



**Het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid vergeleken
Eindrapport: lessen voor Vlaanderen**

Sander Happaerts

Instituut voor Internationaal en Europees Beleid (K.U.Leuven)

December 2011 – Working Paper n° 31

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

Contact:

Secretariaat Steunpunt Duurzame Ontwikkeling
Katholieke Universiteit Leuven
HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300
BE-3000 Leuven
Tel.: (32) 016 32 31 28
Fax: (32) 016 32 33 44
E-mail: SteunpuntDO@kuleuven.be
Website: www.steunpuntdo.be

Deze paper werd geschreven als onderdeel van project 3, 'Het Vlaamse duurzame-ontwikkelingsbeleid in comparatief perspectief'.

E-mail: Sander.Happaerts@soc.kuleuven.be



Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1. Overzicht van het project..... | 1 |
| 2. Wat kan Vlaanderen leren uit de andere cases?..... | 4 |
| 2.1 <i>Québec: sterkere instrumenten voor een gelijkaardig beleid</i> | 5 |
| 2.2 <i>Wallonië: integratie in de belangrijkste socio-economische strategie</i> | 7 |
| 2.3 <i>Noordrijn-Westfalen: breed maatschappelijk draagvlak.....</i> | 8 |
| 2.4 <i>Noord-Holland: een andere visie op autonomie.....</i> | 9 |
| 3. Wat kan Vlaanderen leren van de verklarende factoren? | 9 |
| 3.1 <i>Internationale invloed: van belang, maar niet voor iedereen.....</i> | 9 |
| 3.2 <i>Graad van autonomie: een verhaal van gemiste kansen</i> | 10 |
| 3.3 <i>Politieke context: politieke wil is primordiaal.....</i> | 11 |
| 3.4 <i>Socio-economische omstandigheden: weinig effect door ‘intern’ beleid.....</i> | 12 |
| 4. Wat kan Vlaanderen leren over zichzelf? | 13 |
| Referenties..... | 14 |

1. Overzicht van het project

Als een van de negen langetermijnprojecten van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (2007-2011) was project 3 gewijd aan het ‘Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid in comparatief perspectief’. Omdat het duurzameontwikkelingsbeleid van de Vlaamse overheid nog in zijn kinderschoenen stond, wilde het project bestuderen hoe andere regio’s een beleid voeren rond het thema, en wat Vlaanderen daar eventueel uit kan leren. Bij de start van het Steunpunt werd het project onderverdeeld in vier fasen:

1. studie van de comparatieve methode,
2. selectie van mogelijke regio’s als case,
3. dataverzameling voor de cases en
4. concrete beleidsaanbevelingen.

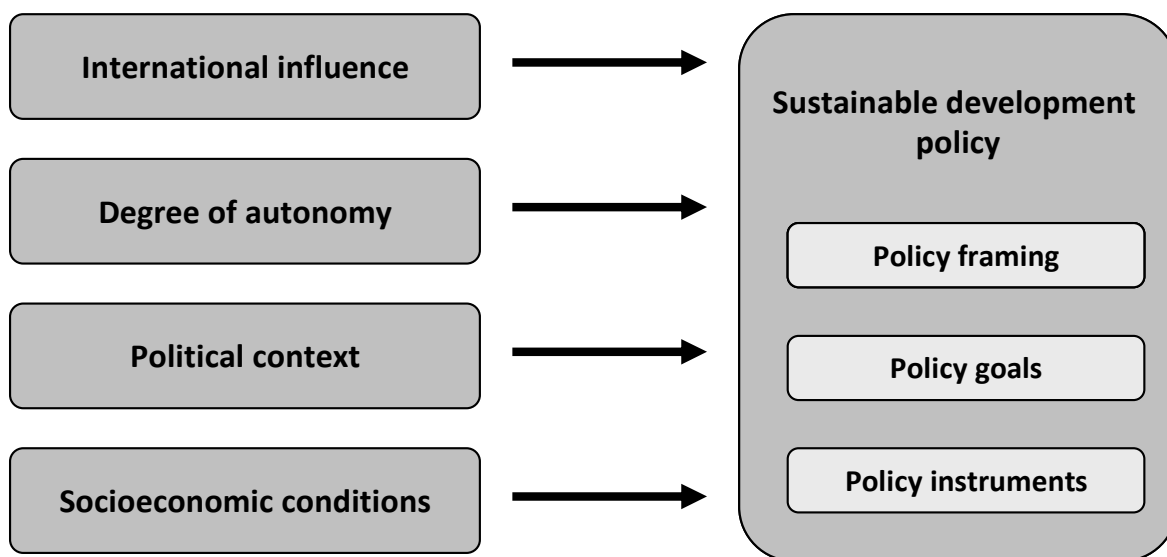
De fase van de concrete beleidsaanbevelingen liep voor een deel als rode draad doorheen het project. Aan elke paper werd immers een managementsamenvatting (*executive summary*) toegevoegd, die de belangrijkste aandachtspunten weergaf. In Working Papers 8 en 23 werden bovendien expliciete beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid toegevoegd. Deze paper sluit de vierde fase volledig af, door de beleidsrelevante lessen voor Vlaanderen op een rijtje te zetten. Dit eerste deel van de paper geeft eerst een kort overzicht van het onderzoeksverloop.

Terwijl het project van start ging, werd er tijdens enkele maanden in 2007 en 2008 ook onderzoek uitgevoerd naar de deelname van Vlaanderen in interregionale netwerken voor duurzame ontwikkeling. Dat gebeurde deels in samenwerking met project 4 (‘Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid en multilaterale besluitvoering’) en was bedoeld om beide projecten van start te doen gaan, en om gemeenschappelijk onderzoek te verrichten naar een aspect dat tot dan toe onderbelicht was. Bovendien werd er ook aandacht besteed aan hoe enkele andere regio’s participeren in interregionale netwerken en die netwerken gebruiken in hun beleid. Heel concreet werd er gekeken naar nrg4SD en ENCORE, en naar de ervaringen van Vlaanderen, Wallonië, Noordrijn-Westfalen en Baskenland. De resultaten werden neergeschreven in Working Paper 3 (in samenwerking met Karoline Van den Brande en Hans Bruyninckx) en in Working Paper 8 (zie Happaerts, 2008; Happaerts et al., 2008).

De eerste fase van het project, de studie van de comparatieve methode, werd neergeschreven in Working Paper 11 (Happaerts, 2009). Daaruit werd geconcludeerd dat een vergelijking met een klein aantal cases en een kwalitatieve methode aangewezen was in de context van duurzameontwikkelingsbeleid. In 2009 werd het onderzoeksdesign voor de vergelijkende analyse op punt gesteld.¹ Figuur 1 geeft het analytische model weer.

De rechterzijde van Figuur 1 geeft het object van de analyse weer: het duurzameontwikkelingsbeleid van een regio. De focus ligt op de inhoud van het beleid, en die inhoud is opgedeeld in drie ‘beleidsdimensies’: beleidsframing (hoe interpreteert de overheid duurzame ontwikkeling?), beleidsdoelen (wat wil de overheid met haar duurzameontwikkelingsbeleid bereiken?) en beleidsinstrumenten (welke middelen worden ingezet om de doelen te behalen?). Aan de linkerzijde worden vier verklarende factoren getoond, waarvan volgens de literatuur verwacht wordt dat ze een bepalende invloed hebben op de beleidsinhoud: de invloed van internationale ontwikkelingen m.b.t. duurzame ontwikkeling, de graad van autonomie en de

¹ Zie Working Paper 23 voor een kort overzicht van het onderzoeksdesign (Happaerts, 2011b). Een volledige omschrijving van het onderzoeksdesign is te lezen in Happaerts (2011a).



