

2011  
2012

# BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

*master in de toegepaste economische wetenschappen:  
beleidsmanagement*

## Masterproef

*Analyse en evaluatie van de Duurzame  
Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)*

Promotor :  
Prof. dr. Bernard VANHEUSDEN

Copromotor :  
dr. Wim MARNEFFE

Sebastiaan Moris

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste  
economische wetenschappen , afstudeerrichting beleidsmanagement*

2011  
2012

# BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

*master in de toegepaste economische wetenschappen:  
beleidsmanagement*

## Masterproef

*Analyse en evaluatie van de Duurzame  
Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)*

Promotor :  
Prof. dr. Bernard VANHEUSDEN

Copromotor :  
dr. Wim MARNEFFE

Sebastiaan Moris

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste  
economische wetenschappen , afstudeerrichting beleidsmanagement*

## Woord vooraf

In het kader van het behalen van het diploma master in de Toegepaste Economische Wetenschappen is deze masterproef geschreven. Het onderwerp van deze masterproef, de *Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)*, is sterk gerelateerd met mijn afstudeerrichting beleidsmanagement. Binnen deze richting kwamen impactanalyses om tot beter beleid te komen al meermaals aan bod. Vandaar dat het interessant was om één van onze eigen impactanalyses op federaal niveau in detail te onderzoeken.

Bij deze wil ik iedereen bedanken voor de hulp en ondersteuning die ik gehad heb bij het opstellen van dit werk. In de eerste plaats alle mensen in mijn naaste omgeving. Verder wil ik Prof. Dr. Vanheusden en Dr. Marneffe bedanken voor hun advies en steun gedurende het hele jaar. Ook mevrouw De Vos en de heren Van de Walle, Van Geertsom en Vaneycken mogen in dit voorwoord zeker niet ontbreken, zonder hun medewerking en verschaft informatie was het onmogelijk geweest een praktijkstudie over de DOEB uit te voeren, waarvoor ik hen nogmaals wil bedanken. Daarnaast ook een bedankwoord voor de heren Saenen en Sannen, voor het mogelijk maken en stellen van een parlementaire vraag aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling.



## Samenvatting

Nadat het begrip *Duurzame Ontwikkeling* voor het eerst geformuleerd werd in het *Brundtland-rapport*, is de aandacht ervoor alsmaar blijven groeien. Overheden trachten steeds meer een duurzaam beleid te voeren door bij de beleidsvoorbereiding een link te leggen met duurzame ontwikkeling. Om deze doelstelling te bereiken, kunnen impactanalyses een belangrijke rol spelen, meer bepaald ex ante impactanalyses op duurzame ontwikkeling. Daarnaast zijn ex ante impactanalyses een middel om tot betere regelgeving te komen, de doelstelling om regelgeving te vereenvoudigen en te verbeteren werd al meermaals uitgedrukt door de Europese Unie. Ook in België zien we, ondanks het gebrek aan traditie met impactanalyses, dat er steeds meer belang gehecht worden aan beter beleid door de invoering van impactanalyses. Een mooi voorbeeld hiervan is de wettelijke verankering van de *Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)*.

Impactanalyses inzake duurzame ontwikkeling, die bekend zijn onder de benaming *Sustainability Impact Assessments (SIA)*, staan centraal in deze masterproef. Er worden twee SIA's onder de loep genomen, namelijk de DOEB van de Belgische federale overheid, en de *Impact Assessment (IA)* van de Europese Commissie. Om een analyse en evaluatie van de inhoud van beide instrumenten mogelijk te maken, werden eerst de doelstelling en de werking van een SIA uiteengezet. Om vervolgens de DOEB en de IA hieraan te toetsen. Uit de toetsing blijkt dat de DOEB als SIA vrij goed ontwikkeld is, de verschillende stappen die een SIA kenmerken, zijn ook aanwezig binnen de DOEB. Enkel op het vlak van transparantie scoort de DOEB niet goed, door een afwezigheid van controle zowel op de toepassing als de kwaliteit en aangezien enkel ministers en kabinetten toegang hebben tot de resultaten van de test. Transparantie wordt ook gezien als een essentieel element van een SIA in de *Bellagio Principles for Assessment*. Verder zijn alle elementen, geformuleerd in de Bellagio Principles, om tot een goede analyse te komen aanwezig binnen de DOEB. Het instrument leent er zich in theorie dus perfect voor om een impactanalyse op duurzame ontwikkeling uit te voeren.

In de praktijk daarentegen komt de DOEB niet goed tot zijn recht, de oorzaak is te vinden in de Belgische federale beleidscontext die met de huidige organisatie en omkadering van de DOEB voor moeilijkheden zorgt bij de toepassing. Zo is het beheer van de DOEB toevertrouwd aan de POD Duurzame Ontwikkeling, die is er echter niet toe in staat dit naar behoren te doen doordat de DOEB zeer ambitieus is wat betreft het aantal beleidsdomeinen dat aan bod komt in de test en het niet de nodige bevoegdheden heeft om het hele proces te controleren. Het loopt ook fout in het consultatieproces, dat voor het huidige instrument cruciaal is om de procedure correct toe te passen en tot een kwaliteitsvolle DOEB te komen. De test wordt op die manier te complex voor de persoon die belast is met de uitvoering ervan. De complexiteit wordt nog verhoogd door de wijze waarop de beleidsvoorbereiding plaatsvindt, waardoor de planning en timing van een DOEB bemoeilijkt wordt. Om deze problemen te verhelpen, worden er een aantal voorstellen gedaan die erop gericht zijn het instrument of de organisatie er rond aan te passen, zodat de toepassing verbetert. Verder hebben de aanpassingen tot doel kwaliteitsvollere DOEB's te bekomen.

Door de lage toepassing is de DOEB er de voorbije jaren niet echt in geslaagd om een rol te spelen in de besluitvorming. Ook de doelstelling om het aspect duurzame ontwikkeling in het beleid van de overheidsdiensten te laten doordringen werd niet behaald. Daardoor kan er aan getwijfeld worden of het instrument wel geschikt is om bovengenoemde objectieven te bereiken. Het onderzoek heeft echter aangetoond dat er mits wijzigingen zeker een aantal mogelijkheden zijn om in de eerste plaats de toepassing van de test te verhogen en om de kwaliteit te verbeteren, waardoor de DOEB wel kan bijdragen tot de besluitvorming en de overheidsdiensten zich meer bewust worden van duurzame ontwikkeling bij de beleidsvoering.

Uit de vergelijking met de IA kwam ook naar voren dat de DOEB een wettelijke basis heeft in tegenstelling tot de IA. Het wettelijk kader rond de DOEB werd uitgebreid uiteengezet. Deze uiteenzetting is echter nog niet compleet, aangezien het vereiste uitvoeringsbesluit dat de DOEB-procedure vastlegt nog niet genomen is. Op basis van enkele interviews was het wel mogelijk een beeld te krijgen van de verwachte inhoud van het besluit. Wat vaststaat, is dat het uitvoeringsbesluit een grote impact gaat hebben op de toekomst voor de DOEB. Enerzijds omdat bepaald gaat worden in welke gevallen en op welke wijze een DOEB-procedure uitgevoerd moet worden, waardoor er mogelijkheden zijn om de toepassing te verhogen. Anderzijds zal duidelijk worden welke richting de federale overheid uit wil met de DOEB, aangezien er plannen zijn om het beleid rond ex ante impactanalyses te hervormen.

Een belangrijk deel van deze masterproef is gewijd aan de intenties van de overheid om wijzigingen aan te brengen aan de ex ante impactanalyses. Zo zijn er plannen om een *Reguleringsimpactanalyse (RIA)* in te voeren om het geheel aan partiële impactanalyses beter te beheren en te stroomlijnen. Er zijn namelijk meerdere ex ante impactanalyses van toepassing of in ontwikkeling. Deze partiële analyses elk apart uitvoeren, leidt tot overbodig werk en een onoverzichtelijk geheel. Vandaar dat een geïntegreerde aanpak vereist is. De vraag is op welke manier deze integratie best kan verlopen, naast het ontwikkelen van een RIA die de verschillende testen integreert, is er ook de optie om de DOEB te gebruiken als overkoepelend geheel. Als er voor die optie gekozen wordt, moet de test gewijzigd worden zodat ze operationeler wordt. Dit lijkt de beste optie, aangezien veel van de partiële testen op dit moment al aanwezig zijn binnen de DOEB in de vorm van indicatoren.

Daarnaast is ook duidelijk geworden dat op Europees niveau ex ante impactanalyses steeds meer als een essentieel element wordt gezien om een goed beleid te kunnen voeren. Dit blijkt onder meer uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, die de IA steeds meer ziet als een criterium om de rechtmatigheid van een beslissing te beoordelen. Dit ondanks het gebrek aan wettelijke basis van de IA in het Europees Gemeenschapsrecht. Vandaar dat verwacht kan worden dat impactanalyses naar de toekomst toe een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Als deze trend zich doorzet naar andere lidstaten, zal dit ook gevolgen hebben voor ons land. De toepassing van de DOEB zal in dit geval veel correcter moeten gebeuren, waardoor er toch wel een zekere verandering verwacht kan worden. Het uitvoeren van impactanalyses en vooral rekening houden met de resultaten ervan wordt meer en meer beschouwd als een vereiste voor het bestuur.

# Inhoudsopgave

Woord vooraf .....	
Samenvatting .....	
Inleiding: Duurzame ontwikkeling op federaal niveau in België.....	1
Hoofdstuk 1: Probleemstelling en onderzoeksopzet.....	7
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Onderzoeksopzet.....	11
1.2.1 Onderzoeksvragen.....	11
1.2.2 Onderzoeksmethodologie .....	13
Hoofdstuk 2: Doelstelling en werking van de DOEB en de IA.....	15
2.1 Wat is een Sustainability Impact Assessment (SIA)? .....	15
2.1.1 Oorsprong van een SIA .....	15
2.1.2 Doel van een SIA .....	16
2.1.3 Werking van een SIA .....	17
2.2 Wat is de Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)? .....	18
2.2.1 Doel van de DOEB .....	18
2.2.2 Wanneer moet een DOEB-procedure uitgevoerd worden? .....	21
2.2.3 Wie voert de DOEB uit?.....	23
2.2.4 Werking van de DOEB.....	24
2.2.5 Kwaliteit garanderen.....	32
2.3 Wat is de Impact Assessment (IA)? .....	32
2.3.1 Doel van de IA .....	33
2.3.2 Wanneer moet de IA uitgevoerd worden? .....	36
2.3.3 Wie voert de IA uit?.....	37
2.3.4 Werking van de IA.....	38
2.3.5 Kwaliteit garanderen.....	42
Hoofdstuk 3: Vergelijking van de DOEB en de IA.....	45
3.1 Tabel werking DOEB en IA.....	45
3.1.1 Bespreking tabel werking DOEB en IA.....	49
Hoofdstuk 4: Kwaliteitsvolle SIA.....	53
4.1 Bellagio Principles for Assessment .....	54

4.2 Toetsing van de DOEB en de IA aan de Bellagio Principles .....	55
4.3 Bespreking tabel .....	59
Hoofdstuk 5: Vergelijking DOEB en IA in de praktijk .....	61
5.1 Impact Assessment in de praktijk .....	61
5.1.1 Uitgevoerde IA's .....	61
5.1.2 Roadmaps .....	62
5.1.3 Assessment .....	63
5.1.4 Kwaliteitsgarantie .....	69
5.1.5 Veralgemening .....	70
5.2 DOEB in de praktijk .....	70
5.2.1 Uitgevoerde DOEB's .....	71
5.2.2 Oorzaken minieme toepassing .....	74
5.2.3 Quick scans .....	79
5.2.4 Scoping en Assessment .....	84
5.2.5 Institutionele capaciteit .....	84
Hoofdstuk 6: Voorstellen ter aanpassing en verbetering van de DOEB .....	85
6.1 Ontwerp van koninklijk besluit .....	85
6.2 Controle en transparantie .....	86
6.3 Consultatie en communicatie .....	90
6.3.1 Netwerken .....	90
6.3.2 Cellen Wetskwaliteit .....	92
6.4 Planning en timing .....	92
6.4.1 Lijst met wetgevende initiatieven .....	92
6.4.2 Synchronisatie .....	94
6.4.3 Haalbaarheid en resultaat van verbeterde planning en timing .....	95
6.5 Vereenvoudiging .....	96
6.5.1 Kafka test .....	97
6.5.2 Vereenvoudiging Quick Scan .....	97
6.5.3 Vereenvoudiging Scoping en Assessment .....	100
6.6 Institutionele capaciteit .....	101
6.7 Uitvoering en inhoud .....	101



6.7.1 Overzichtstabel IA in de praktijk .....	102
Hoofdstuk 7: Toekomst van de DOEB.....	104
7.1 Rol van de Minister van Duurzame Ontwikkeling.....	105
7.2 Partiële analyses .....	107
7.2.1 Overzicht ex ante impactanalyses op federaal niveau.....	107
7.2.2 Problemen en aandachtspuntenbij integratie.....	108
7.2.3 Integratie onder de DOEB .....	109
7.2.4 Regelegevingsimpactanalyse .....	111
7.3 Rechtspraak rond de DOEB .....	114
Conclusie .....	117
Lijst van de geraadpleegde werken.....	121
Lijst met afkortingen.....	129
Bijlagen .....	131
Bijlage 1: Uittreksel over de DOEB uit de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad van 2007.....	131
Bijlage 2: Bellagio Principles For Assessment.....	132
Bijlage 3: Schriftelijke vraag aan Minister van Duurzame Ontwikkeling .....	135



## Inleiding: Duurzame ontwikkeling op federaal niveau in België

Het begrip duurzame ontwikkeling is vrij recent. Het kwam voor het eerst onder de internationale aandacht met het *Brundtland-rapport*, ook bekend onder de naam *Our common future*. Dit rapport werd in 1987 opgesteld door de *World Commission on Environment and Development (WCED)*, een organisatie die in 1983 werd opgericht door de algemene vergadering van de Verenigde Naties om problemen in verband met milieu, economische en sociale ontwikkeling te verhelpen. Duurzame ontwikkeling werd als volgt omschreven: “*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”<sup>1</sup>. De publicatie van het rapport gaf de grote wereldmachten en instanties heel wat stof tot nadenken en zette hen er ook toe aan actie te ondernemen. Zo besliste de algemene vergadering van de VN in 1989 hieromtrent een conferentie te organiseren. De Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling vond plaats in 1992 in Rio de Janeiro en wordt gezien als een mijlpaal in de geschiedenis van duurzame ontwikkeling. Hierbij werden twee belangrijke documenten opgesteld: de *Verklaring van Rio* en *Agenda 21*.<sup>2</sup>

De *Verklaring van Rio* bevat 27 principes in verband met duurzame ontwikkeling die worden gezien als beginselen om een duurzaam beleid uit te stippelen. De *Agenda 21* is ook gekend als het *Actieplan 21*, waarin wordt beschreven hoe men het op de beginselen gebaseerde beleid het best in praktijk kan brengen. Van de 172 deelnemende regeringen ondertekenden 154 onder hen het *Verdrag van Rio*, waaronder ook België.<sup>3</sup> Hierbij verbond ons land zich ertoe de richtlijnen en beginselen toe te passen op haar toekomstig beleid.<sup>4</sup>

De eerste stap die België nam om duurzaamheid in haar beleid te integreren, was het koninklijk besluit van 12 oktober 1993 tot oprichting van een *Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling*. Die nationale raad werd later vervangen door een *Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)* nadat bovengenoemd koninklijk besluit werd opgeheven door de wet van 5 mei 1997. De voornaamste taken van deze raad zijn de federale overheid te adviseren, vooral op het vlak van internationale verbintenissen, interessante onderwerpen voor onderzoek aan te brengen en meer medewerking proberen te verkrijgen op het vlak van duurzame ontwikkeling om al haar doelstellingen te bereiken.

Op het koninklijk besluit volgde dus de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 18 juni 1997. In artikel 2 van deze wet vinden we de definitie van duurzame ontwikkeling terug zoals deze

---

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

<sup>2</sup> Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.(z.d.). *VN Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling, Rio de Janeiro 1992*. <http://www.lne.be/themas/duurzame-ontwikkeling/historiek/vn-conferentie-inzake-milieu-en-ontwikkeling-rio-de-janeiro-1992>.

<sup>3</sup> *UN conference on environment and development*. (1992). <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

<sup>4</sup> Het VN-Klimaatverdrag: van Rio tot Kyoto. (z.d.). <http://www.klimaat.be/spip.php?article38>.

gegeven werd in het *Brundtland-rapport* met enkele toevoegingen. Verder staat er ook een verwijzing naar *Agenda 21*.

Met deze wet wil men op termijn het Belgisch beleid in verband met duurzame ontwikkeling naar een hoger niveau tillen. Hiervoor is het van belang een schets te maken van de huidige situatie en een strategie uit te werken om de situatie naar de toekomst toe te verbeteren. Dit werd ook opgenomen in de wet zelf. Het *Federaal Planbureau (FPB)* van onze overheid wordt ermee belast om de twee jaar een Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling op te stellen. Op basis van deze rapporten en de langetermijnvisie die men voor ogen heeft, maakt de *Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)* vervolgens om de vier jaar een Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling op. Het doel en de inhoud van het plan wordt in de wet als volgt omschreven: "*het plan, gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21, legt de te nemen maatregelen vast op federaal niveau met het oog op de realisatie van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling. Het beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Het houdt rekening met de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan omvat eveneens een actieplan dat modaliteiten vaststelt om het uit te voeren*".<sup>5</sup>

Het FPB stelt dat het basisprincipe van de wet van 5 mei 1997 eruit bestaat een evaluatie uit te voeren van het beleid dat in de rapporten aan bod komt. Volgens het FPB moet men het rapport niet zien als een beoordeling, maar als een werkinstrument. Het komt er dus op neer dat er een aantal tekortkomingen en werkpunten worden aangehaald, in het volgende rapport zal vervolgens worden onderzocht of deze nog steeds aanwezig zijn.<sup>6</sup> De evaluatie die gebeurt in het federaal rapport moet dan als basis dienen bij de opmaak van het volgende federaal plan.

Tot op heden heeft men drie keer een Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling opgesteld, de laatste keer was in 2009. Dit laatste plan is nog niet goedgekeurd, het gaat hier enkel nog maar om een voorontwerp. Over dit voorontwerp kan iedereen opmerkingen geven en voorstellen doen ter verbetering ervan. Het ICDO probeert hiermee rekening te houden en voert de nodige aanpassingen door vooraleer het plan over te maken aan de federale regering. Die finaal nog wijzigingen kan aanbrengen alvorens het plan goed te keuren.

Het ICDO werd oorspronkelijk opgericht om tot een betere communicatie, samenwerking en coördinatie van het beleid omtrent duurzame ontwikkeling te komen. In deze commissie zetelen een waarnemer van het Federaal Planbureau, een vertegenwoordiger van het Ministerie van Defensie en van elke federale overheidsdienst. Daarnaast mag ook elke Gewest- en Gemeenschapsregering een vertegenwoordiger aanwijzen.<sup>7</sup>

In het eerste *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling* in 1999 van het FPB merkte men het volgende op: "*Een gebrek aan koppelingen tussen sociaal en ecologisch beleid en een onvoldoende*

---

<sup>5</sup> Artikel 3. BS 18 juni 1997.

<sup>6</sup> Federaal Planbureau (FPB). (2002). Een stap naar Duurzame Ontwikkeling? Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling. <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448045.OPSDREP03nl.pdf>: 20-23

<sup>7</sup> POD Duurzame Ontwikkeling. (z.d.) Actoren. <http://www.poddo.be/nl/inhoud/actoren-0>.

uitdieping van de complementariteit tussen de economische, de sociale en ecologische componenten".<sup>8</sup> Men moest dus op zoek naar een oplossing en die vond men in de vorm van een duurzaamheidstest. Het doel was een test te creëren die de drie pijlers van duurzame ontwikkeling zou integreren en de bestaande tekortkomingen zou kunnen verhelpen. In het regeerakkoord van 1999 was er voor het eerst sprake van de invoering hiervan.<sup>9</sup> De *Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)* werd opgenomen in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling, dat in zijn geheel werd goedgekeurd op 20 juli 2000.<sup>10</sup>

Er was dus nog geen sprake van de DOEB in het eerste *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*, wel had men het over het DPSIR-model. Waarbij DPSIR staat voor: *Driving forces Pressure State Impact Response*. Het model wordt in het plan omschreven als een indicator voor besluitvorming ten gunste van duurzame ontwikkeling. Wanneer er bepaalde trends of verschijnselen opduiken die in het kader van duurzame ontwikkeling als kritisch beschouwd worden, moet DPSIR trachten de verschillende soorten informatie hieromtrent te vereenvoudigen en te synthetiseren. Hierbij komen vier thema's aan bod: verandering in consumptiepatronen, armoede en sociale uitsluiting, bescherming van atmosfeer en het mariene milieu.<sup>11</sup> Dit model kan gezien worden als een voorloper van de DOEB. Het grote verschilpunt is dat de DOEB veel meer aspecten van de economische, ecologische en sociale dimensie onderzoekt, terwijl het aantal aspecten dat per pijler bij de DPSIR aan bod komt veel beperkter is.

De intentie om de DOEB in te voeren na de goedkeuring van het voorstel in 2000 werd niet meteen in praktijk omgezet. Pas in het regeerakkoord van 10 juli 2003 had men terug aandacht voor de DOEB en werd er beslist deze voortaan toe te passen op belangrijke overheidsbeslissingen. Door middel van het *koninklijk besluit van 22 september 2004 houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten (FOD's), de programmatorische federale overheidsdiensten (POD's) en het Ministerie van Landsverdediging* werd het startschot gegeven voor de 'cellen van duurzame ontwikkeling' in de federale overheidsdiensten. Het huidige takenpakket van deze cellen bestaat ondermeer uit<sup>12</sup>:

- het opstellen van een ontwerp van actieplan voor haar dienst;
- het uitvoeren van een DOEB of het coördineren van de uitvoering van een DOEB op beslissingen overeenkomstig het actieplan;
- het sensibiliseren van haar dienst rond duurzame ontwikkeling;
- de interne coördinatie van de maatregelen van het lopende Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling die aan haar dienst zijn toevertrouwd krachtens dit plan;

---

<sup>8</sup> Federaal Planbureau (FPB). (2002). Een stap naar Duurzame Ontwikkeling? Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling. <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448045.OPSDREP03nl.pdf>: 208.

<sup>9</sup> De brug naar de eenentwintigste eeuw (Regeerakkoord). (1999). <http://home.scarlet.be/~pin67548/Regeerakkoord.pdf>: 26.

<sup>10</sup> ICDO. (2000). Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. <http://www.icdo.be/uploads/documentenbank/c2f80d91f519fd6f47f154b65d7dc7cc.pdf>: 106-108.

<sup>11</sup> Federaal Planbureau (FPB). (1999). Op weg naar Duurzame Ontwikkeling? Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling. <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448044.OPSDREP02nl.pdf>: 97-101

<sup>12</sup> Artikel 4. BS 6 oktober 2004.

- het vertegenwoordigen van haar dienst bij de ICDO;
- het verspreiden binnen haar dienst van elk Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling.

Eén van de taken die de cellen van duurzame ontwikkeling moeten uitvoeren vormt het onderwerp van deze masterproef, namelijk de DOEB. Voorafgaand aan de invoering ervan was er een uitgebreid onderzoek naar de methodologie en haalbaarheid van de DOEB. Bij aanvang van het onderzoek was er nog geen precieze omschrijving van de inhoud van de DOEB. Er waren wel enkele kenmerken die zeker aanwezig moesten zijn in de toekomst. Eén daarvan was dat de duurzaamheidstest moest toelaten ex ante de effecten van overheidsbeslissingen in te schatten op ons ecologisch, economisch en sociaal kapitaal. Op deze manier kan men dan in een vroeg stadium van de beleidsformuleringen nog veranderingen doorvoeren. Zo kan men de negatieve gevolgen voor de drie dimensies van duurzame ontwikkeling beperken of zelfs laten verdwijnen en de positieve versterken. Een volgend kenmerk was het integreren van partiële analyses in de DOEB. Het samenvoegen van bestaande testen laat een betere onderlinge afweging toe tussen de uitkomsten van de verschillende testen. Ten slotte had men voor ogen een participatieve beoordeling te creëren, waarbij naast politici ook ambtenaren en stakeholders inspraak zouden hebben.

Wetende dat deze elementen in de test aanwezig moesten zijn, werd onderzocht welk kader geschikt is voor de DOEB op federaal niveau. Er moest gekozen worden tussen een meer institutionele benadering of een geïntegreerd methodologisch kader. Bij de eerste benadering ligt de klemtoon op het ontwikkelen van een transparant geheel dat perspectieven in verband met duurzaam ondernemen integreert met de beleidsvorming. Waarbij ook stakeholders nog een lichte invloed op kunnen uitoefenen en de samenwerking tussen administratie en overheidsinstellingen centraal staat. Een geïntegreerd methodologisch kader zou de DOEB ertoe in staat stellen op een objectieve wijze beleidsalternatieven onderling af te wegen. Deze benadering is meer resultaatgericht en het in kaart brengen van negatieve en positieve effecten van overheidsbeslissingen staat centraal.<sup>13</sup>

Op 14 mei 2006 riep de ICDO een werkgroep "DOEB" in het leven om de praktische zijde van de DOEB, meer bepaald de *beslissingsboom* te ontwikkelen. Dit moest gebeuren in lijn met het onderzoek dat voorafgaand gevoerd werd door Paredis et al. en met de opmerkingen en aanbevelingen in de *Nota over de beslissingsboom voor DOEB* van het FRDO-CFDD. In de nota wordt het doel van de werkgroep ook duidelijk omschreven, namelijk een methode creëren op basis waarvan in een vroeg stadium een onderscheid gemaakt kan worden tussen twee soorten overheidsbeslissingen. Enerzijds beslissingen die in een volgend stadium een DOEB zullen ondergaan en anderzijds beslissingen waarvoor men geen DOEB nodig acht. De werkgroep slaagde erin een werkbaar instrument te maken dat geaccepteerd werd door de administraties en

---

<sup>13</sup> Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccai, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P-M., Lussis, B., Varone F., Lavrysen, L., Thomaes, P., Risse, N. (2006). *Methodologie en haalbaarheid van DuurzameOntwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen.* [http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/CPgen/rappCP46sum\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_nl.pdf).

beleidscellen zelf.<sup>14</sup> De beslissingsboom die ontstond, zal verder in deze masterproef nog uitgebreider behandeld worden.

De Ministerraad keurde de invoering van de DOEB goed op 19 januari 2007. Vervolgens werd de DOEB ingevoerd via de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad van 21 december 2007. Die omzendbrief bepaalt welke dossiers, die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad, aan een DOEB-procedure onderworpen moeten worden.

Een wetsvoorstel om de DOEB en de toepassing ervan wettelijk te verankeren in de wet van 5 mei 1997, werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Kamer op 11 februari 2010. De aanpassing van de wet werd gepubliceerd op 14 oktober 2010 in het Belgisch Staatsblad. De nieuwe wet zou van kracht worden 12 maanden na de publicatie. Dit betekent dat de wet toegepast zou moeten worden vanaf 1 oktober 2011, maar het uitvoeringsbesluit hiertoe is nog niet genomen. De wettelijke verankering van de DOEB en de precieze inhoud van de omzendbrief zal verder in deze masterproef nog uitgebreid aan bod komen.

In het voorontwerp van het *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling* van 2009 staat dat als de DOEB in de toekomst voldoende operationeel is, men de intentie heeft bepaalde aspecten van de test nog verder uit te breiden. Men is er zich van bewust dat DOEB zoals ze nu gehanteerd wordt nog niet helemaal op punt staat. Er moeten nog wat aanpassingen gebeuren en enkele essentiële kenmerken aan toegevoegd worden. Het plan bevat hieromtrent acties die een deel van deze tekortkomingen kunnen verhelpen.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> FRDO-CFDD. (2006). *Nota over de beslissingsboom voor DOEB*. [http://www.frdo-cfdd.be/DOC/pub/rest/DOEB\\_nl.pdf](http://www.frdo-cfdd.be/DOC/pub/rest/DOEB_nl.pdf).

<sup>15</sup> ICDO. (2008). *Voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2009-2012*. [http://www.plan2009.be/uploads/plan\\_nl.pdf](http://www.plan2009.be/uploads/plan_nl.pdf).: 29.





# Hoofdstuk 1: Probleemstelling en onderzoekopzet

## 1.1 Probleemstelling

Om tot een situatie te komen zoals deze door het WCED beschreven wordt in het *Brundtland-rapport* (1987), waarin de huidige generatie in al haar behoeften voorzien wordt, zonder hierbij de toekomst van onze volgende generaties in gevaar te brengen, zijn er maatregelen nodig. Belangrijk hierbij is dat de overheden het goede voorbeeld geven. De DOEB is hierbij een signaal in de juiste richting. Het beleid dat onze overheid wil voeren, moet eerst onderworpen worden aan een grondige evaluatie om schadelijke gevolgen voor het milieu, de economie en het sociaal kapitaal te beperken en positieve effecten te versterken. Dit in combinatie met het afwegen van alternatieven voor het beleidsvoorstel zou ervoor moeten zorgen dat er in de toekomst geen ondoordachte beslissingen meer worden genomen. Vroeger kwam dit nogal wel eens voor, een uitspraak van voormalig premier Van Acker omschrijft dit het best:

« *J'agis et puis je réfléchis* »

Om tot betere beslissingen te komen moet er op voorhand duidelijkheid zijn over de gevolgen ervan vooraleer de beslissing genomen wordt. Handelingen mogen dus pas gesteld worden na een grondige analyse van de impact van het beleidsvoorstel. Dit draagt bij tot het voeren van een beter beleid en de totstandkoming van betere regelgeving.

Het komen tot betere regelgeving is één van de prioriteiten van de Europese Unie (EU). De wens tot het vereenvoudigen en verbeteren van de regelgeving kwam voor het eerst ter sprake in 1992 tijdens *The Edinburgh European Council*, waar de nood als een prioriteit van de Europese Commissie werd omschreven. Eén van de instrumenten om tot een vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving te komen is een impactanalyse. Voor 2002 waren er meerdere systemen om de impact van regelgeving te analyseren, die elk de impact op een bepaald deelgebied onderzochten. Dit zorgde voor moeilijkheden bij het afwegen van de resultaten en tot inefficiëntie. In 2002 werd de nood tot vereenvoudiging van de impactanalyses benadrukt door de Europese Commissie in *Simplifying and improving the regulatory environment*. Eén van de doelstellingen was om alle bestaande procedures die de impact analyseren op ons ecologisch, economisch en sociaal kapitaal samen te brengen onder één systeem, de *Impact Assessment (IA)*. Ook de *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, die moet bijdragen tot betere regelgeving door de kwaliteit van regelgeving te verhogen en te zorgen voor meer transparantie bij het opstellen van wetten, werd in de IA ondergebracht. Het integreren van analyses maakte dus deel uit van de beginselen van de IA, met het oog op een vereenvoudiging van de bestaande analyses en procedures. De enige uitzondering hierop is de Trade-SIA, die men niet in de IA heeft opgenomen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ruddy, T.F., Hilty, L.M. (2007). Impact assessment and policy learning in the European Commission. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 90-105.: 91-92.

Het samenbrengen van partiële analyses onder een overkoepelend geheel is niet altijd even succesvol. Een voorbeeld hiervan is de opname van de RIA in de IA. Doordat de RIA een andere aanpak vergt en een ander objectief heeft dan sommige andere analyses binnen de IA, leidde haar integratie niet tot de gewenste uitkomst.<sup>17</sup>

Over het al dan niet uitbreiden van een impactanalyse door middel van het integreren van partiële analyses bestaat dan ook vaak onenigheid. Zo loopt er bij ons momenteel een discussie in verband met het al dan niet invoeren van een aparte armoedetoets. In 2009 vond *een expertentafel*, georganiseerd door *de POD Maatschappelijke Integratie*, plaats in verband met het aspect armoede binnen de DOEB, waarbij men ook de test in zijn geheel evalueerde. Wat betreft armoede merkten zij op dat stakeholders momenteel te weinig betrokken worden bij de DOEB-procedure om een correcte evaluatie te maken van het onderwerp. Ook kwamen zij tot de conclusie dat de huidige indicatoren een te beperkt beeld geven van het aspect armoede omdat niet alle thema's voldoende aan bod komen. Over de manier waarop ons land in de toekomst effecten op armoede wil gaan analyseren is nog steeds geen beslissing genomen.<sup>18</sup> De voormalige staatssecretaris voor Maatschappelijk Integratie en Armoedebestrijding, P. Courard, verduidelijkte op 9 februari 2011 de situatie. Volgens hem zou de regering Letermé II een akkoord hebben gehad over het opnemen van aanbevelingen inzake armoede in de wet van 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Dat was de reden waarvoor *de expertentafel van de POD Maatschappelijke Ontwikkeling* bij elkaar werd geroepen. Maar de wijziging van de wet heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden door de val van de regering Letermé II in april 2010.

Ondertussen is er nog heel wat onderzoek gedaan naar hoe men best de sociale dimensie in een impactanalyse integreert, zoals de *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in EU Member States* van de Europese Commissie. Op basis van de aanbevelingen die hierin gemaakt worden voor de lidstaten en na overleg met gewesten en gemeenschappen zal dan bepaald worden hoe de factor armoede in de toekomst bij beleidsvoorstellen geanalyseerd zal worden.<sup>19</sup> Binnen de analyse van het sociale luik van onze duurzaamheidstest zijn dus zeker nog enkele verbeteringen mogelijk. Zo bestaat bijvoorbeeld ook de vraag of de *Gendertest* geen deel moet gaan uitmaken van DOEB. Deze test zal binnenkort van kracht zijn als het koninklijk besluit ter invoering ervan verschijnt in navolging van de wet gender mainstreaming van 12 januari 2007. De *Gendertest* onderzoekt of de gelijkheid tussen mannen en vrouwen niet geschonden wordt en is op dit moment al aanwezig binnen de DOEB in de vorm van een indicator.<sup>20</sup> Deze indicator zou verder uitgewerkt kunnen worden binnen

---

<sup>17</sup> IEEP (Institute for European Environmental Policy). (2005). *Revisiting the EU SDS - creating the conditions for sustainability*. <http://www.ieep.eu/assets/202/sdsbriefing.pdf>: 6.

<sup>18</sup> POD Maatschappelijke Integratie (2011). *Expertentafel, het aspect armoede binnen de DOEB-test*. <http://www.mi-is.be/be-nl/armoedebeleid/expertentafel-het-aspect-armoede-binnen-de-doeb-test>.

<sup>19</sup> *Commissie voor de Sociale Aangelegenheden*. (2011). <http://www.senate.be/www/?MIval=/consulteren/publicatie2&BLOKNR=5&COLL=C&LEG=5&NR=33&SUF=&VOLGNR=&LANG=nl>.

<sup>20</sup> IGVM (2009). *De gendertest*. [http://igvm-iefh.belgium.be/nl/actiedomeinen/gender\\_mainstreaming/toepassen/de\\_gendertest/](http://igvm-iefh.belgium.be/nl/actiedomeinen/gender_mainstreaming/toepassen/de_gendertest/).

de DOEB en op die manier zou de gendertest dus perfect een onderdeel van het sociale luik kunnen vormen.

Er bestaan zeker nog een aantal werkpunten en er zullen steeds nieuwe ontstaan, want op het vlak van duurzame ontwikkelingen komen er voortdurend nieuwe uitdagingen bij. De manier waarop men op federaal niveau met die uitdagingen probeert om te gaan en hoe die manier van werken ontstaan is, werd reeds kort aangehaald in de inleiding. Wat betreft de IA, deze werd in 2003 ingevoerd, waarbij het eerste jaar werd gezien als een proefjaar. Men beschouwde het als een kans om op basis van de ervaring en kennis die men vergaarde de nodige aanpassingen door te voeren zodat het systeem in 2004 volledig operationeel zou zijn. In 2005 werden binnen de EU voor het eerst richtlijnen gegeven om een IA uit te voeren, een jaar later volgde een update van de Europese Commissie en in 2009 werden ze beide vervangen door de laatste richtlijnen van de EU. De *Impact Assessment Guidelines* van de Europese Commissie (2009) is een soort handleiding om nieuwe voorstellen te onderwerpen aan een IA vooraleer ze kunnen voorgelegd worden aan de Europese Commissie.<sup>21</sup>

Na zelf door middel van de invoering van een impactanalyse een eerste stap naar betere regelgeving gezet te hebben, zette de EU haar lidstaten ertoe aan hetzelfde te doen. Dit deed men onder meer aan de hand van de mededeling van de Europese Commissie aan de Raad van de EU en het Europees Parlement van 16 maart 2005 "*Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie*". Het doel van deze mededeling was de lidstaten maatregelen te doen nemen zodat Europa toekomstige uitdagingen zou kunnen aangaan zonder daarbij maatschappelijke en milieudoelstellingen uit het oog te verliezen. Deze mededeling bouwt voort op het initiatief dat genomen werd in 2002 om de kwaliteit van de regelgeving te verhogen.

Om effectief tot een betere en effectievere regelgeving te komen stelt men dat het essentieel is om ex ante impactanalyses uit te voeren. De EU benadrukt hierbij ook duidelijk dat de inspraak van betrokken burgers en bedrijven nodig is. Op deze manier wil men het proces van betere regelgeving vlotter en sneller laten verlopen, wat vooral op Europees economisch vlak een groot voordeel zou moeten bieden. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en implementeren van dit beleid legt de EU bij de lidstaten zelf. Hierbij biedt het de lidstaten wel een soort leidraad met richtsnoeren.<sup>22</sup>

Zo zouden aanbevelingen die werden gedaan in het rapport van de *Mandelkern Group on Better Regulation* (2001) lidstaten erbij moeten helpen een eigen impactanalyse te ontwikkelen. De bevindingen van de raad voor Concurrentievermogen van 6 en 7 juni 2005 moeten de lidstaten hierbij verder in de juiste richting sturen. Volgens de *Commission of European Communities* (2005) hebben de meeste lidstaten al stappen in de richting van betere regelgeving gezet of initiatieven

---

<sup>21</sup> European Commission. (2011). *Impact Assessment*. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/impact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm).

<sup>22</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2005). *Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie*. Europese Commissie. Brussel.

genomen om hiertoe te komen. Maar de implementatie ervan is nog niet overal op hetzelfde niveau. Volgens de Europese Commissie zijn er momenteel veel lidstaten die impactanalyses uitvoeren voor nationale regels en maatregelen, waarvan enkelen zelf richtlijnen voor het uitvoeren hiervan hebben opgesteld. Maar er is slechts een klein aantal landen dat systematisch geïntegreerde impactanalyses uitvoert op beleidsvoorstellen en de resultaten ervan worden vaak niet openbaar gemaakt.<sup>23</sup>

De meeste lidstaten hebben dus reeds een eigen systeem ontwikkeld om impactanalyses uit te voeren. Vaak blijkt echter dat er weinig tot geen rekening wordt gehouden met de bekomen resultaten. Zo was er een vermoeden dat de DOEB wellicht geen doorslaggevende rol zou gaan spelen in het eigenlijke afwegingsproces van een beleidsmaatregel. Deze verwachting was aanwezig tijdens de ontwikkeling van het instrument, mede doordat op dat moment de IA op Europees niveau in realiteit ook slechts een beperkte invloed op het beleid had.<sup>24</sup> In de beginfase van de IA, gebeurden de meeste studies te laat om een echte impact te hebben bij de besluitvorming of de onderhandelingsstijd was te beperkt om een grondige studie uit te voeren.<sup>25</sup>

Daarnaast gaven de richtsnoeren van de IA geeft niet de indruk dat de impactanalyse een uitgebreid proces was. Doordat er een verkeerd beeld geschetst werd, was het moeilijk de richtsnoeren in praktijk om te zetten. Een gevolg hiervan was dat door een verkeerde interpretatie de analyses niet het kwalitatieve niveau bereikten dat ze hoorden te behalen. Bovendien vonden er in de beginfase zeer weinig uitgebreide IA's plaats. In het werkprogramma van de Europese Commissie van 2003 was er slechts bij 43 van de 580 voorstellen een uitgebreide IA nodig.<sup>26</sup> Volgens cijfers van een inschatting die de POD Duurzame Ontwikkeling maakte voorafgaand aan de invoering van de DOEB, zouden op federaal niveau slechts 1,5% van de agendapunten van de Ministerraden een uitgebreide DOEB-procedure moeten hebben ondergaan gedurende de periode van 1 januari 2006 tot en met 30 september 2006.<sup>27</sup>

Tijdens de expertentafel van 2009 werd nog een belangrijke tekortkoming aangehaald die essentieel is om tot een beter beleid te komen, namelijk de transparantie van de DOEB. De resultaten van de test worden niet publiek gemaakt, enkel de Ministers en hun kabinetten hebben hier toegang tot. Buitenstaanders kunnen de DOEB van een bepaald beleidsvoorstel dus niet opvolgen, laat staan beïnvloeden. Daarnaast is er geen instantie die waakt over de kwaliteit van een DOEB, de POD Duurzame Ontwikkeling heeft niet de bevoegdheid om het hele proces te

---

<sup>23</sup> European Commission. (2011). *Member States' Action*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/ms\\_action\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ms_action_en.htm#).

<sup>24</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). *Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving*. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 3.

<sup>25</sup> Blobel, D., Knigge, M., Görlach, B. (2005). *Report on Trade, Environment, and Sustainability Impact Assessment*. [http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/6\\_1800\\_cate\\_sia.pdf](http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/6_1800_cate_sia.pdf): 6-7

<sup>26</sup> Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.: 3-4.

<sup>27</sup> Lambrecht, J., Hens, L. (2007). *Stand van zaken m.b.t. duurzaamheidsbeoordeling*. [http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201\\_Jesse.pdf](http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201_Jesse.pdf): 11-12.

controleren. Dit in combinatie met het feit dat de test niet transparant is, geeft ons geen garantie dat sommige resultaten niet beïnvloed worden zodat er geen verdere analyse moet plaatsvinden.<sup>28</sup> Dit sluit niet helemaal aan bij het ideaal dat de EU vooropstelt om tot betere regelgeving te komen en men volgt wat dit betreft niet het voorbeeld van de IA.

Uit het voorgaande blijkt dat de DOEB een aantal tekortkomingen vertoont die ook aanwezig waren in de beginfase van de IA. Beide analyses hebben een verschillende werking en vinden plaats in een andere context. Een onderzoek naar deze gelijkenissen en verschilpunten zou inzichten kunnen opleveren die beide systemen ten goede komen.

## 1.2 Onderzoeksopzet

### 1.2.1 Onderzoeksvragen

#### 1.2.1.1 Centrale onderzoeksvraag

In de probleemstelling kwam al naar voren dat elke lidstaat vrij is een analyse te ontwikkelen die aangepast is aan haar eigen situatie, zo lang de analyse maar in lijn is met de richtsnoeren van de EU. Daarom is het interessant te onderzoeken op welke wijze de aanpak van de DOEB verschilt van deze van de IA. Om vervolgens na te gaan op welke manier en in hoeverre ze van elkaar verschillen aan de hand van een grondige analyse van beide visies. De volgende centrale onderzoeksvraag vormt dan ook het uitgangspunt van deze masterproef:

*"In welke mate komt de DOEB overeen met de Europese IA methodiek?"*

Uit deze vergelijking zullen ook de sterke en zwakke punten van beide impactanalyses naar voren komen. In deze masterproef zal getracht worden om concrete voorstellen te doen die tot een potentiële verbetering kunnen leiden van de zwakheden. In dat opzicht zouden de sterke punten van de ene analyse een oplossing kunnen bieden voor de werkpunten van de andere analyse.

#### 1.2.1.2 Deelvragen

Onderstaande deelvragen zullen bijdragen tot het formuleren van een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

*"Wat is de DOEB?"*

Het doel van deze deelvraag is het doel en de werking van de DOEB in detail te beschrijven. De formulieren en informatie voor een DOEB-procedure beschikbaar gesteld door de POD Duurzame Ontwikkeling moeten toelaten de werking te beschrijven. Het werk van Dierickx-Visschers et al., wat bedoeld is als leidraad om een beleidvoorstel een DOEB te laten ondergaan moet hierbij dienen

---

<sup>28</sup> POD Maatschappelijke Integratie (2011). *Expertentafel, het aspect armoede binnen de DOEB-test*. <http://www.mi-is.be/be-nl/armoedebeleid/expertentafel-het-aspect-armoede-binnen-de-doeb-test>.

ter aanvulling om de formulieren correct te interpreteren. Daarnaast kunnen ook parlementaire discussie omtrent de DOEB een bron van informatie zijn.

*"Wat is de IA?"*

Analoog met de vorige deelvraag, zal hier het doel en de werking van de IA in detail worden beschreven. Voor de bespreking van het doel van de IA, zullen vooral de documenten in verband met *Better Regulation* en *Good Governance* van de EU geraadpleegd worden. De *Impact Assessment Guidelines 2009* van de Europese Commissie, wat een soort handleiding is om nieuwe beleidsvoorstellen te onderwerpen aan een IA voordat ze kunnen voorgelegd worden aan de Europese Commissie, zullen gebruikt worden bij de bespreking van de werking van de IA.

*"Wat zijn de gelijkenissen tussen de IA en de DOEB?"*

*"Wat zijn de grootste verschillen tussen de IA en de DOEB?"*

Op basis van de eerste en tweede deelvraag, is het mogelijk de voornaamste verschilpunten en punten van overeenstemming tussen beide systemen te bespreken. Dit gebeurt onder bovenstaande deelvragen. De gelijkenissen en verschilpunten zullen niet enkel gericht zijn op de impactanalyses zelf, maar ook op de toepassing ervan.

*"Welke andere ex ante impactanalyses bestaan er in België en hoe gebeuren ze?"*

Het is ook belangrijk om rekening te houden met de context waarin de impactanalyses moeten plaatsvinden, vandaar dat een vergelijking met andere analyses in België belangrijke inzichten kan opleveren.

*"Welke veranderingen gaat de wettelijke verankering van de DOEB teweegbrengen?"*

In het kader van deze deelvraag zal in de eerste plaats het wettelijk kader duidelijk uiteengezet worden, om vervolgens na te gaan welke veranderingen er verwacht kunnen worden ten gevolge van de wettelijke basis van de DOEB. Daarnaast zal ook gekeken worden welke rol de DOEB in de rechtspraak kan spelen.

*"In welke mate moeten partiële analyses ondergebracht worden onder een overkoepelende impactanalyse?"*

Onder deze deelvraag zal onderzocht worden hoe ver men moet gaan in het integreren van partiële analyses en welke maatstaven men hiervoor gebruikt. Daarnaast zullen enerzijds de voor- en nadelen van partiële testen bestuderen. Anderzijds de positieve en negatieve uitkomsten indien ze onder één systeem geïntegreerd zouden worden. Hierbij zal ook nog het verdere verloop van de discussie omtrent het al dan niet integreren van partiële analyses onder de DOEB worden besproken.

## **1.2.2 Onderzoeksmethodologie**

### **1.2.2.1 Situering van het onderzoek**

Het objectief van deze masterproef is om op basis van de geformuleerde deelvragen de doelstellingen en de werking van impactanalyses te beschrijven, waarbij de focus ligt op de DOEB en de IA. Vervolgens beide systemen te onderwerpen aan een grondige vergelijking, zowel qua doelstelling als werking. In het bijzonder zullen hierbij de mate van transparantie en de integratie van partiële analyses uitgebreid onderzocht worden omdat er in België omtrent beide onderwerpen discussie bestaat.

