

## FRDO-CFDD

### NOTA OVER DE BESLISSINGSBOOM VOOR DOEB

7 september 2006

#### Context

- Op 14 mei 2006 richtte de ICDO een werkgroep “duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling” (DOEB) op. Deze werkgroep heeft als taak om tegen eind september 2006 een “beslissingsboom voor DOEB” op te stellen. Het gaat hier om een “screening”- methode: een manier om beslissingen te selecteren die in een volgend stadium een DOEB zullen ondergaan. De werkgroep stelde een eerste versie van een beslissingsboom voor DOEB op en consulteerde daarover de federale overheidsdiensten. Ook de FRDO werd geraadpleegd: de raad ontving op 6 juni een brief van de staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling met de vraag “*begin september haar opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot deze beslissingsboom kenbaar te maken.*”
- De FRDO organiseerde daartoe een intern seminarie op woensdag 30 augustus 2006. Tijdens dit seminarie stelden Kristiaan Henrix en Hadelin de Beer de nota van de ICDO-werkgroep rond de “beslissingsboom DOEB” voor. Erik Paredis (CDO-Gent) beschreef het recente onderzoeksproject “*Methodologie en haalbaarheid van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: federale beleidsprocessen*”, dat een belangrijke inspiratiebron vormt voor de ICDO-beslissingsboom en voor het DOEB-proces op federaal niveau. Tenslotte formuleerden de aanwezige FRDO-leden (*lijst zie bijlage 1*) een aantal vragen en bedenkingen bij de DOEB-procedure en meer specifiek bij deze eerste “screening”-fase en de beslissingsboom. Het punt “Opmerkingen en aanbevelingen” hierna is gebaseerd op deze bedenkingen en op de vermeldingen over DOEB in consensuele FRDO-adviezen (*lijst zie bijlage 2*)

#### Opmerkingen en aanbevelingen

##### ALGEMEEN

- [1] De FRDO heeft reeds in verschillende adviezen het belang beklemtoond van een DOEB. Dit instrument kan in belangrijke mate bijdragen tot een onderbouwd, transparant en transversaal beleid, en tot de verankering van DO in de “mainstream”politiek. De FRDO is dan ook verheugd dat nu een eerste stap gezet is om dit instrument daadwerkelijk in het federale beleid in te passen.
- [2] Het is positief dat met deze beslissingsboom een procedure ontwikkeld wordt voor het selecteren van beslissingen die in aanmerking komen voor een DOEB. Deze “screening”-fase is immers een belangrijke stap in het DOEB-proces. Het is essentieel dat er voldoende aandacht gaat naar deze fase en dat de selectie op een niet-arbitraire manier gebeurt. De FRDO is er zich evenwel van bewust dat in deze pilootfase slechts enkele beslissingen aan een DOEB onderworpen kunnen worden, maar het is fundamenteel dat zo een (leer)proces in gang wordt gezet.
- [3] Verschillende studies (onder meer het hierboven geciteerde onderzoeksproject) beklemtonen het belang van participatie in het proces van effectbeoordeling. In die context zal de FRDO “de implementatie van het DOEB-process verder opvolgen en evalueren, zowel waar het gaat om de selectie van beslissingen die aan een effectbeoordeling onderworpen worden als om de uitvoering van deze effectbeoordelingen en de manier waarop het beleid er gebruik van maakt.” (*zie advies geciteerd in bijlage 2 punt 2*)
- [4] Die vorm van participatie situeert zich op wat in het onderzoeksproject het “metaniveau” van participatie genoemd wordt. Daarnaast is ook op procesniveau, bij de uitvoering van concrete DOEBs, een directe en tijdige betrokkenheid van de relevante stakeholders van