Figuur 1 Analytisch model

bevoegdheden van de regio, de politieke context van de overheid, en haar socio-economische omstandigheden. De analyse bestond er dus in om het duurzameontwikkelingsbeleid van een aantal regio’s te vergelijken en te bepalen welke factoren hun beleid verklaren en hoe. Op die manier werd het onderzoek zowel interessant voor het Vlaamse beleid (dat wilde weten hoe andere regio’s duurzameontwikkelingsbeleid voeren) als pertinent voor de wetenschappelijke wereld (waar de kennis van duurzameontwikkelingsbeleid op regionaal niveau onderontwikkeld was), wat in lijn is met het opzet van het steunpuntenprogramma.

Om *selection bias* te vermijden, werden de cases geselecteerd zonder voorafgaand oordeel over hun duurzameontwikkelingsbeleid. In de plaats daarvan is de caseselectie gebaseerd op twee van de verklarende factoren. Enerzijds bevinden alle cases zich op een continuüm van *self-rule*, waarmee de graad van autonomie gemeten wordt (Hooghe et al., 2008): Noord-Holland heeft een eerder lage score van 8/15, Noordrijn-Westfalen scoort 12/15, Vlaanderen en Wallonië hebben beide 13/15, en Québec heeft de maximumscore van 15/15. Anderzijds zijn de cases zo geselecteerd dat twee ervan een gelijkaardige socio-economische situatie hebben als Vlaanderen (Noordrijn-Westfalen en Noord-Holland) en dat twee andere cases een ander socio-economisch profiel hebben (Wallonië en Québec). Tabel 1 verduidelijkt de caseselectie en geeft de vier cases weer die naast Vlaanderen geselecteerd werden.

| | socio-economische omstandigheden | |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------|
| | vergelijkbaar met Vlaanderen | anders dan Vlaanderen |
| graad van autonomie | hoger dan Vlaanderen (15) | Québec |
| | hetzelfde als Vlaanderen (13) | Wallonië |
| | minder dan Vlaanderen (12) | Noordrijn-Westfalen |
| | veel minder dan Vlaanderen (8) | Noord-Holland |

Tabel 1 Caseselectie

De dataverzameling voor de cases (de derde fase van het project) was erop gericht om het duurzameontwikkelingsbeleid van elke overheid in detail te onderzoeken. Daarvoor werden 90² interviews uitgevoerd met politieke en ambtelijke verantwoordelijken, stakeholders en experts, en werd een groot aantal beleidsdocumenten geanalyseerd en (indien mogelijk) secundaire literatuur gebruikt.

De werkelijke analyse werd grotendeels uitgevoerd in 2009, 2010 en de eerste helft van 2011. De resultaten werden neergeschreven in vijf papers:

- Working Paper 15 vertrekt vanuit het perspectief van verticale beleidsintegratie voor duurzame ontwikkeling. Hij stelt de voorlopige resultaten voor m.b.t. de factor ‘graad van autonomie’, en dat voor vier van de vijf cases: Québec, Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Noord-Holland (Happaerts, 2010a).
- In samenwerking met project 4 focust Working Paper 18 op het internationale duurzameontwikkelingsbeleid en de invloed die dat heeft op het beleid van de regio’s. Hij stelt daarbij de eerste resultaten voor m.b.t. de factor ‘internationale invloed’, en dat voor drie cases: Québec, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (Happaerts en Van den Brande, 2010).
- Working Paper 20 is volledig gewijd aan de resultaten voor de case Wallonië, en analyseert hoe duurzame ontwikkeling in de voorbije twintig jaar in Wallonië via twee sporen op de agenda is geraakt en als beleidsconcept is geëvolueerd (Happaerts, 2010b).
- Working Paper 23 bevat de volledige weergave van de cases Québec en Vlaanderen en geeft een eerste aanzet tot systematische vergelijking tussen de twee, waarbij aandacht wordt besteed aan alle verklarende factoren. Deze paper werd voorbereid tijdens een verblijf aan de *Université du Québec à Montréal* in het najaar van 2010 (Happaerts, 2011b).
- Ten slotte geeft Working Paper 25 de volledige analyse weer van de cases Wallonië, Noordrijn-Westfalen en Noord-Holland (Happaerts, 2011c).

Naast de beleidsgerichte Working Papers, heeft project 3 ook een aanzienlijke academische output geleverd. Dat uit zich in artikels in internationale tijdschriften, in een boekproject en in een afgerond doctoraat. De resultaten van het project werden om te beginnen gepubliceerd in tot nog toe zes artikels in internationale tijdschriften (andere zijn nog ‘under review’):

- Happaerts, Sander, Karoline Van den Brande, and Hans Bruyninckx. 2009. Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling. Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming? *Res Publica* 51 (4): 467-488.
- Happaerts, Sander, Karoline Van den Brande, and Hans Bruyninckx. 2010. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies* 20 (1): 127-149.
- Happaerts, Sander, Karoline Van den Brande, and Hans Bruyninckx. 2011. Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 11 (4): 321-339.
- Happaerts, Sander, and Karoline Van den Brande. 2011. Sustainable Development and Transnational Communication: Assessing the International Influence on Subnational Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13 (5): 527-544.
- Happaerts, Sander. 2012. Does autonomy matter? Subnational governments and the challenge of vertical policy integration for sustainable development: a comparative analysis

² De lijst van geïnterviewden is te vinden in Happaerts (2011a, p. 335-342).

- of Quebec, Flanders, North Rhine-Westphalia and North Holland. *Canadian Journal of Political Science* 45 (1, forthcoming).
- Happaerts, Sander. 2012. Are You Talking to Us? - How Subnational Governments Respond to Global Sustainable Development Governance. *Environmental Policy and Governance* 22 (forthcoming).

Daarnaast hebben projecten 3 en 4 geleid tot een boek dat in 2012 zal uitgegeven worden door Palgrave Macmillan (*Sustainable Development and Subnational Governments: Policy-making and Multi-level Interactions*, reds. Hans Bruyninckx, Sander Happaerts en Karoline Van den Brande). In dat boek analyseren verschillende internationale auteurs het duurzameontwikkelingsbeleid van een regio (Québec, Vlaanderen, Wallonië, Baskenland, de Duitse regio's en de Nederlandse provincies) en de interacties tussen regio's en andere beleidsniveaus (met de focus op Vlaanderen, Schotland, Wales, de Spaanse regio's, de Amerikaanse staten en de Canadese provincies). De inbreng van project 3 is het hoofdstuk over Wallonië en de medewerking aan de inleiding en conclusie van het boek. Ook project 1 van het Steunpunt doet een bijdrage. Het boek is het resultaat van een gesloten, internationale workshop die in juni 2010 in Leuven werd georganiseerd. Die workshop was ook gekoppeld aan een van de studiedagen van het Steunpunt (24 juni 2010, in samenwerking met het Comité van de Regio's van de EU), waar verschillende van de internationale onderzoekers ook een rol hebben gespeeld.

