



Vrije Universiteit Brussel
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

Duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces: algemene inleiding

Jean Hugé

Vakgroep Menselijke Ecologie – Vrije Universiteit Brussel

April 2008 – Working paper n°5

Deze paper is geschreven in de context van een onderzoeksproject dat uitgevoerd wordt binnen het Vlaams Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, nl. 'Duurzaamheidsbeoordeling: evaluatie en potentieel in Vlaanderen'.

Jean Hugé
Vakgroep Menselijke Ecologie
Vrije Universiteit Brussel
Laarbeeklaan 103
B - 1090 Brussel
T: +32 24774926
F: +32 24774964
Jean.Huge@vub.ac.be
www.vub.ac.be/MEKO
www.steunpunto.be

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
Website: www.steunpunto.be



Inhoud

1.	Inleiding en situering	1
2.	Functie van duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces	1
	2.1 Het waanbeeld van de klassieke beleidscyclus	1
	2.2 Gebruik van kennis in het beleid: leereffecten van duurzaamheidsbeoordeling	2
	2.3 Beleidsimpact van duurzaamheidsbeoordeling.....	4
3.	Duurzaamheidsbeoordeling: conceptueel kader.....	10
	3.1 Duurzame Ontwikkelingseffectenbeoordeling (SIA)	10
	3.2 Geïntegreerde duurzaamheidsbeoordeling (ISA)	11
4.	Synthese: Duurzaamheidsbeoordeling in dit project	13
	Referenties	14

1. Inleiding en situering

Deze paper kadert binnen de eerste, verkennende fase van het Project ‘Duurzaamheidsbeoordeling: evaluatie en potentieel in Vlaanderen’ van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

De tweede fase van het project heeft tot doel om kwaliteitscriteria te definiëren voor de evaluatie van duurzaamheidsbeoordelingen, om nadien aan Vlaanderen aangepaste richtlijnen te ontwikkelen. Het opstellen van kwaliteitscriteria is echter niet mogelijk zonder een duidelijke afbakening van de functies van duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces. Deze paper komt tegemoet aan de behoefte aan theoretische ondersteuning voor de introductie van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen. Samen met de paper ‘Stand van zaken m.b.t. duurzaamheidsbeoordeling’ dient dit document als inleiding voor het verder verloop van het project.

De paper start met een bespreking van de functie van duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces. Na een inleidende sectie over de leereffecten die duurzaamheidsbeoordeling teweegbrengt, wordt ingegaan op de concrete beleidsimpact van de oefening. Gezien het belang van contextuele factoren zoals de verwachtingen die aan een duurzaamheidsbeoordeling worden gesteld en de ondersteunende institutionele structuur, worden ook deze onderwerpen besproken. Voorts wordt een kader voorgesteld waarbinnen twee grote visies op duurzaamheidsbeoordeling aan bod komen. Dit kader zal als leidraad dienen voor het volledige project. De paper eindigt ten slotte met een aantal suggesties voor het verder verloop van het onderzoek.

2. Functie van duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces

De selectie van kwaliteitscriteria om duurzaamheidsbeoordelingen te evalueren zal mede bepaald worden door de functie die aan de duurzaamheidsbeoordeling wordt toegedicht en is dus contextafhankelijk. In deze sectie worden een aantal denkpijlers gesuggereerd die een licht werpen op de manier waarop duurzaamheidsbeoordeling het beleid beïnvloedt.

2.1 Het waanbeeld van de klassieke beleidscyclus

De ‘klassieke’ visie op beleidsvorming vertrekt van de zogenaamde ‘beleidscyclus’. Na de identificatie van een maatschappelijk probleem worden voorstellen geformuleerd die zouden moeten bijdragen tot het oplossen van het probleem. Vervolgens wordt nagegaan welke beleidsopties het meest geschikt zijn om die doelstellingen te bereiken. Idealiter worden die opties nauwkeurig afgewogen ten opzichte van elkaar. Na de keuze voor een bepaalde oplossing wordt de gekozen beleids optie geïmplementeerd om het probleem op te lossen. Monitoring en evaluatie zorgen voor terugkoppeling met de formuleringfase. Nieuw beleid wordt dan in theorie van steeds hogere kwaliteit dankzij dit iteratief proces van continue verbetering. Spillemaeckers & Bachus (2007) citeren Howlett & Ramesh die de deelprocessen van probleemoplossing linken met de fasen van de beleidscyclus.

Probleemoplossing

1. Probleemherkenning
2. Voorstel voor oplossing
3. Keuze voor oplossing
4. Van oplossing naar effect
5. Monitoring van resultaten

Fasen van de beleidscyclus

1. Agenda setting
2. Beleidsbepaling
3. Besluitvorming
4. Beleidsimplementatie
5. Beleidsevaluatie

Deze visie is vanzelfsprekend een geïdealiseerd model, maar zelfs in grote lijnen blijkt deze klassieke visie op beleidsvorming niet empirisch te worden ondersteund (Hertin *et al.*, 2007).

In het (hypothetische) klassieke model zou duurzaamheidsbeoordeling alvast een rol kunnen spelen als instrument om de uiteindelijke keuze van de beleids optie ('de oplossing') te objectiveren. De keuze van een oplossing vergt immers onderbouwing van de voorgestelde beleidsmaatregelen door *ex ante* beoordeling. Indien duurzaamheidsbeoordeling als een volwaardig proces wordt geïnterpreteerd en niet gereduceerd wordt tot een hulpinstrument in de beleidscyclus, wordt de invloed ervan groter, maar ook minder duidelijk afgelijnd. Dit o.m. omwille van de secundaire, moeilijker toekenbare effecten.

In werkelijkheid blijkt de rol van duurzaamheidsbeoordeling zelden strikt afgebakend te zijn in het beleidsproces. Omwille van de waardendiscussie die onvermijdelijk samenhangt met het definiëren van duurzaamheid en het toepassen van duurzaamheidsbeoordeling blijkt het ook moeilijk om de grens tussen het beleidsvoorbereidende werk van een duurzaamheidsbeoordeling te scheiden van het eigenlijke politieke beslissingsproces (EcoLogic *et al.*, 2007).

De fasen van de beleidscyclus zijn onderling verweven en elke fase is het resultaat van vele verschillende *inputs* en interacties van een groot aantal actoren. Voorts treden er voor elk beleidsdomein en beleidsniveau interferenties op met 'beleidscycli' in andere domeinen en op andere niveaus. Beleidsvoering is dus een multi-actor en multidimensioneel proces (PWC, 2007).

Eénmaal men zich echter realiseert dat beleidsvoering onderhevig is aan een waaier aan verschillende invloeden en krachten, en dat beleidsvoorstellen zelden rationeel en stapsgewijs de klassieke beleidscyclus doorlopen, kan er gefocust worden op de functie(s) van duurzaamheidsbeoordeling in de beleidsomgeving. De keuze voor de introductie van een bepaalde vorm van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen zal afhangen van de manier waarop kennis aangewend wordt en van welke impact de duurzaamheidsbeoordeling beoogt te hebben.

2.2 Gebruik van kennis in het beleid: leereffecten van duurzaamheidsbeoordeling

Duurzaamheidsbeoordeling heeft als oorspronkelijke doelstelling om ander (beter?) beleid tot stand te brengen via het aanleveren van kennis om het beleid te onderbouwen en via het stimuleren van nieuwe vormen van kennis. De ontwikkeling van duurzaamheidsbeoordeling past dan ook in het kader van de '*knowledge-based society*' zoals die door Saviotti (2007) wordt besproken. Kennis kan echter op verschillende manieren worden aangewend in het beleidsproces, wat als gevolg heeft dat verschillende actoren duurzaamheidsbeoordeling verschillende functies toebedelen, wat dan terug verschillende kennisvormen vergt.

