

## REKENHOF

**De coördinatie van het  
federale beleid inzake  
duurzame ontwikkeling**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van volksvertegenwoordigers*

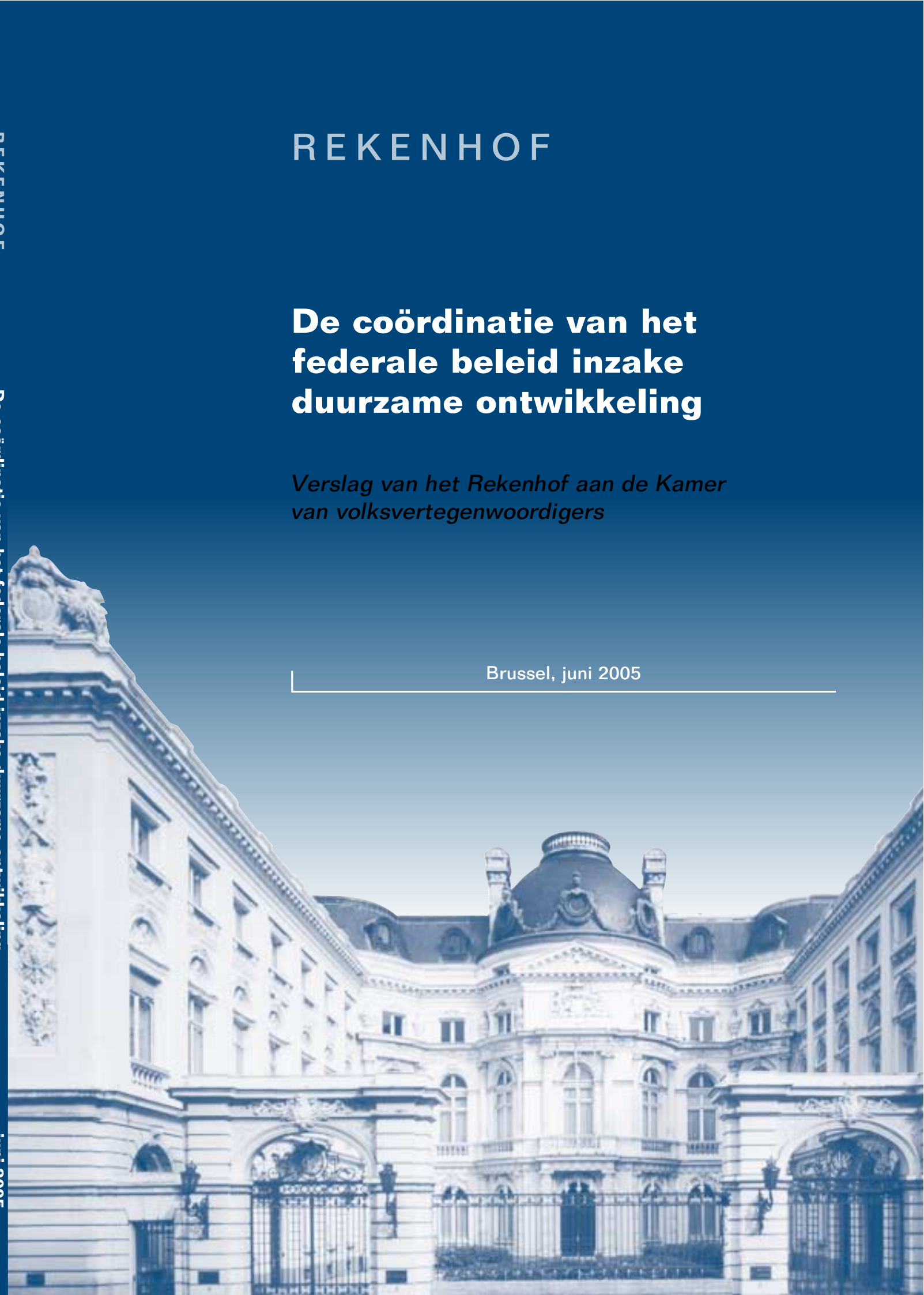
Brussel, juni 2005

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen  
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2005/1128/13
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	<a href="http://www.rekenhof.be">www.rekenhof.be</a>



REKENHOF

## **De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van Volksvertegenwoordigers*

---

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof van 11 mei 2005*



## **Samenvatting**

Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt georganiseerd en gecoördineerd door de wet van 5 mei 1997.

Het Rekenhof heeft het beleid inzake ecologisch beheer van de overheidsdiensten onderzocht. Het heeft vastgesteld dat de strategische doelstellingen op dat vlak werden bepaald zonder dat de al bestaande maatregelen werden geïnventariseerd. Vier jaar na de goedkeuring ervan in het eerste federaal plan voor duurzame ontwikkeling (2000-2004) blijft het onmogelijk om dat ecologische beheer te evalueren. Bovendien zijn de meeste maatregelen om de implementering van het federaal plan voor duurzame ontwikkeling te verzekeren, niet voorbij het stadium van de intentieformulering geraakt.

Het Rekenhof heeft ook de structurele moeilijkheden onderzocht die de wet en de eruit voortvloeiende besluiten doen rijzen; die kunnen de kloof tussen de verklaringen en de verwezenlijkingen verklaren.

De wet van 1997 organiseert een leercyclus; het vierjarenplan voor duurzame ontwikkeling dat wordt opgesteld in het licht van dat proces, kan in principe steunen op de informatie die de tweejaarlijkse federale evaluatieve en prospectieve rapporten bevatten. Hierbij heeft het Rekenhof vastgesteld dat het tempo voor de federale rapporten niet kon worden gevolgd.

De wet steunt op een logica van zachte actie. Om succesvol te zijn vereist ze een voorbeeldfunctie van de Staat, een werking in netwerk, een instelling die impulsen geeft en de nodige middelen voor continue ondersteuning. De middelen zijn echter niet in verhouding tot de te ondernemen acties. De processen verlopen traag en zijn moeilijk afdwingbaar. Soms zijn ze zelfs in tegenspraak met de aangekondigde urgenties. Bovendien is geen enkele instelling aangesteld om de actie te sturen. De actoren én de procedures bevinden zich in de marge van het beslissingsproces van de Staat.

Het Rekenhof is van oordeel dat er weinig kans is om binnen een redelijke termijn tot meetbare resultaten te komen. Het beveelt aan de wet te herzien. Een plan op lange termijn (van tien tot dertig jaar) zou de toekomstvisie moeten reflecteren die de Staat wenst. De concrete acties zouden veeleer moeten worden geïntegreerd in de werking van de Staat.

In antwoord op de audit van het Rekenhof heeft de Ministerraad op 25 maart 2005 een reeks maatregelen goedgekeurd om de vastgestelde problemen te verhelpen. Zo krijgen de actoren van de coördinatie meer middelen. De Ministerraad meent echter dat de wet niet hoeft te worden gewijzigd omdat ze op een doeltreffende wijze in de praktijk kan worden gebracht. Hij maakt zich sterk dat twee nieuwe federale rapporten ter beschikking zullen zijn om het volgende federaal plan (2008-2012) voor te bereiden.

Wat de langetermijnvisie en de uitwerking van het plan volgens de regeerperiode betreft, nodigt de regering de Senaat uit hierover een reflectie te organiseren.

## **Gebruikte verwijzingen**

Om de leesbaarheid te bevorderen worden volgende verwijzingen gebruikt:

- 'de wet van 1997': de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling;
- 'de ICDO': de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, opgericht door de wet van 1997;
- 'het federaal plan': het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling waarvan sprake in hoofdstuk II van de wet van 1997. Tenzij anders vermeld, gaat het om het eerste plan 2000-2004;
- 'het federaal rapport': het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling geredigeerd door het Federaal Planbureau, beoogd in hoofdstuk III van de wet van 1997;
- 'de Federale Raad': de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling opgericht door de wet van 1997;
- 'de POD Duurzame Ontwikkeling': de programmatorische overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling, opgericht bij koninklijk besluit van 25 februari 2002.

## **Structuur van het verslag**

Dit verslag bestaat uit een inleiding en vier hoofdstukken.

De inleiding schetst de context, de doelstellingen en de duurzame ontwikkelingsstructuur die de wet heeft ingesteld en preciseert de draagwijdte van de audit.

Het eerste hoofdstuk onderzoekt hoe de instrumenten van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling bijdragen tot de verbetering van de prestaties van de federale overheidsdiensten op het vlak van milieuzorg.

Hoofdstuk twee beschrijft hoe de maatregelen voor de uitvoering van het federaal plan waarin de wet of het plan zelf voorzien, geconcretiseerd worden.

Hoofdstuk drie analyseert de actiologica van de wet. Daarnaast onderzoekt het of de opdrachten en timing die de wet voor het federaal rapport voorschrijft, bijdragen tot de verbetering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Hoofdstuk vier omvat de algemene conclusies en de aanbevelingen.

Als bijlage is het antwoord van de federale regering toegevoegd.

## **Inhoud**

<b>Samenvatting</b>	3
<b>Inleiding</b>	7
A Notie duurzame ontwikkeling	7
B Coördinatie van het federale beleid	7
C Enkele principes van duurzame ontwikkeling	9
D Eerste federaal plan inzake duurzame ontwikkeling	10
E Audit van het Rekenhof	10
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Milieuzorgbeleid van de overheidsdiensten</b>	15
1.1 Bepaling van de doelstellingen	15
1.2 Concretisering van de maatregelen	18
1.3 Informatie over de uitvoering en de opvolging	23
1.4 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005	26
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Maatregelen ter concretisering van het federaal plan</b>	27
2.1 Samenwerkingsprotocollen	27
2.2 Algemene richtsnoeren	28
2.3 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005	32
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Structurele aspecten van de wet van 1997</b>	33
3.1 Onmogelijkheid om het tempo in acht te nemen	33
3.2 Betrekkingen tussen het Federaal Planbureau en de ICDO	42
3.3 Vermogen om van verklaringen over te stappen naar verwezenlijkingen	44
3.4 Ontoereikende uitvoeringsmiddelen	48
3.5 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005	50

<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	51
4.1 Moeizame verwezenlijking	51
4.2 Onvoldoende coördinatie van de milieuzorg	52
4.3 Kloof tussen woord en daad	53
4.4 Geen institutionele katalysator	54
4.5 Noodzaak om de leercyclus te herzien	54
4.6 Wetsherziening	56
<b>Bijlage</b>	
<b>Antwoord van de regering</b>	59

## Inleiding

### **A Notie duurzame ontwikkeling**

1 In 1987 heeft de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling in haar verslag *Our Common Future* de notie duurzame ontwikkeling gedefinieerd als „(...) de ontwikkeling die voorziet in de behoeften van nu, zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties aan te tasten”. Deze benadering staat een evenwichtige ontwikkeling voor die rekening houdt met economische en sociale componenten en milieucomponenten.

2 Aansluitend bij dat verslag hebben de Verenigde Naties in 1992 de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling georganiseerd. Deze conferentie vormde voor verschillende landen, waaronder België, de gelegenheid om verschillende documenten goed te keuren, zoals Agenda 21 en de verklaring van Rio.

Agenda 21 is een mondiaal actieprogramma dat strategieën en acties omvat om een duurzame ontwikkeling te bevorderen. Het formuleert zo de aanbeveling aan de regeringen om een nationale strategie inzake duurzame ontwikkeling aan te nemen.

De verklaring van Rio bevat zevenentwintig principes met het oog op de duurzame ontwikkeling van de wereldgemeenschap.

### **B Coördinatie van het federale beleid**

3 De wet van 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling moet de internationale intentieverklaringen en verbintenissen van België in concrete acties omzetten door het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te organiseren en te coördineren. De wet creëert daartoe instrumenten en instanties en responsabiliseert bestaande instanties.

De instrumenten waarin de wet voorziet, zijn vooral het federaal rapport en het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.

De institutionele actoren zijn: de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en het Federaal Planbureau. Ondertussen is bij koninklijk besluit een nieuwe instantie opgericht: de POD Duurzame Ontwikkeling.

#### ***Federaal rapport***

4 De wet van 1997 stelt drie soorten rapportering in waarmee de realisatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling kan worden opgevolgd: het jaarverslag van de vertegenwoordigers van de federale regering bij de ICDO, het jaarverslag van de activiteiten van die commissie, en het tweejaarlijkse federale rapport van het Federaal Planbureau over de duurzame ontwikkeling.

5 Het federaal rapport beslaat een ruimer gebied en heeft een bredere horizon dan de andere verslagen. De wet schrijft immers voor dat het rapport binnen het kader van duurzame ontwikkeling het volgende omvat:

„1° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen;



- 2° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid;
- 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's."

### **Federaal plan**

- 6 Het federaal plan bepaalt op basis van het federaal rapport voor vier jaar de maatregelen die op federaal niveau moeten worden genomen om de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling te realiseren.
- 7 Door te bepalen dat het federaal plan wordt opgesteld op basis van het federaal rapport, maakt de wet het mogelijk rekening te houden met de lessen die kunnen worden getrokken uit de evaluatie en met de vooruitzichten inzake duurzame ontwikkeling. Ze voert ook een leercyclus in. Met toepassing van het participatiebeginsel bepaalt de wet dat de bevolking over het voorontwerp van federaal plan wordt geraadpleegd en dat het voor advies aan de Federale Raad wordt voorgelegd.
- 8 Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit van 19 september 2000 heeft het eerste federaal plan inzake duurzame ontwikkeling voor de periode 2000-2004 vastgelegd.
- 9 Het tweede federaal plan, dat de periode 2004-2008 bestrijkt, is goedgekeurd door de Ministerraad op 24 september 2004. Het is vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 oktober 2004.

### **Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling**

- 10 De Federale Raad is een consultatief orgaan. Hij vervangt de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling die in 1995 werd opgericht en heeft als opdracht advies uit te brengen, een forum te zijn waar van gedachten kan worden gewisseld over de inhoud van de genomen of geplande maatregelen en onderzoeken voor te stellen. Hij moet ook ijveren voor een zo ruim mogelijke medewerking van de openbare en particuliere organisaties en van de burgers om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- 11 De Raad verstrekt zijn adviezen op eigen initiatief of op verzoek van de ministers of leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat. De adviezen handelen over alle maatregelen inzake duurzame ontwikkeling die de federale overheid neemt of in het vooruitzicht stelt. De Raad moet meer in het bijzonder advies geven over het voorontwerp van federaal plan. Iedere afwijking van dat advies moet worden gemotiveerd.

### **Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling**

- 12 De ICDO, opgericht door de wet van 1997 onder de verantwoordelijkheid van de minister bevoegd voor leefmilieu, bestaat uit een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering en een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau. De gewest- en gemeenschapsregeringen worden uitgenodigd er een vertegenwoordiger in aan te wijzen.
- 13 De ICDO heeft als opdracht het voorontwerp van het plan voor te stellen en de adviezen te verwerken die de raadpleging van de bevolking oplevert. Daarnaast bepaalt de wet dat de ICDO oriëntaties geeft aan het Federaal Planbureau, de opdrachten van de federale administraties en publieke instellingen op het vlak

van duurzame ontwikkeling definieert in de vorm van samenwerkingsprotocollen en de jaarlijkse rapporten van haar leden coördineert.

- 14 De vertegenwoordigers van de federale regering moeten immers elk jaar een rapport opstellen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het plan in elke administratie en in iedere federale overheidsdienst die ze vertegenwoordigen.
- 15 De ICDO moet zelf vóór 31 maart een jaarverslag opmaken over de werkzaamheden van het afgelopen jaar, dat wordt meegedeeld aan alle leden van de federale regering, aan de wetgevende kamers en aan de Federale Raad.

### **Federaal Planbureau**

- 16 De wet van 1997 vertrouwt aan het Federaal Planbureau de voorbereiding toe van het voorontwerp van federaal plan volgens de richtsnoeren van de ICDO en ook de verantwoordelijkheid voor het federaal rapport.
- 17 Die opdrachten worden binnen het Federaal Planbureau en onder de verantwoordelijkheid<sup>1</sup> van dat bureau uitgeoefend door een groep experts, de *Task Force Duurzame Ontwikkeling*.

### **Nieuwe protagonist: de POD Duurzame Ontwikkeling**

- 18 In 2002 werd een POD Duurzame Ontwikkeling opgericht onder het gezag van de minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling. De POD moet in hoofdzaak het beleid inzake duurzame ontwikkeling helpen voorbereiden en uitvoeren, onverminderd de opdrachten die de wet aan andere organen heeft opgedragen.

## **C Enkele principes van duurzame ontwikkeling**

- 19 Het Federaal Planbureau heeft vijf principes naar voor geschoven die moeten toelaten de acties inzake duurzame ontwikkeling te onderscheiden van klassieke acties. Die principes vormen eveneens criteria om een beleid te toetsen aan de notie van duurzame ontwikkeling. Het gaat om de beginselen verantwoordelijkheid, dubbele billijkheid, integratie, erkenning van wetenschappelijke onzekerheden en participatie<sup>2</sup>.

**Verantwoordelijkheid:** duurzame ontwikkeling valt onder de verantwoordelijkheid van de wereldgemeenschap. De ontwikkelde landen dragen echter een gedifferentieerde verantwoordelijkheid vanwege de druk die hun samenlevingen op het wereldmilieu uitoefenen en door de technieken en financiële middelen waarover ze beschikken.

**Dubbele billijkheid:** de doelstellingen van de ontwikkeling moeten ernaar streven billijk aan de behoeften van zowel de huidige als de toekomstige generaties tegemoet te komen.

<sup>1</sup> Zie de omschrijving van de actoren in artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling

<sup>2</sup> Zie in dat verband het tweede federale rapport inzake duurzame ontwikkeling. Die principes werden eveneens gehanteerd in het federaal plan 2000-2004.

**Integratie:** elke sociale, economische of milieucomponent moet worden behandeld als een integraal bestanddeel van het ontwikkelingsproces en mag niet afzonderlijk worden beschouwd.

**Voorzorg:** het ontbreken van absolute wetenschappelijke zekerheid mag niet als voorwendsel dienen om te talmen met het nemen van effectieve maatregelen die de afbraak van het leefmilieu moeten helpen voorkomen.

**Participatie:** elk individu moet toegang hebben tot de informatie over het leefmilieu waarover de overheid beschikt en moet aan het besluitvormingsproces kunnen deelnemen.

## **D     Eerste federaal plan inzake duurzame ontwikkeling**

20 De acties van het eerste federaal plan werden gegroepeerd in vier gehelen:

- consumptie- en productiewijzen;
- armoede en sociale uitsluiting – schuldenlast – gezondheid;
- landbouw – mariene milieu – biodiversiteit;
- energie – vervoer – ozon en klimaatwijziging.

De eerste groep acties (consumptie- en productiewijzen) omvat maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op de werking van de federale overheidsdiensten. De overheidsdiensten oefenen door hun werkzaamheden immers druk uit op mens en milieu.

21 Willen de beslissingen van de overheid in verband met de duurzame ontwikkeling geloofwaardig zijn, dan moeten ze het voorbeeld geven door een zo klein mogelijke impact op het milieu en de maatschappij te hebben. De federale overheidsdiensten beschikken daarvoor over drie hefboomen: de milieuzorg (het verbruik van de niet-hernieuwbare hulpbronnen en de productie van afval beheersen), de aankoop van producten<sup>3</sup> en de clausules van de overheidsopdrachten.

## **E     Audit van het Rekenhof**

### ***Draagwijdte van de audit***

22 Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de uitvoering van de wet. Het baseerde zich daarbij op de doelstellingen van het plan in verband met de milieuzorg van de federale overheidsdiensten. De audit onderzoekt ook of de opeenvolging van de federale rapporten en de plannen in de tijd relevant is.

23 Het Rekenhof heeft daartoe zijn aandacht toegespitst op volgende aspecten:

- de kwaliteit van de doelstellingen en de uitvoering van de geplande maatregelen inzake milieuzorg van de federale overheidsdiensten;
- de concretisering van de mechanismen om het plan uit te voeren die door of krachtens de wet bepaald worden;

<sup>3</sup> In haar antwoord vermeldt de regering de Omzendbrief P&O/DO/1 van 27 januari 2005 over *Implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen gelanceerd door aanbestedende overheden van de federale overheid die behoren tot de klassieke sectoren.*

- de evalueerbaarheid van de verwezenlijking van het plan wat betreft de milieuzorg, op basis van de beschikbare rapporten;
  - de bijdrage van de federale rapporten tot de uitwerking van het federaal plan, rekening houdend met de opdrachten en het tijdschema die de wet voorschrijft en met de werkelijke termijnen.
- 24 Hoewel de milieuzorg van de federale overheidsdiensten slechts een klein deel van het federaal plan uitmaakt, werd het toch gekozen als gevalstudie. Het gaat hier namelijk om een transversaal beleid in een geprivilegieerd domein waarin de Staat een voorbeeldfunctie kan uitoefenen met op korte termijn meetbare concrete resultaten.

De implementering van dat beleid hangt immers rechtstreeks en uitsluitend af van de actie van de federale overheid. Vanuit financieel oogpunt is een performante milieuzorg ook een criterium van goed beheer.

### ***Methodologie***

- 25 De audit is gebaseerd op een analyse van de wet, van de parlementaire werkzaamheden en van de rapporten van de verschillende actoren die in de wet zijn vermeld. Ook de betrokken diensten werden geïnterviewd.
- 26 Het was meer de bedoeling bij te dragen tot het verbeteren van het overheidsbeleid en niet zozeer om een balans van het verleden op te maken. Daarom is rekening gehouden met de informatie die beschikbaar was over de uitwerking en de inhoud van het voorontwerp van het tweede federaal plan, als die informatie van aard was de conclusies van de audit te wijzigen.
- 27 Ten gevolge van de reactie van de onderzochte diensten (zie verder), is het verslag aangepast om bepaalde punten beter tot uiting te laten komen. Als de aangebrachte preciseringen de discussie kunnen verduidelijken of als een ander standpunt werd verdedigd, is de reactie van de betrokken diensten in het rapport opgenomen, in voorkomend geval aangevuld met commentaar.

Het verslag bevat ook elementen uit het antwoord van de regering, dat integraal als bijlage is opgenomen.

### ***Tijdpad van de audit***

- 28 De Minister van Duurzame Ontwikkeling, de POD Duurzame Ontwikkeling, het Federaal Planbureau en de ICDO werden bij brief van 3 september 2003 van de audit op de hoogte gebracht.
- Het onderzoek werd uitgevoerd tussen september 2003 en juni 2004.
- 29 Op 22 september heeft de Rekenhof de verzending goedgekeurd van het voorlopige verslag van het auditoraat aan de coördinator van de Task Force van het Federaal Planbureau, de secretaris van de ICDO en de voorzitter van de POD Duurzame Ontwikkeling. De betrokken partijen hebben schriftelijk op het verslag geantwoord binnen de voorgeschreven term van een maand.
- 30 Op 17 januari 2005 is het verslag van het Rekenhof aan de eerste minister, de minister bevoegd voor leefmilieu en de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling gezonden.