De belangrijkste academische output van project 3 is het doctoraat, dat in het najaar van 2011 afgerond en verdedigd werd (Happaerts, 2011a). In het doctoraat is de volledige vergelijkende analyse terug te vinden en worden de belangrijkste academische resultaten weergegeven.

Deze paper sluit project 3 nu volledig af. Hij bevat de belangrijkste beleidsrelevante conclusies voor Vlaanderen. Drie soorten lessen kunnen uit het onderzoek getrokken worden. Eerst en vooral worden een aantal interessante beleidspraktijken uit de andere cases belicht, met andere woorden eventuele lessen die Vlaanderen uit die andere cases kan trekken. Daarnaast staat de paper stil bij de beleidsrelevante conclusies m.b.t. de vier verklarende factoren. Ten slotte wordt aangegeven wat Vlaanderen na een gedetailleerde vergelijkende analyse kan leren over zichzelf. Een aantal belangrijke aandachtspunten voor het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid zijn vet gedrukt.

2. Wat kan Vlaanderen leren uit de andere cases?

Wanneer lessen getrokken worden uit de vier cases waarmee Vlaanderen in project 3 vergeleken werd, is het belangrijk om eraan te herinneren dat het perspectief van het onderzoeksdesign erop gericht was om het duurzameontwikkelingsbeleid van regio's te verklaren. In het project werd het duurzameontwikkelingsbeleid van de regio's niet geëvalueerd, en er werd dus niet specifiek op zoek gegaan naar wie het goed of slecht deed. 'Best practices' bepalen voor duurzameontwikkelingsbeleid is trouwens niet vanzelfsprekend, aangezien dan ook de effecten van het beleid op lange termijn gekend zouden moeten zijn. Uit de analyse blijkt trouwens dat geen enkele case uitblinkt in alle aspecten van duurzameontwikkelingsbeleid. Maar de gedetailleerde, kwalitatieve analyse laat wel toe om een aantal zogenaamde 'working practices' te identificeren. Terwijl het niet wenselijk is om het totaalbeleid van een van de cases simpelweg over te dragen, werden in elke cases wel een aantal praktijken waargenomen die interessant zouden kunnen zijn voor Vlaanderen. Die praktijken worden hier voor elk van de vier cases kort weergegeven.

2.1 Québec: sterkere instrumenten voor een gelijkaardig beleid

Uit de analyse is gebleken dat, in grote lijnen, het beleid in Québec het meest lijkt op dat van Vlaanderen. In beide cases wordt duurzame ontwikkeling als een transversale beleidsopdracht geïnterpreteerd en werd er een beleid uitgewerkt dat geïnspireerd is op een holistisch beleidsmodel. Zowel in Québec als in Vlaanderen steunt het beleid bestuurlijk op een strategie duurzame ontwikkeling en een wet duurzame ontwikkeling. Er werden in de twee gevallen specifieke instrumenten ontworpen voor overleg en horizontale beleidsintegratie, terwijl een coördinatiebureau binnen de administratie instaat voor de dagelijkse opvolging. De algemene opzet van het beleid is dus gelijkaardig, maar het Québecse duurzameontwikkelingsbeleid vertoont wel een aantal sterktes die interessant kunnen zijn voor Vlaanderen, met name inzake de breedte van de aanpak en het potentieel van een aantal vernieuwende instrumenten.

Een eerste aandachtspunt is dat het duurzameontwikkelingsbeleid van de overheid in Québec heel breed is opgevat. De aanpak is daar niet beperkt tot de departementen van de overheid zelf, maar hij behelst de hele publieke sector. Zo moeten meer dan 140 verschillende instanties een actieplan voorleggen ter uitvoering van de strategie duurzame ontwikkeling. Dat gaat van openbare instellingen uit de culturele wereld tot grote overheidsbedrijven in de energiesector. In Vlaanderen is het duurzameontwikkelingsbeleid, op een aantal kleine uitzonderingen na, beperkt tot de dertien beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid en is de aanpak daarbuiten nauwelijks bekend. **Hoewel de Québecse aanpak geen garantie is voor een effectieve integratie van duurzame ontwikkeling, zorgt hij er wel voor dat het duurzameontwikkelingsbeleid een brede bekendheid heeft, en dat zeer veel instanties en individuen verplicht worden om na te denken over hoe zij kunnen bijdragen tot de uitvoering van de strategie.**

Een belangrijke bouwsteen van het beleid in Québec zijn de zestien principes voor duurzame ontwikkeling die verankerd en uitgebreid gedefinieerd worden in de wet duurzame ontwikkeling.³ De principes zijn geïnspireerd op de Verklaring van Rio en werden vertaald naar de Québecse beleidscontext. De wet bepaalt dat de gehele overheid in al haar acties rekening moet houden met de principes. Het is een van de sterkste elementen van de wet en het geeft dat juridische instrument een veel grotere potentiële impact dan het Vlaamse Decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Terwijl ook andere overheden zich hebben laten inspireren door de beginselen van de Verklaring van Rio, is de uitvoerige aanpak in Québec eerder uitzonderlijk. Het formuleren van de principes is een antwoord op een algemeen gevoel dat duurzame ontwikkeling als begrip moeilijk is om te concretiseren en in beleid te vertalen. Een dergelijk gevoel werd ook vaak in Vlaanderen waargenomen tijdens de dataverzameling. **Vlaanderen kan zich laten inspireren door het voorbeeld van Québec om duurzame ontwikkeling concreter te maken en te koppelen aan duidelijke principes die de besluitvorming moeten oriënteren.** De Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) vermeldt ook wel het belang van de Rio-principes, en geeft bijzondere aandacht aan vijf ervan, maar in Vlaanderen is het niet duidelijk hoe die principes in het beleid zouden moeten doorwerken.

³ Die principes zijn: gezondheid en levenskwaliteit, sociale billijkheid en solidariteit, milieubescherming, economische efficiëntie, participatie en engagement, toegang tot kennis, subsidiariteit, partnerschap en intergouvernementele samenwerking, preventie, voorzorg, bescherming van het cultuurpatrimonium, behoud van biodiversiteit, respect voor de draagkracht van ecosystemen, verantwoordelijke productie en consumptie, vervuiler betaalt, en internalisering van de kosten (Assemblée Nationale, 2006, §6).