- groot belang. Het is dan ook positief dat de beslissingsboom in rubriek 4 aangeeft welke betrokken partijen vooraf geconsulteerd werden.
- [5] Vanuit die participatie-idee is de FRDO in deze opstartfase van het DOEB-proces steeds bereid om ook bij de volgende stappen voor een inbreng te zorgen, via overleg met de administratie of in een andere vorm.
  - [6] De screening en het hele DOEB-proces kan pas een succes worden als ook de hele politieke wereld er daadwerkelijk achter staat, en bereid is de resultaten ervan mee te nemen in het beleid. Er is een duidelijk politiek engagement op alle niveaus nodig om het proces te doen slagen.
  - [7] In dit verband dient vermeld dat het er niet alleen op aankomt goed onderbouwde beslissingen te nemen, onder meer via DOEBs, maar ze ook correct uit te voeren. Effectbeoordelingen gaan daar meestal automatisch van uit : het zou nuttig zijn om in de analyse ook rekening te houden met eventuele implementatieproblemen van voorgenomen beslissingen.

## PROCEDURE

- [8] Het is positief dat voor alle beslissingen die aan de ministerraad voorgelegd worden, zowel komende van de administraties als van de beleidscellen, onderzocht wordt of ze in aanmerking komen voor een DOEB.
- [9] De transparantie van het hele proces is een belangrijk aandachtspunt. De procedure dient openbaar te verlopen, zoals op EU-niveau het geval is (website effectbeoordelingen). Niet alleen zou de beslissingsboom publiek moeten zijn, maar ook de beslissing nadien om al dan niet een DOEB uit te voeren. Zeker wanneer het finale advies van de betrokken administratie in de beslissingsboom niet gevolgd wordt, dient deze beslissing publiek gemotiveerd te worden. Een website met vermelding van de verschillende fases van de DOEBs zou hiertoe een nuttig instrument zijn.
- [10] Het is belangrijk van bij de start met concrete gevallen te werken, voorbeelden van DOEBs. Dergelijke case-studies tonen hoe de methodologie werkt en wat de voordelen zijn van een DOEB: ze kunnen een belangrijke rol spelen op het vlak van motivatie voor en communicatie van het proces. Er zijn interessante DOEB-cases te bekijken in andere landen (bv Nederland) en in het vermelde onderzoeksproject werden enkele cases uitgewerkt (bv over biobrandstoffen of ethische overheidsaankopen). Succes stories kunnen werken als katalysator voor het proces.
- [11] De in de nota voorgestelde aanpak waarbij administraties en beleidscellen die de beslissing voorbereiden, zelf de beslissingsboom opstellen, is te verkiezen boven die waarbij de screening en de DOEBs door specialisten ingevuld worden, omdat zo een leerproces kan ontstaan en een transversale manier van denken in de administraties bevorderd wordt. Het is dan ook belangrijk dat de cellen DO voor de begeleiding zorgen (zie punt 9) en het invullen door de administratie/beleidscel gebeurt. Verder lijkt het ook aangewezen bij beslissingen over “cross-cutting issues” verschillende administraties en beleidscellen te betrekken bij de beslissingsboom (cf. EU-benadering effectbeoordelingen).
- [12] Bij die aanpak is echter begeleiding noodzakelijk, en het is dan ook positief dat er een begeleiding voorzien is door de cel DO van de betrokken administratie en door een “DOEB-helppdesk”. Die begeleiding zal in een eerste fase wellicht vrij intensief zijn, en kan later – wanneer de administratie/beleidscel meer vertrouwd is met methodiek en proces – afgebouwd worden. De test met een screening-matrix die in het kader van het vermelde onderzoeksproject uitgevoerd werd, bevestigt dat het nuttig en noodzakelijk is het invullen van de beslissingsboom intensief te begeleiden (cf bijlage 8 bij het eindrapport “Towards a screening mechanism for SIA” - Bauler & Waktare)
- [13] De helppdesk of een andere instantie moet zeker in een eerste fase ook een “quality control” uitvoeren op de ingevulde beslissingsbomen (en later op de uitgevoerde DOEBs). Administraties die in één specifieke domein werken kunnen immers niet steeds de mogelijke impact van beslissing in andere domeinen inschatten, en het is belangrijk hen daarop attent te maken. De FRDO wees op het belang van een onafhankelijke “kwaliteitscontrole” in zijn advies over effectbeoordeling op EU-niveau (FRDO 2006a06 § 27, zie hierboven). Het kan inderdaad bijdragen tot de geloofwaardigheid van het proces als er een vorm van externe monitoring voorzien wordt.
- [14] Om begeleiding, quality control en *capacity building* mogelijk te maken, is het absoluut nodig van bij de start de nodige middelen te voorzien voor de DOEB-procedure in termen van