Op verzoek van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling is de antwoordtermijn van één maand verlengd tot 25 maart 2005. Op die datum heeft de

staatssecretaris een nota toegestuurd die de Ministerraad heeft goedgekeurd en die commentaar en een actieplan bevat om de vastgestelde problemen te verhelpen (zie bijlage).

- 31 Voor de POD Duurzame Ontwikkeling heeft het verslag de verdienste de problemen juist weer te geven en elke actor op te roepen zijn verantwoordelijkheid op te nemen om de situatie te verbeteren. Op het vlak van milieuzorg *greening* meent de POD inspanningen te kunnen doen om nog efficiënter te kunnen werken.
- 32 Voor de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau komt het onderzoeksverslag „*nuttig over aangezien het als eerste de werking van de wet van 5 mei 1997 analyseert vanuit een extern standpunt*” (vertaling).
- 33 Het secretariaat van de ICDO merkt op:

*„[het rapport] biedt echter een kader aan van waaruit de sinds 1997 opgebouwde praktijk met betrekking tot het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling kritisch kan geëvalueerd worden. Het confronteert alle bij het beleid betrokken actoren bovendien met een aantal opties/keuzes die aan de basis liggen van de coördinatie van dit beleid, zoals dit uitgetekend werd binnen de wet van 5 mei 1997. Het kan dan ook een belangrijke rol vervullen binnen de capaciteitsopbouw en het leerproces verbonden aan deze wet en dit beleid.”*

Het secretariaat van de ICDO is het echter op talrijke punten niet met het verslag eens. In het algemeen vindt het dat er te weinig aandacht is besteed aan de beperktheid van de middelen en hun ongelijke verdeling over de verschillende actoren. Die budgettaire situatie ligt echter aan de basis van een serie concrete problemen.

Het secretariaat van de ICDO meent dat de wet coherenter geïnterpreteerd kan worden als men de onduidelijkheden erin tracht op te lossen door de verschillende elementen van de wet in hun onderling verband te lezen.

Volgens het secretariaat houdt het verslag te weinig rekening met een aantal vernieuwende en atypische elementen in de wet van 1997, zoals de interdepartementale aanpak.

Als men de verdeling van de verantwoordelijkheden en die van de taken onderscheidt, meent het secretariaat dat er geen overdreven onderlinge afhankelijkheid is tussen de ICDO en het Federaal Planbureau.

Anderzijds beschouwt het secretariaat het trage tempo dat het verslag aan de kaak stelt, als inherent aan de wet, die gesteund is op een stimulerend leerproces en vindt het de alternatieven voorgesteld voor de zachte logica van de wet van 1997 irrealistisch.

- 34 In haar antwoord heeft de regering de meeste vaststellingen bevestigd.

Ze meent echter dat de wet niet hoeft te worden gewijzigd omdat die op een doeltreffende wijze in de praktijk kan worden gebracht. Hiertoe heeft de regering verscheidene acties aangekondigd. Zo zullen de actoren van de coördinatie meer middelen krijgen. De regering maakt zich sterk dat ze het volgende federaal plan voor duurzame ontwikkeling kan voorbereiden op basis van twee federale rapporten.

Naast de initiatieven die verwacht worden in de komende maanden, moeten de aangekondigde maatregelen opgenomen worden in de actieplannen van de cellen Duurzame Ontwikkeling die bij de verschillende overheidsdiensten opgericht zijn.

Standpunt van de onderzochte diensten

Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005

Wat tot slot de langetermijnvisie betreft en de koppeling met de werking van de Staat, nodigt de regering de Senaat uit hierover een diepgaande reflectie te voeren.



## Hoofdstuk 1

### Milieuzorgbeleid van de overheidsdiensten

---

- 35 Het federaal plan voorziet in strategische doelstellingen, maatregelen en vervaltermijnen voor de federale overheidsdiensten. Dit hoofdstuk handelt over het milieuzorgbeleid, met name de beheersing van de consumptie van niet-hernieuwbare middelen door de overheidsdiensten en hun afvalproductie.
- 36 Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de doelstellingen inzake milieuzorg, de concretisering van de geplande maatregelen en de kwaliteit van de informatie over de uitvoering en de opvolging onderzocht.

#### 1.1 Bepaling van de doelstellingen

##### 1.1.1 Ontbreken van een stand van zaken

- 37 De strategische doelstellingen van de milieuzorg worden in de paragrafen 98 tot 101 van het plan als volgt geformuleerd:
- het energieverbruik voor het geheel van de gebouwen ten opzichte van 1999 met 10% verminderen tegen 2004;
  - het waterverbruik per ambtenaar ten opzichte van 1999 met 6 m<sup>3</sup> verminderen tegen 2004;
  - het papierverbruik ten opzichte van 1999 met 25% verminderen;
  - de hoeveelheid niet-gesorteerd afval ten opzichte van 1999 met 30 kg per ambtenaar verminderen in 2003.

Die doelstellingen passen binnen de logica van de voorbeeldfunctie van de Staat beschreven in paragraaf 148 van het plan: „*Om geloofwaardig te zijn, moeten de overheidsbeslissingen rond duurzame ontwikkeling het goede voorbeeld geven. Dat wil zeggen dat die beslissingen het milieu en de maatschappij zo weinig mogelijk mogen belasten.*”

- 38 Om gekwantificeerde doelstellingen te kunnen vastleggen, moet men de bestaande toestand voldoende kennen en moeten streefwaarden en indicatoren voor de opvolging en de doeltreffendheid worden gedefinieerd.
- 39 Het Rekenhof merkt op dat toen het eerste plan werd uitgewerkt, de Staat over geen systeem van milieuzorg beschikte, dat geen informatie werd verzameld om een representatief beeld van de toestand te maken en dat de beschikbare gedeeltelijke gegevens over het energieverbruik voor de verwarming van de gebouwen niet werden geëxploiteerd.



De Regie der Gebouwen houdt al meer dan twintig jaar de gegevens bij van het verbruik voor verwarming van de gebouwen van de federale administraties die eigendom zijn van de Staat<sup>4</sup>. Al vanaf 1983 werd een studie over de prestatie van elk gebouw gemaakt, zodat de Regie over een energiekadaster kan beschikken.

Vanaf 1993 worden de gegevens niet meer geanalyseerd. De verzamelde gegevens worden enkel één keer per jaar aan de beheerder van elk gebouw toegezonden.

De uitleg die daarvoor wordt gegeven, verwijst naar de regionalisering, de afzwakking van de gevolgen van de oliecrisis en budgettaire beperkingen.

- 40 Bij de uitwerking van de doelstellingen werd dus vooraf geen enkele evaluatie gemaakt van de consumptie van de federale overheidsdiensten en van de mogelijkheden om die te verminderen, in tegenstelling tot wat werd bepaald in paragraaf 53 van het plan: „De actieplannen werden bepaald in overleg met de betrokken ministeries en vormen een werkbare combinatie van wat moet gebeuren en wat realistisch mogelijk is, rekening houdend met de vertreksituatie en de beschikbare middelen”.

- 41 Dat een beginbalans ontbreekt, heeft een erg nadelige invloed op de kwaliteit van de doelstellingen en is niet bevorderlijk voor de verwezenlijking ervan.

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft de POD Duurzame Ontwikkeling laten weten dat de leemten in de aanpak van het federaal plan 2000-2004, met name het ontbreken van een stand van zaken en van sancties, vanaf het begin bekend waren.

De werkgroep *greening*<sup>5</sup> van de ICDO wist, dankzij het bestaan van een peiling en een theoretisch model, dat het ontbreken van een milieuzorgsysteem bij de federale administraties zorgde voor onnodig verbruik, afval en onnodige uitgaven. De werkgroep wist eveneens dat volledige stand van zaken verkieslijk was om nauwkeurige doelstellingen te kunnen bepalen. Ze had twee mogelijkheden:

- ofwel vroeg ze dat in het plan een volledige stand van zaken werd opgenomen om de doelstellingen te kunnen bepalen;
- ofwel stelde ze doelstellingen vast op het vlak van de vermindering van verbruik.

De tweede mogelijkheid werd gekozen omdat de doelstellingen op statistisch vlak realistisch leken en de strategie mobiliserend werkte.

Hierbij benadrukt het Rekenhof dat deze keuze niet verhinderde dat daarna een volledige stand van zaken kon worden gemaakt om de verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van vermindering te evalueren en een beter uitgangspunt te hebben voor het tweede plan.

Standpunt van de onderzochte diensten

<sup>4</sup> Er bestaan echter enkele uitzonderingen: de FOD Defensie beheert zelf al zijn gebouwen (hoofdkwartier, kazernes, loodsens...) behalve het gebouw waarin het ministerie zelf is ondergebracht; de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beheert de Belgische ambassades in het buitenland enz. De autonome overheidsbedrijven en de instellingen van openbaar nut beheren zelf hun gebouwen (behalve het Paleis voor Schone Kunsten, het Federaal Agentschap voor Voedselveiligheid en de Munt, waarvoor de Regie bevoegd is).

<sup>5</sup> De werkgroep *greening* behandelt de milieu-aspecten van het interne verbruik van de overheidsdiensten.

## 1.1.2 Zwakke kwaliteit van de doelstellingen

### *Getoetst aan de principes van goed beheer*

- 42 De doelstellingen moeten beantwoorden aan bepaalde kwaliteiten: ze moeten specifiek zijn, meetbaar (in termen van kwantiteit, kwaliteit en termijn), ambitieus (een vooruitgang vertegenwoordigen), realistisch, tijdsgebonden (een beperkte levensduur hebben of gekoppeld zijn aan een vervaldagenkalender) en relevant (coherent met het nagestreefde beleid).
- 43 Omdat een initiële stand van zaken ontbreekt, kunnen de meetbaarheid, het realisme en de ambities van de vastgestelde doelstellingen niet beoordeeld worden. Het plan definieert bovendien niet duidelijk het toepassingsgebied van die strategische doelstellingen (departementen, parastatale instellingen, autonome overheidsbedrijven enz.)
- 44 De ICDO heeft de strategische doelstellingen op eigen gezag (op voorstel van de werkgroep *greening*) vastgelegd, op basis van ervaringen bij het Federaal Planbureau en het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. De doelstelling inzake waterverbruik werd vastgesteld vanuit een hypothese van een vermindering met 50% op basis van een werkelijk waterverbruik geraamd op 12 m<sup>3</sup> per persoon per jaar<sup>6</sup>. Voor de doelstelling inzake de vermindering van het energieverbruik, kon de ICDO op basis van bekende ervaringen ervan uitgaan dat een goede regeling een vermindering van 10% toeliet.
- 45 De doelstellingen zijn weliswaar beperkt in de tijd, maar het Rekenhof stelt toch vast dat er geen enkel element is om aan te tonen dat de voorgestelde termijnen realistisch zijn. Het is immers onmogelijk te weten welke inspanningen daarvoor moeten worden geleverd. Omdat de doelstellingen bovendien algemene gemiddelden zijn, hadden ze kunnen worden vertaald volgens de departementen en de typologie van de gebouwen om werkelijk operationele doelstellingen te vormen.

### *Getoetst aan de principes van duurzame ontwikkeling*

- 46 De doelstellingen inzake milieuzorg kunnen eveneens op hun relevantie worden getoetst door ze te confronteren met twee principes van duurzame ontwikkeling, namelijk langetermijnvisie en integratie van de sociale, economische en leefmilieucomponent.
- 47 Wat langetermijnvisie betreft, komt de koppeling tussen de internationale verplichtingen die België is aangegaan en de doelstellingen van het plan niet duidelijk tot uiting. Dat onderlinge verband zou nochtans de basis moeten vormen van het gevoerde beleid.
- 48 Daaruit volgt dat het plan de federale overheidsdiensten er niet toe engageert maatregelen uit te werken om de consumptie van de natuurlijke hulpbronnen en de productie van afval op lange termijn te drukken. Daarenboven beogen de doelstellingen inzake energieverbruik een globale vermindering op een termijn van slechts vier jaar.
- 49 De ontwikkelingen op het vlak van de economische en sociale dimensie van de vermindering van het energieverbruik zijn manifest buiten beschouwing gelaten, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het integratieprincipe. Een dergelijk beleid heeft niet alleen een milieu-impact, maar gaat vaak samen met nieuwe investeringen (economische dimensie), die de mogelijkheid bieden een op de arbeidsmarkt meer kwetsbare bevolkingsgroep bij dat beleid te betrekken (sociale dimensie).

<sup>6</sup> In gebouwen zonder airconditioning. In een klein aantal gebouwen waar wel airconditioning aanwezig was, werd een verbruik genoteerd tussen 18 en 21 m<sup>3</sup>.

## 1.2 Concretisering van de maatregelen

### 1.2.1 Beperkte coördinatiestructuur

- 50 Voor de milieuzorg voorziet paragraaf 154 van het federaal plan in de oprichting van een transversale coördinatiestructuur:
- „Elk ministerie (met inbegrip van de federale instanties onder de directe verantwoordelijkheid van de regering en de autonome publieke ondernemingen, via het beheerscontract) moeten ten minste één **milieuverantwoordelijke** in dienst nemen of intern aanstellen.
  - Naargelang van het personeelsbestand van het ministerie zullen één of meerdere interne of externe milieuadviseurs die coördinator bijstaan.
  - Er zullen drie **milieuconsulenten** aangeworven worden voor de **coördinatieceel** binnen de federale diensten voor het leefmilieu van het Ministerie voor Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu om het werk in elk ministerie te coördineren en uit te werken.”

Deze coördinatiestructuur moet dus enerzijds samengesteld zijn uit een netwerk van de milieucoördinatoren aangesteld binnen elk ministerie (aangeduid als milieuverantwoordelijken in het federaal plan), bijgestaan door milieuconsulenten, en anderzijds uit een coördinatieceel die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de verspreiding van het werk binnen het netwerk voor alle ministeries.

- 51 Het verbruiksbeleid van de federale overheidsadministratie bevat algemene doelstellingen die verder moeten worden uitgewerkt in concrete acties en die binnen elk ministerie moeten worden geëvalueerd. Dat transversale karakter van het beleid impliceert dat de verschillende deelnemende partijen moeten worden gemobiliseerd, dat hun acties moeten worden gecoördineerd en dat de aanmaak van informatie moet worden georganiseerd.

- 52 Deze noodzaak om in overleg te werken wordt door het federaal plan erkend en aangemoedigd.

De contactgroep Milieubeheer (een informele werkgroep waarvan de coördinatieceel de drijvende kracht is en waaraan de federale coördinatoren meewerken) werd op 18 april 2001 opgericht.

- 53 Het Rekenhof stelt vast dat:

- het netwerk van leefmilieucoördinatoren de meerderheid van de FOD's en POD's omvat maar niet de autonome overheidsbedrijven en evenmin de parastatale instellingen, op enkele uitzonderingen na<sup>7</sup>;
- de coördinatieceel slechts kon rekenen op één in dienst genomen milieuconsulent in plaats van drie om zijn opdrachten uit te voeren. Het netwerk werd onvoldoende doeltreffend bezielde: de werkgroep trad onvoldoende naar buiten en had een ontoereikend werktempo<sup>8</sup>; buiten de vergaderingen werd ook geen enkele structuur voor gedachtewisselingen uitgewerkt.

- 54 In die omstandigheden is het moeilijk leden van de groep te responsabiliseren, de administraties inzake milieuzorg vooruitgang te laten boeken, multilateraal te communiceren en *best practices* uit te wisselen.

<sup>7</sup> RSVZ, BIPT, BTC, Federaal Planbureau, RVP, HZIV, Regie der Gebouwen.

<sup>8</sup> 4 vergaderingen in 2001, 3 vergaderingen 2002, 2 vergaderingen 2003.

### 1.2.2. Niet-gecertificeerd federaal leefmilieucharter

- 55 Het plan bepaalt in paragraaf 157 dat „*alle ministeriële kabinetten, federale administraties en instellingen die ervan afhangen, een milieuzorgsysteem zullen aannemen*”.

In dat perspectief „*zullen de administraties de keuze hebben om zich op vrijwillige basis te verbinden tot het toepassen van een gewestelijk charter, het federale charter of een internationaal certificatiesysteem*” (EMAS, ISO 14000).

De regering moest het federale leefmilieucharter opstellen op basis van de gewestelijke charters en de internationaal erkende beheerssystemen<sup>9</sup>. Het model dat de Ministerraad op 13 juli 2001 goedkeurde, is een eenzijdige verbintenis zonder einddatum. Het moet toelaten om progressief de leefmilieuprestaties te verbeteren en progressief een milieuzorgsysteem in te stellen met inachtneming van een aantal principes.

- 56 De inventaris van de coördinatiecél toont aan dat de meeste FOD's en openbare instellingen die zich ertoe hebben verbonden een milieuzorgsysteem in te stellen, voor het federale charter hebben gekozen<sup>10</sup>.

- 57 De internationaal gecertificeerde systemen en de gewestelijke charters bezitten een gemeenschappelijke reeks van kenmerken:

- de invoering van een beheerssysteem en de verbintenis om de leefmilieuwetgeving na te leven;
- de toekenning of de weigering van een label of certificaat na een externe verificatie;
- de definitie van operationele doelstellingen toegespitst op de ecologisch prioritair geachte aspecten en gevolgen en de verdere uitwerking ervan in actieplannen.

- 58 Het Rekenhof stelt vast dat het federale leefmilieucharter niet de waarborgen bieden van de andere systemen:

- het verplicht de departementen niet om de leefmilieuwetgeving na te leven;
- het is niet gekoppeld aan een systeem van externe evaluatie en sanctie dat gelijkwaardig is met de toekenning van een label.

Doordat het milieuzorgsysteem dat de ondertekenende administratie zal invoeren, niet geëvalueerd wordt, verliest het charter grotendeels zijn doeltreffendheid als sturingsinstrument.

In deze context waarin iedere vorm van certificatie ontbreekt, bestaat er bovendien ook geen enkele bepaling die de relevantie van de leefmilieuprogramma's en de betrouwbaarheid van de leefmilieuanalyse waarop die programma's zijn gebouwd, moet verzekeren.

- 59 Door die lacunes wordt de keuze voor het federale leefmilieucharter de keuze die het minste engagement vraagt, en wordt dit charter gereduceerd tot een geschikt instrument voor de ondertekenende federale besturen om hun overzichtstabellen uit te werken.

<sup>9</sup> Een milieuzorgsysteem omvat de organisatiestructuur, de planningactiviteiten, de verantwoordelijkheden, de praktijken, de procedures, de manieren en de middelen om het leefmilieubeleid te ontwikkelen, ten uitvoer te leggen, te verwezenlijken, te analyseren en in stand te houden. (definitie afkomstig van het EMAS-reglement *Eco-Management and Audit Scheme*)).

<sup>10</sup> Begin 2004 hadden 19 entiteiten van de 21 die zich hadden verbonden ten aanzien van een milieuzorgsysteem voor het federale charter geopteerd (8 FOD's op een totaal van 14, 2 POD's op een totaal van 4, 7 parastatale instellingen en 4 kabinetten).

De POD Duurzame ontwikkeling heeft tijdens de tegensprekelijke procedure uitgelegd dat „[...] de werkgroep greening van oordeel was dat een sanctie in het federale charter opnemen het risico inhield dat alles wat greening betreft, door de vertegenwoordigers van de ICDO verworpen zou worden. De groep heeft daarom voor vooruitgang gekozen: eerst de vrijwillige weg proberen, en als de resultaten onvoldoende blijken, overgang naar de verplichte weg, met sanctie [...] Het charter zal in de toekomst aangepast moeten worden, aangezien de Ministerraad van Oostende besloten heeft dat voor het einde van 2005 alles FOD's en POD's een gecertificeerd milieuzorgsysteem moeten hebben.” (vertaling)

Standpunt van  
de onderzochte  
diensten

- 60 Het tweede federaal plan (2004-2008) bepaalt dat alle FOD's/POD's en federale parastatale instellingen tegen 2007 een gecertificeerd milieuzorgsysteem moeten hebben. Het federaal plan wil daartoe een evaluatiemethode ontwikkelen voor de beheerssystemen die zijn gebaseerd op het federale leefmilieucharter. De certificering zou worden toevertrouwd aan een federale auditcel die in 2005 zou worden opgericht.

### 1.2.3 Onvolledige overzichtstabellen

- 61 De leemten in de modeloverzichtstabel en vooral het heel beperkte aantal overzichtstabellen die zijn ingevuld met gegevens van de federale administraties hebben ervoor gezorgd dat dat instrument niet erg bruikbaar is om rapporten over de uitvoering van het leefmilieubeleid op te stellen.

- 62 Het plan bepaalt in paragraaf 155 dat het verbruik van water, energie en de productie van afval, in het bijzonder papierafval, in elk ministerie moet worden opgevolgd via overzichtstabellen die als bijlage moeten worden opgenomen bij het jaarlijkse activiteitenverslag aan de ICDO. De tabellen moeten bovendien de resultaten bevatten van de vervoerplannen waarover elk ministerie, autonoom overheidsbedrijf en elke openbare instelling tegen uiterlijk 2003 zou moeten beschikken. Het plan bevat geen bepaling over de opvolging van de vermindering van het papierverbruik, wat nochtans een strategische doelstelling van de milieuzorg is, bepaald in paragraaf 100 van het federaal plan.

Met de uitwerking van de overzichtstabellen moest in 2001 worden begonnen, zodat ze vanaf 2002 zouden kunnen worden gebruikt.

- 63 Het plan geeft de coördinatiecel een sleutelrol. Het draagt de cel de tweevoudige verantwoordelijkheid op om het werk inzake milieuzorg in elk ministerie enerzijds te coördineren en via een netwerk te verspreiden en anderzijds de overzichtstabellen die aan die cel moeten worden meegedeeld, te synthetiseren en te monitoren. Het plan voorziet in samenwerking tussen de coördinatiecel, de Regie der Gebouwen en de werkgroep *greening* van de ICDO.

- 64 Volgens het federaal plan moet de overzichtstabel:

- het mogelijk maken het verbruik op te volgen;
- de balans van de uitgaven en de financiële besparingen opstellen;
- dienen voor de vorming en de sensibilisering van de ambtenaren.

- 65 In juni 2001 werd een modeloverzichtstabel afgewerkt die voor elk gebouw moet worden ingevuld.

### *Inhoud van de overzichtstabellen*

- 66 Tijdens de audit zijn bij de analyse van de modeloverzichtstabel verschillende zwakke punten aan het licht gekomen:

- Het model vermeldt enkel het verbruik van water, verwarming en elektriciteit, en de kosten daarvoor. Op het ogenblik van de audit bestonden de onderdelen over de afvalproductie en de resultaten van de vervoersplannen nog altijd niet.
  - Het model maakt het niet mogelijk de oorzaken van de evolutie van het verbruik te analyseren (meetmethodes, aard van de uitgevoerde werkzaamheden, meer van nabij opgevolgd beheer van het verbruik).
  - Het model bevat geen informatie over de investeringsuitgaven.
- 67 De verzamelde informatie zou kunnen worden uitgebreid zodra de Regie der Gebouwen bij de administraties het computerprogramma „EIS” heeft geïnstalleerd dat ze ontwikkeld heeft voor de gebouwen die ze beheert<sup>11</sup>. De invoering ervan is gepland voor het tweede semester 2004.