Holder (2004) onderscheidt twee theorieën die de rol van duurzaamheidsbeoordeling in het beleid kunnen verklaren:

- de informatietheorie, die de nadruk legt op de informerende rol van duurzaamheidsbeoordeling via het aanbrenge van relevante informatie aan de beleidsmakers;
- de cultuurtheorie, die de nadruk legt op attitudeveranderingen en waarbij duurzaamheidsbeoordeling bijdraagt tot een nieuwe kijk op de totstandkoming van beleid;

Een analyse van de rol van duurzaamheidsbeoordeling in het gebruik van kennis voor het beleid leidt dus noodzakelijkerwijze tot een bespreking van de ruimere leereffecten die duurzaamheidsbeoordeling teweegbrengt. Owens (2004), Hertin *et al.* (2007) en Sinclair *et al.* (2007) beschouwen die leereffecten als belangrijker dan de louter informatieve effecten van duurzaamheidsbeoordeling. Mog (2004) linkt die leereffecten zelfs met de inherente kenmerken van duurzaamheid als zijnde een niet-vaststaand, dynamisch concept waarvan de interpretatie en de vertaling sowieso aan leren en aanpassing onderhevig is.

De '*knowledge utilisation literature*' onderscheidt conceptuele, politieke en instrumentele leereffecten (Hertin *et al.*, 2007).

Er wordt van conceptuele leereffecten gesproken wanneer kennis de beleidsmakers nieuwe inzichten en perspectieven aanbiedt, wat opportuniteiten creëert voor *policy change*. Politiek gebruik (misbruik?) van kennis impliceert dan weer het gebruik van wetenschappelijke kennis als verantwoording van reeds genomen beslissingen. Instrumentele leereffecten ten slotte, behelzen

het gebruik van kennis in het nemen van concrete beslissingen, om zo de rationele ondersteuning van het beleid te versterken. Hertin *et al.* (2007) stellen dat dergelijke kleinschalige instrumentele leereffecten vooralsnog het meest voorkomen in de Europese *impact assessments*. Momenteel blijkt de toepassing van duurzaamheidsbeoordeling dus niet bij te dragen tot de realisatie van de 'belangrijkste' categorieën leereffecten.

Sinclair *et al.* (2007) spreken over '*single loop learning*' - zijnde het verbeteren van de capaciteit om bestaande doelstellingen te bereiken, dus een verhoging van de effectiviteit- en '*double loop learning*', dat veranderingen omhelst die zowel de doelstellingen doet veranderen als de middelen om deze te bereiken. De tweede interpretatie leunt aan bij de hoger besproken conceptuele interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling.

Duurzaamheidsbeoordeling kan in theorie echter tot een waaier aan secundaire effecten leiden. Desalniettemin dient de rol van duurzaamheidsbeoordeling in perspectief geplaatst te worden: de impact van *assessment knowledge* op beleidsvorming is immers kleiner dan die van *lobbying* en van politieke onderhandelingen. De reden waarom de leereffecten van duurzaamheidsbeoordeling meestal beperkt blijven tot instrumentele effecten, dient ook gezocht te worden in de risico-aversie van beleidsmakers. Zij kiezen vaak de minst controversiële en de veiligste oplossing. In een context van noodzakelijke maatschappelijke transitie naar duurzaamheid is dit niet bepaald een voordeel. Voorts zijn de posities van de verschillende *stakeholders* in het geval van moeilijke of controversiële beslissingen ook reeds (impliciet of expliciet) gekend alvorens het beleidsvormingsproces wordt opgestart, wat de waaier aan alternatieven sowieso beperkt. Instrumentele leereffecten zijn echter ook op zichzelf waardevol. Ook al wordt zo de technische en rationele interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling misschien versterkt - wat een onderschatting betekent van de mogelijkheden van het proces - op een lager schaalniveau heeft de algemene toepassing van bvb. milieueffectrapportage (m.e.r.) blijvende invloed uitgeoefend op de 'vergroening' van het beleid. Ondanks die positieve effecten dient duurzaamheidsbeoordeling ook beschouwd te worden als een manier om verschillende perspectieven samen te brengen over een bepaald complex onderwerp i.p.v. louter als een objectieve analyse (Hertin *et al.*, 2007).

Het bestuderen van leereffecten behandelt in wezen de links tussen wetenschappelijke bevindingen (*evidence*), andere vormen van kennis, en beleidsvorming. Een alternatieve onderverdeling van de leereffecten die duurzaamheidsbeoordeling kan teweegbrengen wordt voorgesteld door Bekker *et al.* (2004) die drie verschillende beslissingsmodellen voorstellen:

- het rationele model;
- het incrementele model;
- het gemengde model.

Daar waar in het rationele model kennis rechtstreeks en instrumenteel gebruikt wordt om een beleidsprobleem te helpen op lossen, wordt kennis in een incrementeel model conceptueel gebruikt en veroorzaakt het een geleidelijke '*enlightenment*' van de beleidsmakers. Hiervoor wordt het treffende beeld van '*knowledge creep*' gebruikt: kennis wordt niet onmiddellijk gebruikt maar dringt geleidelijk door in de geest van de beleidsmakers. Na constante blootstelling kan indirect gebruik van '*evidence*' evolueren in een rechtstreeks gebruik ervan. Lindblom lanceerde reeds in de jaren 1950 dit idee van politiek incrementalisme, waarmee hij benadrukte dat radicale maatschappelijke veranderingen niet op korte tijd kunnen gerealiseerd worden. Spillemaeckers & Bachus (2007) gaan dieper in op de verschillende modellen voor beslissingsname, die hier enkel vermeld worden om de leereffecten van duurzaamheidsbeoordeling in perspectief te plaatsen.

Luks & Siebenhüner (2007) gaan nog een stap verder en introduceren het concept van '*transformation knowledge*': kennis die de capaciteit van een maatschappij versterkt om te evolueren naar een duurzamer toekomst. Duurzaamheidsbeoordeling dient dan gezien te worden als een deel van het transitieproces richting duurzame ontwikkeling. Er is dan sprake van 'sociale leereffecten'. De leereffecten zijn immers niet meer beperkt tot de beleidsmakers en de rechtstreeks betrokkenen, maar betreffen de gehele maatschappij. Sociale leereffecten behelzen dus '*a process of change on a society level that is based on newly acquired knowledge, a change in predominant*

value structures, or of social norms which results in practical outcomes' (Siebenhüner, 2005). Smith & Stirling (2006) leggen eveneens de nadruk op de duurzame transformatie van socio-technische systemen als gevolg van *assessments*. Sinclair *et al.* (2007) stellen echter dat er nauwelijks empirisch bewijs is voor het ontstaan van sociale leereffecten, al is het potentieel in verschillende vormen van *'environmental assessment'* zeker aanwezig. Voorts vereist een duurzamer maatschappij innovatieve oplossingen, die het makkelijkst ontstaan in een context van collectieve leereffecten en sociale mobilisatie.

Holder (2004) moedigt een visie aan waarbij duurzaamheidsbeoordeling gezien wordt als een wettelijke en culturele amplificatie van het maatschappelijk ecologisch bewustzijn. Mog (2004) stelt op zijn beurt dat duurzame ontwikkeling dient gezien te worden als een niet-eindig proces, dat niet gedefinieerd wordt door vooropgestelde doelstellingen of door de middelen om deze te bereiken, maar eerder als een benadering die erin bestaat om verandering of transitie te veroorzaken via continue leerprocessen en adaptatie.

De manier waarop kennis wordt gebruikt en de types leereffecten die worden teweeggebracht, beïnvloeden de uiteindelijke impact van duurzaamheidsbeoordeling op het beleid.

2.3 Beleidsimpact van duurzaamheidsbeoordeling

2.3.1 Beleidsimpact van duurzaamheidsbeoordeling: algemeen

De impact van duurzaamheidsbeoordeling op het beleidsproces dient in een ruim perspectief geplaatst te worden. Runhaar & Driesen (2007) onderzochten de impact van *ex ante* beoordelingen op het beleid. Zij focusten op ervaringen met *strategic environmental assessments*, maar hun bevindingen kunnen uitgebreid worden naar duurzaamheidsbeoordeling. De auteurs maken een onderscheid tussen directe impacts (zoals de afstemming van de genomen beslissingen met de opmerkingen die in het beoordelingsrapport staan) en indirecte impacts (zoals de ontwikkeling van een duurzamer beleid t.g.v. de wetenschap dat er *sowiezo* een duurzaamheidsbeoordeling zal worden uitgevoerd). Er is een duidelijke parallel met de instrumentele vs. conceptuele leereffecten van Hertin *et al.* (2007).

