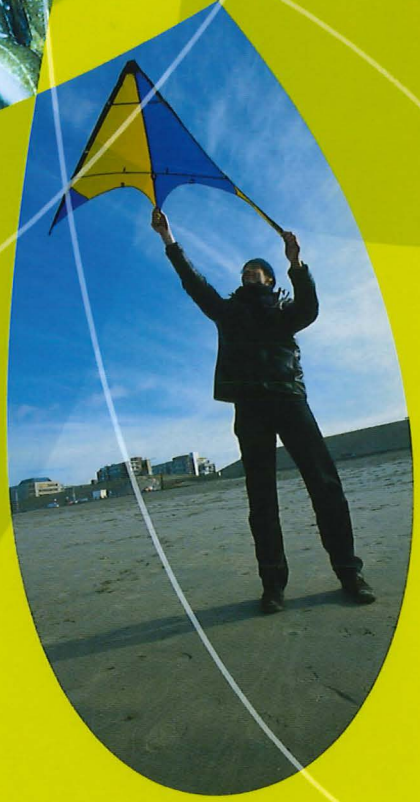
NATIONALE STRATEGIE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

VERKENNING VAN HET RIJKSOVERHEIDSBELEID







NATIONALE STRATEGIE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

VERKENNING VAN HET RIJKSOVERHEIDSBELEID

JANUARI 2002



Voorwoord

Voor u ligt de verkenning van het rijksoverheidsbeleid voor duurzame ontwikkeling. Naast deze verkenning voert het kabinet in het voorjaar van 2002 een gerichte maatschappelijke verkenning uit waarin de maatschappelijke initiatieven tot duurzame ontwikkeling centraal staan. Duurzame ontwikkeling raakt ons immers allen: overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. De resultaten van de maatschappelijke verkenning zullen in april 2002 aan het parlement worden gezonden.

Vijf jaar na de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992 hebben de Verenigde Naties (VN) besloten dat elk land voor 2002 een nationale strategie voorduurzame ontwikkeling opstelt. Nederland werkt sinds ongeveer 1990 aan duurzame ontwikkeling; veel beleid is neergelegd in nota's en plannen en er zijn tal van initiatieven van gemeenten, waterschappen, provincies, bedrijven en burgers die duurzame ontwikkeling dichterbij moeten brengen.

De huidige Nederlandse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling bestaat uit die veelheid van nota's, plannen en initiatieven. Deze verkenning van het rijksoverheidsbeleid is opgebouwd rond vijf thema's: bevolking, klimaat, water, biodiversiteit en kennis. Per thema wordt beschreven hoe de Nederlandse rijksoverheid de afgelopen jaren de weg naar een duurzame ontwikkeling is opgegaan, en zijn lange termijn streefbeelden en beleidsuitdagingen geformuleerd.

- Bij bevolking (veroudering en immigratie) is het streefbeeld gericht op een hoge mate van arbeidsparticipatie (70% van de beroepsbevolking) en sociale cohesie, in combinatie met een zo groot mogelijke vrijheid zich individueel te ontplooien. De beleidsuitdagingen in dit thema zijn voornamelijk gelegen in het combineren van het op peil houden van de arbeidsparticipatie en die van andere vormen van maatschappelijke participatie (zoals vrijwilligerswerk) en het behoud van de sociale cohesie in een zich individualiserende en steeds multiculturelere samenleving.
- Het streefbeeld bij klimaat is gericht op het bereiken van een duurzame energiehuishouding (klimaatneutraal, veilig en beschikbaar) en duurzame mobiliteit (acceptabele milieueffecten, bereikbaarheid). De beleidsuitdagingen zijn hier gelegen in het steeds weervinden van de optimale mix van uitvoeringsinstrumenten van specifieke en generieke aard en van het omgaan met verdelingsvraagstukken van de beperkte milieuruimte.
- Voor water geldt als streefbeeld het veilig en bewoonbaar houden van Nederland en het beperken van de (schade)risico's, naast het terugdringen van verdroging. De beleidsuit-

dagingen hier betreffen het omgaan met risico's en het zeker stellen van voldoende ruimte om te kunnen 'meebewegen' met het water.

- Bij biodiversiteit richt het streefbeeld zich op het herstel van de biodiversiteit in Nederland, zodat wij een evenredig aandeel leveren aan de biodiversiteit op aarde. De geformuleerde beleidsuitdagingen hebben betrekking op het combineren van een liberale handelspolitiek, met name ook ter bevordering van de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden, met het tegengaan van schadelijke effecten op het milieu, sociale omstandigheden en dierenwelzijn; het verzoenen van de economische en sociale functies van de landbouw en het oplossen van het mondiale voedselprobleem zonder de biodiversiteit aan te tasten.
- Een op wereldniveau concurrerende kenniseconomie in Nederland, met mogelijkheden voor individuele keuzes voor een optimale combinatie van werk, zorg en leren, vormt het streefbeeld voor kennis. De beleidsuitdagingen hier liggen op het terrein van zowel het verhogen van het algemene productiviteits- en kennisniveau, als het wegwerken van achterstanden bij bepaalde groepen; onderlinge afstemming van zorg-, leer- en werksystemen om tot een optimale arbeidsparticipatie over het gehele werkzame leven te komen; en het vinden van optimale combinaties van sturingsinstrumenten om de onderzoeks- en scholingsprestaties op het maatschappelijk gewenste hoge niveau te krijgen.

Na de themahoofdstukken wordt in hoofdstuk 7 een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de verdere strategievorming. Duurzame ontwikkeling vergt:

- internationale samenwerking;
- samenhang, door integrale afweging tussen economische, sociale en ecologische aspecten;
- lange termijn denken met behulp van streefbeelden en indicatoren;
- samenwerking tussen de verschillende actoren (overheden, bedrijfsleven, wetenschap en burgers waarvoor onder meer maatwerk in beleid en regelgeving nodig is.

Op basis hiervan wordt in hoofdstuk 7 een aantal beleidsconclusies getrokken over internationale samenwerking, samenwerking met burgers, bedrijven en onderzoeksinstellingen. Deze zijn te beschouwen als bouwstenen voor toekomstig beleid.

In hoofdstuk 8 wordt een aantal kortetermijnacties binnen de rijksoverheid aangekondigd (uit te voeren in het voorjaar 2002) en het voornemen om een gerichte maatschappelijke verkenning uit te voeren naar ideeën en initiatieven voor duurzame ontwikkeling. Deze laatste verkenning zal ook kunnen bijdragen tot een beter begrip van de mogelijke rollen van de verschillende actoren in belangrijke transitieprocessen. Zo kan de overheid beter inhoud gaan geven aan de vernieuwende bestuurlijke aanpak in lijn met de ideeën geformuleerd bij de Verkenningen 2002: 'richting, ruimte, resultaat, rekenschap'.

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de relevante nota's en plannen van de rijksoverheid en van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. In bijlage 2 is een voorlopige set indicatoren voor duurzame ontwikkeling opgenomen.

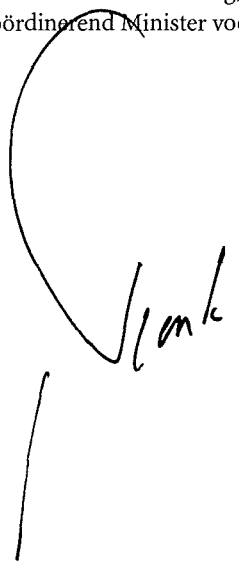
Aan duurzame ontwikkeling moet voortdurend worden gewerkt. Van belang is dat ieder zich op eigen wijze op pad begeeft. Daarom hecht het kabinet aan de maatschappelijke verkenning over duurzame ontwikkeling die de komende maanden wordt georganiseerd. Wij gaan ervan uit dat beide verkenningen leiden tot nieuwe impulsen voor een duurzame ontwikkeling en tot een opmaat naar een hernieuwing van de nationale strategie.

De voorliggende verkenning en het verslag van de maatschappelijke verkenning zullen naar de Verenigde Naties worden toegezonden, waar een vergelijking plaatsvindt met de nationale strategieën van alle andere landen. Deze vergelijking wordt gebruikt bij de voorbereiding van de VN Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (World Summit on Sustainable Development) die in september 2002 in Johannesburg wordt gehouden.