#### *Nieuw computerprogramma van de Regie der Gebouwen*

Het nieuwe computerprogramma EIS (Environment Information System) wil in éénzelfde informatiesysteem de volgende informatie integreren:

- de beschrijving van de gebouwen (met inbegrip van de technische gegevens), van de verwarmingsinstallaties en van de toestellen die energie en water verbruiken;
- de uitbreiding van het energiebeheer naar de gebouwen die de Regie huurt en beheert;
- de uitbreiding van het vergaren van verbruiksgegevens tot water en elektriciteit.

Bovendien kan het worden uitgebreid tot andere domeinen van milieuzorg (afvalproductie, mobiliteit, kwaliteit van de lucht).

Het computerprogramma is gebaseerd op een internettechnologie. Daardoor kan zowel de Regie, die de informatie over de installaties en de gebouwen zal bijwerken, toegang krijgen als het netwerk van de leefmilieucoördinatoren en gebouwenbeheerders, die de verbruiksgegevens zullen invoeren.

De Regie rekent op dat informatiesysteem om het energieverbruik te analyseren van de gebouwen waarin de Staat is gehuisvest, om zo de werking van de installaties te verbeteren en criteria voor energieverbruik te ontwikkelen die bruikbaar zijn voor het beheer van de huurcontracten.

- 68 Voor het Rekenhof kunnen de inspanningen om het verbruik te beheersen beter worden beheerd en opgevolgd als informatie wordt verzameld over:
- de motivering van de investeringsbeslissingen (informatie over de veroudering van de uitrusting, over de isolatiekarakteristieken van de gebouwen, enz.);
  - de oorsprong (leidingwater of regenwater) of de bestemming (klimaatregeling, sanitair enz.) van het water die de verbruikscijfers kunnen verklaren;
  - de te voeren of gevoerde acties en uitgaven om het verbruik te verminderen;
  - de nauwkeurige bestemming van de gebouwen (bijvoorbeeld kantoren, opslagplaats, kantine enz.) om federale gebouwen die homogene verbruikskarakteristieken vertonen met elkaar te kunnen vergelijken;

<sup>11</sup> De Regie beheert ongeveer 1.200 gebouwen in eigendom en 600 gebouwen in huur.

- de methodes om gegevens te verzamelen (bijv. directe meting of toepassing van verdeelsleutels); er zou moeten worden voorzien in controles van afwijkende gegevens;
- de kwalificering van het initiatiefrecht dat de Staat in de gebouwen bezit (als eigenaar of huurder).

### **Informatievergaring**

69 De gegevens samengebracht met behulp van de overzichtstabellen, hadden nooit betrekking op het geheel van de gebouwen waarin de Staat was gehuisvest. Bovendien werden de verzamelde gegevens nooit geconsolideerd per ministerie.

70 Eind 2001 hebben de werkgroep *greening* van de ICDO en de coördinatieceel samen besloten het eerste gebruik van de modeloverzichtstabel te beperken tot de gebouwen die de milieucoördinatoren als prioritair beschouwden. Het ging in totaal om dertig gebouwen. Daaruit heeft de coördinatieceel de gebouwen met kantooractiviteiten gekozen, waarvan ze de verbruikscijfers heeft gepubliceerd (14 gebouwen in 2001 en 11 gebouwen in 2002). Rekening houdend met de omvang van het vastgoedpark waarin de federale overheid is gehuisvest, is dit een zeer schamele aanpak.

De verbruikstabellen die de coördinatieceel voor het jaar 2001 heeft gepubliceerd, bevatten de gegevens van het verbruik van water, verwarming en elektriciteit. De tabellen voor het jaar 2002 vermelden enkel de elektriciteitsverbruikscijfers. Nadien heeft de coördinatieceel geen gegevens meer verzameld.

71 De autonome overheidsbedrijven en de meeste parastatale instellingen zijn niet vertegenwoordigd in de groep milieucoördinatoren. Ze hebben nooit een overzichtstabel meegedeeld aan de ICDO of de coördinatieceel.

72 Het Rekenhof stelt bijgevolg vast dat de vergaarde informatie het niet mogelijk maakt op te volgen of de strategische doelstellingen worden gerealiseerd op het niveau van het geheel van de federale overheid of op het niveau van elke FOD.

73 Door het softwareprogramma voor milieuzorg zullen niet alle moeilijkheden op dat vlak verdwijnen.

Ten eerste is het programma beperkt tot de federale gebouwen die de Regie beheert<sup>12</sup>, terwijl het verbruiksbeleid van het plan alle diensten van de Staat aangaat.

Vervolgens moeten heel wat partijen samenwerken om de verbruiksgegevens via het computerprogramma te kunnen verzamelen (gebouwenbeheerders, milieucoördinatoren).

74 Om resultaten te boeken moeten bij het vergaren en verwerken van de informatie de methodes om de indicatoren te meten en te berekenen equivalent zijn. Om het netwerk van de milieucoördinatoren te motiveren, zal men de gebruikers van het programma moeten mobiliseren, vormen en opvolgen, om zo exhaustief en homogeen mogelijk informatie te vergaren.

<sup>12</sup> Volgens de tabellen van de ICDO voor de Inventaris van het Vermogen van de Staat van 31 december 1999 beheerde de Regie ongeveer 50% van de vloeroppervlakte van het vastgoed van de federale Staat waarin de diensten van algemeen bestuur waren gehuisvest. De rest bestaat in hoofdzaak uit goederen die de FOD Defensie beheert. De instellingen van openbaar nut beheren over het algemeen zelf hun gebouwen.

Tot slot zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de exploitatie van de gegevens in het licht van de strategische doelstellingen.

#### 1.2.4 Ontbreken van een actieplan en financiële stimuli

- 75 Het plan preciseert niet hoe en volgens welke procedure de strategische doelstellingen kunnen worden bereikt. De enige indicatieve maatregelen in dat verband vindt men in paragraaf 156 die handelt over stimulerende maatregelen: „*Door de kwaliteit van de controle, een betere opvolging van het beheer en bepaalde investeringen kan het verbruik van energie en water verminderd worden. Over een periode van vijf jaar moet een financiële besparing worden verwezenlijkt.*”
- 76 Voor gebouwen die de Regie beheert, vallen de werkingsuitgaven ten laste van de departementen, terwijl de investeringsuitgaven worden aangerekend op de begroting van de Regie. De besparingen op het verbruik die in het kader van de investeringsprojecten worden verwacht, vormen bijgevolg geen stimulans voor de verwezenlijking van die projecten.
- 77 Het criterium van rendabiliteit na vijf jaar zoals het plan dat opneemt is bovendien niet erg goed te verzoenen met de principes inzake duurzame ontwikkeling en kan de projecten benadelen waarvan de rendabiliteit pas later duidelijk wordt.
- 78 Met toepassing van de logica om te stimuleren, heeft de Ministerraad op 13 februari 2004 beslist dat de Federale Investeringsmaatschappij een naamloze vennootschap van publiek recht moest oprichten om energiebesparingen in België te verwezenlijken via de toepassing van het beginsel van de derde investeerder. Het project was bij het afsluiten van de audit in juni 2004 nog niet gefinaliseerd<sup>13</sup>.

### 1.3. Informatie over de uitvoering en de opvolging

#### 1.3.1 Synthese van de overzichtstabellen

- 79 Het plan bepaalt in paragraaf 155 dat de coördinatieceel zal zorgen voor de synthese van alle gegevens van de overzichtstabellen.
- 80 De informatie vergaard via de overzichtstabellen werd benut in twee rapporten van de coördinatieceel, het ene voor het jaar 2001 en het andere voor het jaar 2002<sup>14</sup>. In die rapporten werd ook ingegaan op de uitvoering van de maatregelen die de cel moest coördineren.
- 81 In de praktijk is deze synthese beperkt tot een vergelijkend onderzoek tussen de metingen en verbruiksgemiddelden voor de gebouwen met een kantoorbestemming. Op basis van die vergelijking werden atypische verbruikscijfers afgezonderd, waarvoor acties kunnen worden ondernomen.
- 82 De informatie die over afvalproductie wordt meegedeeld, is beperkt tot de rapportering over het Rosettaproject. Dat is een omvattend project voor het ophalen en sorteren van afval in de federale administraties gehuisvest in Brussel. Naast hun geografische beperking dekken de gegevens niet alle sites waar afval wordt

<sup>13</sup> Het koninklijk besluit van 27 december 2004, gewijzigd door het koninklijk besluit van 11 maart 2005, belast de Federale Investeringsmaatschappij ermee een in eco-efficiëntie gespecialiseerde dochtermaatschappij op te richten in de vorm van een naamloze vennootschap, met als naam FEDESCO. Het kb bepaalt ook de financiering ervan.

<sup>14</sup> Zie § 70 in punt 1.2.3.



geproduceerd en slaat de informatie enkel op papier- en kartonafval, terwijl het project ook de andere soorten afval omvat.

- 83 Ondanks de doeleinden van het plan, gingen de analyses van de synthese niet in op de evaluatie van de strategische doelstellingen en het werk dat moest worden uitgevoerd om een begintoestand te verkrijgen. Ze gaven geen overzicht van de omvang van de vergaarde gegevens<sup>15</sup> in vergelijking met het veld dat de strategische doelstellingen beogen noch een financiële balans van de gevoerde acties. Tot slot gaven ze de burger geen informatie over acties die de Staat zou hebben ondernomen om zijn voorbeeldfunctie te vervullen.

De POD Duurzame Ontwikkeling is van oordeel dat met de beperkte middelen waarover hij beschikt, hij niet op alle uitdagingen een antwoord kan bieden.

Standpunt van de onderzochte diensten

### 1.3.2 Rapporten van de leden van de ICDO

- 84 De wet van 1997 verplicht de vertegenwoordigers van de federale regering ertoe elk jaar een rapport op te stellen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het plan in de federale besturen en openbare instellingen die ze vertegenwoordigen. Volgens de wet moet de ICDO die rapporten coördineren.

De ICDO publiceert de rapporten van de leden tegelijkertijd met haar jaarlijkse activiteitenrapport. De rapporten vallen onder de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordiger van het betrokken regeringslid.

De ICDO stelde in haar begeleidingsnota bij het ontwerpplan de rapportering-opdracht die de wet aan haar leden had toevertrouwd, als volgt voor: „om jaarlijks voor hun respectieve ministerie een rapport op te stellen over de uitvoering van het Plan: wat er al dan niet uitgevoerd werd, waarom dit eventueel niet gebeurde en hoe men dat zal verhelpen.”

- 85 Het Rekenhof stelt vast dat de verplichting om elk jaar verslag uit te brengen, niet altijd wordt nageleefd<sup>16</sup>. Zoals de ICDO onderstreept, zijn die rapporten de enige documenten op grond waarvan de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van het plan kan worden beoordeeld.
- 86 De ICDO heeft in 2002 in het kader van haar coördinatieopdracht aan elk van haar leden voorgesteld in hun respectieve rapporten een tabel op te nemen die een kort overzicht geeft van de vorderingen van de acties waarvoor ze (mede)verantwoordelijk zijn. Deze richtlijn werd opgevolgd door alle leden die een rapport voor het jaar 2003 hebben voorgelegd.
- 87 Die rapporten geven echter geen totaalbeeld van de graad van verwezenlijking van de acties van het plan en de lezer beschikt niet over een overzichtstabel van de verantwoordelijkheden van elk lid.
- 88 De ICDO voegt geen synthese bij de rapporten van de leden. Het Rekenhof is van oordeel dat de rapporten niet alleen moeten worden geharmoniseerd maar ook moeten worden gecoördineerd. Dat zou een kader kunnen creëren dat de rapportering en het lezen van de verstrekte informatie vergemakkelijkt en dat de samenhang schetst tussen de verschillende niveaus van de componenten van de transversale beleidslijnen in het plan.

<sup>15</sup> In oppervlakte ingenomen per departement.

<sup>16</sup> Als er geen rapport wordt ingediend, wordt dit gesanctioneerd met een blanco bladzijde. Net zoals in 2002 hadden in 2003 3 leden op 17 hun bijdrage niet ingediend op het ogenblik dat het rapport van de ICDO werd gepubliceerd.

Hierbij wenst het secretariaat van de ICDO te onderstrepen dat in de jaarverslagen van de ICDO de initiatieven van het secretariaat opgesomd worden om de verslagen van de leden voldoende tijdig te ontvangen teneinde er een synthese van te maken voor de wettelijke publicatiedatum van het jaarverslag. Het secretariaat hoopt dat voor het jaarverslag 2004, de leden hun verslagen vroeger zullen verzenden, zodat er een synthese van gemaakt kan worden.

- 89 Specifiek voor milieuzorg, bepaalde het plan dat elk ministerie bij zijn jaarlijkse activiteitenrapport aan de ICDO een overzichtstabel moest voegen van het verbruik van water, energie en de productie van afval (§ 155).

Het Rekenhof stelt vast dat de verslagen van de leden die overzichtstabellen per departement niet bevatten.

- 90 Uit de rapporten die tot op heden werden gepubliceerd, blijkt dat er evenmin een overzicht bestaat van de gevoerde transversale acties.

In de rapporten voor het jaar 2002 vermelden vijf leden op de zeventien die een rapport hebben ingediend, informatie over de aanstelling van een milieucoördinator en de aanneming van een milieuzorgsysteem. Zoals in 2001, vermeldde de cel Milieubeheer van haar kant die informatie in een rapport over de uitvoering van de acties waarvoor ze verantwoordelijk is. In 2003 heeft de coördinatieceel geen rapport meer ingediend. Dat werd echter niet gecompenseerd door een gestructureerde en systematische rapportering van de departementen die een rol moeten spelen bij de verwezenlijking van de acties, noch door een rapportering die is verwerkt in het rapport van een ander lid<sup>17</sup>.

- 91 Wanneer de rapportering over de transversale maatregelen aan bod komt in de rapporten van de leden die bij de uitvoering ervan betrokken zijn, is ze niet eevormig geïntegreerd. Er zijn grote verschillen in de spontane terbeschikkingstelling van informatie en een totaalbeeld ontbreekt. De kwaliteit, inhoud en voorstelling van de informatie zijn heel uiteenlopend.

- 92 Tot slot draagt de manier waarop de verslagen van de leden zijn opgesteld, bij tot hun fragmentaire en onvolledige karakter<sup>18</sup>.

Als voorbeeld kan worden vermeld dat in het laatste verslag over het jaar 2003:

- vier personen die eenzelfde minister vertegenwoordigen, elk een afzonderlijk rapport hebben geredigeerd;
- verschillende domeinen niet werden behandeld omdat er geen vertegenwoordiger was van de regeringsleden die die bevoegdheden beheren (één minister was niet vertegenwoordigd, net zo min als de staatssecretarissen); ook worden de administraties waarvoor de informatie niet wordt verstrekt omdat hun minister geen vertegenwoordiger in de ICDO heeft, niet vermeld in de rapporten;
- enkel één parastatale instelling werd geïntegreerd in het domein waarop de rapportering sloeg.

Hierbij wijst het secretariaat van de ICDO erop dat het Rekenhof zich baseert op het jaarverslag 2003, dat een bijzonder rapport is. Het is opgesteld door de vroegere leden die nog niet officieel van hun opdracht ontheven waren, terwijl de

<sup>17</sup> Noch in het rapport van het lid dat de Minister van Leefmilieu, Bescherming van de Consument en Duurzame Ontwikkeling vertegenwoordigt, noch in het rapport van de vertegenwoordiger van de POD Duurzame Ontwikkeling die de ICDO bijstaat als deskundige, wordt gewag gemaakt van de activiteiten van de coördinatieceel of van de paragrafen van het plan in verband met milieuzorg.

<sup>18</sup> Inzonderheid wegens de samenstelling van de ICDO (zie punt 3.3.3)

samenstelling van de ICDO al in oktober 2003 vernieuwd was. Zodra de besluiten over de nieuwe samenstelling bekendgemaakt worden, zal contact worden genomen met de diensten die niet vertegenwoordigd zullen zijn.

### **1.3.3 Evaluatie van de milieuzorg**

- 93 Het eerste federale rapport (1999) beschrijft, analyseert en evalueert de bestaande toestand van de milieuzorg van de administraties. De inhoud van het eerste verslag ligt aan de oorsprong van het milieubeheerbeleid van het federaal plan.
- 94 Daar die thematiek niet aan bod kwam in het tweede federaal rapport (2002), werd de vooruitgang inzake milieubeheer niet geëvalueerd.

### **1.4 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005**

- 95 De regering is van oordeel dat het inmiddels vernieuwde softwaresysteem EIS het mogelijk zal maken de nodige gegevens te verzamelen die voor de milieuzorg van haar diensten nodig zijn. Daartoe zal een omzendbrief worden rondgestuurd aan alle beheerders van de gebouwen in eigendom van of in huur door de Regie der Gebouwen waarin zij gewezen worden op het verplichte gebruik van het softwareprogramma. Een vorming van die beheerders en een informatiecampa­gne worden eveneens overwogen.
- 96 Het actieplan 2006 van de cellen Duurzame Ontwikkeling moet maatregelen bevatten zodat voldoende menselijke en budgettaire middelen ter beschikking zijn. Bovendien moet elke FOD aantonen dat de cel zijn opdracht correct uitvoert, in het bijzonder wat de opvolging van de uitvoering van het federaal plan betreft.
- 97 Voor eind april 2005 wordt aan de Ministerraad een plan van aanpak voorgelegd zodat de verschillende FOD's en POD's tegen 2007 beschikken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem.
- 98 Wat het ontbreken van financiële stimuli betreft, kondigt de regering aan dat de dochtermaatschappij van de Federale Investeringsmaatschappij, onder de naam FEDESCO, haar eerste projecten opzet tegen eind 2005. Daarnaast bereidt de minister bevoegd voor begroting een omzendbrief voor waarbij de gerealiseerde besparingen inzake milieuzorg binnen de FOD's moeten worden aangewend voor soortgelijke initiatieven.
- 99 De regering zal onderzoeken hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld.
- 100 Tot slot wijst de regering erop dat een aantal FOD's en POD's de duurzame ontwikkeling al als onderdeel van hun managementplan hebben opgenomen. Ze heeft de minister bevoegd voor ambtenarenzaken gemandateerd dat te veralgemenen.

## Hoofdstuk 2

### Maatregelen ter concretisering van het federaal plan

---

- 101 In het eerste hoofdstuk heeft het Rekenhof de bepalingen onderzocht van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling die handelen over milieuzorg. Daaruit bleek niet alleen dat de strategische doelstellingen zonder kwaliteitswaarborg bepaald werden, maar ook dat vier jaar later de milieuzorg van de overheidsdiensten die onder de Staat ressorteren nog altijd niet kan worden geëvalueerd.
- 102 Dit tweede hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de concretisering van de maatregelen die de wet of het plan voorschrijven om het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling in de praktijk te brengen.
- 103 De moeilijkheden waarmee men op het vlak van milieuzorg kampt, kunnen met name worden verklaard doordat de meeste van die maatregelen niet geconcretiseerd worden.

#### 2.1 Samenwerkingsprotocollen

- 104 Artikel 17, 2°, van de wet van 1997 belast de ICDO met „(...) *het definiëren van de opdrachten van de federale administraties en publieke instellingen onder de vorm van een samenwerkingsprotocol waarin ten minste bepalingen worden opgenomen betreffende de methodologische referentienormen, algemene richtlijnen en uitvoeringstermijnen voor de uitvoering van de opdrachten*”.  

Dat protocol of die protocollen zijn belangrijk om de betrekkingen te regelen tussen de ICDO en de verschillende diensten die onder de Staat ressorteren, zowel wat hun deelname aan de uitwerking van het federaal plan betreft als wat de uitvoering van het beleid en van de maatregelen inzake duurzame ontwikkeling betreft.
- 105 In mei en juni 1998 is over het principe van een samenwerkingsprotocol gedebatteerd binnen de ICDO, met name wat de concrete inhoud en het doel ervan betreft. Hoewel de protocollen uitdrukkelijk zijn voorgeschreven in de wet en ze nuttig zijn om de werking van de ICDO te verbeteren, vond deze laatste, die bestaat uit vertegenwoordigers van de ministers, het principe van een protocol te rigide. Ze heeft dan beslist „(...) *om de concrete invulling van dit protocol uit te stellen tot ze enige ervaring opgedaan had met betrekking tot zowel de rapporten van de leden als het opstellen van een federaal plan*”<sup>19</sup>.
- 106 Deze beslissing werd genomen voordat het eerste federaal plan werd uitgewerkt. In haar streven naar een grotere soepelheid en in afwachting dat voldoende ervaring opgedaan werd, heeft de ICDO dan de voorkeur gegeven aan het plan om binnen elk departement of in elke openbare instelling cellen duurzame ontwikkeling op te richten. Die maatregel werd dan ingeschreven bij de richtlijnen van het eerste federaal plan (zie infra).

<sup>19</sup> ICDO, Rapport 1997/1998, verschenen op 31 maart 1999, blz. 15 (punt 2.6) en ICDO, Rapport 2000, verschenen op 31 maart 2001, Bijlage 1 Evaluatie van de wet van 5 mei 1997 en zijn uitvoering gedurende de drie voorbije jaren, blz. 23 (punt 3).

- 107 Het Rekenhof stelt vast dat tot dusver – op het ogenblik dat de periode van het eerste plan ten einde loopt – de in de wet bepaalde samenwerkingsprotocollen nog altijd niet zijn gesloten en zelfs niet zijn uitgewerkt. De cellen duurzame ontwikkeling zijn slechts op 22 september 2004 bij koninklijk besluit opgericht (zie §§112 en 113).
- 108 Het tweede federaal plan herinnert aan deze wettelijke verplichting om samenwerkingsprotocollen op te stellen.

## 2.2 Algemene richtsnoeren

- 109 Het eerste federaal plan bevat tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze vormen de pendant van het algemene karakter van het plan en moeten als leidraad dienen voor de actoren van het door de wet op gang gebrachte veranderingsproces.

*„Dit document [het federaal plan] telt slechts een honderdtal bladzijden en de te behandelen materie is immens. De vrijheid, die alle actoren van dit Plan kregen, kan slechts effectief werken als gemeenschappelijke richtsnoeren hun acties sturen in de richting van duurzame ontwikkeling. (...) Die richtsnoeren zijn aanbevelingen die de federale regering formuleert over de wijze waarop dit Plan en alle plannen die eruit voortkomen, toegepast zullen worden.” (§ 767 van het federaal plan).*

- 110 Het Rekenhof heeft de vier richtlijnen onderzocht voor de begeleiding of omkadering van de uitvoering van het plan. Ze beogen de verantwoordelijkheden van de federale departementen, de doelstellingen van de duurzame ontwikkeling, de middelen ingezet om de strategieën te verwezenlijken en de definitie van indicatoren inzake duurzame ontwikkeling.
- 111 De meeste van die maatregelen zijn echter in het stadium van de intenties gebleven, ondanks twee resoluties van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Een eerste resolutie, aangenomen in de plenaire zitting van 19 juli 2001<sup>20</sup>, vroeg dat de regering bij de concretisering van dat plan erop zou toezien dat het daadwerkelijk evalueerbaar zou zijn. De Kamer onderstreepte met name de noodzaak om indicatoren te definiëren en de doelstellingen en maatregelen te vertalen in de beleidsnota's en de begrotingen.