De bedoeling is op basis van deze vergelijking een aantal kritieke punten te ontdekken die mits aanpassing mogelijk tot een betere werking kunnen leiden van beide systemen of van de systemen onderling. Naast het ontdekken van deze kritieke punten, zal ook getracht worden concrete voorstellen te doen tot het bieden van een oplossing. Hierbij kan beroep gedaan worden op bevindingen uit de vergelijkende studie tussen de DOEB en de IA. Indien geen van beide een oplossing biedt of beide analyses met dezelfde tekortkomingen kampen, zullen andere ex ante impactanalyses geraadpleegd worden. Vervolgens zal gekeken worden op welke wijze die kritieke punten behandeld worden in deze impactanalyses.

### **1.2.2.2 Onderzoeksmethode**

Bij enkele van de deelvragen werd reeds aangehaald welke bronnen gebruikt zullen worden om de nodige informatie te vergaren en het nodige inzicht in de materie te verschaffen. Om een overzicht te maken van de Belgische situatie is in het kader van deze masterproef gebruik gemaakt van de documenten, wetteksten en parlementaire discussies die door onze overheid en haar instanties beschikbaar worden gesteld inzake de DOEB en haar beleid inzake duurzame ontwikkeling. De POD Duurzame Ontwikkeling, de ICDO en het FPB zijn instanties die hier voornamelijk voor geraadpleegd werden.

Een analoge werkwijze werd gebruikt om de Europese situatie te bespreken. Hiervoor werd beroep gedaan op de documentatie beschikbaar gesteld door de EU en haar instanties omtrent de IA en duurzame ontwikkeling. Hierbij kwamen ook de documenten aan bod komen die erop gericht zijn het beleid van de lidstaten in de richting van duurzame ontwikkeling en betere regelgeving te sturen. Wat betreft impactanalyses van andere landen werden ook hier de documenten gebruikt worden die door de verschillende overheden publiek gemaakt zijn.

De formulering van enkele concrete voorstellen die tot betere impactanalyses kunnen leiden, kwam in de eerste plaats tot stand door een uitgebreide literatuurstudie waaruit de sterke en zwakke punten van de huidige DOEB en IA naar voren komen. Hiervoor zullen wetenschappelijke artikels en boeken geraadpleegd worden. Zoekmachines die hierbij gebruikt werden, zijn EBSCOhost en Google Scholar.

Om de situatie voor de DOEB te verduidelijken en de praktijkstudie rond de DOEB te vervolledigen werden enkele interviews afgenomen. Deze interviews maakten het mogelijk een beter beeld te krijgen van de toepassing van de DOEB, de kwaliteit van de uitgevoerde DOEB-procedures en de Belgische situatie betreffende het al dan niet integreren en ontstaan van nieuwe partiële analyses.

De volgende personen werden geïnterviewd:

- De heer C. Van de Walle werkt voor de POD Duurzame Ontwikkeling, is contactpersoon voor de DOEB en voormalig voorzitter van de ICDO. Dit interview vond plaats op 8 maart 2012.
- De heer J. Van Geertsom is voorzitter van het directiecomité van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid. Dit interview vond plaats op 9 maart 2012.
- De heer S. Vaneycken is adviseur en coördinator duurzame ontwikkeling op het kabinet van de Minister van Duurzame Ontwikkeling. Dit interview vond plaats op 16 maart 2012.
- Mevrouw D. De Vos is Adjunct Directeur-generaal bij de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging. Dit interview vond plaats op 5 april 2012.

Er werd in het kader van deze masterproef ook een schriftelijke vraag gesteld aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling, S. Vanackere, door de heer L. Sannen, deze werd op 9 mei 2012 in de Senaat beantwoord.



## Hoofdstuk 2: Doelstelling en werking van de DOEB en de IA

### 2.1 Wat is een Sustainability Impact Assessment (SIA)?

De DOEB en de IA zijn beide een *Sustainability Impact Assessment (SIA)*. Bij de IA valt dit niet meteen uit de benaming af te leiden, bij de DOEB daarentegen blijkt het wel uit de benaming. Onder de IA werden verschillende soorten partiële impactanalyses ondergebracht, waaronder een SIA.

In dit deel van het hoofdstuk zal uiteengezet wat er onder een SIA verstaan moet worden en welke elementen deze zou moeten bevatten. Dit moet als basis dienen om de DOEB en de IA in de volgende hoofdstukken verder in detail te behandelen.

#### 2.1.1 Oorsprong van een SIA

De SIA komt voort uit het begrip duurzame ontwikkeling. Zoals reeds werd aangehaald in de inleiding, werd dit begrip voor het eerst geformuleerd in het Brundlandt-rapport. De eerste definitie van duurzame ontwikkeling steunde op twee pijlers, namelijk milieu en ontwikkeling. Nadien kwamen er heel wat varianten en nieuwe interpretaties op de eerste definitie die niet langer gebaseerd waren op twee pijlers. Hierbij werd er gebruik gemaakt van drie pijlers, ook wel het *'triple bottom line'* of *'three pillars'* concept genoemd. Dit concept bevat nog steeds een pijler milieu, maar de pijler ontwikkeling bestaat niet langer op zich. Het gedeelte ontwikkeling wordt opgesplitst in twee delen, enerzijds een gedeelte dat gericht is op economische factoren en anderzijds een deel dat focust op sociale factoren.

Milieu-activisten verkiezen de definitie met twee pijlers omdat hier het gedeelte milieu op gelijke voet staat met het deel ontwikkeling dat de menselijke behoeften representeert. De keuze voor een model met drie pijlers valt te verklaren doordat materiële behoeften of materieel bezit niet de juiste maatstaven zijn om het welzijn van de mens in zijn geheel te meten. Daarom kiest men ervoor een aparte pijler te maken voor sociale factoren, zodat ook niet-materiële factoren zeker aan bod komen.<sup>29</sup> Dit laatste concept wordt gevolgd in de meeste SIA's, er zijn er echter ook die gebaseerd zijn op het model met twee pijlers zoals de *Austrian Pacemaker for Sustainability*, ook bekend als *Der Schrittmacher für nachhaltige Entwicklung*.<sup>30</sup>

Wanneer men het heeft over SIA's, dan gebruikt men vaak de overkoepelende term *Sustainability Assessments*. Devuyt spreekt hierbij van een formeel proces om de mogelijke effecten van een initiatief en zijn alternatieven op het vlak van duurzame ontwikkeling voor onze maatschappij te

---

<sup>29</sup> Gibson, R. (2001). Specification of sustainability-based environmental assessment decision criteria and implications for determining "significance" in environmental assessment. <http://www.sustreport.org/downloads/SustainabilityEA.doc>: 9-12.

<sup>30</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. (2005). Politiken und Rechtsakte zugunsten nachhaltiger Entwicklung. Wenen: BGBl.: 46.

identificeren, te voorspellen en te evalueren.<sup>31</sup> Deze impactanalyses inzake duurzame ontwikkeling vinden hun oorsprong in de *Environmental Impact Assessment (EIA)* en de *Strategic Environmental Assessment (SEA)*. Een groot deel van de SIA's zoals ze nu bestaan werden ontwikkeld door personen die eerst actief waren op het gebied van de EIA en de SEA, daarom worden Sustainability Assessments ook wel de volgende generatie van EIA's genoemd. Door de EIA voor een deel uit te breiden en ook maatstaven voor economische en sociale effecten in de analyse te integreren kan een allesomvattende Sustainability Assessment gecreëerd worden.<sup>32</sup>

### 2.1.2 Doel van een SIA

Een SIA werd door Arbter gedefinieerd als een systematisch en iteratief proces voor de ex ante beoordeling van economische, ecologische en sociale effecten die worden teweeg gebracht door beleidvoorstellen en strategische projecten. De beoordeling gebeurt in de voorbereiding van het beleid en de projecten, waarbij een actieve rol is weggelegd voor de stakeholders. De doelstelling bestaat eruit de voorstellen te optimaliseren om zo gunstig mogelijke toekomstige uitkomsten te bekomen door positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen of te vermijden.<sup>33</sup>

In de eerste plaats moet een SIA dus gezien worden als een instrument om beleid te creëren waarbij de drie pijlers van duurzame ontwikkeling volledig in rekening zijn gebracht. Daarbij moet het mogelijk zijn om de verwachte economische, ecologische en sociale effecten ex ante te beoordelen. Belangrijk is dat het duidelijk wordt wanneer de effecten zich zullen voordoen en wie de gevolgen ervan zal moeten dragen. Dit betekent dus een globale benadering, die zowel de impact op korte als lange termijn nagaat.

De effecten moeten vooral kwalitatief beschreven worden. Binnen het sociale en ecologische luik is dit van groot belang. Indien er te veel nadruk gelegd wordt op het uitdrukken in geld van de effecten, kunnen er bij het evalueren van de effecten belangrijke niet-monetiseerbare aspecten en gevolgen over het hoofd gezien of in mindere mate in overweging genomen worden. De inbreng van stakeholders is essentieel, vooral in het kader van de kwalitatieve beschrijving van de impact. Consultatie van stakeholders moet bijdragen tot een meer duurzaam beleid dat in samenspraak met de stakeholders tot stand gekomen is. Bovendien leidt de consultatie van stakeholders tot een hogere mate van transparantie. Een SIA kan best publiek gemaakt worden, zodat iedereen de

---

<sup>31</sup> Devuyt, D. (1999). Sustainability assessment: the application of a methodological framework.

*Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 1, 459-481.: 461.

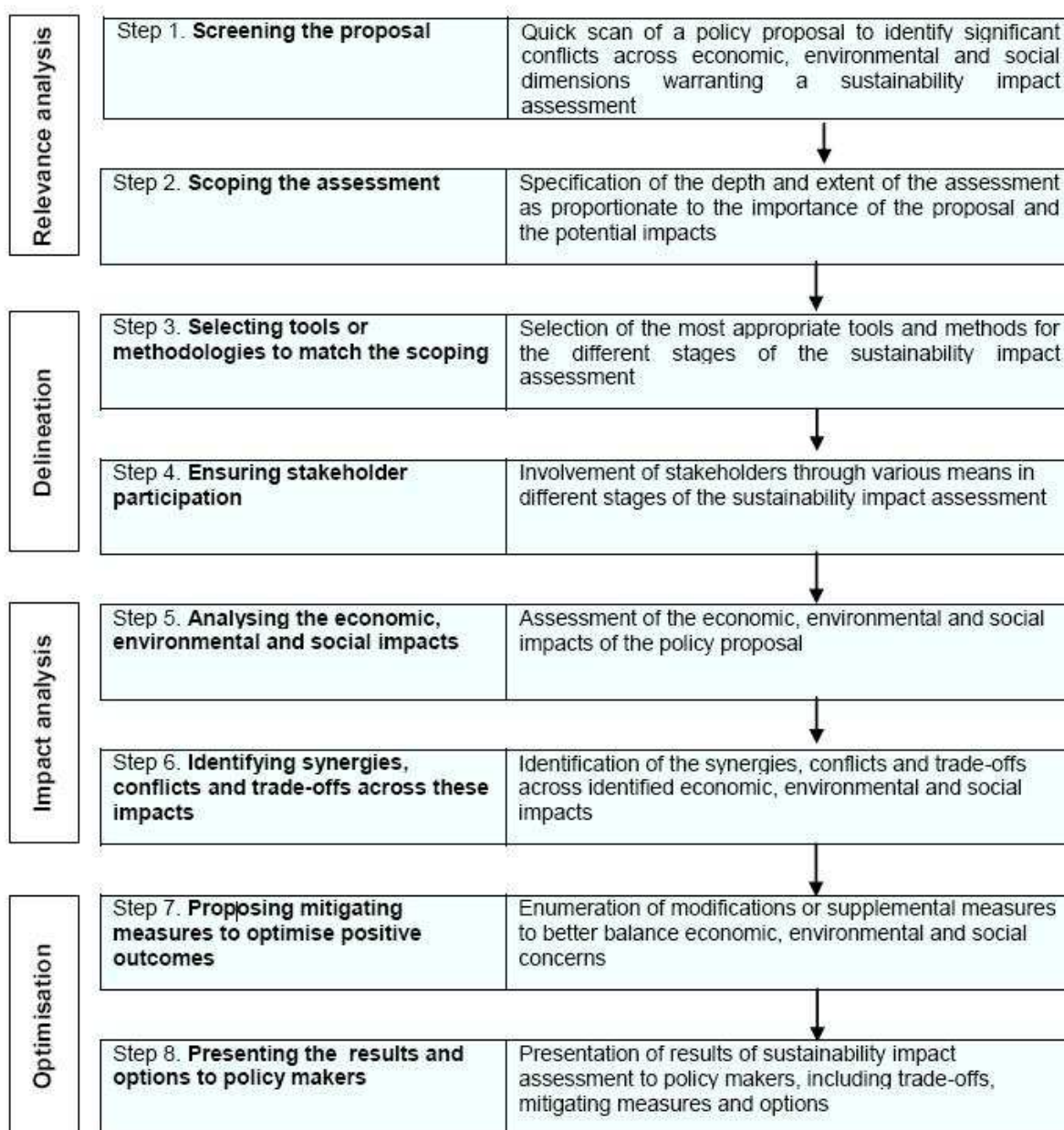
<sup>32</sup> Pope et al. (2004). Conceptualising sustainability assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 24, 595-616.: 596-600.

<sup>33</sup> Arbter, K. (2003). *SEA and SIA - Two participative assessment tools for sustainability*. [http://www.arbter.at/pdf/paper\\_Arbter.PDF](http://www.arbter.at/pdf/paper_Arbter.PDF).

mogelijkheid heeft de informatie te raadplegen. Zo kan iedereen een bijdrage leveren aan het proces.<sup>34</sup>

### 2.1.3 Werking van een SIA

Volgende figuur bevat de verschillende stappen die in een SIA ondernomen zouden moeten worden en een beschrijving ervan.



**Figuur 2.1 Volgorde en beschrijving stappen SIA.<sup>35</sup>**

<sup>34</sup> OECD. (2010). *Guidance on Sustainability Impact Assessment*. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9710081e.pdf>: 4-5.

## 2.2 Wat is de Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)?

In dit deel zal eerst het doel van de DOEB besproken worden. Vervolgens zal aan de hand van de formulieren die gebruikt moeten worden om een DOEB uit te voeren de werking van de DOEB-procedure omschreven worden. Voor een correcte interpretatie van de formulieren en de stappen binnen de DOEB-procedure zal de handleiding van Dierickx-Visschers et al. gedurende dit hele hoofdstuk ter ondersteuning gebruikt worden.

### 2.2.1 Doel van de DOEB

#### 2.2.1.1 Wettelijk kader en doel

Om dit gedeelte te bespreken is het belangrijk om eerst het wettelijk kader te schetsen. Dit gebeurde al voor een deel in de inleiding, maar zal hier verder uiteengezet worden. De DOEB werd voor het eerst beperkt wettelijk verankerd in het koninklijk besluit van 22 september 2004 houdende de oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging. Beperkt in die zin dat er niet wettelijk werd vastgelegd wanneer een DOEB moest gebeuren. Artikel 4 van het koninklijk besluit bepaalt wie belast wordt met de uitvoering van een DOEB. Artikel 8 bepaalt dat de *POD Duurzame Ontwikkeling* ermee belast is de methodes omtrent de DOEB te operationaliseren en deze ter beschikking te stellen van elke dienst.<sup>36</sup>

De *POD Duurzame Ontwikkeling* werkte de DOEB uit en op 19 januari 2007 werd de DOEB goedgekeurd door de Ministerraad. De omzendbrief van 21 december 2007 betreffende de werking van de Ministerraad zorgde er vervolgens voor dat de DOEB werd ingevoerd. De omzendbrief bepaalde dat er voortaan aan elk dossier voor de Ministerraad een DOEB-formulier toegevoegd moest worden. Dit houdt in dat elke nota die moet worden voorgelegd aan de Ministerraad een duurzaamheidstest moet ondergaan. In deel 2.2.2 wordt uitgebreid besproken wat verstaan moet worden onder een nota die voorgelegd moet worden aan de Ministerraad en welke uitzonderingen hier op gemaakt worden. Wanneer een nota tot de uitzonderingen behoort en op die manier vrijgesteld is, moet er geen DOEB-formulier aan het dossier toegevoegd worden. Er kan wel nog een motivering gegeven worden voor de niet-toepassing van de DOEB. Bij voorstellen die niet ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de Ministerraad is een DOEB-procedure aanbevolen, maar niet verplicht.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Figuur is overgenomen uit: OECD. (2010). *Guidance on Sustainability Impact Assessment*. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9710081e.pdf>: 7. De figuur is gebaseerd op: Federal Office for Spatial Development, ARE. (2004). *Sustainability assessment: Conceptual framework and basic methodology*. <http://www.aren.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>: 19.

<sup>36</sup> BS 6 oktober 2004.

<sup>37</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuvocaten.: 29-31.

Bovengenoemde omzendbrief zorgt er niet voor dat de DOEB is ingevoerd bij wet. De omzendbrief moet eerder gezien worden als een gedragslijn, waar men zich aan moet houden maar waarbij er geen wettelijke sancties zijn indien de gedragslijn niet wordt gevolgd. Doordat er geen wettelijke sancties aan gekoppeld waren, werd de DOEB-procedure niet altijd even serieus genomen. Vandaar dat er een wetsvoorstel werd ingediend om de DOEB wettelijk te verplichten. Dit werd op 19 april 2007 door de Senaat aanvaard, maar dit voorstel verviel doordat de Wetgevende Kamer werd ontbonden op 2 mei 2007.<sup>38</sup>

Een gelijkaardig voorstel werd op 9 december 2008 ingediend door mevrouw Muylle en de heer Van den Bergh. *Het wetsvoorstel tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* is een aangepaste versie van het vorige wetsvoorstel dat verviel door de ontbinding van de Wetgevende Kamer.<sup>39</sup> Er werd enerzijds een voorstel gedaan om te bepalen wanneer een DOEB moet plaatsvinden, dit zal onder deel 2.2.2 uitgebreid aan bod komen. Anderzijds werd een definitie voorgesteld van de DOEB, zodat deze op die manier in de wet opgenomen kon worden. Het wetsvoorstel werd na enkele amendementen goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Kamer op 11 februari 2010. De Senaat heeft de wet bekrachtigd en afgekondigd op 30 juli 2010. De publicatie vond vervolgens plaats op 14 oktober 2010 en de wet zou 1 oktober 2011 in werking treden, maar het uitvoeringsbesluit hiertoe is nog niet genomen.<sup>40</sup>

In artikel 2 onder 9° van de wet van 5 mei 1997 betreffende coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling is de DOEB na de wetwijziging als volgt gedefinieerd: "*Duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen*".<sup>41</sup>

Wanneer deze definitie vergeleken wordt met de eerste omschrijving van de DOEB, die werd opgenomen in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling van 2000, dan zijn er toch enkele kleine verschillen merkbaar. Zo is in de wet opgenomen dat de DOEB naast de effecten op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling ook de impact op de inkomsten en uitgaven van de Staat moet nagaan. Met andere woorden de impact op de begroting moet worden onderzocht. Verder is er extra aandacht voor de aspecten tijd en ruimte. Er is duidelijk weergegeven dat de effecten op korte, middellange termijn en lange termijn onderzocht moeten worden en dat dit zowel voor effecten binnen als buiten de landsgrenzen moet gebeuren. De definitie opgenomen in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling van 2007 wordt hieronder geciteerd. Op basis van beide definities zal het doel van de DOEB verder besproken worden.

---

<sup>38</sup> Wetsvoorstel. DOC 51 3088/001.

<sup>39</sup> Wetsvoorstel. DOC 52 1656/001.

<sup>40</sup> Wetsvoorstel. DOC 52 1656/005.

<sup>41</sup> BS 14 oktober 2010.

"Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) is een methode voor het bestuderen door de administratie van mogelijke effecten (sociaal, economisch en ecologisch) van een voorgesteld beleid vooraleer de uiteindelijke beslissing genomen wordt, en bevat eventueel voorstellen van alternatieven. Deze toetsing moet gebeuren om na te gaan of het beleidsvoornemen een beleid van duurzame ontwikkeling bevordert."<sup>42</sup>

De DOEB levert onze overheid dus in principe een bijkomend beslissingsinstrument bij de beleidsvorming. Dit instrument zou in de eerste plaats een betere kijk moeten geven op de toekomstige effecten van een beleidsvoorstel op het economisch, ecologisch en sociaal kapitaal dat aanwezig is over heel de wereld, zowel voor de huidige als toekomstige generatie. Het beperkt zich hierbij dus niet enkel tot de gevolgen van het beleid voor ons land. Daarnaast is er dus ook aandacht voor de overheid zelf, meer in het bijzonder voor haar inkomsten en uitgaven. Hier wijkt de DOEB voor een deel af van een traditionele SIA, waar enkel de pijlers van duurzame ontwikkeling centraal staan.

In de wet wordt er niet gesproken over alternatieven, terwijl dit wel vermeld wordt in het Federaal Plan. Het evalueren van toekomstig beleid laat toe alle mogelijke alternatieven t.o.v. elkaar af te wegen en maatregelen te nemen of aanpassingen door te voeren om eventuele negatieve effecten te beperken en positieve effecten te versterken. De DOEB wordt hierbij gezien als een hulpmiddel en niet als een vervanginstrument voor de politieke beoordeling. Want de effectbeoordeling levert geen vastomlijnde conclusies en bij de politieke beoordeling spelen naast de impactanalyse ook andere factoren een rol.<sup>43</sup> De overheid beschikt dus over een extra instrument om te komen tot betere regelgeving en om een beleid te voeren in het kader van duurzame ontwikkeling.

Bovendien voldoet ons land hiermee altijd aan *het voorzorgsbeginsel* dat opgenomen is in het Europees milieurecht. Het voorzorgsbeginsel stelt dat als er een potentieel risico op ernstige schade is en er wetenschappelijke onzekerheid is omtrent dat risico, de overheid preventief maatregelen moet nemen.<sup>44</sup> Het voorzorgsbeginsel kan ook op een andere manier geïnterpreteerd worden, namelijk dat een activiteit slechts mag plaatsvinden als kan worden aangetoond dat er geen nadelige gevolgen zullen zijn voor het milieu.<sup>45</sup> Door ex ante te onderzoeken wat de mogelijke gevolgen van een bepaalde beleidsmaatregel zijn, kan de overheid indien nodig tijdig veranderingen doorvoeren of maatregelen nemen om de eventuele negatieve effecten tot een minimum te beperken of zelfs te vermijden.

---

<sup>42</sup> ICDO. (2000). Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. <http://www.icdo.be/uploads/documentenbank/c2f80d91f519fd6f47f154b65d7dc7cc.pdf>: 106.

<sup>43</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). *Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving*. Gent: LDR-milieuvadvocaten.: 27-28.

<sup>44</sup> *Het voorzorgsbeginsel*. (2011). [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l32042\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_nl.htm)

<sup>45</sup> Vanheusden, B., & Van Hoorick, G. (2011). *Milieurecht in kort bestek*. Antwerpen: Intersentia.: 104-105.

### **2.2.1.2 Meerwaarde van de DOEB**

De meerwaarde van de DOEB kan het best beschreven worden aan de hand van een voorbeeld. Het voorbeeld dat hier uiteengezet wordt, kwam ter sprake in het interview met de heer van Geertsom.

Stel dat de overheid het voornemen heeft om tussen te komen in de investeringen in rationeel energieverbruik van een gezin. Na een grondige studie blijken er een aantal mogelijkheden te zijn waarmee ze haar doel kan bereiken, waarvan er in de studie twee opties naar voren geschoven worden, namelijk een korting of een premie geven. Indien de korting gegeven wordt op de belastingen, dan kunnen daar enkel gezinnen mee bereikt worden die belastingen betalen. Het probleem is dat gezinnen in armoede hier niet voor in aanmerking komen, aangezien ze weinig tot geen belastingen betalen en ze niet de mogelijkheid hebben om het geld voor te schieten om het nadien via de belastingen terug te vorderen. Indien er een premie gegeven wordt, dan vallen gezinnen in armoede minder snel uit de boot en kunnen ook zij investeren in rationeel energieverbruik.

De DOEB laat toe een beleidsvoornemen op voorhand te testen op zijn effectiviteit en efficiëntie, zodat in het voorbeeld op basis van de DOEB altijd de premie naar voren zou geschoven worden als de beste optie vanuit sociaal oogpunt. Een toetsing van de effecten die uitgaan van beide opties zou moeten aantonen dat de keuze voor een korting de armere gezinnen zou benadelen. De DOEB is op die manier een waardevol instrument om tot beter beleid te komen. Dit kan echter alleen wanneer de resultaten van de test een rol spelen in de besluitvorming.

### **2.2.2 Wanneer moet een DOEB-procedure uitgevoerd worden?**

In de omzendbrief van 21 december 2007 betreffende de werking van de Ministerraad werd voor het eerst vastgelegd welke beleidsvoorstellen een DOEB-procedure moesten ondergaan. Daarin wordt bepaald dat voor alle beslissingen die goedgekeurd moeten worden door de Ministerraad een DOEB-procedure vereist is. Dit zijn ontwerpen van Koninklijke besluiten, wetsontwerpen en alle beslissingen die aan de Ministerraad voorgelegd moeten worden maar geen ontwerp van koninklijk besluit of wetsontwerp zijn. Indien het om een beleidsvoorstel gaat waarbij de beslissingsbevoegdheid niet bij de Ministerraad ligt dan wordt een DOEB-procedure enkel aanbevolen, maar is ze niet verplicht.

In de omzendbrief worden eerst een aantal situaties bepaald waarbij er geen DOEB vereist is, dit is terug te vinden onder rubriek 16.7.1 van de omzendbrief. Zo is er geen DOEB vereist voor dossiers met de volgende inhoud:

- Autoregulering van de Federale Overheid;
- Regelgeving inzake begroting en begrotingstechnieken;
- Instemming met Internationale Verdragen en akkoorden;

- De voorontwerpen van wet en/of ontwerpen van koninklijk besluit en/of ministerieel besluit zonder inhoudelijke of regelgevende impact, of met een louter formeel karakter.

Wanneer een dossier tot één van deze categorieën behoort, is de DOEB dus niet van toepassing. Als een beleidsvoorstel niet onder de opgesomde categorieën valt, moet er wel een DOEB-procedure plaatsvinden. Rubriek 16.7.2 van de omzendbrief bepaalt dat er in dit geval een formulier aan het dossier moet worden toegevoegd dat de conclusie over het beleidsvoorstel bevat.<sup>46</sup>

Zoals reeds werd besproken werd in deel 2.2.1, heeft de omzendbrief eerder het karakter van een gedragslijn. De DOEB en de toepassing ervan werden pas wettelijk verankerd na de goedkeuring van het wetsvoorstel tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Aan de wet van 5 mei 1997 werd een nieuw hoofdstuk toegevoegd, namelijk het hoofdstuk V/1. Onder dit hoofdstuk vallen de volgende artikelen<sup>47</sup>:

*Art. 19/1. § 1. Zijn onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling:*

*1° voorontwerpen van wet;*

*2° ontwerpen van koninklijk besluit;*

*3° voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad. Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalt de Koning in welke gevallen vrijstelling kan worden verleend van het bepaalde in het eerste lid.*

*§ 2. Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad regelt de Koning het voorafgaand onderzoek bedoeld in paragraaf 1.*

*Art. 19/2. Een effectbeoordeling vindt plaats indien het voorafgaand onderzoek bedoeld in artikel 19/1 het vereist.*

*Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad regelt de Koning de effectbeoordeling.*

*Art. 19/3. Indien niet voldaan is aan het bepaalde in de artikelen 19/1 en 19/2 kan:*

*1° een ontwerp van wet niet worden ingediend bij de Wetgevende Kamers;*

*2° een ontwerp van koninklijk besluit niet worden afgekondigd door de Koning;*

*3° een voorstel van beslissing niet worden goedgekeurd door de Ministerraad.*

---

<sup>46</sup> Uittreksel DOEB omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad (2007). Bijlage 1.

<sup>47</sup> BS 14 oktober 2010.



Uit artikel 19/1 blijkt dat de verschillende beslissingen die moeten worden goedgekeurd door de Ministerraad nu een wettelijke basis gekregen hebben. De drie soorten beslissingen die in aanmerking komen voor een DOEB, moeten onderworpen worden aan een voorafgaand onderzoek om te bepalen of een verdere DOEB-procedure vereist is. Artikel 19/2 stelt, dat als uit het onderzoek opgelegd door artikel 19/1 blijkt dat de impact van het beleidsvoorstel niet te verwaarlozen is, er een volledige DOEB-procedure zal moeten plaatsvinden. Belangrijk is ook dat er consequenties aan het niet-uitvoeren van de procedure vasthangen. Zo bepaalt artikel 19/3 dat wanneer er niet voldaan is aan de artikelen 19/1 en 19/2 dat de wetgeving, het besluit of het voorstel niet voltrokken kan worden. Voorheen waren er geen gevolgen verbonden aan de niet-uitvoering van de DOEB-procedure zoals deze werd vastgelegd in de omzendbrief. Wat er moet gebeuren met beleidsvoorstellen waarbij de beslissingsbevoegdheid niet bij de Ministerraad ligt, is niet opgenomen in de wet. Dit kwam ook niet aan bod in de parlementaire discussie omtrent het wetsvoorstel. Aangezien hier niets over vermeld werd, blijft de situatie vermoedelijk hetzelfde voor deze beleidsvoorstellen, waardoor een DOEB-procedure enkel aanbevolen is en niet verplicht.

De huidige wetgeving kan nog enige ruimte laten tot interpretatie. Daarom is men momenteel een koninklijk besluit aan het uitwerken dat precies vastlegt op welke ontwerpen en beslissingen een DOEB moet gebeuren. Misverstanden zouden hiermee moeten verdwijnen, net zoals eventuele achterpoorten in de huidige wetgeving waarmee alsnog een DOEB-procedure zou kunnen ontlopen worden. In hoofdstuk 6 wordt uiteengezet aan wie de voorbereiding van het koninklijk besluit is toevertrouwd en hoe dit er ongeveer zal uitzien.

### 2.2.3 Wie voert de DOEB uit?

De DOEB-procedure wordt uitgevoerd door één van de 17 cellen van duurzame ontwikkeling, die in het leven werden geroepen door het koninklijk besluit van 22 september 2004 houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging.<sup>48</sup> Deze cellen binnen de FOD's, POD's en het ministerie van defensie worden gecoördineerd door de POD Duurzame Ontwikkeling.<sup>49</sup> Artikel 4 van het koninklijk besluit zegt dat de cellen instaan voor de uitvoering van de DOEB.

In de praktijk gebeurt de uitvoering echter zoals dit bepaald is in de handleiding. Die stelt dat de DOEB opgesteld moet worden door de beleidsmakers binnen de overheidsdiensten en agentschappen. Hierbij kunnen de beleidsmakers in de eerste plaats de eigen cel van duurzame ontwikkeling raadplegen voor advies en ondersteuning, die in dit opzicht een belangrijke taak hebben. De cellen volgen het proces op en trachten de nodige informatie te verschaffen en te

---

<sup>48</sup> BS 6 oktober 2004.

<sup>49</sup> Fedweb. (2011). *Duurzame Ontwikkeling*. [http://www.fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/over\\_de\\_federale\\_overheid/missie\\_visie\\_waarden/duurzame\\_ontwikkeling/](http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/missie_visie_waarden/duurzame_ontwikkeling/).

centraliseren.<sup>50</sup> Daarnaast kan ook een beroep gedaan worden op de cellen van duurzame ontwikkeling van andere administraties, de DOEB-helppes, het FPB en externe bureaus.

Het komt erop neer dat het beheer van een dossier wordt toegewezen aan een overheidsdienst op basis van de inhoud van een beleidsvoorstel, binnen die overheidsdienst wordt een expert aangeduid om de DOEB-procedure te voltooien. De minister of staatssecretaris die het beleidsvoorstel ter goedkeuring voorlegt aan de Ministerraad is uiteindelijk verantwoordelijk voor de inhoud en correcte toepassing van de test.<sup>51</sup>

## 2.2.4 Werking van de DOEB

In de DOEB-procedure moeten een aantal stappen doorlopen worden en bij elke stap horen enkele administratieve verplichtingen. Die administratieve verplichtingen bestaan eruit formulieren in te vullen die in het dossier van het beleidsvoorstel bijgevoegd moeten worden. De verschillende stappen en de bijbehorende formulieren worden onder dit deel besproken.

### 2.2.4.1 Screening

De eerste fase van de DOEB-procedure is de screening. Tijdens de screening wordt in eerste instantie gekeken of het beleidsvoorstel niet onder één van de vrijstellingsgronden valt. Deze vrijstellingscategorieën staan los van de vrijstellingen geformuleerd in de omzendbrief. De manier waarop dit in de toekomst zal gebeuren, is afhankelijk van het uitvoeringsbesluit. Indien een beleidsmaatregel vrijgesteld is op basis van een grond die niet is opgenomen in de omzendbrief, moet het vrijstellingsformulier ingevuld worden. Dit wordt ook wel het formulier A genoemd. Op dit formulier zijn er in totaal zeven vrijstellingscategorieën te vinden<sup>52</sup>:

- *Het staat op voorhand en met zekerheid vast dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is:*
  - o *De maatregel heeft een louter formeel karakter*
  - o *De maatregel legt individuele benoemingen vast*
  - o *De maatregel heeft louter betrekking op begrotingstechnische of fiscaaltechnische aangelegenheden*
  - o *Andere;*
- *De maatregel moet bij hoogdringendheid worden genomen;*
- *De maatregel steunt op overwegingen van staatsbelang, nationale orde en veiligheid of die niet openbaar gemaakt kunnen worden;*

---

<sup>50</sup> Kegeleirs, A. (2009). Institutionnalisation et apprentissage du développement durable au sein des administrations fédérales belges : le cas des « cellules DD ». [http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires\\_en\\_pdf/MFE\\_08\\_09/MFE\\_Kegeleirs\\_08\\_09.pdf](http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_08_09/MFE_Kegeleirs_08_09.pdf).: 36-38.

<sup>51</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuvocaten.: 29.

<sup>52</sup> DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A). <http://www.poddo.be/nl/inhoud/doeb>.

- *De maatregel werd reeds op een ander beleidsniveau onderworpen aan een kwaliteitsvolle evaluatie of analyse van de relevante invloeden op onderdelen van de duurzame ontwikkeling.*

Wanneer het beleidsvoorstel louter betrekking heeft op begrotings- of fiscaaltechnische aangelegenheden, moet aangegeven worden waarom er geen beleidsintenties in de beleidsmaatregel schuilen. Ook bij de laatste vrijstellingsgrond moet een motivering gegeven worden. In deze motivering moet aangegeven worden op welke manier en op welk niveau reeds een impactanalyse plaatsvond. Daarnaast moeten ook de resultaten en de conclusies die eruit getrokken kunnen worden, vermeld worden in de motivatie.

Indien het beleidsvoornemen niet vrijgesteld is van een verdere DOEB-procedure, dan is *de quick scan* de volgende stap binnen de screening. Hierbij moet het quick scan formulier ingevuld worden, ook bekend als het formulier B.<sup>53</sup> In de eerste plaats wordt bij de quick scan gekeken of het beleidsvoorstel mogelijk een grote impact heeft op de pijlers van duurzame ontwikkeling. Daarnaast wordt nog een extra pijler onderzocht, namelijk de overheid. De pijler overheid was nog niet aanwezig in de impactmatrix bij het opstellen van de handleiding voor de DOEB.

Indien op basis van de quick scan de kans klein wordt geacht dat er zich aanzienlijke effecten op het vlak van duurzame ontwikkeling zullen voordoen, moet geen verdere DOEB meer uitgevoerd worden. Bij de quick scan worden de effecten op elk van die pijlers aan de hand van een impactmatrix onderzocht. Die impactmatrix bevat voor de pijlers van duurzame ontwikkeling tien indicatoren, die op vier deelgebieden beoordeeld worden die relevant zijn om het effect op duurzame ontwikkeling in te schatten. Voor het luik overheid zijn er slechts drie indicatoren, deze worden wel getoetst op dezelfde vier deelgebieden.

Verder meet een indicator alleen of in combinatie met een andere indicator een deelaspect van een bepaalde pijler. Zo wordt "*Gelijkheid en participatie*" als deelaspect van het sociale luik gemeten door de indicatoren "*Gelijke kansen*" en "*Toegang tot democratische basisrechten*". De verzameling van die deelaspecten moet ervoor zorgen dat er zo veel mogelijk relevante elementen van elke pijler aan bod komen. Zodat men een realistische inschatting kan maken van de potentiële impact van een beleidsmaatregel op elke dimensie van duurzame ontwikkeling.

Vervolgens wil men voor elke indicator bepalen wie de gevolgen van het beleidsvoorstel zal dragen aan de hand van de vier deelgebieden in de impactmatrix. Meer concreet wordt enerzijds nagegaan of de impact zich voordoet op korte en/of lange termijn, zo kan bepaald worden of de behoeften van de huidige en toekomstige generaties niet geschaad worden. Anderzijds moet worden aangegeven waar de effecten voelbaar zullen zijn, *de ruimtelijke impact*. Hier wordt een onderverdeling gemaakt tussen lokaal, regionaal, België, Europa en buiten Europa. Alle elementen

---

<sup>53</sup> DOEB quick scan formulier (formulier B). <http://www.poddo.be/nl/inhoud/doeb>.

van de definitie van duurzame ontwikkeling komen hierbij dus duidelijk naar voren. Ten slotte moet voor elke indicator aangegeven worden hoe zeker men is van de beschikbare informatie.

Om een beeld te krijgen van de omvang en richting van de impact op korte en lange termijn wordt gewerkt met volgend scoresysteem: ++, +, 0, -, --, ?, ±. Het geven van een '+' of een '-', betekent dat eerder een positief effect of een negatief effect wordt verwacht. Met 'eerder' wordt hier een impact bedoeld met een kleine tot weinig significante omvang, die in werkelijkheid niet of nauwelijks merkbaar zal zijn. Indien men daarentegen wel een duidelijk waarneembaar positief of negatief effect verwacht, kan dit aangegeven worden door een '++' of een '--'. Het invullen van een '0' betekent dat er voor die indicator geen enkel effect zal plaatsvinden. Daarnaast zijn er nog twee restscores indien er onzekerheid heerst. De '±' wordt toegekend wanneer de beleidsmaatregel zowel positieve als negatieve effecten zal veroorzaken voor een bepaalde indicator. Maar er kan hierbij niet met zekerheid bepaald worden welke van de effecten het zwaarste zal doorwegen door een gebrek aan informatie over en inzicht in de grootte van de impact. Daarnaast kan er ook geen idee gevormd worden van de interacties tussen de effecten. Wanneer er nog grotere onzekerheid heerst waardoor je helemaal geen uitspraak kan doen over de impact kan je kiezen voor het plaatsen van een '?'.<sup>54</sup>

Als laatste moet aangegeven worden in welke mate je vertrouwen hebt in de reeds toegekende scores. Meer bepaald het vertrouwen in de actualiteit en betrouwbaarheid van de informatie die gebruikt werd om de scores te bepalen. Hier kan gekozen worden uit een lage zekerheid (-), een gemiddelde zekerheid (+/-) en een hoge zekerheid (+).<sup>54</sup> In het screeningsformulier is nog een aparte vraag opgenomen, die de mogelijkheid biedt een korte uitleg te geven bij de toegekende scores.<sup>55</sup>

Na het invullen van de quick scan, moet bepaald worden of het beleidsvoornemen op basis van de quick scan een belangrijke impact heeft op minstens één van de drie pijlers. Hier bestaat geen vaste of verplichte methode voor, maar over het algemeen kan dit op twee manieren gebeuren. Door een drempelwaarde toe te kennen aan de symbolen die gebruikt werden om scores te geven en vervolgens op basis van de hoogte van de som te besluiten of er sprake is van een significante impact. Het alternatief is een subjectieve beoordeling van de scores, waarbij argumenten en opmerkingen worden gegeven bij de scores en ze ten opzichte van elkaar afgewogen worden. Welke methode het beste gehanteerd kan worden is niet duidelijk, want er zijn voor beide methodes argumenten voor en tegen.

Het werken met drempelwaardes zorgt ervoor dat ieder symbool een vaste waarde krijgt, wat enerzijds leidt tot een meer objectieve beoordeling. Maar anderzijds kan je ook stellen dat het toekennen van die waardes subjectief is. Het is bijvoorbeeld fout zomaar te veronderstellen dat de

---

<sup>54</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 38-39.

<sup>55</sup> DOEB quick scan formulier (formulier B). <http://www.poddo.be/nl/inhoud/doeb>.

impact van een `+++` dubbel zo groot is als die van een `+`. Het probleem schuilt dus in de eerste plaats in het toekennen van de drempelwaardes. Een subjectieve beoordeling van de scores daarentegen zet aan tot een diepgaandere analyse vooraleer bijkomende opmerkingen en argumenten gegeven kunnen worden. Een voordeel van die diepgaandere analyse is dat het vaak al belangrijke aandachtspunten voor in de volgende fase van de DOEB kan blootleggen. Een nadeel is dat de totstandkoming van die opmerkingen en argumenten veel ruimte laat voor eigen interpretatie. Dit leidt tot flexibiliteit, maar kan ook leiden tot misbruik.<sup>56</sup>

Er bestaan wel nog enkele richtlijnen die hulp kunnen bieden bij het nemen van de beslissing of een verdere DOEB-procedure nuttig is; ze worden hieronder kort samengevat<sup>57</sup>:

- Indien er enkel belangrijke positieve effecten zijn en geen negatieve, is er geen DOEB nodig;
- Een uitgesproken negatieve impact van minstens één van de pijlers zou al aanleiding moeten geven tot een DOEB;
- Een effect weegt sterker door als de gevolgen ervan niet of moeilijk omkeerbaar zijn;
- Een effect weegt sterker door als hierdoor bevolkingsgroepen of regio's worden getroffen die reeds onder sterke druk staan van duurzame ontwikkelingsproblemen;
- Een indicator weegt sterker door als de effecten ervan vooral op langere termijn doorwegen;
- Des te groter de onzekerheid over de te verwachten gevolgen, des te groter de zinvolheid van een meer gedetailleerde analyse via een DOEB (voorzorgsbeginsel).

Rekening houdend met de bovenstaande richtlijnen moet dus bepaald worden of er op basis van de resultaten van de screening een uitgebreide DOEB-procedure vereist is. Ondanks de richtlijnen lijkt het op het eerste zicht niet zo eenvoudig om op basis hiervan een beslissing te maken. De vraag kan gesteld worden wanneer men bijvoorbeeld met een uitgesproken negatieve impact te maken heeft, vanaf welke mate van onzekerheid gedetailleerd onderzoek vereist is, enzovoort. Opnieuw is er dus vrij veel ruimte voor interpretatie.

#### **2.2.4.2 Uitgebreide DOEB-procedure**

Deze bestaat uit drie delen:

- Scoping;

---

<sup>56</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeyfaers, K., Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 46.

<sup>57</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeyfaers, K., Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 47.

- Assessment;
- Flankerende maatregelen.

De delen zullen elk apart in detail besproken worden. Wanneer uit de screening blijkt dat een volledige DOEB-procedure noodzakelijk is, dan moet op het einde van de procedure het samenvattingsformulier ingevuld worden. Dit staat ook bekend als het formulier C.<sup>58</sup>

#### 2.2.4.2.1 Scoping

Het doel van de scoping is de diepgang, werkwijze en draagwijdte van de uit te voeren DOEB vast te leggen. Hierbij is een duidelijke omschrijving en analyse van de inhoud van het beleidsvoorstel belangrijk. Bij het uitvoeren van de scoping moet een antwoord gezocht worden op de volgende zes scopingvragen:

1. Welk maatschappelijk probleem wordt aangepakt?
2. Welke alternatieve beleidsmaatregelen worden onderzocht?
3. Welke effecten worden onderzocht?
4. Hoe gebeurt het onderzoek?
5. Wie wordt bij het onderzoek betrokken?
6. Welke timing/diepgang is haalbaar?

#### ***Welk maatschappelijk probleem wordt aangepakt?***

Om te beginnen vindt er een omgevingsanalyse plaats, waarin men de aanleiding en de doelstelling van de beleidsbeslissing onderzoekt. Deze zullen hieronder uitvoerig besproken worden.

#### *Aanleiding tot beleidsbeslissing*<sup>59</sup>

De eerste stap is duidelijk omschrijven waarom een bepaalde maatregel nodig is en hoe deze zal bijdragen tot het oplossen van het probleem. Hierbij moet er aan een aantal factoren aandacht besteed worden:

- De vrije beleidsruimte;
- Het risico voor de samenleving;
- Relevante toekomstige evoluties;
- Mogelijkheid tot beïnvloeding van het menselijk gedrag;
- Mogelijkheid tot spontane naleving.

Met vrije beleidsruimte wordt datgene bedoeld dat in juridisch opzicht nog niet beperkt is. In welke mate er nog de vrijheid is om een eigen toets te geven aan het beleid rekening houdende met de bestaande wetgeving. Sommige aspecten kunnen bijvoorbeeld al vast liggen door bestaande

<sup>58</sup> DOEB Samenvattingsformulier (formulier C). <http://www.poddo.be/nl/inhoud/doeb>.

<sup>59</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 64-67.

rechtsnormering en/of rechtspraak. Door een grondige analyse van de reeds bestaande wetgeving kan er dan een duidelijk beeld gevormd worden van het gedeelte dat nog niet vastligt, waarin vervolgens vrij geopereerd kan worden.

Het bepalen van het risico voor de samenleving gebeurt op basis van twee variabelen. Ten eerste moet men een inschatting maken van de omvang van de schade die het maatschappelijk probleem kan voortbrengen. Vervolgens moet bepaald worden wat de kans is dat het maatschappelijk probleem zich zal voordoen.

Om in kaart te brengen wat de relevante toekomstige evoluties voor het beleidsdomein zijn, is het eerst nodig te bepalen wat de huidige situatie is waar in verkeer wordt. Het terugkoppelen naar gebeurtenissen in het verleden kan hulp bieden om de huidige toestand te beschrijven. In een volgende stap is het de bedoeling een scenario op te stellen van de toekomstbeelden. De toekomstbeelden omvatten enerzijds een omschrijving van de manier waarop de situatie verwacht wordt te evolueren. Anderzijds moet een idee gegeven worden van de situatie die men in de toekomst wenst te bereiken. Vervolgens moet er een scenario van de toekomstpaden opgesteld worden. Hierbij moet getracht worden het verloop van de toekomstige gebeurtenissen op een logische manier te schetsen waarbij de uitgangspositie en de toekomstbeelden met elkaar verbonden worden.

Mogelijkheid tot beïnvloeding van het menselijk gedrag probeert dan weer na te gaan welk gedrag het maatschappelijk probleem veroorzaakt zou kunnen hebben. Op welke manier draagt het nieuwe beleid bij tot een verandering van dit gedrag en op welke manier zal men zich anders gaan gedragen. Ook externe factoren kunnen een wijziging in menselijk gedrag veroorzaken, een onderzoek naar de invloed van deze factoren is dus ook vereist. Hiervoor moet dus ook de reactie van externe factoren op de invoering van het beleid in rekening worden genomen. Daarnaast moet ook onderzocht worden of er geen gedrag aanwezig is dat een implementatie van het beleid in de weg zou kunnen staan. Wanneer gedrag ontdekt wordt dat daadwerkelijk de werking van het beleidsvoorstel zou kunnen beïnvloeden, zijn er enkele opties. Er kan geprobeerd worden om het gedrag op een bepaalde manier te vermijden. Een andere mogelijkheid is op zoek te gaan naar het gewenste gedrag voor een correcte implementatie. Om vervolgens een systeem te ontwikkelen dat het gedrag in de richting van het gewenste gedrag stuurt.