Naast de zestien principes is ook de Commissaris Duurzame Ontwikkeling een opvallend instrument. De positie van de Commissaris werd gecreëerd door de wet duurzame ontwikkeling, als permanente en onafhankelijke instantie die het overheidsbeleid moet auditeren op het vlak van duurzame ontwikkeling. Met een team van twintig werknemers evalueert de Commissaris of de overheid in al haar verschillende acties voldoende rekening houdt met de wet duurzame ontwikkeling en met de zestien principes. Hij waakt er ook over dat duurzame ontwikkeling niet enkel aandacht krijgt in het duurzameontwikkelingsbeleid zelf, maar in alle plannen en beleidsdomeinen. De Commissaris valt onder de Auditeur-Generaal van Québec—die een autoriteit heeft vergelijkbaar met die van het Belgische Rekenhof—en rapporteert rechtstreeks aan het Parlement. Zijn rapporten, die een schat aan informatie bevatten, krijgen daardoor meer politiek gewicht dan de evaluatie- en monitoringsactiviteiten van de administratie zelf. Het blind ‘kopiëren’ van de Commissaris in Vlaanderen zou onrealistisch zijn, aangezien de Auditeur-Generaal een typisch instrument is van het Westminstermodel en eerder overeenkomt met instellingen die in België op het federale niveau gesitueerd zijn. **De analyse van de case Québec wijst echter wel op het nut van een permanent evaluatie-instrument dat onafhankelijk van de overheid opereert. Hoewel de vernieuwde VSDO nieuwe monitoringsinstrumenten voorziet, en hoewel de VSDO door elke regering opnieuw geëvalueerd moet worden, bestaan er in Vlaanderen nog geen instrumenten die het duurzameontwikkelingsbeleid permanent evalueren. Bovendien ziet de Commissaris in Québec ook toe op de doorwerking van duurzame ontwikkeling in andere plannen en domeinen, en dat is ook in Vlaanderen een pijnpunt.**

Een laatste les die Vlaanderen kan trekken uit de ervaringen van Québec heeft te maken met de grotere investering die Québec doet in capaciteitsopbouw voor duurzame ontwikkeling binnen de administratie en de ruimere publieke sector. Het gebrek aan capaciteitsopbouw werd in Vlaanderen vaak als knelpunt aangehaald en wordt ervaren als een rem op de integratie van duurzame ontwikkeling in de verschillende beleidsdomeinen. Ook in Québec werd er kritiek geuit op die integratie en op het feit dat de overheid meer middelen in capaciteitsopbouw zou kunnen investeren, maar het verschil met Vlaanderen is toch aanzienlijk. In Québec telt het coördinatiebureau zestien ambtenaren, in vergelijking met zes in Vlaanderen. Dat capaciteitsverschil is deels te verklaren doordat het team in Québec het hele administratieve proces moet dragen, dat omvangrijker is dan in Vlaanderen (vb. het coördineren en opvolgen van de actieplannen van de meer dan 140 entiteiten). Maar onder meer door dat verschil in grootte heeft het team ook verschillende tools kunnen ontwikkelen voor de andere departementen en publieke organismen, zoals een leidraad om de zestien principes te integreren in beleidsbeslissingen (MDDEP 2009) of een gids voor de integratie van duurzame ontwikkeling in procedures voor het toestaan van subsidies of fondsen (MDDEP en FAQDD 2009). Bovendien trekt het team ook tijd uit om andere entiteiten bij te staan bij hun activiteiten inzake duurzame ontwikkeling en te antwoorden op ad-hocvragen die uit de publieke sector komen. **Op die manier wordt er gewerkt aan een capaciteitsopbouw in de publieke sector in Québec die vele malen groter is dan in Vlaanderen. Vlaanderen kan op dat vlak dus zeker lessen trekken uit het Québecse beleid, wat vergemakkelijkt wordt door het feit dat de aanpak in Québec op verschillende punten al sterk lijkt op het Vlaamse beleid. Het gebrek aan capaciteitsopbouw in Vlaanderen kan bestreden worden door een grotere investering in het Team Duurzame Ontwikkeling (dat bovendien kan steunen op het horizontale karakter van DAR en de aansturing door de minister-president).** Een voorwaarde is wel dat het opdrijven van personeel en middelen

gepaard gaat met een duidelijk omschreven opdracht inzake capaciteitsopbouw. Dat vereist een wijziging in de huidige opvatting over het ‘inclusief beleid’ dat heerst in het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid, nl. dat de maximale vrijheid wordt gegeven aan de beleidsdomeinen om duurzame ontwikkeling te integreren, zelfs als dat indruist tegen de geest van de VSDO. Een minimale controle vanuit de minister-president wordt dan noodzakelijk en wenselijk. Capaciteitsopbouw mag immers niet enkel dienen om de kennis rond duurzame ontwikkeling te verspreiden, maar moet ertoe leiden dat het overheidsbeleid bijdraagt tot de transitie naar duurzame ontwikkeling.

2.2 Wallonië: integratie in de belangrijkste socio-economische strategie

Het huidige Waalse beleid inzake duurzame ontwikkeling, zoals dat gevoerd wordt sinds 2009, vertoont een aantal fundamentele verschillen met Vlaanderen. Na enkele mislukte pogingen om een plan of strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen, koos de regeringscoalitie ervoor om een overheidsbeleid inzake duurzame ontwikkeling te integreren in het *Plan Marshall 2.vert*, de opvolger van het Waalse Marshallplan uit 2005. Met 1,62 miljard euro aan publieke middelen en 1,15 miljard euro aan private middelen, is het *Plan Marshall 2.vert* het paradepaardje van de Waalse olijfbroomcoalitie en veruit de belangrijkste socio-economische strategie van de Waalse overheid—vergelijkbaar met een project als Vlaanderen in Actie (ViA). Duurzame ontwikkeling is een van de twee transversale assen van het plan, dat enkele belangrijke maatregelen vooropstelt om duurzame ontwikkeling als beleid te institutionaliseren. **Doordat die maatregelen deel uitmaken van de belangrijkste beleidsstrategie van de regering, vertonen de beleidsdoelen enkele sterkere kenmerken dan die in Vlaanderen. Zo kunnen ze rekenen op brede politieke en maatschappelijke steun, hoge publieke zichtbaarheid en belangrijke budgetten.**

De Waalse aanpak is uniek in het domein van duurzameontwikkelingsbeleid. De meeste andere overheden kiezen ervoor om duurzame ontwikkeling te beschouwen als een apart planingsproces. In de meeste gevallen leidt dat tot een beleid waarin maar weinig politiek kapitaal wordt geïnvesteerd. Als gevolg daarvan blijven de beleidsdoelen vaag en steunen de beleidsinstrumenten op middelen die onvoldoende blijken om de ambities waar te maken. Bovendien ontstaat er een discrepantie wanneer de overheid een strategie aanneemt van middellange economische ontwikkeling die niet geïntegreerd is met het duurzameontwikkelingsbeleid. Een goede illustratie daarvan is de spanning tussen Europa 2020 en de EU Strategie Duurzame Ontwikkeling (Steurer and Berger, 2011), die waarschijnlijk zal leiden tot het verdwijnen van die laatste. Hoewel het institutionaliseren van duurzame ontwikkeling als apart planingsproces de laatste twintig jaar dominant is geworden, wordt die aanpak steeds meer in vraag gesteld.

Ook in Vlaanderen wordt dat probleem vastgesteld. Het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid staat grotendeels los van ViA en Pact 2020, hoewel beide processen worden aangestuurd door de minister-president. ViA bevat wel veel verwijzingen naar ‘duurzaamheid’, maar dat discours is niet gelinkt aan het beleid dat al langer bestond binnen de Vlaamse overheid. Dat geeft de indruk dat het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid van weinig belang is in het ‘reguliere’ Vlaamse beleid. Hoewel de vernieuwde VSDO vaak verwijst naar de doelstellingen van Pact 2020, zijn meer inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat ViA (en socio-economische ontwikkeling in Vlaanderen in het algemeen) evolueert in de richting die het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid en de nieuwe langetermijnvisie vooropstellen. **De les die Vlaanderen uit het Waalse initiatief kan trekken, is dat de integratie van duurzame ontwikkeling in de belangrijkste socio-economische strategie van de regering een groter potentieel heeft dan een apart beleidsproces waar een laag gewicht aan toegekend wordt.**

2.3 Noordrijn-Westfalen: breed maatschappelijk draagvlak

Noordrijn-Westfalen voerde tussen 2000 en 2005 een duurzameontwikkelingsbeleid met de *Agenda 21 NRW*, die zich vooral liet inspireren door de boodschap van Rio en het succes van de vele Lokale Agenda 21-projecten. De algemene aanpak van de *Agenda 21 NRW* is voor Vlaanderen anno 2011 niet meer relevant omdat hij bedoeld was als voorafname op een écht duurzameontwikkelingsbeleid. Bovendien kan de case niet als succesvol worden beschouwd omdat de *Agenda 21 NRW* omwille van een politieke strijd een regeringswissel niet heeft overleefd. Toch kan Vlaanderen ook uit deze case lessen trekken, en dat op het vlak van maatschappelijke gedragenheid.