Op 31 maart 2003 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers een nieuwe resolutie<sup>21</sup> goed waarbij ze de regering uitnodigde om „haar inspanningen voor de toepassing van de maatregelen uit het federaal plan voor duurzame ontwikkeling voort te zetten, waarbij bijzondere aandacht dient uit te gaan naar het vijfde deel van dat plan (tien richtsnoeren voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling)”.

<sup>20</sup> Voorstel van resolutie betreffende duurzame ontwikkeling, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 0723/008.

<sup>21</sup> Voorstel van resolutie betreffende duurzame ontwikkeling, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, nr. 1894/007.

## 2.2.1 Verantwoordelijkheden van de federale departementen

Het richtsnoer inzake de verantwoordelijkheid van de federale departementen preciseert dat: „(...) de departementen verantwoordelijk zijn voor de opvolging van de verbintenissen, projecten en maatregelen, die zowel vroeger als recent door de regeringen werden goedgekeurd” (§ 770 van het plan) en het voorziet in de oprichting, indien mogelijk met de bestaande middelen, van een cel duurzame ontwikkeling per departement om de nationale en internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling op te volgen. „Zij moet intern zorgen voor informatie en sensibilisatie omtrent het belang van duurzame ontwikkeling. De interdepartementale coördinatie van die cellen gebeurt via de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. De ICDO moet in haar jaarrapporten een synthese geven van de vooruitgang die de departementen op het vlak van duurzame ontwikkeling maakten”.

- 112 Slechts enkele departementen hebben volledig gevolg gegeven aan dat richtsnoer en hebben een cel duurzame ontwikkeling opgericht<sup>22</sup>. De ICDO heeft bovendien geen coördinatie van de bestaande cellen georganiseerd en heeft in haar jaarrapporten de oprichting van die cellen en de geboekte vooruitgang niet vermeld.
- 113 Het laatste regeerakkoord van 14 juli 2003 bepaalt dat in de nieuwe regeerperiode werk wordt gemaakt van de invoering van het federaal plan 2000-2004. Het akkoord herneemt de intentie om cellen duurzame ontwikkeling op te richten bij de federale administratie. De Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 heeft het voorstel van de Minister van Ambtenarenzaken goedgekeurd om cellen duurzame ontwikkeling op te richten binnen elke federale overheidsdienst en programmatorische overheidsdienst. In totaal moesten achttien cellen tegen 1 juli 2004 worden opgericht. Tegen het einde van het jaar moeten ze een actieplan voorstellen. De cellen zijn geïnstalleerd op 22 september 2004.

Zoals het regeerakkoord bepaalt, zullen die cellen „(...) alle belangrijke overheidsbeslissingen op hun effect inzake duurzame ontwikkeling beoordelen. Dit mag evenwel nooit leiden tot een bijkomende vertraging in de besluitvorming”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> „Enkele departementen hebben gevolg gegeven aan die richtlijn om bij hen zo'n cel op te richten: bij Economische Zaken werd een cel Duurzame Ontwikkeling opgericht voor energie en een andere voor greening. De Ministeries voor Arbeid en Werkgelegenheid, Defensie en Verkeer hebben ook zo'n cel. De departementen Landbouw en Middenstand en Buitenlandse Zaken hebben een bestaande structuur belast met aspecten van duurzame ontwikkeling. De federale overheidsdienst Personeel en Organisatie en het Directoraat-generaal voor Ontwikkelingssamenwerking beperkten zich tot een cel voor interne milieuzorg. De departementen Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Telecommunicatie, Milieu, Sociale Zaken, de diensten van de Eerste Minister en de federale diensten voor wetenschap, techniek en cultuur (DWTC) kwamen die verbintenis niet na of antwoordden niet op de vragenlijst over de transversale aspecten van de uitvoering van het plan.”

Een stap naar duurzame ontwikkeling?, federaal rapport 2002, blz. 212.

<sup>23</sup> Verklaring van de federale regering, Parl. St. Kamer 51, 0020/001, blz. 38.

## 2.2.2 Verdere uitwerking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling

Het richtsnoer inzake de doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling (§§ 771 en 772 van het plan) heeft volgende doelen:

- a) door elk departement een inventaris laten opstellen van de verbintenissen die België inzake duurzame ontwikkeling heeft aangegaan;
- b) de uiteindelijke doelen inzake duurzame ontwikkeling die België heeft aangegaan, in „intermediaire” cijfermatige doelen omzetten, met een einddatum binnen het huidige decennium;
- c) de wetenschappelijke en maatschappelijke basis van die doelstellingen verruimen door de bijdrage van de wetenschappelijke instellingen en de politieke en advies- of overlegorganen.

Voorstellen over de goedkeuring van dergelijke doelstellingen zouden meer systematisch moeten worden geïntegreerd in de jaarverslagen van de leden van de ICDO.

- 114 De studie van de jaarrapporten van de leden van de ICDO toont aan dat de ultieme doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling die België heeft onderschreven, niet werden geïnventariseerd en niet in intermediaire doelstellingen werden vertaald. Er werd bovendien geen enkel voorstel in die zin geformuleerd.

Het secretariaat van de ICDO heeft wel in 2002 een inventaris opgemaakt van de internationale verdragen in verband met duurzame ontwikkeling en de verbintenissen die eruit voortvloeien.

## 2.2.3 Middelen voor de realisatie van de strategieën voor duurzame ontwikkeling

*„De goedkeuring van een beleid inzake duurzame ontwikkeling, en van de budgettaire en logistieke middelen om dit te verwezenlijken, maakt in het vervolg deel uit van één en hetzelfde politieke engagement. De goedkeuring van ambitieuze doelstellingen rond duurzame ontwikkeling mag niet in tegenspraak staan met de bescheidenheid van de toereikende middelen en de zwakke strategische mechanismen om ze te verwezenlijken”. (§ 775 van het plan).*

Dit richtsnoer voorziet in twee sleutelmaatregelen:

- a) de opmaak, binnen zes maanden na de publicatie van het plan, van een overzichtstabel van de verdeling van de verantwoordelijkheden en de middelen (inclusief budgettaire middelen) die gerealiseerd moeten worden;
- b) de ontwikkeling van analyse- en evaluatieprocedures die het mogelijk moeten maken in de toekomst een betere basis te hebben om keuzen en prioriteiten op te baseren.

- 115 De eerste maatregel werd niet volledig gerealiseerd terwijl de tweede nog niet in uitvoer is.
- 116 Nagenoeg vier jaar na de goedkeuring van het federaal plan, zijn noch de verdeling van de bevoegdheden noch de toewijzing van de middelen voor de realisatie ervan afgerond.

In 2001 werd wel een ontwerp van overzichtstabel van de verdeling van de verantwoordelijkheden en van de aan te wenden middelen opgesteld. Dat ontwerp is echter onvolledig gebleven omdat de gegevens over de jaarlijks geplande

budgettaire en menselijke middelen er niet in voorkomen. Het vermeldt bovendien geen enkele einddatum.

- 117 De ICDO heeft die mislukking toegeschreven aan het gebrek aan networking binnen de verschillende federale overheidsdiensten, aan de ontoereikende informatie over de budgettaire besluitvorming, en zelfs aan het gebrek aan wil<sup>24</sup>.

#### 2.2.4 Definitie van indicatoren van duurzame ontwikkeling

Het richtsnoer over de indicatoren van duurzame ontwikkeling wil de besluitvorming verbeteren door rekening te houden met de impact op lange termijn evenals met de economische, sociale en ecologische componenten.

De regering zou er daarvoor op moeten toezien dat alle federale departementen in de loop van het eerste jaar na de goedkeuring van het federaal plan een lijst zouden meedelen van uitdagingen die zich aandienen. Daarin moeten ze aangeven voor welke uitdagingen er indicatoren beschikbaar zijn en/of regelmatig gepubliceerd worden, en voor welke uitdagingen er indicatoren ontwikkeld worden of nog moeten worden ontwikkeld.

*„Ze [de regering] zal er ook op toezien dat de wetenschappelijke ondersteuning en de coördinatie van die inspanningen ruimschoots worden versterkt, zodat de verboddeling van de inspanningen terzake vermindert en om ervoor te zorgen dat vóór de uitwerking van het volgende plan een boordtabel van coherente indicatoren ter beschikking staat van een besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling.” (§ 783 van het plan)*

- 118 Uit de jaarrapporten van de ICDO en van haar leden blijkt niet dat de departementen een lijst van uitdagingen van het plan hebben ingediend waarvoor de indicatoren beschikbaar zijn, in voorbereiding zijn of nog moeten worden voorbereid.
- 119 De ICDO heeft niettemin in 2002 een proefgroep „indicatoren” opgericht. Die heeft op methodologisch vlak aanzienlijke hulp gekregen van een deskundige van het Federaal Planbureau en ook permanente ondersteuning van een deskundige van het Platform Indicatoren voor een Duurzame Ontwikkeling. Dat Platform wordt gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid.

Die proefgroep had als doel enerzijds indicatoren te identificeren waarmee de uitvoering en de verwezenlijking van de acties van het federaal plan kunnen worden opgevolgd, en anderzijds mechanismen voor gegevensverzameling in te voeren die het mogelijk maken die indicatoren te construeren. Alleen de methodologie om bepaalde indicatoren te identificeren, werd uitgewerkt. Daar het experiment niet kon worden voltooid<sup>25</sup>, werden geen stappen gezet om de indicatoren te berekenen. Het voorstel uit 2003 om een permanente werkgroep „indicatoren” op te richten die de werkzaamheden van de proefgroep zou voortzetten en die zou kunnen bijdragen tot de noodzakelijke sensibilisatie van de federale overheidsdiensten voor het gebruik van indicatoren, werd niet gerealiseerd.

Het secretariaat van de ICDO preciseert hierbij dat dit voorstel niet in de praktijk is gebracht omdat op dat ogenblik alle beschikbare werkkracht op het secretariaat ingezet werd voor de voorbereiding van het tweede federaal plan (voorontwerp, raadpleging, ontwerp). Niettemin is in dat tweede plan een inventaris van de

Standpunt van de onderzochte diensten

<sup>24</sup> ICDO, Jaarrapport 2001, blz. 10.

<sup>25</sup> De problemen waarmee de deelnemende administraties worden geconfronteerd, zijn de aanzienlijke investering in tijd en personeel (bijkomende werkbelasting en noodzaak om verschillende personen per administratie erbij te betrekken) en het ontbreken van een gegevensbank.



nuttige indicatoren gepland tegen de lente van 2005. Een nieuwe werkgroep wordt eerlang opgericht.

- 120 Er kon geen overzichtstabel van coherente indicatoren voor de besluitvorming worden opgesteld voordat het tweede federaal plan uitgewerkt was en het blijft moeilijk te situeren waar België zich bevindt op het vlak van de duurzame ontwikkeling.

### 2.3 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005

- 121 De regering verwacht dat de ICDO, hierbij geholpen door zijn secretariaat en de POD Duurzame Ontwikkeling, „een maximale inspanning zal leveren om tegen eind 2005 met elke federale overheidsdienst en alle relevante publieke instellingen een samenwerkingsakkoord af te sluiten”.
- 122 Wat de richtsnoeren betreft, kondigt de regering de volgende maatregelen aan:
- De minister bevoegd voor ambtenarenzaken en de staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling leggen tegen eind april een nota aan de Ministerraad voor over de oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling.
  - De Minister van Buitelandse Zaken en de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling worden ermee belast een gedetailleerd verslag uit te brengen over de uitvoering van paragrafen 771 en 772 van het federaal plan 2000-2004 (die voorzagen in een inventaris van de internationale verbintenissen van België op het vlak van duurzame ontwikkeling en de vertaling daarvan in doelstellingen op korte en lange termijn).
  - De Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling legt aan de regering voor welke maatregelen uit het eerste Federaal Plan nog zouden moeten worden meegenomen onder wiens verantwoordelijkheid en anderzijds wie de verantwoordelijkheid draagt voor de 31 acties uit het tweede federaal plan.
  - Een wetenschappelijk onderzoek is aan de gang om te komen tot een duurzaamontwikkelingseffectenbeoordeling in elke FOD en POD vanaf 2006.
  - Wat tot slot de indicatoren van duurzame ontwikkeling betreft, is eind 2004 opdracht gegeven aan de leden van ICDO om indicatoren te definiëren voor de opvolging van de maatregelen uit het federaal plan 2004-2008.

Het Rekenhof merkt echter op dat de Ministerraad nog niet de budgettaire aspecten overwogen heeft van de acties om het federaal plan voor duurzame ontwikkeling te realiseren.

## Hoofdstuk 3

### Structurele aspecten van de wet van 1997

---

- 123 Het Rekenhof heeft in het eerste hoofdstuk de fouten vastgesteld die zijn binnengeslopen bij de conceptie en de uitvoering van de bepalingen over het ecologische beheer in het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling. In het tweede hoofdstuk heeft het erop gewezen dat de maatregelen die waren gepland om het federaal plan uit te voeren, te weinig concrete invulling hebben gekregen. In dit derde hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof de structurele aspecten van de wet en van de ermee verbonden uitvoeringsbesluiten die kunnen verklaren waarom er een kloof bestaat tussen woord en daad.
- 124 Het onderzoek slaat op de vraag of de middelen en de timing van de evaluatie waarin bij of krachtens de wet is voorzien, ertoe kunnen bijdragen het beleid inzake duurzame ontwikkeling te verbeteren.

#### 3.1 Onmogelijkheid om het tempo in acht te nemen

##### 3.1.1 Actiologica van de wet

###### *Leercyclus*

- 125 Zoals bepleit door de internationale aanbevelingen inzake duurzame ontwikkeling stelt de wet van 1997 een cyclisch leerproces in.
- 126 De wet<sup>26</sup> bepaalt dat om de vier jaar een federaal plan wordt opgemaakt op basis van het federaal rapport en preciseert dat het plan voor het eerst wordt vastgesteld uiterlijk dertig maanden nadat de wet in werking getreden is.
- 127 Wat betreft het federaal rapport, bepaalt de wet<sup>27</sup> dat dit rapport om de twee jaar wordt opgesteld door het Federaal Planbureau. Ze preciseert ook dat er voor de eerste keer een rapport moet worden opgesteld uiterlijk achttien maanden nadat de wet in werking is getreden.
- 128 De wet bevat dus een cyclisch tijdschema, waardoor het eerste federaal plan heeft kunnen meegenieten van de inbreng van het eerste federaal rapport. Door naleving van dat tijdschema zou in de toekomst in elk federaal plan rekening moeten kunnen worden gehouden met de lessen die zijn getrokken uit twee federale rapporten.

---

<sup>26</sup> Artikelen 3 en 6 van de wet.

<sup>27</sup> Artikelen 7 en 9 van de wet.

In haar mededeling over de evaluatienormen en best practices herinnert de Europese Commissie eraan dat ze zich geëngageerd heeft „(...) in een leerproces, waarbij ze uitgaat van het principe dat de evaluatie een grote rol meespeelt in het beslissingsproces.

*In die optiek moeten de evaluaties voor de beheerders een hulpmiddel vormen dat hen moet toelaten het beste beleid en de beste programma's uit te werken en dat moet toelaten te komen tot betere resultaten voor alle types van activiteiten.*

*Die evaluaties moeten de beheerders ook objectieve analyses aanreiken over de doeltreffendheid en de relevantie van die politieken, programma's en activiteiten. Ze moeten bovendien alternatieve methodes voorstellen om de verwachte resultaten te bereiken.” (vertaling)*

Europese Commissie, C(2002) 5267, 23 december 2002

### **Federaal rapport**

- 129 Artikel 7 van de wet bepaalt dat het federaal rapport dat het Federaal Planbureau opstelt, volgende elementen omvat:
1. een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen;
  2. een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling;
  3. een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's.
- 130 De wet kent aan de federale rapporten een heel ruime draagwijdte toe en belast het Federaal Planbureau met een echte opdracht inzake evaluatie van het overheidsbeleid en inzake toekomstonderzoek.
- 131 Voor de uitvoering van die opdrachten heeft het Federaal Planbureau voor zichzelf de lat zeer hoog gelegd. Het heeft zich inderdaad voorgenomen van het federaal rapport een instrument maken waarvan de ambities verder reiken dan de voorbereiding van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling.

*Volgens het Federaal Planbureau „hebben de federale rapporten(...) de ambitie tegelijk wetenschappelijk verantwoord en nuttig voor het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling te zijn. Ze geven informatie over de huidige en vroegere toestand en over verschillende visies op de toekomst van de samenleving.(...) Die rapporten zijn referentiedocumenten voor het debat over duurzame ontwikkeling tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Ze richten zich zowel tot de politieke wereld (regering, parlement, politieke partijen, enz.) als tot het maatschappelijk middenveld (grote maatschappelijke groepen, adviesraden, enz.), de overheidsdiensten en de media. De inhoud van de rapporten is echter ook bestemd voor een ruimer publiek. Iedereen is immers betrokken bij duurzame ontwikkeling”.*

*Een stap naar duurzame ontwikkeling? samenvatting, Federaal Planbureau, 2002, blz. 2.*

De wet bepaalt dat het federaal rapport wordt meegedeeld aan de ICDO en aan de Minister (bevoegd voor Leefmilieu) die het bezorgt aan de Ministerraad, aan de wetgevende kamers, aan de Federale Raad en aan de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen. Ook verschillende internationale instanties ontvangen het. In de praktijk wordt het rapport sinds 1999, toen de post van minister of staatssecretaris voor de Duurzame Ontwikkeling gecreëerd werd, voorgelegd aan de minister of staatssecretaris met die portefeuille.

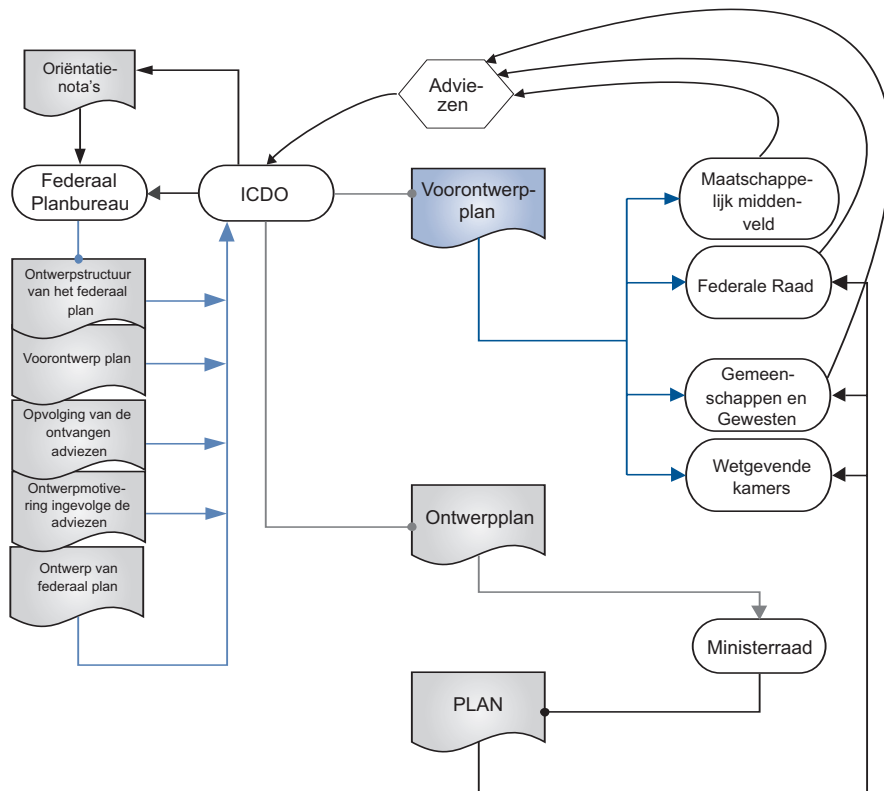
## *Federaal Plan*

- 132 Het federaal plan bepaalt welke maatregelen op federaal niveau moeten worden genomen om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Volgens de wet moet het plan rekening houden met de elementen van een langetermijnvisie en moet het een actieplan bevatten waarin de nadere regels voor de uitvoering ervan worden vastgelegd. De wet bepaalt dat het Federaal Planbureau volgens de richtlijnen van de ICDO een voorontwerp van plan voorbereidt op basis van het federaal rapport.
- 133 Aangezien voor de uitwerking van het federaal plan het participatieprincipe wordt gehuldigd, gaat er een belangrijke fase van raadpleging mee gepaard. Het voorontwerp wordt immers gedurende negentig dagen voor advies voorgelegd aan de Federale Raad en aan een raadpleging van de bevolking. Deze raadpleging van de bevolking moest door de ICDO worden georganiseerd, maar is sindsdien toevertrouwd aan de POD Duurzame Ontwikkeling<sup>28</sup>.
- 134 Het voorontwerpplan wordt ook voorgelegd aan de wetgevende kamers en aan de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen.
- 135 Op het einde van de raadpleging moeten de ontvangen adviezen binnen zestig dagen worden onderzocht; na afloop van die termijn keurt de ICDO een ontwerp goed dat ze vervolgens aan de Ministerraad voorlegt.
- 136 Elk nieuw plan moet uiterlijk drie maanden voordat de lopende planperiode verstrijkt, worden vastgesteld. Het plan wordt vastgesteld voor vier jaar bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Het wordt megedeeld aan de wetgevende kamers, aan de Federale Raad en aan de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen evenals aan verschillende internationale instanties.
- 137 Rekening houdend met de termijn die de Ministerraad nodig heeft om een zo belangrijk programmeringsdossier te onderzoeken, duurt het nagenoeg een jaar om een federaal plan uit te werken en af te ronden.
- 138 Het eerste plan werd vastgelegd op 19 september 2000<sup>29</sup> en is van toepassing tot 18 december 2004, omdat de geldigheid ervan werd verlengd<sup>30</sup>. Zowel de thema's als de principes inzake duurzame ontwikkeling die voor het eerste federaal plan in aanmerking werden genomen, berusten op lessen getrokken uit het eerste federaal rapport. Dat is meteen een eerste realisatie van de leercyclus die de wet heeft ingesteld.
- 139 Het schema op basis waarvan het eerste federaal plan werd uitgewerkt, ziet er als volgt uit:

<sup>28</sup> Een koninklijk besluit van 2 april 2003 wijzigt het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking. Naast die overdracht van de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de raadpleging van de bevolking, heeft dat KB de duur ervan eveneens opgetrokken van zestig naar negentig dagen, naar analogie met de termijn waarover de Federale Raad beschikt om zich uit te spreken.

<sup>29</sup> Koninklijk besluit van 19 september 2000, via uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2000.

<sup>30</sup> Koninklijk besluit van 22 oktober 2003.