Als laatste moet onderzocht worden in welke mate de beleidsmaatregel spontaan zal nageleefd worden door degenen op wie de maatregel van toepassing zal zijn. Hierbij kunnen volgende aspecten tot een beter inzicht leiden:

- Kennis en duidelijkheid van de regels;
- Kosten en baten van naleven en overtreden;
- Acceptatie van het beleid;
- Normgetrouwheid: in hoeverre wordt het gezag van de overheid over het algemeen gevolgd;

- Informele controlekans: in welke mate zal er sociale controle zijn, bijvoorbeeld door vrienden, familie, enzovoort.

De informatie die hier verzameld wordt in de scoping, is zeker geen verloren informatie. Ze kan in een latere fase gebruikt worden als ondersteuning bij het bepalen van de maatregelen die een correcte naleving van het beleid moeten verzekeren. Bijvoorbeeld de wijze waarop gecontroleerd moet worden, welke sancties geschikt zijn, enzovoort.

#### *Doelstelling van de beleidsbeslissing*<sup>60</sup>

Om tot een correcte doelstelling te komen moet duidelijk zijn wat het probleem juist is. De juiste oplossing voor het foute probleem levert niets op. Bij het opstellen van de doelstelling van de beleidsbeslissing kan er best voor gekozen worden enkel het gewenste resultaat te vermelden. De instrumenten of de maatregelen die gebruikt zullen worden, kunnen in de doelstelling best achterwege gelaten worden. Anders kan dit ervoor zorgen dat er geen oog meer is voor andere alternatieven en uiteindelijk een foute keuze gemaakt wordt.

#### ***Welke alternatieve beleidsmaatregelen worden onderzocht?***

Onder deze stap moeten de mogelijke opties beschreven worden. De verschillende opties moeten in een latere fase ten opzichte van elkaar afgewogen kunnen worden. Het is dus noodzakelijk de status quo situatie uit te werken, zodat deze als vergelijkingsbasis gebruikt kan worden. De status quo situatie maakt dus altijd deel uit van de opties. Daarna moet bepaald worden welke opties onze overheid allemaal heeft om het beleid aan te passen of een nieuw beleid door te voeren. Vervolgens moeten ze vergeleken worden ten opzichte van de situatie waarin de overheid geen veranderingen in haar beleid doorvoert.

#### ***Hoe gebeurt het onderzoek en welke effecten worden er onderzocht?***

Dit deel van de scoping is vergelijkbaar met de screening. Maar het grote verschil ligt in de benadering. Bij de scoping zal niet vertrokken worden vanuit een kwantitatief en statistisch uitgangspunt, er zal eerder gekozen worden voor een kwalitatieve benadering.<sup>61</sup>

Bij de scoping wordt gebruik gemaakt van een uitgebreide impactmatrix. Door per indicator een verdere onderverdeling te gebruiken, wordt een gedetailleerdere impactanalyse mogelijk gemaakt. Een voorbeeld uit het economische luik zijn de private investeringen, die in de uitgebreide impactmatrix zijn opgedeeld in private binnenlandse en private buitenlandse investeringen. Daarnaast zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de impactmatrix die gebruikt wordt bij de

---

<sup>60</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 67.

<sup>61</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 68.



screening. Zo is de wijze waarop de matrix ingevuld moet worden ongewijzigd gebleven en zijn het nog steeds dezelfde vier deelgebieden die per indicator onderzocht worden, nu dus ook voor elk deelaspect van een indicator.

Bij het analyseren van de effecten is het belangrijk neveneffecten niet uit het oog te verliezen. De verschillende indicatoren per pijler zijn vaak sterk met elkaar gerelateerd zijn en hierdoor kunnen ze elkaar beïnvloeden. Zo kan geconcludeerd worden dat de rechtstreekse impact op een bepaalde indicator klein is, maar wordt er hierbij geen rekening gehouden met het effect van een andere indicator die wel sterke negatieve effecten ondervindt van het beleidsvoorstel op die indicator. Men spreekt dan van causale verbanden binnen een pijler, ook wel trade-offs genoemd. Wanneer er geprobeerd wordt deze causale verbanden op voorhand in te schatten, ontstaat er een beter zicht op de indirecte effecten die kunnen voorkomen. Verdelingseffecten worden ook beschouwd als neveneffecten. Men spreekt over verdelingseffecten als er zowel negatieve als positieve effecten zijn ontstaan door een beleidsmaatregel. Het is dus belangrijk om een nauwkeurige inschatting te maken van de grootte van de baten en de kosten zodat een evenwichtig beleid kan gevoerd worden.

Op basis van de verzamelde informatie moet het mogelijk zijn hier een afweging te maken tussen de verschillende beleidsopties die in een vorige fase werden geformuleerd. Afwegingsmethodes die naar voren worden geschoven zijn een kosten-baten analyse, een kosteneffectiviteitsanalyse en de multicriteriamethode.<sup>62</sup>

### **Wie wordt bij het onderzoek betrokken?**

Zelfs toen er nog veel onduidelijkheid was over welke elementen de DOEB zeker moest bevatten en hoe de analyse er moest gaan uitzien, werd participatieve beoordeling als één van de essentiële kenmerken gezien. Onder participatieve beoordeling wordt verstaan dat de input voor besluitvorming wordt verruimd van politici en ambtenaren naar stakeholders en actoren uit het middenveld.<sup>63</sup> Het raadplegen van betrokkenen zorgt voor een betere kwaliteit en een groter maatschappelijk draagvlak voor de impactanalyse en het beleidsvoorstel.

### **Welke timing/diepgang is haalbaar?**

Er bestaat geen stappenplan dat verplicht gevolgd moet worden, maar de verschillende fases binnen een DOEB-proces kunnen zijn:

- Initiatiefase;
- Conceptfase;

---

<sup>62</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeyers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 87-88.

<sup>63</sup> Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccà, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P-M., Lussis, B., Varone F., Lavrysen, L., Thomaes, P., Risse, N. (2006). *Methodologie en haalbaarheid van Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen.* [http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/CPgen/rappCP46sum\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_nl.pdf).:1-2.

- Ontwerpfase;
- Goedkeuringsfase;
- Implementatiefase;
- Nazorgfase.

De bedoeling is een stappenplan op te stellen gebaseerd op deze fases, waarbij wordt weergegeven hoe de verschillende fases aangepakt zullen worden en wat de verwachte tijdspanne is per fase.<sup>64</sup>

#### 2.2.4.2.2 Assessment

In de *assessment* wordt verder gebouwd op het kader dat tijdens de scoping werd gecreëerd. Op basis van de scoping zouden de effecten die het beleidsvoorstel en de alternatieven veroorzaken al voor een deel duidelijk moeten zijn, maar in deze fase moet er nog dieper ingegaan worden op de meest relevante effecten. De manier waarop de analyse van de belangrijkste effecten precies moet gebeuren staat niet vast. Er is dus een zekere vrijheid in de aanpak en de analyse mag ook uitbesteed worden. Hieruit moet dan blijken welk alternatief de beste en meest duurzame oplossing biedt voor het maatschappelijk probleem.

#### 2.2.4.2.3 Flankerende maatregelen

Enmaal er een keuze gemaakt is over welk beleid het best gevoerd kan worden, zullen er flankerende maatregelen voor het beleid gegeven worden. Het doel van de flankerende maatregelen is voorstellen te doen om eventuele negatieve effecten gekoppeld aan het gekozen beleid te vermijden of te verminderen. Als de verwachting is dat er positieve effecten zullen zijn, dan zullen de voorstellen erop gericht zijn deze te versterken.

### 2.2.5 Kwaliteit garanderen

De POD Duurzame Ontwikkeling heeft een beperkte bevoegdheid om de kwaliteit van de DOEB's te controleren. Beperkt, omdat de controle enkel gedeeltelijk mag gebeuren voor de scoping en de assessment. Wanneer deze fases voltooid zijn, moet het samenvattingsformulier overgemaakt worden aan de POD Duurzame Ontwikkeling, die dit formulier vervolgens aan een inhoudelijke controle zal onderwerpen. Voor de andere formulieren en de uitgevoerde quick scan is er geen controle voorzien.<sup>65</sup> Zoals reeds vermeld werd, zijn de ministers en staatssecretarissen die het dossier van het beleidsvoorstel indienen verantwoordelijk voor de inhoud en de correcte toepassing van de DOEB.

## 2.3 Wat is de Impact Assessment (IA)?

In dit deel zal eerst een korte ontstaansgeschiedenis van de IA gegeven worden om vervolgens het doel van de IA te bespreken. Vervolgens zal de werking van de IA-procedure omschreven worden

<sup>64</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). *Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving*. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 89-90.

<sup>65</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). *Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving*. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 32.

aan de hand van de *Impact Assessment Guidelines* van de Europese Commissie van 2009, deze moeten ook toelaten de IA-procedure correct te interpreteren.

### 2.3.1 Doel van de IA

In 1986 was er voor het eerst sprake van een impactanalyse op Europees niveau. Meer bepaald ging het hier om een *Business Impact Assessment (BIA)*. De bedoeling was een impactanalyse uit te voeren op bepaalde voorgestelde regelgeving voor ondernemingen, met de nadruk op het uitdrukken van de impact in termen van kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de regulering. Er werd hierbij geen rekening gehouden met alternatieve opties voor het beleidsvoornemen, de BIA vond enkel plaats op de optie die reeds door de Europese Commissie naar voren geschoven werd. Dus ging het hier eerder om een ex post in plaats van een ex ante evaluatie. Daarnaast kwamen andere kosten, die ontstaan voor andere actoren dan de ondernemingen zelf, te weinig aan bod.<sup>66</sup>

Tijdens *The Edinburgh European Council* in 1992 werd duidelijk dat er nood was aan betere regelgeving binnen de EU. Daarna werd geprobeerd deze doelstelling te bereiken met de BIA door nog enkele aanpassingen te doen om tot een completere evaluatie te komen, maar dit leidde niet tot de gewenste resultaten. De intentie die men had om tot een betere regelgeving te komen werd tijdens de top van Lissabon opnieuw bevestigd en werd in 2001 vertaald in een actieplan voor betere regelgeving onder leiding van de Mandelkern Group. Hieruit kwam de *Regulatory Impact Assessment (RIA)* voort. Op de Europese Raad van Göteborg werd er beslist een bijkomende impactanalyse te ontwikkelen omdat er in de reeds bestaande impactanalyses te weinig aandacht was voor duurzaamheid. Deze nieuwe impactanalyse kwam er in de vorm van een *Sustainability Impact Assessment (SIA)*.<sup>67</sup> Zo ontstonden er meerdere impactanalyses die tot doel hadden een ex ante beleidsevaluatie te maken. Daarom werd de *Integrated Impact Assessment* door de Europese Commissie ingevoerd in 2003 met als doel alle partiële analyses die er bestonden om de directe en indirecte impact van een beleidsvoornemen in te schatten onder te brengen onder één allesomvattende impactanalyse. Later werd er besloten om de naam te vereenvoudigen en niet langer te spreken over een *Integrated Impact Assessment*, maar over een *Impact Assessment (IA)*.

Deze impactanalyse moet de EU in staat stellen betere beslissingen te nemen in verband met beleid dat ertoe bijdraagt haar economische activiteiten beter te ontwikkelen en daarbij publieke interesses op korte en lange termijn niet uit het oog te verliezen.<sup>68</sup> Daarbij moet de IA gezien worden als een instrument om duurzame ontwikkeling te ondersteunen en niet als een instrument

---

<sup>66</sup> Enterprise Directorat General European Commission. (2002). *Business impact assessment pilotproject Final report – Lessons learned and the wayforward. Enterprise papers No 9.* [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=1842](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=1842): 2.

<sup>67</sup> Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the EU: State of the Art and the Art of the State.* [http://aei.pitt.edu/32591/1/30.\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf): 47-52.

<sup>68</sup> The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). *Evaluation of the Commission's Impact assessment System.* [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf): 2.

dat duurzame ontwikkeling levert.<sup>69</sup> De IA levert dus de mogelijkheid om duurzame ontwikkeling in het Europees beleid te integreren. Het is aan de beleidsmakers om dit instrument aan te wenden op een manier die ook daadwerkelijk duurzaamheid voortbrengt. Dit geldt voor de IA niet enkel op het gebied van duurzame ontwikkeling, maar ook voor domeinen van andere analyses die in de IA geïntegreerd zijn.

Het proces van integratie dat heeft plaatsgevonden wordt door Scrase en Sheate omschreven als een *integration among assessment tools*.<sup>70</sup> Het gaat hierbij om een integratie van verschillende partiële analyses, met als doel het vormen van een overkoepelend geheel. Eggenberger & Rosario-Partidario wijzen er op dat een succesvolle integratie meer oplevert dan enkel de som van de verschillende partiële analyses. Het doel is dat er een soort interactie plaatsvindt tussen de verschillende analyses zodat er nieuwe relaties ontstaan en er onderling linken worden gelegd die voorheen niet aanwezig waren. Deze linken en relaties blijven wel gebaseerd op de specifieke eigenschappen van de verschillende partiële analyses.<sup>71</sup>

De integratie van verschillende assessments bleek in praktijk echter niet altijd even succesvol. Dit was één van de conclusies van een studie van het IEEP. Door het samenvoegen van een RIA en EIA ontstonden er problemen omdat ze elk totaal verschillende domeinen behandelen.<sup>72</sup> Bij een RIA worden de doelstellingen van het beleid zelf niet in vraag gesteld. Bij een EIA en een SIA daarentegen worden de doelstellingen van het beleid niet als gegeven beschouwd. Er wordt nagegaan of het voorgestelde beleid al dan niet bijdraagt tot het milieu of tot duurzame ontwikkeling.<sup>73</sup> Een succesvolle integratie is dus afhankelijk van de context waaruit de analyses vertrekken en hun onderlinge relaties. Wanneer de integratie op een verkeerde wijze gebeurt, zullen de voordelen omschreven door Eggenberger en Rosario-Partidario niet aanwezig zijn.

De IA wordt voorgesteld als een soort stappenplan dat moet worden doorlopen bij beleidsvoorstellen. Dit stappenplan moet de beleidsmakers toelaten een idee te hebben van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsalternatieven. De IA moet hierbij gezien worden als een hulpmiddel om de juiste keuzes te nemen en niet als instrument ter vervanging van de politieke besluitvorming.

---

<sup>69</sup> IEEP (Institute for European Environmental Policy). (2005). *Revisiting the EU SDS - creating the conditions for sustainability*. <http://www.ieep.eu/assets/202/sdsbriefing.pdf>: 6

<sup>70</sup> Scrase, J.I., & Sheate, W.R. (2002). Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 4, 275-294.: 285-286.

<sup>71</sup> Eggenberger, M., & Rosario-Partidario, M. (2000). Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 201-207.: 204-205.

<sup>72</sup> IEEP (Institute for European Environmental Policy). (2005). *Revisiting the EU SDS - creating the conditions for sustainability*. <http://www.ieep.eu/assets/202/sdsbriefing.pdf>: 6

<sup>73</sup> Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccai, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P-M., Lussis, B., Varone F., Lavrysen, L., Thomaes, P., Risse, N. (2006). *Methodologie en haalbaarheid van DuurzameOntwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen*. [http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/CPgen/rappCP46sum\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_nl.pdf).: 2.

De IA vormt een belangrijke schakel in de strategie van de EU wat betreft duurzame ontwikkeling. De IA moet ertoe bijdragen dat de EU de economische, ecologische en sociale rechten van haar burgers kan verzekeren. De rechten van de EU-burgers zijn wettelijk vastgelegd in het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*. De IA moet er mede voor zorgen dat dit handvest correct nageleefd wordt. Men wil hierbij de burgers zelf ook betrekken door bij het opstellen van de IA de meningen van een zo breed mogelijke waaier van stakeholders te verzamelen, wat in lijn is met het transparant en open beleid dat de Europese Commissie wil voeren naar buiten toe. Die transparantie en openheid moet ook behouden blijven bij de bespreking en evaluatie van de verschillende mogelijke alternatieven van een beleidsvoorstel. Dit komt de kwaliteit ten goede en zorgt er over het algemeen voor dat gekozen wordt voor een eenvoudig maar effectief beleid. De toepassing hiervan moet gebeuren binnen alle instituten van de EU, zodat overal de stap wordt gezet naar betere regelgeving en beter beleid.<sup>74</sup>

Keyaerts spreekt in dit verband over de IA als een instrument om meer de nadruk te leggen op de inputzijde, namelijk bij het verwerven en verstrekken van bewijsmateriaal, waardoor de input ook zorgt voor outputlegitimiteit. Onder outputlegitimiteit moet de efficiëntie, de effectiviteit, de coherentie en de rechtvaardiging van een beslissing verstaan worden. Naast de outputlegitimiteit, draagt de IA als bron van input ook bij tot verticale legitimiteit, wat de legitimiteit in relatie tot de lidstaten inhoudt.<sup>75</sup>

Daarnaast moet de IA verzekeren dat er geen beleid wordt gevoerd dat in strijd is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Beiden stellen grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheden van de EU. Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen en houdt in dat ze slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt.<sup>76</sup> Het evenredigheidsbeginsel heeft tot doel het ingrijpen van de EU te beperken tot datgene wat vereist is om de doelstellingen te bereiken van het Verdrag over de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en de Verdragen ter wijziging hiervan.<sup>77</sup> Wanneer dit beginsel wordt beschouwd in de context van de impactanalyse, betekent dit dat de actie van de EU niet verder mag gaan dan hetgeen wat nodig is om de doelstellingen te bereiken. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een grondige analyse gebeurt van het probleem en de oorzaak ervan, zodat vervolgens verschillende mogelijkheden tot het oplossen ervan geformuleerd kunnen worden. Het afwegen van deze verschillende alternatieven zou vervolgens moeten leiden tot het gepaste beleid.

---

<sup>74</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 4-7.

<sup>75</sup> Keyaerts, D. (2012). Het gebruik van impact assessment bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel: sporen in de rechtspraak van het Hof van Justitie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 1, 13-24.: 14.

<sup>76</sup> Artikel 5.3 Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>77</sup> Artikel 5.4 Verdrag betreffende de Europese Unie.

In het kader van het evenredigheidsbeginsel kan de IA ook onderzoeken of er best geopteerd kan worden voor een verordening of een richtlijn om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing zijn in alle lidstaten. Voor richtlijnen van de EU moeten de lidstaten zelf de precieze invulling en omzetting van de richtlijn bepalen en deze zijn dus niet direct van toepassing. De richtlijnen moeten dus ook een basis krijgen in het nationale recht. Verordeningen sluiten in dat opzicht beter aan bij de doelstelling om de regelgeving te vereenvoudigen.<sup>78</sup>

### 2.3.2 Wanneer moet de IA uitgevoerd worden?

Bij de invoering van de IA moesten alle beleidsmaatregelen een *Preliminary Impact Assessment (PIA)* ondergaan. In de PIA werden de belangrijkste doelstellingen van het nieuwe beleid aangehaald, werden de verschillende mogelijke opties kort overwogen en werden hun economische, ecologische en sociale effecten in kaart gebracht. Op basis hiervan werd vervolgens door de commissie bepaald of een *Extended Impact Assessment (ExIA)* aangewezen was.

Een jaar na de introductie van de IA werd er een balans opgemaakt van de werking op basis van de eerste ervaringen. Uit die evaluatie volgden een aantal aanpassingen, zo werd het systeem met de PIA's en ExIA's afgeschaft. De PIA's werden vervangen door Roadmaps, om de transparantie te verhogen en het betrekken van andere diensten en burgers in het proces te vergemakkelijken. De *Extended Impact Assessment* was vanaf dat moment bekend onder de naam Impact Assessment. De term Extended Impact assessment was voor een deel misleidend omdat niet alle analyses die deel uitmaken van de geïntegreerde impactanalyse uitgebreid moeten gebeuren, vaak blijven een deel van de analyses zeer beperkt. De nieuwe benaming Impact Assessment wijst ook meer op de proportionaliteit die vereist is in de analyse. Met proportionaliteit wordt bedoeld dat de focus moet liggen op de belangrijkste effecten en dat de diepgang van de IA afhankelijk moet zijn van de significantie van de impact.<sup>79</sup>

Zoal reeds kort werd aangehaald werd er voortaan gewerkt met *Roadmaps*, die een gepland beleidsinitiatief voor het eerst beschrijven en een beeld geven van de analyse die moet gebeuren op basis van de mogelijke gevolgen voor de samenleving van het beleidsvoorstel.<sup>80</sup> De Roadmap bestaat uit een eerste algemene omschrijving van het probleem, de doelstellingen, en de mogelijke opties om het probleem op te lossen. Bovendien wordt er in deze fase al gezocht naar gegevens die hulp kunnen bieden bij een verdere analyse en welke mogelijkheden tot consultatie er zijn.<sup>81</sup> Uit de Roadmap kan ook blijken dat een verdere analyse nutteloos is. De Roadmaps leveren ook

---

<sup>78</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2007). Een Europa van resultaten – Toepassing van het gemeenschapsrecht.: 5-6.

<sup>79</sup> Commission of the European Communities. (2004). Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps. In support of competitiveness and sustainable development. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2004\\_1377\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2004_1377_en.pdf).: 10.

<sup>80</sup> European Commission. (2011). Planning of Impact Assessments – Roadmaps. [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

<sup>81</sup> Bizer, K., Lechner, S., & Führ, M. (2010). European Impact Assessment and the Environment. Berlijn: Springer-Verlag.: 8-9.

een bijdrage tot interne en externe transparantie bij de voorbereiding van de IA. Daarnaast moet de Roadmap de personen die betrokken zijn bij het opstellen van de IA bijstaan in het tijdig treffen van de voorbereidingen voor de IA.

Een andere wijziging zorgde ervoor dat er voortaan een IA-procedure moet plaatsvinden voor beleidsvoorstellen die onder het *Commission Legislative and Work Programme (CLWP)* van de Europese Commissie vallen.<sup>82</sup> In principe komen alle initiatieven die uitgaan van de Europese Commissie in aanmerking voor een IA. Daarom zijn er ook een aantal beleidsvoorstellen buiten het CLWP die een Roadmap en een IA moeten ondergaan indien er sprake is van een duidelijke impact op economisch, ecologisch of sociaal vlak. Ook initiatieven die geen beleidswijziging op het oog hebben, maar wel toekomstig beleid kunnen beïnvloeden, komen in aanmerking voor een IA als ze effecten veroorzaken binnen de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Richtlijnen die de EU geeft bij het onderhandelen om tot internationale overeenkomsten te komen zijn hier een voorbeeld van. In beide gevallen moet er dus eerst bepaald worden of er een impact zal zijn. Daarom moeten de ondersteunende DG en het Secretariaat-Generaal in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling geraadpleegd worden. Zij zullen dan bepalen of een IA noodzakelijk is of niet.

Vrijstellingsgronden zijn er niet expliciet opgenomen in de *Guidelines*, wel is er een uitzondering voor routine beslissingen die bepaalde wetgeving implementeren.<sup>83</sup> Er blijken echter wel een zeer beperkt aantal vrijstellingsgronden te zijn, zoals beschikkingen van de Commissie en groenboeken. Beschikkingen omdat ze een individuele draagwijdte hebben en groenboeken omdat ze opgesteld worden in de beginfase van de ontwikkeling van nieuwe regelgeving. De genoemde vrijstellingen werden vermeld in de handleiding voor de DOEB en werden geconstateerd in een interview met EU-ambtenaren.<sup>84</sup>

Belangrijk om hierbij op te merken is dat de Commissie door geen enkele specifieke bepaling van het gemeenschapsrecht van de EU verplicht wordt om een IA uit te voeren. Dit was één van de conclusies van Advocaat-Generaal, E. Sharpston, van het Europees Hof van Justitie in een zaak van Spanje tegen de Raad van de Europese Unie.<sup>85</sup>

### 2.3.3 Wie voert de IA uit?

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de IA ligt bij het *Directoraat Generaal (DG)* dat het beleidsvoorstel indient. Dit DG staat hierbij niet alleen, in de eerste plaats kan het altijd beroep doen op de steun en het advies van de andere DG's, die elk gespecialiseerd zijn in een bepaald

---

<sup>82</sup> The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). Evaluation of the Commission's Impact assessment System. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf): 2.

<sup>83</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 6.

<sup>84</sup> Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., & Larmuseau, I. (2006). Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving. Gent: LDR-milieuadvocaten.: 13.

<sup>85</sup> Europees Hof van Justitie. Conclusies van Advocaat-Generaal Sharpston – Zaak C-310/04. Blz. I-7310, nr. 82.

thema. Deze samenwerking leidt ertoe dat er met aspecten van verschillende domeinen wordt rekening gehouden, dit komt de kwaliteit ten goede en zorgt voor een bredere kijk op het beleidsvoorstel en de gevolgen ervan. Om tot een nog completere IA te komen is de medewerking en consultatie van anderen noodzakelijk, zo moeten naast andere DG's ook stakeholders in de analyse betrokken worden en is er vaak nood aan zowel interne als externe expertise.

Er moet een *Impact Assessment Steering Group (IASG)* opgericht worden bij elke IA om de samenwerking tussen de DG's te bevorderen en te vergemakkelijken. Uit de Roadmap moet blijken welke beleidsdomeinen gerelateerd zijn met het onderwerp van het beleidsvoorstel. De Roadmaps worden beschikbaar gemaakt in de voorbereiding van het CLWP. Hierdoor kunnen de DG's van de beleidsdomeinen die aan bod komen in de IA besluiten dat ze deel willen uitmaken van de IASG. De IASG waarborgt zo een breed perspectief bij het opmaken van de IA omdat er met meerdere invalshoeken rekening gehouden wordt. Op die manier worden het beleid en de strategie van andere DG's niet over het hoofd gezien bij de beleidsvorming en gebeurt deze op een consistente wijze.<sup>86</sup> Die IASG moet geraadpleegd worden tijdens elke fase van de IA en moet als laatste het werk beoordelen voor het wordt overgemaakt aan de *Impact Assessment Board (IAB)*.

Indien de richtlijnen en de expertise binnen de IASG niet volstaan, kan er ook nog altijd beroep gedaan worden op andere diensten van de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal. Daarnaast is de IAB ook beschikbaar om advies en ondersteuning te verlenen. De voornaamste taak van de IAB is de kwaliteit van een IA garanderen, dit wordt verder in de bespreking van de IA nog uitgebreid behandeld.

De bovengenoemde diensten binnen de Europese Commissie moeten zicht aan een strikte planning en timing houden. Het opstellen van een IA kost tijd en middelen, op basis hiervan wordt voor het aanvangen met de Roadmap een planning opgemaakt, die geïntegreerd wordt in de *Strategic Planning and Programming Cyclus* van de Europese Commissie. Na de planning kan gestart worden met de Roadmap, wanneer deze vervolledigd is, moeten beide documenten samen ingediend worden. De Roadmap bevat informatie over de verdere stappen die in het kader van een IA ondernomen zullen moeten worden en geeft hierbij een inschatting van de tijd die hiervoor nodig zal zijn. Normaal gezien duurt het meer dan één jaar om een volledige IA op te stellen, dus wordt aangeraden tijdig aan te vangen met de planning en de Roadmap voor een eventuele IA.<sup>87</sup>

### 2.3.4 Werking van de IA

Bij het opstellen van een IA moeten volgende stappen doorlopen worden:

1. Identificeren van het probleem;
2. Bepalen van de doelstellingen;
3. Bepalen van de beleidsopties;

---

<sup>86</sup> Robertson, C. (2008). Impact Assessment in the European Union. *Eipascope*, 2008/2, 17-21.

<sup>87</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 6-8.



4. Analyseren van de impact van de verschillende beleidsopties op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling;
5. Vergelijken van de opties;
6. Bepalen hoe het toezicht op en de evaluatie van het beleid zal gebeuren.

Deze stappen zullen nu elk kort besproken worden.

### ***Identificeren van het probleem***

Belangrijk hierbij is een precieze omschrijving van het probleem. Het volstaat niet om enkel aan te halen dat er een probleem is, het moet aangetoond worden met het nodige bewijsmateriaal. Vervolgens moet bepaald worden wat de oorzaak en de reikwijdte van het probleem is. Wat de reikwijdte betreft, moet bepaald worden of de impact van het probleem enkel voelbaar is binnen de grenzen van de EU of ook daarbuiten. Naast de reikwijdte, is het ook belangrijk te weten wie er precies getroffen wordt door het probleem. Ten slotte moet ook de impact op de duurzaamheid besproken worden.

Op basis hiervan moet bepaald worden of de EU mag ingrijpen en of een eventueel ingrijpen gerechtvaardigd is. Hierbij moeten het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht genomen worden.

Als blijkt dat de EU de bevoegdheid heeft om in te grijpen wordt een zogenaamd baseline scenario opgesteld dat als vergelijkingsbasis zal dienen. Het baseline scenario beschrijft de toekomstige evolutie van het probleem indien het huidige beleid ongewijzigd blijft, het gaat dus om de status quo situatie. Hierbij moet rekening gehouden worden met bestaande regelgeving en bestaand beleid van lidstaten, acties die reeds genomen werden door derden, evolutie van de relevante markten, de evolutie van trends die plaatshebben en de evolutie van factoren die de trends veroorzaken.

Bij het opstellen van het *baseline scenario* gaat men uit van een aantal veronderstellingen. Deze veronderstellingen kunnen wijzigen ten gevolge van externe factoren. Deze veranderingen in de variabelen kunnen gevolgen hebben voor de uitkomst van het baseline scenario. Men moet hier proberen op te anticiperen door middel van een *gevoeligheidsanalyse*, deze analyse laat toe de impact van verschillende veronderstellingen en de wijzigingen daarvan in kaart te brengen.

Als uit de voorgaande stappen binnen het identificeren van het probleem blijkt dat er een kans bestaat dat een bepaalde gebeurtenis zal plaatsvinden waarbij er mogelijk zware negatieve consequenties zullen zijn die onomkeerbaar zijn en er onzekerheid bestaat over wie er precies getroffen zal worden, dan moet er nog een bijkomende *Risk Assessment* plaatsvinden. Zodat er

eventueel al (tijdelijke) maatregelen genomen kunnen worden om het risico te beheersen. Dit is in lijn met voorzorgsbeginsel.<sup>88</sup>

### **Bepalen van de doelstellingen**

Op basis van het gedefinieerde probleem moet elke IA doelstellingen formuleren die direct verband houden met het probleem en de oorzaken ervan. Hiervoor moet er eerst een duidelijk beeld gevormd worden van de situatie die men wil bereiken met het beleid. Er zijn drie soorten doelstellingen:

- Algemene doelstellingen: tot wat wil het beleid bijdragen;
- Specifieke doelstellingen: welk specifiek domein wil men hierbij bereiken en wat is de precieze achtergrond van het beleid dat men wil integreren;
- Operationele doelstellingen: welke acties en maatregelen zijn hiervoor nodig.

Bij het opstellen van de doelstellingen, moet getracht worden een link te leggen met de andere stappen van de impactanalyse. Hierbij moet niet enkel rekening worden gehouden met de vorige stap, maar ook met de stappen die nog moeten volgen. Er moet voor een deel al vooruitgedacht worden.<sup>89</sup>

### **Bepalen van de beleidsopties**

De volgende stap in het proces is het bepalen van de verschillende mogelijkheden die er zijn om de geformuleerde doelstellingen te behalen. Er moet hierbij niet gefocust worden op enkele opties, maar er moet een poging gedaan worden om een groot aantal opties uitgebreid te analyseren. Dit leidt tot een hogere transparantie, het toont namelijk aan dat er meerdere opties zijn overwogen en geeft een motivering voor de genomen besluiten. Dit maakt het ook makkelijker om achteraf de gemaakte keuzes te verantwoorden. Vooral naar beleidsmakers en stakeholders toe is het belangrijk om duidelijk te maken waarom niet werd gekozen voor de optie die hun voorkeur wegdraagt.

Uit deze analyses blijkt ook meteen of de opties haalbaar zijn. Voor mogelijkheden die technisch of omwille van andere beperkingen onhaalbaar blijken, is een verdere analyse nutteloos. Ook opties die een gebrek aan efficiëntie en effectiviteit tonen kunnen geschrapt worden, net zoals de mogelijkheden die in strijd zijn met andere objectieven van de EU. Bij elke beleidsoptie moet apart worden onderzocht of het proportionaliteitsbeginsel niet geschonden wordt.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 21-26.

<sup>89</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 26-29.

<sup>90</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 29-31.

## **Analyseren van de impact van de verschillende beleidsopties op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling**

Het doel van deze stap, is een idee te krijgen van de directe en indirecte impact dat een beleidsvoorstel heeft op economisch, sociaal en ecologisch gebied. Op basis van deze analyse van de impact kunnen de verschillende alternatieven, geformuleerd in de vorige stap, met elkaar vergeleken worden. De impactanalyse gebeurt in drie fasen en aan de hand van een vragenlijst.

Ten eerste wordt per pijler nagegaan welke effecten plaatsvinden, zowel binnen als buiten de EU. Dit gebeurt door elke pijler op te splitsen in een aantal deelaspecten zodat elk thema aan bod komt in de analyse. Per deelaspect worden vervolgens een aantal vragen gesteld. Dit moet toelaten het volledige deelgebied te bestrijken. Zoals reeds aangegeven moet men proberen de gevolgen van de beleidsmaatregel kwalitatief, kwantitatief en in geldtermen weer te geven. Daarbij moet ook aangegeven worden wie er getroffen wordt, op welke wijze en wanneer de impact hiervan voelbaar is.

In de volgende fase worden de belangrijkste impacts verder in detail geanalyseerd. De klemtoon ligt hier niet zozeer op het in cijfers uitdrukken van de effecten die ontstaan, maar meer op de kwalitatieve beschrijving ervan. Er moet ook een inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijkheid dat de impact zich zal voordoen.

In de derde fase moet op basis van de uitvoerige kwalitatieve analyse getracht worden de effecten uit te drukken in opbrengsten en kosten. Ook administratieve kosten die ontstaan door het invoeren van nieuwe regelgeving moeten in rekening gebracht worden.

Ten slotte wordt nog gekeken of de verschillende opties in lijn zijn met de wens tot betere regelgeving. De toekomstige wetgeving moet duidelijk, eenvoudig, operationeel en afdwingbaar zijn.<sup>91</sup>

### **Vergelijken van de opties**

De opties moeten op basis van drie criteria met elkaar vergeleken worden. In de eerste plaats wordt er gekeken naar de effectiviteit van de beleidsoptie. De vraag is hier of de vooropgestelde doelstellingen behaald zullen worden. Naast de effectiviteit wordt bepaald of de doelstellingen op een efficiënte manier behaald worden in relatie tot de middelen die ingezet moeten worden. Als laatste moet nagegaan worden of de beleidsoptie niet in strijd is met de doelstellingen, de strategie en de prioriteiten van de EU.

---

<sup>91</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 31-44.

De manier waarop deze analyse gebeurt, mag zelf gekozen worden. Er worden wel drie analysetechnieken naar voren geschoven: een kostenbaten-analyse, een kosteneffectiviteitsanalyse en een multicriteria-analyse gebaseerd op kosten en baten.

Op basis van deze analyse en van de drie criteria wordt een rangorde opgesteld van de beleidsalternatieven. Dit kan gebeuren door de toekenning van scores op effectiviteit en efficiëntie. De moeilijkheid hierbij is te bepalen op welke criteria de scores zullen toegekend worden en hoe voor- en nadelen afgewogen zullen worden ten opzichte van elkaar.<sup>92</sup>

### **Bepalen hoe het toezicht op en de evaluatie van het beleid zal gebeuren**

Het doel van deze laatste stap is een aantal maatstaven op te stellen voor de doelstellingen die worden beoogd met het ingrijpen. Hiermee kan achteraf nagegaan worden of de implementatie van het beleid voor de gewenste resultaten heeft gezorgd. De evaluatie zou zo moeten gebeuren zodat ze niet enkel een bijdrage levert tot de opvolging van de doelstellingen, maar ook inzichten oplevert die toekomstige IA's kunnen verbeteren. De IA's zelf zijn niet van grote waarde tijdens de evaluatiefase, maar ze dragen wel bij tot het vormen van een kader waarbinnen de ex post evaluaties zouden kunnen plaatsvinden.<sup>93</sup>

### **2.3.5 Kwaliteit garanderen**

Na het voltooien van de IA-procedure, wordt de IA overgemaakt aan de IAB. Zoals eerder al werd aangehaald, is één van de functies van de IAB het verlenen van advies en ondersteuning bij het opstellen van de IA. De IAB is onafhankelijk van de beleidsmakers en de diensten die hierbij betrokken zijn en heeft dus een objectieve kijk op de beleidsvoorstellen. De vijf *senior officials* van de IAB worden gekozen op basis van hun kennis en expertise binnen de pijlers van duurzame ontwikkeling. Ze komen uit de DG's die het dichtst aansluiten bij de pijlers en worden verkozen binnen die DG's zelf. Er wordt van hen verwacht dat ze onafhankelijk opereren en invloed van de DG waarvoor ze voorheen werkzaam waren uitsluiten.<sup>94</sup>

Kennis en objectiviteit zijn vereist om de belangrijkste functie van de IAB uit te voeren, namelijk het voeren van een kwaliteitscontrole op de IA's. Hierbij kan de IAB ook beroep doen op externe expertise indien nodig. De besluiten van de IAB zijn niet bindend, ze hebben enkel tot doel de politieke besluitvorming te ondersteunen en de kwaliteit van toekomstige IA's te verhogen. Na het aannemen van een beleidsvoorstel door de Europese Commissie, worden de IA en de besluiten van

---

<sup>92</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 45-49.

<sup>93</sup> European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf): 49-50.

<sup>94</sup> Robertson, C. (2008). *Impact Assessment in the European Union. Eipascope, 2008/2*, 17-21.

de IAB voor iedereen beschikbaar gesteld. Dit draagt bij tot meer transparantie naar stakeholders en burgers toe.<sup>95</sup>

De IAB kan geen sancties opleggen indien de kwaliteit van de IA te wensen overlaat. Ze kan wel bevelen dat bepaalde zaken opnieuw bekeken of onderzocht moeten worden. Indien het DG verantwoordelijk voor de IA er niet in slaagt om op basis van de mening van de IAB de nodige aanpassingen door te voeren, kunnen het SG of andere DG's dit gebruiken als rechtvaardigingsgrond om een negatieve of geschorste mening te geven in de *Inter-Service Consultation*. Deze consultatie vindt plaats tussen de verschillende departementen van de Europese Commissie. Hier wordt nagegaan of alle regelgeving in verband met het opstellen van beleid gevolgd werd.<sup>96</sup> Bovendien heeft de Commissie duidelijk gemaakt voortaan enkel IA's met een positief rapport van de IAB te aanvaarden.<sup>97</sup> De IA's met een negatief advies kunnen op die manier geen bijdrage leveren tot het besluitvormingsproces.

De rapporten van de IAB zijn van het type SEC. Documenten van dit type moeten niet vertaald worden in alle talen van de verschillende lidstaten, meestal zijn ze beschikbaar in het Engels. Het is niet mogelijk voor het *DG Translation* om alle IA's te vertalen zonder dat dit zou zorgen voor een vertraging van de beleidsvorming. Op vraag van enkele lidstaten en stakeholders is de Europese Commissie er in juli 2006 mee akkoord gegaan om voortaan een *Executive Summary of the IA report*, wat een samenvatting van de opmerkingen van de IAB is, te publiceren. Deze is gelimiteerd wat betreft aantal bladzijden en stelt zo het *DG Translation* in staat om het document te vertalen in alle talen binnen de Europese Gemeenschap. Dit verhoogt de transparantie.

Het type SEC wijst er ook op dat het rapport van de IAB geen politiek document is waarmee de Europese Commissie moet instemmen. Het doel van het document wordt hiermee duidelijk, namelijk dat het moet fungeren als een hulpmiddel bij de besluitvorming.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> European Commission. (2011). *Impact Assessment Board*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm).

<sup>96</sup> European Commission. (2005). *Commission inter-service coordination on Radio Spectrum Policy*. [http://rspg.ec.europa.eu/\\_documents/documents/meeting/rspg7/rspg\\_05\\_89\\_int\\_coord.pdf](http://rspg.ec.europa.eu/_documents/documents/meeting/rspg7/rspg_05_89_int_coord.pdf): 1-2.

<sup>97</sup> European Commission. (2010). *The Working Methods of the Commission 2010-2014*. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010\\_1100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010_1100_en.pdf): 8.

<sup>98</sup> Robertson, C. (2008). *Impact Assessment in the European Union. Eipascope, 2008/2*, 17-21.



## Hoofdstuk 3: Vergelijking van de DOEB en de IA

In dit hoofdstuk worden de gelijkenissen en verschillen in de werking van de DOEB en de IA besproken. De werking van beide systemen zal op basis van hoofdstuk 2, dat gebaseerd is op de handleidingen voor beide testen, in tabelvorm worden gezet. Nadien zullen de punten van overeenstemming en verschil besproken worden op basis van de tabel.

### 3.1 Tabel werking DOEB en IA

	<b>DOEB</b>	<b>IA</b>
<b>Screeningsfase</b>	<p>- 7 vrijstellingscategorieën</p> <p>⇒ Geen vrijstelling: Quick Scan.</p> <p>- Quick Scan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Omvang en richting van de impact op de 3 pijlers van duurzame ontwikkeling en op de overheid wordt nagegaan a.d.h.v. een impactmatrix;</li> <li>○ Tijd, ruimte en de mate van onzekerheid komen ook aan bod.</li> </ul> <p>⇒ Is er een belangrijke impact op minstens één van de pijlers?</p> <p>Nee: Einde DOEB-procedure</p> <p>Ja: Scoping</p>	<p>- Beperkt aantal vrijstellingen</p> <p>⇒ Geen vrijstelling: Roadmap (ter vervanging van de Preliminary Impact Assessment).</p> <p>- Roadmap:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beschrijving beleidsvoorstel;</li> <li>○ Inschatting maken van de gevolgen, op basis hiervan een beeld vormen van welke analyses er moeten gebeuren en welke stappen er ondernomen moeten worden.</li> </ul> <p>⇒ Verdere analyse nodig of niet?</p> <p>Nee: Einde IA-procedure</p> <p>Ja: Impact Assessment</p>
<b>Scoping</b>	- Doel: Diepgang, werkwijze en	- Geen echte scopingfase, er

	<p>draagwijdte van de DOEB vastleggen a.d.h.v. 6 scopingvragen:</p> <p>1) Welk maatschappelijk probleem wordt aangepakt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aanleiding beleidsbeslissing;</li> <li>○ Doelstelling beleidsbeslissing.</li> </ul> <p>2) Welke alternatieve beleidsmaatregelen worden onderzocht?</p> <p>3/4) Hoe gebeurt het onderzoek en welke effecten worden onderzocht?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kwalitatieve benadering;</li> <li>○ Uitgebreidere impactmatrix;</li> <li>○ Neveneffecten en causale verbanden in kaart brengen binnen en tussen pijlers;</li> <li>○ Afwegen beleidsalternatieven.</li> </ul> <p>5) Wie wordt bij het onderzoek betrokken?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participatieve beoordeling, betrekken stakeholders en actoren uit het middenveld.</li> </ul> <p>6) Welke timing/diepgang is haalbaar?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Stappenplan opstellen met verwachte tijdsduur per fase.</li> </ul>	<p>wordt direct overgegaan naar de assessment. De Roadmap is wel uitgebreider dan een screening. Hierdoor gebeurt de scoping voor een deel in de Roadmap.</p>
<p><b>Assessment</b></p>	<p>- Verder bouwen op het kader dat werd gecreëerd in de scopingfase.</p> <p>- Dieper ingaan op belangrijkste effecten van het beleidsvoorstel en</p>	<p>- 6 stappen:</p> <p>1) Identificeren van het probleem</p>



	<p>de alternatieven.</p> <p>- Optie naar voren schuiven als beste beleid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Omschrijving probleem;</li> <li>o Bewijs leveren van probleem;</li> <li>o Oorzaak en reikwijdte;</li> <li>o Impact op duurzaamheid;</li> <li>o Subsidiariteit en evenredigheid;</li> <li>o Evolutie probleem (baseline scenario);</li> <li>o Risk assessment indien nodig, zodat aan voorzorgsbeginsel voldaan is.</li> </ul> <p>2) Bepalen van de doelstellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Algemeen;</li> <li>o Specifiek;</li> <li>o Operationeel.</li> </ul> <p>3) Bepalen van de beleidsopties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Haalbaar;</li> <li>o Efficiënt;</li> <li>o Effectief.</li> </ul> <p>4) Analyseren van de impact van de verschillende beleidsopties op de 3 pijlers van duurzame ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o 1<sup>e</sup> fase: effecten ontdekken a.d.h.v. een vragenlijst;</li> <li>o 2<sup>e</sup> fase: belangrijkste impacts uit vragenlijst analyseren (nadruk op het kwalitatieve);</li> <li>o 3<sup>e</sup> fase: op basis van de kwalitatieve analyse de effecten uitdrukken in</li> </ul>
--	---	--

		<p>kosten en opbrengsten.</p> <p>⇒ Nagaan of de opties voldoen aan de criteria van betere regelgeving.</p> <p>5) Vergelijken van de opties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Effectiviteit;</li> <li>○ Efficiëntie;</li> <li>○ Niet in strijd met doelstellingen, strategie en prioriteiten EU.</li> </ul> <p>⇒ Op basis hiervan een rangorde opstellen.</p> <p>6) Bepalen hoe het toezicht op en de evaluatie van het beleid zal gebeuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kader creëren waarbinnen ex post evaluaties kunnen plaatsvinden.</li> </ul> <p>⇒ Maatstaven opstellen die toelaten doelstellingen op te volgen.</p>
<b>Flankerende maatregelen</b>	Doel: voorstellen doen om negatieve effecten te verminderen of positieve effecten te versterken voor de geprefereerde optie.	Geen apart onderdeel van de IA-procedure.
<b>Kwaliteitsgarantie</b>	De POD Duurzame Ontwikkeling voert een controle uit op de inhoud van het samenvattingsformulier voor de scoping en assessmentfase. Er is geen controle voorzien op vrijstellingsformulieren en op de inhoud van quick scans.	Impact Assessment Board: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Uitvoeren kwaliteitscontrole;</li> <li>○ Leden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onafhankelijk van</li> </ul> </li> </ul>

		beleidsmakers; - Gekozen op basis van kennis en expertise; o Besluiten worden na aannname beleidsvoorstel publiek gemaakt, zowel het volledige rapport als een samenvatting.
--	--	--

### 3.1.1 Bespreking tabel werking DOEB en IA

Wat in het overzicht van de screeningsfase opvalt, is dat de DOEB vrij veel vrijstellingsgronden heeft in tegenstelling tot de IA. De vraag is dan ook of enkele van de vrijstellingen wel noodzakelijk zijn. De volgende stap van de screeningsfase heeft in beide analyses dezelfde doelstelling, namelijk het onderscheiden van de voorstellen waarvoor een uitgebreidere procedure vereist is.

Wanneer beide screeningsfases vergelijken, is de quick scan veel minder uitgebreid dan de Roadmap. Hierdoor vormt de quick scan een mindere basis om in een volgende fase op verder te bouwen dan de Roadmap. Bij de Roadmap moet het beleidsvoorstel beschreven worden en de voornaamste effecten worden onderzocht aan de hand van het baseline scenario. Bovendien wordt er al nagedacht over beleidsalternatieven en wordt gestart met de consultatie van externe expertise en stakeholders.

