



## Governancemodellen voor duurzame ontwikkeling

**Sophie Spillemaekers, Kris Bachus**

December 2007 – Working paper n°2

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling is één van de 14 steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek die door de Vlaamse Regering zijn opgericht in januari 2007. Deze steunpunten zullen zowel kortlopend als langlopend onderzoek verrichten, relevant voor verschillende beleidsdomeinen. Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling is samengesteld uit vier onderzoeksgroepen van drie universiteiten.(GEGSD-KUL, HIVA-KUL, MEKO-VUB, CDO-UGent).

Contact:  
Secretariaat Steunpunt Duurzame Ontwikkeling  
Katholieke Universiteit Leuven  
Hoger Instituut voor de Arbeid  
Parkstraat 47 – Bus 5300  
B – 3000 Leuven  
Tel.: (32) 016 32 31 28  
Fax: (32) 016 32 33 44  
E-mail: [SteunpuntDO@kuleuven.be](mailto:SteunpuntDO@kuleuven.be)  
Website: [www.steunpuntdo.be](http://www.steunpuntdo.be)

Onderzoekspaper in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, project 1  
‘Institutionele aspecten van de beleidsvorming m.b.t. duurzame ontwikkeling in Vlaanderen



Vrije Universiteit Brussel



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Beleid en duurzame ontwikkeling</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1 Definitie Duurzame Ontwikkeling</b> .....	<b>2</b>
<b>2.2 Duurzameontwikkelingsbeleid volgens het Brundtlandrapport</b> .....	<b>3</b>
<b>2.3 Enkele kenmerken van het duurzameontwikkelingsbeleid</b> .....	<b>4</b>
2.3.1 Holistische aanpak .....	4
2.3.2 Sociaal-cultureel, economisch en ecologisch aspect .....	5
2.3.3 Internationale context .....	6
2.3.4 Politieke ondersteuning .....	7
2.3.5 Langetermijnproces .....	8
2.3.6 Duurzame productie- en consumptiepatronen .....	8
2.3.7 Verschillende beleidsniveaus .....	8
2.3.8 Participatief beleid .....	9
2.3.9 Samenwerking beleidsdomeinen .....	10
<b>3. Algemene beleidstheorieën</b> .....	<b>10</b>
<b>3.1 Governance</b> .....	<b>10</b>
3.1.1 Governance versus government .....	10
3.1.2 Governance versus politiek.....	13
3.1.3 Drie grondvormen van governance.....	14
3.1.4 Drie niveaus van governance.....	16
<b>3.2 De beleidscyclus</b> .....	<b>17</b>
<b>3.3 Beslissingsname</b> .....	<b>18</b>
3.3.1 Types van beleidsproblemen .....	18
3.3.2 Argumentaties voor beslissingsname.....	19
3.3.3 Modellen voor beslissingsname.....	19
<b>4. Beleidsmodellen toegepast op DO</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1 HIVA-classificatie</b> .....	<b>22</b>
4.1.1 Het holistische beleidsmodel .....	22
4.1.2 Het beleidsprincipesmodel.....	22
4.1.3 De ecologische invulling van duurzame ontwikkeling .....	23
4.1.4 Het milieu-integratiemodel .....	23
<b>4.2 Transitie management</b> .....	<b>23</b>
<b>4.3 MBOR</b> .....	<b>25</b>
<b>5. Modellen toegepast in België</b> .....	<b>25</b>
<b>5.1 DPSIR Model</b> .....	<b>25</b>
<b>5.2 TransGovern model</b> .....	<b>27</b>
<b>6. Besluit</b> .....	<b>29</b>
<b>7. Referenties en internetlinks</b> .....	<b>31</b>
Referenties.....	31
Internetlinks .....	32

## 1. Inleiding

Deze studie werd uitgevoerd door het HIVA in het kader van het project 'Institutionele aspecten van de beleidsvorming met betrekking tot duurzame ontwikkeling in Vlaanderen' van het steunpunt duurzame ontwikkeling. Het is een literatuurstudie van de bestaande theorieën en modellen voor het voeren van een duurzameontwikkelingsbeleid. Deze verkenning van de literatuur legt een basis voor het verdere onderzoek over het huidige duurzameontwikkelingsbeleid op Vlaams niveau, wat het onderwerp zal worden van de volgende onderzoekspaper in het kader van dit project; deze zal worden afgewerkt in het voorjaar van 2008.

Vergeleken met de hoeveelheid bestaande literatuur over het beleid van de overheid, zijn er heel wat minder auteurs die zich expliciet voor het beleid rond duurzame ontwikkeling interesseerden. Enkele van de meest gekende zijn Rotmans, Bleischwitz, Meadowcroft en Lafferty. Bij het doornemen van deze auteurs viel op dat er dikwijls verwezen werd naar de klassieke beleidsmodellen en de meer algemene literatuur over overheidsbeleid. We hebben ons dan ook de vraag gesteld of het zin heeft zich te beperken tot de literatuur over het duurzameontwikkelingsbeleid. Het leek ons interessant na te gaan of er in de bestaande literatuur over overheidsbeleid ook zaken te vinden waren die toepasselijk zijn voor een beleid rond duurzame ontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt dat dit wel degelijk het geval is. Door de steeds complexer wordende maatschappij paste het beleid zich de laatste jaren aan, en wordt er steeds meer rekening gehouden met elementen die eveneens essentieel zijn voor duurzame ontwikkeling, zoals een geïntegreerd beleid, overleg met de maatschappelijke actoren, langetermijnplanning en domeinoverschrijdend overleg op verschillende niveaus.

In het eerste deel wordt ingegaan op de definitie van duurzame ontwikkeling, de belangrijkste kenmerken van een duurzameontwikkelingsbeleid, waarbij verwezen wordt naar de meest toonaangevende auteurs op dit gebied.

Daarna wordt er gekeken naar de nieuwe theorieën over algemene beleidskunde. Dit houdt de aanpak in van de bestuurskunde en van de beleidswetenschappen. Een algemene kennis van de moderne beleidstheorieën is belangrijk indien men duurzameontwikkelingsbeleid wil situeren en ontwikkelen. De evolutie van government tot governance wordt besproken alsook de verhoudingen tussen governance en politiek. De beleidscyclus is een van de meest gebruikte analysekaders voor elk beleid, of het over duurzame ontwikkeling gaat of niet, en heeft hier zeker zijn plaats. Ook de probleemherkenning en bestaande modellen voor beslissingsname worden bekeken. De voor- en nadelen van het incrementalisme en de rationele beleidsvoering, alsook van het irrationele model voor beslissingsname worden behandeld. Uiteindelijk worden er drie grondvormen van governance en drie niveaus van governance aangereikt.

Het derde deel geeft enkele modellen voor een duurzameontwikkelingsbeleid weer. De HIVA-classificatie wordt besproken, alsook de theorie van het transitie management.

Op het laatst werd gekeken naar modellen die reeds werden toegepast in België. We beschrijven hier twee voorbeelden die aanleunen bij de beleidscyclus. Eerst komt het DPSIR model aan bod dat vooral voor milieubeleid wordt gebruikt, maar dat ook toepasbaar is voor andere thema's. Daarna bespreken we het Transgov model dat werd opgesteld voor het duurzameontwikkelingsbeleid op federaal niveau.

## 2. Beleid en duurzame ontwikkeling

### 2.1 Definitie Duurzame Ontwikkeling

De eerste vraag die men zich stelt is niettegenstaande de vele literatuur hierover nog steeds 'Wat is duurzame ontwikkeling?' Er bestaat een veelheid aan definities. Omdat de meeste interpretaties steeds verwijzen naar de zogenaamde Brundtlanddefinitie, beperken we ons in dit artikel tot de interpretatie hiervan. De gekende samenvatting luidt als volgt:

'Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- The concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and
- The idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.'<sup>1</sup>

'Duurzame ontwikkeling is die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de behoeften van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen. Het bevat twee belangrijke concepten:

- Het concept van behoeften, en meer specifiek de essentiële behoeften van de armen op de wereld, aan wie de grootste prioriteit moet gegeven worden; en
- De idee van de grenzen die worden opgelegd door de huidige staat van de technologie en de sociale ontwikkeling op de mogelijkheid van de omgeving om te voldoen aan de huidige en toekomstige behoeften.

Deze definitie werd op vraag van de Verenigde Naties voorgesteld in een rapport van de Universele Commissie voor Milieu en Ontwikkeling in 1987. Het concept duurzame ontwikkeling vond echter pas na de United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit) van Rio in 1992 weerklank in de internationale gemeenschap. Tijdens Rio werd ook agenda 21 vastgelegd. Agenda 21, is een mondiaal actieprogramma dat de principes van duurzame ontwikkeling concreet tracht te vertalen. Daar waar het Brundtland-rapport duurzame ontwikkeling vooral conceptueel uitwerkte, vormt agenda 21 de beleidsmatige invulling van het concept.

Het Brundtlandrapport gaat uit van de stelling dat om tot duurzame ontwikkeling te komen de basisbehoeften van iedereen moeten worden bevredigd, en dat men de wereldbevolking meer mogelijkheden moet aanreiken om hen toe te laten hun aspiraties voor een beter leven te vervullen. Duurzame ontwikkeling wordt er beschreven als zijnde in essentie een veranderingsproces waarbij de ontginning van rijkdommen, de manier van investeren, de keuzes voor technologische ontwikkeling en de institutionele veranderingen in harmonie zijn met en het verhogen van de huidige en toekomstige mogelijkheden om de menselijke behoeften en aspiraties te bevredigen.

Dat deze definitie aanleiding heeft gegeven tot zeer verscheidene interpretaties ligt volgens Rotmans (2005: 25) aan het feit dat de definitie feitelijk *normatief*, *subjectief* en *ambigu* is. Ze is normatief omdat er verondersteld wordt dat de toekomstige generaties over minstens dezelfde mogelijkheden moeten beschikken als de huidige generaties. Men kan ook moeilijk nu reeds

---

<sup>1</sup> [Http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/img-/N8718467.pdf?OpenElement](http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/img-/N8718467.pdf?OpenElement)  
<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

inschatten wat de behoeften zullen zijn van toekomstige generaties. Dit kan zeker niet op en objectieve wijze. Duurzame ontwikkeling is volgens hem subjectief niet alleen omdat men de behoeften moet inschatten, maar ook nog omdat men maatregelen moet treffen opdat aan deze behoeften zal worden voorzien. Verder is het ambigu omdat toekomstige behoeften op verschillende manieren kunnen worden ingeschat. Ze worden bepaald door zowel sociaal-culturele, economische als ecologische ontwikkelingen.

## 2.2 Duurzameontwikkelingsbeleid volgens het Brundtlandrapport<sup>2</sup>

In de uitgebreidheid van het Brundtlandrapport kan men een aantal duidelijke aanbevelingen vinden voor het voeren van een nationaal duurzameontwikkelingsbeleid. Volgens het rapport is het in fine de politieke wil die beslissend is voor het succes en de resultaten van dit beleid (1987:I,30).

Meer praktisch wordt er gesteld dat het nastreven van duurzame ontwikkeling een aantal radicale wijzigingen vereist van het institutioneel beleid (1987:I,39). De doelstellingen van duurzame ontwikkeling, meer specifiek de ecologische dimensie ervan moeten namelijk overgenomen worden door alle beleidsinstanties (1987:I, 36, 38, 90). Zij moeten dit doen via planning, implementatie en evaluatie. Ministeries moeten ook verantwoordelijk gesteld worden voor de effecten van hun beleid op de kwaliteit van de menselijke omgeving (1987:I,36, 90). Om zo veel mogelijk milieuschade te voorkomen moet er binnen de fora waar economie, handel, energie, landbouw en de andere dimensies besproken worden evenveel aandacht worden geschonken worden aan het milieu (1987:I,38). Bij de maatregelen die worden voorgesteld neemt preventief beleid een belangrijke plaats in (1987:I,34).

Duurzame ontwikkeling vraagt op vele vlakken een geïntegreerde aanpak en een vergaande samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen. Een langetermijnplanning is noodzakelijk en het vereist een politiek systeem waarbij burgers effectief deelnemen bij de beslissingsname (1987:I,31,96; §2,77). Het beleid moet ook wettelijk ondersteund worden (1987:I,97). Om de uitdagingen aan te gaan is er ook nood aan een intensieve internationale samenwerking (1987:I 33).

Toen het Brundtland rapport werd geschreven stelde men vast dat de regeringen de noodzaak niet inzagen om de nodige veranderingen in het beleid in te voeren. Traditioneel wordt er op een onafhankelijke manier bestuurd, waarbij er zeer gefragmenteerd te werk wordt gegaan(1987:I 32). Elk beleidsdomein heeft zijn specifieke taken en er wordt weinig samengewerkt. Er is meestal ook geen overkoepelende strategie. Nochtans zijn de problemen die zich in de realiteit stellen niet enkel toe te wijzen tot één domein, en indien men de wereld leefbaar wil houden zal men verplicht zijn vergaande veranderingen en ontwikkelingen in te voeren. Volgens het rapport moeten de landen, en dan vooral de kleinere of armere landen hierbij geholpen worden (1987:I 38).

Sommige van de aanbevelingen van dit rapport hebben wel degelijk gehoor gekregen. We zijn nu 20 jaar later en duurzame ontwikkeling is een begrip geworden. De idee van een overkoepelend en transversaal beleid begint te leven en er zijn steeds meer stakeholderconsultaties binnen het overheidsbeleid. Ook op internationaal vlak is er steeds meer samenwerking, zo is er de Commission on Sustainable Development (CSD) die werd opgericht na de Conferentie van Rio (1992) om de opvolging van de maatregelen die werden voorgesteld tijdens de conferentie te verzekeren. Verder zijn er de millenniumdoelstellingen, de klimaatconferenties van de verenigde Naties, de verschillende raden DO op elk bestuurlijk niveau, ... Toch blijven de maatregelen in de richting van duurzame ontwikkeling op

<sup>2</sup> [Http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm](http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm)

beleidsniveau in vele gevallen nog steeds beperkt. De diepgaande institutionele hervormingen werden nog steeds niet uitgevoerd en de vraag kan zelfs gesteld worden of dit ooit wereldwijd het geval zal zijn.