De impact van een *ex ante* beoordeling blijkt onder andere af te hangen van:

- de graad van consensus betreffende de te bevorderen normen en waarden;
- de graad van zekerheid waarmee de kennisbasis is opgesteld;
- de kenmerken van het beslissingsproces, in het bijzonder de openheid van de beleidsmakers t.o.v. andere betrokkenen.

Er wordt nu dieper ingegaan op de betekenis van deze conclusies voor duurzaamheidsbeoordeling.

Normen en waarden in duurzaamheidsbeoordeling

De eerste stelling is bijzonder pertinent: er bestaat immers geen algemeen aanvaarde, werkbare definitie van duurzame ontwikkeling die voldoende houvast biedt om een algemeen geldend kader voor duurzaamheidsbeoordeling op te bouwen. Het concept 'duurzame ontwikkeling' is een hoogst dynamisch gegeven, dat bovendien grotendeels vaag wordt geïnterpreteerd als gevolg van de abstracte conceptualisering van het begrip. Voorts is de interpretatie ervan onderhevig aan waarden, percepties en conflicterende politieke belangen. De definitie van duurzame ontwikkeling die door de Brundtland Commissie werd voorgesteld (WCED, 1987) *:"..development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.."* is slechts één van de vele interpretaties. Deze paper gaat niet in op de alternatieve interpretaties van duurzame ontwikkeling, maar benadrukt hoe de verschillende interpretaties van het concept verweven zijn met de waaier aan benaderingen van duurzaamheidsbeoordeling.

In de praktijk van duurzaamheidsbeoordeling worden vaak duurzaamheidscriteria opgesteld waaraan de beleidsvoorstellen dan worden afgetoetst. De definitie van die criteria is van essentieel belang voor het succes van de beoordelingsoefening. Pope *et al.* (2004) citeren George (2001): '

The extent to which an appraisal will achieve its aim depends critically upon the extent to which the chosen objectives do indeed define sustainable development. It is insufficient for them to be a combined set of environmental, economic and social objectives. They must be objectives 'by which sustainable development can be defined.' De definitie van criteria begint met de conceptualisering van duurzaamheid als een toestand waarnaar de maatschappij verlangt, waarna deze 'ideale' toestand vertaald wordt in duurzaamheidscriteria. Duurzaamheidscriteria worden dikwijls onderverdeeld in ecologische, economische en sociale criteria. De onderverdeling van het duurzaamheidsconcept in die drie pijlers van de traditionele 'triple bottom line' versterkt de neiging om potentieel conflicterende belangen te benadrukken in plaats van de links en onderlinge afhankelijkheden. Duurzaamheidsbeoordeling dient zich echter niet te beperken tot deze klassieke denkwijze en kan stimulerende, onconventionele voorstellen omvatten. Zo stelt o.a. Gibson (2001) voor om op basis van participatief gedefinieerde 'duurzaamheidsprincipes' een aantal criteria te ontwikkelen. Dit idee werd reeds in de Verklaring van Rio en in Agenda 21 gepopulariseerd (Pope *et al.*, 2004) en wordt algemeen aanzien als een betere oplossing voor het ontwikkelen van criteria. De moeilijkheid betreft dan echter de vertaling van die principes naar praktische criteria. Desalniettemin blijkt een zekere compartimentalisering van het duurzaamheidsbegrip noodzakelijk indien werkbare criteria dienen te worden ontwikkeld.

Gasparatos *et al.* (2007) stellen een aantal algemene principes van duurzame ontwikkeling voor die door een duurzaamheidsbeoordeling zouden moeten worden nagestreefd:

- de integratie van economische, ecologische, sociale en steeds vaker ook institutionele aspecten van ontwikkeling;
- het in acht nemen van de lange termijn gevolgen van huidige acties;
- het erkennen van het bestaan van onzekerheden betreffende de uitkomst van huidige acties en het volgen van het voorzorgsbeginsel;
- de participatie van het publiek;
- aandacht voor rechtvaardigheidskwesties;

Smith & Stirling (2006) wijzen op de intrinsiek dynamische invulling van het duurzaamheidsbegrip: sociale prioriteiten verschuiven, kennis wordt ontwikkeld, machtsrelaties veranderen. Dit betekent dat duurzaamheidscriteria aanpasbaar en flexibel moeten zijn, willen ze hun relevantie behouden in het snel evoluerende domein van de duurzame ontwikkeling.

Naast duurzaamheid is ook het vaak terugkerende begrip 'integratie' aan interpretatie onderhevig. Lee (2006) definieert respectievelijk:

- verticale integratie van beoordelingen (*assessments*): het linken van verschillende types beoordelingen;
- horizontale integratie van beoordelingen: het samen beoordelen van verschillende types effecten in één overkoepelende duurzaamheidsbeoordeling;
- de integratie van beoordelingen in het beleidsvormingsproces: het integreren van de bevindingen van de beoordeling in de verschillende stadia van de beleidscyclus;

In het kader van dit project worden de drie voorgestelde interpretaties gevolgd. De versterking van de synergie tussen de bestaande Vlaamse ReguleringsImpactAnalyse (RIA) en de te ontwikkelen duurzaamheidsbeoordeling; de ontwikkeling van een nieuw duurzaamheidsbeoordelingskader en de adoptie van dat kader door de beleidsmakers, zijn immers drie essentiële elementen van dit project. Scrase & Sheate (2002) wijzen in hun kritische analyse van het integratieconcept op de invloed van waardeoordelen en contextuele factoren in de interpretatie van integratie in zogenaamde 'geïntegreerde' beoordelingen. Geïntegreerde benaderingen pretenderen niet volledig te zijn, maar wijzen vooral op de tekortkomingen van partiële beoordelingen van intrinsiek complexe maatschappelijke uitdagingen.

(On)zekerheid van de kennisbasis

Ten tweede zijn multiple vormen van onzekerheid kenmerkend voor duurzaamheidsbeoordeling, net als voor alle andere *ex ante assessment*-oefeningen.

Nog meer dan bij thematisch nauwer omschreven effectenbeoordelingen (zoals gezondheidseffectbeoordeling, kind-effect-beoordeling enz.) zijn onzekerheid en complexiteit inherente kenmerken van het duurzaamheidsdenken. Voorts dienen traditionele onderverdelingen en grenzen tussen wetenschappelijke en maatschappelijke disciplines overwonnen te worden, wat de moeilijkheidsgraad van duurzaamheidsbeoordelingen nog vergroot. Dit project wenst een aantal krijtlijnen uit te tekenen om deze uitdagingen te vergemakkelijken. De onzekerheid die inherent is aan actuele maatschappelijke kwesties wijst voorts nogmaals op het belang van leereffecten en adaptieve capaciteit (Sinclair *et al.*, 2007).

Kenmerken van het beslissingsproces

Het beslissingsproces dat uiteindelijk moet leiden tot het nemen van duurzame beslissingen, is vanzelfsprekend niet enkel gebaseerd op objectieve, wetenschappelijk verifieerbare feiten. Zonder dieper in te willen gaan op de verschillende modellen voor beslissingsname (zie ook hoger) is het in de huidige *governance* context vanzelfsprekend dat verschillende actoren (beleidsmakers, wetenschappers, middenveld, publieke en private sector) dienen samen te werken om de complexe maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Petschow *et al.* (2005) definiëren de kern van *governance* als het betrekken van niet-staatsactoren in sturende structuren. In die zin past duurzaamheidsbeoordeling zich in in deze participatieve visie op beleidsvorming.

