

1.

Inleiding

Er is in de samenleving steeds meer behoefte aan adequate informatie over de brede welvaart van Nederland en de houdbaarheid hiervan. Duurzame ontwikkeling gaat immers om de vraag of we onze welvaart, opgevat als onze kwaliteit van leven, in de toekomst kunnen continueren. Zowel nationaal als internationaal mag duurzaamheid zich in een grote belangstelling van beleidsmakers verheugen. Dit inleidende hoofdstuk schetst kort deze beleidsmatige context en beschrijft op welke manier het brede en complexe begrip duurzaamheid is geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Centraal hierbij staat de vraag hoe we onze kwaliteit van leven in het 'hier en nu' op een zodanige manier vorm kunnen geven, dat de kwaliteit van leven 'elders' of 'later' niet in het gedrang komt. De kansen op kwaliteit van leven voor de volgende generaties hangen immers vooral af van de manier waarop de huidige samenleving met haar hulpbronnen omgaat. Indien de Nederlandse samenleving de kwaliteit van leven in het heden vergroot door een te groot beslag te leggen op de beschikbare hulpbronnen, dan zet dit de kwaliteit van leven van volgende generaties onder druk. Daarnaast kan het streven naar een hogere levenskwaliteit in Nederland de kwaliteit van leven van mensen elders in de wereld nadelig beïnvloeden door de uitputting van natuurlijke hulpbronnen aldaar.

1.1 De Monitor Duurzaam Nederland 2014

Aandacht voor kwaliteit van leven in het 'hier en nu' en het 'elders en later' vormt de kern van het streven naar duurzame ontwikkeling. Dit streven stelt beleidsmakers, de politiek en de maatschappij voor een veelheid van complexe vragen. Niet alleen omdat er, in een wereld van schaarste, sprake is van uitruilen tussen verschillende doelen, maar, misschien meer nog, ook omdat lang niet alle gevolgen van ons handelen voor elders en later in voldoende mate bekend zijn. Dit gebrek aan kennis is de belangrijkste achtergrond van de vraag van het toenmalige kabinet in 2007 aan het Centraal Bureau voor de Statistiek en de planbureaus (het Centraal Plan Bureau, het Plan Bureau voor de Leefomgeving en het Sociaal- en Cultureel Planbureau) om periodiek een Monitor Duurzaam Nederland te publiceren. Zo'n monitor moest een indruk geven of en in welke mate er sprake is van een duurzame ontwikkeling van Nederland. Sindsdien zijn er twee edities van de Monitor Duurzaam Nederland verschenen, in 2009 en 2011 (CBS, CPB, PBL, SCP 2009 en 2011).

In tegenstelling tot de vorige twee edities, wordt de Monitor Duurzaam Nederland nu in twee delen gepresenteerd. Onder eindverantwoordelijkheid van het CBS is dit indicatorenrapport geschreven waarin de 'stand van het land' op het gebied van duurzaamheid staat beschreven. Parallel hieraan verschijnt ditmaal onder eindverantwoordelijkheid van de planbureaus een verkenning, waarin wordt gekeken langs welke wegen duurzaamheidsproblemen kunnen worden opgelost. Centraal hierbij staat de rol die innovaties kunnen spelen in het vergroenen van de economie. Hierbij wordt nauw aangesloten bij de groene groei strategie die door het kabinet is geformuleerd.

Teneinde het indicatorenrapport en de verkenning zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, is in dit indicatorenrapport een apart hoofdstuk over groene groei opgenomen. Natuurlijk zijn duurzame ontwikkeling en groene groei geen identieke begrippen, maar ze zijn wel nauw verwant (zie box vergroening van de economie aan het eind van paragraaf 1.2). De indicatoren voor groene groei zijn door beleidsmakers geselecteerd, dit om een goede monitoring van het groene groei beleid mogelijk te maken. Wel wordt het beeld dat uit deze monitoring naar voren komt vergeleken met de uitkomsten van de *Groene Groei* studies zoals het CBS die regelmatig publiceert, en waarin een bredere set aan indicatoren wordt gepresenteerd.