mankracht en budget. De administraties dienen de middelen te krijgen om de beslissingsboom in te vullen en later eventueel een DOEB uit te voeren, er dient een goed uitgeruste helpdesk opgericht om hen hierbij te begeleiden, er zijn middelen nodig voor opleiding en vorming en om een degelijke quality control uit te voeren op de beslissingsboom en op de DOEBs ... De FRDO wees in zijn jongste advies voor de evaluatie van het DO-beleid op het belang van voldoende middelen te voorzien voor de DOEB-procedure: *“Het effectbeoordelingsmechanisme zal immers geen resultaten opleveren wanneer niet voldoende geïnvesteerd wordt in capaciteitsopbouw voor de uitvoering, de ondersteuning (bijvoorbeeld via een “help desk”) en de monitoring van de procedure” (citaat zie bijlage 2 punt 2).*

- [15] Zo nodig kan hierbij – zeker in de eerste fase - een beroep gedaan worden op externe expertise, zoals nu in de screening-fase gebeurt (externe consultant). Het moet echter zoals gezegd steeds de bedoeling zijn om de administraties en beleidscellen actief te betrekken en daar tot een “ownership” van het proces te komen. Het DOEB-proces zou moeten bijdragen tot een administratieve cultuur die niet alleen gericht is op een rechtvaardiging van middelen, maar ook van doelstellingen.

## INHOUD

- [16] Wat de inhoud van de voorgestelde beslissingsboom betreft, is het in de eerste plaats aan de administraties en beleidscellen zelf om te oordelen of dit voor hen een werkbaar instrument is. Wellicht zullen een aantal in te vullen rubrieken geen probleem vormen, omdat ze logischerwijs deel uitmaken van het dossier dat de beslissing dient te ondersteunen op de ministerraad (bv informatie over aanleiding beslissing, timing, zero-optie en alternatieven, instrumenten, uitgevoerde studies, geconsulteerde partijen ...).
- [17] Voor een aantal andere in te vullen punten zijn de vragen evenwel niet makkelijk te begrijpen en te beantwoorden voor personen die niet vertrouwd zijn met het DO-jargon en denkkader. Bv rubriek 3 “de gevolgen op intergenerationeel vlak”, “de gevolgen op intragenerationeel vlak”, de “inconsistenties tussen de 3 pijlers”, rubriek 5 quickscan “heeft de voorgenomen overheidsbeslissing een impact op de wijziging van niet-duurzame productiepatronen”. De vraagstelling zou misschien eenvoudiger kunnen, om het de administraties en beleidscellen die de beslissing voorbereiden, makkelijker te maken zelf de beslissingsboom in te vullen. Het is belangrijk dat die oefening niet als een “vreemd wezen”, bijkomende last of extra-administratieve verplichting zonder meerwaarde gepercipieerd wordt.
- [18] In dit verband kan men zich de vraag stellen of er geen betere benaming voor DOEB te bedenken is: kan men het jargon-woord niet vervangen door een term die aantrekkelijker is en makkelijker te communiceren valt? Analooq aan de “Kafka-test” zou men bv over de “Brundtland-test” kunnen spreken ...
- [19] De vraag om in de matrix (rubriek 5) enkel “substantiële” effecten of zware impact te vermelden van een beslissing kan een probleem stellen: administraties zouden de effecten die niet tot hun werkerrein behoren, als niet substantieel kunnen inschatten omdat ze er te weinig vertrouwd mee zijn. De begeleiding door de cel DO, helpdesk ... dient dit probleem op te lossen, en ook andere administraties/beleidsellen kunnen een bijdrage leveren (zie §§ 8 en 13)
- [20] Het is niet helemaal duidelijk in de beslissingsboom hoe men van de ingevulde data (matrix) overgaat naar de conclusie “dient er een DOB uitgevoerd te worden?”. Dient men vooral rekening te houden met het aantal effecten, het “cross-cutting”-karakter ervan, of het substantieel karakter? Wat is de “trigger” voor de uiteindelijke beslissing? Dit valt misschien moeilijk te kwantificeren, maar men moet er toch voor zorgen dat deze beslissingen niet als louter arbitrair of subjectief overkomen. Het is belangrijk zoveel mogelijk duidelijke criteria, wegingsfactoren en modellen te gebruiken om de beslissing te onderbouwen en te argumenteren.
- [21] Deze DOEB-aanpak is gericht op horizontale integratie, op een transversale beleidsaanpak in de federale administratie. Maar beslissingen hebben veelal ook effecten op andere beleidsniveaus dan het federale. Die vallen buiten de federale bevoegdheid, maar het is wel belangrijk om die effecten te vermelden zodat er ook – bv in het kader van een nationale strategie – rekening kan mee worden gehouden. DOEB kan op die manier bijdragen tot een betere verticale integratie van het beleid.
- [22] Volgens de nota over de beslissingsboom komen beslissingen die reeds op een ander niveau aan een vorm van effectbeoordeling onderworpen zijn, niet in aanmerking voor een