Daarnaast speelt Nederland een actieve rol bij de voorbereiding van die conferentie. Belangrijke onderwerpen voor Nederland zijn daarbij: duurzame productie en consumptie, armoedebestrijding, duurzame draagkracht van ecosystemen, gezondheid, een doelmatig bestuur (good governance) en goede financieringsstructuren. In Johannesburg gaat het er om de kloof tussen woorden en daden te verkleinen. Samen met andere landen zet Nederland zich in om rond deze onderwerpen te komen tot een 'global deal': een wereldwijd contract tussen landen, burgers en bedrijven, op basis waarvan concrete acties worden ondernomen. Het parlement wordt afzonderlijk over de voortgang van de voorbereiding van de conferentie van Johannesburg geïnformeerd.

Voor het tot stand brengen van de voorliggende verkenning heeft het kabinet gebruik gemaakt van een Ministeriële Regiegroep onder voorzitterschap van de Minister-President en met als leden de Minister van Economische Zaken, de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook andere bewindslieden hebben incidenteel aan het overleg van de Ministeriële Regiegroep deelgenomen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
(tevens coördinerend Minister voor Duurzame Ontwikkeling)



J.P. Pronk

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

1 Inleiding 9
1.1 Een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling 10
1.2 Duurzame ontwikkeling: afwegen en voorkomen van afwenteling 11
1.3 Bestuurlijke kwaliteit als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling 12
1.4 Thema's als de kern van deze strategie 14

2 Bevolking 17
2.1 Relatie met duurzame ontwikkeling 18
2.2 Bestaand beleid 19
2.3 De Europese context 20
2.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen 21
2.5 Streefbeeld en doelstellingen 22
2.6 Het voortgaande beleidsproces 23

3 Klimaat 27
3.1 Relatie met duurzame ontwikkeling 28
3.2 Bestaand beleid 29
3.3 De Europese context 30
3.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen 30
3.5 Streefbeeld en doelstellingen 32
3.6 Het voortgaande beleidsproces 32

4 Water 37
4.1 Relatie met duurzame ontwikkeling 38
4.2 Bestaand beleid 39
4.3 De Europese context 40
4.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen 40
4.5 Streefbeeld en doelstellingen 40
4.6 Het voortgaande beleidsproces 41

5 Biodiversiteit 45
5.1 Relatie met duurzame ontwikkeling 46
5.2 Bestaand beleid 47
5.3 De Europese context 48
5.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen 48
5.5 Streefbeeld en doelstellingen 50
5.6 Het voortgaande beleidsproces 50

6 Kennis 55
6.1 Relatie met duurzame ontwikkeling 56
6.2 Bestaand beleid 57
6.3 De Europese context 58
6.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen 59
6.5 Streefbeeld en doelstellingen 61
6.6 Het voortgaande beleidsproces 62

7 Naar een strategie 67
7.1 Uitgangspunten 68
7.2 Internationale samenwerking 69
7.3 Het bevorderen van samenhang 70
7.4 Samenwerking met actoren in de maatschappij 71

8 De agenda op korte termijn 77
8.1 Acties van de rijksoverheid 78
8.2 De maatschappelijke verkenning 79

Bijlage 1
- Overzicht gebruikte nota's en beleidsstukken;
- Nederland in kengetallen, in vergelijking met de rest van de wereld;
- Principes uit Agenda 21;
- De hoofdvragen bij duurzame ontwikkeling in het afwegingskader;
- Hoofdlijnen van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling.

Bijlage 2
- Indicatoren voor duurzame ontwikkeling

1 INLEIDING



1 Inleiding

1.1 Een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling

Vergeleken met veel andere landen is het in Nederland goed toeven: een rijk land met een redelijke welvaartsverdeling, goede sociale voorzieningen, een redelijk groene omgeving voor veel mensen, een volwassen democratie. Maar ons land is economisch, sociaal en ecologisch onderdeel van een wereld waarin armoede het voortbestaan van velen bedreigt, waarin sociale en culturele spanningen aan de orde van de dag zijn, waarin natuur en milieu nog steeds bedreigd worden en waar democratische verhoudingen vaak ver te zoeken zijn. De inbedding van ons land in de Europese Unie is een waarborg dat we hier geen speelbal zijn van deze wereldwijde ontwikkelingen.

Duurzame ontwikkeling is een economische, sociaal-culturele en ecologische ontwikkeling waarbij de behoeften van de huidige generatie worden bevredigd, zonder de mogelijkheid weg te nemen dat toekomstige generaties hun behoeften kunnen bevredigen[1]. Daar wordt sinds 1992 wereldwijd aan gewerkt.

Voortbouwend op veel beleid dat de afgelopen jaren in Nederland is ontwikkeld als bijdrage aan een duurzame ontwikkeling[2] willen wij dat deze strategie een startpunt is voor een volgende fase. Dat doen we niet alleen: de Europese Unie heeft in 2001 een Europese Strategie voor duurzame ontwikkeling vastgesteld[3] en er zijn vele, vaak lokale, initiatieven van gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties[4] en de initiatieven van het bedrijfsleven.

Voor Nederland zijn de belangrijkste beleidsopgaven voor duurzame ontwikkeling in de komende jaren:
- het garanderen van het economisch groeipotentieel, tegen de achtergrond van vergrijzing van de bevolking;
- het handhaven van de sociale cohesie, tegen de achtergrond van de multiculturele samenleving, individualisering en vergrijzing;
- het terugdringen van de druk op milieu en natuur en het leveren van een eerlijke bijdrage aan het behoud van de mondiale ecosystemen, zoals een stabiel klimaat en een rijke biodiversiteit.

Deze verkenning beoogt niet alleen een bijdrage te zijn aan een 'duurzaam Nederland', maar ook aan een 'duurzame wereld'. Nederland is immers zeer verweven met Europese en

wereldwijde ontwikkelingen en kan geen eiland zijn in een niet-duurzame wereld. Vanuit Nederland kunnen de wereldproblemen niet worden opgelost. Wel kan er voor worden gezorgd dat de Nederlandse invloed in de wereld wordt aangewend voor een duurzame ontwikkeling. Nederland kan zelfstandig niet een duurzame ontwikkeling tot stand brengen, ook niet in Nederland zelf. Veel zal moeten gebeuren in internationale en met name Europese samenwerking.

De Europese Top van Göteborg (2001) heeft een verklaring over de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Commissie vastgesteld (zie voor de hoofdlijnen bijlage 1). Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft in 2001 een dergelijke strategie vastgesteld. Deze strategieën zijn belangrijke ankerpunten voor de Nederlandse beleidsontwikkeling. Daarnaast vinden mede als uitvloeisel van de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992) talrijke wereldwijde activiteiten plaats om gezamenlijk aan duurzame ontwikkeling te werken. Zo is met de Conferentie van Den Haag (en Bonn) in 2000/2001 een belangrijke stap gezet bij de verdere invulling van het Klimaatverdrag en is onlangs de weg geopend naar verdergaande handelsliberalisatie in WTO-verband.

Duurzame ontwikkeling is niet alleen het stellen van doelen en het zoeken naar middelen om die doelen te bereiken; het is ook een proces waarin burgers, bedrijven en organisaties samen met overheden hun belangen zoveel mogelijk inbedden in het streven naar duurzame ontwikkeling. Deze verkenning is daarin een stap, waarin met name de samenhang van beleid wordt benadrukt. Sinds de VN-Conferentie in Rio de Janeiro over milieu en ontwikkeling in 1992 is wereldwijd (bij overheden, bedrijven, organisaties en vele burgers) het besef doorgedrongen dat economische, sociaal-culturele en ecologische verbeteringen slechts in samenhang met elkaar kunnen worden bereikt.

1.2 Duurzame ontwikkeling: afwegen en voorkomen van afwenteling

Bij duurzame ontwikkeling gaat het dus om de samenhang tussen economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten ter voorkoming van afwenteling van ongewenste effecten[5] en om het integreren van het beleid voor die aspecten. Wanneer de nadruk te veel ligt op één van deze aspecten, zonder te letten op de gevolgen voor andere aspecten, is dat op den duur nadelig voor alle aspecten. We zoeken een meerwaarde door deze aspecten telkens in samenhang te bezien[6]. Dat betekent dat bij elke besluitvorming een afweging dient plaats te vinden, waarbij al deze aspecten een rol spelen.

Niet alleen samenhang is belangrijk. We moeten ook telkens oog hebben voor de relaties tussen 'ons en de rest van de wereld' (meer specifiek tussen de rijke en de armere gebieden) en voor de mogelijkheden voor de volgende generaties. Naast samenhang 'hier en nu', dus ook aandacht voor samenhang met 'daar' en met 'later'. Zo ontstaat een matrix, die als checklist kan dienen voor onze afwegingen en waarmee we kunnen nagaan of er geen ongewenste afwenteling plaatsvindt.