De beleidsrelevantie van de Monitor Duurzaam Nederland beperkt zich evenwel niet tot Nederland. Tijdens de laatste top voor duurzame ontwikkeling (de Rio+20 conferentie) is in het kader van de zogenaamde Post-2015 agenda besloten om wereldwijd duurzaamheidsdoelen (SDG's; Sustainable Development Goals) te formuleren. Tijdens deze Rio+20 conferentie is ook het belang van een internationale geharmoniseerde database van duurzaamheidsindicatoren benadrukt. Het is immers weinig zinvol om duurzaamheidsdoelen te formuleren, als niet kan worden nagegaan in hoeverre landen een ontwikkelingspad volgen dat ook daadwerkelijk naar de gewenste doelen voert.

Binnen deze VN-discussies over indicatoren spelen de *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development* een grote rol. De CES (Conference of European Statisticians) heeft in 2009 een door de UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), Eurostat (het Europese statistische bureau) en de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) geleide Taskforce ingesteld. Het meetsysteem dat in de CES Recommendations wordt aanbevolen, is identiek aan het indicatorensysteem zoals dat in de Monitor Duurzaam

Nederland wordt gebruikt. Inmiddels zijn de *CES Recommendations*¹⁾ door ca. 60 landen onderschreven, en zijn tal van statistische bureaus en internationale organisaties (waaronder de OESO) bezig om de aanbevelingen te implementeren.

1.2 Conceptueel kader

Het begrip duurzaamheid komt van oorsprong uit de ecologie: het duurzaam gebruiken van een visvoorraad of een bos betekent dat er niet méér vis of hout aan de voorraad onttrokken wordt dan de natuurlijke aanwas. Het in acht nemen van deze 'milieugebruiksruimte' betekent dat toekomstige generaties van natuur en milieu gebruik kunnen blijven maken. Met het rapport *Our Common Future* uit 1987 van de Commissie Brundtland werd de verbinding gelegd met het armoede- en ontwikkelingsvraagstuk (WCED, 1987). Dit rapport onderkent dat armoede een praktische belemmering vormt voor een duurzaam gebruik van de fysieke omgeving en dat integratie van natuurbehoud en economische ontwikkeling nodig is voor duurzame ontwikkeling. Daarmee trad een verschuiving op van het louter ecologisch geïnspireerde begrip 'duurzaamheid' naar het meer sociaaleconomisch geïnspireerde begrip 'duurzame ontwikkeling'. De begrippen duurzame ontwikkeling en brede welvaart vertonen veel overeenkomst, zij het dat bij duurzame ontwikkeling de nadruk ligt op de houdbaarheid van huidige activiteiten en trends en op problemen die zich op lange termijn zouden kunnen aandienen. De definitie die wij hier in de monitor hanteren is gebaseerd op die van de Commissie Brundtland:

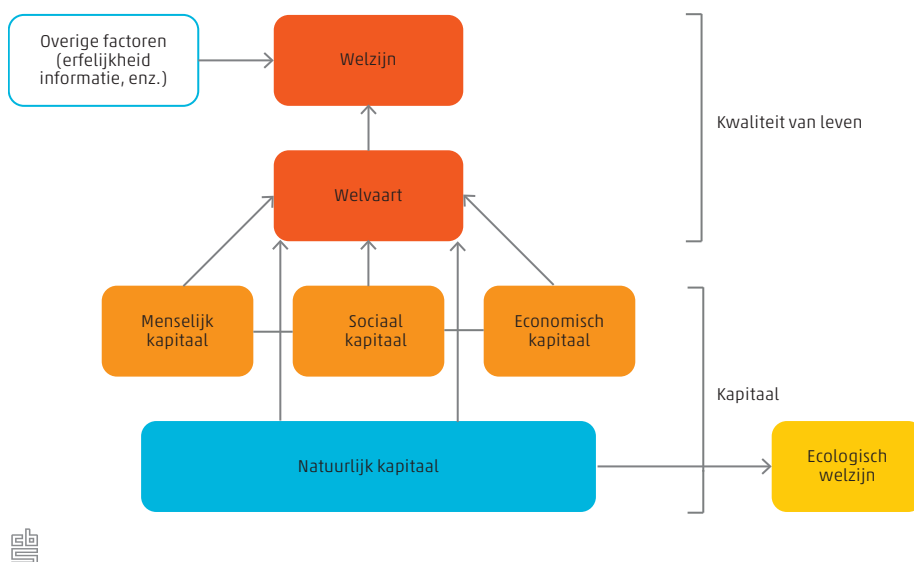
Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar worden gebracht.