DOEB (bv beslissingen die een RIA ondergaan hebben op Vlaams niveau of een effectbeoordeling op Europees niveau). Men moet zich echter wel afvragen of deze vormen van effectbeoordeling afdoend geacht worden in het kader van een DOEB en aan de kwaliteitscriteria voldoen.

## **Bijlage 1**

### **Aanwezigen op het intern seminarie DOEB (30/8/2006)**

#### **Voorzitter/Ondervoorzitter**

Wim MOESEN (KUL)

Jan TURF (BBL)

*Jan Turf zat deze vergadering voor*

#### **Leden FRDO en hun vertegenwoordigers**

#### **Membres CFDD et leurs représentants**

Tom BAULER (ULB)

Isabelle CHAPUT (FEDICHEM)

Jehan DECROP (CSC)

Luc GOETEYN (Mina)

Nadine GOUZEE (TFSD Planbureau)

Lieve HELSEN (KUL)

Fre MAES (ABVV)

Amélie NASSAUX (CERBC)

Thérèse SNOY (IEW)

Jacqueline MILLER (ULB)

Leida RIJNHOUT (VODO)

Leo SLEUWAEGEN (Vlerick)

Geert VANCRONENBURG (VBO)

Windy VANDEVYVERE ((TFSD Planbureau)

#### **Sprekers/Orateurs**

Hadelin DE BEER (PODDO)

Kristiaan HENRIX (PODDO)

Erik PAREDIS (CDO)

#### **Secrétariat / Secretariaat FRDO**

Pieter DECRUYNAERE

Jan DE SMEDT

Koen MOERMAN

## **Bijlage 2**

### **Citaten uit FRDO-adviezen over effectbeoordeling in het algemeen en over een DOEB-procedure op federaal niveau**

- [1] “Wat het beter afstemmen van de “Lissabon” en “duurzame-ontwikkelings”-benadering betreft, meent de FRDO dat het instrument van duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) van groot nut kan zijn. De raad wees reeds in verschillende adviezen op het belang van effectbeoordelingen of *impact assessments* om de sociale, economische en ecologische aspecten van een beleidsvraagstuk af te wegen. Effectbeoordelingen dragen immers niet alleen bij tot het kwalitatief en kwantitatief onderbouwen van het beleid, maar ook tot de integratie ervan, en dus tot het transversale karakter van duurzame ontwikkeling. De FRDO waardeert dan ook dat de federale regering dit jaar met een DOEB-procedure van start gaat,

en van plan is dit instrument de volgende jaren verder te implementeren in de federale administraties. In dit verband vroeg de raad recent nog om *“vast te leggen op welke manier de DOEB institutioneel kan verankerd worden in het beleid. Hierbij dienen ook voldoende middelen voorzien te worden voor de DOEB-procedure”*. ( FRDO 2006a11n van 7 juni 2006 *“Advies voor het Vooruitgangsverslag over de Lissabonstrategie – uitvoering van het Nationale hervormingsprogramma van België “ §§ 17 en 18, zie ook FRDO 2005a07 § 12)*