Als men zich enkel baseert op het Brundtlandrapport kan men de volgende kenmerken als essentieel beschouwen voor een duurzameontwikkelingsbeleid:

- het vraagt een holistische aanpak;
- houdt rekening met zowel het sociaal-cultureel, het economisch als het ecologisch aspect;
- DO-beleid moet steeds in een internationale context worden geplaatst;
- het moet politiek ondersteund worden;
- het betreft een langetermijnproces;
- er moet aandacht zijn voor duurzame productie- en consumptiepatronen;
- het beleid moet zowel centraal als gedecentraliseerd gevoerd worden, waarbij de verschillende niveaus samenwerken;
- het beleid kan slechts op participatieve wijze worden bepaald in interactie met veel en verschillende maatschappelijke actoren;
- het vraagt een maximale samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Al deze punten zullen in de volgende paragraaf besproken worden.

### **2.3 Enkele kenmerken van het duurzameontwikkelingsbeleid**

Volgens Lafferty (2003a: 14-15) komt het onderzoek over het overheidsbeleid duurzame ontwikkeling maar traag op gang in de sociale wetenschappen, met als minst geïnteresseerden de politicologen. Eerst vond men duurzame ontwikkeling meer een concept voor ontwikkelingslanden en zag men de term duurzame ontwikkeling enkel als een modieuze retorische uitspraak. Hier komt nu verandering in. Steeds meer auteurs beginnen zich voor duurzame ontwikkeling te interesseren, waarschijnlijk omdat het onderwerp invloed begint te krijgen op de verkiezingsuitslagen, de wetgeving en het recht. Hoewel men bij het hanteren van het concept duurzame ontwikkeling steeds verwijst naar de drie pijlers, met name de economische, de ecologische en de milieupijler verwijst, blijkt uit de literatuur dat er in de praktijk toch nog meestal gefocust wordt op milieu. Dit neemt niet weg dat er op lange termijn wel gedacht wordt in geïntegreerde termen.

#### **2.3.1 Holistische aanpak**

Meadowcroft (1997: 450) is één van de weinige auteurs die zich expliciet verdiept heeft in het duurzameontwikkelingsbeleid. Duurzame ontwikkeling aanziet hij als een manier om de evolutie van onze maatschappij te sturen zodat men kan afstappen van het historisch gegroeide beleid dat leidt tot een aftakeling van de sociale staat en tot een eindpunt vanwaar er geen verdere vooruitgang meer mogelijk is. Duurzame ontwikkeling, schrijft hij, kan niet tot stand komen via spontane sociale processen. Bij hem ligt het accent op planning. Het ontwikkelen van een beleid duurzame ontwikkeling kan niet vergeleken worden met het ontwikkelen van een beleid voor andere beleidsdomeinen. Net als de makers van het Brundtlandrapport vindt hij dat DO de basis moet vormen van het beleid in elk beleidsdomein. Dit houdt een holistische aanpak van het gehele overheidsbeleid in. Alle beleidsdomeinen moeten rekening houden met de sociale, economische en ecologische aspecten, en deze integreren in hun beleid. Verder moet het globale beleid van de staat, of de regio in zijn geheel bekeken worden in functie van deze drie pijlers, en ook op een globaal samenhangende manier gevoerd worden. Ook moet er volgens Meadowcroft meer rekening gehouden worden met alle actoren die betrokken zijn bij het beleid. Indien men radicaal kiest voor duurzame ontwikkeling dan heeft dit een diepgaande hervorming van het huidige beleidssysteem tot gevolg. Omdat een grondige

hervorming echter tijdrovend en duur is, stelt hij voor dat de idee van duurzame ontwikkeling wordt opgenomen in de beslissingsroutines van alle reeds bestaande planningsstructuren en processen van het beleid.

Ook voor Bleischwitz (2004) gaat het beleid voor duurzame ontwikkeling gepaard met diepgaande hervormingen die verder gaan dan het traditionele beleid waarbij de staat centraal staat. Deze hervormingen hebben als doel pro-actief het gedrag van de privé-actoren op verschillende niveaus te beïnvloeden. Dit kan gebeuren door alle beleidsniveaus, en alle actoren te betrekken bij het opstellen en het implementeren van het beleid. Ook moet er op een innovatieve manier een langetermijnplanning worden opgesteld, waarbij er getracht wordt zo duurzaam mogelijk te werk te gaan. Volgens hem leidt dit beleid tot nieuwe coalities en nieuwe spelregels die het mogelijk maken naar een duurzamere maatschappij te evolueren.

Niet iedereen gaat akkoord met de noodzaak van het invoeren van ingrijpende veranderingen. Niet dat het principe van duurzame ontwikkeling in vraag wordt gesteld, maar wel de haalbaarheid van de uitvoering. Sommige auteurs vinden dat de weg naar duurzame ontwikkeling beter gaat via een aanpassing van de bestaande plannings- en beslissingskaders, om die te verbeteren en beter op elkaar af te stemmen. Het gaat hier om een meer incrementele aanpak (zie 2.3.3.2). Volgens Van Humbeek (2006: 33) werden de beste resultaten behaald met strategieën die de klemtoon leggen op processen en op de ontwikkeling van capaciteiten en leereffecten, die een breed 'eigenaarschap' nastreven, en die vertrekken van bestaande structuren.

### 2.3.2 Sociaal-cultureel, economisch en ecologisch aspect

Integration is a fundamental, essential and pervasive element of the sustainability idea...sustainability arises from the convergence of the concerns for ecological integrity, economic efficiency and social justice in relation to the human use of natural environment, and the acknowledgment of their obligatory interdependence. (Connor 2004: 216)

Het Brundtlandrapport heeft het in de eerste plaats over een inter- en intragenerationele solidariteit. De drie pijlers van duurzame ontwikkeling dienen om dit begrip duidelijker te maken. In veel gevallen wordt milieu nog steeds gezien als de belangrijkste pijler voor duurzame ontwikkeling. Indien de aarde niet meer leefbaar is, dan zal het sociale aspect voor de mensheid niet meer van belang zijn. Zonder aandacht voor de sociale aspecten is er echter geen functionerende maatschappij mogelijk. Gezien deze maatschappij vooral gestructureerd wordt door de economie heeft deze ook een belangrijke invloed op het welzijn van de mensen. Milieu krijgt meestal de aandacht omdat het milieubeleid nog moet uitgebouwd worden. Milieu is een nieuwkomer, die zijn plaats in vele gevallen nog moet vinden. Het beleid van sociale en economische aspecten zijn gevestigde waarden binnen het overheidsbeleid van de meeste staten, regio's, ed..

Volgens de OESO (OECD 2001: 9) vormt de wisselwerking tussen de economische groei en de natuurlijke omgeving waarin deze plaats vindt de kern van duurzame ontwikkeling. Zij gaan uit van de stelling dat de economische groei de welvaart vergroot en de middelen verschaft om bepaalde milieudoelstellingen te verwezenlijken. Niettegenstaande deze liberale stelling vinden ook zij dat het cruciaal is ervoor te zorgen dat het voortbestaan van ecosystemen door die economische en sociale ontwikkeling niet in het gedrang komt.

Ook Lafferty en Meadowcroft (2003a: 349-354) zien het beleid duurzame ontwikkeling hoofdzakelijk als een beleid dat ook milieuconcepten integreert in het bestaande beleid en merken op dat met enige uitzonderingen de meeste staten hun milieubeleid naar voor schuiven als hun beleid duurzame ontwikkeling. Het blijken dan ook meestal de

ministeries/agentschappen van leefmilieu te zijn die het concept duurzame ontwikkeling promoten. Ook de ministeries met als bevoegdheid energie en natuurlijke hulpbronnen nemen meestal deel aan de debatten. Er zijn enkele uitzonderingen waar duurzame ontwikkeling aan meer sociale thema's wordt verbonden, zoals in Zweden, waar duurzame ontwikkeling op één lijn werd gezet met werkgelegenheid.

### 2.3.3 Internationale context

Gezien het belang dat de verschillende Europese en internationale instanties hechten aan duurzame ontwikkeling moet elk duurzameontwikkelingsbeleid rekening houden met de internationale context waarin het ze zich bevindt. Verschillende Europese en internationale richtlijnen verplichten de staten hier trouwens toe. De idee van Duurzame ontwikkeling staat centraal in de United Nations Conference on Environment and Development 1992 (UNCED). Het is de basis van de verklaring van de Conferentie van Rio van 1992 en van Agenda 21, het actieplan van Rio. Verschillende organen van de Verenigde Naties namen de opvolging hiervan op, zoals de United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD), alsook de Wereldbank en de OESO. Deze laatste wijdde verschillende studies aan duurzame ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling is eveneens verankerd in het Verdrag van Amsterdam, een aanpassing van de verdragen ter oprichting van de Europese Unie. Duurzame ontwikkeling wordt er in opgenomen als een overkoepelende doelstelling van de Unie. In 2000 nam de EU de 'Lissabon- strategie' aan. De Europese Unie geeft zichzelf hier als doelstelling Europa tegen 2010 de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, in staat tot duurzame economische groei met meer en betere jobs en een grotere sociale cohesie. Aanvullend aan de strategie van Lissabon namen de regeringsleiders in 2001 in Göteborg een strategie voor duurzame ontwikkeling aan, die zich toespitste op een aantal onduurzame trends die een ernstige bedreiging vormen voor het huidige en toekomstige welzijn. Verder werd in deze strategie een nieuwe benadering van beleidsvorming en bestuur ontwikkeld. Volgens Pallemarts (2006) wordt duurzame ontwikkeling hier enkel vanuit ecologisch oogpunt beschouwd. De strategie van Lissabon werd herzien in 2005 en de sociale en ecologische doelstellingen ervan werden naar de achtergrond verschoven en de aandachtspunten werden vernauwd tot maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen, de economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.<sup>3</sup> Na een stroom van directieven en standaarden rond duurzame ontwikkeling, is Europa nu van richting veranderd en werken ze volgens een meer procesmatige aanpak. Er worden vrijwillige oplossingen gezocht in overleg met stakeholders en ze trachten de maatschappelijke actoren te mobiliseren (Lafferty 2003a: 384).

Ondanks het feit dat er zeer veel instrumenten werden opgesteld voor het promoten van een dialoog met de maatschappelijke actoren (het Cardiff proces, de strategie duurzame ontwikkeling, de 'White paper on Governance' en de forum van de EEAC, wordt er volgens Mosselman (2006) nog maar weinig echte dialoog gevoerd. Hij vindt dat er op Europees vlak nog geen basis is voor een duurzameontwikkelingsbeleid omdat duurzame ontwikkeling er in de praktijk nog te weinig geïnstitutionaliseerd is.

Ook Pallemarts (2007) heeft kritiek op het beleid van de Europese Unie rond duurzame ontwikkeling. Het is volgens hem ambigu en onefficiënt en er is te weinig consensus tussen de verschillende instituten. Verder is er een gebrek aan concrete planning, de bestaande

<sup>3</sup> [Http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index_en.htm) en [http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/externe\\_fora.htm#EuropeseUnie](http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/externe_fora.htm#EuropeseUnie)

indicatoren worden niet genoeg gebruikt en de monitoring en herzieningsprocedures zijn niet efficiënt. Hij zegt evenwel dat de hernieuwde aanpak van de strategie duurzame ontwikkeling in 2006 het mogelijk is dat er samen met de introductie vrijwillige instrumenten ook een beter beleid zal worden ingevoerd, waarbij er duidelijke doelstellingen, indicatoren, rapportering zullen komen. Ook wil men de ontwikkeling van Nationale Strategieën Duurzame Ontwikkeling aanmoedigen.

### 2.3.4 Politieke ondersteuning

De basisvoorwaarde voor het ontwikkelen van een duurzameontwikkelingsbeleid is de expliciete ondersteuning door de regering. Lafferty (2004: 326) concludeert uit zijn analyses over de implementatie van een duurzameontwikkelingsbeleid in verschillende staten dat dit beleid enkel kan gerealiseerd worden indien de politieke leiders dit beleid sterk ondersteunen en naar voor schuiven. Dit is een noodzakelijke, doch echter geen voldoende garantie voor succesvolle resultaten. Er moet een duidelijke visie naar voor gebracht worden van wat politici verstaan onder duurzame ontwikkeling, wat hun prioriteiten zijn en welke doelstellingen men heeft op lange termijn.

Zoals reeds vermeld hierboven neemt duurzame ontwikkeling steeds meer plaats in in het discours van verschillende overheden. Zowel op internationaal, Europees, nationaal als Vlaams niveau begint het concept duurzame ontwikkeling ook in het beleid een steeds belangrijkere plaats in te nemen. Men kan hier zeker niet meer spreken van een eendagsvlieg of een modeconcept.

In België heeft de politiek deze ondersteuning willen verankeren, door het opnemen van duurzame ontwikkeling in de grondwet. In de grondwetsherziening van 26 april 2007 werd een nieuwe Titel Ibis toegevoegd. Het artikel 7bis stelt: 'Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.'

Ook de Vlaamse Regering heeft duurzame ontwikkeling decretaal vastgelegd. Ze keurde op 9 november 2007 het voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling goed. Het decreet moet de continuïteit van het Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling verzekeren. Er worden 7 opdrachten vastgelegd: het opstellen, uitvoeren en evalueren van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, het voeren van beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid, het betrekken van de maatschappelijke actoren, het voeren van een internationaal beleid, overleg en samenwerking met de andere Belgische en met de Vlaamse beleidsniveaus en een wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid.

Het decreet verankert ook de participatie en de betrokkenheid van het middenveld in het duurzameontwikkelingsbeleid en een goede samenwerking met de lokale overheden. Het bevestigt tevens het internationale engagement dat Vlaanderen nam naar aanleiding van de VN-Top in Johannesburg over duurzame ontwikkeling.

Elke legislatuur moet er een strategie duurzame ontwikkeling worden opgesteld, met een evaluatie van de uitvoering van de vorige Vlaamse strategienota, een analyse van de huidige situatie, de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, trends en risico's inzake duurzame ontwikkeling, een langetermijnvisie en -doelstellingen voor het te volgen beleid duurzame ontwikkeling en operationele kortetermijndoelstellingen en prioritaire beleidsopties en acties voor de regeerperiode.

Niettegenstaande de verschillende inspanningen binnen de politiek heeft duurzame ontwikkeling nog steeds nood aan politieke voortrekkers. Ondanks de grote internationale druk is het duurzameontwikkelingsbeleid nog steeds niet gedragen door de meerderheid van de politici.

### 2.3.5 Langetermijnproces

By nature the sustainability transition is a long term project. (Connor 2004: 221)

Het woord duurzame ontwikkeling verwijst automatisch naar het begrip lange termijn. De noodzakelijke structurele veranderingen van het waardenpatroon en van de beleidsstructuren nemen tijd, ook de noodzakelijke aanpassingen van de economie en het gebruik van grondstoffen zullen decennia duren. Volgens Rotmans (2005) kan men de doelstellingen van duurzame ontwikkeling enkel via transitie bereiken, die minstens één generatie, dwz. 20 à 25 jaar, nodig hebben om verwezenlijkt te worden (zie 3.2).