Bij duurzame ontwikkeling draait het dus vooral om de vraag of wij onze kwaliteit van leven in het hier en nu op een manier vormgeven die geen al te grote druk legt op de mogelijkheden op een voldoende kwaliteit van leven van mensen elders in de wereld of van toekomstige generaties. De bespreking van de kwaliteit van leven (en de veranderingen hiervan in de loop van de tijd) begint met het model in 1.2.1.

¹⁾ De CES Recommendations zijn te downloaden via: <http://www.unece.org/stats/sustainable-development.html>.

Een samenleving heeft een aantal hulpbronnen tot haar beschikking waarmee welvaart en welzijn kunnen worden gegenereerd: economisch kapitaal (machines en gebouwen), menselijk kapitaal (arbeid, onderwijs en gezondheid), natuurlijk kapitaal (natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en klimaat) en sociaal kapitaal (sociale netwerken en vertrouwen). Deze hulpbronnen zijn noodzakelijk voor het op peil houden van de kwaliteit van leven van de bevolking. Natuurlijk kapitaal is overigens een speciaal type hulpbron omdat het een kritieke kapitaalvorm is. Zonder natuurlijk kapitaal zou de mensheid immers niet kunnen overleven.

1.2.1 Kwaliteit van leven in relatie tot kapitalen



Kernbegrippen

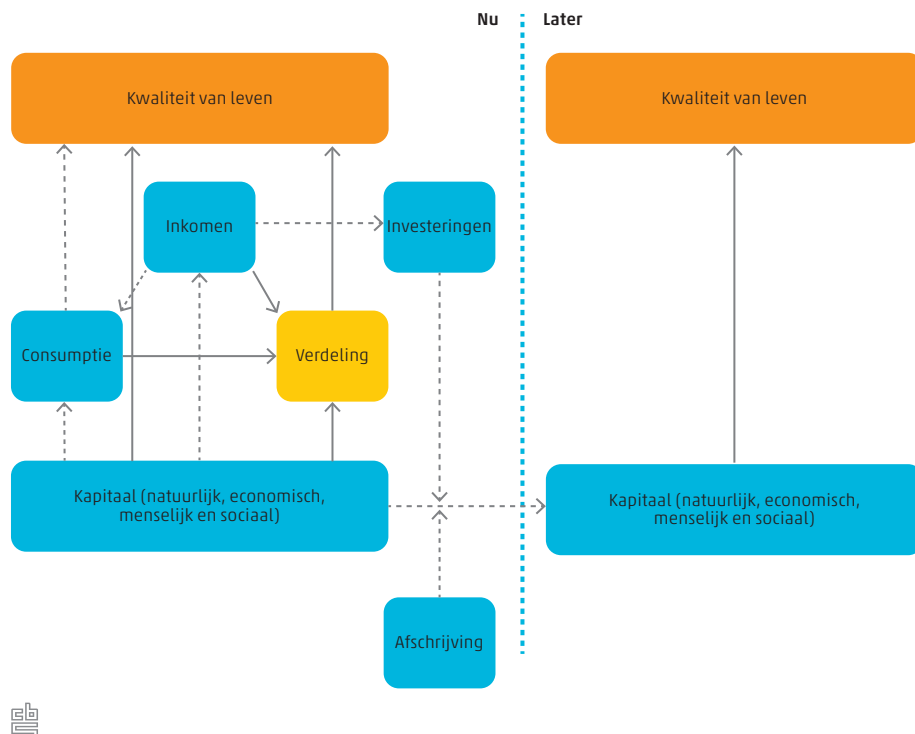
Kwaliteit van leven: Een combinatie van welvaart en welzijn.