De quick scan daarentegen geeft enkel een beeld van de effecten die kunnen plaatsvinden. De effecten worden hierbij niet kwalitatief omschreven of in cijfers uitgedrukt, want het volstaat de effecten aan te geven met een '+' of '-' in de impactmatrix. Het beschrijven van de effecten op deze manier laat wel toe een grafische voorstelling te maken, wat een extra beslissingsinstrument kan zijn om te bepalen of er nog een verdere analyse nodig is. Wanneer er enkel een kwalitatieve beschrijving wordt gegeven van de effecten zoals in de IA, dan is een grafische voorstelling niet meteen mogelijk.<sup>99</sup>

Indien in de screeningsfase bepaald wordt dat de mogelijke impact van het beleidsvoornemen te groot is, gaat men over naar de volgende fase van het proces. Bij de DOEB is dit de scope. De scope van de DOEB is zeer uitgebreid en wordt in de richtlijnen duidelijk en in detail omschreven. De assessment daarentegen, het belangrijkste deel van de DOEB, wordt slechts kort aangehaald in de richtlijnen. Het enige advies en ondersteuning dat er wordt geboden, is dat het onderzoek uit de scopingfase als basis moet dienen voor de assessment. Hoe de assessment concreet opgesteld

<sup>99</sup> OECD. (2010). SIA screening of the interim report of the OECD green growth strategy.: 7.

moet worden, mag naar eigen goeddunken bepaald worden. Er bestaat dus geen blauwdruk over hoe een assessment er zou moeten uitzien.

Op Europees niveau wordt bij de IA geen scope uitgevoerd. Er is geen specifieke scope aanwezig, maar een aantal elementen van die bijvoorbeeld tot de scope van de DOEB behoren, zijn wel aanwezig binnen de Roadmap. De klemtoon bij de IA ligt op de assessment zelf en hieraan wordt ook veel aandacht besteed in de richtlijnen. De vragen waaruit vertrokken wordt bij de scope van de DOEB en de assessment van de IA komen in grote mate overeen en behandelen grotendeels dezelfde punten. Het grote verschil tussen zit in de analyse van de effecten, bij de DOEB gebeurt dit aan de hand van een uitgebreide impactmatrix en bij de IA aan de hand van een vragenlijst.

Een groot verschil tussen beide instrumenten schuilt enerzijds in het aantal dimensies dat wordt onderzocht en anderzijds in de tijdshorizon. In de impactmatrix van de DOEB is er naast de pijlers van duurzame ontwikkeling ook oog voor de effecten van een beleidsvoorstel op de overheid, waardoor er in totaal vier dimensies worden onderzocht. Bovendien moet er in de impactmatrix worden aangegeven of de impact voelbaar zal zijn op korte of op lange termijn. De dimensie overheid en de opsplitsing tussen korte en lange termijn is niet aanwezig bij de IA.

De vraag is waarom er een extra luik overheid werd toegevoegd aan de DOEB, omdat dit geen kernelement is van een SIA. De reden hiervoor werd duidelijk tijdens de interviews met de heer Van de Walle en Vaneycken. Wanneer een beleidsmaatregel voor een rechtstreekse impact zorgt op de economie, dan heeft dit ook automatisch een effect op de inkomsten en de uitgaven van de Staat. Het toevoegen van extra indicatoren, die het effect op de begroting zouden weergeven, aan het economische luik, zou voor verwarring en onduidelijkheid zorgen. Het is uiteindelijk wel een inschatting die de Inspectie van Financiën uiteindelijk moet maken. Bovendien zorgt een verandering in de begroting ervoor dat er in de verschillende departementen compensaties moeten gebeuren. Een maatregel kan ook tot gevolg hebben dat er extra uitgaven of besparingen nodig zijn in andere luiken dan het economische, om ook hier een zicht op te krijgen is het luik overheid van grote waarde.

Een verdere vergelijking van de impactmatrix en de vragenlijst toont aan dat de DOEB minder indicatoren bevat dan de IA. De impactmatrix moet verplicht volledig ingevuld worden, terwijl men in de vragenlijst enkel een vraag moet beantwoorden indien er een effect verwacht wordt. Wat de beste methode is, kan moeilijk bepaald worden. Wat wel vast staat, is dat de impactmatrix veel ruimte laat voor eigen interpretatie omdat de effecten niet omschreven worden en er geen gewichten zijn toegekend aan de antwoorden.

Verder zijn er nog enkele punten die in de IA aan bod komen en niet in de DOEB. Zo is er in de DOEB-procedure geen stap opgenomen die een kader opstelt waarbinnen toezicht en evaluatie van het beleid in de toekomst moet gebeuren. De inzichten die hierbij ontstaan en de informatie die op deze manier vergaard kan worden, kunnen de kwaliteit van toekomstige impactanalyses enkel ten goede komen.

Ondanks het feit dat de bevoegdheden van de verschillende overheden in België vastliggen, zou de opname van een onderzoek naar subsidiariteit binnen de DOEB wel eens interessant kunnen zijn. Bepaalde voorstellen van beleid of onderdelen daarvan kunnen misschien efficiënter worden uitgevoerd door lagere overheden, misschien kunnen ze hierbij ook bepaalde effecten ten gevolge van dat beleid beter onder controle houden of versterken. Dit zou zich vertalen in een beter beleid en in bijkomende voordelen voor onze samenleving.

Naast het subsidiariteitsbeginsel, wordt er ook extra aandacht besteed aan het voorzorgsbeginsel binnen de IA. Daarvoor is een *Risk Assessment* aangeraden om bijkomend onderzoek naar het risico op ernstige schade op korte termijn, zodat snel tijdelijke preventieve maatregelen genomen kunnen worden om het risico in te perken. Door dit te integreren in de DOEB creëren we een bijkomende zekerheid om aan het voorzorgsbeginsel te voldoen.

De kwaliteit van de DOEB wordt voor een deel verzekerd door de POD Duurzame Ontwikkeling. Verder staat hierover weinig vermeld in de richtlijnen van de DOEB. Op de website van de POD Duurzame Ontwikkeling is ook geen informatie te vinden over de controle zelf en welke maatstaven hierbij gebruikt worden.

De kwaliteitscontrole op de IA's wordt verzorgd door de IAB. Die bestaat bewust uit leden die onafhankelijk zijn van de beleidsmakers en de nodige kennis en expertise hebben. Die onafhankelijkheid van de leden moet in combinatie met het publiek maken van de IA's voor een grotere objectiviteit en transparantie zorgen. Dit moet de kwaliteit van de IA's verbeteren en uiteindelijk tot betere beleidsbeslissingen leiden.



## Hoofdstuk 4: Kwaliteitsvolle SIA

Na het aannemen en goedkeuren van Agenda 21 probeerden heel wat organisaties maatstaven en systemen op te stellen om de resultaten van hun reeds geleverde inspanningen te evalueren. Het probleem was echter dat er in de beginfase nog geen beeld bestond van hoe zo een analyse er moest uitzien en welke indicatoren hierbij essentieel waren.

De *Bellagio Principles for Assessment* werden opgesteld met als doel bestaande evaluaties te verbeteren en een kader te creëren om nieuwe analyses te ontwikkelen.

*“As to methods there may be a million and then some, but principles are few. The man who grasps principles can successfully select his own methods. The man, who tries methods, ignoring principles, is sure to have trouble.” (R.W. Emerson)*

Bovenstaande wijsheid wordt vaak gebruikt in presentaties over de *Bellagio Principles* en leent zich perfect om het doel en de waarde ervan te beschrijven. Er zijn vele methodes om een SIA te creëren en daar tegenover staan slechts een klein aantal kernelementen waarop men zich kan baseren. Als er vervolgens voor gekozen wordt om de elementen en de richtlijnen daaromtrent te negeren, dan is de impactanalyse gedoemd te mislukken.

De *Bellagio Principles* bevatten dus enerzijds richtlijnen om analyses uit te voeren. Anderzijds geven ze weer wat de noodzakelijke elementen zijn en op welke manier deze elementen getoetst kunnen worden. Om deze richtlijnen en essentiële elementen vast te stellen, bundelden onderzoekers hun ervaringen met pogingen tot het opstellen van impactanalyses. Verder wordt aangegeven hoe de resultaten van de toetsing best geïnterpreteerd en gecommuniceerd kunnen worden.<sup>100</sup>

In 2009 werd er een nieuwe versie van de Bellagio Principles opgesteld die bekend is onder de naam BellagioSTAMP (Bellagio **S**us**T**ainability **A**ssessment and **M**easurement **P**inciples). Er zal hier gebruik gemaakt worden van de originele Bellagio Principles omdat de omschrijving en uitwerking ervan zich beter leent voor het onderzoek dat in dit deel gevoerd zal worden.

In dit hoofdstuk zullen de DOEB en de IA geëvalueerd worden op basis van de *Bellagio Principles*. Per *principle* zal gekeken worden of het aanwezig is binnen de test, of binnen de visie en strategie van de overheid.

---

<sup>100</sup> Hardi, P., & Zdan, T. (1997). *Assessing Sustainable Development : Principles in Practice*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.: 1.

## 4.1 Bellagio Principles for Assessment

Volgende principes zullen geëvalueerd worden<sup>101</sup>:

- Duidelijke visie en doelstellingen afgestemd op die visie;
- Holistisch perspectief;
- Essentiële elementen (pijlers duurzame ontwikkeling);
- Aangepaste en duidelijk gedefinieerde scope;
- Praktijkgericht;
- Openheid;
- Effectieve communicatie;
- Brede participatie;
- Ongoing assessment;
- Institutionele capaciteit.<sup>102</sup>

Naast de Bellagio Principles zijn er nog een aantal vereisten voor een goede impactanalyse geformuleerd. Twee van deze vereisten zullen nog verder onderzocht worden. Zo zullen de DOEB en de IA getoetst worden op de coherentie tussen verschillende beleidsgebieden.<sup>103</sup> Het holistisch perspectief zal uitgebreid worden door er het voorzorgsbeginsel aan toe te voegen.<sup>104</sup> Onder 2.2.1 is de beschrijving van het voorzorgsbeginsel terug te vinden.

Met coherentie tussen de verschillende beleidsgebieden wordt de samenwerking en communicatie bedoeld, die plaatsvindt tussen de overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de impactanalyse. Zoals reeds werd beschreven, wordt het uitvoeren van een DOEB toegewezen aan een overheidsdienst op basis van de inhoud van het beleidsvoorstel dat geanalyseerd moet worden. Er wordt gekeken binnen welk domein het thema van het beleidsvoorstel valt en vervolgens wordt de dienst die verantwoordelijk is voor dat domein belast met de uitvoering van de DOEB. Voor de IA is dit het DG dat het voorstel heeft laten opnemen in de CLWP.

Vaak is het echter zo dat de effecten van een beleidsvoorstel zich zullen voordoen op meerdere domeinen, waardoor de invalshoek vanuit één bepaald domein niet langer volstaat. Om te weten welke effecten er in andere domeinen veroorzaakt kunnen worden en hoe die impact correct ingeschat kan worden, is de coherentie tussen de beleidsgebieden van groot belang. Andere diensten zouden als advies- en klankbord moeten fungeren voor de dienst die de impactanalyse

---

<sup>101</sup> Hardi, P., & Zdan, T. (1997). *Assessing Sustainable Development : Principles in Practice*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.: 2-4.

<sup>102</sup> De precieze omschrijving van de principes door Hardi & Zdan is terug te vinden onder bijlage 2.

<sup>103</sup> Jacob, K., Hertin, J., Bartolomeo, M., Volkery, A., Cirillo, M., & Wilkinson, D. (2004). *Ex-ante sustainability appraisal of national-level policies: a comparative study of assessment practice in seven countries. Paper presented at the 2004 Berlin Conference 'Greening of policies? Interlinkages and policy integration*. [http://iatools.jrc.ec.europa.eu/public/IQTool/ResearchImpactAssessment/Jacob\\_et\\_al-IAcountries.pdf](http://iatools.jrc.ec.europa.eu/public/IQTool/ResearchImpactAssessment/Jacob_et_al-IAcountries.pdf):15.

<sup>104</sup> Gasparatos, A., El-Haram, M. & Horner, M. (2008). A critical review of reductionist approaches for assessing the progress towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 286-311.: 305.



uitvoert. Om de coherentie te beoordelen zal gekeken worden naar de initiatieven die genomen zijn om de samenwerking tussen de verschillende diensten te bevorderen.

## 4.2 Toetsing van de DOEB en de IA aan de Bellagio Principles

In onderstaande tabel zal nagegaan worden of de elementen opgenomen in de Bellagio Principles aanwezig zijn binnen de DOEB en de IA en op welke wijze ze zijn geïntegreerd in de beide analyses. Daarnaast zullen ook de twee bijkomende principes *coherentie tussen beleidsgebieden* en *het voorzorgsbeginsel* in de tabel opgenomen worden. De inhoud van de tabel is gebaseerd op de handleidingen voor de DOEB en de IA en datgene wat aan bod kwam in hoofdstuk 2 en 3. Het gaat hier enkel om een studie over het instrument zelf en de richtlijnen die worden gegeven voor het gebruik ervan. Het gebruik zelf, de toepassing van de test, komt hier niet aan bod. Dit vormt het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

	<b>DOEB</b>	<b>IA</b>
<b>Duidelijke visie en doelstellingen afgestemd op die visie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzame ontwikkeling integreren in het beleid door bij de beleidsvorming aandacht te hebben voor de economische, ecologische en sociale gevolgen van een beleidskeuze.</li> <li>- Extra aandacht voor de effecten op de inkomsten en uitgaven van de staat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzame ontwikkeling integreren in het beleid door bij de beleidsvorming aandacht te hebben voor de economische, ecologische en sociale gevolgen van een beleidskeuze.</li> <li>- Extra aandacht voor betere regelgeving: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Subsidiariteit;</li> <li>o Proportionaliteit.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Holistisch perspectief</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor de algemene impact voor de samenleving als geheel met een duidelijke analyse van de effecten per pijler van duurzame ontwikkeling en de relaties onderling tussen de pijlers.</li> <li>- Zowel positieve als negatieve effecten.</li> <li>- Zowel kwalitatief als kwantitatief en in geldtermen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor de algemene impact voor de samenleving als geheel met een duidelijke analyse van de effecten per pijler van duurzame ontwikkeling en de relaties onderling tussen de pijlers.</li> <li>- Zowel positieve als negatieve effecten.</li> <li>- Zowel kwalitatief als kwantitatief en in geldtermen.</li> </ul>
<b>Holistisch perspectief:</b>	- Geen extra stap binnen de	- Risk assessment: tijdelijke

<b>Vorzorgsbeginsel</b>	DOEB-procedure.	maatregelen invoeren om risico te beheren.
<b>Essentiële elementen (pijlers duurzame ontwikkeling)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economische, ecologische en sociale dimensie duidelijk aanwezig.</li> <li>- Extra pijler: overheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economische, ecologische en sociale dimensie duidelijk aanwezig.</li> </ul>
<b>Aangepaste en duidelijk gedefinieerde scope</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitgebreide scope.</li> <li>- Tijdspectief: er moet duidelijk aangegeven worden in de impactmatrix op welke termijn de impact voelbaar zal zijn. Opdeling tussen effecten op korte en effecten op lange termijn.</li> <li>- Ruimte: lokaal, regionaal, binnen en buiten Europa.</li> <li>- Duidelijke omschrijving probleem en doelstellingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen echte scope, zit voor een deel in de Roadmap.</li> <li>- Tijdspectief: bij het invullen van de vragenlijst moet er aangegeven worden wanneer de effecten zich zullen voordoen.</li> <li>- Ruimte: binnen en buiten de EU.</li> <li>- Duidelijke omschrijving probleem en doelstellingen.</li> </ul>
<b>Praktijkgericht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impactmatrix zorgt voor link tussen visie/doelstellingen en indicatoren/assessment criteria.</li> <li>- Moeilijk beslissingen te nemen op basis van de waarden die gegeven worden in de uitgebreide impactmatrix ('+', '-').</li> <li>- Mits het toekennen van gewichten aan de toegekende waarden is er de mogelijkheid om de effecten grafisch weer te geven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vragenlijst zorgt voor link tussen visie/doelstellingen en indicatoren/assessment criteria.</li> <li>- De mate van gedetailleerdheid van de antwoorden op de vragenlijst is van belang bij het nemen van beslissingen.</li> <li>- Kwalitatieve antwoorden op de vragenlijst laten niet toe de resultaten grafisch weer te geven.</li> </ul>
<b>Openheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het resultaat, de data en specifieke methodes die gebruikt worden, worden niet publiek gemaakt en blijven dus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Na de aanname van een voorstel door de Europese Commissie worden de IA en het rapport van de IAB voor</li> </ul>

	<p>vertrouwelijk. Enkel ministers en hun kabinetten hebben inzage in de resultaten.</p>	<p>iedereen beschikbaar gesteld. De samenvatting van het IAB rapport is beschikbaar in alle talen binnen de Europese Gemeenschap.</p>
<b>Effectieve communicatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extern: Geen communicatie naar buiten toe.</li>   <li>- Intern: Richtlijnen bevatten instructies over hoe de samenwerking moet verlopen en schema's in de handleiding geven aan in welke fase en aan wie er documenten overgemaakt moeten worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extern: Goede duidelijke communicatie naar buiten toe door het beschikbaar stellen van de IA's en de rapporten van de IAB.</li>   <li>- Intern: Richtlijnen bevatten instructies over hoe de samenwerking moet verlopen en schema's geven aan in welke fase en aan wie er documenten overgemaakt moeten worden. <i>Impact Assessment Steering Groups (IASG's)</i> dragen bij tot een betere communicatie tussen DG's onderling en ook het Secretariaat Generaal.</li> </ul>
<b>Brede participaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er kan beroep gedaan worden op externe bureaus voor analyse van specifieke impacts.</li>   <li>- Het belang van participatie zou nog sterker benadrukt moeten worden en zou ook opgenomen moeten worden in de formulieren. (Geen aparte categorie voor stakeholders bij geraadpleegde bronnen op het quick scan formulier)</li>   <li>- Weinig aanbevelingen in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne en externe expertise in de meeste gevallen vereist.</li>   <li>- Input van stakeholders is noodzakelijk.</li>   <li>- Minimum standaarden opgesteld voor het consultatieproces: alle relevante partijen consulteren, duidelijkheid over het doel van de consultatie, publicatie van de consultaties en een</li> </ul>

	<p>handleiding om stakeholders of externe expertise bij de analyse te betrekken.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslissingsnemers worden niet in het opmaken van de DOEB betrokken.</li> </ul>	<p>minimumtermijn van 8 weken voor het consultatieproces.<sup>105</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslissingsnemers worden niet in het opmaken van de IA betrokken</li> </ul>
<b>Ongoing Assessment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De test wordt geëvalueerd, een voorbeeld daarvan is het verslag van de expertentafel die het aspect armoede binnen de DOEB onderzocht. Er zijn wel geen wijzigingen doorgevoerd aan het instrument op basis van de evaluatie.</li> <li>- Het instrument zelf kan vrij eenvoudig aangepast worden bij nieuwe omstandigheden, indicatoren kunnen makkelijk geschrapt of toegevoegd worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepalen hoe het toezicht op en de evaluatie van het beleid zal gebeuren: <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Opstellen van maatstaven voor het behalen van de doelstellingen te meten</li> </ul> </li> <li>Toekomstige IA's verbeteren op basis van de inzichten die latere evaluaties opleveren.</li> <li>- Instrument wordt ook in zijn geheel regelmatig geëvalueerd, op basis van de evaluaties worden aanpassingen doorgevoerd. Een resultaat hiervan was bijvoorbeeld de vervanging van de PIA door de Roadmap</li> <li>- Instrument zelf kan vrij eenvoudig aangepast worden bij nieuwe omstandigheden, indicatoren kunnen makkelijk toegevoegd of geschrapt worden.</li> </ul>
<b>Institutionele capaciteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data en informatie die binnen de overheidsdiensten aanwezig zijn, kunnen vrij uitgewisseld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen de verschillende DG's en het opzetten van een IASG,</li> </ul>

<sup>105</sup> Commission of the European Communities. (2002). Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf): 19-22.

	worden. Onder meer door de mogelijkheid tot het raadplegen van andere cellen van Duurzame Ontwikkeling.	waardoor data en informatie vrij uitgewisseld kunnen worden.
<b>Cohherentie tussen beleidsgebieden</b>	- Intern de aanbeveling om andere cellen van duurzame ontwikkeling bij de analyse te betrekken.	- IASG's dragen bij tot een betere communicatie tussen DG's onderling. Op basis van de Roadmap moet bepaald worden welke beleidsdomeinen gerelateerd zijn met het onderwerp van de IA. De DG's van de beleidsdomeinen die in aanmerking komen, zouden deel moeten uitmaken van de IASG.

### 4.3 Bespreking tabel

Op basis van de tabel kan geconcludeerd worden dat in beide instrumenten de kernelementen van de Bellagio Principles grotendeels aanwezig zijn. De principes werden gerespecteerd en op een eigen manier geïntegreerd in de test.

Opvallend bij de DOEB is de afwezigheid van openheid, deze beïnvloedt ook enkele andere principes voor een deel, zoals de brede participaties en effectieve communicatie. Meer transparantie in het proces zou de communicatie naar buiten toe verbeteren en ook het betrekken van stakeholders bevorderen. Hieruit blijkt dat een grotere openheid één van de belangrijkste werkpunten is voor de DOEB, aangezien de invloed van dit principe op de rest vrij sterk is.

Opvallend is wel dat er bij de IA een aantal zaken in het leven zijn geroepen om de organisatie en omkadering bij het uitvoeren van een IA te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn vooral terug te vinden in het consultatieproces. Zo moeten de IASG's de samenwerking tussen en de consultatie van DG's onderling vergemakkelijken. Er zijn standaarden opgezet om de raadpleging van stakeholders te verzekeren. Daarnaast is de IAB aanwezig als adviesorgaan gedurende het hele proces en geeft ze feedback aan de DG's. Dit soort initiatieven werden voor de DOEB niet genomen.

De tabel werd opgesteld aan de hand van de handleidingen en de inhoud van beide analyses. In het volgende hoofdstuk zal worden nagegaan of een aantal van deze principes die in theorie aanwezig zijn binnen het instrument of de handleiding ook in praktijk nog gerespecteerd worden. Enkele principes zoals bijvoorbeeld de *ongoing assessment* en de *institutionele capaciteit*, zijn beter te beoordelen vanuit een praktijkvisie. Deze zullen dan ook uitgebreid aan bod komen in het volgende hoofdstuk.



## Hoofdstuk 5: Vergelijking DOEB en IA in de praktijk

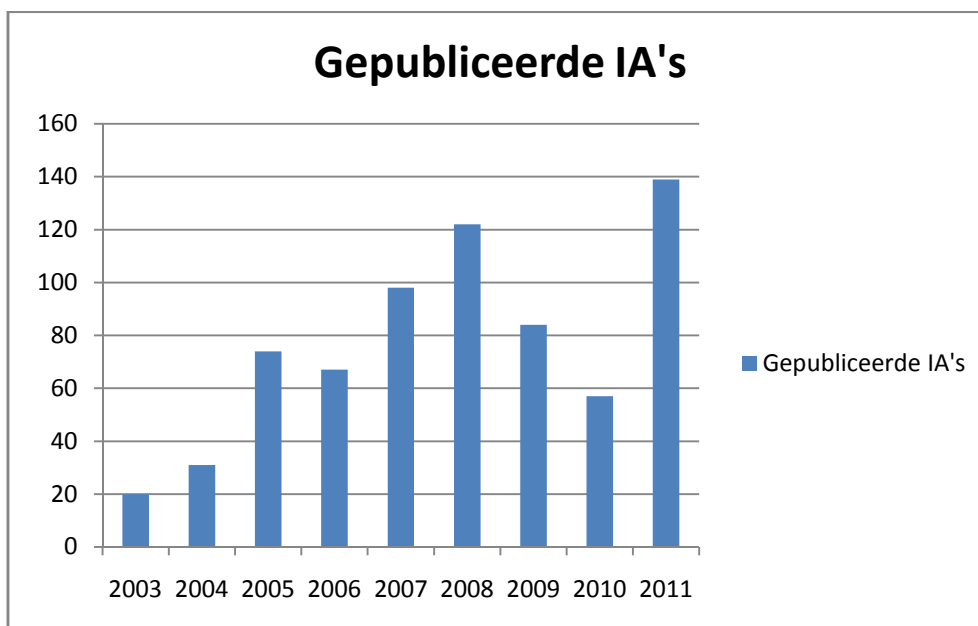
### 5.1 Impact Assessment in de praktijk

In het vorige hoofdstuk werd uiteengezet hoe een IA wordt opgesteld en welke elementen daarbij zeker aanwezig moeten zijn. In dit deel wordt nagegaan in welke mate de richtlijnen worden opgevolgd bij de uitvoering van een IA.

#### 5.1.1 Uitgevoerde IA's

Het eerste jaar na de invoering van de IA deden Wilkinson et al. een onderzoek naar de toepassing van de IA en de kwaliteit van de uitgevoerde IA's. Uit hun onderzoek naar de toepassing van de test bleek dat van de 580 voorstellen die gedaan werden in het CWLP van 2003, er slechts 43 een uitgebreide IA moesten ondergaan. In april 2004, ongeveer een jaar later was de IA volledig beschikbaar voor 21 van de 43 voorstellen.<sup>106</sup>

Alle IA's die uitgevoerd worden, kunnen na voltooiing geraadpleegd worden op de website van de Europese Commissie. Dit is een belangrijke stap om de transparantie te verhogen. De website bevat alle IA's die in een bepaald jaar werden gepubliceerd. De IA's die erop terug te vinden zijn, werden in dat jaar afgewerkt. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van het aantal gepubliceerde IA's voor de jaren 2003 tot en met 2011.



Figuur 5.1 Gepubliceerde IA's.

<sup>106</sup> Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.: 3-4.

Op basis van de grafiek kan gesteld worden dat er een zekere evolutie merkbaar is. Over de jaren heen steeg het aantal gepubliceerde IA's duidelijk met als uitzonderingen de jaren 2009 en 2010, waar het aantal terugliep. Vooral in 2010 werden er zeer weinig IA's afgewerkt. De verklaring hiervoor is de introductie van de nieuwe *Impact Assessment Guidelines* in 2009, die strenger waren dan de vorige richtlijnen.<sup>107</sup> Wanneer het jaar 2003 vergeleken wordt met 2011, waar er respectievelijk 20 en 139 IA's afgewerkt werden, dan is het aantal van 2011 bijna zeven maal groter dan het aantal in het jaar van de invoering. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aandacht voor de IA en het belang van de IA als beleidsinstrument door de jaren heen enorm gestegen is.

### 5.1.2 Roadmaps

De eerste stap binnen de IA vormt het opstellen van een Roadmap. Torriti onderzocht een 60-tal PIA's, de voorloper van de Roadmaps. Hieruit bleek dat de toepassing ervan niet altijd overeenstemt met de werkelijkheid. Zo bevatte de helft van de PIA's geen beleidsalternatieven. Op zich is dit geen probleem, maar dan moet aangegeven worden waarom bepaalde opties niet in aanmerking komen voor een grondigere analyse. Die verklaring voor het niet opnemen van de opties was echter ook niet aanwezig. Bij het bestuderen van de opties is vooral het baseline scenario belangrijk, dit is het scenario waarin de situatie ongewijzigd blijft. Deze optie moet later dienen als vergelijkingsbasis om de verschillende alternatieven, indien deze onderzocht werden, ten opzichte van elkaar af te wegen. Vaak wordt dit baseline scenario echter niet eens overwogen.

Een beeld vormen over welke personen geconsulteerd moeten worden, behoort tot de doelstellingen van een Roadmap. Dit moet de basis leggen voor een uitgebreidere consultatie om de transparantie te vergroten. Over het algemeen wordt consultatie in de meeste Roadmaps vermeld. Wat hierbij wel opvalt, is dat de aandacht voor consultatie enorm verschilt tussen de verschillende DG's. Dit verschil zit dan vooral in de gedetailleerdheid, zoals wie er precies geconsulteerd moet worden, op welke manier en op welk tijdstip de consultatie moet gebeuren.

De kwaliteit van de Roadmaps is dus voor een deel afhankelijk van het DG dat verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Daarnaast wordt er ook een kwaliteitsverschil opgemerkt tussen Roadmaps voor wetsontwerpen en niet-wetsontwerpen. Bij de niet-wetsontwerpen was er een groter aantal Roadmaps dat geen alternatieve opties bevatte.<sup>108</sup>

Sinds 2010 worden ook uitgevoerde Roadmaps publiek gemaakt op de website van de Europese Commissie. Op de website worden de Roadmaps van de beleidsvoorstellen, die tijdens dat jaar behandeld worden, weergegeven. Hiertoe kunnen ook beleidsvoorstellen behoren die werden overgebracht van het vorige jaar. Er staat ook vermeld of het Secretariaat-Generaal in samenspraak met het bevoegde DG beslist heeft dat een uitgebreide IA-procedure nodig is of niet.

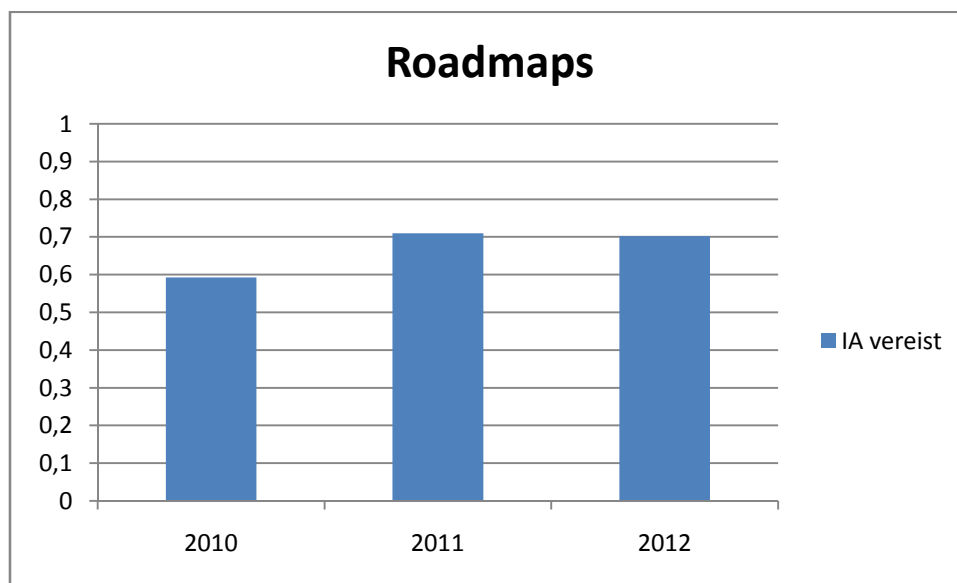
---

<sup>107</sup> European Commission. (2011). *Impact Assessment Board Report for 2010*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf): 14.

<sup>108</sup> Torriti, J. (2007). Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?. *Journal of Risk Research*, 10.: 250-254.



Voor het jaar 2010 zijn er 216 Roadmaps beschikbaar, op basis van die Roadmaps werd er beslist dat 128 beleidsvoorstellen een volledige IA moesten ondergaan. Voor 2011 waren dit er 238, waarvan er voor 169 beleidsvoorstellen een uitgebreidere IA gepland werd. De gegevens waren op het moment van het onderzoek nog niet compleet, maar voor 2012 waren er reeds 168 Roadmaps beschikbaar, uit 118 van die Roadmaps bleek dat een verdere IA-procedure vereist was. Dit aantal zal dus in de loop van het jaar nog wijzigen. Deze gegevens worden in percentages weergegeven in onderstaande grafiek. Voor respectievelijk 59%, 71% en 70% van de Roadmaps in 2010, 2011 en 2012, werd beslist dat de mogelijke impact van de beleidsvoorstellen ernstig genoeg was om aan een uitgebreider onderzoek onderworpen te worden.



**Figuur 5.2 Roadmaps.**

### **5.1.3 Assessment**

Om de toepassing van de assessment als onderdeel van de IA te omschrijven, wordt vertrokken van de bevindingen van Lee & Kirkpatrick. Zij gingen op zoek naar zwakheden bij een aantal uitgevoerde IA's en stelden op het einde van hun studie onderstaande tabel op. Hierbij moet wel vermeld worden dat het gaat om tekortkomingen die werden opgemerkt in bepaalde IA's, dit betekent niet dat ze in alle IA's voorkomen.

Table 6. Examples of weaknesses identified in the ExIA reports and processes<sup>a</sup>

---

**Area 1. Description of the problem, policy objectives and policy options**

- Problem identification : fundamental nature of the problem and its root causes are not satisfactorily identified.
- Difficulties observed in articulating high and low level objectives and achieving consistency between these.
- Range of policy options investigated is relatively narrow.

**Area 2. Description of options analysis methodology and findings**

- Unbalanced coverage of different types of impacts (economic, environmental and social; positive and negative; distributive effects, short and long-term effects).
- Various methodological weaknesses exist, causing assessment findings to be insufficiently substantiated.
- Deficiencies in options analysis and justification of choice of the preferred option.

**Area 3. Presentation of report findings**

- Deficiencies in the clarity and objectivity of the presentation findings.
- Absence of a non-technical summary for executive and non-specialist use.

**Area 4. Description of the assessment process**

- Insufficient time available in which to complete a satisfactory assessment.
  - Limitations in the range and type of expertise in the preparation of the assessment.
  - Lack of transparency in the process – including the timely availability of ExIA documentation for the external consultation process.
  - Inadequate arrangements for external consultation as an integral component of the assessment process.
- 

Note: <sup>a</sup> Each weakness does not necessarily apply in all cases reviewed, nor to the same degree

### Figuur 5.3 Geïdentificeerde zwakke punten in de IA.<sup>109</sup>

Op basis van de verdeling in deelgebieden van deze tabel zullen de tekortkomingen van de IA verder besproken worden. Dit zal gebeuren door resultaten van andere studies aan deze van Lee & Kirkpatrick toe te voegen.

Wanneer gekeken wordt naar *Area 1* in de tabel blijkt dat het soms in de eerste stap al fout loopt, namelijk bij de identificatie van het probleem. Meer bepaald bij de formulering van de aanleiding en de beschrijving van de oorzaken. De probleembeschrijving vormt nochtans de basis voor de rest van de assessment. Wanneer de context waarin het probleem plaatsvindt niet duidelijk is en enkele oorzaken van het probleem over het hoofd worden gezien, wordt het moeilijk potentiële beleidsopties te formuleren en op basis hiervan de juiste keuze te maken. Indien er onenigheid is over de doelstellingen van het beleidsvoorstel en welke doelstellingen prioritair zijn, leidt dit tot bijkomstige moeilijkheden voor het bepalen van de mogelijke beleidsopties.

Het aantal alternatieve beleidsopties dat onderzocht wordt, is niet altijd voldoende. Dit wordt bevestigd door de studie van Wilkinson et al., zij merkten op dat de meeste IA's tussen de twee en de vier opties onderzochten, maar het kwam ook voor dat er slechts één optie onderzocht werd. Hier voegden ze aan toe dat de opties meestal enkel binnen het domein van het DG gezocht werden, waardoor de verscheidenheid aan opties beperkt was.<sup>110</sup>

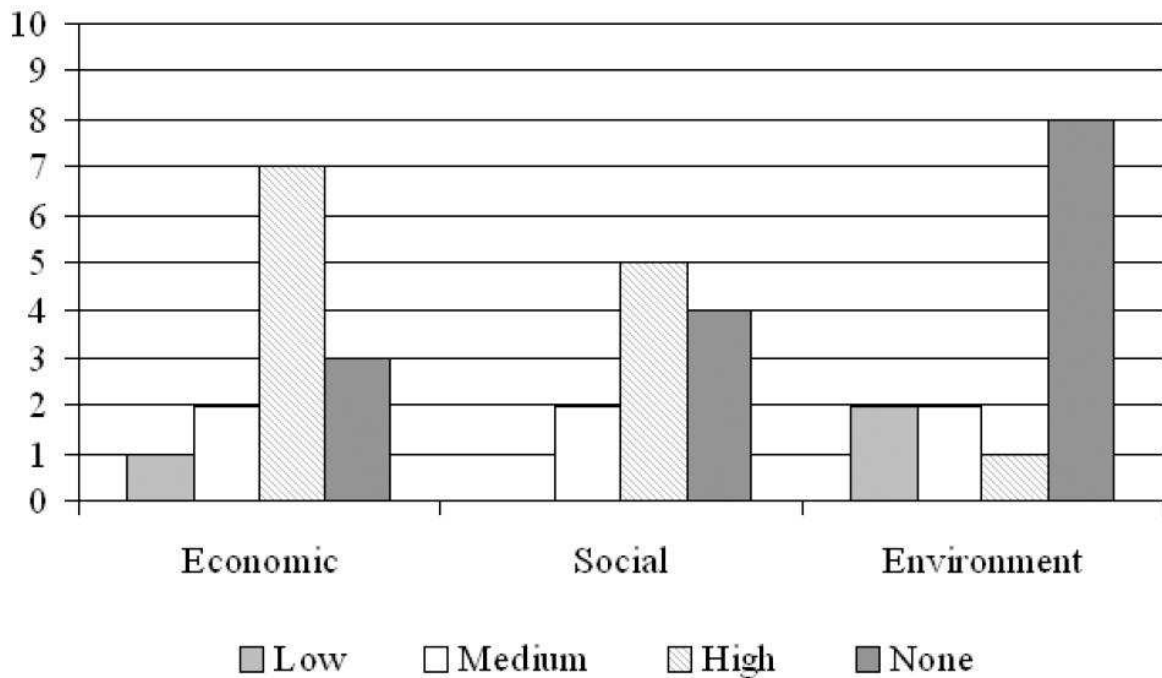
---

<sup>109</sup> Lee, N., & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24, 2006.: 31.

<sup>110</sup> Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.: 27.

Bij de bepaling van de opties zou ook rekening gehouden moeten worden met subsidiariteit en proportionaliteit. Ondanks dat dit duidelijk opgenomen is in de richtlijnen en essentieel is om de regelgeving te verbeteren, worden de principes niet altijd onderzocht.<sup>111</sup>

Binnen Area 2 in de tabel wordt aangehaald dat de verschillende effecten ongebalanceerd benaderd worden. Hiermee wordt bedoeld dat er niet binnen elke IA even veel aandacht wordt geschonken aan elke pijler en aan de richting van de impact (negatief of positief). Volgende figuur uit een onderzoek van Franz en Kirkpatrick bevestigt dit voor de pijlers.



**Figuur 5.4 Aanwezigheid pijlers duurzame ontwikkeling in IA.<sup>112</sup>**

Om de figuur op te stellen werd voor elke IA nagegaan hoeveel aandacht er geschonken werd aan elke pijler, respectievelijk kon dit geen, een lage, een middelmatige of een hoge mate van aandacht zijn. Op de x-as staan de pijlers vermeld, op de y-as staat het aantal IA's. Hieruit bleek dat de economische effecten iets uitgebreider werden onderzocht dan de sociale effecten. De ecologische impact kwam het minst aan bod in de onderzochte IA's.

Een verklaring voor de ongelijke benadering van de verschillende pijlers zou kunnen gevonden worden in de manier waarop ze onderzocht worden.<sup>113</sup> Zo blijkt dat het economische luik beter

<sup>111</sup> Renda, A. (2006). Impact Assessment in the EU: State of the Art and the Art of the State. [http://aei.pitt.edu/32591/1/30.\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf):65

<sup>112</sup> Franz, J., & Kirkpatrick, C. (2007). Integrating sustainable development into European policymaking: the role of impact assessments. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 9.: 148-154.

ontwikkeld is dan het ecologische en sociale luik. Wanneer een bepaald luik completer is omdat het meer aspecten van een pijler in rekening neemt, zullen er minder snel effecten over het hoofd gezien worden. Dit kan er dan ook toe leiden dat de economische effecten over het algemeen meer besproken worden dan de andere effecten en dat men hierbij meer oog heeft voor detail. Een andere mogelijke oorzaak voor de ongelijkheid tussen de pijlers is de informatie die beschikbaar is. Wat betreft de economische pijler, is er volgens Wilkinson et al. meestal voldoende informatie beschikbaar om een IA uit te voeren. Op ecologisch en sociaal vlak daarentegen is er een gebrek aan data. Hierdoor wordt de bespreking van de mogelijke effecten voor deze dimensies sterk beperkt. Ondanks de betere ontwikkeling van het economische luik, ontbreken er nog belangrijke economische componenten volgens Cecot et al.<sup>114</sup>

Wilkinson et al. merkten op dat de SIA in de beginsfase onvoldoende tot zijn recht kwam in het geïntegreerd geheel dat de IA vormde. Er werd te weinig rekening gehouden met de pijlers van duurzame ontwikkeling. Er vonden ook weinig trade-offs plaats tussen de verschillende elementen die zijn opgenomen binnen een bepaalde pijler.<sup>115</sup> Enkele jaren later is er wat betreft het betrekken van de pijlers in de IA, wel een verbetering merkbaar. Dit wordt ook duidelijk op basis van figuur 5.1. Deze stap voorwaarts kwam ook terug op het gebied van trade-offs. Dit verschilde echter wel sterk tussen de IA's, want de trade-offs binnen de verschillende pijlers gebeurden niet altijd.

Opmerkelijk is ook dat vaak de externe dimensie ontbreekt bij de bespreking van de effecten op de pijlers. Dit werd aangetoond in het onderzoek van Opoku en Jordan. Hiermee wordt bedoeld dat enkel de impact wordt onderzocht binnen de EU. Het oplossen van problemen van duurzame ontwikkeling binnen de EU heeft slechts weinig waarde als daarmee de problemen verplaatst worden naar buiten de EU.<sup>116</sup>

Volgende punt dat in de tabel besproken wordt, zijn moeilijkheden in het analyseren en vergelijken van de opties. Dit zou kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan kwantificering en monetaisering van de effecten. In de studies van Wilkinson et al. en Renda, werd geconstateerd dat de nadruk meestal lag op de kwalitatieve beschrijving van de effecten en niet zozeer op het in cijfers uitdrukken van kosten en baten.

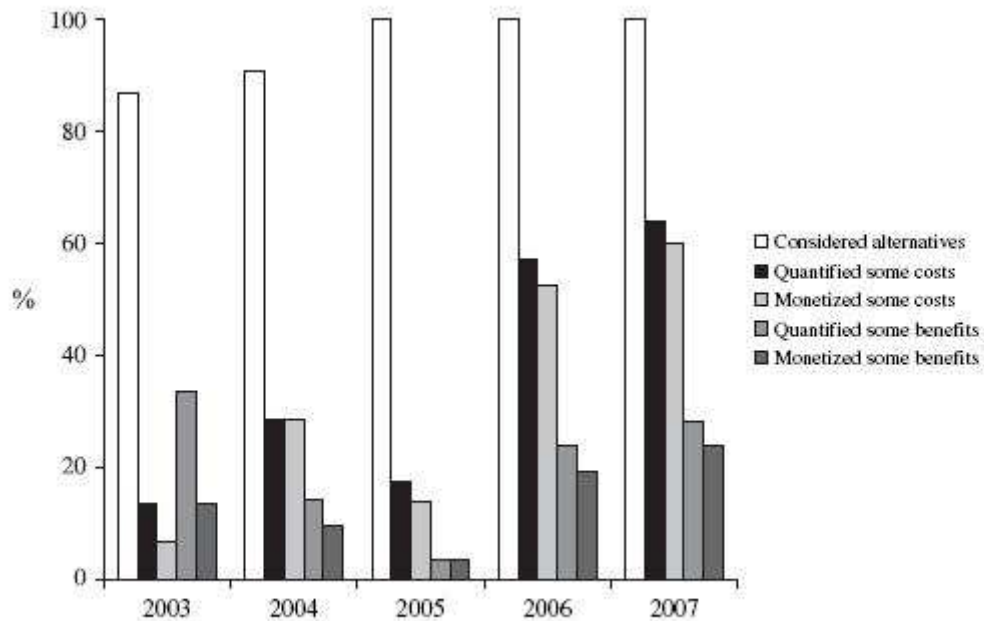
---

<sup>113</sup> The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). *Evaluation of the Commission's Impact assessment System*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf): 4.

<sup>114</sup> Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. : 406.

<sup>115</sup> Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.: 27.

<sup>116</sup> Opoku, C., & Jordan, A. (2004). *Impact Assessment in the EU: A global sustainable development perspective*. [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku\\_jordan\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku_jordan_f.pdf).: 3; 10-11.



**Figuur 5.5 Kwantificatie en monetarisatie in IA's.<sup>117</sup>**

Later blijkt dat er op het vlak van kwantificatie en monetarisatie wel een gunstige evolutie merkbaar is. Dit werd aangetoond door Cecot et al., die op basis van hun onderzoek bovenstaande grafiek opstelden. Er is een duidelijke trend merkbaar om steeds meer effecten te kwantificeren en te monetariseren. Opvallend hierbij is dat er wel een aanzienlijk verschil is tussen kosten en baten. Kosten worden eerder in cijfers en in geld weergegeven dan baten. Dit zou kunnen verklaard worden doordat er vaak geen baten zijn, dit is echter niet het geval. Bij 95% van de onderzochte IA's door Renda werden er baten verwacht. Slechts 14% van alle IA's drukten bijna alle baten uit in cijfers.

Op de grafiek zien we ook dat in de laatste jaren voor alle IA's alternatieven geformuleerd werden, enkel in de eerste twee jaar na invoering van de IA was dit nog niet het geval. Dit geeft wel een vertekend beeld omdat de impact van de verschillende alternatieven zelden berekend wordt. Vaak wordt uit de opties een keuze gemaakt en wordt vervolgens voor die geprefereerde optie de impact berekend. De andere opties worden dus niet verder uitgewerkt waardoor een grondige vergelijking niet meer mogelijk is.<sup>118</sup>

De resultaten in verband met het kwantificeren en monetariseren van effecten moeten wel enigszins gerelativeerd worden als we kijken naar het uitgangspunt bij SIA's, die het onderwerp vormen van deze masterproef. Bij SIA's staat de kwalitatieve beschrijving centraal. Bij de IA wordt de kritiek van te weinig kwantitatieve informatie vaak gegeven, de IA bestaat echter uit

<sup>117</sup> Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU.: 415.

<sup>118</sup> Renda, A. (2006). Impact Assessment in the EU: State of the Art and the Art of the State. [http://aei.pitt.edu/32591/1/30\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30_Impact_Assessment_in_the_EU.pdf).: 63-64.

verschillende partiële impactanalyses. Bij sommige van deze analyses ligt de focus op de kwantitatieve beschrijving, vandaar de gevormde kritiek. Het kwantificeren en moneteriseren van de effecten van verschillende beleidsopties kan voor een meerwaarde zorgen in het politieke besluitvormingsproces. Op het niveau van de besluitvorming zal eerder rekening gehouden worden met impactanalyses die meer bevatten dan enkel een kwalitatieve beschrijving van de effecten. Kwantitatieve gegevens laten beter toe de werkelijke impact in te schatten, terwijl kwalitatieve gegevens nog veel ruimte laten voor eigen interpretatie.