Voor de politiek binnen democratische systemen ligt een langetermijnplanning steeds moeilijk. Zeker indien men met generaties begint te rekenen en de solidariteit binnen de generaties en met de armen van de wereld. Lundqvist (2004: 97) zegt dat langetermijnplanning moeilijk ligt in alle democratische landen, omdat de politiek vooral bezorgd is over het eerstvolgende budget en vooral voor de eerstvolgende verkiezingen. Minder democratische landen hebben dan meestal weer te kampen met armoede, en een gevecht om aan de macht te blijven, waardoor langetermijnplanning nog moeilijker ligt. Volgens Lafferty (Lafferty 2004: 352-353) wil de OESO dit probleem uit de weg gaan door het debat te verengen tot 'precautionary decision-making'. Zij leggen het accent op het versterken van de langetermijn capaciteiten van de regering. Ze trachten zo de langetermijnplanning bespreekbaar te maken zonder te moeten verwijzen naar internationale solidariteit of naar de toekomstige generaties.

### 2.3.6 Duurzame productie- en consumptiepatronen

Duurzame productie- en consumptiepatronen zijn vooral in geïndustrialiseerde landen en welvaartsstaten een essentieel onderdeel van het beleid. Vooral op het vlak van de consumptiepatronen werden er de laatste jaren nog maar weinig vooruitgang gemaakt. Er werd zeer weinig gewerkt binnen het bredere kader om tot meer ingrijpende veranderingen te komen van de huidige praktijken. Wat betreft de productiepatronen zijn wel al verschillende initiatieven genomen op het vlak van energiegebruik en een vermindering van vervuilende aspecten van producten. Maar er zijn nog maar weinig pogingen gedaan om in te spelen op de 'kwaliteit van de groei', zoals dit werd uitgedrukt door Brundtland. Volgens Lafferty en Meadowcroft (2003a: 438-440) is dit niet te verwonderen gezien de internationale economische en politieke context. Er is veel onzekerheid over de ecologische gevolgen van ons huidige systeem, en de druk vanuit de industrie en de economie in het algemeen is zeer groot. Zelfs bij maatregelen die op korte termijn een duidelijke maatschappelijke winst opleveren worden tegengewerkt door machtige economische en politieke spelers. Nochtans kan het beleid hier een zeer grote invloed op uitoefenen.

### 2.3.7 Verschillende beleidsniveaus

'Governance of sustainable development goes well beyond traditional, state centered policymaking because it aims at pro-active changes of individual actors' and firms' behavior at different levels. By necessity, it must involve lower levels of policymaking and those factors in policy formulation and implementation.' (Bleischwitz 2003: 5)

Het beleid kan wel niet enkel op macroniveau gevoerd worden, hieronder kan men het internationaal, of het Europees beleid verstaan. Het moet eveneens op het meso- en het

microniveau gevoerd worden. Als mesoniveau zien we hier het federale, het gewestelijke en het regionale niveau, het microniveau is meer het provinciale en het lokale en gemeentelijke niveau. Alle beleidsniveaus moeten op een of andere manier tot een samenwerking komen. Een top down aanpak alleen werkt ook niet. Idealiter zal het beleid in twee richtingen worden gevoerd, met name top down en bottom up (Lafferty 2004: 330). In de studie van Lafferty en Meadowcroft (2003a: 373-376) blijkt dat in veel landen de introductie van een duurzameontwikkelingsbeleid geleid heeft tot één of andere vorm van samenwerking op verschillende beleidsniveaus. Er werd vooral gedacht in termen van communicatie en minder in termen van verantwoordelijkheid. Voor het realiseren van het beleid vindt men over het algemeen dat een directe verticale communicatie nodig is. Dit volgens hen leidt tot wat men 'multi-level, multi-agencies interactions' noemt. Binnen de Europese Unie tracht men dit te doen o.a. via het subsidiariteitsprincipe. Dit betekent dat de beslissingen in een hiërarchisch democratisch systeem moeten genomen worden op het niveau waar ze het efficiëntst zijn (Lafferty 2003a: 335). Ook Connor en Dovers (2004) zijn het hier mee eens. Ze merken echter op dat dit voor controversen zorgt bij het herstructureren omdat dit een invloed heeft op de machtsposities van de actoren en de controle die ze kunnen uitoefenen.

In België wordt dit een wisselwerking tussen het federale, het gewestelijke, het gemeenschaps-, het provinciale en het gemeentelijke niveau. Dit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden.

Er zijn verschillende beleidstheorieën over deze multilevelbenadering (Rhodes 1997; Rotmans 2005). Zij wordt ook toegepast voor het Europese beleid.

### 2.3.8 Participatief beleid

Participation is an important dimension of governance for sustainable development...the design of decision processes should pay particular attention to mechanisms that encourage adequate representation of implicated interests, deliberative engagement, the application of different forms of knowledge and social learning. (Meadowcroft 2004: 186)

Het formuleren van het beleid en de planning zijn op zich niet voldoende om de uitvoering ervan te garanderen. Er moet ook voldoende maatschappelijk draagvlak aanwezig zijn opdat het beleid tot resultaten zou leiden. Volgens het Brundtlandrapport moet een duurzameontwikkelingsbeleid gepaard gaan met een vergaande samenwerking met alle actoren van de samenleving. De visie en het toekomstbeeld waarop het beleid zich baseert moet ontwikkeld worden in samenwerking met de verschillende stakeholders en een breed maatschappelijk draagvlak hebben. Volgens Hoogerwerf (2003:55) is een van de belangrijkste redenen van een overheidsfalen vaak het feit dat er geen maatschappelijk draagvlak bestaat voor haar optreden. Ook communicatiestoringen vergroten de kans op een ineffectief en ondoelmatig beleid.

Het betrekken van de verschillende relevante actoren binnen het beleid is in volle expansie, en dit niet alleen als het gaat over duurzame ontwikkeling. Rotmans (2005) schrijft dat een interactieve benadering van het beleid inmiddels gemeengoed geworden. Voor hem is een efficiënte en effectieve interactie tussen de belangrijkste maatschappelijke spelers een noodzakelijke voorwaarde om op innoverende manier aan beleidsvoering te doen. Hij verwijst hier ook naar de vele formele en informele netwerken die worden gevormd door maatschappelijke actoren die eenzelfde doelstelling hebben. Deze netwerken zijn zeer flexibel, en kunnen rekenen op de inzet van de deelnemers. Hierdoor kunnen bepaalde complexe problemen beter worden aangepakt. Ze hebben geen duidelijke hiërarchische structuur en zorgen voor praktische problemen. Na verloop van tijd kunnen ze verankeren of uitgroeien tot een organisatie, waardoor de flexibiliteit weer vervalt.

### 2.3.9 Samenwerking beleidsdomeinen

Zelfs indien het beleid niet vanuit een holistische aanpak wordt gevoerd, zal er toch steeds moeten samengewerkt worden tussen de verschillende overheidsstructuren. Een duurzameontwikkelingsbeleid kan niet zonder samenwerking tussen het sociaal-cultureel, het economische en het ecologische domein. Lafferty en Meadowcroft (2003; Lafferty 2002) merken op dat er zeer weinig voorbeelden te vinden zijn van HEPI (horizontal environmental policy integration) binnen het kader van het duurzameontwikkelingsbeleid; dit in tegenstelling tot de vele voorbeelden die ze aanhalen van een verticale integratie van het milieubeleid (VEPI). Onder HEPI wordt hier verwezen naar een systeem waarbij de centrale autoriteit een begrijpelijke transversale strategie heeft opgesteld voor de integratie van het milieubeleid. Dit houdt ook een duidelijke communicatie in van doelstellingen van de centrale overheid.

Lafferty denkt dat dit komt omdat een verticale integratie (VEPI) minder interdepartementale conflicten inhoudt en minder verandering in wie als ‘winnende’ en wie als ‘verliezende’ sectoren kunnen beschouwd worden. Nochtans stellen zij dat enkel een verticale integratie niet voldoende is indien men tot een duurzame ontwikkeling wil komen. Horizontale en verticale integratie zijn complementair en beide even noodzakelijk.

Volgens Verhoest (2007) is er traditioneel al altijd een probleem van coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen. Gezien er een steeds grotere specialisatie is van deze domeinen en ook van de cellen binnen deze domeinen moet er steeds meer gecoördineerd worden, wil men een overzicht behouden en een coherent beleid voeren. Dit is niet altijd het geval en ook voor het algemene beleid is er nood aan het invoeren van instrumenten voor coördinatie.

Binnen de overheidsstructuren in de meeste Europese landen bestaat er duidelijk nog steeds weinig communicatie tussen de verschillende beleidsdomeinen. Het uitvoeren van een ‘totaalbeleid’ duurzame ontwikkeling is dus in de meeste gevallen niet voor morgen. Toch worden er vele veelal schuchtere stappen gezet in de richting van een meer transversaal beleid. In de literatuur zijn er niet zo veel concrete modellen te vinden. Er wordt wel overal gewezen op het feit dat een samenwerking tussen beleidsdomeinen zich opdringt, en dit niet alleen voor duurzame ontwikkeling.

## 3. Algemene beleidstheorieën

### 3.1 Governance

#### 3.1.1 Governance versus government

Governance refers to a basically non-hierarchical mode of governing, where non-state, private corporate actors participate in the formulation and implementation of public policy (Rhodes 1997).

In de recente literatuur rond beleid wordt er een verschuiving vastgesteld van het institutionele beleid van ‘government’ naar ‘governance’.

Het begrip ‘government’ staat voor de traditionele top-down aanpak van het beleid, waarbij de staat de belangrijkste speler is in het openbaar bestuur. Deze manier van beleidsvoering wordt ook wel omschreven als het rationele Weberiaanse model. De regering houdt hier alle touwtjes in handen en is de drijvende kracht van de maatschappij. Besluitvorming gebeurt centraal en via formele instituties en wetten.

Door de groeiende complexiteit van de maatschappij moet het huidige beleid met steeds meer factoren rekening houden. Het klassieke model maakt plaats voor een meer flexibele structuur

en een meer gedecentraliseerd beleid met een grotere inspraak van de verschillende maatschappelijke spelers. Voor deze nieuwe manier van beleidsvoering gebruikt men het begrip 'governance'. Volgens Rhodes (1999:46) wordt 'governance' gebruikt als een tegenstelling van 'government' om aan te duiden dat het beleid op een andere manier wordt gevoerd. Het verwijst naar een nieuwe manier van regeren, geeft aan dat de bestaande regels veranderen en dat de maatschappij op een nieuwe manier wordt bestuurd. Hij verwijst daarbij naar een hele reeks van recente theorieën die hij in 6 categorieën klasseert met name de minimale staat, corporate governance, het nieuwe 'public management', behoorlijk bestuur, het socio-cybernetische systeem en de zelforganiserende netwerken. Garnett (2006:186) definieert governance als een efficiënt proces om leiding te geven aan de gemeenschap, waarbij de beslissingen genomen worden door verschillende actoren en netwerken.

In de Nederlandstalige beleidsliteratuur duidt men deze verschuiving ook aan door het woord beheer. Beheer is een wetenschappelijk gefundeerde aanpak van een organisatie om haar doelstellingen zo optimaal mogelijk te realiseren door een efficiënte inzet van haar middelen. Volgens Brans (2003) zijn de vier belangrijkste aspecten van beheer de effectiviteit, de efficiëntie, de voldoening van de medewerkers-leden en het democratisch-ethische gehalte van de organisatie, haar besluitvorming en haar werking.

Het begrip governance kan gezien worden als een moderne invulling van 'government'. In samenvatting kan men zeggen dat dit staat voor een verwerping van de klassieke Weberiaanse interpretatie van de staat. Het beleid wordt niet langer via een centraal machtsbastion gevoerd. Omwille van de steeds groeiende complexiteit maakt het beleid steeds meer gebruik van multilevel machtsnetwerken waarin de andere maatschappelijke actoren steeds meer aan belang winnen.

Het invoeren van het begrip 'governance' geeft aan dat er nood is aan een innoverend beleid om de uitdagingen van een steeds complexere maatschappij aan te kunnen. Het optreden van de nationale overheden is de laatste decennia in veel Westerse landen van karakter veranderd, maar het huidige beleid is in veel gevallen nog steeds ontoereikend voor het oplossen van de vele maatschappelijke problemen die zich stellen. De nood voor diepgaande hervormingen laat zich dus niet alleen voelen van de kant van duurzame ontwikkeling.

Peters (2001) schrijft dat deze aanpassingen noodzakelijk zijn omdat de maatschappij en de economie die de regeringen moeten controleren en reguleren hoe langer hoe minder beheersbaar worden. Voor hem is er geen perfecte manier van regeren, en is er geen perfect model voor het institutionele beleid. Elke nieuwe oplossing op zich zorgt weer voor nieuwe problemen, waardoor er weer nieuwe aanpassingen komen. Dikwijls gaat men van het ene uiterste naar het andere, om daarna toch tot een soort middenweg te komen. Veranderingen zijn dus niet nieuw en zeker geen uitzondering in de openbare sector. Toch waren de laatste dertig jaar veel turbulenter dan gewoonlijk, omdat de maatschappij ook veel vlugger evolueert.

Hij geeft hiervoor verschillende oorzaken aan voor het VK die allen in het kader van duurzame ontwikkeling passen. Vooreerst is er de toenemende armoede. De belangrijkste oorzaak is hier dat de staat de marktgerelateerde ongelijkheden steeds minder bijstuurt. Er is ook een grotere sociale en politieke diversiteit van de bevolking die voor spanningen zorgt rond ras, gender, participatie en gelijke kansen. Verder is er een debat aan de gang over wat hij 'postmoderne' waarden noemt en duurzame economie. De problemen die dit debat veroorzaakt kunnen niet met materiële middelen worden opgelost. De relaties van de regeringen met de stakeholders zijn complexer geworden. Er steeds meer belangengroepen zijn waarmee gecommuniceerd moet worden. In het VK zijn de klassieke partners als vakbonden minder representatief dan vroeger. Dit alles maakt dat er moet gezocht worden naar nieuwe vormen van 'governance', waarbij hij vooral kijkt naar zelforganiserende netwerken tussen de

verschillende maatschappelijke spelers, die zich ontwikkelen naast de klassieke politieke beleidsstructuren.