Welzijn: Een maatstaf van kwaliteit van leven die aangeeft hoe mensen de kwaliteit van hun bestaan percipiëren. Deze perceptie wordt beïnvloed door schaarse en niet-schaarse middelen en door psycho-sociale factoren.

Welvaart: Een maatstaf van behoeftebevrediging voorzover hiervoor schaarse en alternatief bruikbare middelen nodig zijn. Economen gebruiken soms nog het begrip 'brede welvaart' om aan te geven dat het niet alleen gaat om welvaart uit marktgerelateerde activiteiten, maar ook om niet-markt-activiteiten.

Duurzame ontwikkeling: Een ontwikkeling die tegemoet komt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder het ontwikkelingspotentieel van toekomstige generaties of mensen elders in de wereld onder druk te zetten.

1.2.2 De intertemporele dimensie van kwaliteit van leven en de onderliggende causale mechanismen



1.2.2 laat zien dat de kwaliteit van leven van toekomstige generaties zal worden bepaald door de beschikbare kapitalen. Deze figuur toont ook één van de belangrijke afriuilrelaties die in de Brundtland-definitie van duurzame ontwikkeling wordt benoemd, te weten de mate waarin de huidige generatie door haar streven naar brede welvaart het ontwikkelingspotentieel van volgende generaties onder druk zet. In de context van 1.2.2 betekent dit dat de kwaliteit van leven van toekomstige generaties moet worden veiliggesteld door er voor te zorgen dat zij voldoende hulpbronnen ter beschikking hebben, terwijl tegelijkertijd de huidige generatie ook haar kwaliteit van leven moet kunnen behouden. Samenlevingen kunnen de intergenerationale duurzaamheid beïnvloeden door zowel te investeren in de kapitalen als ze efficiënter te gebruiken. Hoeveel er van de kapitalen over

blijft voor toekomstige generaties is afhankelijk van het saldo van de toenames (investerings) en de afnames (consumptie en afschrijvingen) van de kapitalen.

Uiteraard is in het kader van het duurzaamheidsdebat het inter-generatieel perspectief van groot belang. Centraal hierbij staat de vraag of wij als huidige generatie voldoende hulpbronnen c.q. kapitaal aan volgende generaties nalaten. Het deel van het inkomen dat niet voor consumptie gebruikt wordt, wordt gebruikt om investeringen te doen die erop gericht zijn om consumptie op een later moment mogelijk te maken. In wezen gaat het dus om uitgestelde consumptie. Veranderingen in de voorraad aan hulpbronnen (de totale hoeveelheid aan kapitaal die we tot onze beschikking hebben) worden bepaald door de bruto investeringen in (fysiek, natuurlijk, menselijk en sociaal) kapitaal, minus de afschrijvingen op en de uitputting van deze hulpbronnen. Overigens, zo benadrukken Stiglitz et al. (2009) terecht, verandert de waarde van onze voorraad aan hulpbronnen ook door herwaarderingen (revaluations), zoals bij een ineenstorting van woningprijzen tijdens een recessie of een herwaardering van de aandelenbezittingen van pensioenfondsen.

Uitwerking van duurzame ontwikkeling binnen dit conceptuele kader betekent dat inzicht nodig is in zowel de behoeften en de beschikbare middelen in het 'hier en nu' als die in het 'elders en later'. Dit levert overigens nog wel de nodige problemen op.