- [2] *“De FRDO heeft reeds in verschillende adviezen beklemtoond dat een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) een nuttig instrument is dat dient ontwikkeld en op ruime schaal gebruikt te worden in het beleid. Effectbeoordelingen dragen immers niet alleen bij tot het kwalitatief en kwantitatief onderbouwen van het beleid, maar ook tot de integratie ervan, en dus tot het transversale karakter van duurzame ontwikkeling. De FRDO vond het dan ook positief dat de cellen duurzame ontwikkeling bij wet de opdracht hebben gekregen tot “het uitvoeren van een DOEB of het coördineren van de uitvoering van een DOEB op beslissingen overeenkomstig het actieplan. De PODDO is ermee belast de methodes voor een DOEB te operationaliseren en deze ter beschikking te stellen van elke federale overheidsdienst. De PODDO zal zich hiervoor onder andere baseren op het onderzoeksproject dat in juli 2004 startte binnen het tweede plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling (PODO II van de POD Wetenschapsbeleid), onder de naam “Methodologie en haalbaarheid van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Case: federale beleidsprocessen”. Het eindrapport van dit onderzoeksproject werd eind april voorgesteld. De Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling noteert over dit project: “ Met de hulp van de POD DO en de cellen DO werden in het voorjaar van 2005 casestudies geselecteerd, waarop een eerste methodologie van DOEB werd uitgetest. Tijdens de volgende maanden zal een gebruiksklare en uitgeteste methode voor DOEB ter beschikking staan van de administraties. In de loop van 2006 zal, via pilootprojecten, met DOEB gestart worden. Stapsgewijze zullen deze methodes in de volgende jaren in de federale administraties verder geïmplementeerd worden.” De FRDO meent dat dit een realistisch voorstel van procedure is, en dat inhoudelijk de voorgestelde DOEB een goed onderbouwde benadering vormt waarin ook rekening wordt gehouden met de inbreng van de maatschappelijke actoren. De raad vraagt de regering om bij deze jaarlijkse evaluatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid vast te leggen op welke manier de DOEB institutioneel kan verankerd worden in het beleid. Hierbij dienen ook voldoende middelen voorzien te worden voor de DOEB-procedure: “Het effectbeoordelingsmechanisme zal immers geen resultaten opleveren wanneer niet voldoende geïnvesteerd wordt in capaciteitsopbouw voor de uitvoering, de ondersteuning (bijvoorbeeld via een “help desk”) en de monitoring van de procedure” stelde de FRDO in een recent advies. De FRDO zal de implementatie van het DOEB-process verder opvolgen en evalueren, zowel waar het gaat om de selectie van beslissingen die aan een effectbeoordeling onderworpen worden als om de uitvoering van deze effectbeoordelingen en de manier waarop het beleid er gebruik van maakt. “*  
*(FRDO 2006a07 van 23 mei 2006 § 24-26 “Advies voor de tweede jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling”, zie ook FRDO 2005a01 § 12)*