Moderne beleidstheorieën die passen in het kader van deze 'new governance' houden rekening met zeer veel aspecten die eveneens essentieel zijn voor een overheidsbeleid rond duurzame ontwikkeling. Indien men het normatieve 'professional policy-making' model bekijkt voor een professionele overheid zoals beschreven door Brans (2003) merkt men dat al deze kenmerken hier in terug te vinden zijn. Dit 'professional policy-making' model gaat uit van een holistisch perspectief op beleidsproblemen dat verder kijkt dan institutionele grenzen om strategische objectieven te bereiken. Het hanteert een langetermijnperspectief en houdt rekening met de nationale, Europese en internationale situatie. Ook raadt het aan gewoontes en routines in vraag te stellen en vindt dat er steeds moet worden nagegaan of de bestaande beleidsmaatregelen nog 'werken' en of ze geen schadelijke neveneffecten voortbrengen. De rechtvaardigheid van het beleid ten opzichte van al diegenen waarop het beleid een invloed heeft is belangrijk. Dit betekent dat men tijdens de beleidsvorming stilstaat bij de algemene impact van het beleid. Dit kan door het betrekken van alle stakeholders bij beleidsvorming. De effectiviteit van het beleid wordt systematisch geëvalueerd en men gaat na of het initiële probleem opgelost en/of in omvang verminderd is.

Ook de elementen die volgens Huppés (2007) belangrijk zijn voor het beleid van een moderne staat refereren naar verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling. Zo zijn diversiteit en decentralisatie, veelvoudige beleidsniveaus, de deelname op verschillende niveaus door de maatschappelijke spelers, de deliberatie van stakeholders, het subsidiariteitsprincipe en de inclusie van alle betrokken actoren belangrijke elementen.

Met de Europese Unie is er een nieuwe bestuurslaag bijgekomen en in het binnenland gaat men steeds meer over tot privatisering en decentralisatie. Bijna overal kwam er een proces op gang dat door vele auteurs beschreven wordt als de uitholling van de staat (Rhodes 1997). Er is ook een vorming van multilevelnetwerken die steeds machtiger worden. Kooiman (2003: 21) schrijft in 'Governing as governance' dat men om het beleid van een moderne maatschappij te verstaan de verschillende sociale interacties moet analyseren. Dit zijn de multilaterale interacties tussen de sociale en de politieke actoren, alsook de interacties met de entiteiten. Dit zijn de individuele spelers, instellingen en organisaties. Governance impliceert dat al deze partijen samenwerken. Geen van de actoren, of ze nu publiek of privaat zijn, heeft genoeg kennis om zonder interactie met de anderen goede, werkende oplossingen te vinden voor de complexe maatschappelijke uitdagingen. Om efficiënte instrumenten te ontwikkelen heeft men elkaar nodig. In het huidige systeem kan geen enkele speler nog unilateraal domineren.

Rhodes (1997) vindt dat deze continue interactie tussen het beleid en de maatschappelijke spelers leidt tot een minder duidelijke scheiding tussen staat en maatschappij. In het VK is er na het moderne tijdperk, waarbij het beleid op een rigide manier gecentraliseerd en gerationaliseerd wordt, een tijdperk gekomen van 'postmodernisering'. Dit houdt in dat men veel flexibeler werd, er meer naar vrijwilligheid en participatie van de maatschappelijke spelers komt. Indien men enkel het 'postmoderne' denken zou volgen loopt men volgens hem het risico dat de staat één kluwen van interorganisatorische netwerken wordt, waarbij niemand nog kan sturen of reguleren. Er is ook het gevaar dat de democratische vertegenwoordiging en aansprakelijkheid in gevaar komt. Daarom pleit hij voor een gedifferentieerde politiek, waarbij de staat nog steeds een sturende rol kan spelen binnen een democratie. Er is ook nood aan een administratie die rekening houdt met haar eigen ervaring en tradities, en van daaruit nagaat in hoeverre ze naar 'governance' kan toegroeien.

Al deze voorbeelden tonen aan dat de literatuur over governance rijk is aan ideeën die zeer toepasbaar zijn voor het analyseren en het opstellen van een duurzameontwikkelingsbeleid.

### 3.1.2 Governance versus politiek

Volgens Brans (2003) beschreef Wilson reeds in 1887 in zijn artikel 'the study of administration' de klassieke dichotomie tussen politiek en administratie. De scheiding tussen politiek wordt hier beschouwd als een scheiding tussen doeleinden en middelen. In de politiek worden de democratische beslissingen genomen die dan worden uitgevoerd door een hiërarchische, functionele, rationele en professionele ambtelijke organisatie. Men omschrijft dit ook als de 'primaat van de politiek'. Deze theorie vond ingang in Europa via de geschriften van Max Weber.

Na de tweede wereldoorlog is men de noodzaak en het nut van scheiding in twijfel gaan trekken. De voornaamste aanvechters hiervan zijn Robert Dahl, Herbert Simon en Dwight Waldo. Bestuurlijke structuren en processen moeten volgens de hierboven genoemde auteurs in hun politieke omgeving geplaatst worden. In de systeempolitieke optiek zoals die in de jaren 50-60 werd ontwikkeld door Dahl, Lindblom en Easton gaat men ervan uit dat bestuurlijke structuren en processen steeds een mengeling zijn van politiek en administratief bestuur. In het kader van de systeembenadering gepropageerd door Easton wordt het openbare bestuur of met andere woorden de administratie gezien als een subsysteem van het politieke beleid.

Volgens deze theorie kan men overheidsambtenaren niet enkel uitvoerende taken toemeten. Overheidsambtenaren zijn niet neutraal, noch apolitek. Zij zijn eveneens begaan met belangrijke maatschappelijke doelstellingen. Het komt het beleid ten goede indien men hen de kans geeft mee te werken aan het opstellen van de doelstellingen en bij het uitwerken van een langetermijnplanning. Ze moeten tevens ingeschakeld worden in het ontwikkelen van middelen om deze doelstellingen te bereiken. Het is zeer belangrijk dat een beleid niet alleen vanuit de politiek komt, maar dat het eveneens gedragen wordt door de ambtenaren. Zij kunnen er ook voor zorgen dat een langetermijnplanning standhoudt. Zij zullen een realistische kijk hebben op wat kan en haalbaar is, en in principe kunnen ze zorgen voor een coherente opvolging van dit beleid. Dit is zeker belangrijk binnen de context van een snel veranderende politieke wereld. Indien het beleid enkel in handen is van de politiek is het zeer moeilijk om aan langetermijnplanning te doen. Men is nooit zeker van de wending die het politieke beleid zal nemen na de verkiezingen. Indien het beleid niet verankerd is en niet wordt gedragen door de administratie, dan is de kans groot dat het bij elke nieuwe regering wordt aangepast. Dit kan de coherentie van het beleid schaden, en vormt een hinderpaal voor elke langetermijnplanning. Naast een sterk politiek draagvlak zijn dit voor een duurzameontwikkelingsbeleid twee cruciale elementen.

De relatie tussen politiek en administratie blijkt nog steeds niet ten volle opgelost. Ze wordt nog steeds gekenmerkt door een aangehouden spanning. Hupe (2007) bemerkt dat volgens Svava de verhoudingen tussen politiek en bestuur in vier categorieën kan worden samengevat: de politieke dominantie, een wederzijdse laissez-faire en/of een politiek-ambtelijke impasse, een politiek-ambtelijke complementariteit en de ambtelijke autonomie. De gebruikte dimensies zijn de mate van politieke verantwoordelijkheid en de mate van ambtelijke zelfstandigheid.

**Tabel 1** Typologie ambtelijke verhoudingen

Mate van politieke controle Mate van politieke zelfstandigheid	Hoog	Laag
Laag	Politieke dominantie	a) Wederzijdse laissez-faire b) Politiek-ambtelijke impasse
Hoog	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

Bron: Svava in P. Hupe, 2007, p. 205

Het is altijd al moeilijk geweest de taken van de ambtenaar en deze van de politicus duidelijk te scheiden. Zelfs Weber merkte dit op. Toch is er volgens Hupe (2007: 206-217) nog steeds sprake van een institutioneel verankerde scheiding tussen ambtenaren en politiek, waarbij ambtenaren in regel loyaal zijn aan het beleid.

Hupe stelt verder vast dat deze onderschikking geen regel is. Er zijn verschillende verhoudingen mogelijk tussen de twee: dominantie, complementariteit, concurrentie en integratie zijn mogelijk. Doorgaans is er een zekere complementariteit, weliswaar met enige fricties. Nederland wordt als voorbeeld geciteerd. De hiërarchische scheiding tussen politiek en bestuur wordt uitgedrukt in het onderscheid tussen beslissen en uitvoeren, tussen willen en deskundigheid, tussen doelen en middelen, tussen beleid en beheer.

### 3.1.3 Drie grondvormen van governance

Een van de kritieken op het introduceren van de nieuwe governancemodellen is dat men het risico loopt dat de staat hol wordt, dat de netwerken hun eigen weg gaan leiden en dat er geen globale sturing meer mogelijk is (Rhodes 1997). Dit gevaar is er enkel indien men governance als een eng begrip beschouwt waarbij innoverende modellen, zoals deze voorgesteld door de postmoderne beweging in het VK, niet meer gestuurd kunnen worden door de staat. Voor Hill en Hupe (2003) staat het begrip governance voor een brede waaier aan mogelijke manieren waarop het beleid kan worden uitgevoerd, waarbij de manier van sturen centraal staat. Zij onderscheiden drie grondvormen van governance:

- governance by authority;
- governance by transaction;
- governance by persuasion.

#### *Governance by authority*

Dit is wat men het klassieke overheidsbeleid kan noemen. Hier is sprake van een sterke regulering van bovenaf en wordt het leveren van goederen of diensten als een exclusieve overheidstaak gezien. De overheid is van begin tot eind bij de beleidscyclus betrokken en stuurt op structuur, inhoud en proces. Regels stellen en zorgen dat ze worden nageleefd zijn centrale aandachtspunten. De rol van de overheid kan worden omschreven als die van een Chief Executive Officer. De overheid is hier de hoogste autoriteit.

Bij authority past het beeld dat het beleid wordt uitgeoefend via een streng hiërarchisch systeem. Aan de uitvoerders worden hoge eisen gesteld, en ze zijn enkel verantwoording verschuldigd aan hun oversten. De uitvoerders worden aanzien als bureaucratische ondergeschikten, die regels uitvoeren. Het implementeren is in hoofdzaak het voldoen aan wat wordt opgelegd. Dit stemt overeen met het klassieke beleidsmodel van Weber, en het moderne beleid zoals beschreven door Rhodes. De verkeersregels zijn een voorbeeld van dit soort van governance.

### ***Governance by transaction***

Hier stelt de overheid randvoorwaarden opdat anderen prestaties kunnen leveren. De overheid is verantwoordelijk voor het proces en ziet toe op het leveren van de prestaties. Ze zorgt voor de structuur van het proces en is betrokken bij het begin en het eind van de beleidscyclus. Het is belangrijk om de randvoorwaarden en het institutioneel ontwerp vast te leggen via wetgeving. De overheid behoudt het overzicht vanuit een rol van regelgever en toezichthouder en is vergelijkbaar met een marktmeester.

Bij dit model worden de hiërarchische verhoudingen al wat lossier, maar ze zijn nog altijd verticaal. De uitvoerders moeten zich verantwoorden aan hun hiërarchische overste. Ze worden wel gedreven door de doelstellingen waaraan ze zich hebben verbonden. Het uitvoeren van het beleid wordt bepaald in functie van de resultaten. Als voorbeeld kan men hier de verhandelbare emissierechten voor CO<sub>2</sub> op Europees niveau aanhalen.

### ***Governance by persuasion***

De overheid geeft enkel de richting aan en nodigt anderen uit deel te nemen. De wettelijke regelingen hebben enkel betrekking op te bereiken eindresultaten. De doelstellingen worden samen met de andere spelers uit de samenleving bereikt. De overheid concentreert zich op het begin en het middelste gedeelte van de beleidscyclus en laat het eind van de keten aan anderen over. De overheidsrol bestaat er vooral in een visie te ontwikkelen en een consensus te bewerkstelligen. De overheid kan hier beschouwd worden als de voorzitter van een vergadering.

Persuasion verwijst meer naar een uitvoering met een bepaalde autonomie. De uitvoerders voeren hun taken uit binnen een kader dat gezamenlijk werd opgesteld. Er wordt vertrouwd op hun kunnen en hun inzichten om tot resultaten te komen. De uitvoering van het beleid gebeurt hier in samenwerking. De verantwoording gebeurt hier zowel horizontaal als verticaal. Dit beleid gaat meer in de richting van het postmoderne beleid. Een voorbeeld vinden we in de milieubeleidsovereenkomsten in Vlaanderen tussen de overheid en de privé-sector voor de uitvoering van de aanvaardingsplichten. Hill en Hupe (2003) beschouwen dit als drie op zichzelf gelijkwaardige manieren van governance waaruit beleidsmakers een keuze kunnen maken.

Deze manieren van beleidvoeren komen overeen met de verdeling die Kooiman (2003) voorstelt als een hierarchical governance, co-governance en self-governance.

Van der Doelen (1989) geeft een classificatie van sturingsmodellen voor een milieubeleid. Hij onderscheidt net als Glasbergen (Glasbergen 1994) juridische, financiële en communicatieve sturingsmodellen en geeft de daarbij behorende beleidsinstrumentenfamilies. Het vat dit model samen als 'de zweep, de peen en de preek'. Dit zijn respectievelijk de juridische, economische en communicatieve instrumenten. Hun classificatie gebeurt in functie van de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Het juridische aspect wordt aanzien als de manier waarop er dwang kan worden uitgeoefend. De economische instrumenten worden gezien als een soort van incentives, het zijn vooral een lokinstrument. De wederzijdse interactie met de burgers gebeurt dan via de communicatie. Elk sturingsmodel kan op drie manieren worden ingevuld: op een dirigerende en een constituerende manier, via instrumenten met een meer individuele of algemene werking en deze met een beperkende dan wel verruimende werking.

---

<sup>4</sup> Zie ook ARD Debatten 2003:10.

**Tabel 2**

Sturingsmodel	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend	Gebod, verbod	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Bron: in Van der Doelen, 1989, p. 53-57

De verschillende classificaties van governance integreren zowel de klassieke manieren van beleidvoering als de nieuwste methodes. Ook het meest innoverende beleid zal nog steeds gebruik maken van de klassiekere methodes. Een beleid zal nooit enkel innoverend of enkel klassiek zijn. De keuze van het beleid zal worden gedaan in functie van de doelstellingen, maar vooral in functie van de bestaande situatie en de politieke context.