Ten eerste zijn de voorwaarden waarbij is voorzien in de behoeften van de huidige generatie, niet eenvoudig vast te stellen. Die behoeften zijn immers groot, volgens sommigen is de mens zelfs onverzadigbaar. Een belangrijke vraag is dan ook in welke mate in welke behoeften kan worden voorzien in een eindige wereld, zonder dat hierdoor 'de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar komt'. De definitie van duurzame ontwikkeling van Brundtland biedt ruimte voor uitruil tussen de verschillende kapitaalvormen die de mens tot zijn beschikking heeft en die tot kwalitatief uiteenlopende vormen van behoeftebevrediging leiden, inclusief bevrediging van de langetermijnbehoefte om voldoende hulpbronnen voor nakomende generaties na te laten. Vanzelfsprekend is de ruimte voor uitruil niet onbeperkt. Binnen de Brundtland-benadering van duurzame ontwikkeling is het omzetten van natuur in landbouwgrond dus niet per definitie een onduurzame handeling. Zonder landbouw zou namelijk nauwelijks menselijk leven van enige omvang mogelijk zijn, of zou slechts een zeer laag niveau van behoeftebevrediging mogelijk zijn. Duidelijk is dat een oordeel over het precieze evenwicht tussen natuur en landbouw in een wereld die duurzaam mag worden genoemd, niet objectief is vast te stellen.

Ten tweede – en dat hangt nauw samen met het eerste punt – bestaat er onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, inclusief de onzekerheid over de behoeften van toekomstige generaties. Zo zijn de omvang van de wereldbevolking en de stand van de techniek bepalende factoren van de mate waarin op de lange termijn in de behoeften van toekomstige generaties kan worden voorzien. Uitspraken over de ontwikkeling van deze determinanten zijn echter in hoge mate speculatief. Deze en andere onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen verklaren deels de sterk uiteenlopende opvattingen over de lange termijn duurzaamheidsperspectieven voor de mensheid.

Het operationaliseren van duurzame ontwikkeling aan de hand van de definitie van Brundtland heeft daarom ook een serieus element van een ‘tasten in het duister’ in zich. Vanwege verschillen in preferenties en opvattingen over toekomstige ontwikkelingen, zijn er meerdere werelden denkbaar waaraan het predicaat ‘duurzaamheid’ kan worden gegeven.

Meer algemeen geldt dat om te kunnen aangeven of de trends zich richting duurzaamheid ontwikkelen en in een voldoende tempo, het nodig is om zicht te hebben op doelen, onderbouwd door kritisch waarden. In de praktijk zijn deze kritische waarden echter lastig vast te stellen. Weliswaar zijn sommige processen onomkeerbaar, zoals het (mondiaal) uitsterven van soorten of de vernietiging van een cultuurhistorisch landschap, maar deze onomkeerbaarheid betekent niet dat daarmee de gehele samenleving structureel onduurzaam wordt. Belangrijke vragen als: hoeveel soorten kunnen we ons als mensheid veroorloven om te verliezen, bij hoeveel ongelijkheid ontwricht de samenleving, of: bij welk begrotingstekort ebt het vertrouwen in de financiële situatie van een land volledig weg, zijn niet objectief en met zekerheid te beantwoorden.

Duurzame ontwikkeling is dan ook een aan tijd en plaats gebonden zoektocht om – gegeven de onzekerheden en kosten – te bepalen hoeveel voorzorg de maatschappij wil betrachten om de ongewenste gevolgen tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is het doel van de EU om de gevolgen van klimaatverandering te beperken met behulp van de twee-graden doelstelling.

Vergroening van de economie

Vergroening van de economie (groene groei) is een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Kern van groene groei is de combinatie van economische groei en het verminderen van de druk op natuurlijke hulpbronnen. Dit betekent dat de negatieve milieutrends voor klimaat en biodiversiteit worden omgebogen en het gebruik van eindige grondstoffen wordt verminderd, zonder dat dit ten koste gaat van de huidige welvaart. Alhoewel bij vergroening veel aspecten worden meegenomen en het dus een breed begrip is, mag het niet worden opgevat als alternatief voor duurzame ontwikkeling. Vergroening is wel een belangrijk middel om een duurzame ontwikkeling te realiseren.