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

Wat de economische aspecten betreft, gaat het niet alleen om elementen als economische groei, werkgelegenheid, productiviteit en investeringen, maar ook om elementen als de kapitaalgoederenvoorraad, infrastructuur en het menselijk kapitaal (kennis). Het op peil houden of vergroten van het vermogen tot economische ontwikkeling is een kenmerk van duurzame ontwikkeling.
Wat de sociaal-culturele aspecten betreft, gaat het niet alleen om elementen als bevolkingssamenstelling, scholing en culturele uitingen, maar vooral ook om de sociale cohesie en het vermogen van maatschappelijk actieve mensen om daaraan en aan de culturele diversiteit bij te dragen[7].
Wat de ecologische aspecten betreft, gaat het niet alleen om de uitstoot van vervuilende stoffen, de verandering van de soortensamenstelling in de natuur en de opbrengsten aan natuurlijke hulpbronnen, maar vooral ook om de voorraad biodiversiteit (alle vormen van leven, inclusief de genenvoorraad), de voorraad vruchtbare grond, schoon water, schone lucht en een schone bodem.

Duurzame ontwikkeling wordt in dit verband wel omschreven als het goed beheren van voorraden, zoals het menselijk kapitaal, de voorraad grondstoffen of de voorraad biodiversiteit[8]. Het gaat dan niet zozeer om de fluctuaties in en tussen die voorraden, maar vooral om het op langere termijn op peil houden van de voorraden of de vergroting ervan. Investeringen zijn er dan op gericht de voorraden te vergroten.

Voorraden zijn er om verstandig te gebruiken. Want dan kunnen anderen er ook gebruik van maken en komen volgende generaties niet 'zonder' te zitten. We proberen de voorraden zo groot mogelijk te maken, maar niet ten koste van elkaar. En we proberen het gebruik ervan zodanig te verdelen dat armere gebieden en volgende generaties er ook gebruik van kunnen maken. Voorraadbeheer[9] is overigens niets nieuws: voor het beheer van de fossiele energiebronnen hebben we daar al decennia beleid voor. Dit geldt ook voor de ruimte in Nederland[10] en voor de natuur. Vanuit die ervaring weten we dat we de tijdshorizon van beleidsbeslissingen vaak moeten verruimen om daarmee generatiebewust beleid te voeren[11].

Hoe we moeten omgaan met de verschillende relaties en de afwegingen tussen de drie aspecten is onderdeel van een continu leerproces. Er is geen uitgestippelde weg om tot een duurzame ontwikkeling te komen.

1.3 Bestuurlijke kwaliteit als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling

Een goed bestuur (of 'good governance') is een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.

Waar veranderingen op til zijn (zoals in ons streven naar duurzame ontwikkeling) kunnen onzekerheden ontstaan bij burgers en bedrijfsleven. Onzekerheden over wat van hen wordt verwacht en over wat ze kunnen verwachten. Dit kan leiden tot een afwachtende houding, waardoor bijvoorbeeld investeringen vertragen, waar een helder overheidsbeleid juist innovatieve investeringen kan uitlokken. In sociale zin kunnen groepen werknemers en ondernemers betrokken raken bij omvormingen in bepaalde sectoren. Een sociaal vangnet en begeleiding bij omschakeling is dan eens te meer noodzakelijk.

De stuurbaarheid van economische, sociaal-culturele en ecologische ontwikkelingen is overigens verschillend en nooit volledig. Zo is economische ontwikkeling ook een resultante van wetenschappelijke, technologische en sociale ontwikkelingen, waarvan de uitkomsten niet met zekerheid zijn te plannen. Ook sociaal-culturele ontwikkelingen zijn maar zeer ten dele te 'plannen'. Het gaat er meer om te waarborgen dat in sociale en

culturele zin vrijheid ontstaat voor verandering, zonder dat de andere aspecten van duurzame ontwikkeling worden aangetast.

Op verschillende manieren wordt in Nederland gewerkt aan versterking van het bestuur. Voorbeelden hiervan zijn sterkere samenwerking tussen ministeries, doelgerichte samenwerking tussen de bestuurslagen, privatisering, deregulering, interactieve beleidsvorming en -implementatie, publiek-private investeringen en een sterkere gerichtheid op de Europese en internationale dimensie.

Op Europees niveau is een aantal beslissingen genomen dat richtinggevend is voor het nationale beleid. Ze dragen bij aan de coherentie van beleid op Europees niveau[12]. Een goede aansluiting van het Europese en het nationale beleid is voorwaarde voor een goed bestuur.

Het letten op samenhang met het oog op de economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten en op 'hier en nu', op 'daar' en op 'later' gaat niet vanzelf. Voor duurzame ontwikkeling is het bestaan van een rechtsstaat een voorwaarde. Het maken van goede afwegingen vraagt verder om democratische besluitvorming. Daarin kunnen alle aspecten integraal en in onderlinge samenhang aan de orde komen. Een goed bestuur van overheden, van het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties is dan ook een voorwaarde[13]. Dit uit zich in:

- integriteit (geen verborgen belangen laten meewegen, geloofwaardig, consequent en betrouwbaar optreden);
- transparantie (een voor ieder toegankelijke analyse van oorzaken en gevolgen, het leggen van verbanden tussen de aspecten van duurzame ontwikkeling, het expliciet omgaan met onzekerheden);
- continuïteit (verantwoordelijkheid blijven dragen, leren van fouten en handhaven);
- participatie (belangen en drijfveren van mensen meewegen en relevante partijen bijeenbrengen en medezeggenschap);
- afrekenbaarheid (verantwoording afleggen jegens partners en naar het publiek).

Afwegen is vaak onderhandelen met diegenen die onderdeel zijn van het probleem en dus onderdeel kunnen of moeten zijn van de oplossing. Het vinden van een 'goede deal' is dan de uitkomst van het afwegingsproces. Goed bestuur betekent dus ook het betrekken van alle relevante partijen, het gezamenlijk vinden van oplossingen en het maken van (uitvoerings) afspraken daarover[14].

Deze verkenning is opgesteld in het besef dat de overheid niet in afzondering aan duurzame ontwikkeling kan werken. Daarvoor zijn het bedrijfsleven, burgers (onder meer in hun rol als consument) en maatschappelijke organisaties nodig: zij dragen allen een eigen verantwoordelijkheid. Ieder in hun eigen rol en met verschillende, soms tegenstrijdige, belangen, maar steeds om de uitdaging aan te gaan 'duurzaam te denken en te handelen'. Veel initiatieven in Nederland tonen de kracht van onze samenleving[15]. Die kracht willen we verder benutten.

De rol van de overheid is het geven van richting en ruimte[16] en afrekenen. Richting geven zoals met het formuleren van streefbeelden. Ruimte geven, omdat anderen dan de overheid vaak op een betere en effectievere manier zaken kunnen aanpakken. Maar ook afrekenen bij gemaakte afspraken en bij de handhaving van democratisch vastgestelde normen en regels. Daarbij geldt dat de overheid ervan uit moet gaan dat bedrijven en burgers zich ook voor de publieke zaak willen inzetten.

1.4 Thema's als de kern van deze strategie

Tegen de achtergrond van belangrijke wereldwijde trends zijn vijf thema's geselecteerd, die voor Nederland van belang zijn. Daaraan willen we illustreren hoe in Nederland aan duurzame ontwikkeling wordt gewerkt en welke uitdagingen er nog liggen.

Wereldwijd doen zich demografische ontwikkelingen voor die hun weerslag hebben op Nederland. Zo groeit de wereldbevolking naar ongeveer 10 miljard mensen aan het einde van deze eeuw. Er bestaat een omvangrijke migratiestroom van armere naar rijkere (verstedelijkte) gebieden. Vooral in de rijke landen is sprake van vergrijzing, individualisering en emancipatie. Zo is Nederland gaandeweg een immigratieland geworden, terwijl de vergrijzing op langere termijn leidt tot een vermindering van het arbeidsaanbod. We hebben gekozen voor een thema **bevolking (hoofdstuk 2)**, waarin het verhogen van het arbeidspotentieel en de sociale cohesie voorop staan.

De verandering van het klimaat en de achteruitgang van de biodiversiteit worden wereldwijd erkend als de belangrijkste ecologische problemen. Problemen met vergaande economische en sociaal-culturele gevolgen. Zo zal de verandering van het klimaat ook leiden tot een verscherping van het probleem om met een stijgende zeespiegel in Nederland 'droge voeten' te houden. In deze verkenning wordt aandacht besteed aan **klimaat (hoofdstuk 3)**, waarbij het gebruik en de opwekking van energie en de mobiliteit wordt betrokken. **Hoofdstuk 4** gaat in op **water**, waarbij de voorraad 'bruikbare ruimte' van belang is. Bij **biodiversiteit (hoofdstuk 5)** gaat het om de voorraad natuurlijke hulpbronnen en om de landbouw.