Binnen *Area 2* komt ook het probleem van de methodologie naar voren. Meer bepaald werd er bij het opstellen van de tabel opgemerkt, dat het niet erg duidelijk is hoe het analyseren van de opties en het verzamelen van gegevens moet gebeuren. Daarnaast wordt ook niet verklaard waarom de voorgestelde methodologie de juiste is. Dit schaadt de geloofwaardigheid van de resultaten van een IA, omdat de methodologie die erachter schuilt niet voldoende onderbouwd is.<sup>119</sup> Lussis ontdekte gelijkaardige problemen, hij spreekt over een *methodological blank* in het identificeren, voorspellen en analyseren van de impacten.<sup>120</sup>

Buiten het gebrek aan cijfermateriaal dat in de bespreking van *Area 2* werd aangehaald, zijn er nog enkele factoren die het vergelijken van de opties bemoeilijken. In *Area 3* van de tabel opgesteld door Kirkpatrick & Lee, wordt aangehaald dat er soms problemen zijn met objectiviteit. Ook uit de studie van *The Evaluation Partnership Limited* blijkt dat de objectiviteit niet gegarandeerd is en er soms toch nog politieke invloed aanwezig is. Op het moment van de studie waren er nog steeds IA's in de richting van een bepaalde optie geschreven.<sup>121</sup>

Ten slotte bevat *Area 4* een aantal gebreken die in meerdere studies naar voren kwamen. Zo blijken er over het algemeen onvoldoende middelen, tijd, expertise en technieken te zijn om kwaliteitsvolle IA's af te leveren. Het tijdsgebrek veroorzaakt vooral problemen bij de consultatie. De timing laat soms te wensen over, waardoor er reeds een keuze gemaakt is voor de consultatie heeft plaatsgevonden. Als de consultatie dan alsnog plaatsvindt, is ze slechts van weinig waarde. De stakeholderconsultatie varieert sterk afhankelijk van het DG dat verantwoordelijk is voor het opmaken van de IA.<sup>122</sup> Ook het probleem van onvoldoende middelen beïnvloedt de consultatie. Belangrijk hierbij op te merken is dat niet alle DG's over te weinig middelen beschikken, maar dat de verdeling ervan niet gelijk is over de DG's.<sup>123</sup> Dit zou het verschil in aandacht voor consultatie in

---

<sup>119</sup> Lee, N., & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24, 2006.: 29.

<sup>120</sup> Lussis, B. (2004). *EU extended impact assessment review*. <http://users.skynet.be/idd/documents/EIDDD/WP01.pdf>.: 12.

<sup>121</sup> The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). *Evaluation of the Commission's Impact assessment System*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf).: 4-6.

<sup>122</sup> Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.: 14.

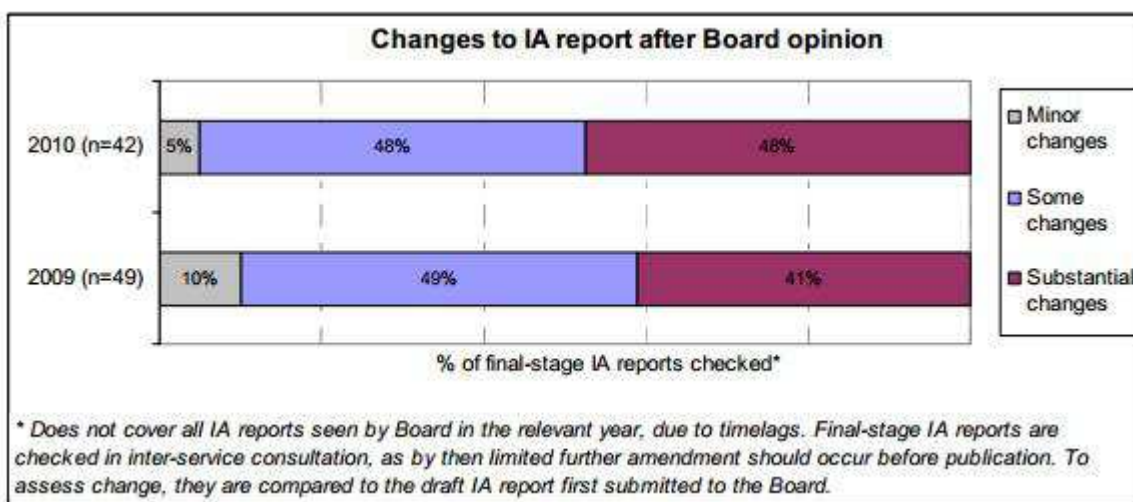
<sup>123</sup> Renda, A. (2006). Impact Assessment in the EU: State of the Art and the Art of the State. [http://aei.pitt.edu/32591/1/30.\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf).: 65-66.

de PIA's kunnen verklaren dat door Torriti werd ontdekt en de variatie in stakeholderconsultatie die Wilkinson et al. aanhaalden.

### 5.1.4 Kwaliteitsgarantie

De invoering van de IAB was een duidelijk signaal naar de Europese Commissie toe wat betreft kwaliteit en objectiviteit. Objectiviteit omdat men op deze wijze ondermeer politieke invloed op IA's wou ontmoedigen. Desondanks kan zoals eerder reeds werd aangehaald de afwezigheid van politieke invloed niet altijd volledig gegarandeerd worden.

Wat betreft kwaliteit, beïnvloedt de IAB duidelijk de IA's die worden opgesteld. Dat wordt aangetoond in onderstaande grafiek gebaseerd op IA's van 2009 en 2010.



Figuur 5.6 Wijzigingen in IA's na het rapport van de IAB.<sup>124</sup>

Uit de figuur blijkt dat in alle IA's wijzigingen doorgevoerd worden nadat de IAB haar mening heeft gegeven over de IA. De grootte van de veranderingen verschilt wel, maar een percentage van substantiële veranderingen van meer dan 40%, toont aan dat er duidelijk rekening gehouden wordt met de IAB. De IAB verhoogt op deze manier de kwaliteit en bereikt ook een zekere uniformiteit.

Bij de bespreking van de kwaliteit is het opvallend dat deze stijgt als de verwachte kost van het beleidsvoorstel hoger is.<sup>125</sup> Daarnaast doet er zich nog een opmerkelijk kwaliteitsverschil voor, namelijk tussen IA's voor wetsontwerpen en niet wetsontwerpen. Voor wetsontwerpen worden

<sup>124</sup> European Commission. (2011). *Impact Assessment Board Report for 2010*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf): 18.

<sup>125</sup> Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. : 406.

betere IA's opgesteld, hetzelfde geldt ook voor actieplannen van de EU.<sup>126</sup> Betere regelgeving wordt in deze gevallen niet in dezelfde mate nagestreefd.

### 5.1.5 Veralgemening

Uit het interview met Mevrouw De Vos bleek dat er bij de IA's soms een veralgemening gebeurt voor bepaalde lidstaten. Wanneer een bepaald effect of een bepaalde situatie zich voordoet in één of meerdere lidstaten, betekent dit niet noodzakelijk dat dit van toepassing zal zijn in alle lidstaten.

Hierbij werd een voorbeeld gegeven van een richtlijn voor KMO's die bepaalde dat er niet langer een balans moest worden opgemaakt bij de boekhouding. In de IA werd een inschatting gemaakt van de effecten die verwacht konden worden bij de invoering van de nieuwe richtlijn. Op basis van de situatie in enkele andere lidstaten werd bepaald dat de richtlijn over het algemeen voor een verbetering zou zorgen. Voor België bleek die inschatting echter volkomen verkeerd. De balans wordt in België door vele instanties gebruikt als bron van gegevens, indien de balans niet langer beschikbaar zou zijn, zou dit leiden tot extra kosten en moeilijkheden bij de gegevensverzameling. De veralgemening van de effecten in de IA zorgde voor foute conclusies voor ons land.

Dit voorbeeld toont aan dat het niet eenvoudig is om goede IA's op te stellen, het is vrijwel onmogelijk om de precieze impact van een beleidsmaatregel voor elke lidstaat na te gaan en er is dus wel een zekere veralgemening noodzakelijk. Die veralgemening houdt het gevaar in dat de IA niet representatief is voor alle lidstaten.

## 5.2 DOEB in de praktijk

In het onderzoek van Paredis et al. naar de methodologie en haalbaarheid van de DOEB voorafgaand aan de invoering van de test, was er het vermoeden dat de bruikbaarheid en effectiviteit van het instrument sterk afhankelijk zou zijn van de beleidscontext waarin het zou opereren.

Daarom werd de Belgische federale beleidscontext geanalyseerd in het onderzoek. Die analyse leverde zowel positieve als negatieve vooruitzichten op. Het aspect duurzame ontwikkeling was namelijk al voor een deel geïntegreerd in het federale beleid dankzij de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ondanks de invoering van de wet en de oprichting van een aantal organen om een duurzaam beleid te bevorderen, bleek het domein duurzame ontwikkeling slechts van inferieur belang in de federale beleidscontext.

Het federaal beleid ontstaat ook vooral binnen specifieke beleidsdomeinen, in die zin dat linken tussen verschillende domeinen vaak ontbreken omdat ze onafhankelijk van elkaar werken. Door

---

<sup>126</sup> The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). *Evaluation of the Commission's Impact assessment System*. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf): 4.



het gebrek aan horizontale integratie is het moeilijk om andere beleidsdomeinen te doen rekening houden met duurzame ontwikkeling bij de beleidsvoorbereiding. De beleidsvoorbereiding zelf is zeer complex en onduidelijk, het is onmogelijk om ze weer te geven in schematische vorm.

Bovendien was er in ons land weinig ervaring in verband met ex ante impactanalyses. De cultuur om stakeholders te betrekken bij onderhandelingen was wel voor een deel aanwezig. In het onderzoek van Paredis et al. werd hierbij het voorbeeld gegeven van het overleg tussen de overheid en de sociale partners dat regelmatig plaatsvindt. Het was echter wel niet de gewoonte om stakeholders te betrekken bij de voorbereiding van het beleid. De DOEB streefde in dit opzicht wel de consultatie van stakeholders na bij de beleidsvoorbereiding en het publiek maken van de resultaten daarvan.<sup>127</sup>

De bevindingen van de analyse van Paredis et al. tonen aan dat er voor de invoering een aantal struikelblokken aanwezig waren voor de bruikbaarheid en de effectiviteit van de DOEB. In dit deel wordt nagegaan in welke mate deze struikelblokken voor moeilijkheden hebben gezorgd in de praktijk en op welke manier. Daarnaast zullen ook andere factoren aan bod komen die de toepassing van de test tot nu toe bemoeilijkt hebben.

De bevindingen in dit deel zijn vooral gebaseerd op de interviews die in het kader van deze masterproef werden afgenomen. De functies van de geïnterviewden en de datums waarop de interviews plaatsvonden, zijn terug te vinden onder deel 1.2.2.2.

### 5.2.1 Uitgevoerde DOEB's

Tijdens de periode van 1 januari 2006 tot en met 30 september 2006 gebeurde er een onderzoek door de POD Duurzame Ontwikkeling naar de agendapunten van de Ministerraden die een DOEB-procedure zouden moeten ondergaan. Het onderzoek kwam er op vraag van de regering om een inschatting te maken van de toekomstige toepassing van de DOEB. Hieruit bleek dat zo'n 70% van de agendapunten onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen. De overige 30% zou vervolgens een quick scan moeten ondergaan, waarvan 28,5% van de beleidsvoorstellen vrijgesteld zouden worden van een uitgebreide DOEB-procedure. Dit betekent dat slechts 1,5% van de agendapunten een uitgebreide DOEB zou moeten ondergaan.<sup>128</sup>

Bovenstaande resultaten zijn slechts een inschatting en dateren van voor de invoering van de DOEB bij omzendbrief in 2007. Over de werkelijke toepassing en dus het aantal uitgevoerde DOEB's zijn slechts eenmaal gegevens vrijgegeven. Die kwamen er als antwoord op een parlementaire vraag betreffende "*Testen bij beleidsbeslissingen*". Toenmalig eerste minister

---

<sup>127</sup> Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccai, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P-M., Lussis, B., Varone F., Lavrysen, L., Thomaes, P., Risse, N. (2006). *Methodologie en haalbaarheid van DuurzameOntwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen.* [http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/CPgen/rappCP46sum\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_nl.pdf): 4-5.

<sup>128</sup> Lambrecht, J., Hens, L. (2007). *Stand van zaken m.b.t. duurzaamheidsbeoordeling.* [http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201\\_Jesse.pdf](http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201_Jesse.pdf): 11-12.

Herman Van Rompuy beantwoorde deze parlementaire vraag en probeerde meer duidelijkheid te schetsen omtrent de toepassing van de DOEB-test.<sup>129</sup>

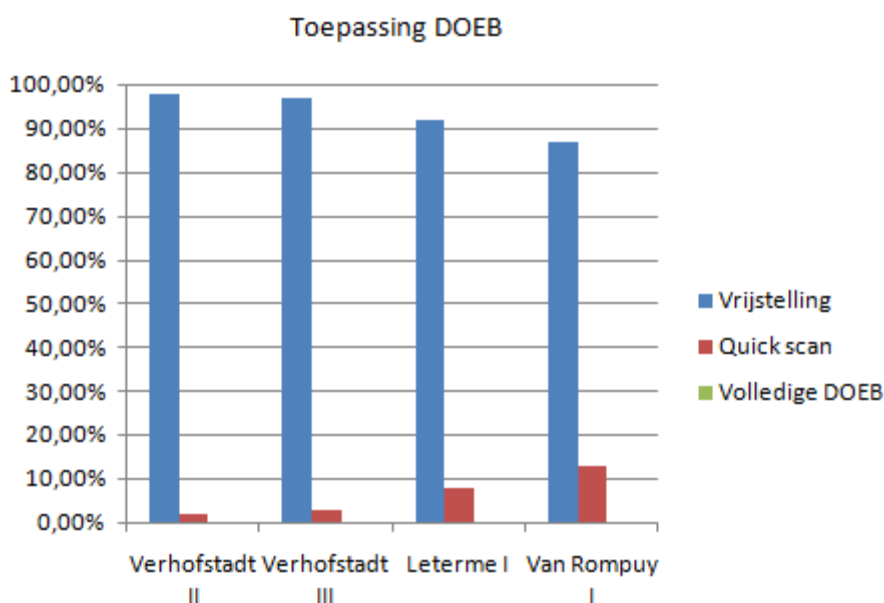
Zo werden er in 2007 in totaal 867 dossiers ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad, bij 264 dossiers hiervan werd een DOEB-formulier bijgevoegd. In 2008 waren dit 809 dossiers in totaal, waarvan er 221 voorzien waren van een DOEB-formulier. Van 1 januari 2009 tot 30 april 2009 ten slotte, moest de Ministerraad oordelen over 326 dossiers, 97 ervan met een DOEB-formulier. Hieruit kunnen weinig conclusies getrokken worden, omdat het bij vrijstelling door één van de vrijstellingsgronden van de omzendbrief niet verplicht is een formulier toe te voegen aan het dossier. Dit betekent dat dossiers zonder bijgevoegd formulier ofwel vrijgesteld kunnen zijn door de vrijstellingsgronden in de omzendbrief of dat de bepalingen in de omzendbrief niet gevolgd worden. Wanneer het beleidsvoorstel vrijgesteld wordt van een DOEB-procedure, kan er wel voor gekozen worden een extra motivering toe te voegen aan het dossier waarin verklaard wordt waarom het beleidsvoorstel vrijgesteld is van de DOEB. Hoeveel keer dat dit gebeurd is, blijkt niet uit de cijfers.

Daarnaast gaf de eerste minister nog cijfers die verzameld werden in een evaluatie van de toepassing van de DOEB door de POD Duurzame Ontwikkeling. De cijfers zijn weergegeven per regering. Gedurende de regering Verhofstadt II (maart 2007 tot december 2007) waren er vrijstellingen voor 97,7% van de dossiers en na een quick scan werd nog eens 2,1% vrijgesteld van een uitgebreide DOEB-procedure. Dit betekent dat 0,2% van de dossiers een volledige DOEB-procedure onderging, die 0,2% komt overeen met één dossier. Voor de regering Verhofstadt III (december 2007 tot maart 2008) waren de cijfers gelijkaardig, maar tijdens deze periode werd er geen enkele volledige DOEB opgesteld.

Daarnaast werd de toepassing van de test nog besproken voor de regering Leterme I (maart 2008 tot december 2008) en Van Rompuy I (januari 2009 tot mei 2009). Bij deze evaluatie werd er ook nagegaan of de vrijstellingen gerechtvaardigd waren. Tijdens Leterme I waren er voor 92% vrijstellingen, 71,4% van deze vrijstellingen werd achteraf als rechtvaardig bevonden. De overige 8% onderging een quick scan, die resulteerde in een vrijstelling voor alle dossiers. De regering van Rompuy I bestuurde daarna moment het land, de cijfers voor deze regering zijn gebaseerd op de eerste maanden van de regeerperiode. De vrijstellingen waren dit maal goed voor 86,75% van de dossiers, hiervan werd 72,7% als rechtvaardig beschouwd. De quick scan onderzocht ten slotte 13,24% van de dossiers. Er moest opnieuw geen enkele volledige DOEB uitgevoerd worden.

---

<sup>129</sup> QRVA 52 063. Doc. 2008200908536.



**Figuur 5.7 Toepassing DOEB.**

Op basis van deze grafiek is er wel een zekere evolutie te zien in het percentage dossiers dat rechtstreeks vrijgesteld is. Dit percentage neemt lichtjes af, maar blijft nog steeds zeer hoog. Die evolutie is te danken aan een initiatief dat werd genomen door de regering Letermé I. Er werd besloten meer aandacht te besteden aan de DOEB, mede doordat de toepassing tijdens de vorige regeringen aan de lage kant was. Hierdoor waren de verschillende administratieve diensten nog steeds niet vertrouwd geraakt met het nieuwe instrument. Daarom werd op de Ministerraad van 25 januari 2008 besloten dat elke minister tegen 7 maart 2008 minstens drie dossiers moest selecteren die aan een lichte DOEB onderworpen zouden worden voordat de eerste discussies tussen de kabinetten zouden plaatsvinden.<sup>130</sup> Met een lichte DOEB wordt hier het uitvoeren van een quick scan bedoeld.

Dit heeft duidelijk geleid tot een toename van het aantal quick scans. Die toename heeft echter wel niet geleid tot meer uitgebreide DOEB-procedures. Zo is er tijdens de vier regeringen die besproken werden slechts één volledige DOEB uitgevoerd. Die DOEB gebeurde onder de regering Verhofstadt II en vormde 0,2% van de dossiers die werden behandeld door de regering. Wat betekent dat na de quick scan alle dossiers, op één dossier na, werden vrijgesteld van een uitgebreide DOEB-procedure. Zoals reeds werd besproken, moet uit de quick scan blijken of er een belangrijke impact is op één van de pijlers. Indien dit het geval is, moet deze impact grondiger onderzocht worden. In totaal werden er tijdens deze vier regeringen samen, 2002 dossiers voorgelegd ter goedkeuring aan de Ministerraad. Het is vrijwel ondenkbaar dat er slechts één dossier was, waarbij er ex ante belangrijke effecten verwacht konden worden op de pijlers van duurzame ontwikkeling of op de begroting. Het percentage volledige DOEB's komt ook niet in de buurt van de schatting van de POD Duurzame Ontwikkeling van 1,5%.

<sup>130</sup> QRVA 52 049. Doc. 2007200804080.

Sinds 1 oktober 2011 is de wettelijke bepaling die de DOEB verplicht in werking getreden. Het is interessant om een eerste maal na te gaan of dit al voor een verbetering van de toepassing heeft gezorgd. Tussen 1 oktober 2011 en de Ministerraad van 15 maart 2012 werden er geen volledige DOEB's uitgevoerd, wel vonden er 35 voorafgaande onderzoeken plaats.<sup>131</sup> Door het gebrek aan een uitvoeringsbesluit dat bepaalt wat verstaan moet worden aan een voorafgaand onderzoek, is het niet volledig duidelijk wat hiermee precies bedoeld wordt. De omzendbrief is nog van toepassing, dus waarschijnlijk gaat het om de screeningsfase in zijn geheel, namelijk eerst een toetsing aan de vrijstellingsgronden opgenomen in het vrijstellingsformulier en indien nodig een quick scan. Aangezien er niet gesproken wordt over het aantal uitgevoerde quick scans, kan er dus niet uit afgeleid worden of dit heeft geleid tot een lager percentage vrijstellingen dan voorheen.

## 5.2.2 Oorzaken minieme toepassing

De oorzaak van de minieme toepassing valt niet toe te schrijven aan één bepaalde factor, maar er zijn meerdere factoren die een verklaring kunnen bieden. Vaak gaat het ook om een samenspel van factoren. De oorzaken en de manier waarop ze met elkaar gelinkt zijn worden in dit deel besproken.

### 5.2.2.1 Leerproces en politieke situatie

Om te beginnen mag niet vergeten worden dat de DOEB nog een vrij nieuw instrument is. Het werd pas ingevoerd in 2007, dus er kan ook niet meteen verwacht worden dat de toepassing ervan vlekkeloos verloopt en dat de kwaliteit vanaf het moment van invoering optimaal is. De test zit nog in een vrij vroeg stadium van zijn ontwikkeling en zoals verwacht kan worden zijn er nog een aantal gebreken aanwezig. Het is vooral belangrijk dat in de toekomst een les wordt getrokken uit deze fouten en dat men op basis van dat leerproces de juiste acties gaat ondernemen om de bestaande problemen te verhelpen.

Dit leerproces verliep niet altijd even eenvoudig en werd ook verstoord door het instabiele politieke klimaat van ons land de laatste jaren. De grafiek in figuur 5.7, die cijfers bevat voor de periode van maart 2007 tot mei 2009 toont dit voor een deel aan, want op minder dan drie jaar tijd bestuurden vier verschillende regeringen het land. De regeerakkoorden volgden elkaar op en moesten ook vaak zeer snel ten uitvoer gebracht worden, aangezien de resterende regeerperiode tot aan de volgende verkiezingen slechts van korte duur was. De korte regeerperiodes zorgden vooral voor heel wat problemen bij de planning en timing van de DOEB-procedures. De beslissingen moesten versneld genomen worden, waardoor er enerzijds te weinig tijd was voor de administraties om de DOEB grondig voor te bereiden. Anderzijds was het vrijwel onmogelijk om alle beleidsvoorstellen te verwerken doordat de administraties op een zeer korte tijdspanne overladen werden met nieuwe zaken die ter goedkeuring moesten worden voorgelegd aan de Ministerraad.

Niet enkel het aantal regeringen dat we de laatste jaren gekend hebben vormde een probleem, de regeringen beschikten ook niet altijd over een volledige beslissingsbevoegdheid. Zo was de

---

<sup>131</sup> Bijlage 3. Schriftelijke vraag aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling.

regering Verhofstadt III een soort interim-regering in afwachting van het vormen van Leterme I, die slechts de taak had gekregen om te beslissen over een aantal dringende dossiers. Verhofstadt III regeerde slechts enkele maanden, dus de impact op de toepassing van de DOEB was nog vrij beperkt. De impact was wellicht groter voor de ontslagnemende regering Leterme II, dit was een zogenaamde regering van lopende zaken om de continuïteit van het beleid te verzekeren. In de periode van april 2010 tot december 2011 was het bestuur in handen van deze regering. De bevoegdheden van deze regering omvatten enkel de lopende zaken. In geen enkele wettekst is opgenomen wat hieronder verstaan kan worden. Over het algemeen wordt het beschouwd als het uitoefenen van de dagelijkse bestuurstaak, bestaande uit routineaangelegenheden en beslissingen die met enige spoed genomen moeten worden.<sup>132</sup>

Het probleem dat zich stelt bij deze regeringen met beperkte beslissingsbevoegdheden is dat de kans op het uitvoeren van een quick scan of een uitgebreide DOEB enorm slinkt. Het belang van de beslissingen die genomen mogen worden is klein, in mindere mate is dit het geval bij de interim-regering, maar dit is zeker het geval bij een regering van lopende zaken. Wanneer het gaat om routineaangelegenheden is de impact van het beleidsvoorstel waarschijnlijk zeer beperkt en is de kans zeer groot dat ze rechtstreeks vrijgesteld worden van een DOEB. Beslissingen die gepaard gaan met spoed zijn, worden over het algemeen bij hoogdringendheid genomen en zijn ook vrijgesteld van een DOEB-procedure. Dit betekent dat deze periode weinig heeft bijgedragen tot het leerproces van de DOEB. In dat opzicht was de politieke impasse geen goede zaak voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de DOEB.

Dit blijkt ook uit het antwoord van voormalig Minister van Klimaat en Energie, P. Magonne, op de vraag hoe ver het stond met het uitvoeringsbesluit voor de DOEB. Zijn antwoord hierop was dat er in een regering van lopende zaken geen nood was aan het besluit omdat er geen reden is om het te gaan toepassen als er geen urgentie is. Daardoor werd het nemen van het besluit en de beraadslaging van de Ministerraad over het besluit uitgesteld.<sup>133</sup>

#### **5.2.2.2 Aantal vrijstellingsgronden en afwezigheid van controle**

Het aantal mogelijkheden tot rechtstreekse vrijstelling, lijkt ook een mogelijke verklaring voor de minieme toepassing van de DOEB-procedure. In die zin dat er veel vrijstellingscategorieën zijn en er dus meestal wel een bepaalde categorie is waaronder men het beleidsvoorstel kan plaatsen. Hierdoor is het vrij makkelijk om een vrijstelling te bekomen.

De 7 vrijstellingsgronden zoals ze nu zijn opgenomen, voorkomen voor een deel dat er tijd en middelen worden verspild aan dossiers waarvoor een DOEB weinig waarde kan bieden. Zo is het bijvoorbeeld bij de beslissing over installatiewerken in een bepaalde gevangenis weinig zinvol een DOEB-procedure op te starten en is het logisch dat deze een vrijstelling verkrijgt. Wanneer er daarentegen beslist moet worden over de bouw van een nieuwe gevangenis en de locatie daarvan

---

<sup>132</sup> FOD Binnenlandse Zaken. (2008). *Directie van de Verkiezingen*. <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=99&L=1>.

<sup>133</sup> QRVA 53 050. Doc. 201120120556.

dan zou een DOEB wel van grote waarde kunnen zijn. Met dit voorbeeld van de heer Van de Walle wordt aangetoond dat het grote aantal vrijstellingsgronden nodig is om nutteloze analyses te voorkomen. Het is dus niet zo dat er te veel mogelijkheden tot vrijstelling zijn, want ze hebben wel degelijk hun nut.

Het hoge percentage vrijstellingen vloeit dus voor een groot deel voort uit de inhoud van de verschillende voorstellen die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad. Het blijft wel een zeer hoog percentage, waardoor er toch vermoed kan worden dat er soms misbruik wordt gemaakt van de vele vrijstellingsgronden om een DOEB-procedure te omzeilen. Een controle hierop was blijkbaar niet voorzien bij de invoering van de DOEB. Er werd enkel gecontroleerd of de dossiers waren voorzien van de verplichte formulieren. De manier waarop de formulieren waren ingevuld, werd niet aan een controle onderworpen. Er was dus geen sprake van een kwaliteitscontrole op de vrijstellingen. Dit was ook niet voorzien voor de quick scans. De administraties bevoegd voor het uitvoeren van de DOEB waren hier ook van op de hoogte, waardoor niet kan uitgesloten worden dat er onterecht vrijstellingen werden toegekend, bijvoorbeeld bij tijdsgebrek.

Op de vraag of het een bewuste keuze was om geen kwaliteitscontrole in te voeren voor de DOEB gaven de heren Van de Walle en Van Geertsom een gelijkaardig antwoord. Namelijk dat het invoeren van een kwaliteitscontrole en de daaraan gekoppelde sancties en maatregelen zou gezorgd hebben voor een erg strikte toepassing van de DOEB. Dit houdt het gevaar in dat de DOEB een rem zou kunnen vormen op de besluitvorming en dit wou men voorkomen door zulke controles bij de invoering achterwege te laten.

De perceptie van de DOEB als remmend instrument overheerste, in plaats van de perceptie van de DOEB als hulpinstrument om tot betere regelgeving en beter beleid te komen. Er was ook onzekerheid over hoe de DOEB het proces van de beleidsvorming zou gaan veranderen aangezien er geen proefperiode had plaatsgevonden en enkel de inschatting van de POD Duurzame Ontwikkeling in 2006 kon dienen als een maatstaf voor de toekomstige toepassing van de DOEB. Wanneer zou blijken dat de DOEB te remmend zou werken op het beleid, kon er dus steeds teruggegrepen worden naar de optie om deze minder strikt toe te passen aangezien geen controle voorzien was. Bovendien was er de intentie om de DOEB geleidelijk aan zijn plaats te laten innemen in het besluitvormingsproces, het ging om een nieuw instrument waarvoor alle overheidsdiensten een zekere aanpassingstijd nodig zou hebben. In de beginfase was het daarom vooral belangrijk rekening te houden met de DOEB, door de formulieren in te vullen, ze aan het dossier toe te voegen en er zich van bewust te worden dat het hierbij om een verplichting ging.

De keuze voor geen controle in de beginfase van een nieuwe test was wel enigszins te verantwoorden aangezien de impact ervan moeilijk te voorspellen was. Zoals bij de ontstaansgeschiedenis werd besproken, was er wel vrij vroeg na de invoering reeds de intentie om een aantal zaken te veranderen door de DOEB wettelijk te verankeren, maar die intentie werd pas vrij laat in praktijk omgezet. De wettelijke verankering zou het omzeilen van de DOEB niet of in mindere mate mogelijk gemaakt hebben, zeker indien er bijvoorbeeld door middel van het

uitvoeringsbesluit een controle zou zijn ingevoerd op de aan de dossiers bijgevoegde DOEB-formulieren en op de correcte toepassing van de DOEB-procedure. Dit gebeurde helaas niet meteen, waardoor de mogelijkheid tot het omzeilen van een DOEB nog enkele jaren bleef bestaan.

Daarnet werd nog aangehaald dat er helemaal geen controle gebeurde op de vrijstellingen, dit klopt niet helemaal want er is ooit een zeer beperkte controle geweest. Het ging hier wel niet om een inhoudelijke controle, er werd enkel nagegaan of het vrijstellingsformulier van een motivering voorzien was volgens de heer Van de Walle. Indien het formulier geen motivering bevatte, werd het als niet-gerechtigd beschouwd.

De controle is enkel gebeurd voor de regeringen Letermé I en Van Rompuy I. Voor beide regeringen werd het percentage van gerechtvaardigde vrijstellingen gegeven in het antwoord op de parlementaire vraag. De percentages zijn van toepassing op de rechtstreekse vrijstellingen op basis van de vrijstellingsgronden in de omzendbrief en op de dossiers met een vrijstellingsformulier. Voor de regering Letermé I waren 77,6% van de vrijstellingen gerechtvaardigd. Tijdens de regering Van Rompuy I mochten 83,6% van de vrijstellingen ook daadwerkelijk vrijgesteld worden. Uit de afwezigheid van een motivering kan niet geconcludeerd worden dat het dossier geen vrijstelling had mogen verkrijgen. Het zegt daarentegen wel iets over de manier waarop met de vrijstellingen werd omgegaan. De kans is dan ook groot dat een aantal van deze dossiers wel degelijk een impact hadden op duurzame ontwikkeling. Zelfs als er van uitgegaan wordt dat de controles op een grondige manier gebeurden, dan konden er op dat moment weinig gevolgen uitgaan van de controles. Het was namelijk nog niet mogelijk sancties op te leggen, aangezien de DOEB nog niet wettelijk verankerd was. In dat opzicht kan er, met de huidige wettelijke basis en eenmaal het uitvoeringsbesluit er is, toch een aanzienlijke verandering verwacht worden.

### **5.2.2.3 Openheid en transparantie**

Een gebrek aan openheid kan ook beschouwd worden als een belangrijke oorzaak van de minieme toepassing van de test. De vrijstellingsformulieren, resultaten van quick scans en uitgevoerde DOEB's waren tot nu toe altijd vertrouwelijk. Het niet publiek maken van de resultaten zorgt ervoor dat niemand ervan op de hoogte is. Op die manier kan er achteraf niet nagegaan worden of er bij de besluitvorming rekening gehouden werd met de inhoud en de resultaten van de DOEB-procedure.

De Minister van Duurzame Ontwikkeling benadrukt wel dat niets de FOD's verhindert om de resultaten van hun DOEB's openbaar te maken. Momenteel hebben enkel de ministers en hun kabinetten inzage in de uitgevoerde DOEB, omdat het gaat om werkdocumenten die erop gericht zijn de kwaliteit van voorgesteld beleid te verhogen.<sup>134</sup> Hetzelfde geldt voor de Kafka test die later nog uitgebreider besproken worden. De resultaten van de Kafka test moeten net zoals de DOEB aan het dossier van een beleidsvoorstel toegevoegd worden dat moet worden goedgekeurd door de

---

<sup>134</sup> Bijlage 3. Schriftelijke vraag aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling.

Ministerraad. Binnen de Ministerraad zullen er niet snel opmerkingen gemaakt worden over het beleid van anderen op basis van de resultaten van de testen. De ministers en hun kabinetten hebben ook niet de tijd en de middelen om het beleid van anderen op te volgen en het is ook hun taak niet, tenzij ze ook de functie van Vice-Eerste Minister bekleden. Op die manier voegen de testen weinig waarde toe aan het besluitvormingsproces volgens mevrouw De Vos, voor de Kafka test heeft men die waarde iets kunnen verhogen door de minister bevoegd voor de test voor elke Ministerraad op de hoogte te brengen van de goede en slechte punten van voorgesteld beleid.

Openheid is samen met een brede participatie, zoals bijvoorbeeld het betrekken van stakeholders bij de beoordeling, cruciaal om tot een transparant geheel te komen. Wanneer er meer transparantie zou zijn, dan zou de DOEB een belangrijkere plaats kunnen innemen in het besluitvormingsproces omdat de resultaten ervan niet volledig genegeerd worden. Als de documenten raadpleegbaar zijn voor anderen, kunnen zij om een verantwoording vragen van de regering indien de aanbevelingen en richtlijnen van de DOEB niet gevolgd worden.

Bovendien zou het publiek maken van de DOEB ook meer mogelijkheden bieden voor externen om onderzoek te doen naar de DOEB, zoals in deze masterproef. Zulke studies kunnen enkel bijdragen tot een betere ontwikkeling van het instrument en dus tot een meer kwaliteitsvolle DOEB. Pas wanneer deze fase van meer transparantie bereikt wordt, zal het instrument continu verbeteren, zal het mee evolueren met nieuwe trends in duurzame ontwikkeling en zal de uiteindelijke doelstelling van de DOEB, om tot beter beleid te komen, werkelijk bereikt kunnen worden.

#### **5.2.2.4 Interpretatie van de DOEB**

In de beginfase was er een foute interpretatie van het uiteindelijke doel en de meerwaarde van de test volgens de heren Vaneycken en Van de Walle. Daarom kan gesteld worden dat de opvatting en het beeld dat men had van de DOEB een aanzienlijke rol heeft gespeeld in de niet zo strikte toepassing van de DOEB. Zo hadden velen het beeld dat de test enkel moest bijdragen tot een verhoogde aandacht voor duurzame ontwikkeling. De DOEB alleen als een middel om duurzame ontwikkeling meer in het beleid te integreren. Daarbij werd de onderliggende kerngedachte van beter beleid over het hoofd gezien. De functie van DOEB als bijkomend beslissingscriterium en ook vooral de ondersteunende rol van de test in de uiteindelijke besluitvorming was niet bij iedereen doorgedrongen.

De heer Van Geertsom voegt hier aan toe dat de foute interpretatie zijn oorsprong vindt in de manier waarop de DOEB werd ingevoerd. Het politieke draagvlak was nog niet helemaal aanwezig op het moment van invoering en daardoor werd het instrument onvoldoende ondersteund. Dit verklaart slechts een gedeelte van de foute interpretatie. De belangrijkste oorzaak is te vinden in de manier waarop de DOEB werd gepresenteerd en de uitleg die hierbij gegeven werd aan de verschillende administraties die in aanraking zouden komen met de DOEB. Daarnaast had de test van in het begin diepgaander moeten zijn. Die verdere diepgang kon bereikt worden door extra te wijzen op het belang van de consultatiefase, namelijk het raadplegen van stakeholders, externe



experts, andere overheidsdiensten en hun cellen van duurzame ontwikkeling. Hierdoor wordt het doel van de test duidelijk en kan men een idee vormen van de potentiële meerwaarde van de test.

#### **5.2.2.5 Planning en timing**

De laatste tekortkoming die onder dit deel besproken wordt, is de planning en timing. Er werd al eens kort verwezen naar de moeilijkheid van planning en timing door de instabiele politieke situatie. Dit is een bijkomende factor die voor problemen zorgt, want de timing verloopt over het algemeen moeizaam. Volgens de heer Van Geertsom wordt vaak pas in de eindfase van het beslissingsproces begonnen met de DOEB-procedure. In deze fase hebben er al heel wat discussies en onderhandelingen over het beleidsvoorstel en de uitwerking ervan plaatsgevonden. Heel wat veranderingen zijn aangebracht en compromissen gesloten, dan is het niet het moment om het geheel op de helling te zetten of in vraag te stellen op basis van de DOEB. De planning en timing zou zo moeten gebeuren zodat de DOEB een bijdrage kan leveren tot het besluitvormingsproces en dit mee kan oriënteren. De onduidelijkheid en de complexiteit van het beleidsvormingsproces, zoals werd aangegeven in het onderzoek van Paredis et al., maken de planning en timing er niet makkelijker op.

#### **5.2.3 Quick scans**

De voor- en nadelen van het instrument zelf en de inhoud ervan kwamen al voor een groot deel aan bod in deze masterproef. Kort samengevat is de impactmatrix zelf vrij makkelijk te gebruiken, de consultatiefase is wel cruciaal om de matrix naar behoren in te vullen. Het inschatten van de effecten en het besluit dat genomen moet worden op het einde van de quick scan, lijkt voor problemen te kunnen zorgen. Er moet namelijk besloten worden op basis van de verwachte effecten en de omvang van hun impact of verder onderzoek aangewezen is. De quick scan en de handleiding laten hieromtrent veel ruimte voor interpretatie. Er zijn een aantal criteria vermeld die moeten helpen om een besluit te nemen, maar deze zijn zeer vaag.

##### **5.2.3.1 Indicatoren impactmatrix**

Een discussiepunt dat altijd zal blijven bestaan voor de quick scan is de inhoud van de luiken die opgenomen zijn in de impactmatrix en de vraag of de luiken in evenwicht zijn. Op het eerste zicht lijken de luiken vrij goed in evenwicht, aangezien er voor elk luik 10 indicatoren opgenomen zijn. Het aantal indicatoren is echter geen goede maatstaf om te bepalen of er sprake is van een gelijkheid tussen de pijlers. In essentie draait het er om dat door het aantal opgenomen indicatoren de verschillende pijlers op een complete manier aan bod komen in de analyse. Voor het economische luik kan het bijvoorbeeld volstaan om met 10 indicatoren bijna het volledige domein van de economie te hebben opgenomen in de matrix. Terwijl bijvoorbeeld voor het sociale luik 10 indicatoren niet volstaan om tot een even complete analyse te komen, in dat opzicht zouden er misschien best enkele indicatoren toegevoegd kunnen worden om het volledige sociale luik te dekken.

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat er hier wat onenigheid over bestaat. Die onenigheid is voor een deel toe te schrijven aan de functie en het vakgebied van de geïnterviewden. De geïnterviewden die een vrij neutrale kijk op het geheel hebben, de heren Van de Walle en Vaneycken, in die zin dat ze gespecialiseerd zijn in duurzame ontwikkeling en niet specifiek naar een bepaalde pijler toe, vinden dat de pijlers zoals ze nu bestaan vrij gelijk zijn en dat er toch gesproken kan worden over een zeker evenwicht. De indicatoren voor de verschillende pijlers zijn bij de ontwikkeling van de impactmatrix voor de DOEB grotendeels overgenomen van de IA en hier is een lange politieke discussie aan voorafgegaan, vandaar dat verwacht kan worden dat het geheel in balans is. De heer Van Geertsom, een expert in armoede en maatschappelijke integratie, vindt dat er eerder sprake is van een onevenwicht tussen de luiken. Bijvoorbeeld het sociale luik en meer in het bijzonder het aspect armoede momenteel te weinig aan bod komt. De conclusie is dat het luik op dit moment niet compleet genoeg is.

De antwoorden worden voor een deel beïnvloed door de materie waarin de geïnterviewden gespecialiseerd zijn. Anderzijds geven de opmerkingen over het sociale luik aan dat er over dit onderwerp geen eensgezindheid is en dat er hier zeker nog werkpunten zijn. In dat opzicht zou er een grondige evaluatie van het instrument moeten plaatsvinden.

### **5.2.3.2 Toepassing van de quick scan**

Wat betreft de toepassing van de quick scan is er het volgende probleem. Afhankelijk van de inhoud van het beleidsvoorstel wordt de taak om de DOEB uit te voeren toegewezen aan een bepaalde overheidsdienst. Binnen die administratie wordt er vervolgens een expert aangeduid om de DOEB-procedure uit te voeren. In de handleiding van de DOEB is opgenomen dat deze expert in geval van moeilijkheden of bij gebrek aan kennis beroep in de eerste plaats beroep kan doen op de eigen cel van duurzame ontwikkeling. Daarnaast is er nog de mogelijkheid tot het raadplegen van andere cellen van duurzame ontwikkeling of externe expertise.

Uit de interviews blijkt dat deze optie tot het consulteren van anderen niet of nauwelijks gebruikt wordt. De persoon belast met het invullen van de quick scan doet dit vaak enkel op basis van zijn eigen kennis en expertise. Die kennis en expertise zijn normaal meer dan voldoende om de indicatoren in verband met zijn vakgebied te behandelen, maar volstaan niet voor het invullen van de andere indicatoren binnen dat luik en zeker niet voor de indicatoren van andere luiken. Dit betekent dat de kwaliteit van een quick scan vermoedelijk slechts voor één pijler van een voldoende hoog niveau is.

Een voorbeeld uit het interview met de heer Van de Walle toont dit aan. Een expert stelde een vraag over het invullen van een quick scan voor een ontwerp van koninklijk besluit voor de pijlers waarvan de expert geen uitgebreide kennis en expertise had. Op het eerste zicht leek er volgens die expert geen impact te zijn op deze pijlers, maar tijdens de conversatie en bij het dieper ingaan op het ontwerp van koninklijk besluit werd duidelijk dat er zich wel degelijk een aantal effecten zouden voordoen in deze pijlers. Dit voorbeeld toont aan dat het vrijwel onmogelijk is om een correcte inschatting te maken van de effecten van een beleidsvoorstel op indicatoren buiten het

vakgebied van de expert. Dit komt mede door de vele causale verbanden tussen de pijlers, waarbij het niet eenvoudig is om deze verbanden te leggen.

Mevrouw De Vos had het over een gelijkaardige ervaring en stelt dat er een gebrek aan pragmatisme is, de toepasbaarheid van DOEB in de praktijk laat te wensen over. Als de consultatie niet naar behoren plaatsvindt, is de bevraging momenteel te complex. Er zijn dus twee opties, namelijk de bevraging enkel richten op het essentiële ofwel het consultatieproces verbeteren, vergemakkelijken en ervoor zorgen dat het een vereiste wordt bij het uitvoeren van een quick scan.

Het proces stopt echter niet na het vervolledigen van de quick scan. Op basis van de ingevulde impactmatrix moet vervolgens de beslissing worden genomen of een verdere procedure vereist is. Wanneer de inschatting die gemaakt wordt foutief is of er een aantal effecten niet worden opgenomen, dan wordt het zeer moeilijk om hier de juiste keuze te maken. De beslissingscriteria opgenomen in de handleiding bieden hierbij weinig hulp omdat ze veel ruimte laten voor interpretatie. De problemen bij het uitvoeren van de quick scan, die hierboven beschreven werden, zouden het lage aantal volledige DOEB's kunnen verklaren.

### **5.2.3.3 Communicatie en consultatie**

Uit de bovengenoemde voorbeelden van de heer Van de Walle en Mevrouw De Vos wordt duidelijk dat de persoon belast met het uitvoeren van een DOEB hulp zou moeten vragen en advies zou moeten inwinnen om de procedure op een correcte manier tot een goed einde te brengen. Die ondersteuning moet eerst gezocht worden binnen de eigen overheidsdienst, namelijk bij de eigen cel van duurzame ontwikkeling. Er blijken zich echter problemen voor te doen bij deze consultatie.

De overheidsdiensten hebben namelijk volledige autonomie over hun eigen cel van duurzame ontwikkeling, waardoor er verschillen ontstaan in werking en activiteit tussen de verschillende cellen. In welke mate de cellen actief zijn, is vooral afhankelijk van het directiecomité van de overheidsdienst waartoe ze behoren. Binnen sommige directiecomités wordt er weinig belang gehecht aan de eigen cel van Duurzame Ontwikkeling. De heer Vaneycken sprak in dit verband over slapende cellen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het streven naar een duurzaam beleid niet binnen alle overheidsdiensten even serieus genomen wordt. Dit is ook opgenomen in het jaarverslag 2010 van de ICDO, namelijk dat duurzame ontwikkeling niet binnen alle FOD's op dezelfde wijze doorgedrongen is. De plaats van duurzame ontwikkeling binnen de FOD's en de prioriteit die eraan gegeven wordt, is niet overal gelijk.<sup>135</sup>

Een onderzoek van Kegeleirs naar de cellen van Duurzame Ontwikkeling bevestigt het beeld dat in de vorige alinea geschetst werd. In het onderzoek werd namelijk aangetoond dat er een zeer grote verscheidenheid bestaat tussen de cellen. De cellen verschillen van elkaar zowel in de wijze waarop

---

<sup>135</sup> ICDO. (2010). Jaarverslag 2010 – Samen op weg naar een duurzame toekomst. Brussel: POD Duurzame Ontwikkeling.

ze hun taken ten uitvoer brengen als in de manier waarop ze georganiseerd zijn. Dit weerspiegelt zich ook in de mate waarin de cellen actief zijn.<sup>136</sup>

Bij de oprichting werd ook al duidelijk dat niet alle overheidsdiensten even veel aandacht hadden voor de cellen. Zo moet er zoals bepaald in het koninklijk besluit van 22 september 2004 houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging, jaarlijks een actieplan opgesteld worden binnen elke cel, dit is één van de belangrijkste taken van de cellen. Voor 2005 moesten de actieplannen voor 31 december 2004 vastgelegd worden. Het opstellen van de plannen liep echter heel wat vertraging op. Daarom werd er op de Ministerraad van 22 juni 2005 een nota ingediend door voormalig Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, E. Van Weert, om een nieuwe deadline vast te stellen omdat er van de bepalingen van het koninklijk besluit afgeweken was. De vertraging werd toegestaan als een soort overgangsmaatregel. Een nieuwe deadline werd opgesteld om te wijzen op de ernst van het actieplan.

De uiterste datum voor het actieplan werd opnieuw niet gehaald door alle cellen, slechts 4 van de 15 cellen en het Ministerie van Landsverdediging hadden hun goedkeuring gegeven voor het definitieve actieplan van 2005. Dit toont aan dat niet alle overheidsdiensten even zwaar tillen aan de integratie van duurzame ontwikkeling in hun beleid. De staatssecretaris gaf enkele verklaringen voor het uistellen van het actieplan. Twee van die verklaringen hebben zeker ook een invloed op de DOEB. Enerzijds de beperkte middelen die sommige FOD's en POD's ter beschikking hebben, waardoor de directiecomités van de cellen later werden opgericht dan voorzien. Anderzijds hadden de ambtenaren die deel uitmaakten van de cellen, nog niet de nodige kennis en ervaring op het gebied van duurzame ontwikkeling.<sup>137</sup> Middelen en expertise waren dus niet altijd aanwezig bij de oprichting van de cellen. De inactiviteit van sommige cellen op dit moment doet vermoeden dat de situatie nog niet veel verbeterd is.