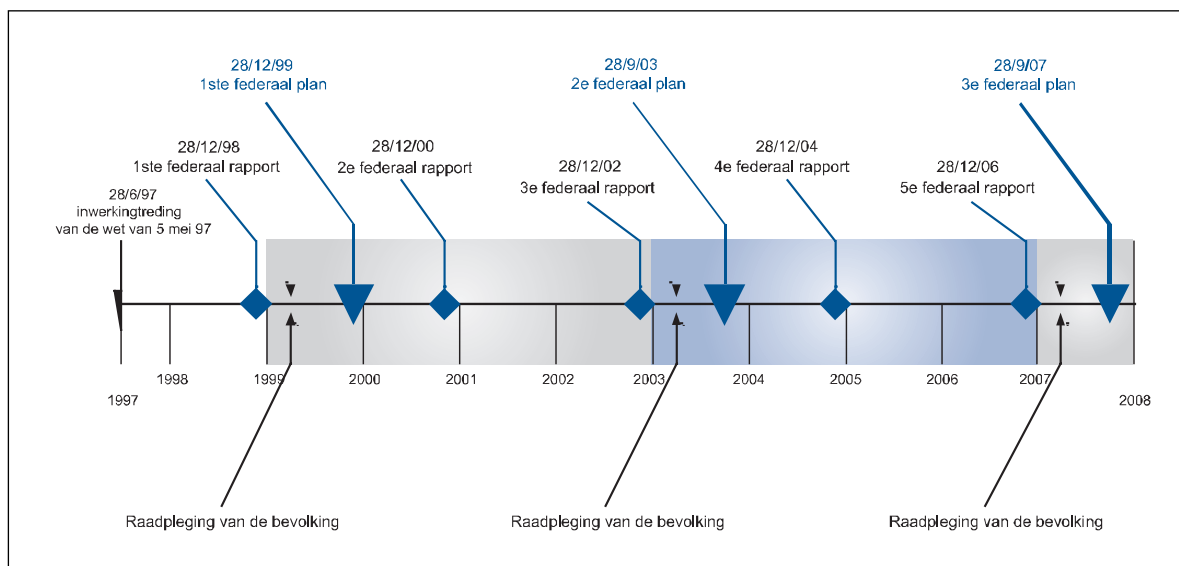
- 140 Van 15 februari tot 14 mei 2004 werd het voorontwerp van tweede plan inzake duurzame ontwikkeling voorgelegd aan de bevolking en aan de Federale Raad. Het tweede plan is bij koninklijk besluit van 28 oktober 2004 vastgelegd.
- 141 Voor dat tweede federaal plan hebben het Federaal Planbureau, de POD Duurzame Ontwikkeling en de ICDO hun krachten gebundeld voor de uitwerking van het voorontwerp en de verwerking van de adviezen. Dankzij de inbreng van de POD Duurzame Ontwikkeling en de occasionele versterking door de ICDO, was de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau hierbij minder sterk betrokken dan bij het eerste plan.

### 3.1.2 Tijdschema van de leercyclus

#### *In de wet bepaald tijdschema*

- 142 Rekening houdend met de datum van inwerkingtreding van de wet, nl. op 28 juni 1997, kan het tijdschema van de planning- en evaluatiecyclus inzake duurzame ontwikkeling gemakkelijk worden opgesteld:
- een eerste federaal rapport uiterlijk in december 1998, waarop om de twee jaar een nieuw rapport volgt;
  - een eerste plan uiterlijk in december 1999, waarop om de vier jaar een nieuw plan volgt.

Indien dat tijdschema zou zijn opgevolgd, zou dat de volgende tijdslijn hebben gegeven.

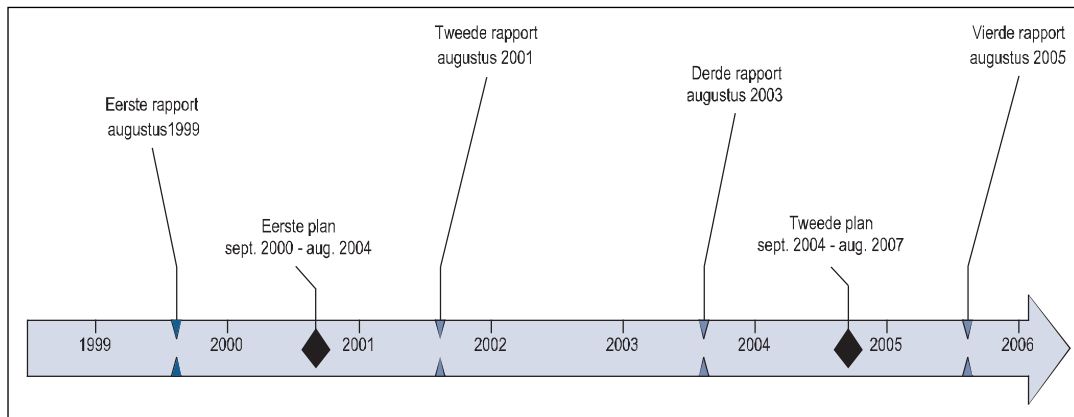


- 143 De cyclische timing die de wet heeft ingesteld, maakt het mogelijk om voor het eerste rapport dat na de inwerkingtreding van een federaal plan tot stand kwam, na een jaar de stand van zaken en de vooruitzichten te actualiseren. Ze liet ook toe te zien in hoeverre de geplande maatregelen waren uitgevoerd. De totstandkoming van een tweede rapport twaalf maanden voor het einde van de periode die door het federaal plan wordt gedekt, lijkt nuttig in het kader van de uitwerking van het volgende plan.
- 144 Wanneer het geplande tijdschema werd nageleefd, kon men dus over twee federale rapporten (in december 2000 en december 2002) beschikken vooraleer het tweede plan tegen december 2003 te finaliseren.
- 145 Het tijdschema dat de wet voorschrijft, en dat weliswaar voor verbetering vatbaar is, is potentieel doeltreffend. In de feiten is er echter een verschuiving in de tijd opgetreden.

### **Werkelijk tijdschema**

- 146 In werkelijkheid was het eerste federaal rapport pas beschikbaar in augustus 1999 (met een vertraging van acht maanden dus), wegens de redenen onderzocht in punt 3.1.3. Het rapport werd weliswaar in achttien maanden geredigeerd zoals de wet het bepaalt. Die termijn is echter pas ingegaan in januari 1998 op het ogenblik dat de groep van deskundigen *Task Force Duurzame Ontwikkeling* werd opgericht binnen het Federaal Planbureau, d.w.z. zes maanden na de inwerkingtreding van de wet.
- 147 Het eerste federaal verslag analyseert het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling van juni 1992 tot juni 1998.
- 148 Het was toen niet meer mogelijk de geplande wettelijke timing voor het eerste plan na te leven, inzonderheid wegens de termijnen noodzakelijk voor de raadpleging van de bevolking. Het eerste plan werd uiteindelijk vastgesteld bij koninklijk besluit in september 2000, d.w.z. binnen de bij wet bepaalde twaalf maanden (maximumtermijn) tussen het eerste rapport en het eerste plan.

- 149 Door de vertraging bij het eerste federaal rapport en bijgevolg bij het eerste plan, moest de begindatum van de bij wet bepaalde termijnen worden aangepast, wat zou hebben geleid tot het hiernavolgende tijdschema.



- 150 Het tweede federaal rapport kan echter niet worden gerealiseerd tegen de geplande datum. De datum voor de opmaak werd met zestien maanden verschoven, tot 31 december 2002, door een bepaling ingevoegd door artikel 86 van de programmawet van 30 december 2001<sup>31</sup>.
- 151 Dat tweede rapport, dat op het beleid van juni 1998 tot december 2001 slaat, werd uiteindelijk in februari 2003 gepubliceerd, d.w.z. met achttien maanden vertraging ten opzichte van de cyclus ingesteld door de wet van 1997 en aangepast aan de finalisatiedatum van het eerste federaal plan.
- 152 Aangezien het derde federaal rapport niet werd opgesteld voor het tweede federaal plan (2004-2008)<sup>32</sup>, heeft dat plan geen voordeel kunnen halen uit de lessen van twee federale rapporten.
- 153 Als conclusie kan worden gesteld dat de leercyclus die de wet heeft ingesteld, niet werd nageleefd, aangezien het voorontwerp van het tweede federaal plan in 2004 enkel kon worden afgerond op basis van één federaal rapport, waarvan de meeste gegevens waren afgesloten op 31 december 2001.

### 3.1.3 Vastgestelde moeilijkheden

- 154 Als verklaring waarom het zo moeilijk is het tempo uit de wet te volgen, halen de actoren de talrijke opdrachten aan waarmee het Federaal Planbureau is belast, de beperkte middelen en de inhoud zelf van de cyclus.

#### *Opdrachten van het Federaal Planbureau en beperkte middelen*

- 155 De ICDO heeft in haar evaluatie van de wet van 5 mei 1997 en de uitvoering ervan het niet-volhouden van het tempo als volgt verklaard: „Met betrekking tot het federale rapport is het duidelijk dat de samenstelling van de TFSD<sup>33</sup>, die pas

<sup>31</sup> *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2001.

<sup>32</sup> De publicatie van het derde federaal rapport is gepland voor het einde van het eerste trimester van het jaar 2005.

<sup>33</sup> *Task Force Sustainable Development* (Task Force Duurzame Ontwikkeling).

*kon worden aangevat nadat hiervoor budgettaire middelen voorhanden waren, de vertraging van de publicatie van het eerste rapport volledig verklaart. Voor de volgende rapporten stelt zich eveneens een middelenprobleem. Gezien de ICDO voor het uitschrijven van het voorontwerp en het ontwerp van federaal plan, wegens het ontbreken van een eigen secretariaat, in belangrijke mate is aangewezen op de hulp van de TFSD van het FPB, is het voor deze kleine groep mensen onmogelijk om een tweejaarlijkse cyclus van rapportering te volgen, wanneer binnen deze twee jaren ook een federaal plan dient opgesteld te worden.”<sup>34</sup> Dezelfde redenen worden ook aangehaald bij de uiteenzetting van de voormelde programmawet.*

- 156 De wet van 1997 bepaalt immers dat het Federaal Planbureau meewerkt aan verschillende fasen van de planning- en evaluatiecyclus van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling en ze belast het Planbureau met het opstellen van het tweejaarlijkse rapport. Het koninklijk besluit van 1 december 1998<sup>35</sup> preciseert de verschillende taken van het Federaal Planbureau bij de voorbereiding van het federaal plan. De wet bepaalt bovendien dat het Federaal Planbureau ook het secretariaat van de ICDO verzorgt<sup>36</sup>.
- 157 Daaruit volgt dat zodra er vertraging optreedt, die kan verergeren omdat het inzetten van personeel om een rapport te finaliseren, conflicteert met het inzetten van het nodige personeel om het volgende plan uit te werken.
- 158 Volgens de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau vertegenwoordigde het werk om het eerste federaal plan uit te werken aldus het equivalent van meer dan één jaar, wat heeft geleid tot een vertraging voor het tweede federaal rapport.
- 159 Slechts in 2001 heeft het secretariaat van de ICDO het nodige budget gekregen om twee wetenschappelijk medewerkers in dienst te nemen. Vanaf de herfst van 2003 konden door akkoorden met de ministers en staatssecretarissen bevoegd voor duurzame ontwikkeling drie bijkomende medewerkers in dienst genomen worden op basis van jaarlijkse contracten, dus zonder enige garantie op werkzekerheid<sup>37</sup>. Anderzijds heeft Federaal Planbureau bijna alle werkingskosten van de ICDO die te maken hadden met secretariaatswerk, vertaling van documenten, publicatie van rapporten enz. voor zijn rekening genomen, met uitzondering van de uitgaven voor de organisatie van de raadpleging van de bevolking over de voorontwerpen van federaal plan in 2000 en 2004 en de publicatie van het definitieve plan.
- 160 De moeilijkheden die kunnen rijzen bij de onderlinge betrekkingen tussen het Federaal Planbureau en de ICDO worden onderzocht in punt 3.2 van dit hoofdstuk.

### **Beleidscyclus**

- 161 De federale raad beveelt in zijn advies van 12 mei 2004 over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling aan de beleidscyclus opnieuw te

<sup>34</sup> Bijlage bij het rapport van de ICDO voor het jaar 2000.

<sup>35</sup> Koninklijk besluit tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de ICDO, gewijzigd door het koninklijk besluit van 8 december 2003.

<sup>36</sup> Het koninklijk besluit betreffende de werking van de ICDO bepaalt dat het secretariaat ervan wordt waargenomen door de vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau. Die kan zich hiervoor laten bijstaan door personeelsleden van het Planbureau. Sinds 2001 beschikt het secretariaat van de ICDO over eigen personeel, dat echter nog steeds wordt gehuisvest en aangeworven door het Federaal Planbureau. Het is namelijk zo dat de ICDO geen rechtspersoonlijkheid bezit.

<sup>37</sup> Op 1 januari 2004 hadden al twee medewerkers het secretariaat verlaten.



onderzoeken: „De raad is er zich wel van bewust dat er zich een probleem van timing stelt in het proces: zo was het eerste plan pas goed halfweg toen het tweede al diende geconcipeerd te worden; het eerste plan loopt nog steeds door, en bij de publicatie van het voorontwerp van het tweede plan waren de rapporten 2003 van de ICDO (rapporten die de implementatie van het eerste plan evalueren) nog niet verschenen. Dit timingprobleem stelt zich ook voor de federale rapporten: een rapport dat op tijd komt om bij te dragen tot de voorbereiding van een plan kan slechts een onvoldoende lange periode van de uitvoering van het voorgaande plan evalueren.”

Het secretariaat van de ICDO wijst erop dat niets de ICDO belet om binnen vier jaar, als het tweede plan ten einde loopt en nog voor de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van het derde plan, de publicatie van zijn jaarverslag 2007 te vervroegen. De wet bepaalt immers alleen een uiterste datum van publicatie.

Standpunt van de onderzochte diensten

- 162 Er dient in dat verband te worden toegevoegd dat de wet weliswaar het tempo van de vervaldagen van de plannen en van de federale rapporten bepaalt, maar dat ze niet preciseert wat de periode is die elk federaal rapport beoogt en dat ze evenmin preciseert hoeveel tijd er is gepland om de rapporten uit te werken en te finaliseren.
- 163 Om te kunnen bijdragen tot de uitwerking van een beleid inzake duurzame ontwikkeling moeten die rapporten echter stipt en actueel zijn. Zijn ze dat niet, dan kan er ofwel geen rekening mee gehouden worden bij de uitwerking van de federale plannen, ofwel slaat hun informatie dan op een toestand die potentieel sterk is geëvolueerd.
- 164 De rapporten van de leden van de ICDO, die één van de voornaamste informatiebronnen over het beleid duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het federaal plan zouden moeten vormen, worden echter slechts één keer per jaar voorgelegd. In de praktijk is dat tegen 31 maart van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking hebben<sup>38</sup>.
- 165 Zodra die informatie beschikbaar is, zou het analyseren en finaliseren van een federaal rapport momenteel zes tot negen maanden in beslag nemen.
- 166 Die temporele aspecten mogen echter niet de inhoudelijke kwesties die in de rapporten aan bod komen, van secundair belang maken. Ze mogen meer in het bijzonder niet de doeltreffendheid van de rapporten aantasten als instrument om rekenschap te geven over het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het federaal plan<sup>39</sup>.
- 167 Over een cyclus van vier jaar lijkt het in ieder geval heel moeilijk twee federale rapporten te produceren waarvan de finalisatie negen maanden in beslag neemt, plus één federaal plan waarvan de uitwerking nagenoeg twaalf maanden vergt.

Bij dit punt merkt het secretariaat van de ICDO op dat als het kan rekenen op een stabiele groep medewerkers en de hulp van de POD Duurzame Ontwikkeling, de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Bureau de voorbereiding van het federaal plan niet meer voor zijn rekening hoeft te nemen, waardoor een periode van twaalf maanden vrij komt.

Standpunt van de onderzochte diensten

- 168 Het is ondenkbaar dat het volgende plan inzake duurzame ontwikkeling wordt uitgesteld zolang de federale rapporten nog niet zijn opgesteld. In de logica van het leerproces dat op internationaal vlak wordt voorgestaan, komen de processen

<sup>38</sup> Naar analogie van de vervaltermijn die de wet heeft bepaald voor het jaarrapport van de werkzaamheden van de ICDO.

<sup>39</sup> Zie hierover punt 1.3.2 van dit verslag.

echter als belangrijker naar voren dan het principe van een actieplan vastgelegd voor vier jaar.

*„Men dient meer de nadruk te leggen op de aspecten participatie en lessen trekken van het proces dan op het document dat het product van dat proces is”. (vertaling)*

*Intégrer l’environnement et le développement durable à la prise de décisions, Rapport van de secretaris-generaal, Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, Verenigde Naties, 1997<sup>40</sup>.*

Volgens de OESO „dient men om de duurzame ontwikkeling te vatten in een strategische optiek, in staat te zijn anders te denken en te handelen.” Bedoeling is:

- *ervan afzien een actieplan dat voor eens en voor altijd is vastgelegd, te definiëren en uit te voeren, en veeleer trachten flexibele systemen in te voeren om de performantie van het overheidsbeheer te verbeteren teneinde de coherentie te bevorderen tussen de verschillende maatregelen die werden genomen (...)*
- *overstappen van een visie toegespitst op de te voeren acties naar een concept dat is toegespitst op de resultaten (de impact van de genomen maatregelen)” (vertaling)*

*Stratégies de développement durable, les lignes directrices du CAD, OESO, 2001, blz. 27.*

- 169 Zowel de frequentie (vier jaar) als de inhoud (identificatie van maatschappelijke problemen en geplande acties) van het federaal plan doen bovendien de vraag rijzen naar de koppeling ervan met de regeringsverklaringen: ofwel stemt het federaal plan overeen met de cyclus van een regeringsverklaring, in welk geval het onderscheid tussen die twee programmeringsinstrumenten tot verwarring kan leiden, ofwel vallen de cycli van die programma's niet samen en dient de vraag naar hun verenigbaarheid te worden gesteld.

Commentaar van  
de administratie

De POD Duurzame Ontwikkeling meent dat het toekomstgerichte en anticiperende aspect van een langetermijnplan zoals het Rekenhof dat aanbeveelt, niet mag worden verwaarloosd. De POD meent dat een plan over dertig tot veertig jaar, dat elke tien jaar herzien wordt, heel wat voordelen zou hebben:

- Het zou een globale visie geven, waarin de vierjaarlijkse plannen verwerkt zouden kunnen worden.
- Het kan op nationaal vlak opgezet worden.
- De raadpleging van de bevolking zou erdoor vergemakkelijkt worden.

- 170 Voor de federale rapporten, die de bestaande toestand en het gevoerde beleid analyseren en evalueren en een toekomstgerichte visie geven, zou de wettelijke frequentie verminderd kunnen worden, als de maatregelen binnen de federale Staat zelf beter opgevolgd worden. Tegelijk zou de draagwijdte van de rapporten meer toegespitst kunnen worden op de in de wet bepaalde evaluatieve en toekomstgerichte analyses.

Commentaar van  
de administratie

Het secretariaat van de ICDO voegt hieraan toe dat veeleer de draagwijdte van de rapporten zou kunnen worden herzien dan de frequentie ervan. Zo hoeven ze niet elk afzonderlijk alle beschrijvingen en analyses te bevatten die artikel 7 van de wet voorschrijft. Het ene kan het accent volledig leggen op een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen

<sup>40</sup> Geciteerd door de Commissaris voor Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling van Canada in een rapport *Avancer dans la voie du progrès, la deuxième génération de stratégies de développement durable*, december 1999.

en mogelijke scenario's voor de toekomst, terwijl het volgende rapport het gevoerde beleid kan evalueren.

- 171 Dit onderscheid tussen de interne opvolging en de externe evaluatie kan eveneens zorgen voor een betere scheiding van de functies van de ICDO en die van het Federaal Planbureau (zie verder).

*De opvolging heeft als doelstelling toe te zien op het beheer en op de naleving van de verplichting om rekenschap af te leggen terwijl de evaluatie een correlatie wil leggen tussen de acties en de veranderingen die zich inzake duurzame ontwikkeling hebben voorgedaan. Een goede opvolging is geïntegreerd in de processen en wordt door de actoren uitgevoerd.*

*De evaluatie zal bij voorkeur door buitenstaanders gebeuren, d.w.z. door onafhankelijke instellingen. Een externe evaluatie kan de betrokken partijen meer duidelijkheid bieden en de belangenconflicten vermijden of oplossen die soms door zelfevaluatie ontstaan. (vertaling)*

*Les stratégies de développement durable, recueil de ressources, IIED, UNDP en OESO, 2002.*

## 3.2 Betrekkingen tussen het Federaal Planbureau en de ICDO

### 3.2.1 Onderlinge afhankelijkheid

- 172 De wet van 1997 en het koninklijk besluit over de organisatie en de werking van de ICDO plaatsen de ICDO en het Federaal Planbureau in een onderlinge relatie van rechter en partij.
- 173 Artikel 17 van de wet vermeldt bij de opdrachten van de ICDO „het geven van oriëntaties aan het Federaal Planbureau bij zijn opdrachten bedoeld in de huidige wet en bij het waken over de goede uitvoering.” Artikel 4 preciseert in dat verband dat „het voorontwerpplan wordt voorbereid door het Federale Planbureau op basis van de aanwijzingen van de Commissie”.
- 174 De ICDO draagt de verantwoordelijkheid voor het federaal plan, terwijl het Federaal Planbureau van zijn kant aan de uitwerking ervan moet meewerken (zie punt 3.1.3 over de deelname van het Federaal Planbureau aan het federaal plan).
- 175 Het Federaal Planbureau is verantwoordelijk voor het federaal rapport, dat inzonderheid moet handelen over het federaal plan. Wel moet het vooraf de ICDO informeren<sup>41</sup>.
- 176 De wet bepaalt dat de vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau bij de ICDO het secretariaat ervan waarneemt. Concreet is dit de adjunct-commissaris van het Plan, die eveneens lid is van het directiecomité van het Federaal Planbureau. Als secretaris van de ICDO maakt hij eveneens deel uit van het bureau ervan. Overigens is de Task Force van het Federaal Planbureau met raadgevende stem vertegenwoordigd in het bureau van de ICDO.
- 177 Die onderlinge afhankelijkheden zouden de objectiviteit van de federale rapporten kunnen schaden of in ieder geval afbreuk kunnen doen aan het imago ervan.

<sup>41</sup> Artikel 23 van het koninklijk besluit tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de ICDO bepaalt dat het Federaal Planbureau tijdens het jaar waarin een federaal rapport dient opgesteld te worden, vóór 31 maart van het lopend jaar een ontwerp van structuur en vóór 30 september van het lopend jaar een eerste ontwerp van federaal rapport ter kennisgeving aan de ICDO voorlegt. Deze datums werden vastgelegd in overeenstemming met de aanvankelijk in de wet bepaald vervaltermijnen en ze werden sindsdien niet meer herzien.