### 3.1.4 Drie niveaus van governance

Hill en Hupe (2007: 30-37) presenteren een model, waarbij het beleid op drie niveaus wordt gesitueerd: het constituerend bestuur, het richtinggevend bestuur en het operationeel bestuur. Hupe noemt dit het Trias Gubernandi of het veelzijdige bestuur.

Het constituerend bestuur is het niveau waarop het kader wordt vastgelegd. Hier worden de collectieve keuzes gemaakt voor het opstellen van regels die de collectieve beslissingen sturen die de acties toelaten.

Het richtinggevend bestuur komt overeen met wat men doorgaans beleidsvorming noemt, een combinatie van beleidsontwikkeling en besluitvorming.

Het operationele bestuur is het niveau van de actie, van het uitvoeren van de beslissingen. Het beleid voert hier een vorm van management uit. Gegeven het feit dat het bestuur steeds door mensen moet worden uitgevoerd, kan men hier ook drie soorten van vakmanschap tegenover stellen. Het constituerende bestuur scheidt kaders en heeft nood aan theoretici. Voor het richtinggevende bestuur heeft men meer een politicus nodig en het operationele bestuur geeft men best in handen van een manager. (Hupe 2007: p 260)

**Tabel 3** Drie niveaus van Governance

Handelingsniveau Handelingschaal	Constituerend bestuur	Richtinggevend bestuur	Operationeel bestuur
Politiek administratief systeem	Ontwerp politieke en administratieve instituties	Algemene regelstelling	Trajectbeheer
Organisatie	Bepalen van omgevingsrelaties	Omgevingsonderhoud	Relatiebeheer
Individu	Internalisatie van waarden en normen	Situatiegebonden regeltoepassing	Contactbeheer

Bron: Samenvatting van Hill, 2003, p. 183 en Hupe, 2007, p. 35

Voor een duurzameontwikkelingsbeleid is het belangrijk dat dit op verschillende niveaus wordt uitgevoerd. Men kan dit zien als een beleid dat zowel op nationaal, federaal als regionaal vlak

wordt gevoerd. Bovenstaande classificatie geeft een beeld van hoe de bevoegdheden op deze verschillende niveaus kunnen worden verdeeld.

### 3.2 De beleidscyclus

Een model dat zeer vaak gebruikt wordt voor zowel het analyseren van het beleid als beleidsvorming is de beleidscyclus. Een van de eerste auteurs die het proces van de beleidsvorming expliciet in termen van fasen verwoorde was volgens Brans (2003) Howard Lasswel in 1956. Zijn indeling in zeven fasen werd door zeer veel auteurs overgenomen en verfijnd. Brans voegde hier nog een laatste fase aan toe, deze van de feedback.

- Fasen van de cyclus
- Agenda setting
- Beleidsbepaling
- Besluitvorming
- Beleidsimplementatie
- Beleidsevaluatie
- Feedback

Deze rationele voorstelling van het beleid is een zeer handig hulpmiddel, maar het zegt weinig over de wijze waarop de denkprocessen en de implementatie in werkelijkheid verlopen. Volgens Hupe (2007: 38) is de beleidscyclus feitelijk meer de wijze waarop mensen denken dat ze denken. Hij definieert het meer als een analysekader dan als een theorie. Brewer, en later Howlett en Ramesh (2003: 13) stelden de fasen van het model tegenover de deelprocessen van de probleemoplossing.

- Probleemoplossing
- Probleemerkenning
- Voorstel voor oplossing
- Keuze voor oplossing
- Van oplossing naar effect
- Resultatenmonitoring

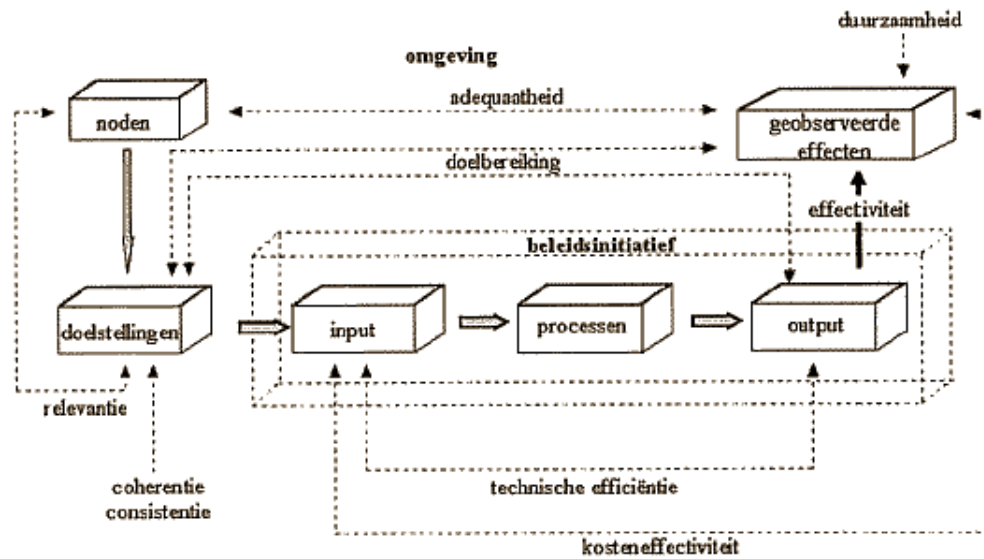
- Fasen van de cyclus
- Agenda setting
- Beleidsbepaling
- Besluitvorming
- Beleidsimplementatie
- Beleidsevaluatie

Door middel van dit model kan men op een zeer duidelijke en rationele manier de beleidscyclus voorstellen. Vandaar dat het volgens Hupe (2007: 26-27) veel succes kent. Het staat toe om te gaan met de complexiteit waar men mee te maken heeft en deze op een simpele wijze weer te geven. Ook helpt het de verschillende actoren in kaart te brengen. De normatieve manier van voorstellen voldoet blijkbaar aan psychologische behoeften zoals het verlangen naar beheersing en de behoefte aan eenheid van perceptie. Zelfs de grootste critici van het model hervallen steeds weer in het gebruik ervan om de werkelijkheid weer te geven.

De beleidscyclus wordt ook gebruikt als basis voor het opstellen en het uitvoeren van het beleid duurzame ontwikkeling.

De beleidscyclus kan ook als basis dienen voor het opstellen van indicatoren die de efficiëntie en effectiviteit van het beleid meten. Het model dat men terugvindt in deel 2 van de 'Handleiding beleidsevaluatie, monitoring van het beleid' opgesteld door het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek' wordt de beleidscyclus aangevuld met de beleids-input/output en de omgevingsfactoren en criteria aangeeft. Volgens hen is de beleidstheorie het aangewezen

kader om na te gaan welke de relevante indicatoren zijn die kunnen worden opgenomen in het monitoringsysteem, voor het managen van het beleid.



Figuur 1 De beleids- en beheerscyclus als open systeemmodel in De Peuter, 2007, p. 40

### 3.3 Beslissingsname

Van de Graaf en Hoppe (1996: 86) beschrijven de beleidscyclus als een verzameling van deelprocessen die de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid naar de hand van de beleidsmakers te zetten. Tijdens de deelprocessen worden voortdurend politieke oordelen gevormd. Ze interesseerden zich voor de redenen waarom politieke beslissingen genomen worden. Omdat met deze politieke beslissingen ook het beleid duurzame ontwikkeling staat of valt hebben we hier enkele theoretische aspecten van deze beslissingsname samengevat.

#### 3.3.1 Types van beleidsproblemen

Voor men aan de oplossing van een probleem kan beginnen moet dit probleem eerst op de politieke agenda gezet worden. Volgens de hierboven beschreven beleidscyclus is hiervoor een probleemerkenning nodig. Van de Graaf en Hoppe (1996) baseren zich op Douglas en Wildavsky voor het onderscheiden van vier soorten problemen, die elk op verschillende manieren kunnen worden opgelost.

##### *Getemde problemen*

Deze zijn gegarandeerd volledig oplosbaar. Er is een grote consensus over wat er moet gedaan worden en een goede kennis van de bestaande situatie.

##### *(On-)Tembare wetenschappelijke problemen*

Hier bestaat een grote consensus over de ethische maatstaven, maar er is te weinig kennis over het probleem voorhanden. Voor het vinden van een oplossing kan men gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek of experimenten.

##### *(On-)Tembare ethische problemen*

Hier is er genoeg kennis aanwezig, maar men weet niet goed hoe men het probleem ethisch moet aanpakken. Hier kan men al dan niet openbare debatten houden om zo een maatschappelijk draagvlak te creëren.

### **Ongetemde, politieke problemen**

Als men niet genoeg ethische maatstaven heeft en als er ook nog eens weinig informatie voorhanden is, dan zal het zeer moeilijk zijn om een oplossing te vinden voor deze problemen. Hier zal men aan capaciteitsopbouw moeten doen.

**Tabel 4**

Zekerheid van kennis		Groot	Klein
Consensus over maatstaven	Groot	Getemde problemen	(on)tembare wetenschappelijke problemen
	Klein	(on)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Bron: In Van de Graaf, 1996, p. 48

### **3.3.2 Argumentaties voor beslissingsname**

Voor Van de Graaf en Hoppe (1996) kunnen de basisargumentaties voor het uitwerken van de voorgestelde beleidscyclus geanalyseerd worden door middel van de beleidstheorie. Het begrip 'beleidstheorie' wordt gebruikt voor de argumentaties en de kennis achter de redenen die men opgeeft voor het opstellen van het beleid. De beleidstheorie geeft niet alleen de 'problemerkenning' weer, maar geeft ook aan waarom de keuzes voor de volgende stappen genomen worden.

Er zijn twee fundamentele vragen voor de analyse van de beleidskeuzes:

- Waarop baseert de beleidsactor zijn opvatting dat dit beleid zal leiden tot de voor hem gewenste situatie?
- Op grond van welke opvattingen koos de beleidsactor voor de probleemstelling die aan dit beleid ten grondslag ligt en vervolgens dit beleid?

Om een antwoord te krijgen op deze vragen zal men moeten nagaan wat de argumentaties zijn van de beleidsvoerder voor de keuzes die hij maakte. Hier onderscheiden Van de Graaf en Hoppe drie soorten van argumentaties. Er zijn de causale argumentaties die de keuze uitleggen aan de hand van wat er gebeurt op het beleidsterrein en hoe de beleidsvoerder de relaties tussen de handelingen, gebeurtenissen en situaties ziet, waartussen een verband van oorzaak en gevolg is. De finale argumentaties gaan over de beschouwingen van wat er op het beleidsterrein zou kunnen gebeuren indien men op een bepaalde manier ingrijpt. De morele argumentaties zijn de juridische, politieke en ideologische meningen die de verantwoordelijke voor het beleid heeft over het beleidsterrein, en die omgezet worden in richtlijnen.

### **3.3.3 Modellen voor beslissingsname**

Om het proces van de beslissingsname in zowel eenvoudige als complexe situaties te kunnen beschrijven, conceptualiseren en analyseren werden er verschillende modellen opgesteld. Er bestaan zeer veel verschillende stijlen van beslissingsname, afhankelijk van de aard van de beslissingsmakers en van de limieten binnen dewelke ze functioneren. De twee oudste modellen zijn het rationalisme en daarna het incrementalisme. Na een jarenlange strijd tussen de voorstanders van elk van deze modellen kwam er in de jaren zeventig hier een reactie op met het irrationele model. Momenteel heeft men meer de neiging om met multiple modellen te werken, en rekening te houden met de realiteit waarin het proces plaatsvindt.

### ***De rationele beslissingsname***

Dit is het meest klassieke model en komt voort uit de theorieën voor bedrijfsmanagement. Het is volgens Brans (2003) gebaseerd op de studie van taken en taakuitvoering, gericht op de verhoging van de productiviteit van de organisatie. Een van de grondleggers van deze rationele aanpak was Taylor in 1908. Hij had vastgesteld dat het dagelijkse werk zeer ondoeltreffend en onproductief verricht werd en was voor een meer wetenschappelijke aanpak van het management. Hij introduceerde het concept van een functionele organisatie en de scheiding tussen voorbereiding en uitvoering van het werk. Dit werd voor het eerst uitgevoerd door Ford in de VS.

Het ideale model van rationele beslissingsname is als volgt:

- het op te lossen probleem wordt geformuleerd;
- alle alternatieve oplossingen voor het probleem worden opgesomd en bekeken;
- alle belangrijke gevolgen van de alternatieve oplossingen worden voorzien;
- men kiest voor de oplossing die het best toepasbaar is en die het minst kost.

Men ziet hier de beslissers als techniekers of managers die de problemen op een neutrale en efficiënte manier kunnen oplossen. Dat de beslissers zelden de tijd noch de middelen ter beschikking hebben om dit uit te voeren werd niet beschouwd als een onoverkomelijke hinderpaal.

Volgens Howlett en Ramesh (2003:166-183) kwam er al vlug zeer veel kritiek op dit zeer simplistische model. Herbert Simon bracht aan dat het gewoon niet mogelijk was om alle mogelijkheden te bestuderen. Ook zal men steeds maar een aantal mogelijkheden bekijken, en deze eerste beperking van de keuze zal zich meestal baseren op ideologische, professionele, culturele of andere redenen, die niet als rationeel kunnen beschouwd worden. Het is ook niet mogelijk de gevolgen van een beslissing op voorhand correct in te schatten. Verder kan het evalueren van de kostprijs slechts bij benadering gedaan worden en is de efficiëntie van een oplossing zeer tijdsgebonden. Beslissingen genomen volgens dit model zullen nooit maximaal zijn, maar wel satisficing. Dit betekent dat de eerste oplossing die voldoet aan de eisen die de beslisser aan de oplossing stelt zal gekozen worden. Dit noemt hij de 'bounded rationality', wat wil zeggen dat men steeds rekening moet houden met de menselijke limieten. Ook Mintzberg gebruikt de term 'satisficing'. Hij merkte op dat beleidsmakers die geconfronteerd worden met complexe en niet voorziene situaties de neiging hebben het probleem te versimpelen. Ze gaan de ongestructureerde situatie trachten begrijpelijk te maken door de verschillende aspecten ervan apart te beschouwen. Zo wordt de situatie herkenbaarder en kunnen ze het op een vertrouwde manier aanpakken. Hierdoor verliest men wel het overzicht van de complexiteit, en zal men nooit tot een maximale oplossing komen. Het resultaat kan dan beschouwd worden als 'satisficing'.