Indien een duurzaamheidsbeoordeling daadwerkelijk wenst bij te dragen tot een verhoging van de kwaliteit en van de aanvaardbaarheid van het beleid, dient men verschillende categorieën *stakeholders* te betrekken, wat ons bij het derde aandachtspunt van Runhaar & Driesen (2007) brengt. Luks & Siebenhüner (2007) stellen dat het nieuwe wetenschappelijke paradigma niet langer strikt op 'objectiviteit' gebaseerd is, maar ook normatieve elementen incorporeert. Dit is van bijzonder belang wanneer oplossingsgerichte kennis dient gegenereerd te worden. Normatieve elementen sijn een duurzaamheidsbeoordeling binnen, daar welbepaalde interpretaties van normen en waarden inherent zijn aan het duurzaamheidsdenken. Het betrekken van verschillende categorieën maatschappelijke actoren verzekert de inachtnaam (of ten minste de kennisname) van verscheiden opinies en meningen en leidt ten slotte *idealiter* tot een onderhandelde oplossing voor duurzaamheidsproblemen. Ook Smith & Stirling (2006) stellen dat de alternatieve interpretaties ('*framings*') van duurzaamheidsuitdagingen en de daaruit voortvloeiende voorstellen van oplossing, een centraal element van '*sustainability governance*' vormen.

Holder (2004) waarschuwt echter voor ongelijke capaciteiten en contextuele factoren waardoor bepaalde categorieën *stakeholders* succesvoller kunnen onderhandelen dan andere. Zo domineren enge pro-groei houdingen nog al te vaak de beslissingsname in een '*environmental assessment*' context (Sinclair *et al.*, 2007)

Voorts bestaat er natuurlijk een potentieel van incompatibiliteit tussen het ideaal van objectieve informatie zijnde de feiten (betreffende de effecten en hun kwantificering) die het beoordelingsproces voeden, en de voorstelling van duurzaamheidsbeoordeling als een participatief, communicatief en waarden-geladen proces. Bij de vertaling van deze tweeledige visie op duurzaamheidsbeoordeling in richtlijnen en regelgeving dient een evenwicht bereikt te worden tussen de inachtnaam van verschillende kennisvormen (zie ook hoger).

Bepaalde vormen van duurzaamheidsbeoordeling kunnen evolueren tot voorbeelden van Habermas' ideaal van '*deliberative governance*'. Zo stelt Baber (2004): '*...the deliberative process might produce consensus by actually changing minds through reasoned argument...*'. Holder (2004) en Luks & Siebenhüner (2007) treden hem bij als ze stellen dat het incorporeren van niet-wetenschappelijke kennis essentieel is om '*socially robust knowledge*' te genereren. Deze auteurs benadrukken het democratiserende aspect van duurzaamheidsbeoordeling als participatief proces. Er wordt namelijk een situatie gecreëerd waarin andermans belangen naar voren worden gebracht; ecologische belangen en belangen van toekomstige generaties zijn hierbij inbegrepen. De 'kunst' van duurzaamheidsbeoordeling bestaat erin om het analytisch potentieel van een

beleidsondersteunend proces te combineren met een reële democratische participatie, om zo het potentieel van dergelijke oefening volwaardig te benutten. De vraag is in hoeverre *stakeholder*-participatie in staat is om de betrouwbaarheid in ogenschijnlijk objectieve, gekwantificeerde kennis bij te sturen (Holder, 2004).

Haag & Kaupenjohann (2001) stellen dat ‘nieuwe’ vormen van kennisproductie zoals postnormale wetenschap en het gebruik van het voorzorgsprincipe de autoriteit van de ‘klassieke’ wetenschap op de proef stellen. Zogenaamde postnormale kwesties hebben betrekking op moeilijk af te lijnen problemen in complexe systemen, vaak samengaand met verschillende vormen van onzekerheid (bvb. gebrek aan wetenschappelijke data). De beschrijving van postnormale kwesties is niet onafhankelijk van het perspectief van de observator en zijn waarden: verschillende perspectieven kunnen dus leiden tot verschillende probleemomschrijvingen. Dit zou op termijn kunnen leiden tot een splitsing van de academische kennis en de managementgerichte, openbare beleidskennis. Duurzaamheidsbeoordeling kan een dergelijk probleem helpen overbruggen via het samenbrengen van verschillende manieren van kennisproductie in een nieuwe synthese. Kennisproductie is sowieso een collectief proces, waarbij moet vermeden worden om bepaalde kennisvormen als minderwaardig te interpreteren (Saviotti, 2007).

Het veranderen van de manier waarop kennis ontstaat en toegepast wordt zal echter ook de intellectuele en politieke context van het beleidsvormingsproces beïnvloeden wat zich vertaalt in de verschillende leereffecten van duurzaamheidsbeoordeling (zie hoger).

Uiteindelijk ligt de beslissingsmacht bij de beleidsmakers zelf. Zonder een instantie die finaal de knoop doorhakt zou het duurzaamheidsbeoordelingsdebat als vorm van ‘*deliberative governance*’ eindeloos onopgelost blijven. Op een bepaald moment moeten er knopen worden doorgehakt, al blijft er een zekere spanning bestaan tussen de nood om uiteindelijk deze of gene beslissing te nemen en de nood aan een beter en vollediger begrip van de op te lossen duurzaamheidsuitdaging. Duurzaamheidsbeoordelingsfora, kunnen, net als m.e.r.-geïnspireerde oefeningen, echter duidelijk afgebakende en gecontroleerde ruimtes worden voor participatie van verschillende categorieën actoren (Sinclair *et al.*, 2007).

De mate waarin rekening gehouden wordt met de resultaten van de duurzaamheidsbeoordeling bij de uiteindelijke beslissing hangt tevens af van de geldende wettelijke regeling. Duurzaamheidsbeoordeling beïnvloedt het beleid dus niet op een rechtstreekse manier. Het regulerend karakter van duurzaamheidsbeoordeling is vaak niet bindend: een duurzaamheidsbeoordeling is immers zowel een instrument om informatie aan te brengen aan de beleidsmakers als een proces dat attitudeveranderingen in administraties en organisaties kan teweegbrengen. Het voordeel van procedurele richtlijnen langs dewelke duurzaamheidsbeoordeling wordt geïmplementeerd ligt deels in het sensibiliseren van de beleidsmakers: éénmaal een bepaalde *procedure* verplicht wordt, komt ook de *inhoud* van de daaropvolgende beslissing meer in de schijnwerpers. De links tussen de procedure en het inhoudelijke proces (dat de kwaliteit van de uiteindelijke beslissing zal meebepalen) zijn sterk, en beide aspecten van duurzaamheidsbeoordeling kunnen dus niet kunstmatig gescheiden worden (Holder, 2004). Deze bedenkingen duiden nogmaals op het belang van aangepaste richtlijnen voor duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen.

2.3.2 Beleidsimpact van duurzaamheidsbeoordeling: contextuele factoren

De teweeggebrachte leereffecten en de uiteindelijke impact van een duurzaamheidsbeoordeling op het beleid hangen in grote mate af van de context waarin de duurzaamheidsbeoordeling wordt uitgevoerd.

Die context is enerzijds afhankelijk van wat er van de oefening wordt verwacht, en hangt anderzijds af van de institutionele structuren die het mogelijk maken om een beoordeling uit te voeren.

Er wordt hier dieper ingegaan op deze specifieke aspecten van het beslissingsproces, die Runhaar en Driesen (2007) niet expliciteren.

2.3.2.1 Verwachtingen t.o.v. duurzaamheidsbeoordeling

‘The mismatch of evidence and decision-making leads to non-utilization of policy-relevant research’ (Bekker et al., 2004)

De verwachtingen die gesteld worden aan het toepassen van duurzaamheidsbeoordeling zijn op hun beurt afhankelijk van de interpretatie van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’. Zo waarschuwen Pope et al. (2004) voor een overdreven vertrouwen in duurzaamheidsbeoordeling. Bepaalde interpretaties van duurzame ontwikkeling die een buitensporig gewicht toekennen aan economische belangen zouden de moeizaam opgebouwde milieubeleidprestaties in gevaar kunnen brengen. Anderzijds dient duurzaamheidsbeoordeling meer te zijn dan een nieuw label voor bestaande beoordelingen met een enge ecologische focus. Gibson (2005) stelt echter dat duurzaamheidsbeoordeling wel degelijk een essentieel proces is om duurzame ontwikkeling te realiseren. De onderliggende boodschap is dat de interpretatie van het concept opnieuw de verklaring vormt voor de verschillende verwachtingen. Bij de introductie en toepassing van duurzaamheidsbeoordeling dient dus rekening gehouden te worden met minimale kwaliteitseisen die een evenwichtige benadering garanderen.