Eenzijds moet het Federaal Planbureau een beleid evalueren dat het mee uitwerkt. Anderzijds werkt de ICDO mee aan de uitwerking van de federale rapporten.

*De objectiviteit van een evaluatie steunt in theorie op de criteria onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het doel van die criteria is te waarborgen dat de conclusies van de evaluatie niet worden beïnvloed door de persoonlijke voorkeuren of de institutionele posities van de verantwoordelijken van de evaluatie, of dat die voorkeuren op zijn minst voldoende werden geëxpliciteerd of gecontroleerd opdat men zou kunnen veronderstellen dat een andere evaluatie die op dezelfde vragen zou antwoorden en die dezelfde methodes zou gebruiken, tot dezelfde conclusies zou leiden. (vertaling)*

*Conseil scientifique de l'évaluation, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, La documentation française, Parijs, 1996.*

Commentaar van  
de administratie

Voor het secretariaat van de ICDO zou het toegestaan zijn de wet te interpreteren door duidelijk de respectieve bevoegdheden van de verschillende partijen te onderscheiden:

- „de Regering vaardigt vierjaarlijks een federaal plan duurzame ontwikkeling uit, waarvan de voorbereiding valt onder de verantwoordelijkheid van de ICDO die hiervoor een beroep kan doen op het Federaal Planbureau;
- de ICDO volgt de uitvoering van dit plan op en rapporteert hierover;
- het FPB verzekert het secretariaat van de ICDO, maar ook hier behoort, zoals bij de voorbereiding van het federaal plan, de verantwoordelijkheid van wat het secretariaat doet bij de ICDO (en het ICDO-bureau);
- het FPB stelt elke twee jaar een federaal rapport op waarvoor het de eindverantwoordelijkheid draagt, maar waarbij de ICDO eventueel oriëntaties kan geven.”

### 3.2.2 Noodzaak om de respectieve bevoegdheden beter te onderscheiden

178 De behoefte aan goede communicatie tussen onafhankelijke organen mag niet worden verward met een onduidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden. De noodzaak om de respectieve bevoegdheden te splitsen werd trouwens al onderstreept door het adviesorgaan voor duurzame ontwikkeling.

De Federale Raad koos ervoor het Federaal Planbureau niet bij de uitwerking van het federaal plan te betrekken.

*De Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (de latere Federale Raad) had in zijn advies van 29 november 1996 over het voorontwerp van wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling opgemerkt: „In het voorontwerp worden zowel het Plan als het Rapport door dezelfde instelling opgemaakt, nl. het Federale Planbureau. Nochtans is de aard van beide documenten fundamenteel verschillend. Het Rapport geeft een wetenschappelijke, objectieve stand van zaken, terwijl het Plan een document is dat opgesteld wordt met oog voor het haalbare, met consultatie van de administraties en de doelgroepen. Het Plan overspant daarenboven verschillende beleidsdomeinen. Deze fundamentele verschillen moeten ook in de procedure voor de uitwerking van de beide documenten tot uiting komen.”*

*In zijn advies van 28 november 2000 over de aanpassing van de wet onderstreepte de Federale Raad dat „aangezien het rapport door het Federaal Planbureau wordt opgesteld, het verkieslijk zou zijn dat het plan door een andere instelling zou worden opgesteld” en stelde hij voor de wet te herzien en te bepalen dat een andere instelling het plan redigeert.*

Volgens het secretariaat van de ICDO laat niets toe ervan uit te gaan dat de Federale Raad dat standpunt nog altijd volgt.

Standpunt van de onderzochte diensten

- 179 In het algemeen is het Rekenhof van oordeel dat het beter is dat de entiteit die het overheidsbeleid evalueert, niet heeft meegewerkt aan de uitwerking of uitvoering ervan.

Om die functiescheiding te garanderen, beveelt het Rekenhof aan de uitwerking van het federaal plan te scheiden van die van het federaal rapport.

- 180 Op dit moment neemt het Federaal Planbureau deel aan verscheidene fasen van de planningscyclus en stelt het het federaal rapport op. Het neemt ook het secretariaat van de ICDO waar.

Gezien de noodzakelijke onafhankelijkheid waardoor een evaluatiefunctie gekenmerkt moet zijn, is het meer gerechtvaardigd om die functie bij het Federaal Planbureau te behouden dan de voorbereiding van de planning. Die optie zou bovendien de gelegenheid bieden om het federaal rapport te laten profiteren van de geavanceerde expertise die andere diensten van het Federaal Planbureau verworven hebben op het vlak van duurzame ontwikkeling. Daarnaast zou de onafhankelijkheid tussen de actoren beter gegarandeerd zijn als het secretariaat van de ICDO uit de opdrachten van het Federaal Planbureau wordt weggehaald.

Het secretariaat van de ICDO is niet overtuigd van de noodzaak om het Federaal Planbureau van één van zijn twee opdrachten te ontheffen. Het wijst op de omvang van de opdracht van de Task Force van het Federaal Planbureau en dus op het lastenboek van de federale rapporten dat andere opdrachten omvat dan alleen de evaluatie van het beleid, die voor problemen zou kunnen zorgen. Het wijst er ook op dat gegevens gemakkelijker kunnen worden verzameld als de verschillende teams binnen dezelfde instelling samenzitten. Als de plannings- en evaluatieteams gescheiden zouden worden, zou dat bovendien niet bijdragen tot de capaciteitsopbouw en het leerproces die de wet van 1997 ingevoerd heeft. Ook de ervaring opgebouwd door die twee teams zou in het gedrang komen, gezien de beperkte beschikbare middelen. Tot slot is het bijzondere karakter van het Federaal Planbureau (autonome overheidsinstelling, zonder uitvoerende functie binnen het beleid en met een wetenschappelijke geloofwaardigheid) een belangrijke troef, ook voor het secretariaat van de ICDO als interdepartementaal overleg- en coördinatie-instrument. Het lijkt het secretariaat dan ook weinig verstandig om dat bijzondere karakter in de toekomst alleen ten dienste te stellen van één team.

Standpunt van de onderzochte diensten

Voor het Rekenhof verklaart de huidige onderlinge afhankelijkheid tussen de functies waarom de leercyclus ingevoerd door de wet, onderbroken is. Een duidelijkere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden over de verschillende organen zou ook bijdragen tot een bredere verspreiding van de expertise op het vlak van duurzame ontwikkeling.

### 3.3 Vermogen om van verklaringen over te stappen naar verwezenlijkingen

#### 3.3.1 Referentiecriteriën van de OESO

- 181 De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft een lijst van referentiecriteriën opgesteld die als oriëntaties worden voorgesteld aan de besluitnemers om de coherentie en de integratie van het beleid ter ondersteuning van de duurzame ontwikkeling te verbeteren, met name<sup>42</sup>:

<sup>42</sup> OESO, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence.*

1. een gedeeld begrip van duurzame ontwikkeling;
  2. een duidelijk engagement en een duidelijke richting;
  3. specifieke institutionele mechanismen om de integratie te sturen;
  4. een echte participatie van de betrokken actoren;
  5. een doeltreffend beheer van de kennis.
- 182 Deze criteria brengen de voornaamste hindernissen aan het licht die op nationaal niveau moeten worden overwonnen om de institutionele uitdagingen aan te kunnen die samenhangen met het nastreven van de doelstelling van duurzame ontwikkeling. Ze zijn gebaseerd op de ervaring van de OESO-landen en meer in het bijzonder op de resultaten van gevalstudies met betrekking tot vijf landen<sup>43</sup>. Ze werden door het Rekenhof in aanmerking genomen op grond van de expertise die de OESO bezit inzake evaluatie van het overheidsbeleid.
- 183 De actiologica van de wet van 1997 werd geconfronteerd met de eerste drie criteria, die directer betrekking hebben op de capaciteit om het federaal plan uit te voeren.

### 3.3.2 Gedeeld begrip van duurzame ontwikkeling

- 184 „De overheid moet erop toezien dat de precieze economische, sociale en ecologische werkelijkheid van de duurzame ontwikkeling duidelijk wordt begrepen, net zoals de banden die ertussen bestaan.”<sup>44</sup>
- 185 In werkelijkheid werden de federale overheidsdiensten weinig gesensibiliseerd voor het federaal plan en is het slechts op beperkte schaal verspreid.
- 186 Het koninklijk besluit dat de maatregelen moest vastleggen om aan het federaal plan zoveel mogelijk bekendheid te geven<sup>45</sup>, werd nooit genomen.
- 187 Er is een elektronische versie van het federaal plan beschikbaar op de internet-site van de ICDO en een gedrukte versie kon op aanvraag worden verkregen. Ondanks de aanbevelingen van de Federale Raad<sup>46</sup>, werd echter geen andere bepaling genomen.
- 188 Er was bovendien bepaald dat de cellen duurzame ontwikkeling binnen de federale overheidsdiensten zouden zorgen voor informatie en sensibilisering, maar die cellen werden nooit opgericht.
- 189 Het gebrek aan communicatie bij het eerste federaal plan heeft nadelig kunnen werken voor de capaciteit om de federale overheidsdiensten en de burgers te mobiliseren voor de inzet van de duurzame ontwikkeling en de integratie ervan in de besluitvormingsprocessen en in het dagelijkse gedrag.

### 3.3.3 Duidelijk engagement en een duidelijke richting

- 190 „Het is onontbeerlijk een duidelijke verbintenis aan te gaan en een duidelijke richting uit te zetten binnen de regering ten opzichte van de doelstellingen

<sup>43</sup> OESO, *La gouvernance pour le développement durable: étude de cinq pays de l'OCDE*, 2002.

<sup>44</sup> OESO, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence*, p. 7 (criterium I).

<sup>45</sup> Ter uitvoering van artikel 5, §3, van de wet van 1997.

<sup>46</sup> Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, driemaandelijks nieuwsbrief nr. 5, oktober 2000, blz. 1-2.

*inzake duurzame ontwikkeling, en ook bekendheid te geven aan die verbintenis om als basis te dienen voor het ontplooiën van een concrete strategie en de acties die eruit voortvloeien. (...) Maar het is even essentieel de capaciteiten om ze uit te voeren te versterken in het geheel van de organisaties van de overheidssector”.*<sup>47</sup>

- 191 Op de verbintenis die in verschillende regeringsverklaringen ten aanzien van duurzame ontwikkeling werd geformuleerd, volgden geen concrete doelstellingen die op doeltreffende wijze werden doorgegeven aan de verschillende niveaus van de federale administratie.
- 192 Het eerste hoofdstuk van dit verslag heeft immers aangetoond dat het belang van de voorbeeldfunctie die de federale Staat uitoefent op het vlak van milieuzorg, werd onderschat en geen resultaten heeft opgeleverd. Meer in het algemeen ging het tweede hoofdstuk erover dat de maatregelen uit de wet of het plan onvoldoende geconcretiseerd worden om het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te implementeren.
- 193 Dat ontbreken van echte verwezenlijkingen wijst op een gebrek aan een duidelijke richting. Dat gebrek aan richting is van bij de goedkeuring van het federaal plan tot uiting gekomen door zijn hybride statuut. Het werd eveneens vastgesteld in de samenstelling van de ICDO en heeft zich logischerwijze doorgetrokken in ontbrekende of ontoereikende uitvoeringsmiddelen.

#### **Hybride statuut van het federaal plan**

- 194 De wetgever heeft voor het plan gekozen voor een vrij sterk statuut. De wet van 1997 bepaalt immers dat het door de Koning wordt vastgesteld bij in Minister-raad overlegd besluit.
- 195 De Raad van State had in zijn advies over dat wetsontwerp vastgesteld dat de juridische draagwijdte van het plan nergens uitdrukkelijk werd gedefinieerd. Op een vraag hierover had de regeringsafgevaardigde geantwoord dat het de bedoeling was het plan dwingend te maken voor de federale overheidsdiensten, maar dat de opgelegde maatregelen volgens de gewone wettelijke procedures zouden moeten worden gerealiseerd.
- 196 Het eerste federaal plan inzake duurzame ontwikkeling wordt echter ingeleid door een kadertekst waarin de federale regering preciseert: „*Het federaal plan bezit zowel kenmerken van een normatieve als van een indicatieve planning. Hoewel het plan wordt vastgesteld door middel van een koninklijk besluit, heeft het geen dwingend karakter en geen onmiddellijke gevolgen voor de burgers*”<sup>48</sup>.
- 197 Deze inleidende kadertekst ontnemt het federaal plan een echte reglementaire kracht. Dat hybride statuut en het gebrek aan communicatie over het federaal plan dragen niet bij tot de responsabilisering van de federale overheidsdiensten.

#### **Samenstelling van de ICDO**

- 198 De samenstelling van de ICDO wordt geregeld bij wet<sup>49</sup>. De wet schrijft voor dat elk lid van de federale regering een vertegenwoordiger aanstelt.

<sup>47</sup> OESO, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence, p. 7 (criterium II)*.

<sup>48</sup> Federaal Plan, p. 3

<sup>49</sup> Artikel 16 van de wet van 1997.

- 199 De ICDO herinnert er in een advies aangaande de wet aan dat tijdens de parlementaire debatten over het wetsontwerp „*de regering enerzijds voorstander was van een vertegenwoordiging door 'hoge' ambtenaren om de continuïteit te verzekeren, maar dit tevens wou koppelen aan een politieke 'verantwoordelijkheid'. Beleidsvoorbereiding en -opvolging kunnen inderdaad niet gebeuren in een politiek vacuüm.*”<sup>50</sup>
- 200 De ICDO heeft in dat advies gewezen op de moeilijkheden die inherent zijn aan dat dubbele mandaat:
- de leden hebben geen individueel mandaat dat hen toelaat zich uit te spreken en beslissingen te nemen namens de minister die ze vertegenwoordigen;
  - de wet legt geen verband tussen het lid van de ICDO en de ministeries en publieke instellingen onder de bevoegdheid van het regeringslid die het lid in kwestie aanwijst;
  - er bestaat een risico dat belangrijke diensten niet rechtstreeks worden vertegenwoordigd omdat de verdeling van de ministerportefeuilles niet altijd overeenstemt met de structuur van de federale overheidsdiensten<sup>51</sup>.
- 201 Naast de opmerkingen van de ICDO zelf rijst de vraag welk gezag de leden hebben ten aanzien van de diensten en instellingen die ressorteren onder de minister die ze vertegenwoordigen. Dat punt komt niet aan bod in de wet- en regelgeving.
- 202 In oktober 2003 wijzigde de Ministerraad de samenstelling van de ICDO<sup>52</sup>. De wijziging had tot doel een politieke grondslag te geven aan de voorbereidende werkzaamheden van de voorontwerpen van de plannen – waarbij het koninklijk besluit verantwoordelijkheden terzake toevertrouwt aan de „*vergadering van de vertegenwoordigers van de regeringsleden*” – en de vertegenwoordiging van de federale overheidsdiensten te verbeteren.
- De ICDO is voortaan immers samengesteld uit leden<sup>53</sup> die op meer rechtstreekse wijze de ministers en staatssecretarissen vertegenwoordigen. Ze wordt bijgestaan door vertegenwoordigers van de verschillende federale departementen die als experts zitting nemen. Die experts worden aangewezen door de voorzitter van het directiecomité van elke federale overheidsdienst en maken deel uit van hun cel duurzame ontwikkeling.
- Deze nieuwe samenstelling zal de regeringscontrole op de werkzaamheden van de ICDO versterken.

### 3.3.4 Specifieke instellingen om de integratie te sturen

- 203 „*Het bestaan van een instelling die de toepassing moet omkaderen van de strategieën inzake duurzame ontwikkeling en die geroepen is om als 'katalysator'*

<sup>50</sup> Advies over 'een evaluatie van de wet van 5 mei 1997 en de uitvoering hiervan tijdens de voorbije drie jaren' gericht aan de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling, Jaarrapport van de ICDO 2000, blz. 21-29.

<sup>51</sup> Om de vertegenwoordiging van de federale diensten te verbeteren, hebben bepaalde regeringsleden bijkomende vertegenwoordigers aangewezen als deskundigen bij de ICDO.

<sup>52</sup> Koninklijk besluit van 8 december 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de ICDO.

<sup>53</sup> Die leden kunnen ambtenaren zijn, of leden van het secretariaat of van de strategische cel van een minister of staatssecretaris.



te fungeren, is bijzonder belangrijk, evenals de invoering van mechanismen voor tegensprekelijke evaluatie.”<sup>54</sup>

Voor de OESO<sup>55</sup> zou de voortrekkersrol van het „katalysatordepartement” duidelijk moeten zijn en als zodanig moeten worden erkend door alle ministeries. Die rol omvat een kritische evaluatie van de formulering en realisatie van de sectorale strategieën, ook wat de gebruikte instrumenten betreft. De katalysator moet de uitvoering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling sturen en dat proces moet in het traditionele kader van de uitwerking en de uitvoering van het overheidsbeleid geïntegreerd worden.

- 204 De wet heeft geen instelling aangewezen die moet fungeren als katalysator om te waken over de integratie van de duurzame ontwikkeling en over de coördinatie van de uitvoering van het federaal plan. Het enige orgaan dat op dit ogenblik kan bijdragen tot de verwezenlijking van het federaal plan werd niet door de wet van 1997 opgericht. Het gaat om de POD Duurzame Ontwikkeling, die in de praktijk enkel als stimulerende instelling optreedt.
- 205 Om te vermijden dat de uitvoering van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling overgelaten wordt aan de betrokken ministers en departementen, zonder institutioneel kanaal, beveelt het Rekenhof aan de rol van katalysator toe te kennen aan een specifiek orgaan. Dat orgaan zou verantwoordelijk zijn voor de impulsen die gegeven moeten worden aan het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, met respect voor het participatiebeginsel dat daaraan inherent is.
- 206 Geen enkele van de actoren die aan de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling meewerken, bezet trouwens een strategische positie binnen de Staat of werkt mee aan het politiek of administratief besluitvormingsproces. Dat heeft tot gevolg dat de duurzame ontwikkeling niet goed in de definitie en de uitvoering van het gevoerde beleid is geïntegreerd.

Het secretariaat van de ICDO stelt de vraag of de nieuwe samenstelling van de ICDO, die meer rechtstreeks in verbinding staat met de beleidsraden van de leden van de regering, die vaststelling in de toekomst niet zou kunnen wijzigen.

Standpunt van de onderzochte diensten

### 3.4 Ontoereikende uitvoeringsmiddelen

- 207 Het federaal plan werd niet vertaald in departementale plannen, de budgettaire aspecten ervan werden verwaarloosd en de capaciteit om het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, werd slechts met vertraging en mondjesmaat versterkt. Ter herinnering: voor duurzame ontwikkeling werd slechts één milieuadviseur in plaats van drie in dienst genomen bij de coördinatiecel. Daarnaast vermeldt de overzichtstabel van verantwoordelijkheden en middelen van één van de richtsnoeren uit het federaal plan geen enkele begrotingsinformatie.

„Een strategie die niet goed wordt uitgevoerd, is weinig waard (...). De impliciete wens om kortetermijnkosten te vermijden duidt op een gebrek aan politieke wil om langetermijnproblemen aan te pakken.”

Mededeling van de Europese Commissie over het milieubeleid 2003, Versteving van de milieupijler van duurzame ontwikkeling, COM(2003)745 definitief van 3 december 2003

<sup>54</sup> OESO, *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable, liste de critères de référence, p. 8 (criterium 3)*.

<sup>55</sup> *La gouvernance pour le développement durable*, studie van vijf landen, OESO, 2002.

- 208 Het richtsnoer in verband met de verantwoordelijkheden en de middelen werd niet doeltreffend geconcretiseerd (zie punt 2.2.3). Het federaal plan werd bovendien niet binnen elke federale overheidsdienst in de beheersplannen vertaald.
- 209 In tegenstelling tot wat de wet voorschrijft, bevat het federaal plan geen actieplan dat de nadere regels voor de uitvoering ervan vastlegt en dat in het bijzonder de maatregelen, de middelen en de termijnen bepaalt die worden voorgesteld om de vastgelegde doelstellingen te realiseren. Evenmin worden de in acht te nemen prioriteiten vastgesteld.
- 210 De wet heeft bepaald dat de Federale Raad beschikt over een dotatie ten laste van de federale begroting<sup>56</sup>. Deze dotatie vormt de enige permanente financieringsgrondslag waarin is voorzien.

Er werden weliswaar begrotingskredieten uitgetrokken voor de aanwerving van experts door het Federaal Planbureau en voor het secretariaat van de ICDO. Ook meer recent nog werden kredieten goedgekeurd om enkele aspecten van de werking van de POD Duurzame Ontwikkeling te implementeren, maar om het federaal plan zelf te verwezenlijken, is er geen enkel specifiek middel voorzien.

Tot besluit van zijn tweede federaal rapport onderstreept het Federaal Planbureau dat „zonder een toereikende afstemming tussen genomen beslissingen en de middelen voor hun uitvoering (door onder andere de regeringen en het parlement), de federale administratie in gebreke zal blijven ten aanzien van duurzame ontwikkeling.”

Federaal Planbureau, *Een stap naar duurzame ontwikkeling?*, federaal rapport, 2002, blz. 222.

- 211 Inmiddels zijn de capaciteiten versterkt; het betreft in hoofdzaak de oprichting van een Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling bij koninklijk besluit van 25 februari 2002. Artikel 2 van dat besluit preciseert de opdrachten van die nieuwe dienst inzake duurzame ontwikkeling als volgt:
- voorbereiding van het beleid;
  - coördinatie van de uitvoering van het beleid;
  - terbeschikkingstelling van expertise.

Het koninklijk besluit preciseert dat die opdrachten echter moeten worden uitgevoerd zonder de opdrachten in het gedrang te brengen die bij wet aan de ICDO of aan het Federaal Planbureau zijn toegewezen. Die reserve wordt echter op dit moment niet meer gerespecteerd.<sup>57</sup>

In die context heeft de voorzitter van deze nieuwe dienst *managementplan 2003-2008* zijn opdracht als volgt geherformuleerd: „De Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling moet expertise ter beschikking stellen (de federale overheidsdiensten technische steun aanbieden in samenwerking met de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling). Dat moet op twee manieren gebeuren: steun verlenen bij de voorbereiding van het beleid op het niveau van het Planbureau en steun bij het vertalen van dat beleid.” (vertaling)

Tijdens de audit werd gevraagd welk institutioneel orgaan met de uitvoering van het federaal plan belast is. De ICDO en het Federaal Planbureau wezen de Programmatorische overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling aan, terwijl die laatste stelde dat de uitvoering onder zijn bevoegdheid viel, maar ook onder die van de ICDO.

<sup>56</sup> Artikel 15 van de wet van 1997.

<sup>57</sup> Koninklijk besluit van 8 september 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 februari 2002 houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling.