Dit heeft ongetwijfeld ook gevolgen voor de manier waarop de DOEB wordt toegepast binnen de verschillende overheidsdiensten. Dit blijkt ook uit de studie van Kegeleirs, waarin onderzocht werd of de cellen hun rol in het DOEB-proces naar behoren vervullen. Daarin werd geconstateerd dat de cellen op het moment van het onderzoek niet in staat waren om het DOEB-proces op te volgen, de persoon belast met het uitvoeren van de DOEB bij te staan of de nodige informatie te verschaffen en te centraliseren. Mede door de hierboven geschetste problemen in verband met de organisatie en activiteit van de cellen, maar ook door bijkomende factoren waar de cellen zelf geen vat op hebben. Zo worden ontwerpen van koninklijk besluit vaak uitgewerkt door de kabinetten of parastatale instellingen. De cellen worden hierbij niet of niet voldoende geïnformeerd over het

---

<sup>136</sup> Kegeleirs, A. (2009). *Institutionnalisation et apprentissage du développement durable au sein des administrations fédérales belges : le cas des « cellules DD »*. [http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires\\_en\\_pdf/MFE\\_08\\_09/MFE\\_Kegeleirs\\_08\\_09.pdf](http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_08_09/MFE_Kegeleirs_08_09.pdf).: 73-74.

<sup>137</sup> QRVA 51 090. Doc. 2004200504827.

ontwerp en de uitwerking ervan. Hierdoor beschikken ze niet over voldoende informatie en zijn ze niet in de mogelijkheid om hun taken tot een goed einde te brengen.<sup>138</sup>

Op de vraag of de cellen momenteel over voldoende middelen beschikken om hun rol te vervullen gaf de heer Vaneycken het antwoord dat dit afhankelijk is van de overheidsdienst waartoe ze behoren. De middelen van de cellen worden namelijk bepaald door de federale overheidsdienst waarvan ze deel uitmaken. Vandaar dat er zeker verschillen zijn tussen het pakket aan middelen waarover de cellen beschikken en er geen garantie is dat de middelen toereikend zijn.

Door de problemen bij het raadplegen van de cellen, rest er vaak enkel de optie om andere overheidsdiensten te consulteren. Uit de interviews kwam naar voren dat dit niet of nauwelijks gebeurt. Het gebrek aan horizontale integratie tussen de verschillende beleidsdomeinen speelt op die manier een belangrijke rol in de toepassing van de DOEB, zoals in het onderzoek van Paredis et al. werd verwacht.

Zoals reeds werd vermeld is het zonder consultatie onmogelijk om een correcte inschatting te maken van de verwachte effecten. Het raadplegen van experts is in deze fase noodzakelijk om de impact van een beleidsmaatregel te beoordelen en een onderbouwde beslissing te kunnen maken over het verdere verloop van de procedure. De verschillende administraties moeten onderling meer met elkaar in contact staan en communiceren over de verschillende beleidsvoorstellen die geanalyseerd moeten worden op hun impact. In dat opzicht zijn er momenteel geen hulpmiddelen ingevoerd of netwerken opgezet om de communicatie en samenwerking vlotter te laten verlopen.

Naast experts zouden ook stakeholders betrokken moeten worden bij de quick scan. Experts zijn gelimiteerd in hun kennis, het is voor hen niet altijd makkelijk om een perfect beeld te hebben van de huidige situatie om op basis daarvan een uitspraak te doen over de gevolgen in de toekomst. Stakeholders daarentegen kunnen de inzichten geleverd door de experts aanvullen op basis van hun eigen ervaringen en op deze wijze van zeer grote waarde zijn bij het opmaken van de quick scan.

Aangezien de drempel om stakeholders te consulteren groter is dan het contacteren van overheidsdiensten, kan vermoed worden dat ook stakeholders zelden werden betrokken in het proces. Dit vermoeden is ook reeds bevestigd in een evaluatie van de test, het was namelijk één van de bevindingen van de expertentafel rond de DOEB.<sup>139</sup> Het afwezig zijn van een traditie om stakeholders te betrekken in de beleidsvoorbereiding speelt hierbij ook een belangrijke rol.

---

<sup>138</sup> Kegeleirs, A. (2009). Institutionnalisation et apprentissage du développement durable au sein des administrations fédérales belges : le cas des « cellules DD ». [http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires\\_en\\_pdf/MFE\\_08\\_09/MFE\\_Kegeleirs\\_08\\_09.pdf](http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_08_09/MFE_Kegeleirs_08_09.pdf).: 36-38.

<sup>139</sup> POD Maatschappelijke Integratie (2011). Expertentafel, het aspect armoede binnen de DOEB-test. <http://www.mi-is.be/be-nl/armoedebeleid/expertentafel-het-aspect-armoede-binnen-de-doeb-test>.

## 5.2.4 Scoping en Assessment

Opvallend in de handleiding was de uitgebreide, zeer gedetailleerde scopingsfase en de slechts zeer vaag omschreven assessmentfase. Dit zou echter geen problemen mogen opleveren bij het uitvoeren van een assessment volgens de heren Van de Walle en Vaneycken. Wanneer de scoping grondig wordt uitgevoerd, vormt deze de basis voor de assessment. In de assessment komt het erop neer diepgaander in te gaan op de verwachte effecten die reeds omschreven werden in de quick scan en de scoping. De effecten in de uitgebreide impactmatrix moeten vooral kwalitatief beschreven worden aangezien de DOEB een SIA is, waarbij een kwalitatieve beschrijving primeert op een kwantitatieve uitwerking van de effecten.

Bovendien is elk beleidsvoorstel anders en vergt de specifieke inhoud van het beleidsvoorstel vaak een andere aanpak in de uiteindelijke assessmentfase. Het onderzoek dat gevoerd moet worden is afhankelijk van de maatregel, daarom is het moeilijk een soort blauwdruk op te stellen van hoe zo een assessment er precies zou moeten uitzien. Een omschrijving van de assessmentfase zou niet altijd geschikt zijn voor en toepasbaar op elk onderwerp.

## 5.2.5 Institutionele capaciteit

De geschetste problemen in de quick scan in verband met consultatie komen ook zeker terug in de scoping en assessment. Deze problemen zijn niet enkel te wijten aan een gebrek aan consultatie, maar ook aan een gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen de verschillende cellen van duurzame ontwikkeling. Die samenwerking zou ook moeten plaatsvinden buiten de cellen van duurzame ontwikkeling en tussen de verschillende overheidsdiensten in het algemeen. Tussen de verschillende diensten zouden er gegevens uitgewisseld moeten worden, dit is ook van belang bij de quick scans. Bij de quick scan kunnen de gegevens er namelijk toe bijdragen dat de verwachte effecten beter ingeschat kunnen worden. In de scoping en de assessment zijn de data als input van nog van groter belang omdat de effecten in deze fases meer in detail onderzocht en beschreven worden.

De vraag is of de nodige data aanwezig zijn binnen de verschillende overheidsdiensten en of ze geschikt zijn voor gebruik in de DOEB. Deze vraag kan niet beantwoord worden op basis van ervaringen met het uitvoeren van bijvoorbeeld een scope of assessment aangezien ze nog te weinig werden toegepast. Uit de interviews blijkt wel dat de verwachting is dat er hier problemen kunnen optreden. Het zou onrealistisch zijn te veronderstellen dat alle data ergens binnen de overheid aanwezig zijn. Indien van de veronderstelling uitgegaan wordt dat als de data beschikbaar zijn, dat ze binnen de overheidsdiensten uitgewisseld kunnen worden, dan vormt dit nog geen garantie voor de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de gegevens. De heer Van de Walle wijst er dan ook op dat beschikbare gegevens met de nodige voorzichtigheid gebruikt en geïnterpreteerd moeten worden. Bovendien zijn de gegevens niet meteen gebruiksklaar, wat betekent dat ze nog voor een deel omgezet of bewerkt moeten worden om klaar te zijn voor specifiek gebruik binnen een bepaalde DOEB. Dit vraagt enorm veel tijd en middelen, die vaak niet aanwezig zijn.

## Hoofdstuk 6: Voorstellen ter aanpassing en verbetering van de DOEB

Hoofdstuk 5 beschreef de zwakheden en tekortkomingen van de DOEB. In dit hoofdstuk wordt getracht een aantal voorstellen te doen ter verbetering van de DOEB, zowel om de toepassing ervan te verhogen als het instrument zelf te verbeteren. De oplossingen voor de problemen worden onder meer gezocht in andere ex ante impactanalyses. De IA komt hiervoor in aanmerking, maar ook SIA's van andere landen.

In het vorige hoofdstuk werd ook duidelijk dat de beleidscontext in ons land een belangrijke invloed heeft op de toepassing en bruikbaarheid van de DOEB. Vandaar dat ook de vergelijking met andere Belgische ex ante impactanalyses gemaakt zal worden. Ze vinden plaats in dezelfde context, in dat opzicht kunnen ze waardevolle inzichten leveren voor de DOEB. Ook de voorstellen die naar voren kwamen in de interviews zullen hier aan bod komen.

### 6.1 Ontwerp van koninklijk besluit

De wettelijke verankering van de DOEB zou in de eerste plaats moeten zorgen voor een verbetering van de toepassing van de DOEB. Aan de wet kan echter pas echt een gevolg gegeven worden als het uitvoeringsbesluit genomen is. Dat uitvoeringsbesluit gaat de toekomst van de DOEB in de volgende jaren voor een groot deel bepalen. Daarom is het in dit hoofdstuk essentieel om een beeld te hebben van hoe het uitvoeringsbesluit er zal uitzien. Want een deel van de problemen kunnen misschien al verholpen worden door het nieuwe besluit.

Op 9 mei 2012 werd een schriftelijke vraag beantwoord die in het kader van deze masterproef gesteld werd aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling, S. Vanackere. Uit het antwoord wordt duidelijk dat de voorbereiding van het besluit toevertrouwd is aan de POD Duurzame Ontwikkeling. Omtrent het uitvoeringsbesluit vonden er op het moment van antwoord bilaterale contacten plaats tussen de POD Duurzame Ontwikkeling, de *Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV)* en de *Inspectie van Financiën*.<sup>140</sup> De rol van de Inspectie van Financiën in het besluit wordt in dit deel nog besproken, de reden voor het betrekken van de DAV wordt uitgebreid uiteengezet in het volgende hoofdstuk.

Wanneer er een consensus bereikt is tussen de betrokken overheidsdiensten, moet het ontwerp van koninklijk besluit goedgekeurd worden door het kabinet van de Minister van Duurzame Ontwikkeling. Wanneer het kabinet ermee instemt, dan wordt het aan de Ministerraad voorgelegd ter goedkeuring volgens de heer Vaneycken.

Op het moment van het interview met de heer Vaneycken was er al een eerste voorstel gedaan omtrent het ontwerp van koninklijk besluit. Dit ontwerp van koninklijk besluit was grotendeels gebaseerd op de inhoud van de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad van 2007.

---

<sup>140</sup> Bijlage 3. Antwoord op schriftelijke vraag aan de Minister van Duurzame Ontwikkeling.

Dezelfde vrijstellingscategorieën bleven dus behouden. Het ontwerp van koninklijk besluit legde enkel de modaliteiten vast waaraan het voorafgaand onderzoek moest voldoen en de manier waarop de DOEB moest gebeuren. In het ontwerp was geen echte kwaliteitscontrole voorzien.

De heer Vaneycken merkt hierbij op dat er in de wet geen mogelijkheid wordt gegeven aan de Koning om bij besluit een kwaliteitscontrole in te voeren, omdat het niet expliciet in de wet opgenomen is. In het uitvoeringsbesluit is er daarom geen noodzaak aan het belasten van iemand of een orgaan met kwaliteitscontrole.

De taak van de Inspectie van Financiën zal wel automatisch uitgebreid worden. Op dit moment voert de Inspectie van Financiën een voorafgaande evaluatie van de wettelijkheid, regelmatigheid, budgettaire haalbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, uit van beleidsvoorstellen.<sup>141</sup> Wanneer het uitvoeringsbesluit er is, zal de inspectie ook moeten nagaan of op basis van de wet en het uitvoeringsbesluit voldaan is aan de vormvereiste DOEB. Dit kan eventueel de vorm aannemen van een kwaliteitscontrole, de inspectie kan op basis van de inhoud zeggen dat de administratie zich vergist en dat er wel sprake is van een aanzienlijke impact, waardoor een uitgebreide DOEB vereist is. In dat opzicht moeten er volgens de heer Vaneycken wel nog afspraken gemaakt worden met het kabinet van de Minister van Begroting die de voogdij heeft over de Inspectie van Financiën.

In een parlementaire vraag van mevrouw Muylle zijn nog enkele modaliteiten opgenomen die in het uitvoeringsbesluit aanwezig zouden moeten zijn. Bijvoorbeeld de parameters en indicatoren waaraan getoetst zal worden. Ook het opstellen een lijst met wetgevende initiatieven zou een onderdeel moeten zijn van het koninklijk besluit. Over de opname van deze elementen in het ontwerp van koninklijk besluit werd tijdens het interview niets vermeld.<sup>142</sup>

## 6.2 Controle en transparantie

In het ontwerp van koninklijk besluit is er dus geen vorm van controle opgenomen. Er wordt geopteerd voor een controle door een inspecteur van financiën. Deze persoon is zeker geschikt om te controleren of de dossiers geldig zijn en te oordelen of beleidsvoorstellen op basis van hun dossier goedgekeurd mogen worden door de Ministerraad. Er kunnen daarnaast nog afspraken gemaakt worden om ook te controleren op kwaliteit. Voor een goede kwalitatieve controle is dit echter geen oplossing. De inspecteur mag dan wel competent zijn in zijn vakgebied, hij kan onmogelijk uitkomsten van quick scans correct beoordelen. Daarvoor heeft een inspecteur niet de nodige opleiding gehad en is zijn kennis wat betreft de verschillende pijlers te beperkt. Voor de vrijstellingen stelt dit probleem zich iets minder omdat deze vrij duidelijk omschreven zijn en er op basis van de bijgevoegde motivatie een oordeel geveld kan worden over de rechtvaardigheid van de beslissing.

---

<sup>141</sup> Inspectie van Financiën. (z.d.). *Voorstelling Inspectie van Financiën*. <http://www.inspfin.be/nl/content/voorstelling>.

<sup>142</sup> QRVA 53 050. Doc. 201120120556.



In dat opzicht is het voorlopig een gemiste kans om een verandering door te voeren die van grote waarde zou kunnen zijn voor de toekomst van de DOEB en voor de kwaliteit van ons beleid. Tijdens de interviews werd duidelijk dat er wel degelijk de intentie is om een grondige kwaliteitscontrole te gaan invoeren. Een optie daarvoor is een onafhankelijke groep van experts op te richten die de quick scans en uitgevoerde DOEB's gaat toetsen op kwaliteit. Dit is dan naar het voorbeeld van IAB van de Europese Commissie. Op termijn wil men hier naartoe werken. In de eerste plaats zou dit leiden tot kwalitatief betere tests die een meer doorslaggevende rol zouden kunnen gaan spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Waardoor de achterliggende doelstelling van een beter beleid ook werkelijk in het vizier komt.

Het takenpakket van de groep kan ook uitgebreid worden zoals bij de IAB, bijvoorbeeld het dienen als advies- en klankbord bij het opstellen van de DOEB. Op die manier levert de groep een extra mogelijkheid tot consultatie. Het geven van feedback aan de overheidsdiensten die de DOEB's opstellen is ook iets wat ongetwijfeld deel zou moeten uitmaken van de taken van de groep. De reden hiervoor is dat de verwachtingen voor een DOEB, bijvoorbeeld op basis van de handleiding niet erg duidelijk zijn en er verwarring kan optreden bij de uitvoering van een DOEB. Wanneer er een instantie is die steun biedt gedurende het proces, er toezicht op houdt en bij beëindiging opmerkingen geeft over het geheel, dan wordt er duidelijkheid geschept over wat er verwacht wordt van een DOEB. Voor de personen die belast worden met de uitvoering wordt een soort kader gecreëerd waarbinnen ze verwacht worden te opereren. Op basis van de feedback weten ze wat in de toekomst de werk- en aandachtspunten zijn.

Het voordeel is dat er op die manier naar een soort uniformiteit wordt toegewerkt. Er mag niet vergeten worden dat de DOEB een hulpmiddel moet vormen bij de besluitvorming. Daarom is een zekere uniformiteit gewenst. Wanneer de assessments telkens op een verschillende manier worden opgesteld, vergt een correcte interpretatie telkens een andere aanpak en leidt dit tot tijdsverlies. De tijd om telkens uit te zoeken hoe een assessment is opgebouwd, is vaak niet aanwezig. Daarom is er nood aan een duidelijk kader en daar kan enkel voor gezorgd worden door een instantie die duidelijk de grenzen afbakt, ondersteuning biedt en zorgt voor de nodige coördinatie. De POD Duurzame Ontwikkeling zou deze rol eventueel ook kunnen vervullen, maar het kan de DOEB onmogelijk controleren voor alle beleidsdomeinen, hier heeft het de middelen niet voor en dit wordt niet in dank afgenomen door de andere overheidsdiensten. Controle van de eigen dienst door een andere overheidsdienst op hetzelfde niveau wordt niet altijd geapprecieerd, bovendien ligt het moeilijk voor de POD Duurzame Ontwikkeling om opmerkingen te maken over domeinen waarin ze zelf niet gespecialiseerd is.

Bovendien zou de invoering van een onafhankelijke groep van experts ook leiden tot een hogere mate van transparantie. De onafhankelijkheid van de groep is hierbij belangrijk. Onafhankelijk in die zin dat ze geen rol spelen in de politiek, zodat ze op een neutrale wijze de DOEB's kunnen beoordelen, los van eventuele politieke voorkeuren. Het gaat om een objectieve beoordeling die de kans op politieke beïnvloeding in het DOEB-proces voor een groot deel uitsluit. Die onafhankelijkheid betekent ook dat er geen nieuwe overheidsdienst gevormd moet worden en dat de leden van de groep niet of niet langer aanwezig mogen zijn binnen andere overheidsdiensten.

Het moet gaan om een groep die is samengesteld uit experts, geselecteerd op basis van hun expertise en kennis. Die groep staat niet op hetzelfde niveau als FOD's of POD's. Het is dus niet zo dat de ene overheidsdienst de andere dienst gaat controleren en op haar fouten gaat wijzen, want dit kan tot problemen leiden zoals op het einde van de vorige alinea werd aangehaald. Potentiële conflicten tussen de verschillende overheidsdiensten worden op deze manier vermeden.

Op het eerste zicht lijkt het invoeren van een groep naar het model van de IAB enkel voordelen te bieden. In de interviews met de heer Van de Walle en Vaneycken kwamen echter ook enkele nadelen naar voren. Eén van de voornaamste redenen om voorlopig nog niet te kiezen voor de invoering van het model van de IAB, is de vrees voor demotivatie bij de administraties die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de DOEB-procedure. Het invoeren van een groep die toekijkt op de kwaliteit, zorgt voor een grote verandering. Plots wordt de stap gezet van een summiere toepassing, die al een aantal jaren de gewoonte is, naar een veel striktere toepassing. Bovendien gaat het toekomstige uitvoeringsbesluit voor enkele aanpassingen zorgen. Meteen een kwaliteitscontrole invoeren na die wijzigingen zou de administraties kunnen afschrikken omdat ze nog niet gewend zijn aan het nieuwe systeem.

Daarom wordt de voorkeur gegeven aan een soort tussenstap, waarbij de focus ligt op extra begeleiding en er bijkomende infosessies worden gegeven aan de administraties. De DOEB en de werking ervan worden opnieuw gepresenteerd zodat het instrument en de doelstellingen ervan op een correcte wijze worden geïnterpreteerd. Daarbij moeten de administraties ondersteund en begeleid worden gedurende het proces, zodat duidelijk wordt naar wat gestreefd moet worden en wat belangrijke aandachtspunten zijn. Zo wordt geleidelijk aan de stap gezet naar meer toezicht op kwaliteit, zodat na verloop van tijd de groep van onafhankelijke experts als toezichtorgaan kan worden ingevoerd wanneer uit een evaluatie blijkt dat de administraties er klaar voor zijn. Het gevaar hierbij is wel dat dit voor een deel verloren tijd en moeite kan zijn, als de groep van onafhankelijke experts er voor een deel een andere visie op nahouden of een andere manier van werken vooropstellen.

De stap naar een onafhankelijke groep van experts is inderdaad groot gezien de toepassing van de DOEB de laatste jaren. De heer van Geertsom erkent dat deze stap groot is en dat er uiteraard een soort uitrolplan moeten komen, waarbij ervoor gezorgd wordt dat de ambtenaren binnen de overheidsdiensten beter opgeleid en begeleid worden. Dit verhindert echter niet dat er een kwaliteitscontrole kan gebeuren. Dit hoeft ook geen kwaliteitscontrole te zijn die van bij aanvang sanctionerend is, ze kan ook een rol spelen in de begeleiding van de invoering ervan. Mevrouw De Vos voegt hier aan toe dat de manier waarop deze groep zou tussenkomen zeer belangrijk is. Er kan geopteerd worden voor een vrij directe manier van tussenkomst of er kan voor gekozen worden om de standpunten van de groep voorzichtig aan te brengen. Op Europees niveau is er eerder gekozen voor de voorzichtige aanpak.

Indien er geopteerd wordt voor een soort IAB, kan niet verwacht worden dat de invoering en de vorming van zo een groep van de ene op de andere dag zal gebeuren. Daarnaast zal de werking van de groep ook niet meteen op punt staan. De groep zal een leer- en ontwikkelingsproces

moeten doorlopen vooraleer hun visie omtrent de DOEB vaststaat en ze kwaliteitsmaatstaven voor de DOEB vastgelegd hebben. Daarom lijkt de beste optie om toch in het toekomstig uitvoeringsbesluit al te kiezen voor een soort IAB. De groep zal tijd nodig hebben om zich te ontwikkelen en kan dus in haar beginfase nog geen strikte kwaliteitsoordelen vellen, waardoor een te strikte toepassing zeker nog niet het geval zal zijn en waardoor de verwachte demotivatie niet of in mindere mate zal optreden. De groep kan wel van bij aanvang voor een deel toezicht houden op het verloop van het proces. Vandaar dat ze geschikt is om de aanpassingsperiode te overbruggen. In die periode kan ze de functie van begeleider opnemen aangezien de groep wel al meteen als advies- en klankbord kan dienen. Deze functie kan nog uitgebreid worden door de groep een rol te laten spelen in de opleiding van het personeel binnen de overheidsdiensten, de experts kunnen bijvoorbeeld bijscholingen organiseren.

Op deze manier is de invoering van kwaliteitscontrole en de aanpassingsperiode die er mee gepaard gaat perfect combineerbaar. Bovendien worden de visie en het kader dat de groep wil ontwikkelen ook meteen duidelijk voor de administraties. Administraties worden perfect voorbereid op wat in de toekomst komen gaat en hebben voldoende tijd om zich aan te passen aan het nieuwe systeem. Zo verdwijnt ook het gevaar voor verloren tijd en moeite doordat de groep er een andere visie en wijze van aanpak op nahoudt.

Een bijkomende reden om de stap richting een soort IAB nog niet te zetten, zijn de plannen om op federaal niveau een RIA te gaan invoeren. Voor die RIA is er net zoals de DOEB de doelstelling om op termijn een kwaliteitscontrole in te voeren. Aangezien beide na verloop van tijd een kwaliteitscontrole zouden moeten ondergaan, wordt er gekeken of het niet mogelijk is om één orgaan op te richten dat toeziet op de kwaliteit van beide toetsen. Men wil voorkomen dat er zowel een soort IAB is voor de DOEB als voor de RIA. In dat opzicht is er nog overleg nodig met de DAV die de RIA momenteel uitwerkt en moeten er werkafspraken gemaakt worden. Wanneer de verschillende overheidsdiensten het eens zijn over deze afspraken en de rol van de DOEB binnen de RIA, is er ook nog een politiek akkoord nodig.

Op langere termijn is het ook wat betreft transparantie de bedoeling om het voorbeeld van de Europese Commissie te volgen. Het publiek maken van de documenten in verband met DOEB-procedures en op termijn ook eventueel beoordelingen van de groep van onafhankelijke experts, is een doelstelling. Zodat alle stakeholders het proces kunnen opvolgen en kunnen nagaan in welke mate er rekening werd gehouden met hun belangen. Op die manier kunnen ze op basis van de DOEB ook voor een deel druk gaan uitoefenen op genomen besluiten waarin de aanbevelingen van de DOEB volledig genegeerd werden. Het feit dat politici geconfronteerd kunnen gaan worden met de resultaten van een DOEB, zorgt er ongetwijfeld voor dat de DOEB een veel grotere rol zal gaan spelen in het beslissingsproces. Maatregelen om tot meer transparantie te komen, buiten de controle door een Inspecteur van Financiën, zijn voorlopig nog niet opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit.

Bij het publiek maken van de resultaten van impactanalyses wijst mevrouw De Vos wel op het gevaar dat er een soort zelfcensuur ontstaat. Bepaalde zaken gaan misschien anders verwoord of

zelfs achterwege gelaten worden, waardoor de resultaten van de test niet meer worden weergegeven zoals het hoort.

Het omgekeerde effect kan zich ook voordoen, namelijk dat men net veel nauwkeuriger te werk gaat. Voor het vergeten of achterwege laten van bepaalde effecten of resultaten kan men achteraf aangesproken worden. De kans hierop wordt groter aangezien iedereen toegang heeft tot de gepubliceerde tests. Dit komt de kwaliteit van de analyse enkel ten goede.

## **6.3 Consultatie en communicatie**

### **6.3.1 Netwerken**

Een geschikte oplossing voor het probleem van de consultatie van en de communicatie tussen de verschillende cellen Duurzame ontwikkeling is het opzetten van netwerken met deskundigen geselecteerd door de POD's en FOD's. Dit voorstel komt voort uit het interview met de heer Van Geertsom en is gebaseerd op het netwerk voor armoede en sociale uitsluiting dat werd opgezet door de POD Maatschappelijke Integratie. De achterliggende gedachte van het voorstel is dat een effectieve armoedebestrijding en een beter armoedebeleid niet bereikt kunnen worden door initiatieven van de POD Maatschappelijke Integratie alleen, hiervoor zijn er gecoördineerde acties nodig binnen en over alle beleidsdomeinen heen. Hetzelfde geldt voor de DOEB als instrument om tot beter beleid te komen. Het volstaat niet dat slechts enkele overheidsinstellingen de test zien als een waardevol instrument en ten volle willen bijdragen en deelnemen aan het proces. Naast de inzet van de administraties, is de communicatie en samenwerking tussen de administraties cruciaal voor de toepassing en de kwaliteit van de DOEB's.

Het netwerk voor armoede en sociale uitsluiting van de POD Maatschappelijke Integratie bestaat uit ervaringsdeskundigen die aanwezig zijn in ongeveer 22 federale instellingen. Dit houdt in dat elke ervaringsdeskundige binnen een federale instelling het aspect armoede en sociale uitsluiting in de werking en het beleid van de instelling probeert te integreren. De deskundigen hebben in het verleden zelf te kampen gehad met armoede en beoordelen uit eigen ervaring welke initiatieven doeltreffend kunnen zijn om armoede te bestrijden kunnen zijn en welke niet. Ze kunnen dus ook perfect inschatten welke effecten er mogelijk kunnen uitgaan van een bepaalde beleidsmaatregel. Wanneer ze aanwezig zijn binnen andere overheidsinstellingen, kunnen ze de administraties belast met het uitvoeren van de DOEB bijstaan bij het vervolledigen van een gedeelte van het sociale luik van de quick scan. Dit kan gebeuren door hen bijvoorbeeld de impactmatrix zelf te laten invullen voor het armoede aspect van het sociale luik of door hun opinie te vragen over de verwachte effecten. Omdat ze binnen de diensten zelf aanwezig zijn, is de drempel tot consultatie veel lager.

Bovendien blijven de deskundigen constant in contact met de POD of FOD waardoor ze uitgestuurd worden. Het gevolg hiervan is dat de informatiedeling efficiënter zal verlopen en misschien ook uitgebreider zal zijn, hoewel het vrijgeven van de informatie tussen overheidsdiensten door de geïnterviewden niet meteen als een probleem wordt gezien. De deskundige vormt een link tussen

beide overheidsinstellingen, dit vergemakkelijkt de onderlinge communicatie en kan de samenwerking tussen de diensten enkel bevorderen.

Belangrijk in het consultatieproces is ook de inspraak van stakeholders. Wat vooropgesteld werd als een essentieel element van de test in het voorafgaand onderzoek van Paredis et al. naar de methodologie en haalbaarheid van de DOEB. De bedoeling was een participatieve beoordeling te creëren door stakeholders en ambtenaren in het proces te betrekken. Die consultatie van stakeholders gebeurt echter zelden.

Wanneer andere overheidsinstellingen besluiten netwerken op te zetten die gelijkaardig zijn aan dat van de POD Maatschappelijke Integraties, dan is bij de selectie van de deskundigen de achtergrond van de kandidaten als stakeholder te beschouwen als een belangrijk selectie criterium. Dit toont het voorbeeld van het netwerk voor armoede en sociale uitsluiting aan. Het voordeel van het netwerk is namelijk het verleden van de deskundigen. Door zelf in armoede geleefd te hebben, zijn de armen als stakeholder vertegenwoordigd in het consultatieproces. De deskundigen kunnen hun mening over en advies geven voor een beleidsmaatregel. De stakeholders, in dit geval de armen, krijgen hierdoor het gevoel dat hun mening gehoord wordt en dat met hun belangen rekening gehouden wordt. Daardoor zorgt het betrekken van stakeholders in het proces voor de creatie van een groter draagvlak voor een bepaalde beslissing.

De vraag is of dit voor de DOEB mogelijk is voor alle luiken, maar zeker voor het sociale en ecologische luik zijn er mogelijkheden om dergelijke netwerken op te bouwen waarbij de deskundigen een verlengstuk vormen van de stakeholders en op die manier hun belangen vertegenwoordigen.

Zulke netwerken kunnen volgens de heer van Geertsom vooral een belangrijke rol kunnen spelen in de screeningsfase. Voor de scoping en de assessment kunnen ze zeker nog een rol spelen, maar is het aangewezen om ook een beroep te doen op extern advies. Voor dat extern advies bestaan er op dit moment zeker al mogelijkheden. Zo bestaat er reeds een interuniversitaire groep die onderzoek doet naar armoede. Vervolgens kan dan aan de hand van de onderzoeken die gevoerd worden binnen de groep, gekeken worden wie op het terrein en voor het thema van de beleidsmaatregel geschikt is om een verdere uitdieping van het voorstel te doen. Dit in combinatie met de netwerken zorgt ervoor dat op een vrij snelle manier stakeholders in het proces betrokken worden en extern advies ingewonnen wordt. Wat er voor zorgt dat de besluitvorming concreter wordt.

De keerzijde van de consultatie van stakeholders en externe expertise, is dat het besluitvormingsproces langer zal duren. Waardoor de planning en timing nog van groter belang zal worden dan voorheen. Mits een goede planning en timing kunnen de vertragingen opgelopen in het consultatieproces opgevangen worden.

### 6.3.2 Cellen Wetskwaliteit

Een betere consultatie en communicatie kan ook bereikt worden door het voorbeeld van de Vlaamse overheid te volgen. Deze beschikt over *Cellen Wetskwaliteit*; de beslissing om deze op te zetten binnen alle beleidsdomeinen werd genomen op 20 januari 2006. Het doel van de Cellen Wetskwaliteit is om expertise te centraliseren bij het opmaken van regelgeving. Ze zijn aanwezig binnen de verschillende beleidsdomeinen, op die manier zijn ze geschikt om de samenwerking tussen de domeinen te bevorderen en gegevens onderling uit te wisselen bij het opstellen van een RIA. Het voordeel is dat er meer structuur aanwezig is bij het opstellen van regelgeving. De Cellen Wetskwaliteit zien toe op de toepassing van de RIA en bewaken de kwaliteit ervan.<sup>143</sup>

Bij de oprichting mochten de bevoegde Ministers zelf bepalen hoe ze de cellen zouden organiseren en vorm geven. De enige beperking was dat hiermee geen budgettaire meerkost gepaard mocht gaan. Binnen de verschillende domeinen werden daarom enkele personeelsleden geselecteerd om samen de Cel Wetskwaliteit van de overheidsdienst te vormen.<sup>144</sup>

Voor de DOEB vervullen de cellen van duurzame ontwikkeling ongeveer een gelijkaardige taak, namelijk meer kennis en expertise op het vlak van duurzame ontwikkeling verkrijgen binnen de verschillende overheidsdiensten. De cellen van duurzame ontwikkeling slagen hier echter niet in, vandaar dat er maatregelen moeten genomen worden om ze op de rails te krijgen. Die maatregelen moeten er vooral op gericht zijn de cellen opnieuw te organiseren en de activiteit te verhogen.

## 6.4 Planning en timing

### 6.4.1 Lijst met wetgevende initiatieven

De meest voor de hand liggende optie voor de planning en timing van de procedures is om te gaan werken met een lijst met wetgevende initiatieven die de ministers tijdig beschikbaar stellen, bijvoorbeeld bij aanvang van hun ambtsperiode. Die lijst met wetgevende initiatieven zou dan de beleidsvoorstellen moeten bevatten die een minister wil doen. Het is onmogelijk om meteen alle beleidsvoorstellen te formuleren bij het begin van de ambtsperiode en er zullen er ongetwijfeld gedurende die periode nog een aantal bijkomen. Het is vooral belangrijk dat ze tijdig worden meegedeeld, zodat in een vroege fase van het proces beslist kan worden of een volledige DOEB-procedure vereist is. Zodat de DOEB vrij snel beschikbaar is en op die manier van echte waarde kan zijn in het besluitvormingsproces. Het DOEB-proces moet dus goed voorbereid kunnen worden en daarom is een duidelijke omschrijving van het beleidsvoorstel in de lijst met de wetgevende initiatieven essentieel. Op basis van die omschrijving kan dan al vroeg in het proces bepaald worden of een DOEB nuttig kan zijn. Er zou dan wel een verplichting moeten komen tot het grondig omschrijven van een beleidsvoorstel, want op dit moment zijn ministers hiertoe niet verplicht. Het

---

<sup>143</sup> Bestuurszaken Vlaamse Overheid. (z.d). *Cellen Wetskwaliteit*. <http://bestuurszaken.be/cellen-wetskwaliteit>.

<sup>144</sup> VR/2007/1605/DOC.0483. Nota aan de Vlaamse regering.: 3.

volstaat om enkel de titel van het beleidsvoorstel bekend te maken, het is niet verplicht de inhoud ervan uiteen te zetten.

Uit een parlementaire vraag van mevrouw Muylle blijkt dat de intentie om zo een lijst in te voeren aanwezig is. Bovendien valt uit de vraag af te leiden dat dit een element is dat aanwezig zou moeten zijn in het uitvoeringsbesluit. In de vraag is namelijk opgenomen dat er op basis van een voorafgaand onderzoek een lijst met wetgevende initiatieven moest worden opgesteld.<sup>145</sup> In het huidige ontwerp van koninklijk besluit is er niets opgenomen over een voorafgaand onderzoek of over het invoeren van deze lijst. Tijdens de interviews werd wel gesproken over de intentie om een dergelijke lijst in te voeren en het nut dat deze zou hebben, maar niet over reeds genomen initiatieven om deze in te voeren.

Het idee van een lijst met wetgevende initiatieven is opnieuw gebaseerd op de werking van de Europese Commissie, waar het *Commission Legislative and Work Programme (CLWP)* van de Commissie jaarlijks wordt opgesteld. Dit werkplan bevat de beleidsvoorstellen voor het volgende jaar. Voor de beleidsvoorstellen die worden opgenomen in het CWLP moet er een Roadmap zijn uitgevoerd voor het voorstel. Die Roadmap bepaalt of een verdere IA-procedure vereist is. Op deze manier kunnen de verdere stappen binnen de IA-procedure beter gepland worden zodat de IA voltooid is voor het beslissingsproces van start gaat. De Roadmap legt ook al een zekere basis voor een verdere IA-procedure, zodat hier op verder gebouwd kan worden. Dit spaart vooral tijd uit in de beginfase van de IA-procedure.

Op Vlaams niveau is er ook een vergelijkbaar initiatief genomen dat er kwam op aanbeveling van de *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)* op 22 november 2006. Op 16 mei 2007 werd een voorstel goedgekeurd door de Vlaamse regering om een zogenaamde *regelgevingsagenda* in te voeren. Deze bevat een vroege publieke bekendmaking van geplande beleidsinitiatieven om op die manier vroeger met de voorbereiding van een RIA te kunnen starten. De agenda bestaat zowel uit nieuwe beleidsinitiatieven als uit aanpassingen van bestaande regelgeving. De doelstelling is om te komen tot een betere planning, meer coördinatie en een verhoogde transparantie bij het opstellen van regelgeving. De regelgevingsagenda's zijn door iedereen vrij te raadplegen op een website van de Vlaamse overheid.<sup>146</sup> Meer transparantie biedt mogelijkheden om het consultatieproces en de interactie met stakeholders te verbeteren. Om de agenda's up-to-date te houden, worden ze drie maal per jaar op vaste tijdstippen geactualiseerd. Het beheer en de actualisatie van de agenda's gebeurt door de cellen Wetskwaliteit.<sup>147</sup>

De regelgevingsagenda's kunnen opgesteld worden aan de hand van een sjabloon dat werd opgesteld door de dienst Wetmatiging. Dit sjabloon omvat ondermeer een korte samenvatting van de doelstelling, een verwijzing naar de stappen in het opmaakproces van de RIA en van de eigenlijke wetgeving zelf. De samenvatting van de doelstelling laat toe een inschatting te maken

---

<sup>145</sup> QRVA 53 050. Doc. 201120120556.

<sup>146</sup> VR/2007/1605/DOC.0483. Nota aan de Vlaamse regering.: 2.

<sup>147</sup> Bestuurszaken Vlaamse Overheid. (z.d). *Regelgevingsagenda*. <http://bestuurszaken.be/regelgevingsagenda>.

van de inhoud van het voorstel, dat vervolgens als basis kan dienen om te kunnen aanvangen met de RIA en de voorbereiding ervan. De verwijzing naar de stappen in het opmaakproces van de RIA en de wetgeving laat de administraties toe de verschillende fasen van het RIA-proces beter te plannen en te timen.<sup>148</sup>

### 6.4.2 Synchronisatie

Er is een belangrijk verschilpunt tussen de Belgische en de Europese situatie wat betreft de organisatie van het beleid en de instellingen die actief zijn in de beleidsvorming. Voor dit deel is de rol van de Europese Commissie cruciaal en deze wordt dan ook kort uiteengezet. De beleidsvoorstellen die in aanmerking komen voor een IA worden geïnitieerd door de Europese Commissie. De Europese Commissie probeert met zijn initiatieven het algemene belang van de EU te bevorderen. De leden van de Commissie worden aangesteld voor een ambtstermijn van vijf jaar op basis van hun algemene bekwaamheid en hun Europese inzet. Bovendien moeten ze ook onafhankelijk zijn. De leden worden dus niet electoraal verkozen.

De Commissie oefent coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Ze kan nieuwe wetsvoorstellen doen, die vervolgens in het CLWP worden opgenomen.<sup>149</sup> Haar taak stopt echter niet bij het initiëren van nieuwe beleidsvoorstellen, ze werkt ook uit hoe deze voorstellen ten uitvoer kunnen worden gebracht. De Commissie wordt vaak beschouwd als het uitvoerend orgaan van de EU, maar haar taken en bevoegdheden omvatten meer dan wat puur tot de uitvoerende macht behoort. Het voordeel van één orgaan dat zowel voorstellen initieert als uitwerkt is dat het ontwikkelingsproces van de wetgeving vrij gesynchroniseerd verloopt. De wetgeving en de manier waarop ze ten uitvoer kan worden gebracht worden bijna gelijktijdig uitgewerkt dankzij een goede planning en timing. Hierdoor kan de impact ervan in zijn geheel beter worden voorspeld. Zodat zowel de impact van de wetgeving als de manier van uitvoering samen beoordeeld kunnen worden.

Vaak zien we in België dat de totstandkoming van een wet of wetwijziging en het uitvoeringsbesluit, indien dit vereist is, niet altijd even synchroon verloopt. Een voorbeeld hiervan is de opname van de DOEB in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. In het wetsontwerp werd volgende vermelding opgenomen: *“Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad regelt de Koning de effectbeoordeling”*.<sup>150</sup> Het wetsontwerp werd op die manier goedgekeurd en de concrete uitwerking ervan zou nog volgen bij koninklijk besluit.

De wet bepaalt dat zowel wetsontwerpen als ontwerpen van koninklijk besluit een DOEB-procedure moeten ondergaan. Doordat het proces van het opstellen van de wetgeving en het ontwerpen van het koninklijk besluit niet altijd gelijktijdig verloopt, houdt dit in dat er dus eerst een aparte test gebeurt op het wetsontwerp en vervolgens een aparte test op het ontwerp van koninklijk besluit.

---

<sup>148</sup> VR/2008/0310/MED.O445. Mededeling aan de Vlaamse regering. Evaluatie van de regelgevingsagenda.

<sup>149</sup> Artikel 17. Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>150</sup> DOC 52 1656/005.



Het nadeel is dat ze niet in hun geheel beoordeeld worden. De volledige impact van een beleidsvoorstel wordt bepaald door de manier waarop de wet opgesteld wordt en de wijze waarop de uitvoering van de wet hoort te gebeuren. Ze los van elkaar beoordelen kan leiden tot een onderschatting van de impact. Het gevaar bestaat dat ze beide apart vrijgesteld worden van een uitgebreide DOEB omdat de impact niet aanzienlijk genoeg is, ondanks dat hun gezamenlijke impact niet te verwaarlozen is. Als het proces daarentegen meer gesynchroniseerd verloopt dan kunnen ze samen beoordeeld worden en gebeurt de inschatting van de effecten op een correcte manier. Die synchronisatie kan bekomen worden door beide processen beter te plannen en te timen.

### **6.4.3 Haalbaarheid en resultaat van verbeterde planning en timing**

Er zijn een aantal factoren die het plannen en timen van de DOEB's bemoeilijken. Een vergelijking met de Europese Commissie toont dit aan. Zo is er binnen de Europese Commissie een zekere stabiliteit aanwezig, aangezien ze aangesteld is voor een periode van vijf jaar en er enkel een collectief ontslag van de Commissie kan volgens als dit opgelegd wordt door het Europees Parlement.<sup>151</sup> Dit kan het Europees parlement door een motie van afkeuring aan te nemen ten opzichte van de Commissie.

De politieke instabiliteit waarmee ons land al enkele jaren kampt, heeft geleid tot een aantal korte regeerperiodes en periodes zonder een regering met volle bevoegdheid, wat nefast was voor de toepassing van de DOEB en bijkomende moeilijkheden opleverde bij de planning.

De vergelijking tussen het systeem van de besluitvorming in de EU en de Belgische besluitvorming moet met enige voorzichtigheid gebeuren. De organisatie van het beleid en de mate van politieke stabiliteit waren daar al een voorbeeld van. Hetzelfde zien we voor beleidsplannen, de aard en het domein van de beslissingen. Zo is een soort werkplan dat vergelijkbaar is met het CLWP van de Europese Commissie een mooi streefdoel, maar de eigen politieke context mag hierbij niet uit het oog verloren worden. Zelfs wanneer zo een werkplan werkelijkheid zou worden en er voldoende middelen zijn, zodat de planning, timing en voorbereiding perfect verloopt, zullen de toepassingspercentages van de DOEB niet in de buurt komen van deze van de IA.

De reden hiervoor is dat de aard van de beslissingen verschilt, net zoals de domeinen waarbinnen beslissingen genomen moeten worden. Zo zijn er op nationaal niveau veel meer beslissingen waarbij het op voorhand vaststaat dat ze louter een wetgevende of regelgevende impact hebben of dat ze amper een impact zullen veroorzaken. Dit is minder vaak het geval op Europees niveau. De beslissingen die er genomen worden zijn van toepassing op een veel groter aantal burgers, waardoor zelfs een beperkte impact zeer grote gevolgen kan hebben op zo een grote schaal en een grondige impactanalyse vereist is.

---

<sup>151</sup> Artikel 17. Verdrag betreffende de Europese Unie.

Wat betreft de domeinen waarin beslissingen genomen worden, zijn er een aantal belangrijke bevoegdheden die door de lidstaten werden overgedragen aan de EU, waardoor voor de lidstaten het voeren van eigen beleid op die domeinen volledig of voor een deel beperkt wordt. Volledig in het geval van verdragen, die rechtstreeks van toepassing zijn in alle lidstaten. Voor een gedeelte in het geval van richtlijnen, want voor richtlijnen van de EU moeten de lidstaten zelf de precieze invulling en omzetting van de richtlijn bepalen. In het geval van de verdragen is er een vrijstelling voor de DOEB. Wat de richtlijnen betreft, deze werden aan een IA onderworpen, waardoor eventuele schadelijke gevolgen door de omzetting door de aanbevelingen in de richtlijn al voor een groot deel beperkt zouden moeten worden. Ongeveer de helft van onze wetgeving komt van een hoger niveau, de wetgeving die wordt opgelegd door de EU is al onderworpen aan een impactanalyse, wat onze eigen impactanalyses voor een deel overbodig maakt. De DOEB kan wel nog van grote waarde zijn, indien de richtlijn nog veel ruimte laat voor interpretatie en om eigen methodes te ontwikkelen.

## 6.5 Vereenvoudiging

Een groot probleem momenteel is dat de DOEB veel te ambitieus is. Een citaat uit het interview met mevrouw De Vos omschrijft deze situatie het best: "*On veut tout savoir et finalement on sait rien*". Effecten worden onderzocht in verschillende domeinen en binnen één bepaalde overheidsdienst kunnen de verschillende effecten niet naar behoren ingeschat worden. De POD Duurzame Ontwikkeling is niet in staat om het geheel te beheren.

Zo is bijvoorbeeld het luik overheid opgenomen in de test om de effecten van een beleidsvoorstel op de begroting na te gaan, terwijl het al jaren de taak is van de Inspectie van Financiën om ex ante een controle uit te voeren op de budgettaire gevolgen van belangrijke beleidsvoorstellen.<sup>152</sup> Op deze manier komt men met de DOEB in het vaarwater van andere overheidsdiensten, wat niet altijd geapprecieerd wordt. Dit brengt de test in diskrediet, vermindert de waarde van de test en leidt tot ongenoegen bij de personen die ermee in aanraking komen. Het beperkt ook de acties die de POD Duurzame Ontwikkeling kan nemen om de toepassing te verbeteren. Stel dat de effecten op de begroting in de DOEB's onvoldoende aan bod komen, dan ligt het moeilijk voor de POD Duurzame Ontwikkeling om de andere overheidsdiensten daar op attent te maken.

De grote hoeveelheid aan domeinen die aan bod komt, maakt het voor de persoon belast met de uitvoering van de test ook zeer moeilijk om de procedure naar behoren uit te voeren. Er is ook nog altijd de optie om andere overheidsdiensten te consulteren om hulp en advies, maar de bereidheid van die overheidsdiensten om te helpen kan misschien wel eens ver zoek zijn, bijvoorbeeld in het geval van de Inspectie van Financiën voor de impact van een beleidsvoorstel op de begroting.