Van bij het begin mikte de roodgroene regeringscoalitie in Noordrijn-Westfalen op een breed gedragen beleid, door een van de meest uitgebreide participatieprocessen voor duurzame ontwikkeling op te starten. De overheid keek daarbij niet enkel naar de traditionele belangengroepen, maar ook naar kerken, scholen, academici, milieu-ngo's, ontwikkelingsorganisaties, vakbonden, consumentenorganisaties, bedrijven, vrouwengroepen, etc. De stakeholders werden betrokken bij het initiële denkproces over de *Agenda 21 NRW*. Hun betrokkenheid werd nadien geïnstitutionaliseerd door middel van twee belangrijke structuren. Enerzijds richtte de regering de Toekomstraad op, waarin 28 prominente persoonlijkheden zetelden die de overheid moesten adviseren inzake een langetermijnvisie voor de ontwikkeling van Noordrijn-Westfalen. In tegenstelling tot de typische raden voor duurzame ontwikkeling die in andere landen werden opgericht, waren de leden van de Toekomstraad niet uitsluitend experts inzake duurzame ontwikkeling, maar bevatte hij ook meer verrassende leden zoals een bekende actrice en een voetbaltrainer. Anderzijds werd er voor de verschillende thema's van de *Agenda 21 NRW* een werkgroep opgericht, waarin verschillende stakeholders elkaar ontmoetten om missiestatements, doelstellingen, indicatoren en beleidsaanbevelingen te ontwikkelen voor de overheid. Bovendien werden belangrijke middelen geïnvesteerd in verschillende informatie-instrumenten die de stakeholdergroepen moesten betrekken bij het beleid, met als belangrijkste tool de verschillende conferenties en publieke evenementen waarop elementen van het beleid uiteengezet werden. Ten slotte werd ook een draagvlak gecreëerd door het grote aantal concrete projecten dat door de *Agenda 21 NRW* gefinancierd werd. Als gevolg van die verschillende initiatieven werd het beleid niet enkel breed gedragen door stakeholders, maar had het ook een grote publieke bekendheid in Noordrijn-Westfalen. **Een belangrijk aandachtspunt voor het bereiken van het brede maatschappelijke draagvlak was het feit dat de politici zich persoonlijk achter het project schaalden, en dat de bevoegde minister werkelijk het gezicht werd van de *Agenda 21 NRW*.**

Vlaanderen probeert de maatschappelijke gedragenheid van het duurzameontwikkelingsbeleid vooral te bereiken door op vastgestelde tijdstippen de officiële adviesraden te raadplegen. Meer recent worden ook bredere processen opgezet bij uitzonderlijke gelegenheden, zoals het opstellen van de langetermijnvisie, wat zeker een stap in de goede richting is. Maar de structurele participatie blijft redelijk beperkt in vergelijking met Noordrijn-Westfalen. Toch bestaan er in Vlaanderen structuren die lijken op de instrumenten van de *Agenda 21 NRW*, zoals de Raad van Wijzen die gebruikt wordt in het kader van Via. **Als de Vlaamse overheid het draagvlak voor duurzame ontwikkeling zou willen verbreden, zou een mogelijke piste kunnen zijn om de Raad van Wijzen of gelijkaardige instrumenten ook te benutten in het duurzameontwikkelingsbeleid.**

2.4 Noord-Holland: een andere visie op autonomie

Uit de analyse is gebleken dat Noord-Holland de case is met het minst uitgewerkte duurzameontwikkelingsbeleid uit de selectie, met slechts een recent en beperkt beleidsinitiatief. Uit deze case kunnen dus ook maar weinig concrete lessen getrokken worden voor Vlaanderen. Toch was ook de analyse van Noord-Holland interessant in het project. De keuze om ook een regio met lage autonomie te selecteren was expliciet gemaakt vanuit de vaststelling dat die cases zelden worden opgenomen in een vergelijking van regionaal beleid. Uit de analyse is echter gebleken dat elke regio een duurzameontwikkelingsbeleid kan voeren binnen de grenzen van haar bevoegdheden, ook al zijn er limieten met betrekking tot bepaalde doelstellingen en instrumenten. Noord-Holland toont aan dat ook een regio met een lage autonomie haar bevoegdheden kan benutten op het vlak van duurzame ontwikkeling. Zo is het de case die het meest gebruik maakt van economische instrumenten voor duurzame ontwikkeling, terwijl het de laagste fiscale autonomie heeft.

De Vlaamse Regering streeft in het algemeen naar meer homogene bevoegdheidspakketten. In het kader van het duurzameontwikkelingsbeleid geeft de overheid soms aan dat cruciale bevoegdheden op het federale niveau gesitueerd zijn, vb. in de strijd tegen vergrijzing (Vlaamse Regering, 2006, p. 55). **Vanuit de ervaring van Noord-Holland zou Vlaanderen kunnen onthouden dat een hoge autonomie en aanzienlijke bevoegdheden geen noodzakelijke voorwaarde zijn voor het voeren van een duurzameontwikkelingsbeleid, maar dat zo'n beleid kan gevoerd worden in het kader van elke bevoegdheidsverdeling.** Zeker wanneer duurzame ontwikkeling opgevat wordt als metabeleid (met als doel richting te geven aan meer specifieke beleidssectoren), kan men stellen dat elke overheid, ongeacht haar bevoegdheden, een duurzameontwikkelingsbeleid kan voeren binnen de grenzen van haar verantwoordelijkheden.

3. Wat kan Vlaanderen leren van de verklarende factoren?

De analyse van de verklarende factoren was voornamelijk een academische doelstelling van het Steunpuntproject. Toch kunnen ook die factoren beleidsrelevantie hebben. Het kan voor beleidsmakers immers nuttig zijn om te weten welke dynamieken een impact hebben op hun beleid, als ze dat beleid willen bijsturen of verbeteren.