Sinds het uitbreken van de financiële crisis mag het concept 'vergroening' zich internationaal in een grote belangstelling verheugen. Zo kent de VN het groene economie initiatief (UNEP, 2011) en is groene economie één van de onderwerpen die speciale aandacht heeft gekregen tijdens de VN conferentie in 2012 over 20 jaar na Rio. De OESO heeft in reactie op de crisis een groene groei strategie ontwikkeld (OESO, 2011a). Centraal in beide benaderingen staat de efficiëntere inzet van fossiele energie en grondstoffen respectievelijk de vervanging ervan door vernieuwbare alternatieven. Innovatie en het beprijzen van natuurlijke hulpbronnen zijn belangrijke instrumenten om tot een vergroening van de economie te komen. De verschillende instanties benadrukken dat het gaat om het toepassen van een brede mix van beleidsinstrumenten, waarbij naast het beprijzen van vervuiling ook marktinterventies (verboden) kunnen worden toegepast.

Het efficiënter omgaan met natuurlijke hulpbronnen en het grotere gebruik van duurzame alternatieven is ook één van de zogenaamde 'vlaggenschipprojecten' van de EU, die moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de Europese strategie voor 2020 (EC, 2011). De grote uitdaging is om met minder fossiele energie en uitputbare grondstoffen per eenheid arbeid meer toegevoegde waarde te genereren en zo een bijdrage te leveren aan een toename van de welvaart. Vergroening van de economie biedt niet alleen kansen voor de zogenaamde groene sectoren, zoals duurzame energie, maar ook voor andere sectoren die relatief veel gebruik maken van energie en grondstoffen, zoals de industrie, landbouw en de bouw.

Hoofdstuk 4 van deze monitor besteedt aandacht aan hoe Nederland er voor staat in termen van groene groei.

1.3 Introductie van de indicatorenset

De indicatorenset bestaat uit drie afzonderlijke dashboards die de meest wezenlijke aspecten van het begrip duurzame ontwikkeling zichtbaar maken, te weten:

1. de kwaliteit van leven in het hier en nu;
2. de hulpbronnen, die een indruk geven van de kansen van volgende generaties om hun kwaliteit van leven vorm te geven en;
3. Nederland in de wereld, waarin de invloed die het Nederlandse welvaartsstreven heeft op de welvaart in de rest van de wereld.

Deze drie dashboards gaan in op de belangrijke onderdelen van de Brundtland-definitie (behoefte hier en nu huidige generatie, zijn er voldoende hulpbronnen om in de behoeften te blijven voorzien en hoe zit het met de verdeling?) en doen ook recht aan de aanbevelingen zoals die zijn gedaan in de studie van Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz et al., 2009), en het SER-advies over duurzame ontwikkeling (SER, 2010). Voor ieder van de drie dashboards is eerst vastgesteld welke thema's daarin geadresseerd dienen te worden. Vervolgens is gezocht naar indicatoren die zo goed mogelijk een beschrijving geven van ieder van deze thema's.

Kwaliteit van leven: De kwaliteit van leven van de huidige generatie is een zeer breed begrip. Iedere generatie opnieuw definieert voor zichzelf, op basis van de dan geldende preferenties, welke doelen zij nastrevenswaardig vindt en welke ze ook relevant acht voor haar kwaliteit van leven.

De grote hoeveelheid literatuur die er over dit onderwerp bestaat, biedt echter wel handvatten om een checklist te maken van zaken die algemeen als belangrijk of zelfs onontbeerlijk voor de kwaliteit van leven worden beschouwd. Bij de keuze van de thema's in de monitor is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en van nationale en internationale datasets op het gebied van kwaliteit van leven. Bij de themakeuze is onderscheid gemaakt tussen thema's die betrekking hebben op het individu (o.a. gezondheid, onderwijs, wonen, vrije tijd en bestaanszekerheid) en thema's die omgevingsfactoren betreffen (o.a. natuur en luchtkwaliteit, veiligheid, sociale participatie en vertrouwen).