Het model heeft evenwel zijn voordelen als theoretisch kader. Het is niet omdat de mens niet rationeel handelt, dat rationaliteit niet als doel kan gesteld worden. Indien men een rationeel model gebruikt moet men er eveneens de limieten van inzien. Zo onderscheiden Lindblom, Cohen en Wildavsky volgens Van de Graaf en Hoppe (Van de Graaf 1996) de analytische of zuiver wetenschappelijke rationaliteit en de interactieve of procedurele rationaliteit. In de analytische rationaliteit tracht men het probleem op te lossen door op een rationele manier het probleem te analyseren. Dit komt enkel voor indien men te maken heeft met getemde problemen. In de meeste gevallen zal men deze analyse combineren met ander vormen van rationaliteit. Bij de interactieve rationaliteit wordt het probleem opgelost door communicatieprocessen, intermenselijke relaties en interactieve of procedurele methodes (sociale relaties, debatten, onderhandelen, stemmen,...).

### ***Political incrementalism***

Charles Lindblom beweerde reeds in de jaren vijftig dat beleidsplanners de idee dat men een begrijpelijke of synoptische analyse kan maken moet vergeten. Complexe maatschappelijke problemen kunnen nooit helemaal worden geanalyseerd. Howlett en Ramesh (2003) beschrijven hem als de man die de term 'political incrementalism' lanceerde als naam voor een nieuw model. Volgens dit model kunnen veranderingen in democratische systemen normaal gezien enkel stapsgewijs gerealiseerd worden. Het introduceren van radicale veranderingen op korte tijd is niet mogelijk. Hij noemde dit model ook 'the science of muddling through'. Verder wordt er gebruik gemaakt van de term 'partisan mutual adjustment'. Hiermee wordt gewezen op het feit dat de resultaten van het beleid worden beïnvloed door een brede waaier deelnemers en belangen. Dit kan aanzien worden als typisch voor de beslissingsprocessen in de huidige pluralistische democratieën. Beleid wordt ervaren als iets dat gebeurt en als niet iets dat werd beslist.

Deze visie wordt bekritiseerd door Brans (2003) omdat zij volgens haar geen oog heeft voor richting, conservatief, ondemocratisch en kortzichtig is. Het is volgens haar enkel toepasselijk in situaties met continuïteit en beschikbaarheid van middelen en in een stabiele beleidsomgeving.

### ***Het irrationele model***

Dit model wordt volgens Howlett en Ramesh (2003) ook wel het vuilbakkenmodel genoemd (garbage can). Het werd ontwikkeld door March en Olsen. Zij beschrijven het beslissingsproces als zeer ambigu en onvoorspelbaar, dat slechts in de verte iets te maken heeft met het zoeken naar oplossingen om bepaalde doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Volgens hen kan men de beslissingsmogelijkheden vergelijken met een vuilbak waarin de deelnemers verschillende problemen en oplossingen dumpen. Zij willen hiermee ingaan tegen het wetenschappelijke aura dat de theoretici geven aan de beslissingsname. Volgens hen worden beslissingen vaak op een zeer creatieve manier genomen, en zijn ze zeer afhankelijk van wat er op dat moment gebeurt.

De theorie kent ook veel tegenstanders die menen dat dit inderdaad een bestaande manier van beslissen is, maar dat dit soort beslissingsname zeker niet de regel is. De theorie is vooral belangrijk omdat ze het steeds leger wordende debat tussen voor- en tegenstanders van rationalisme en incrementalisme heeft doorbroken, zodat meer genuanceerde studies over beslissingsname hun weg konden vinden. Deze theorieën zijn complexer en houden rekening met het feit dat beslissingen op verschillende plaatsen met verschillende actoren, procedures en niveaus van beïnvloeding worden genomen.

### ***Samenvatting***

Al deze theorieën werden samengebundeld in een composiet model opgesteld door Howlett en Ramesh (2003: 183). Zij refereren naar verschillende auteurs die allen vinden dat er verschillende manieren zijn van beslissingsname. Zo besefte Lindblom in de jaren zestig reeds dat het rationele en het incrementele model naast elkaar kunnen bestaan. Volgens de auteurs zijn er vier basisstijlen voor het nemen van beslissingen. Deze stijlen worden toegepast in functie van de complexiteit van het beleidssubstelsel en de bestaande belemmeringen, zoals tijdsgebrek, gebrek aan informatie, gebrek aan middelen en manipulatie.

In dit model heeft rationele besluitvorming best plaats daar waar er weinig beperkingen zijn en de situatie simpel is. Indien de situatie echter zeer complex is en er veel beperkingen zijn zal men incrementeel te werk moeten gaan. Bij een hoge complexiteit met weinig beperkingen kan men zoeken naar een optimaliserende aanpassing.

**Tabel 5**

Besluitvorming		Complexiteit van het beleidssubstelsysteem	
		Hoog	Laag
Ernst van de beperkingen	Hoog	Incrementele aanpassingen	Satisficing zoeken
	Laag	Optimaliserende aanpassing	Rationeel zoeken

Bron: In Howlett en Ramesh, 2003, p. 183

## 4. Beleidsmodellen toegepast op DO

### 4.1 HIVA-classificatie

In het eindrapport van het HIVA over het Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling (Bachus 2005:96-98) werd een classificatie gemaakt van de mogelijke beleidsvormen duurzame ontwikkeling op basis van een vergelijking van het duurzameontwikkelingsbeleid van een aantal landen. Hoewel er in theorie eindeloos veel mogelijkheden zijn om duurzame ontwikkeling een beleidsmatige vertaling te geven werden er een viertal modellen opgesteld.

In de praktijk zal men echter zelden een beleid tegenkomen dat perfect overeenkomt met één van de voorgestelde modellen. Meestal zal het beleid kenmerken vertonen die aan verschillende modellen kunnen worden toegeschreven. De kenmerken waarvoor men kiest zullen een grote invloed hebben op de ontwikkeling van de institutionele context van het beleid. De verantwoordelijkheid van de verschillende beleidsdomeinen zal verschillen en men zal op een andere manier omgaan met de participatie van de maatschappelijke actoren.

De keuzes die gemaakt worden zullen eerst en vooral politieke keuzes zijn. Dit betekent evenwel niet dat ze geen rekening houden met objectieve gegevens, maar de interpretatie hiervan zal steeds gekleurd zijn. Enkele andere elementen die meespelen zijn de bureaucratische en administratieve belangen, het reeds uitgevoerde beleid rond DO en de evaluatie hiervan, ...

#### 4.1.1 Het holistische beleidsmodel

Dit model staat voor een beleid waarbij zowel sociale als economische en ecologische doelstellingen gelijktijdig worden afgewogen. Duurzame ontwikkeling wordt hier aanzien als een metaconcept. De planning rond DO heeft betrekking op alle beleidsdomeinen, en er wordt steeds vanuit de drie pijlers gewerkt.

Een holistisch DO-beleid komt in de praktijk meestal neer op het opstellen van een overkoepelend plan. De beleidsdoelstellingen en de acties situeren zich op alle terreinen van duurzame ontwikkeling. Men tracht ook steeds een evenwicht te bereiken, waardoor deze verschillende terreinen op een gelijkwaardige manier behandeld worden. Soms gaat er ook veel aandacht naar de integratiegedachte. Dit betekent dat men het beleid op alle vlakken tegelijk wil realiseren (horizontale, verticale, transversale integratie). Het is meestal een participatief en meestal innoverend beleid. Het klassieke overheidsbeleid wordt wat aan de kant geschoven en er wordt meer gewerkt met nieuwe multiactor- en multilevelinstrumenten.

#### 4.1.2 Het beleidsprincipesmodel

In dit model gaat de aandacht vooral naar de basisprincipes van duurzame ontwikkeling, zoals de integratie tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus, een participatorische

beleidsvoering, sociale rechtvaardigheid, inter- en intragenerationele solidariteit en het zich situeren binnen een mondiale samenleving. Het overheidsbeleid zal in zijn algemeenheid gebaseerd worden op deze principes. Om dit te kunnen realiseren worden er institutionele veranderingen doorgevoerd. Ook ontwikkelt men instrumenten om de principes in de praktijk te kunnen omzetten. Soms wordt ook hier een aparte overheidsinstantie opgericht om na te gaan of deze principes wel effectief worden nageleefd binnen alle beleidsdomeinen. Daar waar het holistische model meer als een soort top-down benadering wordt aanzien, kan men dit als een meer geïntegreerde aanpak aanschouwen. Men legt geen programma's op aan de verschillende beleidsdomeinen, men voorziet ze echter de nodige instrumenten opdat ze zelf deze principes binnen hun domein kunnen integreren.

#### **4.1.3 De ecologische invulling van duurzame ontwikkeling**

Hoewel men duurzame ontwikkeling steeds in verband brengt met sociale, als economische en ecologische aspecten ligt het accent van het duurzameontwikkelingsbeleid in sommige landen vooral op het ecologische aspect. Deze invulling van een duurzameontwikkelingsbeleid komt vooral voor in landen met een goed functionerend economisch en het sociaal beleid, maar waar er nog veel verbeteringen kunnen worden ingevoerd op het vlak van milieubeleid. Ze geven aan dit op een duurzame manier te doen, in de zin dat het milieubeleid moet rekening houden met de economische en de sociale doelstellingen. Deze mogen niet in gevaar gebracht worden. Meestal wil men vooral komen tot een beter milieu- en natuurbeleid. Dit beleid wordt dan getoetst aan een aantal economische en sociale parameters.

#### **4.1.4 Het milieu-integratiemodel**

Dit model is feitelijk een variant van het ecologische model. Ook hier wordt verwezen naar de standaarddefinitie van DO en het accent ligt eveneens op het milieubeleid. Dit milieubeleid wordt hier echter op een meer geïntegreerde manier gevoerd. Men wil namelijk niet alleen op zich staande ecologische maatregelen nemen. De doelstelling is alle beleidssectoren op een consequente manier milieuvriendelijker te doen functioneren. Meestal gaat men vooral aandacht besteden aan de meest evidente sectoren, zoals landbouw, transport, energie en ruimtelijke ordening. Dit betekent echter niet dat de andere sectoren niet betrokken worden bij dit beleid. Om de beleidsdomeinen te ondersteunen bij het integreren van een milieubeleid worden steeds een aantal specifieke instrumenten ingezet en procedures ontwikkeld. Soms wordt er ook een aparte overheidsdienst opgericht die nagaat of het beleid wel op een correcte manier wordt uitgevoerd. Dit beleid verschilt fundamenteel van het model van de ecologische invulling in die zin dat voor deze laatste er een apart milieubeleid wordt uitgewerkt dat steeds rekening moet houden met economische en sociale criteria, terwijl bij het integratiemodel de ecologische aspecten worden ingepast in het bestaande beleid.

## **4.2 Transitie management**

Een van de globale theorieën die worden toegepast voor de bredere implementatie van duurzame ontwikkeling is het transitie management, dat werd ontwikkeld door de Nederlander Rotmans en wordt momenteel toegepast voor het opstellen van milieubeleidsplannen in Nederland. De traditionele sturingsvormen zijn volgens Rotmans (2005) ongeschikt voor het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen omdat deze steeds complexer worden. Volgens hem kan de huidige overheid geen goede oplossingen vinden voor reeds lang aanslepende maatschappelijke knelpunten. De huidige beleidsprocessen zijn te complex en niet gestructureerd genoeg. Hij hekelt hier vooral de klassieke top-down sturing van de overheid en de liberale vrije marktbenadering.

Om tot een maatschappelijke vernieuwing te komen moeten er evenwel kleine aanpassingen gebeuren. Zo kan men op een incrementele wijze komen tot fundamentele veranderingen die leiden tot een duurzaam moderniseringsproces. Deze structurele maatschappelijke verandering kan men ook transitie noemen. Transities nemen veel tijd, er gaat steeds minstens één generatie over. Indien men het proces op korte termijn bekijkt, dan ziet men dat deze veranderingen schoksgewijs verlopen. Volgens Rotmans interfereren deze kleine schokjes met de grote golven. Deze schokjes doorbreken de bestaande ordening en structuur. Op lange termijn zal men enkel een geleidelijke transitie waarnemen, men ziet enkel de grote golf.

Transities kunnen enkel plaatsvinden indien er op verschillende maatschappelijke domeinen innovaties gebeuren die elkaar versterken. Deze innovaties nemen plaats op een overkoepelend niveau en hebben een invloed op de relaties tussen de verschillende maatschappelijke actoren. Transities en systeeminnovaties kunnen door hun complexiteit niet vanuit één wetenschappelijke discipline worden onderzocht. De kennis over deze fenomenen kan ook niet enkel op academische wijze worden ontwikkeld. Er is een samenwerking voor nodig tussen wetenschappers en maatschappelijke actoren. De theoretische kennis moet getoetst worden aan de praktijkervaringen. De realiteit kan enkel benaderd worden via een synthese van deze twee. Er is dus zowel een cognitieve kennis nodig van de complexiteit van de werkelijkheid als een zicht op de verschillende visies die hierover bestaan. Ook moet men een idee krijgen van wat men wil en kan, en welke invloeden de sociale omgeving uitoefent. Rotmans omschrijft dit als het sociaal leren. Men zal ook nooit een eenduidige oorzaak of gevolg van transities en systeeminnovaties vaststellen. Ze zijn het resultaat van veelvoudige oorzaken en gevolgen die veelvuldig op elkaar inspelen.

Volgens Rotmans (2003) kan men transities niet beheersen en controleren, maar ze zijn wel te beïnvloeden. Door een co-evolutionaire sturing kan men de richting en de snelheid ervan beïnvloeden. Daarom introduceert hij het concept 'transitiemanagement'. Dit innovatief sturingsconcept voor transities staat toe de complexe problemen van onze huidige maatschappij aan te pakken. Dit concept verwijst op directe wijze naar de nieuwe vormen van governance, zoals netwerksturing, interactiviteit, pluralisme, multilevelfocus en sociaal leren.

Transitiemanagement is een multiactorproces, waaraan zowel de overheid als de maatschappelijke organisaties, de bedrijfswereld, de academische wereld en de intermediaire organisaties deelnemen. Dit proces leidt tot het ontstaan van een multilevelnetwerk. Hier kunnen alle maatschappelijke thema's worden besproken en kan men op participatieve wijze maatregelen opstellen. De netwerksturing gebeurt gezamenlijk door alle betrokken partijen. Binnen het netwerk wordt er rekening gehouden met alle verschillende belangen, waarden en perspectieven van de deelnemers. Het garandeert zo een pluralistische benadering van de complexe maatschappelijke knelpunten. Deze benadering is nodig indien men op verschillende niveaus wil sturen. Deze netwerken staan ook toe aan de deelnemers om sociaal te leren. Ze ontwikkelen een bredere kijk op de werkelijkheid en ontwikkelen zo meer inlevingsvermogen voor de standpunten van de andere maatschappelijke actoren.