Tenslotte verandert het karakter van onze economie. Door technologische innovaties (informatie en communicatietechnologie, biotechnologie, enz.) en door globalisering, gaat kennis in brede zin een steeds beslissender rol in onze economie spelen. Hoe om te gaan met de factor 'human capital' en hoe deze te vergroten, onder meer door een 'leven lang leren', bespreken we in **hoofdstuk 6 (kennis)**.
In **hoofdstuk 7 (naar een strategie)** en **hoofdstuk 8 (de agenda op korte termijn)** worden vervolgens de hoofdlijnen geschetst hoe we respectievelijk op de langere en op de korte termijn met duurzame ontwikkeling willen omgaan.

1 The World Commission on Environment and Development: 'Our Common Future', 1987 (naar de voorzitter van de commissie algemeen aangeduid als het 'Brundtlandrapport'), dat het startsein gaf voor wereldwijde aandacht voor de relatie tussen sociale en economische ontwikkelingen met name in de arme landen en het behoud van een goed milieu. Bovendien leidde dat tot de Wereldconferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992. Op deze conferentie werd Agenda 21 aangenomen, een groot aantal voornemens die moeten leiden tot een duurzame ontwikkeling. Ook werd daar het Klimaatverdrag, het Verdrag inzake biologische diversiteit en de Bossenverklaring aangenomen. In de Rio-conferentie en in Agenda 21 kwamen ook de sociale aspecten van duurzame ontwikkeling aan de orde, bijvoorbeeld de relatie met ongelijke welvaartsverdeling, de positie van vrouwen en jongeren, en de positie van inheemse bevolkingsgroepen in de armere landen.

2 Denk aan de Nationale Milieubeleidsplannen (1989,1993, 1997, 2001), aan de nota's voor de Ruimtelijke Ordening (o.a. de Vijfde Nota, 2001), aan de Natuurbeleidsplannen (o.a. de nota natuur voor mensen, mensen voor natuur, 1999), aan de nota's over de waterhuishouding (o.a. de Vierde nota waterhuishouding (1999) en Anders omgaan met water, Waterbeheer 21e eeuw, 2000), aan de nota Milieu en Economie (1997), aan de nota Wonen (2000), aan de Sociale nota's, aan de Emancipatienota, aan nota's over technologie, aan de nota Voedsel en Groen (1999), etc. Voor een meer volledig overzicht wordt verwezen naar bijlage 1.

3 Europese Top van Göteborg, juni 2001. Daar is onder meer afgesproken dat (de voortgang naar een) duurzame ontwikkeling op elke voorjaarstop van de regeringsleiders zal worden besproken.

4 Projectteam NSDO/Bureau Plunck en Novak: 'Inventarisatie en analyse van lokale initiatieven voor een duurzame ontwikkeling', 2001.

5 In het bedrijfsleven is het inmiddels gangbaar geworden te spreken over 'people, planet, profit', wat een andere verwoording is voor de sociale, ecologische en economische aspecten van de bedrijfsvoering.

6 Nederland heeft ruime ervaring met het koppelen van verschillende beleidsterreinen aan elkaar: zo is het (succesvolle) werkgelegenheidsbeleid een koppeling tussen het economische en het sociaal-culturele beleid, en is het beleid om te komen tot een ontkoppeling tussen economische groei en de druk op het milieu een poging om de aspecten economie en ecologie aan elkaar te verbinden. Het beleid om te komen tot een goede leefomgeving, zoals onder meer in het grotestedenbeleid tot uiting komt, is een koppeling tussen het ecologische en het sociaal-culturele aspect.

7 De voorraad sociaal kapitaal wordt wel gedefinieerd als normen en netwerken die gezamenlijk sociale verandering vergemakkelijken en die de transactiekosten tussen individuen en groepen verlagen. 'The well-being of Nationals: the Role of Human and Social Capital' OESO, 2000.

8 De term potentie of voorraad kan ook gelezen worden als 'kapitaal' of als 'vermogen'. In deze Verkenning worden de termen gebruikt al naar gelang die het meeste aansluiten bij het reguliere taalgebruik bij dat onderwerp. Zie ook 'Duurzame ontwikkeling: van concept naar uitvoering', ICIS, Rijksuniversiteit Limburg, december 2001, in opdracht van het projectteam NSDO.

9 Een punt van aandacht is de vraag of twee soorten voorraden substituten, dan wel complementair zijn ten opzichte van elkaar. Met name bij subsitutie tussen de ene voorraad en de andere, komt bijvoorbeeld de vraag naar voren, welke hoeveelheid van de voorraad biodiversiteit noodzakelijk is om de menselijke soort te laten overleven.

10 Zo hebben we in Nederland de voorraad 'ruimte' met inpolderingen en ontginningen telkens proberen te vergroten. Nu weten we dat we daarbij niet altijd voldoende aan de samenhang van de aspecten van duurzame ontwikkeling hebben gedacht: we zien nu bijvoorbeeld af van verdere inpoldering van IJsselmeer en Waddenzee.

11 WRR: Naar een generatiebewust beleid.

12 Zie o.m. de resultaten van de Toppen van respectievelijk Barcelona (Euro-Mediterrane samenwerking en landbouw), Cardiff (horizontale integratie milieu in andere beleidsterreinen), Lissabon (kenniseconomie), Tampere (asielbeleid), Göteborg (ontwikkeling EU-strategie voor duurzame ontwikkeling), Luxemburg (werkgelegenheid).

13 In het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wordt meer en meer nadruk gelegd op 'good governance' als voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling in de landen waartoe de hulp zich richt. Ook in Agenda 21 wordt de relatie tussen duurzame ontwikkeling en 'good governance' gelegd.

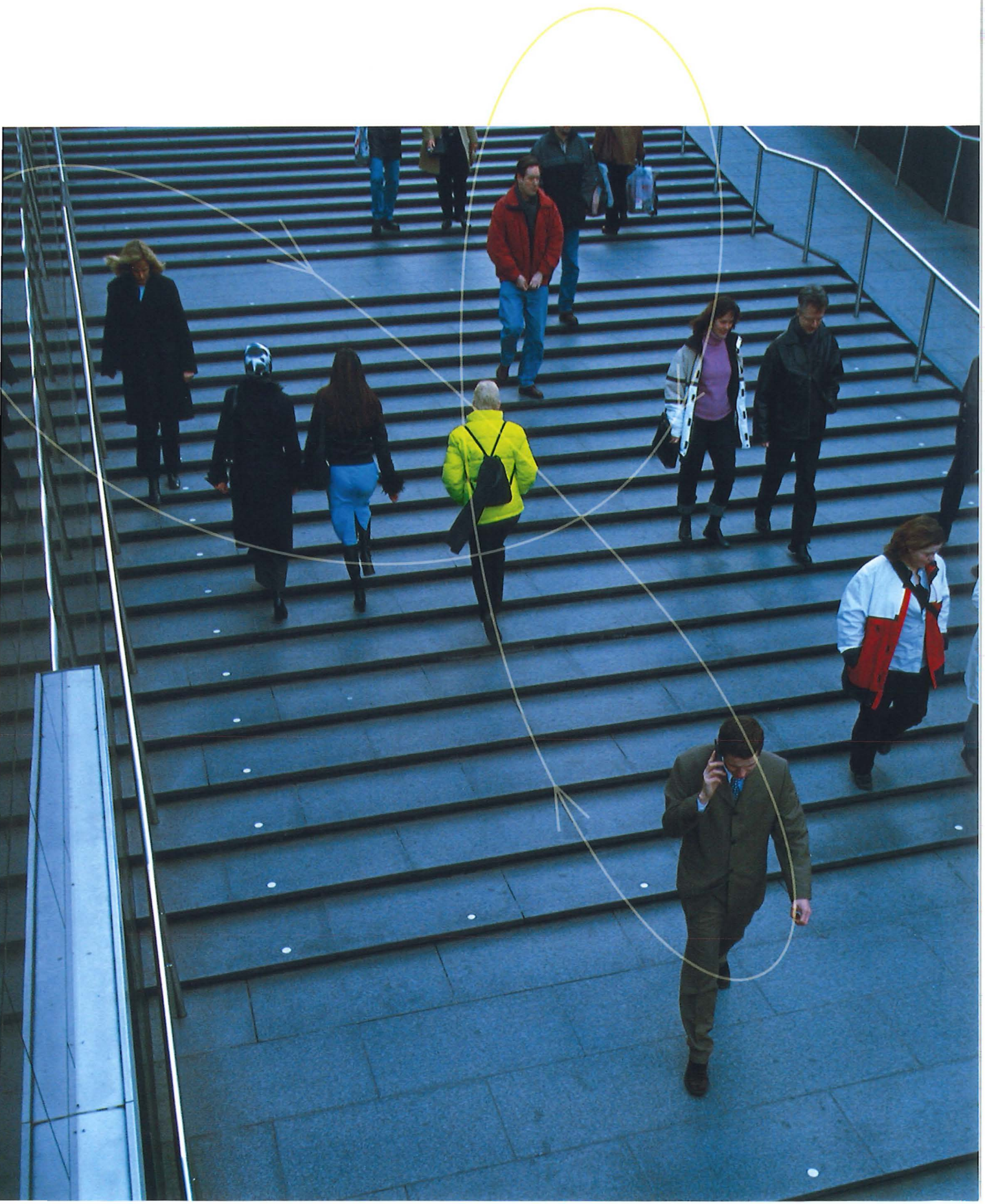
14 Voorbeeld van een goede 'deal' is het Accoord van Wassenaar (1982) tussen de overheid en de sociale partners om tegelijk de werkgelegenheid te bevorderen, de overheidsfinanciën op orde te brengen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken. De convenanten tussen overheid en bedrijfsleven om de uit-