1.3.1 De drie dashboards en bijbehorende thema's

| Kwaliteit van Leven (hier en nu) | Hulpbronnen (later) | Nederland in de wereld (elders) |
|---|--|---|
| Welzijn en materiële welvaart welzijn materiële welvaart | Natuurlijk kapitaal land natuur klimaat energie bodemkwaliteit waterkwaliteit luchtkwaliteit | Milieu en grondstoffen energie grondstoffen klimaat |
| Persoonlijke kenmerken gezondheid wonen opleiding vrije tijd mobiliteit bestaanszekerheid pensioenen | Menselijk kapitaal arbeid gezondheid opleiding | Handel en hulp hulp handel |
| Omgevingsfactoren veiligheid ongelijkheid sociale participatie en vertrouwen instituties natuur luchtkwaliteit | Sociaal kapitaal sociale participatie en vertrouwen instituties | |
| | Economisch kapitaal fysiek kapitaal kennis schuld | |

De keuze voor indicatoren is voor een belangrijk deel ingegeven door de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige data. Hier is het van primair belang dat de reeksen voor Nederland vanaf 2000 beschikbaar zijn zodat een idee kan worden gekregen hoe de diverse aspecten van de kwaliteit van leven zich gedurende het laatste decennium hebben ontwikkeld. Alleen zo kan duidelijk worden of de kwaliteit van leven over een langere periode al dan niet is toegenomen, en in welke mate er is ingeteerd op kapitalen of druk is gelegd op hulpbronnen elders in de wereld. Daarnaast is steeds geprobeerd die indicatoren te selecteren die een vergelijking met de andere landen van de Europese Unie mogelijk maken. Indien mogelijk, worden zowel objectieve als subjectieve scores op indicatoren gegeven. Een objectieve score op een indicator geeft de ontwikkeling weer zoals die door een buitenstaander kan worden waargenomen. Een subjectieve score geeft informatie over de wijze waarop burgers een toestand of een verandering zeggen te percipiëren.

Hulpbronnen: Voor wat betreft de welvaart van de toekomstige generaties is dezelfde werkwijze gevolgd als in de eerste monitor. Ook nu wordt het inter-generatiele aspect van duurzame ontwikkeling geschetst aan de hand van de

kapitaalbenadering. De keuze van thema's en bijbehorende indicatoren is hier betrekkelijk rechttoe rechtaan, vooral omdat kan worden voortgebouwd op een rijke stroom aan literatuur over kapitaaltheorie. En belangrijker nog, voor een aantal kapitaalvormen zijn reeds officiële statistische standaarden ontwikkeld of in een vergaande staat van ontwikkeling.

De kapitaalliteratuur maakt een onderscheid tussen economisch, menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal. Voor de meest geschikte indicatoren op het gebied van economisch en natuurlijk kapitaal kan worden verwezen naar de statistische standaarden van het systeem van nationale rekeningen en het systeem van economische en milieurekeningen. Voor menselijk en sociaal kapitaal zijn nog geen officiële statistieken voor handen, maar hier zijn de uitkomsten van de eerder genoemde *CES Recommendations* gevolgd.

Nederland in de wereld: Het dashboard 'Nederland in de wereld', belicht de relatie tussen het streven naar kwaliteit van leven in Nederland en de effecten hiervan op de rest van de wereld. Het onderwerp internationalisering is een wezenlijk onderdeel van het duurzaamheidsdebat – mede gezien de centrale positie ervan in het Brundtland-rapport – maar in de praktijk wordt dit onderwerp in duurzaamheidsrapporten maar mondjesmaat behandeld. Dit dashboard besteedt niet alleen aandacht aan de milieudruk van Nederland op de rest van de wereld. De importen van natuurlijke hulpbronnen uit de rest van de wereld vormen immers een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. In navolging van het Brundtland-rapport ligt de nadruk op de relatie met de allerarmste landen. Om tot een evenwichtiger beeld van die relatie te komen, zijn ook de financiële stromen vanuit Nederland naar de ontwikkelingslanden in kaart gebracht.