Rotmans kiest ervoor om duurzame ontwikkeling als normatief en richtinggevend kader te gebruiken voor transities. Voor hem raakt duurzame ontwikkeling aan de kernwaarden van het leven. Hij haalt hier de kwaliteit van het leven, de solidariteit met minder bedeelden en een evenwaardige relatie tussen mens en natuur aan als de belangrijkste doelstellingen. Transitiemanagement kan ervoor zorgen dat er transities in gang gezet worden en gestimuleerd worden in de richting van duurzame ontwikkeling. Door het gebruik van duurzame ontwikkeling als normatief kader kan ook een nieuwe onderzoeksdiscipline worden opgericht: de transitiekunde, met als doel te komen tot een duurzame samenleving.

### 4.3 MBOR

Zelfs indien er een politiek draagvlak is voor een langetermijnplanning van een duurzame ontwikkeling, blijft de uitvoering van een beleid op lange termijn een zeer grote uitdaging. Voor Lundqvist (2004: 97) wordt de belangrijkste struikelblok gevormd door de complexiteit van de coördinatie die hiervoor nodig is, en door de nood aan een overzicht van de resultaten van het beleid. Volgens hem kan men veel problemen vermijden door het invoeren van een 'management by objectives and results' (MBOR). Deze strategie houdt in dat er op politiek niveau langetermijndoelstellingen worden opgesteld voor het beheer van complexe systemen. De beslissingen op kortere termijn over het gebruik van een aantal instrumenten om resultaten te bekomen worden dan genomen volgens het subsidiariteitsprincipe, wat wil zeggen dat ze worden genomen op het niveau van de verantwoordelijken voor het uitvoeren van het beleid.

MBOR is gebaseerd op de klassieke tegenstelling tussen administratie en politiek in die zin dat het beleid wordt opgesteld op politiek niveau en dat dit wordt uitgevoerd door de administratie. Het is wel niet zo dat de administratie wordt aanzien als een puur uitvoerend instrument. Het zijn zij die beslissen over de instrumenten die worden ingezet en er wordt waarde gehecht aan hun oordeel. Hun feedback is beslissend voor de verdere uitvoering van het beleid.

Het model voorziet geen vergaande inbreng van andere maatschappelijke actoren. Lundqvist stelt zich de vraag of dit raadzaam is, omdat het de autoriteit van het beleid zou kunnen aantasten. Hij heeft schrik voor lobbywerk, waardoor het proces kan afwijken en minder rekening zou houden met overkoepelende doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

Omdat duurzame ontwikkeling verschillende beleidsdomeinen belangt, wordt er ook een interdepartementale en intersectorale coördinatie voorzien. Er zal dus niet alleen continu worden overlegd tussen de verschillende beleidsniveaus, maar ook tussen de verschillende beleidsdomeinen. Dit leidt tot een politiek leerproces dat de politieke en beleidsmatige integratie van duurzame ontwikkeling bevordert.

Voor het uitvoeren van dit beleid is het belangrijk dat er duidelijke en stapsgewijze doelstellingen worden geformuleerd. Het systeem moet ook zo transparant mogelijk gemaakt worden. Er moet systematisch aan rapportering worden gedaan en er zal regelmatig feedback worden gegeven. Zo kunnen de politici en de administratie zich een beeld vormen van de stappen die genomen worden in de richting van duurzame ontwikkeling.

Het systeem wordt nog niet toegepast, maar Lundqvist voerde een comparatieve analyse uit van twee nationale strategieën, met name de Nederlandse nationale milieubeleidsplannen en het Zweedse programma voor National Environmental Quality Objectives (NEQO) op basis van de MBOR. Er werd gepeild naar de kwaliteit van de doelstellingen en de basis van de strategie, de institutionalisering van de implementatie, de gekozen instrumenten en de manier waarop de monitoring en de feedback gebeuren.

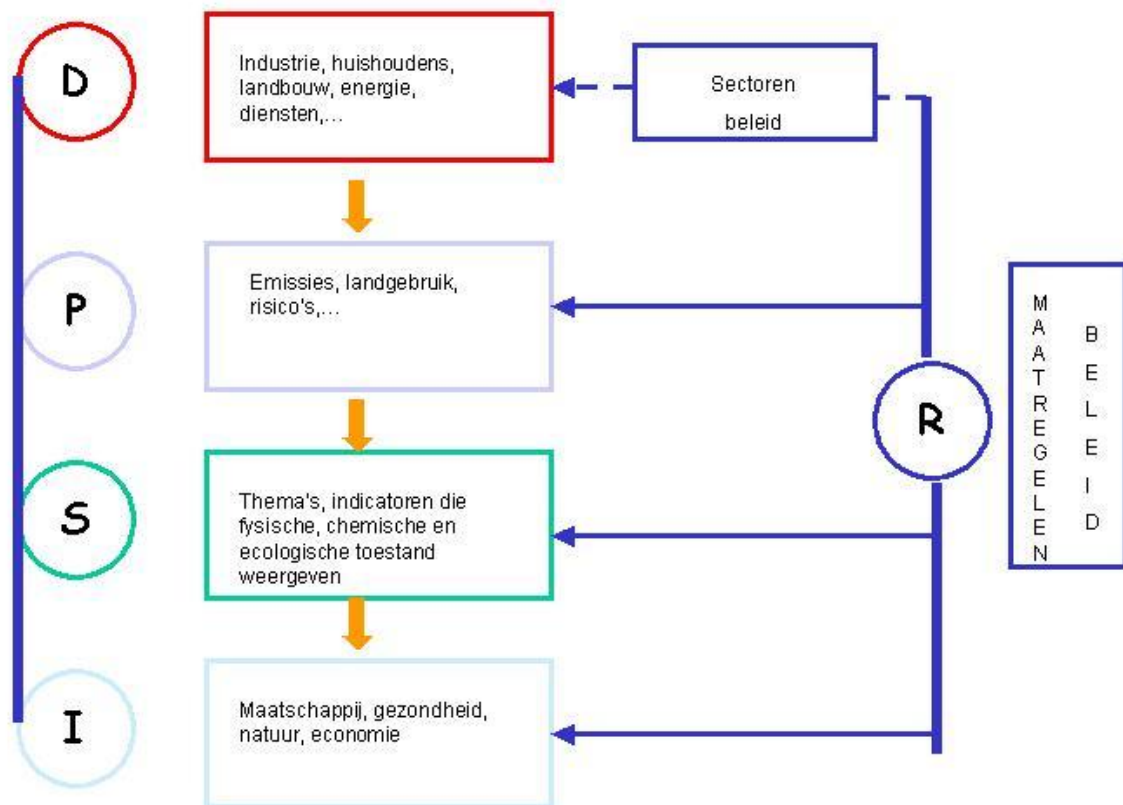
## 5. Modellen toegepast in België

### 5.1 DPSIR Model<sup>5</sup>

In België wordt er veel gewerkt met het DPSIR-model. Dit model wordt soms ook de milieuprobleemketen genoemd. Momenteel wordt het hoofdzakelijk toegepast voor de analyse van milieuproblematieken, maar het kan eveneens worden toegepast voor de andere domeinen

<sup>5</sup> [https://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60\\_DPSIR](https://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60_DPSIR).

van duurzame ontwikkeling. Als voorbeelden kan men de MIRA-T-rapporten, het Belgisch Nationaal Milieu-Gezondheidsplan (National Environment and Health Action Plan – NEHAP) en het eerste Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling aanhalen. Ook OVAM en VWM maken er gebruik van. Het is gebaseerd op een instrument dat ontwikkeld werd in 1993 door de OESO voor het beleidsgericht analyseren van de milieutoestand. Later werd het aangepast door het Europees Milieuagentschap (EMA 1999) om het te gebruiken als een beoordelingskader, dat als steun dient voor de analyse van onderling verbonden elementen die een invloed uitoefenen op het milieu.



*Figuur 2* In [https://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60\\_DPSIR](https://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60_DPSIR)

DPSIR staat voor Driving forces, Pressure, State, Impact, Response. Aan elk van deze stappen zijn indicatoren verbonden, die een beschrijving geven van de stand van zaken. De 'driving forces' zijn de sturende krachten. Dit zijn de maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen die een grote invloed hebben op het milieu. De indicatoren beschrijven meestal de activiteiten van doelgroepen. De druk of 'pressure' verwijst naar de druk die de menselijke activiteiten uitoefenen op het milieu. De indicatoren hebben meestal betrekking op watergebruik, energieverbruik, lozing van afvalwater, afvalproductie en emissies. De 'state' of toestand beschrijft de toestand waarin het milieu zich bevindt. Als indicatoren heeft men hier inventarisaties van immissies, concentraties, neerslag en structuurkenmerken. Belangrijk is ook de 'impact' op de mens, de natuur en de economie. Het milieu heeft onder andere invloed op de gezondheid van de mens en op de werking van de ecosystemen. De effecten en gevolgen worden als indicatoren in kaart gebracht. Uiteindelijk is er de 'response', de maatschappelijke reactie op alle andere voorgemelde punten. Het gaat hier over maatregelen die genomen worden op het vlak van beleid, het gedrag van burgers of het ingrijpen van de industrie. De

maatschappelijke reactie houdt het ingrijpen in op Driving Forces, Pressure, State en/of Impact. Het betreft milieubeleid, maar ook het gedrag van burgers en de milieu-investeringen van ondernemingen. Het kan gaan om losse maatregelen, maar ook om beleidsstrategieën. De respons kan curatief of preventief zijn. Indicatoren evalueren deze reacties. Het is een methode die veel gebruikt wordt en de informatie die het verschaft is zeer gestructureerd. Daardoor is het mogelijk verschillende toepassingen met elkaar te vergelijken. Ook kan men gemakkelijk nagaan waar er informatie ontbreekt.

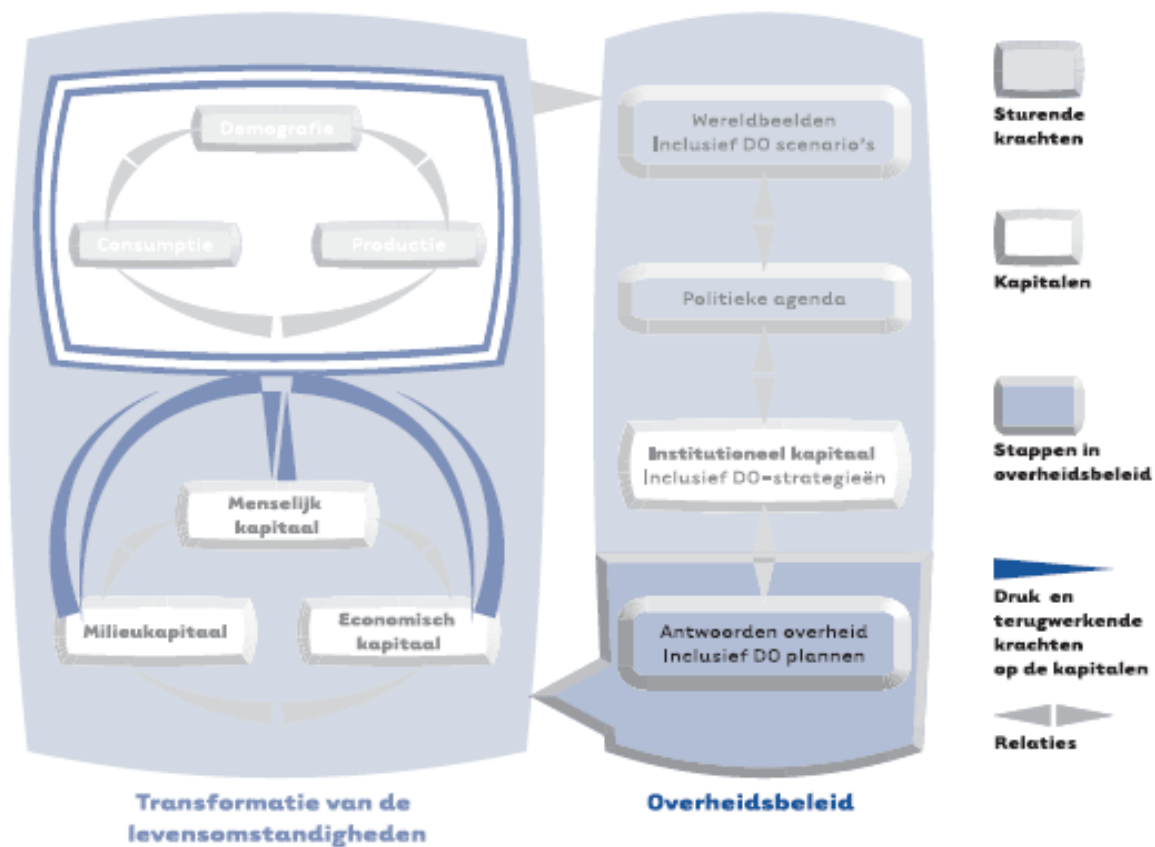
## 5.2 TransGovern model<sup>6</sup>

In België is men op federaal niveau verplicht om de vier jaar een plan op te stellen voor de strategie van het duurzameontwikkelingsbeleid. De wet van 5 mei 1997 bepaalt dat dit plan moet opgemaakt worden op basis van het Federaal Rapport Duurzame Ontwikkeling. Het opstellen van het eerste Plan Duurzame Ontwikkeling werd in handen gegeven van de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau. Nu wordt het plan voorbereid door de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). Er wordt vervolgens een brede raadpleging gevoerd over dit voorontwerp bij de bevolking, NGO's, de gewesten en andere relevante stakeholders. Voor het opstellen van de definitieve planning moet er dan zo veel mogelijk rekening gehouden worden met de gekregen opmerkingen. Het plan wordt dan voorgelegd aan de regering die vervolgens beslist het plan al dan niet te aanvaarden. Het plan wordt dan ten uitvoer gebracht, en het moet gemonitord worden.

De task force DO staat nog steeds in voor het opstellen van het twejaarlijkse federaal rapport duurzame ontwikkeling, dat de uitvoering van het beleid monitort. Dit rapport baseert zich op de jaarlijkse rapporteringen over het beleid duurzame ontwikkeling van alle beleidsdepartementen. Deze jaarlijkse verslagen worden gecoördineerd door de ICDO. Het federaal rapport bevat de bestaande planning, de stand van zaken, en de toekomstvisies op het vlak van duurzame ontwikkeling. Het bevat ook steeds een analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die de beleidsdomeinen jaarlijks rapporteren.