stoot van stoffen die het milieu belasten drastisch terug te dringen zijn een ander voorbeeld.

15 Rapport Plunk en Novak: Maatschappelijke initiatieven voor duurzame ontwikkeling, 2001, in opdracht van de projectgroep NSDO.

16 Ruimte geven door kaders te stellen, te faciliteren en te stimuleren.

2 BEVOLKING



2 Bevolking

2.1 Relatie met duurzame ontwikkeling

De wereldbevolking[17] groeit snel. Naar verwachting zijn er in 2025 ongeveer 8 miljard mensen. Het groeitempo neemt wel af. Aan het einde van deze eeuw wordt een stabiele bevolkingsomvang verwacht[18]. Voor het bereiken van duurzame ontwikkeling is de uitdaging op mondiaal niveau het overbruggen van de armoedekloof (via economische groei in de ontwikkelingslanden) en het terugdringen van de milieudruk. En dat tegelijkertijd. Daarbij geldt dat de milieudruk een resultante is van de hoeveelheid mensen, hun welvaartsniveau en de efficiency van de technologie.

Een hogere welvaart leidt meestal tot een lagere bevolkingsgroei. In de rijke landen is sprake van vrijwel gelijkblijvende bevolkingsaantallen (wanneer we de immigratie buiten beschouwing laten)[19]. Dit leidt wel tot vergrijzing van de bevolking in de komende decennia[20]. Het aandeel 65-plussers zal in Nederland toenemen van 13% nu tot 21% in 2030. Het betekent dat een kleiner deel van de bevolking het inkomen zal moeten verdienen. Voor het op peil houden van het economisch groeipotentieel is het van belang dat het deel van de bevolking dat betaald werk verricht, zo groot mogelijk is. De verhouding actieven/inactieven[21] staat dus centraal.

De bevolkingstoename wordt in Europa en in Nederland vooral veroorzaakt door immigratie. In Nederland wonen bijna 2 miljoen mensen van buitenlandse afkomst[22]. De wereldwijde migratiestromen zijn moeilijk voorspelbaar, omdat verschillende factoren een rol spelen (oorlogen, welvaartsverschillen, slechte milieu- en sociale condities, etc.). Nederland zal de komende jaren in elk geval rekening moeten houden met enkele tienduizenden immigranten per jaar. Wanneer migranten snel aansluiting vinden, een baan hebben en maatschappelijk actief zijn, dan dragen zij bij aan het groeipotentieel van de economie, het versterken van contacten met andere landen en leveren ze een bijdrage aan de culturele diversiteit. Zo niet, dan kan immigratie tot sociale en culturele wrijvingen leiden.

Vergrijzing en immigratie hebben niet alleen gevolgen voor de sociale en culturele ontwikkelingen, maar ook voor de economische ontwikkeling. De economische groeipotentie is afhankelijk van de arbeidsparticipatie en van de arbeidsproductiviteit. Door veroudering kunnen beide onder druk komen te staan. Op de mogelijkheden voor het vergroten van de arbeidsproductiviteit wordt in hoofdstuk 6 'kennis' ingegaan. In dit hoofdstuk richten we ons vooral op de (arbeids)participatie.

De belangrijkste uitdagingen voor Nederland in antwoord op de vergrijzing en immigratie zijn de vergroting van de arbeidsparticipatie en het handhaven en versterken van de sociale cohesie. Betaalde arbeid blijkt nog steeds de meest adequate remedie tegen sociale uitsluiting te zijn. Hierbij is het van belang dat specifiek beleid wordt gevoerd voor groepen waarvan om uiteenlopende redenen de arbeidsparticipatie nog achterblijft (ouderen, vrouwen, allochtonen en laagopgeleiden). Naast betaalde arbeid dragen ook andere vormen van maatschappelijke participatie bij aan de versterking van de sociale cohesie (bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk en deelname aan maatschappelijke organisaties, maar ook door onbetaalde arbeid te verrichten binnen het huishouden zoals de verzorging en opvoeding van kinderen).

2.2 Bestaand beleid

Het veiligstellen van de pensioen- en oudedagsvoorzieningen door respectievelijk de sociale partners en de overheid is een eerste vereiste. Daarvoor was het terugdringen van de overheidsschuld noodzakelijk (dit was ook om andere redenen gewenst). Deze schuld is tussen 1990 en 2000 teruggedrongen van ruim 70% tot minder dan 60% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Verwacht wordt dat de overheidsschuld in 2002 onder de 50% van het BBP kan uitkomen, afhankelijk van de economische ontwikkeling. Het Nederlandse pensioenstelsel wordt gemoderniseerd en lijkt robuust genoeg om de veroudering op te vangen. Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit een collectief deel (AOW, die via het omslagstelsel wordt bekostigd), een kapitaalgedekt aanvullend deel en individuele verzekeringen. Voor een duurzame financiering van het collectieve deel is het nodig dat de overheidsschuld in ongeveer 25 jaar volledig is afgelost[23]. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan het betaalbaar houden van het zorgstelsel met een verouderende bevolking[24].

Centraal in het beleid staat de verhoging van de arbeidsparticipatie in algemene zin. Daarbinnen besteedt het beleid aandacht aan specifieke groepen.
In de eerste plaats wordt de arbeidsdeelname van vrouwen versterkt, ook als bijdrage aan emancipatie. Door tal van voorzieningen[25] (van kinderopvang tot de mogelijkheid van deeltijdwerken) is het gelukt de arbeidsdeelname van vrouwen van 44% in 1995 tot 52% in 2000[26] te verhogen.
In de tweede plaats wordt de arbeidsdeelname van de allochtone bevolking verbeterd. Door wetgeving, inburgeringscursussen, convenanten met het bedrijfsleven, scholing in het algemeen en de algemene economische ontwikkeling is de werkloosheid onder deze groep gedaald van 26% in 1994 tot 10% in 2000 (het algemene werkloosheidcijfer is 3%). Voor de toekomst is van belang dat het niveau van scholing van de tweede generatie aanzienlijk hoger is dan van de eerste generatie[27].

In de derde plaats gaat het om de versterking van de arbeidsdeelname van ouderen. Sinds kort stimuleert de overheid dat deze groep weer aan het arbeidsproces deelneemt. Voordien maakten veel ouderen plaats voor jongeren. Met de omzetting van VUT-regelingen in regelingen voor een flexibel pensioen, met leeftijdsbewust personeelsbeleid, met het wettelijk tegengaan van leeftijdsdiscriminatie en met financiële prikkels voor werkgevers en werknemers[28], zien we een toename van de arbeidsdeelname van 55-plussers van 27% in 1995 tot 35% in 2000. De huidige krapte op de arbeidsmarkt en de te verwachten krapte in de toekomst vanwege de vergrijzing, werpt wel de vraag op of dit voldoende zal zijn. Dit omdat ook veel mensen juist minder (uren) willen werken[29].