---

<sup>152</sup> Fedweb. (2011). *Inspectie van financiën*. [http://www.fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/budgettering\\_en\\_overheidsopdrachten/externe\\_control\\_e/inspectie\\_van\\_financien/](http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/budgettering_en_overheidsopdrachten/externe_control_e/inspectie_van_financien/).

Eén van de oplossingen bestaat eruit het systeem te vereenvoudigen zodat de vragen binnen de test makkelijker beantwoord kunnen worden. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de *Kafka test*.

### 6.5.1 Kafka test

De Kafka test is naast de DOEB de enige andere ex ante impactanalyse die op dit moment wordt uitgevoerd op federaal niveau. De *Kafka test* werd ingevoerd bij omzendbrief van 1 oktober 2004 betreffende de werking van de Ministerraad en is erop gericht de administratieve lasten te verminderen. De toets bestaat uit een kwalitatieve vragenlijst met vier grote vragen waar enkele subvragen aan toegevoegd werden en staat onder toezicht van de *Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV)*. Net zoals de DOEB is ze verplicht voor alle nota's die ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de Ministerraad.

Binnen de DAV was men er zich bij de ontwikkeling van de test van bewust dat deze uitgevoerd moet worden binnen andere overheidsdiensten die gespecialiseerd zijn in een bepaald beleidsdomein. Vandaar dat er werd gekozen voor enkele eenvoudige vragen die door de ambtenaren zeker beantwoord kunnen worden. Met de vragen wordt enkel gefocust op administratieve lasten, andere zaken komen niet aan bod. Dit maakt het mogelijk voor de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging om de test te beheren en te controleren. In het kader van die controle heeft de DAV ondermeer een eigen rekencel opgezet die achteraf voor elke reglementering de administratieve lasten berekent, evalueert en nagaat hoe de lasten geëvolueerd zijn. Op die manier kan nagegaan worden of de test goed werd uitgevoerd. Naar de toekomst toe zal getracht worden om ook ex ante de lasten in cijfers uit te drukken, dit gebeurt op dit moment nog niet.

Mevrouw De Vos stelt dat het vooral belangrijk is dat de toets uiteindelijk een toegevoegde waarde heeft voor de politieke besluitvorming. Wanneer de test door zijn complexiteit niet naar behoren uitgevoerd en gecontroleerd kan worden, dan verliest de test zijn waarde. De POD Duurzame Ontwikkeling zal daarom moeten nagaan hoe de test het best tot zijn recht kan komen op basis van de huidige middelen en mogelijkheden.

### 6.5.2 Vereenvoudiging Quick Scan

#### 6.5.2.1 Grafische weergave

Zoals reeds enkele keren werd aangehaald, laat de quick scan zoals ze op dit moment bestaat veel ruimte voor interpretatie. Een mogelijkheid om de quick scan op dit punt te verbeteren is terug te vinden in de Zwitserse SIA, die er bekend is onder de benaming *Nachhaltigkeitsbeurteilung*. In de Zwitserse SIA wordt gebruik gemaakt van een *relevance analysis* in de screeningsfase. Het doel van deze *relevance analysis* is hetzelfde als onze quick scan, namelijk een inschatting maken van

de impact van een bepaald beleidsvoorstel om vervolgens te bepalen of een verdere analyse vereist is.<sup>153</sup>

Het instrument dat bij de *relevance analysis* gebruikt wordt, is een *SA Excel Tool*. De *SA Excel Tool* bevat voor elke dimensie van duurzame ontwikkeling een aantal indicatoren, met voor elke indicator een korte inhoudsbeschrijving. Per pijler zijn er vijf vaste indicatoren en er is een optie voorzien om zelf enkele indicatoren toe te voegen die specifiek voor het onderwerp van beleidsvoorstel relevant kunnen zijn. Aan elke indicator wordt een bepaald gewicht toegekend, standaard is dit gewicht gelijk voor alle indicatoren. Het is wel mogelijk om zelf de gewichten te bepalen, indien verwacht kan worden dat een bepaalde indicator een grotere aandacht vereist in de uiteindelijke afweging. Het toekennen van verschillende gewichten is dus mogelijk mits een motivering voor de toegekende percentages en op voorwaarde dat de som van de percentages gelijk is aan 100. Het belangrijkste deel van de *relevance analysis* bestaat eruit de impact op de indicatoren in te schatten. Er wordt hierbij gekozen voor een systeem met codes, gaande van "3" tot "-3". Het toevoegen van een minteken betekent dat er een negatieve impact voorspeld wordt. Het geven van de uiterste codes wordt gelijkgesteld met de verwachting van een significante impact. De code "2" wordt toegekend als de impact niet aanzienlijk is, maar ook niet te verwaarlozen is. Indien het gaat om een kleine impact moet gekozen worden voor code "1". Er is ook nog altijd de mogelijkheid dat er zich waarschijnlijk geen effecten zullen voordoen. Voor zulke gevallen is de code "0" beschikbaar.

Het geven van de codes is gebaseerd op voorspellingen en verwachtingen. Wat inhoudt dat er altijd een zekere mate van onzekerheid aanwezig zal zijn. Om dit op te nemen in de analyse moet er in de *SA Excel Tool* aangegeven worden hoe zeker men is van de opgegeven code. Respectievelijk kan dit de vorm aannemen van geen onzekerheid, een lage onzekerheid, een middelmatige onzekerheid en een grote onzekerheid.<sup>154</sup>

Wanneer de gegevens in verband met het gewicht, de code en de onzekerheid zijn ingevuld in de *SA Excel Tool* worden de gegevens automatisch verwerkt. Het resultaat daarvan wordt weergegeven in een nieuwe Excel sheet die een grafisch overzicht biedt van de data. In de eerste plaats worden de verwachte effecten per indicator opnieuw weergegeven, maar dit maal op een schaal die ook een kleur bevat voor de richting van de effecten. Zo wordt het per pijler meteen duidelijk of er overwegend negatieve of positieve effecten zullen plaatsvinden. De toegekende gewichten worden ook vermeld achter elke indicator, ze voegen echter weinig waarde toe in dit overzicht. In de grafiek van de *weighted impacts* daarentegen spelen ze een zeer belangrijke rol en wordt duidelijk waarom ze werden opgenomen in de *SA Excel Tool*. De grafiek geeft een beeld van de som van de effecten rekening houdend met de gewichten van elke indicator. Naast de som van de impacts, staat het aantal codes waarbij de onzekerheid middelmatig of hoog is naast de grafiek

---

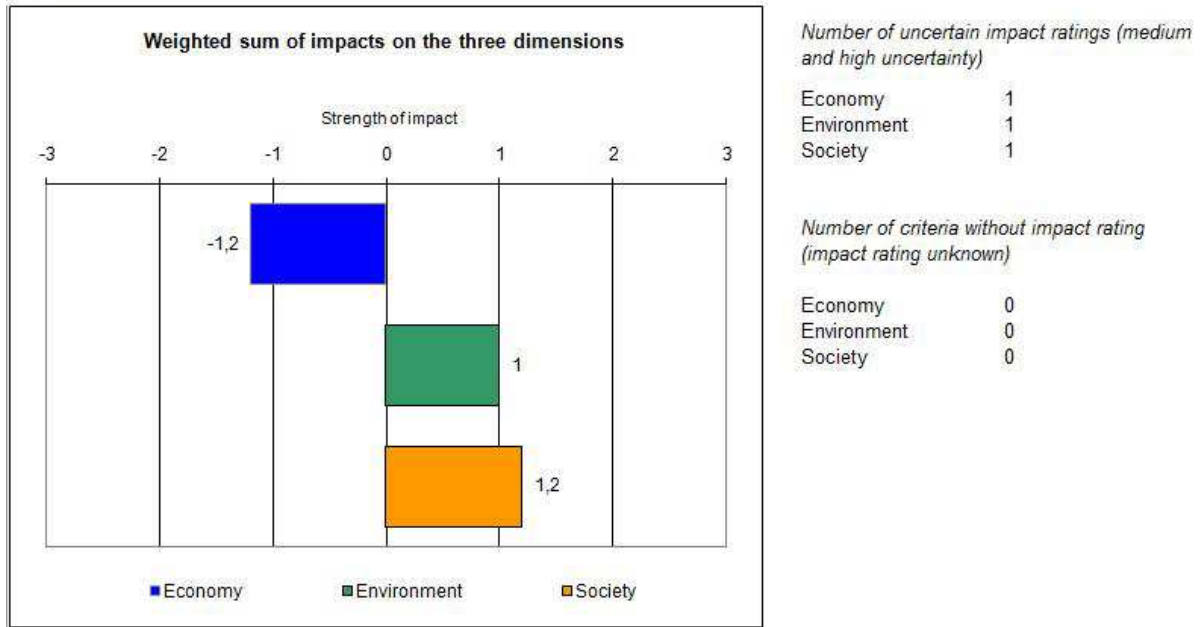
<sup>153</sup> Federal Office for Spatial Development, ARE (2008). *Sustainability assessment: Guidelines for federal agencies and other interested parties*. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>.

<sup>154</sup> SA Excel Tool. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>.

vermeld. Ook het aantal indicatoren waarvoor de effecten onbekend zijn en waarvan de effecten dus niet werden opgenomen in de berekening worden weergegeven. Deze extra gegevens moeten bijdragen tot een juiste interpretatie van de grafiek. Onderstaande figuur is een voorbeeld van het *weighted impacts* gedeelte van de tool.

### Weighted impacts

#### Impacts



**Figuur 6.1 Grafische weergave SA Excel Tool.<sup>155</sup>**

Het grote voordeel van de grafische weergave is dat ze een duidelijk zicht geeft van de verwachte impact binnen elke pijler. Momenteel is het voor de administraties belast met het uitvoeren van een DOEB moeilijk om in te schatten of de effecten nader onderzocht moeten worden in een volgende fase. Daarbij zou een grafische weergave een handig hulpmiddel kunnen zijn. Om te bepalen of een verdere DOEB-procedure nodig is, zouden er bepaalde limieten kunnen opgesteld worden. Dit is wel niet opgenomen in de Zwitserse SIA, maar er zou bijvoorbeeld een grens van 1 voor de negatieve effecten vastgelegd kunnen worden voor de sterkte van de impact. Wanneer vervolgens binnen een bepaalde pijler die sterkte overschreden wordt, dan kan er gesproken worden van een aanzienlijke impact. Op die manier wordt het makkelijker voor de diensten om de quick scan te beoordelen en is er ook een zekere uniformiteit in de besluitvorming over de resultaten van een quick scan.

Het nadeel van de grafische weergave en de *SA Excel tool* is dat onderlinge causale effecten er niet in weergegeven worden. Wanneer effecten in een bepaalde pijler ook een impact uitlokken in de andere pijlers of binnen de eigen pijler, is dit niet af te lezen in de grafiek en er is geen mogelijkheid om dit aan te geven. Op zich is dit niet meteen een groot nadeel omdat men met

<sup>155</sup> Deze figuur is het resultaat van zelf de SA Excel Tool gebruikt te hebben.

deze causale effecten al rekening moet houden bij het invullen van het instrument zodat ze toch opgenomen worden in de berekening.

De huidige problemen voor het invullen van de quick scan werden in het vorige hoofdstuk uitgebreid uiteengezet. Het is namelijk vaak zo dat één persoon binnen de cellen van DO de volledige quick scan zelf invult, zonder daarbij beroep te doen op de expertise van anderen. In zo'n situatie en in combinatie met een systeem van vastgelegde waarden als beslissingscriterium, bestaat het gevaar dat de onderlinge causale effecten genegeerd zullen worden en dat er te zeer gefocust gaat worden op de grenzen die vastgelegd werden. De grenzen moeten enkel dienen als een maatstaf. Wanneer ze niet overschreden worden, kan het niet uitgesloten worden dat er geen verder onderzoek vereist is. Er moet bij de beoordeling nog altijd gekeken worden naar het totaalbeeld, de manier waarop de pijlers zich onderling ten opzichte van elkaar verhouden en hoe ze elkaar beïnvloeden is van belang. De administraties moeten er bij de eventuele invoering van grenzen dus bewust op gemaakt worden dat ze zich niet mogen blind staren op de waardes die werden vastgelegd.

### 6.5.3 Vereenvoudiging Scoping en Assessment

#### 6.5.3.1 Outline Assessment and Detailed Assessment

In de Zwitserse SIA moet op basis van de screeningsfase, de *relevance analysis* met de *SA Excel Tool*, besloten worden of er een *Outline* of een *Detailed Assessment* vereist is. Een *Outline Assessment* is geschikt voor beleidsvoorstellen die geen verregaande impact veroorzaken. Er is dus zeker sprake van een impact, deze is echter beperkt in de tijd en qua omvang. Wanneer de impact voelbaar is op langere termijn en aanzienlijk is, dan wordt er gekozen voor een *Detailed Assessment*. Het grote verschil tussen beide schuilt in de diepgang van de analyse die zal plaatsvinden en de precisie waar mee gewerkt wordt.

De *Outline Assessment* steunt op de resultaten van de *SA Excel Tool*. Deze worden verder uitgewerkt met secundaire data en de gegevens die beschikbaar waren als input voor de *relevance analysis*. Het doel is om zo tot een beperkte inschatting te komen van de effecten. Een uitgebreidere en preciezere inschatting wordt nagestreefd in de *Detailed Assessment*. De analyse is diepgaander en vraagt ook meer aandacht voor de verschillende indicatoren. Indien de lijst van standaardindicatoren niet voldoet, moet ze in deze fase aangevuld worden met relevante indicatoren als dit nog niet gebeurd was in de *relevance analysis*. Berekeningen moeten met de nodige precisie gebeuren, als secundaire data daarvoor niet volstaan, moeten deze omgevormd worden tot bruikbare data of moet er op zoek gegaan worden naar nieuwe data. De *Detailed Assessment* is veel omvangrijker, maar het ontwikkelingsproces neemt ook veel meer tijd in beslag.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Federal Office for Spatial Development, ARE. (2008). *Sustainability assessment: Guidelines for federal agencies and other interested parties*. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>: 17.

Deze werkwijze zou een mogelijkheid kunnen bieden om het aantal uitgevoerde assessments voor de DOEB te verhogen. De drempel om tot een scoping en een assessment over te gaan wordt op deze manier lager. De procedure van de *Outline Assessment* is veel minder uitgebreid en neemt daardoor minder tijd in beslag. Op deze manier verdwijnt het remmend effect op de besluitvorming ook voor een deel, het effect bestaat nog steeds maar de duur ervan wordt sterk ingekort. Wanneer de administraties vertrouwd geraken met het assessmentproces, kan de stap naar een gedetailleerde assessment voor de beleidsvoorstellen met een aanzienlijke impact ook kleiner worden.

Het nadeel van het toevoegen van een keuze tussen een *Outline* en een *Detailed Assessment*, is dat er een extra mogelijkheid wordt toegevoegd om een grondige en uitgebreide assessment te omzeilen. Het verleden toont echter aan dat die mogelijkheid ook zonder de opsplitsing in twee soorten assessments al aanwezig was, in dat opzicht lijkt de keuze tussen beide assessments enkel tot een verbetering te kunnen leiden. Hoe de wettelijke verankering de toepassing van de DOEB in de toekomst zal veranderen is moeilijk te voorspellen. Als de situatie ongewijzigd blijft, is de invoering van een *Outline* en *Detailed assessment* zeker het overwegen waard.

## 6.6 Institutionele capaciteit

Om het gebrek aan institutionele capaciteit voor een deel op te vangen is er de mogelijkheid om gebruik te maken van de databank die door de jaren heen werd uitgebouwd door de DAV in het kader van de Kafka test. In het interview met Mevrouw De Vos werd duidelijk dat de DAV bereid is om haar databank te delen met andere overheidsdiensten. Aan de hand van de databank weet men precies waar de benodigde gegevens zich bevinden binnen de verschillende overheidsdiensten. Op die manier wordt enorm veel tijd uitgespaard bij het verzamelen van de data. Per beleidsvoorstel duurt het gemiddeld zo'n twee weken voor de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging om de nodige gegevens te bekomen. Het is een proces dat nooit stopt aangezien de gegevens up-to-date moeten blijven.

Binnen de DAV weet men dus precies waar bepaalde gegevens geraadpleegd kunnen worden. Hierbij is het belangrijk dat de gegevens gezocht worden bij de bron. Er zijn heel wat plaatsen waar men terecht kan voor gegevens, zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of het Nationaal Instituut voor de Statistiek, maar dit zijn verzamelpunten die afhankelijk zijn van andere diensten voor de data. Vandaar dat het aangewezen is om de gegevens op te halen bij de bron, dit om de meest recente gegevens te verkrijgen en om het gebruik van eventuele foutieve gegevens te vermijden.

## 6.7 Uitvoering en inhoud

Door de lage toepassing van de DOEB en het lage aantal volledige DOEB's is het moeilijk om aanbevelingen te doen over de kwaliteit van uitvoering en over de inhoud van de uitgevoerde DOEB's. Om toch een beeld te hebben van de problemen die eventueel kunnen ontstaan bij het uitvoeren van een DOEB werd onderstaande tabel opgesteld. Deze tabel geeft een overzicht van

het deel *IA in de praktijk* en geeft aan welke problemen ervaren kunnen worden in de verschillende fases van de procedure. Wanneer de toepassing van de DOEB verhoogt en de stap wordt gezet naar een betere kwaliteit, vormen de ervaringen met de IA zeker een aandachtspunt.

### 6.7.1 Overzichtstabel IA in de praktijk

	<b>IA</b>
<b>Screening</b>	<p>- Roadmaps (Torriti, 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De helft bevat geen beleidsalternatieven en geeft geen verklaringen voor het niet opnemen ervan;</li> <li>○ Baseline scenario wordt vaak niet overwogen;</li> <li>○ Verschil in kwaliteit tussen Roadmaps voor wetsontwerpen en niet-wetsontwerpen;</li> <li>○ Consultatie verschilt enorm tussen DG's en meestal wordt er niet aangegeven wie er geconsulteerd moet worden;</li> <li>○ Minimum gebruik van kwantitatieve meettechnieken.</li> </ul>
<b>Assessment</b>	<p><b>1) Identificeren van het probleem</b></p> <p>- Aanleiding en oorzaken zijn onvoldoende beschreven (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006).</p> <p><b>2) Bepalen van de doelstellingen</b></p> <p>- Moeilijkheden in het omschrijven van hogere en lagere doelstellingen en de onderlinge samenhang daarvan (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006).</p> <p><b>3) Bepalen van de beleidsopties</b></p> <p>- Het aantal opties en de verscheidenheid in opties is meestal beperkt (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006),(Wilkinson et al., 2004).</p> <p>- Subsidiariteit en proportionaliteit worden niet altijd onderzocht (Renda, 2006).</p> <p><b>4) Analyseren van de impact van de verschillende beleidsopties op de 3 pijlers van duurzame ontwikkeling</b></p> <p>- Weinig aandacht voor pijlers duurzame ontwikkeling en trade-offs binnen de pijlers (Wilkinson et al., 2004).</p>



	<p>⇒ Verbetering: wel trade-offs binnen pijlers, maar verschilt sterk tussen de IA's (Franz &amp; Kirkpatrick, 2007).</p> <p>- Ongebalanceerde benadering van de verschillende impacts (positief of negatief) op verschillende pijlers (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006), (Renda, 2006).</p> <p>⇒ Economisch luik beter ontwikkeld dan het sociaal en ecologisch luik (TEP, 2007), (Franz &amp; Kirkpatrick, 2007).</p> <p>⇒ IA's bevatten over het algemeen meer economische informatie, toch ontbreken er nog belangrijke economische componenten (Cecot et al., 2008).</p> <p>- Vooral kwalitatieve beschrijving van de effecten, weinig pogingen tot het kwantificeren van de effecten (vooral op langere termijn) (Wilkinson et al., 2004) (Renda, 2006). Dit vormt geen groot probleem omdat de kwalitatieve benadering centraal staat in een SIA.</p> <p>⇒ Verbetering: steeds meer kwantificering, maar vooral van de kosten en niet zozeer van de baten (Cecot et al., 2008).</p> <p>- Onvoldoende middelen, tijd, expertise en technieken (TEP, 2007), (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006).</p> <p>- Gebrek aan data, waardoor de bespreking van veel potentiële effecten wordt beperkt, vooral op ecologisch en sociaal vlak (Wilkinson et al., 2004).</p> <p>- Wetsontwerpen en actieplannen worden vaak meer gedetailleerd uitgewerkt dan niet wetsontwerpen (TEP, 2007).</p> <p>- Consultatie van stakeholders varieert sterk afhankelijk van de DG's verantwoordelijk voor het uitvoeren van de IA (Wilkinson et al., 2004).</p> <p>⇒ Middelen zijn niet gelijk verdeeld over de DG's (Renda, 2006).</p> <p>⇒ Timing: soms te laat, consultatie gebeurt nadat er al een keuze gemaakt is en is dus van weinig waarde (Renda, 2006).</p> <p>⇒ Verbetering: Consultaties zijn over het algemeen goed, maar niet altijd zo breed als mogelijk (TEP, 2007).</p> <p>- Externe dimensie ontbreekt vaak, effecten buiten de EU worden niet in de analyse opgenomen (Wilkinson et al., 2004), (Opoku &amp; Jordan,</p>
--	---

	<p>2004).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Methodological blank' in het identificeren, voorspellen en analyseren van de impact (Lussis, 2004).</li> </ul> <p><b>5) Vergelijken van de opties</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Niet altijd objectief (Lee &amp; Kirkpatrick, 2006) en soms geschreven in de richting van een bepaalde optie. (TEP, 2007).</li> </ul> <p style="padding-left: 40px;">⇒ Politieke invloed aanwezig (TEP, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opties worden zelden vergeleken, meestal wordt eerst de geprefereerde optie gekozen om vervolgens voor die optie een impact te berekenen (Renda, 2006).</li> </ul> <p><b>6) Bepalen hoe het toezicht op en de evaluatie van het beleid zal gebeuren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Richtlijnen hieromtrent worden over het algemeen niet gerespecteerd (Wilkinson et al., 2004).</li> </ul>
<b>Kwaliteitsgarantie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invoering IAB is een belangrijk signaal naar de Europese Commissie toe wat betreft objectiviteit (Kirkpatrick &amp; Franz, 2007).</li> <li>- Kwaliteit IA's is hoger als de verwachte kost van het beleidsvoorstel hoger is (Cecot et al., 2008).</li> </ul>

## Hoofdstuk 7: Toekomst van de DOEB

In dit laatste hoofdstuk zullen de toekomstverwachtingen voor de DOEB besproken worden. Meer bepaald zullen de factoren die de toepassing en de evolutie van het instrument kunnen beïnvloeden hier uitgebreid uiteengezet worden. De belangrijkste factoren in dit opzicht zijn de rol van de

Minister van Duurzame Ontwikkeling, andere ex ante impactanalyses op federaal niveau en de rechtspraak rond de DOEB.

## 7.1 Rol van de Minister van Duurzame Ontwikkeling

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de huidige functie van de heer Vanackere als Vice-Eerste Minister, Minister van Financiën en Minister van Duurzame Ontwikkeling, belast met ambtenarenzaken besproken. In de interviews met de heer Van de Walle en Vaneycken werd duidelijk dat de rol van de heer Vanackere belangrijk kan zijn in de verdere integratie van duurzame ontwikkeling binnen alle beleidsdomeinen.

Om duidelijk te maken waarom de heer Vanackere een verandering teweeg kan brengen werd onderstaande tabel opgesteld. Deze geeft een overzicht van de regeringen sinds de invoering van de DOEB en de Ministers of Staatssecretarissen die voor de test bevoegd waren. Daaruit blijkt dat er voor het eerst een Minister van Duurzame Ontwikkeling is nadat de DOEB werd ingevoerd. Dit toont aan dat de regering Di Rupo I toch een verhoogde aandacht heeft voor dit beleidsdomein, waar dit in de vorige regeringen toch minder het geval leek door niemand met de titel van Duurzame Ontwikkeling te benoemen.

<b>Regering</b>	<b>Minister/Staatssecretaris bevoegd voor de DOEB</b>
Verhofstadt II	Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, E. Van Weert. <sup>157</sup>
Verhofstadt III	Minister van Klimaat en Energie, P. Maignette. <sup>158</sup>
Leterme I	Minister van Klimaat en Energie, P. Maignette. <sup>159</sup>
Van Rompuy I	Minister van Klimaat en Energie, P. Maignette. <sup>160</sup>
Leterme II	Minister van Klimaat en Energie, P. Maignette. <sup>161</sup>
Di Rupo I	Vice-Eerste Minister, Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling, belast met Ambtenarenzaken, S.

---

<sup>157</sup> BS 19 juli 2004.

<sup>158</sup> BS 21 december 2007.

<sup>159</sup> BS 21 maart 2008.

<sup>160</sup> BS 31 december 2008.

<sup>161</sup> BS 25 november 2009.

Het grote verschilpunt ten opzichte van de vorige Ministers of Staatssecretarissen die bevoegd waren voor de DOEB, is het feit dat de heer Vanackere ook de functie van Vice-Eerste Minister bekleedt. Zo moet hij de andere beleidsdomeinen mee opvolgen en kan hij opmerkingen maken over het gevoerde beleid. Op die manier kan er toch meer druk gezet worden op de andere Ministers en staatssecretarissen om duurzame ontwikkeling in hun beleid te integreren, bijvoorbeeld door extra te wijzen op de rol van de DOEB in het bereiken van deze doelstelling.

Daarnaast is de organisatie van het kabinet van de Vice-Eerste Minister van belang. De heer Vaneycken gaf een beschrijving van de precieze werking en organisatie van het kabinet. Het bestaat uit drie componenten, namelijk een secretariaat, een beleidscel voor de specifieke vakdomeinen van de minister en een cel *Algemeen beleid*. Het secretariaat onderhoudt de parlementaire relaties en verzorgt de communicatie. Voor het beleid uiteen te zetten in de domeinen waarvoor de Vice-Eerste minister exclusief bevoegd is, worden beleidscellen opgezet. De laatste component, de cel *Algemeen beleid*, staat de Vice-Eerste minister bij in zijn taak om de andere beleidsdomeinen op te volgen.

Op basis van de cel *Algemeen beleid* blijft hij op de hoogte van de andere beleidsdomeinen en kan hij ook wegen op deze domeinen tijdens de kernkabinetten tussen de verschillende Vice-Eerste Ministers. De kern duurzame ontwikkeling zit niet in de beleidscel, maar is opgenomen in de cel *Algemeen beleid*. Op die manier kan de kern mee bewaken of er binnen de andere beleidsdomeinen voldoende aandacht is voor duurzame ontwikkeling. Indien blijkt dat dit niet het geval is, kan de heer Vanackere ingrijpen en opmerkingen geven over het beleid dat gevoerd wordt binnen andere domeinen.

In dat opzicht kan de heer Vanackere gedurende de resterende regeerperiode een cruciale rol spelen in een betere toepassing van de DOEB en zorgen voor een verhoogde aandacht voor duurzame ontwikkeling in de beleidsvorming. Hiermee kan hij de toon zetten voor de toekomst. De heer Vaneycken lichtte de ambitie van de huidige Minister van Duurzame Ontwikkeling toe. Die bestaat eruit dat er bij de beleidsvoorbereiding automatisch een link wordt gelegd met duurzame ontwikkeling. Bij de voorbereiding van het beleid moet het een gewoonte worden van de overheidsdiensten om rekening te houden met de gevolgen van een bepaald beleid op alle dimensies van duurzame ontwikkeling, op de impact naar de toekomst toe en dit zowel binnen als buiten de landsgrenzen. De DOEB lijkt, mits een beter toepassing, het geschikte instrument om deze ambitie waar te maken.

---

<sup>162</sup> BS 6 december 2011.

## 7.2 Partiële analyses

### 7.2.1 Overzicht ex ante impactanalyses op federaal niveau

Momenteel zijn er op federaal niveau in België twee ex ante impactanalyses die van toepassing zijn en worden uitgevoerd. Namelijk de *Kafka test* en het onderwerp van deze thesis, de DOEB. Daarnaast zijn er nog plannen om enkele bijkomende ex ante impactanalyses te ontwikkelen en in te voeren om tot betere regelgeving te komen. Zo is er de *armoedetoets* die al enkele keren kort aan bod kwam. Deze test zal de effecten van een beleidsvoorstel op armoede onderzoeken en volgens het laatste federaal plan armoedebestrijding zou deze verder ontwikkeld worden binnen de DOEB door het aspect armoede meer zichtbaarheid te geven.<sup>163</sup> Hieraan zijn welk enkele voorwaarden verbonden, die verder in dit deel nog besproken zullen worden. Dit gedeelte van de DOEB zou beheerd worden door de *POD Maatschappelijke Integratie* en niet door de *POD Duurzame Ontwikkeling*.

De *Gender test* is ook een impactanalyse die weldra op federaal niveau toegepast zal moeten worden. In de wet *gender mainstreaming van 12 januari 2007* is opgenomen dat er voortaan bij elk wetgevend en reglementair project een evaluatieverslag moet gevoegd worden met de impact van dat project op de situatie voor mannen en vrouwen.<sup>164</sup> De uitvoeringsbesluiten voor deze wet zijn nog niet genomen, inmiddels is er wel een eerste versie van de test opgemaakt waaraan nog enkele wijzigingen zullen doorgevoerd worden. Die wijzigingen zullen er vooral op gericht zijn om de test eenvoudiger te maken. Het concept van de *Kafka test* met de kwalitatieve vragenlijst zal ook voor de Gender test gevolgd worden. Het ontwikkelen en beheren van de test valt onder de verantwoordelijkheid van het *Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen*.

De FOD Economie is momenteel ook bezig met het uitwerken van een *KMO-toets*. Deze komt voort uit de programmawet ter bevordering van het zelfstandig ondernemerschap van 10 februari 1998.<sup>165</sup> Artikel 42 van deze wet stelt dat de Minister kan bepalen dat er voor bepaalde voorontwerpen van wet en ontwerpen van koninklijk besluit een administratieve impactfiche aan het dossier toegevoegd moet worden. De bedoeling is dat de effecten van beleidsvoorstellen op KMO's worden onderzocht, dit is iets uitgebreider dan wat in artikel 42 van de wet staat. Welke beleidsvoorstellen hiervoor in aanmerking komen staat nog niet vast en de precieze inhoud van de test is ook nog niet bekend.

Verder is er nog de intentie om een *onderwijstoets* en een *impactanalyse op concurrentie* te ontwikkelen. De *onderwijstoets* bestaat al op Vlaams niveau en de Vlaamse minister voor onderwijs zou voor september 2011 zijn federale collega's aanspreken om de toets ook federaal in te

---

<sup>163</sup> POD Maatschappelijke Integratie. (2008). *Federaal Plan Armoedebestrijding*.: 7; 15.

<sup>164</sup> De wet gender mainstreaming is ook bekend als de wet strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen. BS 8 februari 2010.

<sup>165</sup> BS 21 februari 1998.

voeren.<sup>166</sup> Die deadline werd niet gehaald mede doordat er nog geen federale regering gevormd was, maar Vlaams Minister van Onderwijs, P. Smet, heeft bevestigd dat hij de federale ministers van de nieuwe regering zal proberen te overtuigen van de waarde van de toets.<sup>167</sup>

De *impactanalyse op concurrentie* zou er moeten komen op aanbeveling van de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)* en moet nagaan in welke mate bestaande en toekomstige beleidsmaatregelen de concurrentie kunnen verstoren. Voor de inhoud van deze analyse is het aanbevolen de *Competition Assessment Toolkit* van de OESO te volgen. Deze testen zijn beide nog niet in ontwikkeling en de bevoegde instanties ervoor zijn ook nog niet benoemd. Op termijn zouden beide testen er moeten komen vandaar dat ze kort werden vermeld in dit overzicht.

### 7.2.2 Problemen en aandachtspunten bij integratie

De evolutie van de DOEB als instrument zal in de komende jaren sterk afhangen van de eventuele opname van partiële analyses en de manier waarop de andere ex ante impactanalyses zich verder zullen ontwikkelen. Het integreren van andere testen is een optie die op dit moment zeker onderzocht wordt en biedt ook mogelijkheden om meer evenwicht te brengen in de test. Zo zouden een armoedetoets en een gendertoets het sociale luik kunnen aanvullen zodat de ervaren ongelijkheid voor een deel zal verdwijnen. De verwachting is dat deze integratie op termijn zeker zal gebeuren. De vraag is enkel hoe de testen op een gepaste wijze opgenomen kunnen worden in de DOEB. Mogelijkheden hiervoor zijn extra indicatoren opnemen in de impactmatrix, extra vragen toevoegen aan de DOEB-formulieren of ervoor zorgen dat er aan bepaalde indicatoren extra aandacht wordt besteed.

Het integreren van partiële analyses onder een overkoepelende analyse brengt echter heel wat moeilijkheden met zich mee. Een partiële analyse is gespecialiseerd in het onderzoeken van effecten die optreden binnen een bepaald domein. Wanneer ze ondergebracht wordt onder een andere analyse, dan moet er nagegaan worden in welke mate de diepgang van de test voor dat domein behouden kan worden. Er moet met andere woorden een afweging gemaakt worden tussen de mate van specialisatie en de mate van integratie. De kans bestaat dat de partiële test door de integratie voor een deel aan diepgang en gedetailleerdheid zal moeten inboeten om beter te kunnen passen in het totaalplaatje van de geïntegreerde analyse.

Het toevoegen van extra analyses maakt het instrument ook complexer. Het gevaar bestaat dat een te hoge complexiteit demotiverend gaat werken op de administraties die het instrument hanteren. Die complexiteit wordt verhoogd door het samenbrengen van analyses die vertrekken vanuit een andere doelstelling. Zo ontstaan er problemen bij het combineren van analyses die zowel effecten kwalitatief als kwantitatief gaan beschrijven. Als laatste kan hier nog aan toegevoegd worden dat geïntegreerde analyses eerder geschikt zijn voor inschattingen op lange

---

<sup>166</sup> VVKSO. (2012). Eisencahier voor een tiende Vlaamse onderwijs-cao (2012-2014). <http://ond.vvkso-ict.com/vvksosites/UPLOAD/2012/M-VVKSO-2012-007-B05.pdf>: 8.

<sup>167</sup> Vlaams parlement. Vragen en interpellaties, nr. 2581 zittingsjaar 2010-2011.

termijn en dat er moeilijkheden verwacht kunnen worden als er veel onzekerheid is over de toekomstige effecten.<sup>168</sup>

Het gebruiken van meerdere partiële analyses houdt het gevaar in dat bepaalde analyses voor een deel overbodig zijn omdat er voor een deel dezelfde effecten onderzocht worden als in een andere analyse. Dit zorgt voor een verlies aan tijd en middelen. Baumann en Cowell wezen er dan ook op dat het verstandiger zou zijn om bestaande partiële analyses te integreren en deze als geheel te optimaliseren, in plaats van nieuwe partiële analyses voor verschillende doeleinden te ontwikkelen. Bij het samenvoegen van de analyses moet volgens hen rekening gehouden worden met hun verschillende onderlinge relaties.

Uit hun onderzoek bleek dat er vijf verschillende relaties kunnen bestaan tussen analyses. In de eerste plaats kan de output van de ene analyse gebruikt worden als input voor de andere analyse, dan heeft men het over een *opeenvolgende relatie*. Een *complementaire relatie* houdt in dat analyses vertrekken van dezelfde input maar focussen op een andere dimensie. Zo zal de output van de ene analyse bijvoorbeeld gericht zijn op de sociale dimensie en de output van een andere analyse resultaten geven over de economische dimensie. Analyses kunnen ook onderling *incompatibel* zijn. Ze vertrekken van dezelfde basis en zijn gericht op dezelfde dimensie als output, maar geven andere uitkomsten omdat ze van andere veronderstellingen over de scope van de analyse vertrekken. Dit heeft te maken met wat men als onderdeel van de scope beschouwd en wat niet. Een andere mogelijkheid is dat een bepaalde analyse een *onderdeel* vormt van de andere analyse. De laatste relatie beschrijft *overlappende analyses*, die voor een deel dezelfde uitkomsten geven omdat ze enkele methodologische aspecten gemeenschappelijk hebben.<sup>169</sup>

Een andere factor waarmee rekening moet gehouden worden bij de beslissing om al dan niet een bepaalde partiële analyse te integreren in een assessment, is de context en de methodologie van de analyse. Wanneer de bredere historische, politieke en sociale context in rekening genomen wordt, kan een betere keuze gemaakt worden. Het zou kunnen dat de analyse zich nog in een vroeg ontwikkelingsstadium bevindt en er nog een individueel leerproces nodig is. Dit leerproces verloopt het best wanneer de analyse partieel blijft. In zulke gevallen is het beter de analyses onderling met elkaar te linken dan de partiële analyse te integreren in een groter geheel.<sup>170</sup>

### 7.2.3 Integratie onder de DOEB

Een aantal van de problemen die hierboven beschreven werden kwamen ook naar voren in de interviews wanneer er gevraagd werd naar de mening van de geïnterviewden over het integreren

---

<sup>168</sup> H. Lotze-Campen. (z.d.). *Integrated Assessment Models*. [http://www.ivm.vu.nl/en/Images/M12\\_tcm53-161559.pdf](http://www.ivm.vu.nl/en/Images/M12_tcm53-161559.pdf).

<sup>169</sup> Baumann, H. & Cowell, S.J. (1999). An Evaluative Framework for Conceptual and Analytical Approaches Used in Environmental Management. *Greener Management International*, 26, 109-122.: 120-121.

<sup>170</sup> Scrase, J.I., & Sheate, W.R. (2002). Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 4, 275-294.: 285-286.

van partiële analyses onder de DOEB. Hieronder volgt een overzicht van de antwoorden, waarbij ook enkele testen aan bod komen die in aanmerking komen voor een integratie onder de DOEB.

De heer Vaneycken is een voorstander van het integreren van de partiële analyses onder de DOEB. Het merendeel van de toetsen die in aanmerking komen om ondergebracht te worden in de DOEB, zijn op dit moment al voor een deel aanwezig binnen de test in de vorm van indicatoren in de impactmatrix. Bijvoorbeeld voor het toetsen van armoede is er de indicator *Armoede en sociale ongelijkheid* en de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen valt onder de indicator *Gelijke kansen*. Zo zou er volgens de heer Vaneycken bijvoorbeeld al een akkoord zijn met de bevoegde overheidsdienst voor de gendertoets om de indicator van gelijke kansen verder te ontwikkelen binnen de DOEB. Zij kunnen helpen bij het beantwoorden van vragen zoals: "*hoe meet je de impact van een maatregel op gelijke kansen?*". Het gaat om een ruime indicator die multidimensioneel is en waarbij de hulp van de bevoegde overheidsdienst vereist is om een goede inschatting te kunnen maken van de impact. De bedoeling is niet dat er extra indicatoren gaan bijkomen of dat bestaande indicatoren worden uitgebreid met deelrubrieken. De oplossing bestaat eruit dat er bijvoorbeeld bij het beoordelen van de indicator *Armoede en sociale ongelijkheid* een beroep wordt gedaan op het netwerk van armoedebestrijding. Zodat op die manier de impact correct wordt ingeschat en alle mogelijke effecten binnen de indicator door experts worden nagegaan.

Wat betreft de armoedetoets, is de heer Van Geertsom van mening dat het vooral van belang is dat de toets goed georganiseerd wordt. Die organisatie is nodig om ervoor te zorgen dat de test voldoende zichtbaar wordt, omdat elk beleidsdomein impact heeft op armoede. Om een goede organisatie en zichtbaarheid te verkrijgen en te waarborgen, zou het instrument misschien beter als een aparte toets kunnen bestaan. Langs de andere kant wordt een te grote hoeveelheid aan instrumenten gecreëerd wanneer er steeds meer partiële analyses ontwikkeld worden. Onze steeds veranderende maatschappij vraagt ook om steeds meer analyses. Het probleem van een grote hoeveelheid aan testen is dat het een te bureaucratisch geheel gaat vormen. Vanuit die invalshoek is het beter om te kiezen voor een geïntegreerde aanpak, op voorwaarde dat bijvoorbeeld armoede voldoende gewicht krijgt in de DOEB. Als de armoedetoets geïntegreerd wordt onder de DOEB, dan zal de DOEB in de eerste plaats moet gewijzigd worden zodat er voldoende aandacht is voor het aspect armoede en daarnaast moet er voldoende ruimte zijn binnen de test om aanpassingen door te voeren aan het armoedegedeelte indien dat vereist is.

Mevrouw De Vos is op dit moment niet akkoord met het onderbrengen van de Kafka test onder de DOEB. De Kafka test functioneert vrij goed en de overheidsdiensten zijn er zich van bewust dat de test uitgevoerd moet worden. Dit blijkt ook uit het aantal dossiers dat een Kafka-formulier bevat, namelijk 38,58% van de dossiers in 2006, 46,25% in 2007, 25,96% in 2008 en 27,91% in 2009. De test is ingevoerd bij omzendbrief en is niet wettelijk verankerd, wat erop wijst dat een wettelijke verankering geen vereiste is voor een goede toepassing. De Kafka test bevat exact dezelfde vrijstellingscategorieën als de DOEB. Indien het beleidsvoorstel niet vrijgesteld is, moet de test uitgevoerd worden als de verwachting is dat door het beleidsvoorstel bestaande administratieve lasten zullen verdwijnen of dat er nieuwe of bijkomende administratieve lasten



zullen ontstaan. Enkel bij uitvoering van de test moet het formulier met de resultaten aan het dossier worden toegevoegd. De daling van de percentages is te verklaren door een maatregel die werd genomen eind 2007 omwille van administratieve vereenvoudiging.<sup>171</sup>

De Kafka test werkt nog niet volledig zoals het zou moeten, maar men weet binnen de DAV waar de pijnpunten liggen en er zullen veranderingen doorgevoerd worden om de bestaande tekortkomingen te verhelpen. Wanneer de Kafka test, die ondertussen bewezen heeft dat ze vrij goed functioneert, geïntegreerd wordt in de DOEB dan bestaat het gevaar dat hetgeen wat de laatste jaren werd opgebouwd verloren zal gaan. De DOEB zoals ze nu bestaat, is nog niet voldoende operationeel, dit blijkt ook uit de toepassingscijfers van de DOEB. Als de Kafka test deel zou uitmaken van de DOEB, is de kans zeer groot dat de toepassing ervan zal dalen omdat de DOEB niet naar behoren toegepast wordt. Daardoor zou ook de waarde van de test verloren gaan. Als bewezen is dat de DOEB werkt, zou Mevrouw De Vos er geen probleem mee hebben dat de Kafka test een onderdeel van de DOEB wordt. Dit is momenteel echter nog niet het geval en er is ook geen garantie dat dit in de toekomst zo zal zijn, vandaar dat de DAV voorlopig niet akkoord gaat met het onderbrengen van de Kafka test onder de DOEB.

#### 7.2.4 Regelegevingsimpactanalyse

De meningen over het integreren van andere testen onder de DOEB zijn vrij verdeeld. Iedereen is het er over eens dat een geïntegreerde aanpak nodig is, de vraag is alleen of de DOEB er klaar voor is. In dat opzicht wordt er momenteel een andere piste onderzocht namelijk de integratie van de verschillende ex ante impactanalyses, waaronder ook de DOEB, onder een groter geheel. Deze toets zal bekend staan als de *Regelgevingsimpactanalyse (RIA)*.

Zoals blijkt uit het overzicht in 7.1.1, zijn er reeds een aantal ex ante impactanalyses in werking getreden of momenteel in ontwikkeling en is er de intentie om nog enkele nieuwe analyses te creëren. Het probleem hierbij is dat dit momenteel allemaal aparte procedures zijn die onderling niet met elkaar gelinkt zijn. Bovendien worden de resultaten van de testen die momenteel al in werking zijn getreden aan de dossiers van een beleidsvoorstel toegevoegd. Op dit moment maken al zo'n tiental documenten deel uit van een dossier, met de komst van extra analyses dreigen de dossiers onoverzichtelijk en zeer complex te worden. Voor de overheidsdiensten die het dossier van het beleidsvoorstel in orde moeten brengen komen er ook steeds extra analyses bij die ze binnen hetzelfde tijdsbestek en met dezelfde middelen moeten uitvoeren. Een aantal van de stappen die gevolgd moeten worden in de verschillende impactanalyses komen ook grotendeels overeen, waardoor er vaak voor een deel overbodig werk zou gebeuren door de administraties. Daarom is er nood aan een vereenvoudiging van de verschillende procedures voor de ex ante impactanalyses.

Dit werd ook aangegeven in het rapport *Better Regulation in Europe: Belgium* van de OECD. Daarin werd het volgende advies gegeven: "*De federale regering zou haar ambities moeten re-evalueren betreffende de DOEB en een stand van zaken opmaken om naar een bredere, geïntegreerde en*

---

<sup>171</sup> QRVA 52 063. Doc. 2008200908536.

*meer haalbare benadering te evolueren.*<sup>172</sup> Deze aanbeveling was specifiek naar de DOEB gericht, maar in het rapport wordt over het algemeen geconcludeerd dat er nood is aan een gemeenschappelijke methode voor de verschillende analyses en meer coherentie tussen de processen. Dit moet het voor de verschillende overheidsdiensten eenvoudiger maken om de instrumenten te hanteren.

In het kader van een ruimere impactanalyse die niet alleen de effecten op duurzame ontwikkeling onderzoekt, is de DAV momenteel aan het onderzoeken hoe de verschillende ex ante impactanalyses op federaal niveau samengevoegd kunnen worden tot een geïntegreerde impactanalyse. Het doel, omschreven door mevrouw De Vos, is om tot één efficiënte procedure te komen, met een gemeenschappelijk gedeelte dat vragen bevat die van toepassing zijn op alle verschillende testen om vervolgens specifiek in te gaan op de verschillende aspecten die aan bod zouden komen in de aparte testen. In het geval van gescheiden testen zouden dezelfde vragen meerdere malen beantwoord moeten worden.

Naast het integreren van de verschillende partiële analyses, wil men ook komen tot een geïnformatiseerde impactanalyse. De DAV stelt voor om hierbij gebruik te maken van de databank *Eurtransbel*. Deze databank werd opgezet door de *FOD Buitenlandse Zaken* in samenwerking met de *FOD voor Informatie- en Communicatietechnologie*. Ze bevat een overzicht van de vorderingen van omzettingen van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Overheidsdiensten die de taak hebben gekregen om de richtlijnen om te zetten, hebben toegang tot de databank om aan te geven hoe ver het staat met de omzetting en om andere gegevens op de databank te raadplegen. Ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen bij *Eurtransbel* terecht om de omzettingen op te volgen.<sup>173</sup>

In het kader van de informatisering zouden de uitgevoerde impactanalyses binnen deze databank beschikbaar gemaakt kunnen worden. Op die manier kan iedereen die toegang heeft tot de databank de voorgeschiedenis van een bepaalde wetgeving nagaan. Belangrijk is dat er hierbij ook een link gelegd wordt met de Europese wetgeving. Ongeveer de helft van onze nationale wetgeving komt voort van het Europese niveau, voor die Europese wetgeving tot stand kwam was er een IA vereist. Op deze manier wordt het verband met de IA van de Europese Commissie gelegd en kunnen overbodige analyses vermeden worden aangezien ze vaak al op Europees niveau gebeurd zijn.