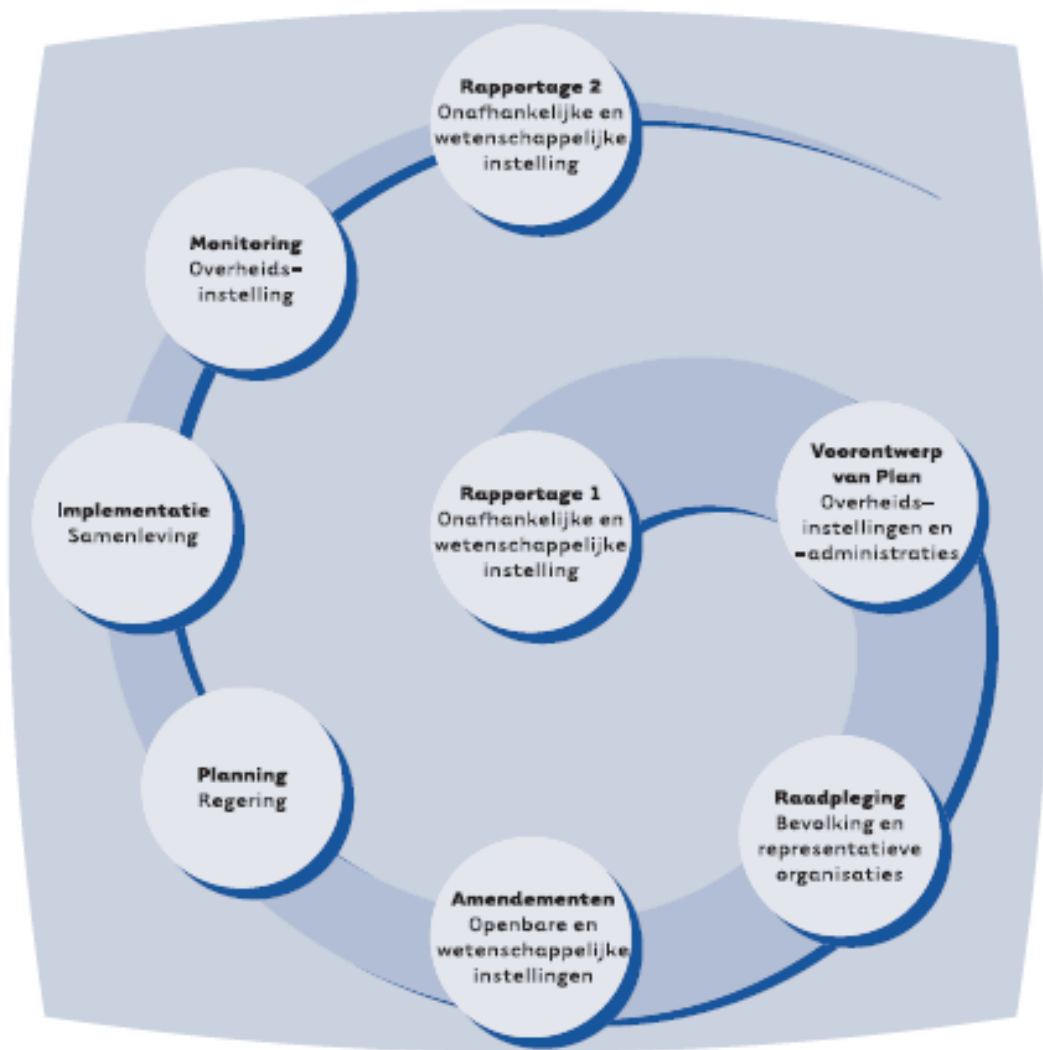
Omdat er in het begin nog maar weinig kennis was over het uitvoeren van een beleid duurzame ontwikkeling stelde het planbureau zij hiervoor een theoretisch model op dat ze het TransGovern model noemden. Dit model was gebaseerd op de ervaringen van het planbureau en verwees eveneens naar het DPSIR-model zoals beschreven hierboven en het driehoeksmodel met interacties tussen menselijk, economisch en milieukapitaal. Het is in de eerste plaats een vereenvoudigd instrument voor het verzamelen en benutten van informatie over de samenleving, het leefmilieu, de economie en de politiek. Het staat toe deze informatie op een transversale manier te integreren. Het model werd voor het eerst getest in het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004. Dit rapport bevatte maatschappelijke gegevens over de verschillende beleidsdomeinen. Deze werden met elkaar in verband gebracht en verbonden aan beleidsprocessen.

<sup>6</sup> [Http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448048.OPSDREP07nl.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448048.OPSDREP07nl.pdf).



*Figuur 3 Transgovern Model, in Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*

De manier van rapporteren zoals beschreven in het model is zeer vergelijkbaar met de te nemen stappen van de beleidscyclus. Er wordt eerst een planning opgesteld, waarbij eigen accenten worden gelegd, daarna volgt een raadpleging van de bevolking en van de adviesorganen. Hun opmerkingen worden omgezet in amendementen, die dan in de mate van het mogelijke worden opgenomen in de tekst van het toekomstige plan. Dit wordt voorgelegd aan de regering die dan over het plan beslist. De planning moet daarna worden uitgevoerd. Later wordt nagegaan of de planning wel effectief werd uitgevoerd en wat de resultaten hiervan zijn. De rapportering en de analyse hiervan ligt dan weer aan de basis van het nieuwe plan.



*Figuur 4 Federale strategie inzake duurzame ontwikkeling, in Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*

## 6. Besluit

Deze paper had als doel een inleidend overzicht te geven van bestaande literatuur over het duurzaamheidsbeleid van de overheid. Omdat bij een eerste lectuur bleek dat de auteurs die rond dit thema publiceerden dikwijls refereerden naar auteurs uit de meer algemene beleidswetenschappen, werd beslist om ook deze auteurs op te nemen in dit overzicht. Dit overzicht is geenszins allesomvattend. Het dient enkel als een verkenning om na te gaan welke theorieën eventueel interessant kunnen zijn voor het onderzoek naar het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid.

Op basis van het Brundtlandrapport werd een lijst opgesteld van wat men als de belangrijkste kenmerken van een beleid duurzame ontwikkeling kan beschouwen. Elk van deze aspecten werd daarna verduidelijkt met de standpunten van de auteurs die duurzame ontwikkeling als studieobject hebben gekozen.

Duurzame ontwikkeling is van oorsprong een holistisch begrip. De basisbehoeften van iedereen moeten worden bevredigd, zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Het komt er op neer dat men de wereldbevolking meer mogelijkheden moet aanreiken om hen toe te laten hun aspiraties voor een beter leven te

vervullen op een duurzame manier. Met het invoeren van het concept duurzame ontwikkeling voert men een waardengedreven beleid in. Het welzijn van de mensen staat centraal in de beleidspolitiek, samen met het welzijn van de toekomstige generaties. Het gaat hier evenwel niet enkel over het materiële welzijn van individuen, het gaat ook over het realiseren van hun aspiraties en over het respect voor onze planeet, met inbegrip van haar huidige en toekomstige bewoners.

Indien het beleid de weg op wil gaan van duurzame ontwikkeling, dan zal er een veranderingsproces moeten plaatsvinden. Het is niet voldoende het beleid toe te spitsen op de ontwikkeling van de economische, de sociale en de ecologische pijlers van deze maatschappij, zoals soms beweerd wordt. Duurzame ontwikkeling is een concept dat onderliggend moet aanwezig zijn binnen alle beleidsdomeinen. Dit houdt echter in dat er een diepgaande transformatie moet gebeuren van de huidige maatschappij, en bijgevolg ook het huidige beleid.

Uit het korte overzicht van de algemene beleidstheorieën en analyses blijkt dat deze nood aan verandering niet alleen wordt aangevoeld vanuit de het beleid duurzame ontwikkeling. Ook binnen de algemene beleidskunde is men bezig met het opstellen van nieuwe instrumenten voor het aanpassen van het beleid aan deze steeds complexere maatschappij. Volgens vele auteurs is er momenteel een evolutie van 'government' naar meer 'governance' gerichte praktijken. Men kan zich afvragen of het introduceren van het een duurzameontwikkelingsbeleid geen symptoom is van de evolutie van government naar governance en van het deficit van traditionele beleidsystemen. Met government verstaat men hier een centraal beleid dat de touwtjes strak in handen houdt, en met governance een flexibel multilevel- en multiactorbeleid, waarbij wordt samengewerkt met de verschillende stakeholders en waar de beslissingen genomen worden op het gepaste beleidsniveau. Om tot een oplossing te komen voor de problemen die dit met zich mee brengt is er vooral behoefte aan samenwerking tussen de verschillende maatschappelijke actoren. Door de complexiteit is het moeilijker om tot een coherent beleid te komen. Zowel transversale samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen als een verticale samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus worden aangehaald als noodzakelijk hiervoor.

Onze maatschappij valt volgens vele auteurs niet meer te besturen volgens één model. De verschillende beleidsmodellen kunnen complementair toegepast worden in functie van de situatie (politieke context, complexiteit van het probleem, ethische achtergrond,...). Uit de studie bleek dat vele van de instrumenten uit het algemene beleid zeer toepasbaar zijn voor een beleid duurzame ontwikkeling. De beleidscyclus wordt reeds als conceptueel kader gebruikt voor het Transgov model. Ook de types van beleidsproblemen en de theorieën rond beslissingsname zijn bruikbaar voor het analyseren van de manier waarop een duurzameontwikkelingsbeleid tot stand komt.

De studie wordt afgesloten met bestaande modellen voor duurzameontwikkelingsbeleid. Eerst is er een mogelijke classificatie van verschillende vormen van duurzameontwikkelingsbeleid volgens het HIVA, en een korte beschrijving van transitie management, een holistisch model om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling ingebed te krijgen in het beleid. Verder worden twee modellen die worden toegepast in België beschreven. Deze modellen zijn feitelijk analysekaders van waaruit het beleid op een eenvoudige manier kan weergegeven worden, en die toestaan aanpassingen in te voeren.

De kennis opgedaan bij het schrijven van deze onderzoekspaper zal later gebruikt worden voor de analyse van het huidige Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling, en het formuleren van aanbevelingen.

## 7. Referenties en internetlinks

### Referenties

- ARD debatten (2003) *Maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van publieke taken*, Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, Nederland, maart 2004.
- Bachus K, Bruynickx H, Poessen-Vandeputte M (2005) *Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling*, Eindrapport in het kader van het TWOL-onderzoeksproject .
- Bevir M, Rhodes R (2006) *Governance stories*. London : Routledge, 2006. - XIV, 206 p.
- Bleischwitz R, (2003) Governance of Sustainable Development Towards Synergies between Corporate and Political Governance Strategies, Wuppertal Papers, No. 132 · August 2003.
- Bleischwitz R, Latsch M, Snorre Andersen K (2004) Sustainable Development and Collective Learning: Theory and a European Case Study, BEEP briefing n° 7 .
- Brans (2003) Cursus ‘inleiding tot de bedrijfskunde’, KUL .
- Brundtlandrapport (1987) *Our Common Future, From One Earth to One World*, A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development.
- Connor R, Dovers S (2004) *Institutional change for sustainable development* , Edward Elgar Publishing, UK, USA.
- De Peuter B, De Smedt J, Bouckaert G (2007) Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en –management, SBOV: Leuven, 213p.
- ECD (2001) Policies to enhance sustainable development, Paris, OECD.
- Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004, Ontwikkeling begrijpen en sturen, Task Force Duurzame Ontwikkeling, December 2005.
- Garnett M, Lynch P (2006) Politics and government, Pearson Education, 487p.
- Glasbergen P. (1994) Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding, VUGA, 410 p.
- Hill M, Hupe P (2002) Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice. London: Sage 2002. Pp. xix + 231.
- Hoogewerf A, Herweijer M (2003) Overheidsbeleid, een inleiding in beleidswetenschap, Kluwer, 423p.
- Howlett M, Ramesh M (2003) *Studying public policy*, Oxford University Press, 311p.
- Hupe P (2007) Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid, Van Gorcum, 314p.
- Kooiman J (2003) *Governing as Governance*, London: Sage, p249.
- Lafferty M (2002) Adapting government practice to the goals of sustainable development, Prosus, University of Oslo pp1-32.
- Lafferty M, Meadowcroft J (2003a) *Implementing sustainable development*, 2nd ed., Oxford University Press, 523 p.

- Lafferty M. and Hovden E (2003b) *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework*, Environmental politics, 12 (3). pp. 1-22.
- Lafferty W (2004) Governance for sustainable development, the challenge of adapting form to function, ed. Edward Elgar, 377 p.
- Lundqvist L (2004) management by objectives and results, in Governance for sustainable development, the challenge of adapting form to function, ed. Edward Elgar, 95-127 p.
- Meadowcroft, J. (1997) *Planning for sustainable development: insights from the literatures of political science*, European journal of political research 31, Kluwer academic publishers, p427-454.
- Meadowcroft, J. (2004) Participation and sustainable development, in Lafferty W Governance for sustainable development, the challenge of adapting form to function, ed. Edward Elgar, 377 p.
- Pallemaerts M, (2006) The European Union and Sustainable Development, an ambiguous Relationship, IES publication series 7, VUBpress, pp19-52.
- Pallemaerts M, Herodes M, Adelle C (2007) *Does the EU Sustainable Development Strategy Contribute to Environmental Policy Integration?*, paper presented at EPIGOV Conference Brussels, 15 February 2007.
- Peters G (2001) *The future of governing*, 2nd ed., Lawrence (Kan.): University of Kansas, 260p.
- Peters G, Pierre J (2006) *Handbook of public policy*, Sage, London, 512 p.
- Rhodes R (1997) *Understanding Governance*, Buckingham: Open University. Press, 235p .
- Rotmans J (2003), *Transitiemanagement, sleutel voor een duurzame samenleving*, Koninklijke van Gorkum, 243p.
- Rotmans J (2005) *Maatschappelijke innovatie, tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*, Drift, Rotterdam, 87p
- Van de Graaf H, Hoppe R (1996) *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho .
- van der Doelen, F.C.J. (1989) *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Van Humbeek P (2006) *Geen duurzame ontwikkeling zonder beter bestuur*, ARGUS Milieumagazine, jaargang 4, nr. 1, 32-37p.

### Internetlinks

<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/img/N8718467.pdf?OpenElement>

[http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index_en.htm)

[http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/externe\\_fora.htm#EuropeseUnie](http://www3.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/externe_fora.htm#EuropeseUnie)

<http://www.ecologic.de/projekte/epigov/events/documents/pallemaerts.pdf>

<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

[http://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60\\_DPSIR](http://www.kuleuven.be/icto/bv/bvbank/bijlagen/v60_DPSIR)