Tenslotte zijn er de grote steden, met een relatief groot aantal kansarmen met een laag opleidingsniveau en met weinig perspectief op de arbeidsmarkt. Deze groepen wonen vaak

geconcentreerd in bepaalde wijken. Vaak betreft het etnische minderheden. In het Grote Stedenbeleid wordt op een samenhangende wijze gewerkt aan de aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt, aan de verbetering van woon- en werkmilieus (herstructurering, groen, kwaliteit openbare ruimte) en aan het versterken van de sociale infrastructuur. De grote steden hebben met de rijksoverheid vierjarige stadsconvenanten gesloten, waarin resultaatsafspraken zijn gemaakt en waarin de rijksbijdragen zijn vastgelegd. Bij het Grote Stedenbeleid staat actieve betrokkenheid van bewoners, bedrijven en instellingen bij ontwikkeling en uitvoering van beleid centraal. Onder meer door de impuls 'Onze buurt aan zet' is het initiatief van onderop gestimuleerd.

Overzien we het bestaande beleid op dit thema, dan ligt de nadruk op het op peil houden van het economisch groeipotentieel en het waarborgen van de sociale cohesie. Daarbij wordt vooral rekening gehouden met de korte tot middellange termijn. Uitzondering is de betaalbaarheid van de voorzieningen, waar het beleid een duidelijke lange termijndoelstelling heeft. Verder wordt via het Grote Stedenbeleid gewerkt aan toekomstige voorzieningen op sociaal-cultureel terrein. Er wordt nog nauwelijks beleid gevoerd dat gericht is op de internationale context. In de matrix ziet dit er als volgt uit[30]:

Aandachtsgebieden van het bestaande beleid binnen het thema bevolking	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

2.3 De Europese context

Uit de inleiding van dit hoofdstuk blijkt dat zeker op dit thema internationale samenwerking geboden is om verder te komen in de richting van duurzame ontwikkeling. De genoemde trends vergrijzing en migratie zijn mondiaal en de oorzaken en gevolgen liggen vaak in verschillende delen van de wereld.
Op de Europese Top van Lissabon (2000)[31] is afgesproken dat de lidstaten in 2010 een arbeidsparticipatie van de gehele beroepsbevolking van 70% en van 60% voor de vrouwelijke beroepsbevolking nastreven. Voor ouderen[32] is op de Top van Stockholm een arbeidsparticipatiedoelstelling van 50% in 2010 vastgesteld. De lidstaten maken elk jaar een Nationaal Actieplan Werkgelegenheid[33]. Nederland voldoet nu aan de algemene doelstelling van 70%.
Het immigratiebeleid van de Europese Unie is gebaseerd op een strikt toelatingsbeleid. In beginsel is er geen plaats voor arbeidsmigratie. Voorts werkt de Europese Unie samen met landen van waaruit veel immigranten afkomstig zijn[34].

De grote verschillen in de steden tussen rijk en arm en de druk die dat legt op een duurzame ontwikkeling van de steden staan ook op de Europese agenda. Binnen de huidige structuurfondsen is er specifieke aandacht voor stedelijke achterstandsgebieden. De Europese ministers die verantwoordelijk zijn voor stedelijk beleid hebben in Lille (2000) een thematische agenda vastgesteld voor uitwisseling en samenwerking die verder is uitgewerkt tijdens het Belgisch voorzitterschap. De Europese Commissie heeft dit onderwerp als één van de prioriteiten opgevoerd in de discussie over de toekomst van het cohesiebeleid van de Unie[35].

2.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen

De ontwikkeling naar een multiculturele samenleving, de vergrijzing en de individualisering vragen om meer maatwerk in (de uitvoering van) het beleid[36]. De Nota Wonen[37] beoogt individuele wensen ten aanzien van wonen en zorg meer ruimte te geven, zodat bijvoorbeeld ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Dienstverlening op het gebied van wonen, zorg en welzijn wordt bij de gemeenten bij één loket samengebracht. De woonzorgvoucher moet het mogelijk maken dat mensen voorzieningen krijgen, die voor hen 'op maat' zijn.

Een grotere arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen bevordert de sociale cohesie en blijft centraal staan in het beleid. Naast deelname aan het betaalde arbeidsproces is deelname aan andere vormen van maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, maar ook onbetaalde arbeid binnen het huishouden, zoals de verzorging en opvoeding van kinderen) van belang voor de sociale cohesie. De Commissie dagindeling buigt zich thans onder meer over de vraag hoe hiermee om te gaan.

Vrouwen verrichten nog steeds het merendeel van de zorgtaken in het gezin en daarbuiten. Voor het gezinsinkomen is het 'anderhalf verdienermodel' in Nederland overheersend, waarbij vrouwen meestal de deeltijdbanen voor hun rekening nemen. Er is een ontwikkeling naar een veelheid van samenlevingsvormen waar te nemen.
Het emancipatiebeleid is er mede op gericht van dit 'anderhalf verdienermodel' over te stappen naar een combinatiemodel. Binnen dat model is de verdeling 75%-75% in huishoudens met twee volwassen partners: beide partners zouden dan 75% betaalde arbeid verrichten en dus tijd overhouden voor zorgtaken. Dat betekent een verschuiving van taken tussen mannen en vrouwen (of tussen partners). Uiteraard kan de overheid dit niet aan huishoudens opleggen. Overheid en bedrijfsleven kunnen echter wel de belemmeringen voor deze vorm van verdeling van arbeid en zorg wegnemen[38].

Onder jongeren zien we een groeiende tendens om op jeugdige leeftijd te werken naast school of studie. Dit heeft positieve kanten, zoals het eerder kennis maken met het arbeidsproces. Maar het kan ook leiden tot een in het gedrang komen van scholing en studie.

Bij de migratie is het van belang onderscheid te maken tussen arbeidsmigratie, gezinshereniging, asielmigratie en kennismigratie. Voorts is er verschil tussen migranten uit de Europese Unie en die van daarbuiten. Binnen de Europese Unie kan een ieder zich vrij vestigen en wordt verwacht dat er steeds meer 'menging' zal plaatsvinden binnen Europa. Vooral kennismigratie lijkt voor de ontwikkeling van een kenniseconomie gewenst. Het kabinet laat onderzoeken of nadere aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om kennismigratie naar Nederland zo goed mogelijk te laten verlopen en om een optimale inbedding van de Nederlandse economie in het internationale krachtenveld te waarborgen.

Hoewel het onderscheid tussen arbeidsmigratie en asielmigratie duidelijk in regelgeving is gevat, wordt dit onderscheid in de uitvoeringspraktijk steeds moeilijker te maken. Gezien de grote groep inactieven (onder meer degenen die een WAO-uitkering ontvangen) en de inspanningen die het kost om een deel van deze groep weer in het arbeidsproces op te nemen, kiest het Kabinet er op dit moment voor arbeidsimmigratie niet als arbeidsmarktinstrument in te zetten en het onderscheid tussen arbeidsmigratie en asielmigratie te handhaven. De krapte op de huidige arbeidsmarkt lokt vraag naar hoogopgeleide migranten uit, terwijl een belangrijk deel van het aanbod vooral lager opgeleiden betreft [39].

Bij de arbeidsmigratie zijn de echte 'push en pull'-factoren gelegen in de welvaartsverschillen en in de vooruitzichten ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkeling in de landen van herkomst. Ontwikkelingsbeleid en handelspolitiek gericht op het openstellen van onze markten voor ontwikkelingslanden, zijn de manier om op termijn welvaartsverschillen te verkleinen.

Er zijn veel maatschappelijke initiatieven om de integratie van allochtonen te bevorderen. Immigranten behouden echter ook vaak een oriëntatie op het herkomstland. Dit wordt mede ingegeven door een sterke culturele binding met de landen van herkomst. Men spreekt hier ook wel van een 'dubbele loyaliteit'. Het is te verwachten dat zowel integratie als oriëntatie op het herkomstland, zich gelijktijdig zullen blijven manifesteren.

Bij de integratie is het de vraag of naast de aanpassing van allochtonen aan de Nederlandse verhoudingen, normen en waarden ook de Nederlandse instituties voldoende zijn toegerust voor dat integratieproces[40]. De groep van allochtone Nederlanders en immigranten is zeer divers van samenstelling. Naast mensen van verschillende afkomst is er ook een groot verschil tussen mensen, die reeds lange tijd in Nederland wonen en werken en de groepen, die pas recent naar Nederland gekomen zijn. Gezien de internationale welvaartsverschillen en onze eigen demografische ontwikkelingen is het realistisch, dat Nederland nog lange tijd enige tienduizenden nieuwe immigranten per jaar mag verwachten.
Uitgangspunt bij het integratiebeleid is dat de in Nederland geldende normen en waarden, zoals onder meer vastgelegd in de Grondwet, voor iedereen van toepassing zijn. Slechts het democratisch proces van wet- en regelgeving kan hierin verandering brengen[41].