3.1 Internationale invloed: van belang, maar niet voor iedereen

Op het vlak van duurzame ontwikkeling uiten internationale ontwikkelingen zich vooral in 'soft law', en hun invloed is voornamelijk bestemd voor nationale overheden. Toch heeft de analyse aangetoond dat het internationale duurzameontwikkelingsbeleid ook invloed heeft op regio's. Internationale ontwikkelingen geven vaak (rechtstreeks of onrechtstreeks) het startschot voor regionaal duurzameontwikkelingsbeleid, en in sommige gevallen geven ze ook vorm aan de inhoud ervan (vooral op het vlak van beleidsframing en beleidsdoelen). De internationale invloed laat zich wel niet in alle cases even sterk voelen. Vlaanderen en Québec hebben, veel meer dan de andere regio's, echt de ambitie om conform internationale verwachtingen te handelen. **Dat is wel geen garantie op een sterker beleid. Soms kan de vraag gesteld worden of het naleven van internationale regels meer is dan 'window-dressing', vb. wanneer de VSDO vijf Rio-principes hoog in het vaandel zegt te dragen, maar verder geen voorstellen doet om die principes te implementeren.** Anderzijds worden verwijzingen naar internationale teksten soms gebruikt om verdere vooruitgang af te remmen, vb. wanneer Vlaanderen de OESO inroept om geen nieuwe doelstellingen te

formuleren in de eerste VSDO (Vlaamse Regering, 2006, p. 43). De OESO heeft er inderdaad voor gepleit dat een strategie duurzame ontwikkeling focust op de coherentie tussen bestaande plannen (OECD, 2001, p. 27), maar het is wel de bedoeling dat zo'n strategie die bestaande plannen heroriënteert in functie van duurzame ontwikkeling (Meadowcroft, 2007).

Het onderzoek is tot interessante inzichten gekomen over hoe de internationale invloed op regionaal beleid zich precies voordoet. Een eerste belangrijke bevinding is dat participeren van belang is: regio's worden meer beïnvloed door die ontwikkelingen waarbij ze zelf betrokken zijn. **Regio's die participeren in internationaal beleid zijn meer vertrouwd met de eigenheden van dat beleid en de verwachtingen van internationale instellingen, en ze pikken sneller internationale trends op.** Het onderzoek toont het belang aan van toegang tot internationale besluitvorming, iets waarin de Belgische deelstaten de kroon spannen. Zo maakt Vlaanderen stevast deel uit van de Belgische delegaties in internationale onderhandelingen inzake duurzame ontwikkeling, en werkt het op een systematische manier mee aan de internationale rapporteringsverplichtingen van België. De Vlaamse betrokkenheid bij internationale besluitvorming werd meer in detail onderzocht in project 4 (zie Van den Brande, 2011). Ten tweede, wat ook belangrijk is voor internationale invloed, is de houding die regio's daar tegenoverstellen. Sommige regio's staan van nature veel meer open voor internationale ontwikkelingen, en dat heeft voor een groot deel met de regionale identiteit te maken. Ten derde heeft het onderzoek interessante bevindingen opgeleverd inzake welke internationale processen daadwerkelijk invloed uitoefenen. Zo hebben internationale organisaties veel meer impact dan (het beleid van) andere landen of regio's. **Wat de invloed van internationale organisaties betreft, is er een duidelijk verschil tussen de grote internationale toppen voor duurzame ontwikkeling, die veel impact hebben, en de dagdagelijkse activiteiten van multilaterale organisaties, waarvan de invloed beperkter is. Ook internationale toppen die niet als een groot succes beschouwd worden, zoals de Top van Johannesburg, hebben een grote weerslag, wat interessant is met het oog op Rio+20.** Van het leren van andere overheden werden verrassend weinig effecten gevonden, hoewel het trekken van lessen verwacht was in een beleidsdomein als duurzame ontwikkeling (dat gepaard gaat met onzekerheid). Wat in alle cases in meer of mindere mate wel een rol speelt, is de competitie met andere deelstaten en de nationale of federale overheid, vb. het beter willen doen of niet willen achterop hinken als het op duurzame ontwikkeling aankomt. **De deelname in interregionale netwerken voor duurzame ontwikkeling, zoals nrg4SD, heeft in geen enkele case een sterke weerslag op het interne duurzameontwikkelingsbeleid.** Dat wil niet zeggen dat die netwerken geen nut hebben. De deelname in netwerken kan interessant zijn om contacten te leggen met beleidsmakers uit andere regio's, en het kan leiden tot bilaterale partnerschappen op specifieke onderwerpen. Bovendien geven netwerken internationale zichtbaarheid aan de leden en hun beleid (zie ook Van den Brande, 2011).

3.2 Graad van autonomie: een verhaal van gemiste kansen

De invloed van de graad van autonomie op het duurzameontwikkelingsbeleid van regio's is dubbel. Enerzijds bepaalt de factor de manoeuvreerruimte van de regio's, anderzijds is een hoge graad van autonomie geen garantie voor een sterk of goed uitgebouwd beleid.

De graad van autonomie van een regio bepaalt hoe breed en hoe diep haar duurzameontwikkelingsbeleid kan zijn, omdat het stipuleert in welke thema's een regio doelstellingen kan formuleren en welke beleidsinstrumenten ze kan benutten. De mogelijke variantie is groot. Québec, de regio met de hoogste graad van autonomie, heeft een 'quasi-nationaal' beleid, met een brede waaier aan thema's, een uitgebreid gamma beleidsinstrumenten waaronder een

juridische verankering, en zelfs de ambitie om betrokken te zijn bij internationaal beleid. In Noord-Holland, de case met de laagste autonomie, is het duurzameontwikkelingsbeleid beperkt tot één initiatief in een klein aantal domeinen.

Maar de verklarende factor stoot ook op grenzen. **Een hoge graad van autonomie is geen garantie voor een sterk uitgebouwd beleid, omdat geen enkele van de regio's alle opportuniteiten die ze heeft ook effectief benut.** Sommige cases hebben bijvoorbeeld een vorm van fiscale autonomie, maar ze gebruiken (om andere redenen) geen sterke economische instrumenten voor duurzame ontwikkeling. Bovendien beperkt de focus op de publieke sector in sommige gevallen het potentiële belang van een hoge graad van autonomie.

3.3 Politieke context: politieke wil is primordiaal

De politieke context van regionale overheden laat zich op verschillende manieren voelen. Zo zijn er duidelijke effecten waargenomen van de verschillende politieke partijen die aan de macht zijn. In de vier Europese cases zijn het steeds groene partijen geweest die duurzame ontwikkeling op de agenda hebben gezet, maar ze hebben een voldoende sterke onderhandelingspositie nodig om dat ook te kunnen bereiken. Eens duurzame ontwikkeling op de agenda staat, is het wel zo dat alle partijen proberen hun stempel te drukken op het beleid. En omdat er een grote vrijheidsgraad bestaat om duurzame ontwikkeling concreet te maken, is het resultaat in vele gevallen dat het beleid gestoeld wordt op een voorzichtige aanpak, die in de praktijk weinig verandert. **Wat de impact van politieke partijen betreft, heeft het onderzoek wel aangetoond dat de continuïteit van het beleid in gedrang komt wanneer duurzame ontwikkeling met één bepaalde partij geïdentificeerd wordt. Het is dus belangrijk om een bredere politieke consensus tot stand te brengen.**