Als duurzaamheidsbeoordeling gezien wordt als een spin-off van de decennialange traditie van m.e.r., is een gematigd optimisme op zijn plaats. De historiek van milieueffectenrapportage is namelijk hoopgevend. In 30 jaar tijd is m.e.r. immers geëvolueerd van een ad hoc instrument naar een formeel beleidsondersteunend proces in meer dan 100 verschillende landen. Duurzaamheidsbeoordeling kan een antwoord bieden op de vraag hoe m.e.r. zich dient aan te passen aan de nieuwe uitdagingen die de inbedding van duurzame ontwikkeling in effectrapportage met zich meebrengt. De ervaringen met (strategische) m.e.r. tonen ook aan dat een innovatief concept relatief snel kan worden opgenomen door beleidsmakers als het aantoonbare toegevoegde waarde heeft (vrij naar Sadler, 1996).

Indien de restrictieve definitie van duurzaamheidsbeoordeling als vorm van uitgebreide (s).m.e.r. wordt gevolgd, dan stelt men de verwachtingen die men aan de duurzaamheidsbeoordelingsoefening stelt echter ook grondig bij. De oefening verandert dan in een instrumenteel hulpmiddel die het potentieel van de beoordeling geen recht aandoet. De vergelijking met (s).m.e.r. is dan ook te beperkend. Voorts is de ontstaansgeschiedenis van duurzaamheidsbeoordeling slechts ten dele beïnvloed door klassieke vormen van m.e.r. (zie verder).

Eén bijzonder aspect van de verwachtingen die aan duurzaamheidsbeoordeling worden gesteld betreft de zogenaamde objectivering van de beoordeling van beleidsbeïnvloedende factoren. Duurzaamheidsbeoordeling draagt bij tot de idee van analytisch onderbouwde en rationeel tot stand gekomen beleidsbeslissingen. Het gevaar bestaat echter dat het blind vertrouwen in wetenschappelijke technieken in duurzaamheidsbeoordeling het beleidsproces een zweem van objectieve neutraliteit geeft. Ook het gebruik van vaag gedefinieerde termen zoals ‘het algemeen belang’, draagt bij tot een schijn van rationaliteit. Voorts dient een eng procedurele interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling kritisch bekeken te worden. Er kan de indruk gewekt worden dat bepaalde beslissingen gelegitimeerd worden; aldus wordt een kustmatig gevoel van geruststelling gecreëerd waarbij de stakeholders veronderstellen dat een beleidsvoorstel geen negatieve effecten zal hebben (Holder, 2004).

Een kritische interpretatie van de resultaten van een beoordeling blijft dus noodzakelijk. Duurzaamheidsbeoordeling vervangt de politieke beslissingen niet. Beleidscoördinatie voor duurzame ontwikkeling vergt bvb. meer dan enkel duurzaamheidsbeoordeling, maar het kan wel een interessant hulpmiddel zijn (Opoku & Jordan, 2004). Duurzaamheidsbeoordeling is één van de manieren om (sectorale) departementen te ‘dwingen’ om de potentiële effecten van hun beleid op andere beleidsdomeinen in rekening te brengen (Jacob et al., 2007). Het heeft eveneens een potentieel belangrijke rol te spelen in het ondersteunen van transities naar een duurzamer toekomst, via de ondersteuning van beleid voor duurzame ontwikkeling.

Een bedenking van meer praktische aard betreft de keuze van duurzaamheidsbeoordelingsmethode. Gasparatos et al. (2007) stellen dat geen enkel model (zij het een monetair, biofysisch of indicator-gebaseerd model) op zichzelf geschikt is om bepaalde duurzaamheidsproblemen te helpen oplossen. De aard van het probleem en de verwachtingen die men stelt aan de beoordeling zullen uiteindelijk de keuze en de combinatie van gebruikte werkmethodes en modellen bepalen.

2.3.2.2 Institutionele structuren en duurzaamheidsbeoordeling

De institutionele structuur waarin duurzaamheidsbeoordeling wordt uitgevoerd is belangrijk om de beleidsimpact van dergelijke oefening te begrijpen.

Zoals Weaver & Rotmans (2006) stellen: *'For an assessment process to deliver robust outcomes there must be a robust governance-basis for the process and for decision-making with it'*. De institutionalisering van duurzaamheidsbeoordeling is belangrijk voor de verankering van dergelijke oefeningen in het beleidsproces.

De huidige *governance* structuren zijn verdeeld volgens sectorale en politieke scheidingslijnen en zijn hiërarchisch georganiseerd. Deze situatie is in overeenstemming met het gangbare beleidsparadigma dat sectoraal georganiseerde economische groei benadrukt. De opkomst van het duurzaamheidsdenken conflicteert echter met de heersende *governance* structuren.

Duurzaamheidsbeoordeling kan enkel een zinvolle bijdrage leveren als het geïntegreerd is in het beleidsproces, en daarvoor dient de institutionele structuur aangepast te worden. De Vlaamse beleidstructuur voor duurzame ontwikkeling is vrij recent, zoals bvb. blijkt uit de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Dit biedt mogelijkheden om duurzaamheidsbeoordeling te verankeren van bij het ontstaan van een beleidsdomein. Noble (2002) baseert zich op het potentieel van de Canadese strategieën voor duurzame ontwikkeling (die moeten worden opgesteld door federale departementen en agentschappen) en stelt dat deze strategieën het potentieel hebben om meetbare en verifieerbare doelstellingen voor op te stellen, die vervolgens als basis kunnen dienen voor de selectie van indicatoren en *benchmarks* in een duurzaamheidsbeoordelingsoefening. Het is nog maar de vraag of de algemene doelstellingen van de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling in de huidige vorm een bijdrage kan leveren aan de invulling van concreet bruikbare duurzaamheidsdoelstellingen.

Het Decreet Duurzame Ontwikkeling zal bijvoorbeeld duidelijkheid kunnen verschaffen betreffende de links tussen de bestaande ReguleringsImpactAnalyse en de te introduceren duurzaamheidsbeoordeling. Op 9 november 2007 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling principieel goed. Zo komt o.a. de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus (gewest – provincie – gemeente) aan bod (<http://www.vlaanderen.be>). Momenteel wordt enkel in de Memorie van Toelichting van het decreet melding gemaakt van effectrapportage (in het bijzonder van reguleringsimpactanalyse), zonder dat duurzaamheidsbeoordeling wordt geëxpliciteerd (SERV & MINA, 2007).

Zonder vooruit te willen lopen op een diepgaande analyse van de mogelijkheden voor de verankering van duurzaamheidsbeoordeling in de Vlaamse beleidsstructuur, worden hier een aantal algemene opmerkingen geuit.

Een eerste stap om de beleidscoherentie te verhogen als opstap naar duurzame ontwikkeling bestaat erin om de nog steeds sectorale beleidsdomeinen beter met elkaar te coördineren. *Governance* is ook in breder opzicht van belang daar een transitie naar duurzame ontwikkeling een veranderende (en meer participatieve) sturing vereist (naar Petschow *et al.*, 2005).

Een belangrijk kenmerk van *governance* voor duurzame ontwikkeling is de huidige spreiding van de regulerende verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van duurzame ontwikkeling is immers versnipperd over een waaier aan betrokkenen. Dit geldt zowel voor de Vlaamse en Belgische federale context als in andere landen. Deze vaststelling is een voortzetting van de trend in de ruimere milieuregelgeving: er is sprake geweest van een overgang van de

klassieke ‘*command & control*’ regulering naar een flexibelere en meer participatieve vorm van regelgeving zoals m.e.r. en tegenwoordig duurzaamheidsbeoordeling (Holder, 2004).