2.5 Streefbeeld en doelstellingen

Ten aanzien van het thema bevolking streeft het Kabinet naar zo groot mogelijke arbeidsparticipatie (als individu of samenlevingsverband) en een hoge mate van sociale cohesie in combinatie met een zo groot mogelijke vrijheid voor mensen om zich individueel te ontplooien. Betaalde arbeid blijkt nog steeds de meest adequate remedie tegen sociale uitsluiting. Bovendien zal de verhouding tussen 'actieven' en 'niet-actieven' dan zodanig zijn dat de sociale voorzieningen blijvend kunnen worden bekostigd. Als belangrijkste uitdaging beschouwen wij dan ook het op een hoog niveau houden van de arbeidsparticipatie, waarvoor in Europees kader een doelstelling van 70% van de beroepsbevolking is geformuleerd[42]. Tegelijk is van belang dat de overige maatschappelijke participatie op peil blijft (vrijwilligerswerk, zorgtaken, sport, culturele activiteiten, etc.) en dat de maatschappelijke integratie van immigranten goed verloopt.
Op internationaal vlak levert Nederland een bijdrage aan armoedebestrijding in de arme landen door middel van het handhaven van de uitgaven voor ODA op 0,8% van het Bruto Nationaal Product (BNP) en door het openstellen van de Europese markt voor producten uit de armere landen. In Europees verband wordt gewerkt aan welvaartsbevordering in die landen van waaruit de immigratiedruk het grootst is.

Teneinde de voortgang te toetsen, zullen we vooralsnog de volgende doelstellingen en indicatoren hanteren:

Vanuit streefbeeld	Voorlopige indicator	Doelstelling
Arbeidsparticipatie	% beroepsbevolking dat meer dan 12 uur per week betaalde arbeid verricht	70% [43]
Overige maatschappelijke participatie	Aantal mensjaren vrijwilligerswerk	.....[44]

2.6 Het voortgaande beleidsproces

Ligt Nederland op koers?
Nederland ligt redelijk goed op koers om de uitdagingen van dit thema aan te gaan. De budgettaire gevolgen van de vergrijzing kunnen worden opgevangen. Op het gebied van het stimuleren van participatie van ouderen en allochtonen zijn al veel stappen gezet. Op het gebied van integratiebeleid vervult Nederland een voorbeeldrol in de Europese Unie. Daarbij moeten we bedenken dat we de laatste jaren het economisch tij mee hebben gehad. Bij een teruglopende economie zijn we zowel op het gebied van (de financiering van) de vergrijzing als op het gebied van de opvang van de immigratie kwetsbaar. Dit geldt voor de gehele Europese Unie. Migratie blijft moeilijk stuurbaar zowel in stimulerende zin (bijvoorbeeld door meer arbeidsmigranten toe te laten) als in afhoudende zin (door een strikt toelatingsbeleid zoals nu geldt voor de gehele Europese Unie).

We constateren dat Nederland zich ontwikkelt tot een multiculturele samenleving, waarin zich ingrijpende veranderingsprocessen voltrekken. Vrouwen, allochtonen, ouderen en andere groepen vervullen meer en meer andere economische en sociaal-culturele rollen dan die waarop de meeste instituties waren gebaseerd. Dit maatschappelijke veranderingsproces (een transitie) vraagt om begeleiding en (zo nodig) sturing door de overheid.

Beleidsuitdagingen voor de toekomst
Het verhogen van de arbeidsparticipatie, mede met het oog op het versterken van de sociale cohesie, staat in het beleid voorop. Zoals gezegd, kan de tijd waarin wordt gewerkt niet worden gebruikt voor overige maatschappelijke activiteiten. Deze andere vormen van maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en deelname aan maatschappelijke organisaties) dragen ook bij aan de versterking van de sociale cohesie. Aangezien veel onderzoeken hebben aangetoond dat betaalde arbeid (nog steeds) de meest adequate remedie tegen sociale uitsluiting is, zal hier bij het stimuleren van de overige maatschappelijke participatie rekening mee moeten worden gehouden. Overigens hoeft arbeidsparticipatie uiteraard niet overige maatschappelijke participatie in de weg te zitten. (Deeltijd)werkers weten vaak heel inventief verschillende activiteiten te combineren.

De beleidsuitdaging ligt in het vinden van een evenwicht tussen het stimuleren van de arbeidsparticipatie als zodanig en het bieden van voorwaarden voor overige maatschappelijke participatie (zoals vrijwilligerswerk, maar ook onbetaalde arbeid binnen het huishouden, zoals de verzorging en opvoeding van kinderen) en het bieden van ruimte voor zorg, leren en recreatie.

De Nederlandse arrangementen voor sociale voorzieningen en zorg zijn veelal gebaseerd op het gezinsmodel, waarbij een van de partners het belangrijkste deel van het inkomen inbrengt in een huishouden. Dit leidde in maatschappelijke zin tot goed te definiëren gevolgen voor pensioen- en andere sociale voorzieningen. Het scala van individuele keuzen en samenlevingsvormen is thans veel breder. Tegelijk hebben we behoefte aan een model (zoals het combinatiemodel) om regelingen voor sociaal en ander beleid op te baseren.

De beleidsuitdaging ligt in het vormgeven van instituties die aansluiten bij een gewenste sociaal-economische ontwikkeling in combinatie met het bieden van zoveel mogelijk ruimte voor individuele keuzen en het leveren van maatwerk.

Het integreren in de samenleving is niet slechts een zaak van zich aanpassen door de immigrant (eenrichtingsverkeer). De immigrant kan worden gestimuleerd de taal en de cultuur te leren, maar de ontvangende samenleving zal zich ook open moeten stellen voor de

nieuwkomers (interculturalisatie). Het gaat om het versterken van de inburgeringtrajecten, om acceptatie van buitenlandse diploma's en ervaring[45].
Integratie is tweerichtingsverkeer. Van immigranten mag verwacht worden dat ze zich voegen in de normen en waarden van het nieuwe woonland. En het ontvangende land wordt verwacht open te staan voor de culturele identiteit van de nieuwkomers en het verrijken van de eigen cultuur door de toename van de culturele diversiteit. Deze zaken vergen van 'beide kanten' inspanningen.

De beleidsuitdaging ligt in het vinden van een optimale beleidsmix gericht op het aanpassen van immigranten aan de Nederlandse samenleving en het aanpassen van de Nederlandse samenleving aan de veranderende bevolkingssamenstelling.

Een strikt toelatingsbeleid[46] in Nederland en de Europese Unie leidt gezien de migratiedruk uit andere werelddelen tot een omvangrijke groep illegalen. Illegalen zijn per definitie moeilijk te bereiken voor het officiële integratiebeleid en komen vaak in het grijze circuit terecht. Dat is immers vaak het enige alternatief voor wie geen legaal perspectief heeft. We hebben telkens te maken met een keuze voor een strikt toelatingsbeleid of een soepeler toelatingsbeleid. Een strikt toelatingsbeleid heeft als voordelen dat de (Europese) werkgelegenheidsproblematiek en de ruimte en milieudruk niet wordt verzwaard door grote groepen nieuwkomers. Nadelen zijn dat grotere groepen illegalen een risico vormen voor de sociale cohesie en dat een strikte handhaving nodig is.

Het Kabinet gaat – mede in Europees verband – uit van een restrictief migratiebeleid. Voor de economische ontwikkeling kan het van belang zijn de mogelijkheden te verruimen voor (hoger opgeleide) immigranten, waaraan in Nederland behoefte bestaat. Hierbij wordt ook gelet op de gevolgen voor andere landen: een 'braindrain' uit de ontwikkelingslanden. In dit spanningsveld zal voortdurend een aan de omstandigheden aangepast evenwicht moeten worden gevonden[47].

De immigratie zal ondanks een restrictief beleid niet substantieel afnemen als niet tevens aan de 'push-factoren' wordt gewerkt. Dan gaat het om met name veiligheid (inclusief de civiele veiligheid die geboden wordt door de rechtsstaat), versterking van de rechtsstaat in zich ontwikkelende landen, armoedebestrijding en het wegnemen van grote welvaartsverschillen, zware milieuproblemen en de vooruitzichten in de landen van herkomst. Internationaal veiligheidsbeleid, ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid zijn daarom evenzeer van invloed op de immigratie naar Europa.

De beleidsuitdaging ligt in het ontwerpen en uitvoeren van een immigratie- en integratiebeleid dat gevoerd wordt vanuit de mogelijkheden en behoeften in Nederland, respectievelijk Europa en dat tezamen met het ontwikkelings- en handelsbeleid werkt aan vermindering van 'push en pull'-factoren voor wereldwijde migratiestromen.