De doelstellingen zijn vrij duidelijk, maar het realiseren ervan blijkt niet zo eenvoudig in de praktijk. De DOEB is één van de oorzaken van de moeilijke omzetting. In de test komen er momenteel een zeer breed aantal domeinen aan bod, waardoor de test heel wat aspecten onderzoekt waarbinnen de andere testen ook operationeel zijn. Dit zorgt voor problemen bij de integratie en moeilijkheden bij het bepalen van de wijze waarop de geïntegreerde impactanalyse

---

<sup>172</sup> OECD. (2010). *Better regulation in Europe: Belgium*. Paris: OECD Publishing.: 36.

<sup>173</sup> FOD voor Informatie- en Communicatietechnologie. (2012). *Eurtransbel*. [http://www.fedict.belgium.be/nl/over\\_fedict/realisaties/Eurtransbel.jsp](http://www.fedict.belgium.be/nl/over_fedict/realisaties/Eurtransbel.jsp).

gecontroleerd zal worden. Die controle is essentieel om een correcte toepassing te garanderen en ervoor te zorgen dat de verschillende partiële analyses voldoende tot hun recht komen binnen de geïntegreerde impactanalyse.

Voor de integratie stelt zich het probleem dat de DOEB effecten onderzoekt in domeinen waarbinnen de andere testen ook actief zijn. Dit maakt de integratie voor de overlappende gedeeltes moeilijk. Als de DOEB echt deel wil uitmaken van de integratie dan zal de test grondig aangepast moeten worden. Mevrouw De Vos stelt dat de DOEB zal in de eerste plaats vereenvoudigd moeten worden door zich niet langer te richten op een te breed aantal beleidsdomeinen. Zo zou de test zich bijvoorbeeld kunnen beperken tot de pijler milieu. In dat geval gaat het niet langer om een echte SIA, maar is het wel mogelijk om de test te controleren en te beheren. Op die manier is de kans ook groter dat de test echt operationeel wordt. Bovendien zijn een aantal van de aspecten van de DOEB aanwezig in de andere partiële testen, zodat de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling in een iets beperktere vorm nog steeds aanwezig zullen zijn in de RIA. De DOEB was volgens het rapport van de OESO te ambitieus, dus zou deze benadering eventueel een goed alternatief kunnen vormen om tot een betere toepassing te komen.

Indien er geen grote wijzigingen worden doorgevoerd, is de kans groot dat de DOEB niet verder in de integratie betrokken zal worden. De andere testen worden dan samengebracht en de DOEB blijft bestaan als aparte test. De DOEB zal op hetzelfde moment gebeuren als de RIA, maar onderzoekt enkel de effecten die niet expliciet aan bod komen in de geïntegreerde test. In dat geval is het niet de bedoeling dat de DOEB geïntegreerd wordt in de RIA, maar dat ze samen gebeuren. Er zal wellicht geen wettelijke basis zal komen voor de RIA, omdat de DOEB al wettelijk verankerd is. Verder zou er dan misschien op termijn een gemeenschappelijke handleiding om de analyses samen uit te voeren volgens de heer Vaneycken.

Om de essentiële controle te organiseren zijn er twee opties. De controle kan toegewezen worden aan de overheidsdiensten die bevoegd zijn voor de partiële testen. Wanneer hiervoor gekozen wordt zal bijvoorbeeld de DAV het gedeelte van de Kafka test binnen de RIA blijven controleren en de POD Maatschappelijke Integratie het armoedegedeelte. Het probleem dat zich stelt bij deze optie is dat de POD Duurzame Ontwikkeling onmogelijk de DOEB volledig kan controleren omdat de test te veel verspreid is over de verschillende beleidsdomeinen en vaak overlapt met de andere testen.

De tweede optie om de controle te organiseren bestaat eruit een gezamenlijk platform te creëren, naar het voorbeeld van de IAB. Dat platform kijkt toe op de toepassing van de test in zijn geheel en niet specifiek naar de partiële testen die erin zijn opgenomen. Waarschijnlijk zal het bestaan uit experts van de verschillende overheidsdiensten die momenteel verantwoordelijk zijn voor één van de partiële toetsen. De precieze invulling en organisatie van dit platform is echter nog niet duidelijk. Indien deze optie wordt gekozen zullen de nodige onderhandelingen hieromtrent nog moeten plaatsvinden.

De meningen van de geïnterviewden over de RIA en de rol van de DOEB daarin zijn verdeeld. Wanneer een DOEB en een RIA samen zouden verlopen, vormt de invalshoek van waaruit beide analyses vertrekken mogelijk een probleem volgens de heer Van de Walle. Zo is de RIA sterk gericht op efficiëntie, effectiviteit en het berekenen van kosten en baten. De DOEB als SIA stelt een kwalitatieve beschrijving van de effecten op de pijlers van duurzame ontwikkeling voorop, waarbij ook causale effecten tussen en binnen de pijlers onderling worden nagegaan. De ervaring toont aan dat de combinatie van beide instrumenten niet altijd even succesvol verloopt, dit was bijvoorbeeld het geval bij de IA. De reden hiervoor is dat de RIA de aandacht voor duurzame ontwikkeling naar de achtergrond doet verdwijnen. De duurzame ontwikkeling staat niet langer centraal en de nadruk komt te vaak te liggen op het in cijfers uitdrukken van de effecten. Effecten die niet of moeilijk kwantificeerbaar zijn, worden vaak vergeten en causale verbanden tussen de pijlers worden niet of nauwelijks gelegd.

De verwachting van de heer Vaneycken is dat de RIA geen afbreuk zal doen aan de werking en correcte toepassing van de DOEB. Volgens hem is de wettelijke basis de sterkte van de DOEB. De wet bepaalt dat de beoordeling van de effecten van een beleidsmaatregel op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling moet gebeuren. Wanneer deze beoordeling niet of niet op de voorgeschreven wijze gebeurt, dan wordt de wet geschonden. Er kan hier ook een belangrijke rol weggelegd zijn voor de Minister van Duurzame Ontwikkeling om er op toe te zien dat het aspect duurzame ontwikkeling voldoende aanwezig blijft binnen de impactanalyse.

### 7.3 Rechtspraak rond de DOEB

Op het einde van het vorige deel werd aangehaald dat de wettelijke basis wel eens de sterkte van de DOEB zou kunnen zijn. De vraag voor de DOEB is in hoeverre de bepalingen van die wettelijke basis momenteel al afgedwongen kunnen worden. Op dit moment staat de verplichting van de DOEB-procedure in de wet, er ontbreekt wel nog een uitvoeringsbesluit dat de te volgen procedure zal bepalen. Met andere woorden de wet bepaalt dat een DOEB-procedure uitgevoerd moet worden, er is alleen nog niet vastgelegd in een koninklijk besluit hoe dit precies moet gebeuren. De wet lijkt op die manier nog niet echt toepasbaar.

In principe is het toch mogelijk om beroep te doen op de wet en de toepassing ervan af te dwingen. Stel dat er een wetsontwerp wordt goedgekeurd zonder dat het dossier een DOEB-formulier bevat, dan zou dit wetsontwerp aangevochten kunnen worden bij het Grondwettelijk Hof op basis van artikel 142, 2° en 3° van de Grondwet. Artikel 1, 2° van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, bepaalt op basis van welke artikelen in de Grondwet een goedgekeurd wetsontwerp vernietigd kan worden. Artikel 2 van de bijzondere wet bepaalt door wie een beroep tegen het goedgekeurd wetsontwerp ingesteld kan worden.<sup>174</sup> Het Grondwettelijk Hof kan het goedgekeurd wetsontwerp dus toetsen op grondwettelijkheid bij afwezigheid van het volgen van de vereiste DOEB-procedure.

---

<sup>174</sup> BS 7 januari 1989.

De DOEB-formulieren die bij de dossiers bijgevoegd worden, moeten aan de Raad van State overhandigd worden. De afdeling wetgeving van de Raad van State geeft vervolgens een beredeneerd advies van alle voorontwerpen van wet op basis van het overgemaakte dossier, zoals bepaald in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Artikel 3bis stelt dat de afdeling wetgeving ook een advies moet geven voor ontwerpen van koninklijk besluit die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.<sup>175</sup> De afdeling wetgeving van de Raad van State gaf echter zelf aan dat ze uit stukken die haar overgezonden worden, niet kan opmaken of de beschreven procedure in de wet gevolgd werd, meer in het bijzonder of er vooraf onderzocht werd of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren. Degene die het ontwerp opstelt moet er volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State zelf op toekijken dat aan de vormvereiste voldaan wordt.<sup>176</sup>

Naast de afdeling wetgeving, is er ook een afdeling bestuursrechtspraak. Deze afdeling van de Raad van State kan een uitspraak doen over de legaliteit van goedgekeurde ontwerpen van koninklijk besluit. Hiertegen kan beroep ingesteld worden op basis van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan overgaan tot nietigverklaring van het koninklijk besluit.<sup>177</sup>

In het geval van de DOEB is er wel nog steeds de omzendbrief die geldt. Daar kunnen het Grondwettelijk Hof en de Raad van State zich eventueel op beroepen om over de gevolgde procedure te oordelen. Aangezien het niet duidelijk is hoe het Grondwettelijk Hof en de Raad van State zulke zaken zouden behandelen, werd aan de verschillende administraties het advies gegeven, om in afwachting van het uitvoeringsbesluit, in de ontwerpen van koninklijk besluit en de wetsontwerpen op te nemen dat er een DOEB-procedure werd doorlopen.

De afwezigheid van de DOEB kan misschien in de toekomst als een schending van het redelijkheidsbeginsel gezien worden. Keyaerts toonde in zijn onderzoek aan dat het afwezig zijn van een IA, ondanks dat een IA niet wettelijk verplicht is, door het Europees Hof van Justitie al eens in overweging werd genomen om te oordelen over een eventuele schending van het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast werden er in de Europese rechtspraak al enkele malen argumenten uit een IA gebruikt om de redelijkheid van een beleidsmaatregel aan te tonen, meer bepaald om het evenredigheidsbeginsel te rechtvaardigen. Op Europees niveau worden ex ante impactanalyses meer en meer gezien als een vereiste voor de rechtmatigheid van een beslissing. Keyaerts geeft ook aan dat de Europese rechtspraak hieromtrent wel eens een inspiratiebron zou kunnen vormen voor de lidstaten, zodat ook op nationaal niveau impactanalyses deel kunnen gaan uitmaken van de rechterlijke toetsing.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> BS 21 maart 1973.

<sup>176</sup> Advies 50.647/1/2/4 van 29 november en 5 december 2011. Afdeling wetgeving Raad van State.

<sup>177</sup> BS 21 maart 1973.

<sup>178</sup> Keyaerts, D. (2012). Het gebruik van impact assessment bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel: sporen in de rechtspraak van het Hof van Justitie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 1, 13-24.: 20-24.

Naar de toekomst zou de DOEB dus misschien ook op een andere wijze een onderwerp vormen in de rechtspraak, namelijk dat de resultaten van de DOEB gebruikt kunnen worden om een toetsing te doen van het redelijkheidsbeginsel. Vooral interessant voor de DOEB, is dat de test in tegenstelling tot de IA, wel wettelijk verplicht is. Er is dus zeker de mogelijkheid om de afwezigheid van een DOEB te gebruiken als argument in rechtszaken om een bepaalde beslissing aan te vechten. Op basis van de voorbeelden in de Europese rechtspraak lijkt het niet onwaarschijnlijk dat dit in de toekomst een belangrijke factor kan vormen in de rechterlijke beoordeling. Dit kan er ook voor zorgen dat de toepassing van de test veel grondiger gaat gebeuren. Het uitvoeren van een impactanalyse en vooral rekening houden met de resultaten ervan wordt steeds meer gezien als een vereiste voor het bestuur.

## Conclusie

Het doel van deze masterproef was een analyse en evaluatie te maken van de DOEB vanuit twee invalshoeken, namelijk een beoordeling van het instrument zelf en de toepassing ervan. Op basis van die analyse werden een aantal tekortkomingen duidelijk, waarvoor enkele voorstellen ter verbetering werden gedaan. Met het oog op het formuleren van verbeteringen voor de DOEB, werd ook de IA van de EU aan een grondige evaluatie onderworpen en vormt deze naast de DOEB een zeer belangrijk onderdeel in het geheel.

In de eerste plaats was het van belang om het doel en werking van de DOEB en de IA te beschrijven, zodat hier op verder gebouwd kon worden in het verdere verloop van de masterproef. In hoofdstuk 2 werd het doel van beide analyses uiteengezet, beide zijn er namelijk op gericht een beoordeling te vormen van economische, ecologische en sociale effecten die worden teweeg gebracht door beleidsvoorstellen. De beoordeling gebeurt in de voorbereiding van het beleid met als doelstelling de voorstellen te optimaliseren om zo gunstig mogelijke toekomstige uitkomsten te bekomen door positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen of te vermijden. Bijzonder voor de DOEB, is dat er een naast de effecten op de drie dimensies van duurzame ontwikkeling ook aandacht is voor de effecten op de begroting in de analyse. De resultaten van de test beogen niet de besluitvorming te vervangen, ze vormen echter een bijkomend hulpmiddel om de beslissing op te baseren of te ondersteunen.

Wat betreft de werking van beide instrumenten, is het opmerkelijk dat de DOEB zeer sterk focust op de scopingsfase, waardoor de manier waarop de assessment moet gebeuren vrij bepaald kan worden. Bij de IA daarentegen ligt de nadruk op de assessment zelf, deze is vrij gedetailleerd omschreven in de richtsnoeren om de analyse uit te voeren. De scope gebeurt bij de IA ook voor een deel in de Roadmap. Dit is de screeningsfase bij de IA, die iets uitgebreider is al deze van de DOEB. Beide instrumenten verschillen van werkwijze en bepaalde accenten worden anders gelegd. De kern van de analyses en de visie die erachter schuilt, komen echter grotendeels overeen.

Het grote verschilpunt tussen de DOEB en de IA is niet zozeer te vinden in de elementen die de analyse bevat en de opbouw ervan, maar eerder in de omkadering en de organisatie rondom de analyses om de testen tot een goed einde te brengen en om de visie in praktijk om te zetten. De context waarin de IA plaatsvindt, verklaart de betere toepassing van de IA, de continue ontwikkeling die de beoordeling doormaakt en de steeds belangrijker rol die de IA speelt in de besluitvorming. Opvallend is dat er bij de IA een aantal zaken in het leven zijn geroepen om de organisatie en omkadering bij het uitvoeren van een IA te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn vooral terug te vinden in het consultatieproces, zoals de vorming van IASG's en het opleggen van minimum standaarden bij het raadplegen van stakeholders.

Ondanks bovengenoemde verschillen met de IA, kan op basis van de hoofdstukken 2, 3 en 4 geconcludeerd worden, wat betreft de analyse van het instrument zelf, dat de DOEB als SIA vrij goed ontwikkeld is. De verschillende stappen die een SIA zou moeten bevatten, zijn aanwezig in de DOEB. De meeste essentiële elementen van een SIA, geformuleerd in de *Bellagio Principles for*

*Assessment*, zijn ook terug te vinden in de test. Enkel op het vlak van transparantie scoort de test niet goed. Ondanks het gebrek aan transparantie leent het instrument er zich in theorie perfect toe om een goede impactanalyse te maken op het vlak van duurzame ontwikkeling.

In praktijk blijkt echter dat de Belgische federale beleidscontext en de manier waarop de DOEB georganiseerd is, ervoor zorgt dat de DOEB op dit moment niet goed tot zijn recht komt. De redenen hiervoor kwamen aan bod in hoofdstuk 5. Zo werd het leer- en ontwikkelingsproces van de DOEB zwaar verstoord door de instabiele politieke situatie tijdens de eerste jaren na invoering van de beoordeling. Een andere belangrijke factor is het beheer van de test. Die taak is toevertrouwd aan de POD Duurzame Ontwikkeling, die is er echter niet toe in staat dit naar behoren te doen doordat de DOEB zeer ambitieus is wat betreft het aantal beleidsdomeinen dat aan bod komt in de test en het niet de nodige bevoegdheden heeft om het hele proces te controleren. Het ligt voor de POD Duurzame Ontwikkeling ook moeilijk om bijvoorbeeld opmerkingen te maken over de toepassing van de DOEB. Enerzijds omdat de opmerkingen gericht kunnen zijn op andere domeinen dan het domein waarin de POD Duurzame Ontwikkeling zelf gespecialiseerd is. Anderzijds appreciëren andere overheidsdiensten het niet altijd dat ze binnen hun eigen beleidsdomein voor een deel onder toezicht staan van een overheidsdienst op hetzelfde niveau als hun.

Wat de organisatie betreft, blijkt dat de cellen van duurzame ontwikkeling niet in staat zijn hun taken te vervullen. Hierdoor loopt het fout in het consultatieproces, dat voor het huidige instrument cruciaal is om de procedure correct toe te passen en tot een kwaliteitsvolle DOEB te komen. De test wordt op die manier te complex voor de persoon die belast is met de uitvoering ervan. De complexiteit wordt nog verhoogd door de wijze waarop de beleidsvoorbereiding plaatsvindt, waardoor de planning en timing van een DOEB bemoeilijkt wordt. Daarnaast is er geen systeem van controle opgezet, de afwezigheid daarvan zorgt voor een te lakse toepassing en levert geen garantie voor de kwaliteit van de uitgevoerde DOEB's. Er kan op die manier ook geen feedback of advies gegeven worden dat bijdraagt tot kwaliteitsvollere analyses in de toekomst.

Een belangrijk deel van deze masterproef is gewijd aan de toekomstverwachtingen voor de DOEB, die aan bod kwamen in hoofdstuk 7. In het kader daarvan werd het belang van partiële analyses duidelijk. Enkele overheidsdiensten hebben namelijk reeds een eigen ex ante impactanalyse of plannen om er één in te voeren. Om een onoverzichtelijk geheel en overbodig werk naar de toekomst toe te vermijden worden er twee opties naar voren geschoven, namelijk integratie van deze analyses onder de DOEB of integratie van de analyses, waaronder de DOEB, onder een RIA.

De integratie onder de DOEB lijkt de beste optie, doordat de DOEB zo ambitieus is, zijn alle andere testen geheel of gedeeltelijk al aanwezig binnen de DOEB. De POD Duurzame Ontwikkeling zal in dit geval de controle en het beheer van de test voor een deel moeten afstaan aan andere overheidsdiensten. Die kunnen er dan mede op toezien dat de test operationeler wordt en dat hun beleidsdomeinen op de juiste manier aanwezig zijn binnen de DOEB.



De DOEB in zijn huidige vorm komt niet in aanmerking voor de tweede optie, namelijk een integratie onder de RIA. In dat geval zal de DOEB naast de RIA gebeuren. De DOEB dreigt hierdoor naar de achtergrond te verdwijnen en veel beterschap wat betreft de toepassing ervan kan er niet verwacht worden wanneer de test gaat gebeuren naast de RIA. De DOEB lijkt op deze wijze in de toekomst enkel te kunnen overleven omdat ze wettelijk verankerd is.

Wanneer gekozen wordt voor de RIA is het vooral belangrijk dat deze test voldoende transparant wordt. Op die manier kan ze echt een bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces, wat tot op heden nog niet echt het geval geweest is met de bestaande ex ante impactanalyses. De RIA moet er komen omdat men ervan overtuigd is dat ze kan bijdragen tot een beter beleid. Niet enkel om te voldoen aan de richtlijnen van de EU of om naar buiten toe te tonen dat ons land impactanalyses uitvoert. Transparantie is in dat opzicht de belangrijkste stap om tot een waardevol instrument te komen.

In het kader van een RIA kan er ook gekozen worden om de DOEB te hervormen zodat ze wel tot de integratie kan behoren. Het karakter van een SIA zou op die manier wel eens verloren kunnen gaan. Het niet langer hebben van een SIA zou een spijtige zaak zijn, maar de hervorming kan er wel toe bijdragen dat het aspect duurzame ontwikkeling meer geïntegreerd geraakt in ons federale beleid. De ervaringen met de DOEB de laatste jaren hebben aangetoond dat de DOEB, met zijn huidige organisatie en gezien de federale beleidscontext, niet het geschikte instrument is om deze doelstelling te bereiken. Anderzijds is in hoofdstuk 6 duidelijk geworden dat er mits enkele wijzigingen zeker mogelijkheden zijn om er met de DOEB wel voor te zorgen dat het aspect duurzame ontwikkeling aanwezig is binnen alle beleidsdomeinen.

Het toekomstig uitvoeringsbesluit en het wettelijk kader rond de DOEB werden ook uitgebreid uiteengezet. Vooral het uitvoeringsbesluit kan een keerpunt vormen om een betere en correctere toepassing van de DOEB te kunnen realiseren. In het besluit zal bepaald worden hoe een DOEB-procedure moet gebeuren en kunnen de eerste stappen genomen worden om de organisatie rondom de DOEB te verbeteren. Bij het uitwerken van het uitvoeringsbesluit worden ook de plannen van de RIA in acht genomen, vandaar dat het een eerste indicatie zal zijn voor het toekomstig federaal beleid rond ex ante impactanalyses en meer in het bijzonder de richting die men uit wil met de DOEB.

Bovendien lijken er ook mogelijkheden om op basis van de DOEB de integratie van duurzame ontwikkeling binnen de verschillende beleidsdomeinen af te dwingen. Mede door de wettelijke basis van de DOEB, maar ook door de ontwikkeling die zich voordoet in de Europese rechtspraak, waar het Hof van Justitie ex ante impactanalyses steeds meer ziet als een criterium om de wetmatigheid van een beslissing te beoordelen. In welke mate dit mogelijk zal zijn, gaat sterk afhangen van het uitvoeringsbesluit dat momenteel nog in ontwikkeling is. De trend die zich voordoet op Europees niveau toont echter aan dat impactanalyses steeds meer aan belang winnen. Het uitvoeren van een impactanalyse en vooral rekening houden met de resultaten ervan wordt steeds meer gezien als een vereiste voor het bestuur.



## Lijst van de geraadpleegde werken

Arbter, K. (2003). *SEA and SIA – Two participative assessment tools for sustainability*. Opgevraagd op 14 februari, 2012, via [http://www.arbter.at/pdf/paper\\_Arbter.PDF](http://www.arbter.at/pdf/paper_Arbter.PDF).

Baumann, H. & Cowell, S.J. (1999). An Evaluative Framework for Conceptual and Analytical Approaches Used in Environmental Management. *Greener Management International*, 26, 109-122.

Bestuurszaken Vlaamse Overheid. (z.d). *Cellen Wetskwaliteit*. Opgevraagd op 28 maart, 2012, via <http://bestuurszaken.be/cellen-wetskwaliteit>.

Bestuurszaken Vlaamse Overheid. (z.d). *Regelgevingsagenda*. Opgevraagd op 28 maart, 2012, via <http://bestuurszaken.be/regelgevingsagenda>.

Bizer, K., Lechner, S., & Führ, M. (2010). *European Impact Assessment and the Environment*. Berlijn: Springer-Verlag.

Blobel, D., Knigge, M., Görlach, B. (2005). *Report on Trade, Environment, and Sustainability Impact Assessment*. Opgevraagd op 3 oktober, 2011, via [http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/6\\_1800\\_cate\\_sia.pdf](http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/6_1800_cate_sia.pdf).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. (2005). *Politiken und Rechtsakte zugunsten nachhaltiger Entwicklung*. Wenen: BGBl.

Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance*, 2, 405-424.

Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2007). Een Europa van resultaten – Toepassing van het gemeenschapsrecht. Opgevraagd op 9 mei, 2012, via [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2007:0502\(01\):FIN:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0502(01):FIN:NL:PDF).

Commissie voor de Sociale Aangelegenheden. (2011). Opgevraagd op 30 augustus, 2011, via <http://www.senate.be/www/?MIval=/Registers/ViewReg&COLL=C&PUID=83886931&TID=83887500&POS=1&LANG=nl>.

Commission of the European Communities. (2001). *Simplifying and improving the regulatory environment*. European Commission. Brussel.

Commission of the European Communities. (2002). *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Opgevraagd op 12 april, 2012, via [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

Commission of the European Communities. (2004). *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps. In support of competitiveness and sustainable development*. Opgevraagd op 11 april, 2012, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2004\\_1377\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2004_1377_en.pdf).

Commission of the European Communities. (2005). *Commission Staff Working Document: Annex to the Report from the Commission "Better Lawmaking 2004" pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (12th Report)*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st07/st07583-ad01.en05.pdf>.

*De brug naar de eenentwintigste eeuw (Regeerakkoord)*. (1999). Opgevraagd op 14 oktober, 2011, via <http://home.scarlet.be/~pin67548/Regeerakkoord.pdf>.

De Mulder, J. (2007). Verjaardagsberichten. *ARGUS Milieumagazine, jaargang 5 nummer 2*, 26-30.

Devuyst, D. (1999). Sustainability assessment: the application of a methodological framework. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 1, 459-481.

Dierickx-Visschers, M., Van Humbeeck, P., Roeffaers, K., Larmuseau, I. (2006). *Redactie van een beslissingsboom (en een handboek voor het gebruik ervan) in het kader van de duurzame ontwikkeling effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving*. Gent: LDR-milieuadvocaten.

*Duurzaam communiceren: Gids voor de federale communicatoren*. (2006). Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via [http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/broch\\_commcollection14\\_duurzaam\\_communiceren\\_tcm120-10531.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/broch_commcollection14_duurzaam_communiceren_tcm120-10531.pdf).

Eggenberger, M., & Rosario-Partidario, M. (2000). Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 201-207.

Enterprise Directorat General European Commission. (2002). *Business impact assessment pilotproject Final report – Lessons learned and the wayforward. Enterprise papers No 9*. Opgevraagd op 19 november, 2011, via [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=1842](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=1842).

European Commission. (2005). *Commission inter-service coordination on Radio Spectrum Policy*. Opgevraagd op 12 april, 2012, via [http://rspg.ec.europa.eu/\\_documents/documents/meeting/rspg7/rspg\\_05\\_89\\_int\\_coord.pdf](http://rspg.ec.europa.eu/_documents/documents/meeting/rspg7/rspg_05_89_int_coord.pdf).

European Commission. (2009). *Impact Assessment Guidelines*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

European Commission. (2010). *Social Protection & Social Inclusion*. Opgevraagd op 30 augustus, 2011, via <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en&callId=133&furtherCalls=yes>.

European Commission. (2010). *The Working Methods of the Commission 2010-2014*. Opgevraagd op 9 mei, 2012, via [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010\\_1100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010_1100_en.pdf).

European Commission. (2011). *Impact Assessment Board*. Opgevraagd op 15 november, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm).

European Commission. (2011). *Impact Assessment Board Report for 2010*. Opgevraagd op 16 april, 2012, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf).

European Commission. (2011). *Impact Assessment*. Opgevraagd op 17 oktober, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/impact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm).

European Commission. (2011). *Member States' Action*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/ms\\_action\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ms_action_en.htm#).

European Commission. (2011). *Planning of Impact Assessments – Roadmaps*. Opgevraagd op 13 november, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

European Communities. (2006). *Better regulation – simply explained*. Opgevraagd op 29 augustus, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/brochure/br\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf).

Federaal Planbureau (FPB). (1999). *Op weg naar Duurzame Ontwikkeling? Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448044.OPSDREP02nl.pdf>.

Federaal Planbureau (FPB). (2002). *Een stap naar Duurzame Ontwikkeling? Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*. Opgevraagd op 8 september, 2011, via <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448045.OPSDREP03nl.pdf>.

Federal Office for Spatial Development, ARE. (2004). *Sustainability assessment: Conceptual framework and basic methodology*. Opgevraagd op 11 april, 2012, via <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>.

Federal Office for Spatial Development, ARE. (2008). *Sustainability assessment: Guidelines for federal agencies and other interested parties*. Opgevraagd op 19 maart, 2012, via <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>.

Fedweb. (2011). *Duurzame Ontwikkeling*. Opgevraagd op 24 augustus 2011, via [http://www.fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/over\\_de\\_federale\\_overheid/missie\\_visie\\_waarden/duurzame\\_ontwikkeling/](http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/missie_visie_waarden/duurzame_ontwikkeling/).

Fedweb. (2011). *Inspectie van Financiën*. Opgevraagd op 9 april, 2012, via [http://www.fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/budgettering\\_en\\_overheidsopdrachten/externe\\_controle/inspectie\\_van\\_financien/](http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/budgettering_en_overheidsopdrachten/externe_controle/inspectie_van_financien/).

FOD Binnenlandse Zaken. (2008). *Directie van de Verkiezingen*. Opgevraagd op 12 maart, 2012, via <http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=99&L=1>.

FOD voor Informatie- en Communicatietechnologie. (2012). *Eurtransbel*. Opgevraagd op 7 april, 2012, via [http://www.fedict.belgium.be/nl/over\\_fedict/realisaties/Eurtransbel.jsp](http://www.fedict.belgium.be/nl/over_fedict/realisaties/Eurtransbel.jsp).

Franz, J., & Kirkpatrick, C. (2007). Integrating sustainable development into European policymaking: the role of impact assessments. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 9, 141-160.

FRDO-CFDD. (2006). *Nota over de beslissingsboom voor DOEB*. Opgevraagd op 25 augustus, 2011, via [http://www.frdo-cfdd.be/DOC/pub/rest/DOEB\\_nl.pdf](http://www.frdo-cfdd.be/DOC/pub/rest/DOEB_nl.pdf).

Gasparatos, A., El-Haram, M. & Horner, M. (2008). A critical review of reductionist approaches for assessing the progress towards sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 286-311.

Gibson, R. (2001). *Specification of sustainability-based environmental assessment decision criteria and implications for determining "significance" in environmental assessment*. Opgevraagd op 14 februari, 2012, via <http://www.sustreport.org/downloads/SustainabilityEA.doc>.

Hardi, P., & Zdan, T. (1997). *Assessing Sustainable Development : Principles in Practice*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Het VN-Klimaatverdrag: van Rio tot Kyoto. (z.d.). Opgevraagd op 11 oktober, 2011, via <http://www.klimaat.be/spip.php?article38>.

*Het voorzorgsbeginsel*. (2011). Opgevraagd op 18 oktober, 2011, via [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l32042\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_nl.htm).

ICDO. (2000). *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling*. Opgevraagd op 14 oktober, 2011, via <http://www.icdo.be/uploads/documentenbank/c2f80d91f519fd6f47f154b65d7dc7cc.pdf>.

ICDO. (2008). *Voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2009-2012*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via [http://www.plan2009.be/uploads/plan\\_nl.pdf](http://www.plan2009.be/uploads/plan_nl.pdf).

ICDO. (2010). Jaarverslag 2010 – Samen op weg naar een duurzame toekomst. Brussel: POD Duurzame Ontwikkeling.

IEEP (Institute for European Environmental Policy). (2005). *Revisiting the EU SDS - creating the conditions for sustainability*. Opgevraagd op 6 september, 2011, via <http://www.ieep.eu/assets/202/sdsbriefing.pdf>.

IGVM (2009). *De gendertest*. Opgevraagd op 30 augustus, 2011, via [http://igvm-iefh.belgium.be/nl/actiedomeinen/gender\\_mainstreaming/toepassen/de\\_gendertest/](http://igvm-iefh.belgium.be/nl/actiedomeinen/gender_mainstreaming/toepassen/de_gendertest/).

Inspectie van Financiën. (z.d.). *Voorstelling Inspectie van Financiën*. Opgevraagd op 9 mei, 2012, via <http://www.inspfin.be/nl/content/voorstelling>.

Jacob, K., Hertin, J., Bartolomeo, M., Volkery, A., Cirillo, M. & Wilkinson, D. (2004). *Ex-ante sustainability appraisal of national-level policies: A comparative study of assessment practice in seven countries*. Opgevraagd op 29 november, 2011, via [http://iatools.jrc.ec.europa.eu/public/IQTool/ResearchImpactAssessment/Jacob\\_et\\_al-IAcountries.pdf](http://iatools.jrc.ec.europa.eu/public/IQTool/ResearchImpactAssessment/Jacob_et_al-IAcountries.pdf).

Kegeleirs, A. (2009). *Institutionnalisation et apprentissage du développement durable au sein des administrations fédérales belges : le cas des « cellules DD »*. Opgevraagd op 11 mei, 2012, via [http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires\\_en\\_pdf/MFE\\_08\\_09/MFE\\_Kegeleirs\\_08\\_09.pdf](http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_08_09/MFE_Kegeleirs_08_09.pdf): 73-74.

Keyaerts, D. (2012). Het gebruik van impact assessment bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel: sporen in de rechtspraak van het Hof van Justitie. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 1, 13-24.

Kirkpatrick, C., & Franz, J. (2007). Impact Assessment in the European Commission: Quantifying Benefits and Costs. Opgevraagd op 30 november, 2011, via <http://www.enbr.org/public/ENBR%20WP%20022007.pdf>.

Lambrecht, J., Hens, L. (2007). *Stand van zaken m.b.t. duurzaamheidsbeoordeling*. Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via [http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201\\_Jesse.pdf](http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20Paper%201_Jesse.pdf).

Lee, N., & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24, 2006, 23-33.

Lotze-Campen, H. (z.d.). *Integrated Assessment Models*. Opgevraagd op 22 maart, 2012, via [http://www.ivm.vu.nl/en/Images/M12\\_tcm53-161559.pdf](http://www.ivm.vu.nl/en/Images/M12_tcm53-161559.pdf).

Lussis, B. (2004). *EU extended impact assessment review*. Opgevraagd op 7 december, 2011, via <http://users.skynet.be/idd/documents/EIDDD/WP01.pdf>.

Mandelkern Group (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report*. Opgevraagd op 7 september, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf).

OECD. (2010). *Better regulation in Europe: Belgium*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2010). *Guidance on Sustainability Impact Assessment*. Opgevraagd op 17 december, 2011, via <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9710081e.pdf>.

OECD. (2010). *SIA screening of the interim report of the OECD green growth strategy*. Opgevraagd op 16 februari, 2012, via <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/oecd%20draft%20green%20growth%20strategy.pdf>.

Opoku, C., & Jordan, A. (2004). *Impact Assessment in the EU: A global sustainable development perspective*. Opgevraagd op 1 december, 2011, via [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku\\_jordan\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku_jordan_f.pdf).

Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccai, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P.-M., Lussis, B., Varone F., Lavrysen, L., Thomaes, P., Risse, N. (2006). *Methodologie en haalbaarheid van DuurzameOntwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen*. Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via [http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/CPgen/rappCP46sum\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_nl.pdf).

POD Duurzame Ontwikkeling. (z.d.) *Actoren*. Opgevraagd op 11 oktober, 2011, via <http://www.poddo.be/nl/inhoud/actoren-0>.

POD Duurzame Ontwikkeling. (z.d.) *DOEB*. Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via <http://www.poddo.be/NL/instrumenten/doeb>.

POD Maatschappelijke Integratie. (2011). *Expertentafel, het aspect armoede binnen de DOEB-test*. Opgevraagd op 29 augustus, 2011, via <http://www.mi-is.be/be-nl/armoedebeleid/expertentafel-het-aspect-armoede-binnen-de-doeb-test>.

POD Maatschappelijke Integratie. (2008). *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Opgevraagd op 6 april, 2012, via [http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed\\_Plan\\_armoedebestrijding\\_0905.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf).

Pope, J., Annandale, D., & Morrison-Saunders, A. (2004). Conceptualising sustainability assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 24, 595-616.



Renda, A. (2006). Impact Assessment in the EU: State of the Art and the Art of the State. Opgevraagd op 19 november, 2011, via [http://aei.pitt.edu/32591/1/30.\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf).

Robertson, C. (2008). Impact Assessment in the European Union. *Eipascope*, 2008/2, 17-21.

Ruddy, T.F, Hilty, L.M. (2007). Impact assessment and policy learning in the European Commission. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 90-105.

Scrase, J.I., & Sheate, W.R. (2002). Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 4, 275-294.

The Evaluation Partnership Limited (TEP). (2007). *Evaluation of the Commission's Impact assessment System*. Opgevraagd op 12 november, 2011, via [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report_executive_summary_en.pdf).

Torriti, J. (2007). Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?. *Journal of Risk Research*, 10, 239-276.

*UN conference on environment and development*. (1992). Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

Vanheusden, B., & Van Hoorick, G. (2011). *Milieurecht in kort bestek*. Antwerpen: Intersentia.

Vlaams Verbond van het Katholiek Secundair Onderwijs. (2012). *Eisencahier voor een tiende Vlaamse onderwijs-cao (2012-2014)*. Opgevraagd op 7 april, 2012, via <http://ond.vvksos-ict.com/vvksosites/UPLOAD/2012/M-VVKSO-2012-007-B05.pdf>.

*VN Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling, Rio de Janeiro 1992*. (z.d.). Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via <http://www.lne.be/themas/duurzame-ontwikkeling/historiek/vn-conferentie-inzake-milieu-en-ontwikkeling-rio-de-janeiro-1992>.

Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., & Zdanowicz, A. (2004). *Sustainable development in the European Commission's integrated Impact Assessments for 2003*. Institute for European Environmental Policy. London.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Opgevraagd op 24 augustus, 2011, via <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.



## Lijst met afkortingen

- BIA: Business Impact Assessment
- BS: Belgisch Staatsblad
- CLWP: Commission Legislative and Work Programme
- DAV: Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging
- DG: Directoraat Generaal
- DOEB: Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling
- DPSIR: Driving forces Pressure State Impact Response
- EIA: Environmental Impact Assessment
- EU: Europese Unie
- ExIA: Extended Impact Assessment
- FOD: Federale Overheidsdienst
- FPB: Federaal Planbureau
- IA: Impact Assessment
- IAB: Impact Assessment Board
- IASG: Impact Assessment Steering Group
- ICDO: Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling
- OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- PIA: Preliminary Impact Assessment
- POD: Programmatorische Federale Overheidsdienst
- QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
- RIA: Regulatory Impact Assessment/Reguleringsimpactanalyse
- SEA: Strategic Environmental Assessment
- SIA: Sustainability Impact Assessment



## Bijlagen

### Bijlage 1: Uittreksel over de DOEB uit de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad van 2007.

#### 16.7. DOEB-test

In deze rubriek wordt aangeduid of de "test tot beoordeling van het effect op de duurzame ontwikkeling of de duurzaamheidstest" (de zgn. DOEB-test) al dan niet van toepassing is en zo ja, welke de conclusie is.

**16.7.1.** De DOEB-test is niet van toepassing op dossiers die betrekking hebben op :

a) de autoregulering van de Federale Overheid (bv. oprichting en/of inrichting van overheidsdiensten, hierin begrepen personeelsstatuut en lokalisatie van de diensten, delegatie van bevoegdheden binnen een overheidsdienst, regeling van advies- en overlegorganen, regelgeving met betrekking tot officiële symbolen, enz.) ;

b) de regelgeving inzake begroting en begrotingstechnieken ;

c) de instemming met Internationale Verdragen en Akkoorden ;

d) de voorontwerpen van wet en/of ontwerpen van koninklijk besluit en/of ministerieel besluit zonder inhoudelijk of regelgevend impact, of met een louter formeel karakter (instemmingswetten, bekrachtigingswetten, consolidaties, coördinaties, schrapping van verouderde overgangsbepalingen, ontslagen en benoemingen, bevorderingen, eretekens, enz.),

In het geval de test niet van toepassing is, wordt in deze rubriek verwezen naar een van de vier hierboven aangeduide vrijstellingscategorieën en wordt, eventueel, een motivering gegeven van de reden waarom een dossier bij een bepaalde categorie wordt ingedeeld. In dit geval wordt het DOEB-formulier uiteraard niet toegevoegd aan het dossier dat aan de Ministerraad wordt voorgelegd.

**16.7.2.** In het geval de DOEB-test wel van toepassing is, kan de conclusie zijn dat het dossier :

- ofwel, vrijgesteld is van de DOEB-test, omdat het op voorhand duidelijk is dat een DOEB-test niet nodig of nuttig is: in dat geval wordt het vrijstellingsformulier (formulier A) als dusdanig niet toegevoegd aan het dossier dat aan de Ministerraad wordt voorgelegd ;

- ofwel, vrijgesteld is van de DOEB-test, omdat, na een marginale toetsing, gebleken is dat er geen belangrijke sociale, economische of milieu-impact te verwachten is, op korte of op lange termijn, hier of elders in de wereld: in dat geval wordt het quick-scan-formulier (formulier B), volledig en correct ingevuld in beide landstalen, wel toegevoegd aan het dossier dat aan de Ministerraad wordt voorgelegd ;

- ofwel, effectief onderworpen werd aan de DOEB-test, omdat na een marginale toetsing, gebleken is dat er een belangrijke sociale, economische of milieu-impact te verwachten is, op korte of op lange termijn, hier of elders in de wereld, met een omschrijving van de belangrijkste effecten of maatregelen die (zullen) worden genomen om de ongewenste effecten te beperken en/of de gewenste effecten te versterken: in dat geval wordt het samenvattingsformulier (formulier C), volledig en correct ingevuld in beide landstalen, wel toegevoegd aan het dossier dat aan de Ministerraad wordt voorgelegd.

## **Bijlage 2: Bellagio Principles For Assessment<sup>179</sup>**

### **Bellagio Principles for Assessment**

#### **Principle 1: Guiding Vision and Goals**

Assessment of progress towards sustainable development should be guided by a clear vision of sustainable development and goals that define that vision

#### **Principle 2: Holistic Perspective**

Assessment of progress towards sustainable development should

Include review of the whole system as well as its parts

Consider the well-being of social, ecological, and economic sub-systems, their state as well as

The direction and the rate of change of that state, of their component parts, and the interaction between parts

Consider both positive and negative consequences of human activity, in a way that reflects the

---

<sup>179</sup> Hardi, P., & Zdan, T. (1997). *Assessing Sustainable Development : Principles in Practice*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

costs and benefits for human and ecological systems, in monetary and non-monetary terms

### **Principle 3: Essential Elements**

Assessment of progress towards sustainable development should

Consider equity and disparity within the current population and between present and future generations, dealing with such concerns as resource use, over-consumption and poverty, human rights, and access to services, as appropriate

Consider the ecological conditions on which life depends

Consider economic development and other, non-market activities that contribute to human/social well-being

### **Principle 4: Adequate Scope**

Assessment of progress towards sustainable development should

Adopt a time horizon long enough to capture both human and ecosystem timescales thus responding to the needs of future generations as well as those current short-term decision making requirements

Define the space of study large enough to include not only local but also long distance impacts on people and ecosystems

Build on historic and current conditions to anticipate future conditions —where we want to go, where we could go

### **Principle 5: Practical Focus**

Assessment of progress towards sustainable development should be based on

An explicit set of categories or an organising framework that links vision and goals to indicators and assessment criteria

A limited number of key issues for analysis

A limited number of indicators or indicator combinations to provide a clear signal of progress

Standardising measurement wherever possible to permit comparisons

Comparing indicator values to targets, reference values, ranges, thresholds, or directions of

trends, as appropriate

**Principle 6: Openness**

Assessment of progress towards sustainable development should

Make the methods and data that are used accessible to all

Make explicit all judgements, assumptions, and uncertainties in data and interpretations

**Principle 7: Effective Communication**

Assessment of progress towards sustainable development should

Be designed to address the needs of the audience and the set of users

Draw from indicators and other tools that are stimulating and serve to engage decision makers

Aim, from the outset, for simplicity of structure and use of clear and plain language

**Principle 8: Broad Participation**

Assessment of progress towards sustainable development should

Obtain broad representation of key grass roots, professional, technical, and social groups, including youth, women, and indigenous people— to ensure recognition of diverse and changing values

Ensure participation of decision makers to ensure a firm link to adopted policies and resulting action

**Principle 9: Ongoing Assessment**

Assessment of progress towards sustainable development should

Develop a capacity for repeated measurement to determine trends

Be iterative, adaptive, and responsive to change and uncertainty because systems are complex and change frequently

Adjust goals, frameworks, and indicators as new insights are gained



Promote development of collective learning and feedback to decision making

**Principle 10: Institutional Capacity**

Continuity of assessing progress toward sustainable development should be assured by

Clearly assigning responsibility and providing ongoing support in the decision making process

Providing institutional capacity for data collection, maintenance, and documentation

Supporting development of local assessment capacity

## **Bijlage 3: Schriftelijke vraag aan Minister van Duurzame Ontwikkeling**

Antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën en Minister van Duurzame Ontwikkeling, belast met Ambtenarenzaken, op vraag om uitleg nr. 5-1748 van de heer Ludo SANNEN op de toepassing van de Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling.

- 1) **Wanneer worden de uitvoeringsbesluiten van de wet van 30 juli 2010 genomen?** De POD Duurzame Ontwikkeling heeft een ontwerp van uitvoeringsbesluit voorbereid. Over dit uitvoeringsbesluit zijn er momenteel nog bilaterale contacten met andere betrokken diensten. Onder meer met de dienst administratieve vereenvoudiging en de Inspectie van Financiën. Van zodra deze zijn afgerond, zal er overleg plaatsvinden in een werkgroep beleidscoördinatie en dit met het oog op de agendering van het ontwerp van uitvoeringsbesluit op de Ministerraad.

Inmiddels blijft de toepassing van de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad onverminderd van toepassing. Deze stelt een procedure voor de duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) in.

- 2) **Hoeveel DOEB's werden uitgevoerd voordat de wet van kracht was?** Op basis van de jaarlijkse rapporten van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, die de activiteiten inzake duurzame ontwikkeling van de federale overheidsdiensten synthetiseren, kan ik u melden dat er twee duurzame ontwikkelingseffectbeoordelingen werden gerealiseerd. Beide vonden plaats in 2009.
- 3) **Hoeveel voorafgaande onderzoeken zijn uitgevoerd sedert 1 oktober 2011?** Hoeveel DOEB's zijn al uitgevoerd sedert 1 oktober 2011? Inzake welke voorontwerpen van wet, ontwerpen van KB's en voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad zijn DOEB's

uitgevoerd? Op basis van de bepalingen van de omzendbrief betreffende de werking van de Ministerraad werden er tussen 1 oktober 2011 en de Ministerraad van 15 maart 2012 geen DOEB's uitgevoerd. Er vonden wel 35 voorafgaande onderzoeken plaats.

- 4) **Op welke manier waakt u over de kwaliteit van de DOEB's?** Tot op heden zijn er geen specifieke bepalingen voorzien die een kwaliteitscontrole van de DOEB verzekeren. In een eerste fase blijft het belangrijk om een "helpdesk" te zijn voor de verschillende overheidsdiensten die dit beleidsinstrument gebruiken. Op termijn zal er over een systeem van kwaliteitscontrole worden nagedacht.
- 5) **Zijn de DOEB's openbaar?** Tot vandaag worden de DOEB's niet openbaar gemaakt. Het gaat immers om werkdocumenten die beogen de kwaliteit van het voorgestelde beleid te verbeteren. Indien federale overheidsdiensten dit relevant achten, verhindert niets hen om deze resultaten te publiceren.
- 6) **Welke maatregelen neemt u opdat de wet wordt toegepast?** Ik zal de naleving van de wet garanderen door ervoor te zorgen dat de federale overheidsdiensten efficiënte instrumenten ter beschikking stellen. We voorzien daarbij een toolbox, informatiesessies en opleidingen voor de overheidsdiensten, evenals een helpdesk (die al operationeel is). Hiermee kunnen elke federale overheidsdienst en elke Minister hun verantwoordelijkheid nemen om de naleving van de wet binnen hun respectievelijke bevoegdheden te garanderen.

# Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

**Analyse en evaluatie van de Duurzame Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)**

**Richting: master in de toegepaste economische wetenschappen-beleidsmanagement**

Jaar: **2012**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

**Moris, Sebastiaan**

Datum: **23/05/2012**