3. Duurzaamheidsbeoordeling: conceptueel kader

Uit de inleidende bespreking van de functie en de impact van duurzaamheidsbeoordeling blijkt dat ‘duurzaamheidsbeoordeling’ niet éénduidig interpreteerbaar is. In het kader van dit project wordt een tweeledige benadering voorgesteld.

Duurzaamheidsbeoordeling kan zowel als een proces als als een instrument worden beschouwd.

Een instrument wordt hier gedefinieerd als een hulpmiddel, als een middel om beslissingsname te ondersteunen. Duurzaamheidsbeoordeling heeft in dit geval een strikt afgebakende functie en verloopt volgens een vooraf bepaalde procedure.

Een duurzaamheidsbeoordelingsproces legt daarentegen de nadruk op flexibiliteit en aanpassingsvermogen en laat ruimte voor onverwachte neveneffecten. Er wordt geen strikt patroon van activiteiten opgevolgd, en de ruime maatschappelijke neveneffecten worden in rekening gebracht.

In deze paper wordt voorgesteld om duurzaamheidsbeoordeling op twee manieren te benaderen. Deze sectie is o.m. vrij geïnspireerd door het werk van Weaver & Rotmans (2006) binnen het Europese Matisse-project (MATISSE, 2007), net als door het werk van Cashmore (2004), van Fischer (2002), van Holder (2004), van Paredis *et al.* (2006) en van Pope *et al.* (2004),

Duurzaamheidsbeoordeling wordt hier algemeen voorgesteld als een integrerend proces / instrument op het raakvlak van wetenschap, beleid en maatschappij.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen SIA (*sustainability impact assessment*) en ISA (*integrated sustainability assessment*) al zullen de meeste toepassingen van duurzaamheidsbeoordeling ergens tussen beide uiteinden van dit continuüm gesitueerd zijn. Cashmore (2004) stelt binnen het continuüm van m.e.r.-interpretaties zelfs vijf verschillende modellen voor binnen twee grote categorieën: m.e.r. als toegepaste wetenschap en m.e.r. als ‘*civic science*’.

Een voorlopig voorstel tot vertaling van de hier aangehouden terminologie geeft volgend resultaat: duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling voor SIA, en geïntegreerde duurzaamheidsbeoordeling voor ISA. In deze paper wordt gekozen om verder de Engelstalige acroniemen te gebruiken.

3.1 Duurzame Ontwikkelingseffectenbeoordeling (SIA)

SIA is een sequentieel, lineair proces dat een volwaardige impactanalyse als uitgangspunt heeft. Eenvoudig gesteld is SIA een korte-termijn, praktijkgericht instrument terwijl ISA een exploratief kader vormt op lange termijn. SIA is een vorm van m.e.r.-gebaseerde beoordeling, die ook sociale en economische aspecten in rekening brengt. Het betreft dus typisch een ex-post, reactief instrument dat de impact van een opgesteld beleidsvoorstel wenst te beoordelen t.o.v. de situatie zonder het beleidsvoorstel (de *baseline*). De hoofddoelstelling van een SIA is het identificeren van voorstellen tot ‘mitigatie’ die de effecten van een beleidsvoorstel in de richting van duurzame ontwikkeling zouden sturen via het milderen van onaanvaardbaar geachte negatieve effecten.

Een klassieke SIA bestaat uit de volgende stappen:

1. het analyseren van menselijke activiteiten als *driving forces*;
2. het schatten van de impact op ecosystemen en op de menselijke gezondheid;
3. het aanduiden van kritische drempelwaarden en potentiële schade;
4. het definiëren van beleidsdoelstellingen;
5. het ontwikkelen van mitigatie- en aanpassingsstrategieën;
6. het monitoren van vooruitgang.

Alternatieve stappenplannen en faseringen zijn mogelijk, maar de algemene teneur blijft identiek. Daar SIA gebaseerd is op het principe van (uitgebreide) m.e.r.-toepassingen bestaat het risico dat er te weinig aandacht besteed wordt aan de links tussen de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. De compartimentalisering van de beoordeling in een SIA-benadering zorgt voor welhaast onvermijdelijke afwegingen of *trade-offs*. Pope *et al.* (2004) waarschuwen echter voor het gevaar dat ecologische (en sociale) eisen in de afweging te vaak het onderspit zouden moeten delven voor economische belangen. Fuller (2002; geciteerd door Pope *et al.*, 2004) stelt: ‘...where trade offs between the economy and the environment are seen as legitimate in the pursuit of sustainability, sustainability assessment could be regarded as a means for economic requirements to override those of the environment or social context.’ Hoewel de introductie van minimale drempelwaarden in een afwegingsprocedure soelaas kan bieden, blijft de ‘zwakke’ definitie van duurzaamheid een suboptimale interpretatie. ‘Weak sustainability’ aanvaardt substitutie tussen de verschillende pijlers zolang er een netto positief totaaleffect is. Dit in tegenstelling tot ‘strong sustainability’ dat stelt dat het natuurlijk kapitaal niet vervangbaar is door *man-made* kapitaal en aldus niet aangetast mag worden.

De instrumentele interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling brengt het gevaar met zich mee dat er in de beoordelingsoefening te veel wordt gesteund op reductionistische methodes en instrumenten. De reductie van uiterst complexe duurzaamheidsvraagstukken tot een reeks ogenschijnlijk makkelijk interpreteerbare cijfers zorgt dan wel voor vereenvoudiging en gebruiksvriendelijkheid, de vraag is of er dan nog daadwerkelijk nagegaan in welke mate er vooruitgang wordt geboekt richting duurzame ontwikkeling (Gasparatos *et al.*, 2007). Het gebruik van vereenvoudigde modellen mag de complexe realiteit niet verhullen.

SIA is dan ook een praktisch implementeerbare visie op duurzaamheidsbeoordeling, die echter onvoldoende van het potentieel van de oefening gebruikt maakt. Deze conceptie past in het beeld van duurzaamheidsbeoordeling als een vorm van toegepaste wetenschap en bevat een sterke technocratische component.

3.2 Geïntegreerde duurzaamheidsbeoordeling (ISA)

ISA wordt gedefinieerd als een cyclisch, exploratief, vooruitdenkend, pro-actief, lange termijn en duurzaamheidsgeoriënteerd iteratief proces dat een volle *end-to-end* analyse is. Het betreft een beoordeling die o.m. de potentiële impact van een beleidsvoorstel tegen een reeks vooropgestelde, ideale duurzaamheidsdoelstellingen onderzoekt. Een ISA beoordeelt dus de mate waarin een beleidsvoorstel bijdraagt aan het bereiken van een visie, van een ideaalbeeld van duurzame ontwikkeling. Het doel dat ISA stelt is dus ambitieuzer dan het minimaliseren van negatieve duurzaamheidseffecten (zoals in SIA). Een doelstellingsgerichte benadering zoals ISA is beter geschikt om win-win-win situaties te identificeren en te helpen realiseren.

ISA maakt volwaardig deel uit van het beleidsvormingsproces. Weaver & Jordan (2006) stellen: ‘ISA is concerned with challenging prevailing paradigms and making possible the implementation of new policy frames. The concern of (S)IA is to ensure consistency and coherence of initiatives with the policy frame once this has been established as hegemonic.’

ISA is een proces en zoals Rotmans (2006) zegt ‘No single tool or instrument can capture all stages and dimensions of ISA’. De wetenschappelijke onderbouwing van ISA steunt op interdisciplinariteit, op niet-lineaire kennisgeneratie, leereffecten en systeeminnovatie. Het exploratieve karakter van duurzaamheidsbeoordeling wordt in deze visie benadrukt. De doelstelling van een proces zoals ISA is om een on-duurzaamheidsprobleem in een duurzaamheidsuitdaging te transformeren. Gegeven het feit dat ISA positieve veranderingen wenst te faciliteren in plaats van zich te beperken tot het mitigeren van negatieve effecten, heeft deze benadering meer potentieel om op lange termijn bij te dragen tot duurzame ontwikkeling dan SIA. In plaats van te focussen op vermijding van effecten wordt de nadruk gelegd op het bereiken van doelstellingen.