De belangrijkste les voor beleidsmakers is dat hun politieke wil van primordiaal belang is. Politieke wil wordt geassocieerd met het politieke kapitaal dat geïnvesteerd wordt in het beleid, en het vertaalt zich meestal in financiële en personele middelen. Het heeft ook te maken met het politieke gewicht van duurzame ontwikkeling op het hoogste niveau van besluitvorming, en dus met de positie die duurzame ontwikkeling in de beleidsprioriteiten inneemt. De resultaten m.b.t. politieke wil duiden op een paradox. Enerzijds hebben alle regionale overheden op een bepaald moment wel de wil getoond om duurzame ontwikkeling als beleid te institutionaliseren. Anderzijds is er een algemeen gebrek aan politieke wil om echt in duurzame ontwikkeling te investeren en om fundamentele veranderingen door te voeren. Zo is er op politiek niveau maar één echte beleidsentrepreneur gevonden die een sterk persoonlijk engagement voor duurzame ontwikkeling toont, er politiek kapitaal in investeert en er politieke risico's voor neemt (nl. Milieuminister Thomas Mulcair van Québec). In de meeste gevallen blijkt de politieke wil toch niet zo sterk te zijn als hij leek op het moment dat duurzame ontwikkeling geïnstitutionaliseerd werd. **Het gebrek aan politieke wil zorgt voor een aantal zwakke kenmerken van het beleid die in alle cases vastgesteld werden, zoals het gebrek aan concrete, nieuwe doelstellingen en het krachteloze en vrijblijvende karakter van de meeste instrumenten.** Bovendien heeft politieke wil een impact op de drie andere verklarende factoren. Politieke wil is nodig om de hele waaier van bevoegdheden te laten doorschemeren in het regionale beleid en om de internationale invloed ingang te doen vinden. Verder kan een hoge politieke wil de perceptie tegengaan dat een slechte economische prestatie duurzame ontwikkeling in de weg staat (cf. infra).

Politici zullen misschien argumenteren dat hun politieke wil afhangt van hun kiezers, en dat die niet altijd evenveel belang hechten aan duurzame ontwikkeling. **Niettegenstaande is het wel de taak van beleidsmakers om ervoor te zorgen dat hun daden in overeenstemming zijn met hun discours.** Vaak wordt er namelijk wel een retorisch engagement gegeven aan duurzame ontwikkeling, en in dat geval zou dat engagement zich ook moeten voortzetten in het beleid. **Bovendien zouden beleidsmakers erover moeten waken dat de langetermijn-doelstellingen van duurzame ontwikkeling niet steeds opzijgeschoven worden voor voordelen op korte termijn.**

Het is ook belangrijk dat het politieke engagement niet beperkt blijft tot één actor of groep van actoren binnen de overheid. **Sommige cases hebben aangetoond dat gespecialiseerde administraties voor duurzame ontwikkeling in bepaalde periodes kunnen zorgen voor de continuïteit van het duurzameontwikkelingsbeleid, ook al ontbreekt het aan politieke wil op het politieke niveau.** Dat wijst op de waarde van een administratie voor duurzame ontwikkeling, maar toont ook het belang aan van politieke steun voor de goede initiatieven die soms vanuit de administratie komen. Een duurzameontwikkelingsbeleid heeft immers nood aan een brede politieke gedragenheid (naast een maatschappelijke gedragenheid). In realiteit is het echter vaak zo dat er geen wijdverspreide steun is voor het beleid, waardoor het ter plaatse blijft trappelen in de marges van de dagdagelijkse besluitvorming.

Omwille van een gebrek aan politieke wil wordt het duurzameontwikkelingsbeleid vaak opgevat als een vrijblijvende oefening, waarbij departementen of andere actoren in de praktijk niet verplicht worden om echt iets te veranderen aan hun activiteiten. Vaak wordt zo'n vrijblijvende aanpak, die steunt op de goodwill van de betrokkenen en hen enkel uitnodigt of stimuleert om duurzame ontwikkeling na te streven, gerechtvaardigd door te verwijzen naar principes als 'participatie' en 'gedeelde verantwoordelijkheid', of naar modewoorden als 'bottom-up'. Het is niet waarschijnlijk dat zo'n minimalistische aanpak veel vruchten afwerpt. De meeste actoren (buiten zij die sowieso al geëngageerd zijn) zullen hun gedrag niet zomaar veranderen, omdat ze al gedreven worden door het dagdagelijkse beleid en hun bestaande taken, en/of omdat ze niet de bijkomende tijd en middelen hebben om in duurzame ontwikkeling te investeren. **Overheden zouden niet enkel moeten steunen op een vrijblijvende strategie in hun duurzameontwikkelingsbeleid, maar in grotere mate beroep moeten doen op hun autoriteit en op de verschillende hefboomen waarover ze beschikken om de ontwikkeling van de maatschappij te sturen in de richting van duurzame ontwikkeling.** Dat betekent onder meer dat er meer moet geïnvesteerd worden in monitoring en in een strikte evaluatie van het duurzameontwikkelingsbeleid. En zelfs wanneer het niet wenselijk zou zijn om naar sancties te grijpen, zouden bestaande activiteiten en beleidsinitiatieven die de transitie naar duurzame ontwikkeling in de weg staan, veel minder aantrekkelijk gemaakt moeten worden.

3.4 Socio-economische omstandigheden: weinig effect door 'intern' beleid

De resultaten van de laatste verklarende factor waren ambigu. Eerst en vooral heeft het onderzoek de hypothese niet kunnen bevestigen dat een bepaald niveau van economische slagkracht noodzakelijk is om duurzame ontwikkeling te institutionaliseren. De Waalse case heeft wel aangetoond dat de dominante focus op economisch herstel een hindernis kan vormen om duurzame ontwikkeling op de politieke agenda te brengen, maar dat een belangrijke dosis politieke wil die hindernis kan overwinnen. De verklaring van die dynamiek is dus politiek, en niet economisch.

Verder heeft het onderzoek aangewezen dat bepaalde socio-economische kenmerken van een regio invloed kunnen hebben op de inhoud van haar duurzameontwikkelingsbeleid. Een voorbeeld is de overheersende focus op hernieuwbare energie in het beleid van Noord-Holland, door de gunstige omstandigheden voor windenergie in de provincie. Maar de impact van socio-economische kenmerken is beperkt, doordat het duurzameontwikkelingsbeleid in vele gevallen een overwegend 'intern' beleid is, met weinig weerslag buiten de publieke sector en weinig impact op het socio-economische beleid van de regio.

Een andere bevinding is dat socio-economische kenmerken soms worden ingeroepen als excuus, of als rechtvaardiging voor de voorzichtige aanpak van het duurzameontwikkelingsbeleid. Zo geven beleidsdocumenten en respondenten in Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Noord-Holland aan dat de economische activiteit of het economische weefsel van de regio een duurzameontwikkelingsbeleid bemoeilijkt. Maar die excuses zijn niet altijd gerechtvaardigd. Zo wordt bevolkingsdichtheid te pas en te onpas als rechtvaardiging ingeroepen. In Vlaanderen beschouwt men de hoge bevolkingsdichtheid (459 inwoners/km²) als een 'beperkende factor', terwijl men in Québec de zeer lage bevolkingsdichtheid (5 inwoners/km²) ook als moeilijkheid opvat, met name om de bevolking en de politici bewust te maken van de limieten van het leefmilieu.

4. Wat kan Vlaanderen leren over zichzelf?

Een vergelijkende analyse levert ook interessante conclusies op voor de eigen case, omdat de vertrouwde beleidscontext door het comparatieve perspectief in een nieuw licht wordt bekeken (Antal et al., 1987, p. 15).