- 212 De nieuwe POD is opgericht om het aantal personeelsleden te verhogen dat kan meewerken bij de planning en de uitvoering van het beleid<sup>58</sup>. Hij beschikt echter niet over begrotingskredieten om zijn personeel te bezoldigen.
- 213 De voorzitter van de programmatorische overheidsdienst is op 12 november 2002 in dienst getreden en in 2003 werden 10 van de 15 geplande personeelsleden effectief naar die nieuwe dienst gedetacheerd.
- 214 De POD Duurzame Ontwikkeling werd eveneens belast met de opvolging en de coördinatie van de cellen Duurzame Ontwikkeling die in elke federale overheidsdienst moeten worden opgericht. Ook moest hij een methodologie ontwikkelen waarnaar die cellen kunnen teruggrijpen om de impact van de beslissingen inzake duurzame ontwikkeling te evalueren.
- 215 In de praktijk heeft de POD Duurzame Ontwikkeling aan de actoren uit de wet zijn medewerking verleend om het tweede federaal plan uit te werken en tracht hij bilaterale samenwerkingen op gang te brengen met de federale overheidsdiensten. Daarbij lijkt de ICDO eerder de interdepartementale aspecten voor haar rekening te nemen.
- 216 Binnen een institutioneel schema dat in detail is bepaald in de wet, werd bij de oprichting van die nieuwe dienst niet grondig nagedacht over zijn positionering en werden de reglementaire bepalingen over de uitwerking van het federaal plan niet aangepast. Alleen voor de organisatie van de raadpleging van de bevolking werden regelingen getroffen<sup>59</sup>.

### 3.5 Antwoord van de Ministerraad van 25 maart 2005

- 217 De regering onderschrijft de vaststelling van het Rekenhof dat het tijdschema dat de wet voorschrijft potentieel doeltreffend is. Ze schrijft de vastgestelde moeilijkheden toe aan het gebrek aan middelen waarmee de organen bedoeld in de wet te kampen hebben. *„De regering maakt zich sterk dat de potentiële doeltreffendheid ook effectief kan worden bereikt in de komende jaren bij de voorbereiding van het derde Federaal Plan, dat in werking moet treden eind 2008. Het derde Federaal Rapport zal immers ter beschikking zijn in september 2005, het vierde Federaal Rapport in september 2007. Op die manier zal het volgende Federaal Plan zich kunnen baseren op twee rapporten.*
- 218 De andere overwegingen over de afstemming van de planning in relatie tot de regeerperiode en / of op lange termijn moeten het voorwerp uitmaken van een diepgaande bespreking. Dit is een onderwerp dat zich echter niet beperkt tot de wet van 5 mei 1997. De regering nodigt dan ook de Senaat, de parlementaire reflectiekamer, uit om zich hierover te buigen.
- 219 De regering gaat akkoord met de vaststelling dat de schijn van een verwarring tussen 'rechter' en 'partij' moet worden vermeden. De relaties tussen de verschillende spelers (Task Force Duurzame Ontwikkeling, ICDO Secretariaat, POD Duurzame Ontwikkeling) moeten dan ook worden uitgeklaard en desgevallend veranderd worden met het oog op verduidelijking. De regering zal dit onderzoeken en belast de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling met de coördinatie. De regering verwacht de resultaten hiervan tegen eind mei 2005 op de Ministerraad.

<sup>58</sup> Algemene beleidsnota 'Duurzame ontwikkeling', DOC Kamer 51 0325/013 van 10 november 2003.

<sup>59</sup> Hoofdstuk X van het koninklijk besluit van 1 december 1998.

## Hoofdstuk 4

### Conclusies en aanbevelingen

---

#### 4.1 Moeizame verwezenlijking

- 220 Het Rekenhof heeft gebreken vastgesteld bij de conceptie en de uitvoering van de bepalingen van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling in verband met de milieuzorg. Meer in het algemeen heeft het ook leemten vastgesteld in de middelen om te rapporteren en heeft het geconstateerd dat de geplande maatregelen om het federaal plan te realiseren niet geconcretiseerd worden.

#### *Slecht begin*

- 221 De doelstellingen van het federaal plan inzake milieuzorg van de overheidsdiensten zijn kwalitatief zwak en hebben het niet mogelijk gemaakt het beheer van de federale overheidsdiensten te verbeteren. Dit kan voornamelijk worden verklaard doordat een beginbalans ontbrak en doordat de beschikbare gegevens en de mogelijke progressiemarges onvoldoende zijn geanalyseerd.
- 222 Het federaal plan omvat geen actieplan dat het mogelijk maakt de vastgelegde doelstellingen te bereiken. Het criterium inzake rendabiliteit van de investeringen (vijf jaar) is bovendien niet aangepast aan de belangen die bij duurzame ontwikkeling op het spel staan. De coördinatie van de milieuzorg van de federale overheidsdiensten bleek daarenboven ontoereikend te zijn, hetzij door een gebrek aan middelen, hetzij omdat projecten onvolledig werden gerealiseerd.
- 223 De ontwikkelde instrumenten (federaal charter en overzichtstabel van milieuzorg) volstaan niet om het gewenste gedrag uit te lokken en de gevolgen ervan te meten. Meer nog, er werden enkel gegevens inzake milieuzorg vergaard voor een weinigzeggend aantal gebouwen en niet al die gegevens werden benut.
- 224 Op basis van de rapporten van de leden van de ICDO kan men zich geen idee vormen van de vooruitgang die op het vlak van duurzame ontwikkeling is geboekt in de diensten of instellingen die ze vertegenwoordigen. Er bestaat geen totaalbeeld van de verwezenlijking van het federaal plan. Het jaarrapport van de ICDO zelf heeft, zoals bepaald is in de wet, betrekking op haar eigen activiteiten.

#### *Weinig veranderd*

- 225 Vier jaar na de goedkeuring van het federaal plan kan de milieuzorg van de overheidsdiensten nog altijd niet worden geëvalueerd: een stand van zaken opmaken blijft nog altijd één van de doelstellingen van het voorontwerp van tweede federaal plan. Sinds 2002 werd trouwens geen enkel overzicht van de toestand op het vlak van milieuzorg meer gepubliceerd.
- 226 Slechts weinig middelen uit het federaal plan zijn ingevoerd. Hoewel in de geproduceerde rapporten te lezen stond dat die middelen ontoereikend waren of dat de invoering van sturingsinstrumenten uit het federaal plan gebrekkig verliep, werd geen enkele corrigerende maatregel genomen.
- 227 De federale regering is er tot slot niet in geslaagd de criteria van een duurzame ontwikkeling te integreren in het beheer van de domeinen en diensten die onder haar gezag vallen.

### ***Geen aandacht voor richtsnoeren***

- 228 De maatregelen waarin de wet of het plan zelf voorzien hebben om het federaal plan te concretiseren, zijn algemeen gesproken slechts intenties gebleven.
- 229 Hoewel ze daartoe wettelijk verplicht was, heeft de ICDO nog geen samenwerkingsprotocollen met de federale overheidsdiensten gesloten waarin hun opdrachten, de methodologische normen, de algemene richtsnoeren en de aanbevolen termijnen worden gedefinieerd.
- 230 De regering en de federale overheidsdiensten hebben nauwelijks aandacht besteed aan de richtsnoeren die de uitvoering van het federaal plan moeten begeleiden of omkaderen, hoewel de Kamer van Volksvertegenwoordigers verscheidene resoluties daarover heeft goedgekeurd.

### ***De wil tot verandering zichtbaar maken***

- 231 De Staat moet des te meer een voorbeeldfunctie vervullen omdat hij, door zijn bevoegdheden, slechts een beperkte rol kan spelen en een geringe impact kan hebben. Deze voorbeeldfunctie is noodzakelijk om de sensibilisering voor de impact van de duurzame ontwikkeling geloofwaardig te maken en bij de burgers en de andere actoren de gewenste veranderingen teweeg te brengen.
- 232 De federale Staat mag die voorbeeldfunctie niet enkel uitoefenen via een – momenteel ontbrekend – communicatiebeleid, maar moet ook zijn acties sturen en er rekenschap over afleggen.
- 233 De Ministerraad heeft de ministers respectievelijk bevoegd voor de Regie der Gebouwen, voor begroting, voor ambtenarenzaken en voor duurzame ontwikkeling gevraagd meerdere initiatieven te nemen om aan de vermelde problemen tegemoet te komen. Als maatregelen worden onder meer gepland het gebruik van een softwareprogramma ontwikkeld door de Regie der Gebouwen, het opnemen van duurzame ontwikkeling in het beheer van de federale overheidsdiensten, en budgettaire mogelijkheden om milieuzorg te promoten.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005

## **4.2 Onvoldoende coördinatie van de milieuzorg**

- 234 Het onderzoek van de milieuzorg van de overheidsdiensten heeft aangetoond hoe belangrijk de coördinatiefunctie is. Die coördinatiefunctie moet, wat ook het orgaan moge zijn die ze uitoefent, erop toezien dat de gevoerde acties relevant, coherent en doeltreffend zijn.
- 235 Wanneer men aan de coördinatiefunctie, zoals nu het geval is, enkel de opdracht verbindt om gegevens te vergaren, te analyseren, te synthetiseren en de implementatie van het federaal ecologisch charter op te volgen, biedt dat onvoldoende garanties dat de strategische doelstellingen zullen worden bereikt.
- 236 Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat er een echte coördinatiefunctie zou komen in de fase vóór de uitvoering van het gewenste beleid inzake milieuzorg, om ervoor te zorgen dat de strategische doelstellingen worden vertaald in operationele doelstellingen en in actieplannen.
- 237 Deze coördinatiefunctie zou over adequate middelen en over voldoende gezag moeten beschikken om het transversaal beleid te sturen en erop toe te zien dat de begrotingskredieten in overeenstemming zijn met de nagestreefde doelstellingen.

Zo zouden bijvoorbeeld de doelstelling van een vermindering van het energieverbruik en de voor de investeringen vereiste kredieten moeten worden geïntegreerd in de budgettaire meerjarenplanning.

- 238 De versterking van de coördinatiefunctie zou er ook toe moeten bijdragen dat de federale overheidsdiensten in hun geheel en de overheidsinstellingen die van deze overheidsdiensten afhangen, beter over de geboekte vooruitgang in de milieuzorg rapporteren.
- 239 Met het oog op een slagkrachtige coördinatiestructuur, heeft de federale regering besloten de middelen van de POD Duurzame Ontwikkeling te versterken. Hiertoe zal ze onderzoeken hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe kan worden ingevuld.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005

### 4.3 Kloof tussen woord en daad

- 240 Op de verbintenis uit de regeringsverklaringen om een beleid van duurzame ontwikkeling uit te bouwen, volgden geen concrete doelstellingen die op doeltreffende wijze werden doorgegeven naar de verschillende niveaus van de federale administratie.
- 241 Dat ontbreken van een duidelijke richting werd duidelijk zodra het federaal plan werd goedgekeurd en het heeft zich logischerwijze vertaald in uitvoeringsmiddelen die ofwel er niet waren ofwel onvoldoende bleken.

Bij de goedkeuring van het plan heeft de federale regering immers de tekst ingeleid door een kadertekst waardoor het elke reglementaire kracht mist.

Het federaal plan werd evenmin uitgesplitst in departementale plannen, de budgettaire aspecten ervan werden verwaarloosd en de capaciteit om het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, werd slechts recent in beperkte mate versterkt.

Zowel wat de milieuzorg van de overheidsdiensten betreft als wat de werking van de organen betreft die zijn opgericht of opdrachten kregen door de wet van 1997, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de toegekende middelen niet in verhouding staan tot de acties die moeten worden ondernomen.

- 242 Er werd bovendien geen communicatiebeleid uitgebouwd om de overheidsdiensten en de burgers te mobiliseren, bij te dragen tot de uitvoering van het federaal plan en het belang van de duurzame ontwikkeling te integreren in het dagelijks leven.
- 243 Die gebreken bij de implementering staan in contrast met de zorg die werd besteed aan de procedure voor de uitwerking van het federaal plan en maken hiervan veeleer een streefdoel dan een instrument van het gevoerde beleid.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005

- 244 De regering heeft beslist dat de samenwerkingsprotocollen tussen de ICDO en de federale overheidsdiensten en instellingen afgesloten moeten zijn voor het einde van 2005. Ze heeft eveneens verschillende maatregelen goedgekeurd om de richtsnoeren uit het Federaal Plan te concretiseren om aldus de uitvoering daarvan te garanderen.
- 245 Het Rekenhof merkt daarbij op dat de regering zich er in het algemeen toe verbonden heeft de middelen te versterken van de spelers binnen de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, maar zich niet uitgesproken heeft over de middelen voor de uitvoering van het beleid.

#### 4.4 Geen institutionele katalysator

- 246 De wet heeft geen enkele instelling aangesteld om erop toe te zien dat de duurzame ontwikkeling wordt geïntegreerd in het overheidsbeleid, noch om de uitvoering van het federaal plan te coördineren. Die uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van elke minister en elke overheidsdienst, zonder institutionele stimulans.
- 247 Omdat er geen orgaan is dat voldoende gezag heeft om de uitvoering van het federaal plan te stimuleren en te coördineren, berust deze uitvoering enkel op zin voor initiatief, overtuigingskracht en goede wil. De federale diensten leggen bovendien niet op doeltreffende wijze rekenschap af over hun acties. Ze worden evenmin aangemoedigd om het federaal plan te verwezenlijken en ze lopen geen enkele sanctie op, zelfs als het evident is dat de doelstellingen niet zijn bereikt.
- Bepaalde maatregelen in het federaal plan hebben weliswaar een concrete invulling gekregen en een bepaalde impact gehad. Die verwezenlijkingen, die niet noodzakelijkerwijze kunnen worden toegeschreven aan de door de wet ingestelde structuur, worden echter niet benut door de bestaande rapporteringsmiddelen.
- 248 Zowel de instrumenten (het plan en de rapporten) als de actoren van de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling (de ICDO, het Federaal Planbureau en de POD Duurzame Ontwikkeling) bevinden zich in de marge van het politieke en administratieve besluitvormingsproces van de Staat.
- Hoewel die situatie veeleer gunstig is voor de uitwerking van een onafhankelijk federaal rapport, doet ze de vraag rijzen of de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling die in het federaal plan zijn vooropgesteld, haalbaar en adequaat zijn.
- 249 Om voor die vaststellingen een oplossing te vinden, beveelt het Rekenhof aan de rol van katalysator toe te kennen aan een specifiek orgaan, zonder daarbij noodzakelijkerwijze het aantal actoren te vergroten. Dat orgaan zou verantwoordelijk zijn voor de impulsen die aan het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling gegeven moeten worden.
- 250 Voor de federale regering is de aanbevolen institutionele verankering wel degelijk geconcretiseerd door de oprichting van de POD Duurzame Ontwikkeling en de versterking van de middelen ervan. Ook de oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling en de link met zowel de POD Duurzame Ontwikkeling en de ICDO getuigen van de wil tot versterking van het overheidsapparaat.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005

#### 4.5 Noodzaak om de leercyclus te herzien

##### *Doorbreking van de leercyclus*

- 251 Doordat het tweede federaal rapport achttien maanden vertraging heeft opgelopen, werd de leercyclus die de wet van 1997 had ingesteld, doorbroken. Dat heeft als gevolg dat het tweede federaal plan geen voordeel kan putten uit de lessen van een actueel en stipt federaal rapport.
- 252 Die vertraging wordt vooral verklaard door de talrijke opdrachten die het Federaal Planbureau moet vervullen. De wet draagt het Federaal Planbureau immers op het voorontwerpplan voor te bereiden en het tweejaarlijks rapport te redigeren. Ze bepaalt bovendien dat het eveneens het secretariaat van de ICDO waarneemt.
- 253 De schaarste van de beschikbare middelen ligt aan de oorsprong van heel wat van de vastgestelde moeilijkheden. De verschillende actoren die zijn belast met

de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling (de ICDO, het Federaal Planbureau, en meer recent de POD Duurzame Ontwikkeling) moeten de beschikbare middelen bundelen om de verschillende opdrachten te kunnen vervullen die zijn bepaald in de wet of in de daaruit voortvloeiende besluiten.

- 254 Het moeten delen van deze middelen heeft tot gevolg dat processen die continu zouden moeten verlopen (met name om de geplande vervalttermijnen in acht te nemen), nu in sequenties verlopen. De uitwerking van het federaal rapport wordt belemmerd door de opstelling van het plan enzovoort. Zodra er zich ergens een vertraging voordoet, komen alle volgende vervaldatum in gevaar.
- 255 Over een cyclus van vier jaar lijkt het hoe dan ook heel moeilijk twee federale rapporten klaar te krijgen waarvan de finaliseringsprocedure negen maanden duurt en een federaal plan waarvan de uitwerking nagenoeg twaalf maanden vergt.

### ***Noodzaak om het tempo te herzien***

- 256 Zowel de frequentie (vier jaar) van het plan als de inhoud ervan (identificatie van de maatschappelijke problemen en geplande acties) doen de vraag rijzen naar de terugkoppeling van het plan aan de beleidsverklaringen van de federale regering en de begrotingsdocumenten.
- 257 Een oplossing zou erin bestaan het federaal plan veeleer op te vatten als een strategisch instrument dat de toekomstvisie beschrijft die de federale Staat op middellange en lange termijn (van tien tot dertig jaar) wil realiseren. Ook zou men de tussenliggende doelstellingen en de nodige acties kunnen integreren in de klassieke programmerings- en beheersinstrumenten van de regering en van de federale overheidsdiensten.

Dat onderscheid zou de mogelijkheid bieden het statuut en de hiërarchie van de verschillende programmeringsniveaus beter te identificeren. Het zou bovendien ertoe bijdragen de verbintenis die België in Rio de Janeiro is aangegaan om op billijke wijze te voldoen aan de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van de huidige en toekomstige generaties, te vertalen in intermediaire doelstellingen gekoppeld aan concrete actieplannen met de nodige middelen voor hun verwezenlijking.

- 258 Het Rekenhof is van oordeel dat de begrotingscyclus een meer adequaat kader zou vormen om de geplande acties en de nodige middelen te preciseren.
- 259 Wat de federale rapporten betreft, zou door de interne opvolging van de maatregelen en de externe evaluatie van het gevoerde beleid beter van elkaar te onderscheiden, de mogelijkheid ontstaan én de wettelijke frequentie van die rapporten (nu tweejaarlijks) te verminderen én tegelijk de draagwijdte ervan nauwkeuriger toe te spitsen. Deze differentiëring zou bovendien toelaten de onafhankelijkheid van de federale rapporten beter te waarborgen.

### ***Functiescheiding***

- 260 De wet en het koninklijk besluit betreffende de organisatie en de werking van de ICDO plaatsen de ICDO en het Federaal Planbureau in een onderlinge relatie waarin ze tegelijkertijd optreden als rechter en als partij. Dit zou de objectiviteit van de federale rapporten kunnen schaden of in ieder geval hun imago kunnen aantasten.
- 261 Bovendien is het in het algemeen verkieslijk de evaluatie van een beleid toe te vertrouwen aan een orgaan dat dat beleid niet mee uitwerkt of uitvoert.



262 Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat het Federaal Planbureau alle opdrachten zou afstaan die het op het vlak van duurzame ontwikkeling door de wet van 1997 gekregen heeft, inclusief het secretariaat van de ICDO, maar met uitzondering van de verantwoordelijkheid voor het federaal rapport. Het Federaal Planbureau is immers de instelling die het best geplaatst is om het gevoerde beleid te evalueren en om hierover verslag uit te brengen via het kanaal van het federaal rapport.

263 De federale regering is van mening dat het tijdsschema dat de wet voorschrijft potentieel doeltreffend is en kan worden gerespecteerd. Ze bevestigt de analyse van het Rekenhof over de oorzaken van de vertragingen vastgesteld bij het opstellen van de federale rapporten en verbindt zich ertoe ze te verhelpen.

De regering gaat er eveneens mee akkoord dat elke schijn van verwarring tussen de rollen van rechter en partij moet worden vermeden. Om de relaties tussen de verschillende spelers uit te klaren en zo nodig te veranderen, zal de regering dit punt onderzoeken en heeft ze de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling belast met de voorbereiding ervan.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005

#### 4.6 Wetsherziening

264 Vanuit een onderzoek van het beleid op het vlak van milieuzorg, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de mechanismen waarin de wet of het federaal plan voorzien om het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, niet werden geconcretiseerd.

265 Na onderzoek van de structurele aspecten van het in 1997 goedgekeurde coördinatiebeleid, concludeert het Rekenhof dat er een situatie is gegroeid waarvan niet echt kan worden verwacht dat ze binnen een redelijke termijn meetbare resultaten zal opleveren. Hoe meer vertraging de acties oplopen, des te doortastender ze zullen moeten zijn. Het Rekenhof pleit bijgevolg voor een wetsherziening en het heeft enkele krachtlijnen uitgetekend die als uitgangspunten kunnen dienen voor een reflectieoefening.

266 In het algemeen zou de wet de algemene principes van de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling moeten vastleggen en de federale uitvoerende macht een echte rapporteringsplicht moeten opleggen.

267 Om alle moeilijkheden van terugkoppeling tussen verschillende plannen of programmeringsdocumenten te vermijden, zou het federaal plan de toekomstvisie moeten formuleren die de federale Staat op middellange en lange termijn (van tien tot dertig jaar) wil realiseren. Dat geheel van strategische oriëntaties zou moeten worden gedefinieerd vóór er terzake nog regeringsverklaringen worden afgelegd of andere plannen worden uitgewerkt.

268 De wetgever moet de periodiciteit van een dergelijk plan vastleggen en meer in het bijzonder bepalen of die visie bij elke regeerperiode moet worden geactualiseerd. Ook zou moeten worden bepaald welk orgaan het best geschikt is om de participatie van de burgers, de regering en het parlement bij de uitwerking van deze toekomstvisie te coördineren.

In het licht van de criteria inzake duurzame ontwikkeling is de participatie een continu proces dat verder gaat dan een gerichte raadpleging van de bevolking. Op dit ogenblik is de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling het enige orgaan dat permanent een belangrijke raadplegingsfunctie waarneemt en dat een toekomstvisie zou kunnen uitwerken.

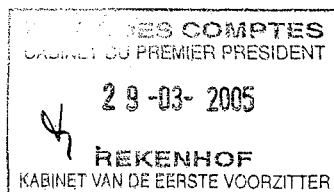
- 269 Om de strategieën, actieplannen, tussenliggende doelstellingen en middelen voor het bereiken van de streefdoelen doeltreffend te definiëren, moeten ze worden geïntegreerd in de klassieke processen en documenten van programmering en beheer van de federale Staat. De verwezenlijking van die maatregelen moet intern gecoördineerd en opgevolgd worden.
- 270 Die opdrachten zouden kunnen worden opgedragen aan de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling of aan een orgaan met een ander statuut of met een andere naam dat in de plaats zou komen van deze programmatorische overheidsdienst.
- Om succesvol te zijn, moet die institutionele actor in ieder geval beschikken over erkend gezag, de nodige middelen en een blijvende verbintenis van de federale regering.
- 271 Het Federaal Planbureau zou belast blijven met de uitwerking van toekomst-scenario's alsook met de evaluatie van de toestand en het gevoerde beleid. Hierdoor zouden de federale rapporten, volgens de timing waarmee ze worden uitgebracht, als stof kunnen dienen voor de debatvoering over de langetermijnvisie of over de doeltreffendheid van de strategieën en actieplannen.
- 272 De frequentie van de federale rapporten zou echter kunnen worden verminderd. Ze zouden om de drie of vier jaar kunnen worden gepubliceerd in plaats van tweejaarlijks. Die nieuwe periodiciteit zou het mogelijk moeten maken de verplichtingen op het vlak van de uitwerking van een federaal rapport te verzoenen met de kans om te gelegener tijd het democratisch debat over de inzet van een duurzame ontwikkeling alsmede over de verwezenlijkingen en de impact van het federaal beleid te voeren.
- 273 Tot slot is het Rekenhof van oordeel dat de federale regering aan het parlement verantwoording moet afleggen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling.
- 274 De federale regering is van mening dat de wet niet hoeft te worden veranderd. De opmerkingen van het Rekenhof reiken immers verder dan de wet van 5 mei 1997. Daarom nodigt de regering de Senaat, de parlementaire reflectiekamer, uit om de punten met betrekking tot strategieontwikkeling op lange termijn en overeenstemming van plannen met de regeerperiode, te onderzoeken.