Daar waar SIA de verschillende perspectieven over een bepaald probleem aan bod laat komen, heeft ISA ook de ‘ambitie’ om oplossingen aan te bieden. Dergelijke ambitie leunt aan bij het idee

van de maakbaarheid van de samenleving, wat bij sommigen dan ook vragen oproept inzake een overdreven socio-optimisme (Tom Bauler, ULB, pers. med.).

Een concreet nadeel van de ISA-benadering is echter de moeilijke praktische toepasbaarheid en het gebrek aan een aangepaste ondersteunende institutionele structuur (Pope *et al.*, 2004). Anderzijds biedt die situatie de kans om een ISA als mogelijke pilootoefening uit te voeren buiten de administratief-institutionele context om zo de oefening open te stellen voor groepen stakeholders die anders moeilijk doordringen tot het beslissingsproces. Op die manier zou het volle potentieel van de oefening misschien benut kunnen worden.

Deze interpretatie van duurzaamheidsbeoordeling benadrukt de maatschappelijke verankering van beleidsvorming en verbreedt de kennisbasis waarop de beoordeling zich baseert.

Tabel 1 Vergelijking van een aantal kenmerken van SIA en ISA (naar Weaver & Rotmans, 2006)

	SIA	ISA
Doelstelling	Pragmatisch: <i>screenen</i> van beleidsvoorstellen op onbedoelde duurzaamheidseffecten	Strategisch: ontwikkelen en verbeteren van strategieën voor duurzame ontwikkeling
Behandeling van <i>trade offs</i>	<i>Trade offs</i> zijn onvermijdelijk	<i>Trade offs</i> worden beperkt of een win-win situatie wordt nagestreefd
Conceptualisering	Eénmalig gebeuren	Continu, iteratief proces dat geïntegreerd is met het beleid
Impact op de socio-economische context	Beperkt	Diepgaand: potentieel transformationeel effect via sociaal leerproces

Naast deze twee belangrijke, ruim gedefinieerde visies op duurzaamheidsbeoordeling introduceren Pope *et al.* (2004) een nieuwe interpretatie: duurzaamheidsbeoordeling dient verder te gaan dan het beperken van negatieve effecten (SIA), maar dient ook verder te gaan dan een beoordeling van de mate waarin een beleidsvoorstel bijdraagt tot het bereiken van een 'ideale' staat van duurzame ontwikkeling (ISA). De nieuwe visie, die Pope *et al.* (2004) '*assessment for sustainability*' noemen, gaat in op de kern van de zaak en stelt de vraag of het beleidsvoorstel *in se* duurzaam is. Het verschil in interpretatie situeert zich dus hoofdzakelijk in de opzet van de oefening. In plaats van te focussen op de '*direction to target*' (draagt een beleidsvoorstel bij tot duurzame ontwikkeling?), wordt gefocust op de '*distance to target*' (is een beleidsvoorstel duurzaam?).

Dergelijke visie op duurzaamheidsbeoordeling is vrij recent, en heeft als voordeel dat de lat steeds hoger wordt gelegd. In een context van beleidsvoorbereidend onderzoek ter introductie van een praktische vorm van duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen, wordt in dit project (voorlopig) echter gekozen voor een tweeledige conceptualisering van het begrip: SIA enerzijds en ISA anderzijds.

Vooraleer duurzaamheidsbeoordeling in een bepaalde beleidsomgeving wordt geïntroduceerd, dient er overeenstemming bereikt te worden over de reikwijdte van de richtlijnen en procedure. De invulling van een duurzaamheidsbeoordelingsoefening zal zoals gesteld beïnvloed worden door de gehanteerde interpretatie. Ook in de Vlaamse context is het aangewezen om een gemeenschappelijke en consistente definitie te gebruiken. De proceskenmerken van duurzaamheidsbeoordeling kunnen echter vaak niet via vooropgestelde regels gerealiseerd worden, terwijl ook de neveneffecten van de toepassing van duurzaamheidsbeoordeling 'spontaan' ontstaan en al dan niet kunnen bijdragen tot maatschappelijke veranderingen. Desalniettemin is een gemeenschappelijk verwachtingspatroon –althans in een eerste fase- van belang om duurzaamheidsbeoordeling op een gestructureerde manier te introduceren. Zo wijzen

Weaver & Jordan (2006) erop dat ook binnen de Europese Unie duurzame ontwikkeling verschillende ladingen dekt. Dit heeft als gevolg dat verschillende categorieën betrokken actoren verschillende verwachtingen stelt aan duurzaamheidsbeoordelingen (*impact assessment* binnen de terminologie van de Europese Commissie), waardoor deze hun doel vaak missen.

De hier voorgestelde, tweeledige visie op duurzaamheidsbeoordeling komt zowel tegemoet aan de onmiddellijke noden van de rechtstreekse gebruikers (overheid, bedrijven en andere *decision-makers*) als aan de vereiste om een maatschappelijk transitieproces naar duurzame ontwikkeling te faciliteren.

4. Synthese: Duurzaamheidsbeoordeling in dit project

In dit project dienen we tegemoet te komen aan twee behoeften die in Vlaanderen naar voor komen. Enerzijds is er behoefte aan visievormend werk omtrent de integratie van duurzame ontwikkeling in het beleid; anderzijds is er een concrete behoefte aan een (reeks) instrument(en) om dit te realiseren.

Wij kiezen er dan ook voor om in ons onderzoek zowel *Integrated Sustainability Assessment* (de procesinterpretatie van duurzaamheidsbeoordeling) als *Sustainability Impact Assessment* (de operationele vertaling resulterend in een bruikbaar beleidsondersteunend instrument) te introduceren.

Een schematische drietrapsbenadering dus:

ISA (conceptueel) →

SIA (operationeel) →

VL duurzaamheidsbeoordeling (bruikbaar in VL)

Als voorlopige conclusie kan gesteld worden dat *ex ante* beoordelingen **bijdragen tot het structureren van beleidsproblemen**.

Duurzaamheidsbeoordeling is een institutionele innovatie die het behalen van participatief gedefinieerde doelstellingen om de transitie naar duurzame ontwikkeling te realiseren, vergemakkelijkt.

De introductie ervan in het beleidsproces biedt een antwoord op een aantal *governance* uitdagingen (vrij naar Sinclair *et al.*, 2007). Zo vereisen complexe maatschappelijke problemen verschillende kennisvormen en verscheidene perspectieven om tot een bevredigende oplossing te komen. Die verschillende perspectieven ontstaan dikwijls uit een verscheidenheid aan waarden, normen en doelstellingen die met elkaar in conflict kunnen treden. Er is dus nood aan een onderhandelingsforum om zo ‘*deliberative governance*’ in de praktijk te vertalen. Voorts vergt de onzekerheid over de te behalen doelstellingen (individueel en collectief) en de te gebruiken middelen (bvb. technologie) een aanpasbaar, op leereffecten gebaseerd systeem.

Een goed ontworpen duurzaamheidsbeoordelingssysteem kan een antwoord bieden aan die uitdagingen, maar de toepassing ervan zal uiteindelijk afhangen van de wil van de politieke verantwoordelijken.

De introductie van duurzaamheidsbeoordeling gebeurt in Vlaanderen niet in een ‘leeg’ beleids- of regelgevingslandschap. Dit project zal rekening houden met de bestaande institutionele structuren ter bevordering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen, zoals de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, het Decreet Duurzame Ontwikkeling, de Coördinatiecel Duurzame Ontwikkeling, de Cel Wetsmatiging etc. Er zal eveneens veel aandacht besteed worden aan internationale ervaringen die inspirerend kunnen zijn voor Vlaanderen (zie bvb. de eerste onderzoekspaper).

De uitdaging bevindt zich in het op elkaar afstemmen van

- de verwachtingen van de actoren van het beslissingsproces (administratie, politici en *stakeholders*);

- de realiteit van het beslissingproces in Vlaanderen;
- de functie die duurzaamheidsbeoordeling wordt toebedeeld.