- [3] *“Deze stelling is onder meer gebaseerd op een analyse van de “preliminary impact assessments” die de FRDO uitvoerde voor zijn eerste advies over de herziening van de EUSDS. Ook ander onderzoek, zoals dat van de werkgroep “Governance” van de EEAC, wijst op een aantal onevenwichten in de effectbeoordelingen van de Commissie vandaag. Zo worden langetermijn en niet-monetiseerbare effecten te weinig in rekening gebracht. In dit verband herinnert de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven er in een recent advies aan dat “sommige ‘kosten’ niet of minder gemakkelijk te meten zijn (bijvoorbeeld het effect van een wetsvoorstel op het vlak van volksgezondheid en milieu). Volgens de CRB is een kosten-batenanalyse een nuttig instrument, maar niet afdoende op alle beleidsterreinen en niet effectief voor alle gevolgen van wetgeving. Alle aspecten moeten opgenomen worden in de beoordeling en de drie pijlers moeten op een objectieve, neutrale en evenwichtige wijze beoordeeld worden.” De FRDO vraagt de Europese instellingen dan ook alle aspecten van duurzame ontwikkeling te bekijken en het blikveld (de scope) van effectbeoordelingen niet te vernauwen. Effectbeoordelingen moeten transparant informatie aandragen over mogelijke keuzes en de gevolgen van beleidsopties, en niet impliciet reeds een bepaalde richting uitgaan: een goede effectbeoordeling houdt geen impliciete beleidskeuze in, maar*

verduidelijkt expliciet welke opties voorliggen. In dit verband zou de Commissie zijn procedure voor het opstellen van effectbeoordelingen moeten herbekijken: de coördinatie tussen de verschillende Directoraten-Generaal, die elk verantwoordelijk zijn voor het opstellen van effectbeoordelingen in hun domein, laat duidelijk te wensen over. Een onafhankelijke kwaliteitscontrole door het Secretariaat-generaal van de Commissie en/of een externe instantie is dan ook een absolute vereiste, om na te gaan of de effectbeoordelingen wel adequaat zijn en beantwoorden aan de richtlijnen die de Commissie terzake opgesteld heeft. Hiervoor dienen de nodige middelen vrijgemaakt te worden. Het effectbeoordelingsmechanisme zal immers geen resultaten opleveren wanneer niet voldoende geïnvesteerd wordt in capaciteitsopbouw voor de uitvoering, de ondersteuning (bijvoorbeeld via een "help desk") en de monitoring van de procedure. "*(FRDO 2006a06 § 24-27 "Tweede advies over de herziening van de Europese duurzame ontwikkeling" van 5 mei 2006)*

- [4] De FRDO wees reeds in zijn advies over het Göteborg-document in 2001<sup>28</sup> op het belang van een effectbeoordeling, en vindt het dan ook positief dat deze benadering ondertussen verder uitgewerkt is door de Commissie. Het proces verloopt in twee stappen: er is een voorafgaande beoordeling (*preliminary impact assessment*) van de initiatieven die de Commissie in zijn jaarlijkse beleidsstrategie of werkprogramma voorstelt, en uit die lijst selecteert de Commissie een aantal initiatieven die voor een uitgebreide effectbeoordeling (*extended impact assessment*) in aanmerking komen. De FRDO vindt de voorafgaande effectbeoordelingen die dit jaar voor het eerst gepubliceerd werden<sup>29</sup>, ongelijk van kwaliteit: de invulling ervan varieert naargelang het Directoraat-generaal dat verantwoordelijk is voor de beoordeling, en biedt in talrijke gevallen geen voldoende geïntegreerde benadering vanuit een duurzame-ontwikkelingsvisie. Ook de selectie van de uitgebreide effectbeoordelingen lijkt hier en daar arbitrair. Wellicht zijn dit de kinderziektes van een proces dat pas opgestart is, en volstaat meer overleg en knowhow-opbouw om de effectbeoordeling te optimaliseren. Hoe dan ook zou een "*assessment van de impact assessments*" zeker op zijn plaats zijn, niet alleen in de huidige review van de duurzame ontwikkelingsstrategie, maar ook nadien als onderdeel van de effectbeoordelingsprocedure. Hierbij dienen in het kader van de "governance"-benadering van de EU ook de maatschappelijke stakeholders betrokken te worden, om de transparantie en het draagvlak van het proces te vergroten." *(FRDO 2004a09 van 29 oktober 2004 "advies over de herziening van de Europese duurzame ontwikkeling" zie ook FRDO 2001a16 § 8)*