Antwoord van de  
Ministerraad van  
25 maart 2005



## Bijlage

### Antwoord van de regering



La Cour des Comptes <sup>DS</sup>  
A l'attention du Premier Président  
2, rue de la Régence  
1000 Brussel

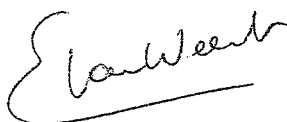
25 mars 2005

Monsieur le Premier Président,

Conformément à la procédure de la Cour des comptes, telle que décrite dans votre lettre du 17 janvier (réf. N° A 6 – 2.315.392 L7), complétée des dispositions précisées dans votre courrier du 23 février, j'ai l'honneur de vous transmettre ce jour, en annexe de la présente, une réponse au 'Rapport de la Cour des comptes sur la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

La réponse est une note reprenant des commentaires, ainsi qu'un plan d'action visant à remédier aux problèmes relevés dans le Rapport susmentionné. Cette note a été approuvée par le Conseil des Ministres le 25 mars 2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma considération distinguée.



Els VAN WEERT  
Secrétaire au Développement durable et à l'Economie sociale

## **Commentaar en actieplan van de federale regering op het ‘Verslag van het Rekenhof betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’**

*In deze nota wordt de indeling van het ‘Verslag van het Rekenhof betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ gevolgd om commentaar te formuleren en de maatregelen uit het actieplan<sup>1</sup> voor te stellen.*

### **Inleiding**

De inleiding van het verslag heeft geen commentaar vanwege de bevoegde staatssecretaris en/of regering. Het geeft duiding bij de verschillende onderdelen van de wet en beschrijft de gevolgde methodologie van het verslag. Het vermeldt op het einde ook de algemene inschatting over het verslag van de drie bevoorrechte getuigen.

De regering wenst – omdat het Rekenhof reeds in de inleiding verwijst naar de aankoop van producten - toch even te wijzen op Omzendbrief P&O/DO/1. van 27 januari ll. tot *Implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen gelanceerd door aanbestedende overheden van de federale overheid die behoren tot de klassieke sectoren.*

### **Hoofdstuk 1**

#### *Situering*

Het Rekenhof heeft als gevalstudie om de doelmatigheid van de uitvoering van de wet van 5 mei 1997 te bestuderen gekozen voor ‘het beleid inzake milieuzorg, met name de beheersing van de consumptie van niet-hernieuwbare middelen door de overheidsdiensten en hun afvalproductie’. Het Rekenhof heeft verschillende punten van kritiek.

- a) Een eerste reeks stelt dat de doelstellingen inzake milieuzorg, zoals geformuleerd in het FPDO 2000-2004 niet ‘smart’<sup>2</sup> zijn geformuleerd én dat er evenmin een nulmeting is gebeurd.
- b) In een tweede reeks wordt aangegeven dat paragrafen 154, 155, 156 en 157 van het FPDO 2000-2004 in de verschillende FOD/POD’s én in de POD Duurzame Ontwikkeling in onvoldoende mate werden uitgevoerd.
- c) In de derde en laatste reeks gaat het Rekenhof dieper in op twee opvolgingsmechanismen voor paragraaf 155: de coördinatiecel bij de POD Duurzame

---

<sup>1</sup> Merk op dat in dit kader alle maatregelen samen het actieplan omvatten om tegemoet te komen aan de vermelde problemen in het verslag van het Rekenhof.

<sup>2</sup> Het Rekenhof merkt op dat dit doelstellingen zijn die specifiek, meetbaar, ambitieus, realistisch, tijdsgebonden en relevant zijn.

Ontwikkeling én de rapporten van de leden van de Interdepartementale Commissie inzake Duurzame Ontwikkeling.

### *Commentaar en maatregelen uit het actieplan*

- a) Naast de in de tekst van het verslag vermelde tegenwerping van de POD Duurzame Ontwikkeling, wenst de regering ook te wijzen op de inmiddels hernieuwde softwaresysteem EIS. Dit softwaresysteem zal het mogelijk maken om effectief tegemoet te komen aan de bepalingen van het eerste Federaal Plan. De Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling en de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen voorzien onder meer volgende maatregelen om een effectief gebruik van dit systeem mogelijk te maken:
1. De opmaak van een omzendbrief aan alle beheerders van de gebouwen in eigendom van of in huur door de Regie der Gebouwen waarin zij gewezen worden op het verplichtend karakter van het gebruik van het softwareprogramma EIS;
  2. De opstart van een informatie en sensibiliseringscampagne, incl. desgevallend een vorming, voor die beheerders.

De regering wenst ook op te merken dat een aantal administraties reeds gevorderd zijn op weg naar een gecertificeerd milieuzorgsysteem en bijgevolg reeds wel beschikken over een nulmeting.

- b) Betreffende de opvolging van paragraaf 154 uit het FPDO 2000-2004 neemt de regering volgende maatregelen:
1. Omtrent de beperkte coördinatiestructuur:
    - Elke FOD en POD moet in het actieplan 2006 van de cellen duurzame ontwikkeling (zie verder) aantonen dat de milieuverantwoordelijke beschikt over voldoende ervaring en/of opleiding;
    - Daarenboven moet in het betrokken actieplan 2006 worden gemotiveerd hoeveel milieuadviseurs (afhankelijk van het personeelsbestand) die milieuverantwoordelijke bijstaan, rekening houdend met de budgettaire regels dienaangaande;
    - De ministers verantwoordelijk voor autonome overheidsbedrijven en parastatale instellingen zullen dezelfde eisen stellen tegen 2006;
  2. Omtrent het niet-gecertificeerd federaal leefmilieucharter:
    - De Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling heeft – in opvolging en uitvoering van paragraaf 157 - eind 2004 een consultant belast om na te gaan hoe de verschillende FOD's en POD's van de huidige situatie, rekening houdend met alle beslissingen van de regering in deze legislatuur, snel kunnen evolueren naar een gecertificeerd milieuzorgsysteem zoals EMAS. De resultaten van de studie wijzen uit dat het tijdsschema van 2007 kan worden gehaald mits een grondige plan van aanpak. De Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling wordt ermee belast om tegen eind april 2005 dit plan van aanpak aan de Ministerraad voor te leggen. De regering wenst er nu reeds op te wijzen dat het evident is dat de leefmilieuwetgeving wordt nageleefd door overheden.
  3. Omtrent de onvolledige overzichtstabellen:

- Voor wat betreft de kritiek van het Rekenhof op de gebrekkige uitvoering van paragraaf 155 wordt verwezen naar wat als commentaar en maatregelen onder a) werd geschreven.
4. Omtrent het ontbreken van een actieplan en financiële stimuli:
- In het verslag zelf wordt aangegeven dat de Ministerraad van 19 november 2004 het ontwerp van Koninklijk Besluit heeft goedgekeurd tot oprichting en financiering van een ESCO (Energy Service Company). Inmiddels is deze dochtermaatschappij van de Federale Investeringsmaatschappij, onder de naam FEDESCO, operationeel sedert februari 2005. De verwachting is dat de eerste projecten worden opgezet tegen eind 2005.
  - Zoals reeds beslist op de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004 te Oostende bereidt de Minister bevoegd voor begroting verder een omzendbrief voor waarbij de gerealiseerde besparingen inzake milieuzorg (energie, water, ...) binnen de respectievelijke FOD of POD moeten worden aangewend voor nieuwe initiatieven inzake de verduurzaming van het eigen huishouden. Het is de bedoeling dat deze circulaire van kracht wordt vanaf 2006. In die zin zal 2005 gelden als nulmeting. Teneinde dit mogelijk te maken zal deze circulaire gepubliceerd worden voor 1 juli 2005.
- c) Het antwoord van de regering op de punten van kritiek van het Rekenhof inzake de opvolging van paragraaf 155 luidt als volgt:
1. De regering zal onderzoeken hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld.
  2. Verder wordt ook gewezen op het Koninklijk Besluit van 22 september 2005. De oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling heeft ook een weerslag op de taken van, enerzijds, de ICDO en haar secretariaat en, anderzijds, de POD Duurzame Ontwikkeling. Elke FOD en POD zal in het actieplan 2006 van de desbetreffende cel aantonen hoe de cel de door de wet en de uitvoeringsbesluiten opgesomde taken naar behoren zullen uitvoeren, in het bijzonder voor wat betreft de opvolging van de uitvoering van het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling.
  3. De regering stelt dat een aantal Voorzitters van FODs en PODs reeds het streven naar duurzame ontwikkeling als onderdeel van hun managementplan hebben opgenomen. De regering zal dit veralgemenen en alle voorzitters van de FOD's en de POD's ertoe aanzetten engagementen inzake duurzame ontwikkeling op te nemen in hun managementplannen. De Minister bevoegd voor ambtenarenzaken wordt gemandateerd hiervoor het nodige te ondernemen.

## Hoofdstuk 2

### *Situering*

Het Rekenhof formuleert onder de titel ‘Maatregelen ter concretisering van het federaal plan’ verschillende punten van kritiek:

- a) Eerst en vooral wordt gewezen op de niet uitgevoerde passage uit de wet van 5 mei 1997 met betrekking tot de opmaak van uitvoeringsprotocollen tussen de ICDO en de federale administraties en publieke instellingen.
- b) Een tweede reeks van kritiek handelt over de gebrekkige toepassing van de algemene richtsnoeren voor beleid zoals geformuleerd in het FPDO 2000-2004.

### *Commentaar en maatregelen uit het actieplan*

- a) De regering verwacht dat de ICDO, hierbij geholpen de POD DO, een maximale inspanning zal leveren om tegen eind 2005 met elke federale overheidsdienst en alle relevante publieke instellingen een samenwerkingsprotocol af te sluiten. De aanspreekpunten hiervoor zijn de cellen duurzame ontwikkeling. Hierover zal gerapporteerd worden in de actieplannen van de cellen duurzame ontwikkeling 2006 en in het rapport van de ICDO 2005.
- b) De regering wijst in verband met de algemene richtsnoeren op de volgende punten:
  1. De regering onderlijnt dat in de meeste FOD en POD de cellen duurzame ontwikkeling zijn opgericht. De Ministerraad belast de Minister bevoegd voor ambtenarenzaken en de Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling om tegen eind april een nota voor te leggen aan de Ministerraad met een stand van zaken in elke FOD en POD van de oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling.
  2. De Ministerraad belast de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling om tegen eind juni gedetailleerd verslag uit te brengen over de uitvoering van paragraaf 771 én 772 van het FPDO 2000-2004.
  3. De regering wijst erop dat de verdere uitwerking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling momenteel het voorwerp uitmaakt van een grondig onderzoek in de ICDO zowel voor het eerste als voor het tweede Federaal Plan. Eind april zal de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling aan de regering voorleggen welke maatregelen uit het eerste Federaal Plan nog zouden moeten worden meegenomen onder wiens verantwoordelijkheid én anderzijds wie de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de verschillende onderdelen in de 31 acties uit het tweede Federaal Plan. Betreffende de ontwikkeling van analyse- en evaluatieprocedures wordt gewezen op het wetenschappelijk onderzoek dat momenteel gaande is – én zich in een fase van gevalstudie bevindt – om te komen tot een duurzaamontwikkelingseffectenbeoordeling (DOEB). Vanaf 2006 zal deze DOEB worden toegepast in elke FOD en POD; de cellen duurzame ontwikkeling zijn belast met de opvolging hiervan.



4. De regering wijst er in verband met de definitie van indicatoren van duurzame ontwikkeling op dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende sets van indicatoren. Aan de ene kant is er nood aan een set van sleutelindicatoren om de situatie van duurzame ontwikkeling in België op te volgen. De Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling heeft zich hierbij laten inspireren door het advies van 19 februari 2004 van de FRDO. Zij heeft voorgesteld aan de deelstaten om in het kader van de opmaak van de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling dat voorstel te volgen. De besprekingen dienaangaande zijn volop aan de gang. Aan de andere kant staat elk beleidsniveau voor de uitdaging om sets van indicatoren te ontwikkelen om beleid en maatregelen te evalueren. Dit is niet eenvoudig en hiertoe dient nog heel wat kennis te worden ontwikkeld en doorgegeven. Het komt er immers op aan dat deze indicatoren niet beïnvloed worden door 'ruis', d.w.z. door beslissingen van andere beleidsniveaus of door macro-economische ontwikkelingen enz. In die zin is eind 2004 opdracht gegeven aan de leden van ICDO om in de loop van de daarop volgende maanden indicatoren te definiëren die eenduidig zijn voor de opvolging van de maatregelen uit het FPDO 2004-2008.

### Hoofdstuk 3

#### *Situering*

Het Rekenhof heeft de structurele aspecten van de wet van 5 mei 1997 onderzocht. Op basis van dit onderzoek worden verschillende punten van kritiek geformuleerd.

- a) Een eerste reeks van opmerkingen handelt over de onmogelijkheid om het tempo van de beleidscyclus in acht te nemen, meer in het bijzonder de opmaak van de rapporten en de plannen.
- b) Een tweede reeks opmerkingen gaan over de betrekkingen tussen het Federaal Planbureau en de ICDO. De belangrijkste opmerking hier betreft de mogelijke verwarring tussen 'rechter en partij', tussen het evalueren van het beleid (Task Force Duurzame Ontwikkeling) en het mee uitwerken van het beleid (ICDO Secretariaat). In de feiten betekent dit dat het Federaal Planbureau op dit moment deelneemt aan verscheidene fasen van de planningscyclus en het federaal rapport opstelt. Het neemt ook het secretariaat van de ICDO waar.
- c) In een derde reeks van opmerkingen gaat het Rekenhof in op het vermogen om van verklaringen over te stappen naar verwezenlijkingen. Hiertoe vertrekt het Rekenhof van referentiecriteriën van de OESO.
- d) Tot slot wijst het Rekenhof op de ontoereikende middelen die ter beschikking zijn om de wet doelmatig uit te voeren.

### *Commentaar en maatregelen uit het actieplan*

- a) De regering onderschrijft de vaststelling van het Rekenhof dat het tijdsschema dat de wet voorschrijft potentieel doeltreffend is.
- De verschuiving die in de tijd is opgetreden bij de opmaak van de Federale Rapporten voor Duurzame Ontwikkeling heeft te maken met de taakbelasting van (leden van) de Task Force Duurzame Ontwikkeling binnen het Federaal Planbureau: dit is te wijten aan de totstandkoming van het eerste Federaal Plan aan de sterke bevraging van het team omdat het secretariaat van de ICDO nog niet voldoende bestaft was én omdat de POD Duurzame Ontwikkeling nog niet was opgericht.
  - Daarnaast is er de algemene vaststelling dat de goedkeuring van de wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling in het voorjaar van 1997 niet betekende dat er meteen ook middelen werden voorzien voor de organen bedoeld in de wet. Ook dat heeft mede de vertraging veroorzaakt.
  - De regering maakt zich sterk dat de potentiële doeltreffendheid ook effectief kan worden bereikt in de komende jaren bij de voorbereiding van het derde Federaal Plan, dat in werking moet treden eind 2008. Het derde Federaal rapport zal immers ter beschikking zijn in september 2005, het vierde Federaal Rapport in september 2007. Op die manier zal het volgende Federaal Plan zich kunnen baseren op twee rapporten.
  - De andere overwegingen die het Rekenhof maakt, onder meer door te verwijzen naar het advies van de FRDO, moeten het voorwerp uitmaken van een diepgaande bespreking over planning die wordt afgestemd op de legislatuur en/of op de lange termijn. Dit is een onderwerp dat zich echter niet beperkt tot de wet van 5 mei 1997. De regering nodigt dan ook de Senaat, de parlementaire reflectiekamer, uit om zich hierover te buigen.
- b) De regering gaat akkoord met de vaststelling dat de schijn van een verwarring tussen ‘rechter en partij’ moet vermeden worden. De relaties tussen de verschillende spelers (Task Force Duurzame Ontwikkeling, ICDO Secretariaat, POD Duurzame Ontwikkeling) op het terrein moeten dan ook uitgeklaard en desgevallend veranderd worden met het oog op verduidelijking. De regering zal dit onderzoeken en belast de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling met de coördinatie. De regering verwacht de resultaten hiervan tegen eind mei op de Ministerraad.
- c) In het verslag wijst het Rekenhof reeds zelf naar de wijzigingen die zijn opgetreden sinds de inwerkingtreding van de wet van 5 mei 1997 én sinds het afsluiten van het onderzoek in juni 2004. De regering bevestigt inderdaad de oprichting van de POD Duurzame Ontwikkeling, de wijziging van de samenstelling van de ICDO én de oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling. Het onderzoek naar hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld past hier ook in.
- d) Zoals hoger reeds aangegeven komt het onderzoeken hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld mede tegemoet aan de opmerkingen van het Rekenhof.

## Hoofdstuk 4

### *Situering*

In het laatste hoofdstuk geeft het Rekenhof verschillende punten aan onder de volgende hoofdingen:

- a) Moeizame verwezenlijking
- b) Onvoldoende coördinatie van de milieuzorg van de federale diensten
- c) Kloof tussen woord en daad
- d) Geen institutionele katalysator
- e) Noodzaak om de leercyclus te herzien
- f) Wetsherziening

In deze verschillende punten wordt gesynthetiseerd wat in de vorige drie hoofdstukken werd naar voor geschoven. Daaraan werden conclusies verbonden en aanbevelingen geformuleerd.

### *Commentaar en maatregelen uit het actieplan*

- a) Het eerste punt gaat vooral in op het ontbreken van een stand van zaken inzake milieuzorg en het ontbreken van enige stimulans om aan milieuzorg te doen. De regering wenst nog eens op te merken dat een aantal administraties reeds gevorderd zijn op weg naar een gecertificeerd milieuzorgsysteem en bijgevolg reeds wel beschikken over een nulmeting. Verder geeft de regering aan dat de ministers respectievelijk bevoegd voor Regie der Gebouwen, voor begroting, voor ambtenarenzaken en voor duurzame ontwikkeling in de komende weken en maanden volgende initiatieven zullen nemen om aan de vermelde problemen tegemoet te komen:
  - de opmaak van een circulaire en het organiseren van informatie- en sensibiliseringscampagnes om effectief gebruik te laten maken van het softwareprogramma EIS (Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen en de Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling);
  - eerst en vooral stelt de regering nog eens dat een aantal Voorzitters van FODs en PODs reeds het streven naar duurzame ontwikkeling als onderdeel van hun managementplan hebben opgenomen; de regering zal dit veralgemenen en alle voorzitters van de FOD's en de POD's ertoe aanzetten engagementen inzake duurzame ontwikkeling op te nemen in hun managementplannen; de Minister bevoegd voor ambtenarenzaken wordt gemandateerd hiervoor het nodige te ondernemen (Minister bevoegd voor ambtenarenzaken);
  - de opmaak van een circulaire om de financiële besparing die wordt gerealiseerd door milieuzorg (energie, water, ...) te laten aanwenden voor doeleinden inzake milieuzorg en duurzame ontwikkeling (Minister bevoegd voor begroting);
- b) Het tweede punt betreft het ontbreken van een slagkrachtige coördinatiestructuur. De regering zal in dit verband – en ook nog om andere redenen – onderzoeken hoe budgettair een autonome personeelsenveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld. (regering, Minister bevoegd voor begroting en Staatssecretaris bevoegd voor duurzame ontwikkeling);

- c) Het derde punt betreft het ontbreken van voldoende middelen om de maatregelen uit de plannen te realiseren. Ook wordt aangegeven dat er onvoldoende interne en externe communicatie wordt gevoerd om duurzame ontwikkeling bekend te maken en een draagvlak te creëren. De regering wijst erop dat de communicatie, in het bijzonder voor wat betreft het openbaar onderzoek bij de Federale Plannen inzake Duurzame Ontwikkeling, wel degelijk het voorwerp is geweest van diepgaande overwegingen.
- d) In het vierde punt wordt aangegeven dat de institutionele verankering in het overheidsapparaat onvoldoende duidelijk is. De regering stelt dat met de oprichting van de POD Duurzame Ontwikkeling – na de goedkeuring van de wet van 5 mei 1997 - en het voornemen om te onderzoeken hoe deze programmatorische overheidsdienst over een eigen budgettaire personeelsveloppe zou kunnen beschikken deze institutionele verankering wel degelijk is versterkt. De oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling en de link met zowel de POD Duurzame Ontwikkeling en de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling getuigen van de wil tot versterking van het overheidsapparaat op dat overkoepelende beleidsdomein.
- e) Het vijfde punt gaat in op verschillende elementen.
- Eerst en vooral geeft de regering aan dat de ministers bevoegd voor het Federaal Planbureau (Eerste Minister en Minister bevoegd voor economie) zullen onderzoeken of de instelling versterkt moet worden om de bepalingen uit de wet van 5 mei 1997 uit te voeren.
  - Betreffende het tempo van de beleidscyclus vermeld in de wet van 5 mei 1997 is de regering van mening dat deze inderdaad potentieel doeltreffend is. Als de Task Force Duurzame Ontwikkeling binnen het Federaal Planbureau voldoende stabiliteit wordt geboden inzake mensen en middelen en zich kan focussen op haar kerntaken zullen het – bijvoorbeeld - 3<sup>de</sup> en 4<sup>de</sup> Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling op tijd zijn opdat er rekening mee zou kunnen gehouden worden in het volgende Federaal Plan.
  - Tot slot van dit punt kan de regering aangeven dat zij het eens is met de noodzaak om de functies van de verschillende organen beter te definiëren.
- f) Zoals hoger aangegeven is zij van mening dat deze niet moet veranderd worden. Over de punten met betrekking tot strategieontwikkeling op de lange termijn en overeenstemming van plannen met de legislatuur nodigt zij de Senaat, de parlementaire reflectiekamer, uit om zich hierover in algemeenheid te buigen. Deze opmerking van het Rekenhof is immers verstrekkender dan de wet van 5 mei 1997. Verder kan de regering nogmaals wijzen op het onderzoek dat zal gevoerd worden hoe budgettair een autonome personeelsveloppe voor de POD Duurzame Ontwikkeling kan worden ingevuld.