Dit roept een aantal fundamentele vragen op: is het aangewezen om een participatieve, op *policy learning* gebaseerde vorm van duurzaamheidsbeoordeling te introduceren in de hoop dat de betrokken actoren op termijn hun beslissingsproces zullen aanpassen aan het vooropgestelde ideaalbeeld van duurzaamheidsbeoordeling?

Of dient er te worden uitgegaan van het feit dat het huidige beslissingsproces niet-beïnvloedbaar is en dient alles dus ingezet te worden op een betere afstemming tussen functie en verwachtingen?

De uiteindelijke keuze voor een bepaald 'profiel' van duurzaamheidsbeoordeling, ergens op het hoger voorgestelde continuüm, zal afhangen van bovenstaande factoren. De verwachtingen, het beslissingsproces en de functie van duurzaamheidsbeoordeling zijn variabelen die waarschijnlijk niet simultaan zullen kunnen worden aangepast. Er dringen zich dus keuzes op, die in overleg met de betrokken actoren zullen worden genomen.

De hier voorgestelde theoretische beschouwingen betreffende de functie van duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces zullen moeten vertaald worden in praktische aanbevelingen die zullen leiden tot aangepaste en flexibele richtlijnen. Duurzaamheidsbeoordeling leidt tot een synthese van verschillende vormen van kennis en vereist aldus aangepaste en flexibele richtlijnen. Zoniet wordt het potentieel van de oefening onderbenut.

De (relatieve) vertrouwdheid van het brede publiek met participatieve processen zoals m.e.r. kan drempelverlagend werken als er in een volgende fase wordt gewerkt aan een kader voor participatieve duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen.

Referenties

- BABER, W. (2004). Ecology and democratic governance: toward a deliberative model of environmental politics. *The Social Science Journal* **41**: 331-346.
- BEKKER, M.P.M., PUTTERS, K. & VAN DER GRINTEN, T.E.D. (2004). Exploring the relation between evidence and decision-making: a political-administrative approach to health impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* **24**: 139-149
- CASHMORE, M. (2004). The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. *Environmental Impact Assessment Review* **24**: 403-426.
- FISCHER, T. B. (2002). Strategic environmental assessment performance criteria – the same requirements for every assessment? *Journal of Environmental Policy and Management* **4** (1): 83-99.
- GASPARATOS, A., EL-HARAM, M. & HORNER, M. (2007). A critical review of reductionist approaches for assessing the progress towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* *in press*.
- GIBSON, R.B. (2001). Specification of sustainability-based environmental assessment decision criteria and implications for determining 'significance' in environmental assessment. <http://www.sustreport.org/downloads/>
- GIBSON, R.B. (2005). Sustainability Assessment – Criteria and Processes. Earthscan, United Kingdom.
- HAAG, D. & KAUPENJOHANN, M. (2001). Parameters, prediction, post-normal science and the precautionary principle – a roadmap for modelling decision-making. *Ecological Modelling* **144**: 45-60.

- HARDI, P. (2007). The long and winding road of sustainable development evaluation. In: *Impact Assessment and Sustainable Development – European Practice and Experience*. Edited by George, C. & Kirkpatrick, C. Edward Elgar, United Kingdom.
- HERTIN, J., TURNPENNY, J., NILSSON, M., NYKVIST, B., JORDAN, A. & RUSSEL, D. (2007). Rationalising the policy mess? The role of ex ante policy assessment in four countries. Paper presented at the Amsterdam Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, May 24-26, 2007.
- HOLDER, J. (2004). *Environmental Assessment: The Regulation of Decision-Making*. Oxford University Press. United Kingdom.
- LEE, N. (2006). Bridging the Gap between Theory and Practice in Integrated Assessment. *Environmental Impact Assessment Review* **26**: 57-78.
- LUKS, F. & SIEBENHUNER, B. (2007). Transdisciplinarity for social learning? The contribution of the German socio-ecological research initiative to sustainability governance. *Ecological Economics* **63**: 418-426.
- MATISSE (2007). Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment. <http://www.matisse-project.net/projectcomm/>
- MOG, J.M. (2004). Struggling with Sustainability – A Comparative Framework for Evaluating Sustainable Development Programs. *World Development* **32** (12): 2139-2160.
- NOBLE, B.F. (2002). The Canadian experience with SEA and sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* **22**: 3-16.
- OPOKU, C. & JORDAN, A. (2004). Impact Assessment in the EU: A global sustainable development perspective. Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change. Berlin, 3-4 December 2004.
- PAREDIS, E., BAULER, T., BOULANGER, P.M., HEYERICK, A., LAVRYSEN, L., VARONE, F., ZACCAI, E., WAKTARE, M., BONIFAZI, A., LUSSIS, B. THOMAES, P., RISSE, N. & DOOM, R. (2006). Methodology and Feasibility of Sustainability Impact Assessment. Case: federal policy-making processes. Scientific Support Plan for a Sustainable Development Policy. Belgian Science Policy.
- PETSCHOW, U., ROSENAU, J. & von WEIZSACKER, E.U. (2005). *Governance and Sustainability: New Challenges for States, Companies and Civil Society*. Greenleaf Publishing 2005.
- POPE, J., ANNANDALE, D., MORRISON-SAUNDERS, A. (2004). Conceptualising Sustainability Assessment. *Environmental Impact Assessment Review* **24**: 595-616.
- PWC (2007). *Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid – Duurzaamheidsaspecten binnen de werking van de Vlaamse Overheid. Eindverslag Deel II: Draaiboek DO maturiteitsmodel*. PriceWaterhouseCoopers. 28 december 2007.
- ROTMANS, J. (2006). Tools for integrated sustainability assessment: a two-track approach. MATISSE Working Paper 4. October 2006. Available at http://www.matisse-project.net/projectcomm/uploads/tx_article/Working_Paper_4_01.pdf
- RUNHAAR, H.A.C. & DRIESSEN, P.P.J. (2007). What Makes Strategic Environmental Assessment Successful Environmental Assessment? *Impact Assessment and Project Appraisal* **25**(1): 2-14.
- SAVIOTTI, P.P. (2007). On the Dynamics of Generation and Utilisation of Knowledge: the Local Character of Knowledge. *Structural Change and Economic Dynamics* **18**: 387-408.

- SCRASE, J.I. & SHEATE, W.R. (2002). Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment? *Journal of Environmental Policy and Planning* 4: 275-294.
- SERV & MINA-raad (2007). Advies Decreet Duurzame Ontwikkeling. Sociaal-economische Raad van Vlaanderen & Milieu- en NatuurRaad Vlaanderen. December 2007.
- SIEBENHUNER, B. (2005). The Role of Social Learning on the Road to Sustainability. In: *Governance and Sustainability: New Challenges for States, Companies and Civil Society*. Edited by Petschow, U., Rosenau, J. & von Weizsäcker, E.U.. GreenLeaf Publishing.
- SINCLAIR, A.J., DIDUCK, A. & FITPATRICK, P. (2007). Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critica reflectors on 15 years of research. *Environmental Impact Assessment Review* *in press*.
- SMITH, A. & STIRLING, A. (2006). Moving Inside or Outside? Positioning the Governance of Sociotechnical Systems. Paper N° 148. SPRU Electronic Working Paper Series. Science & Technology Policy Research. University of Sussex.
- SPILEMAECKERS, S. & BACHUS, K. (2007). Governancemodellen voor duurzame ontwikkeling. Onderzoekspaper in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, project 1 'Institutionele aspecten van de beleidsvorming m.b.t. duurzame ontwikkeling in Vlaanderen'. Draft december 2007.
- WCED (1987). *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, Oxford.
- WEAVER, P.M & ROTMANS, J. (2006). Integrated Sustainability Assessment: What? Why? How? MATISSE Working Paper 1.
- WEAVER, P.M. & JORDAN, A. (2006). Further Reflections on Differences and Complementarities between (S)IA and ISA: Scaling, Power and their Treatment within Sustainability Assessment. MATISSE Working Paper 5.