Wanneer het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid naast andere cases wordt geplaatst, scoort het op het eerste gezicht goed. Samen met Québec heeft Vlaanderen het best uitgebouwde beleid met de meeste instrumenten. Dat zijn ook de cases die het meest expliciet beantwoorden aan internationale richtlijnen. Het Vlaamse beleid vertoont zelfs een aantal sterke kenmerken die in comparatief perspectief redelijk uniek zijn, zoals de aansturing door de minister-president en de recente formulering van de langetermijnvisie. Toch blijkt uit de analyse van de beleidsdimensies dat ook het Vlaamse beleid tekortkomingen vertoont. Wat beleidsframing betreft, schrijft het Decreet een relatief sterke definitie van duurzame ontwikkeling voor. **Het probleem is echter dat die definitie niet door alle actoren in de Vlaamse overheid nagevolgd wordt, en dat daar ook op geen enkele manier wordt op toegezien. De verklaring ligt in het 'inclusieve beleid' dat maximale interpretatie- en implementatievrijheid predikt en slechts een minimale interventie door de minister-president en zijn administratie toelaat.** De beleidsdoelen van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid zijn op strategisch niveau redelijk ambitieus. **Maar de operationele doelstellingen die geformuleerd zijn om de ambities uit te voeren zijn heel zwak.** Ze focussen enkel op de institutionele dimensie van het beleid, of ze zijn louter gerecycleerd uit bestaande plannen. Ook de beleidsinstrumenten zijn zwak en leggen vooral de nadruk op het institutionele luik van het beleid. **Ondanks de ambitieuze strategische doelstellingen zijn weinig instrumenten er echt op gericht om fundamentele wijzigingen in het beleid te bewerkstelligen.** Ze lijken integendeel eerder bedoeld om de status quo te behouden. Ten slotte moet wel benadrukt worden dat sinds 2010 een aantal veelbelovende stappen zijn gezet in Vlaanderen, zoals het Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten en de vernieuwde VSDO met de langetermijnvisie en de focus op transitiedenken.

De bevindingen in Vlaanderen en de andere cases wijzen op een algemene tendens dat het duurzameontwikkelingsbeleid van regio's op vele vlakken gekenmerkt wordt door *symbolic*

politics (zie Happaerts, 2011a). Zo'n beleid heeft een hoge politico-strategische effectiviteit omdat het een bepaald politiek doel bereikt of erin slaagt een kwestie van de politieke agenda te halen, maar een lage impacteffectiviteit omdat het geen oplossing biedt voor het werkelijke probleem (cf. Newig, 2007). Het symbolische karakter van het duurzameontwikkelingsbeleid ligt onder meer in het feit dat de regio's de mondiale ambities van duurzame ontwikkeling wel onderschrijven, en dus bevestigen dat er fundamentele veranderingen nodig zijn in gangbare ontwikkelingspatronen, maar in hun beleid gaan ze echte veranderingen uit de weg. Verder besteden ze veel aandacht aan het cosmetische karakter van het beleid (vb. aan strategiedocumenten), maar hun doelstellingen zijn eerder zwak en hun instrumenten vrijblijvend. Het lijkt er vaak op dat regio's wel 'iets' wilden doen voor duurzame ontwikkeling, maar hun beleid is niet gericht op veranderingen in consumptie- en productiepatronen en lijkt soms maar weinig te maken te hebben met de problemen die aan de grondslag liggen van duurzame ontwikkeling. **Om de status van symbolisch beleid te overwinnen, moet erop toegezien worden dat het duurzameontwikkelingsbeleid doordringt tot de drijvende krachten achter ons productie- en consumptiemodel.** De toenemende focus op het begrip 'groene economie' op internationaal niveau biedt daarvoor enkele opportuniteiten. In de context van de mondiale economische crisis, heeft de groene economie meer kans om de aandacht van beleidsmakers te trekken dan duurzame ontwikkeling. Het bevestigt immers hun intuïtie dat de economie centraal staat en komt daardoor minder bedreigend over. De opportuniteit is dat een beleid voor groene economie meer kans heeft om door te dringen tot de kernbeslissingsmacht en een minder symbolisch karakter krijgt dan het duurzameontwikkelingsbeleid. Het komt er daarom op aan om het begrip en het beleid rond groene economie zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de langetermijndoelstellingen van duurzame ontwikkeling.

Referenties

- Antal A. B., Dierkes M. & Weiler H. N. (1987), 'Cross-national policy research: traditions, achievements and challenges', in Dierkes M., Weiler H. N. & Antal A. B. (eds), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*, Aldershot & Brookfield: Gower.
- Assemblée Nationale (2006), *Loi sur le développement durable (Projet de loi n° 118)*, Québec: Éditeur officiel du Québec.
- Happaerts S. (2008), *Inter-subnational Networks for Sustainable Development. State-of-the-art and the Experiences of Flanders and Wallonia (Working Paper n° 8)*. Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- (2009), *The Use of Comparative Analyses for Sustainable Development (Working Paper n° 11)*. Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- (2010a), *Sustainable development and degrees of autonomy. The challenge of vertical policy integration from the perspective of North Holland, North Rhine-Westphalia, Flanders and Quebec (Working Paper n° 15)*. Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- (2010b), *Sustainable development in Wallonia: trial and error along two tracks of governance (Working Paper n° 20)*. Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- (2011a), *'Sustainable development between international and domestic forces. A comparative analysis of subnational policies'*, PhD dissertation, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

- (2011b), The sustainable development policies of Quebec and Flanders (Working Paper n° 23). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- (2011c), The sustainable development policies of Wallonia, North Rhine-Westphalia and North Holland (Working Paper n° 25). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Happaerts S. & Van den Brande K. (2010), Sustainable Development between International and Domestic Forces. The Policy Experiences of Quebec, North Rhine-Westphalia and Flanders (Working Paper n° 18). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Happaerts S., Van den Brande K. & Bruyninckx H. (2008), Governance for sustainable development at the inter-subnational level. The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD) (Working Paper n° 3). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Available from http://www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Hooghe L., Marks G. & Schakel A. H. (2008), 'Special Issue: Regional Authority in 42 Countries, 1950-2006: A Measure and Five Hypotheses'. *Regional & Federal Studies*, 18 (2-3).
- Meadowcroft J. (2007), 'National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity'. *European Environment*, 17 p. 152-163.
- Ministère du Développement durable; de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) (2009), Guide pour la prise en compte des principes de développement durable. Québec: Gouvernement du Québec. Available from <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/outils/guide-principesdd.pdf>.
- Ministère du Développement durable; de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) & Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD) (2009), Guide pour un financement responsable. Québec: Gouvernement du Québec. Available from <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/outils/guide-finance-responsable.pdf>.
- Newig J. (2007), 'Symbolic environmental legislation and societal self-deception'. *Environmental Politics*, 16 (2) p. 276-296.
- OECD (2001), *The DAC Guidelines. Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation*. OECD Publications, Paris.
- Steurer R. & Berger G. (2011), 'The EU's double-track pursuit of sustainable development in the 2000s: how Lisbon and sustainable development strategies ran past each other'. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 18 (2) p. 99-108.
- Van den Brande K. (2011), Vlaamse betrokkenheid bij internationale besluitvorming over duurzame ontwikkeling: conclusies en aanbevelingen (Working Paper, in druk). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.
- Vlaamse Regering (2006), Samen grenzen ver-leggen. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (fase 1) (Ontwerptekst goedgekeurd door de Vlaamse Regering). Brussel: Vlaamse Regering. Available from http://do.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/VSDO_20060928_DEF.pdf.