De zwaartepunten van de beleidsuitdagingen voor de toekomst bij het thema bevolking slaan dan als volgt in de matrix neer:

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

17 Onder demografische ontwikkelingen worden gevat: ontwikkelingen op het gebied van geboorte, sterfte, migratie, demografische transitie, leeftijdverdeling en geslachtsverhouding, relatievorming, huishoudensontwikkeling en nuptualiteit. In dit hoofdstuk wordt niet getracht een uitputtende behandeling van de ontwikkelingen op al deze gebieden te geven; veroudering en immigratie zijn geselecteerd als die aspecten van de demografische ontwikkeling die thans een belangrijke relatie hebben met duurzame ontwikkeling. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld de gezinsverdunning via toename van consumptie ook gevolgen heeft voor het al dan niet duurzaam zijn van onze consumptie- en productiepatronen.

18 United Nations: World Population Prospects; The 1998 revision, Population division, 1998.

19 Federaal Bureau voor de Statistiek: De bevolking van de Europese Unie vandaag en morgen, Wiesbaden, 1998.

20 Overigens zal elders op de wereld ook vergrijzing gaan optreden. Het verschil tussen ontwikkelingslanden en het rijke Westen is in wezen slechts een fasenverschil.

21 Met inactieven wordt hier bedoeld degenen, die uit arbeid geen eigen inkomen verwerven.

22 Hiervan komt ongeveer de helft uit landen van de Europese Unie en ruim de helft uit landen als Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen.

23 Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Stabiel en duurzaam begroten, Tweede Kamer, II, 27805, nr. 1, vergaderjaar 2000-2001. Bij de bepaling van de 0,7% BBP zijn overigens ook andere factoren in het spel.

24 Verkenning 'Zorg met toekomst', een verkenning op het terrein van de volksgezondheid en de gezondheidszorg, 2001. Hierin wordt een aantal opties gepresenteerd rond de te verwachten ontwikkelingen in de zorg.

25 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

26 CBS kerncijfers, netto participatie.

27 Rapportage Integratie Minderheden, 1999, Ministerie van BZK

28 Sociale Nota 2000, Ministerie van SZW

29 Zie ook hoofdstuk 6 'kennis' van deze verkenning.

30 In de in deze verkenning weergegeven matrixen staat de kleur lichtgroen voor enige aandacht en de kleur donkergroen veel aandacht in het beleid.

31 Belangrijkste doelstelling die in Lissabon is geformuleerd, is dat de Europese Unie de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld moet worden in 2010.

32 Onder ouderen wordt verstaan de mensen tussen 55 en 65 jaar.

33 Kabinetsstandpunt werkgelegenheidspakket, concept 25 september 2001, Min.SZW

34 Conferentie van Barcelona.

35 Het tweede cohesierapport.

36 Troonrede 2001.

37 Nota Mensen, Wensen, Wonen, 2000, Ministerie van VROM.

38 Meerjarennota Emancipatiebeleid, 2000.

39 Recent heeft het Kabinet voorstellen gedaan om een beperkte arbeidsmigratie voor hoger opgeleiden toe te staan (NRC 23 oktober 2001).

40 In veel gemeenten wordt voorlichting gegeven in andere talen dan het Nederlands. Tegelijk geldt dat bijvoorbeeld diploma's behaald in andere landen niet dan wel met veel moeite erkend kunnen worden.

41 Voor veel immigranten van binnen en buiten de Europese Unie maakt juist het tolerante maatschappelijke klimaat in Nederland deel uit van de aantrekkelijkheid van ons land om er zich te vestigen.

42 Voor vrouwen, ouderen en allochtonen gelden specifieke Europese doelstellingen, zie 2.3.

43 Deze doelstelling is in EU-verband afgesproken (Lissabon, maart 2000).

44 Voor maatschappelijke participatie is op dit moment geen doelstelling geformuleerd.

45 Veel gemeenten communiceren hun beslissingen in meer talen. Ook worden bij instellingen mensen aangetrokken, die de door migranten gesproken talen beheersen.

46 Bijvoorbeeld door alleen bepaalde groepen professionals toe te laten.

47 Recent heeft het Kabinet voorstellen gedaan om beperkte arbeidsimmigratie van hoger opgeleiden voor specifieke aanvullingen op de arbeidsmarkt mogelijk te maken.

3 KLIMAAT



3 Klimaat

3.1 Relatie met duurzame ontwikkeling

Met de aanvaarding van de uitwerking van het Kyoto-protocol[48] is nu internationaal erkend dat menselijke activiteiten leiden tot versterkte klimaatverandering. De mondiale uitstoot van broeikasgassen is tussen 1950 en 2000 bijna verdrievoudigd. De toename van de uitstoot vermindert in Nederland nu wel, maar de concentratie van CO_2 neemt nog steeds toe. Die verandering uit zich in een stijging van de temperatuur, meer stormen, heftiger regenval, een stijgende zeespiegel en een grotere kans op overstromingen[49]. Met name een laaggelegen delta als Nederland is voor een stijgende zeespiegel zeer kwetsbaar. Naast de economische risico's van stormen en overstromingen, zal ook de natuur op langere termijn te lijden hebben omdat ecosystemen zich (te) langzaam kunnen aanpassen.

Is Nederland al kwetsbaar, dat geldt eens te meer voor de dichtbevolkte deltagebieden en laaggelegen kustgebieden elders. De verhoging van de temperatuur leidt ook tot verdroging en woestijnvorming en dus tot een verkleining van leefgebieden voor mensen, dieren en planten en van het landbouwareaal.

De belangrijkste oorzaak van de klimaatverandering is de uitstoot van CO_2. Die uitstoot is weer een gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen in de energiesector, de transportsector, de huishoudens en de industrie. Naast CO_2 spelen andere broeikasgassen een rol, zoals methaan, lachgas en F-gassen[50]. Zij zijn verantwoordelijk voor ongeveer 25% van de Nederlandse bijdrage aan het broeikaseffect.
De mondiale uitstoot van broeikasgassen is tussen 1950 en 2000 bijna verdrievoudigd. De toename van de uitstoot vermindert in Nederland nu wel, maar de concentratie van CO_2 neemt nog steeds toe.

Het is duidelijk dat het klimaatprobleem urgent is en dat het energiegebruik en transport hierbij een belangrijke rol vervullen. In een duurzame energiehuishouding is energie betrouwbaar, beschikbaar en klimaatneutraal. Dat geldt voor Nederland maar ook wereldwijd. Het gebruik van fossiele energie (kolen, olie, aardgas) heeft de afgelopen eeuw een ongekende economische en sociale[51] ontwikkeling mogelijk gemaakt. Energie is een onmisbare drager van economische ontwikkeling. Energie vervult een cruciale rol in ons sociaal gedrag zoals bij verwarming, verlichting en mobiliteit. De aanpak van het klimaatprobleem moet dus worden gezien in deze brede context.

Mobiliteit draagt ook bij aan het klimaatprobleem, maar mobiliteit heeft ook een belangrijke sociale en economische functie. Duurzame mobiliteit wordt gekenmerkt door acceptabele milieueffecten, beschikbaarheid en bereikbaarheid. Een voorbeeld zijn de internationale luchtvaartontwikkelingen. De mobiliteit is hierdoor sterk vergroot. De ontwikkeling van Schiphol kan worden beschouwd als een economisch succes, vooral voor de werkgelegenheid[52]. Tegelijk laat de toegenomen milieudruk de maatschappelijke spanningen bij de uitbreiding van Schiphol hoog oplopen.

Het klimaatprobleem hangt sterk samen met de energiehuishouding en de mobiliteit. Energie en mobiliteit hebben beide ook een belangrijke sociale en economische component. Een aanpak van het klimaatprobleem heeft dus alles te maken met economische en sociaal-culturele ontwikkelingen en is daarom een uitdaging van de eerste orde op het gebied van duurzaamheid, temeer daar het een mondiaal probleem is.

3.2 Bestaand beleid

Het klimaatprobleem is een mondiaal probleem. De individuele landen kunnen bijdragen aan de oplossing, maar zijn niet in staat het probleem zelfstandig op te lossen. Internationale afspraken zijn cruciaal, maar komen moeizaam tot stand. Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld bij het agenderen van het probleem en bij het tot stand komen van afspraken.
Klimaatbeleid wordt sinds het begin van de jaren negentig in Nederland gevoerd en is vooral gericht geweest op het stabiliseren van de uitstoot van broeikasgassen. Belangrijke onderdelen van het beleid zijn gericht op het verhogen van de energie-efficiency en energiebesparing om daarmee een reductie van CO_2 te verkrijgen. Daarnaast is het mobiliteitsbeleid gericht op het stimuleren van openbaar vervoer en fietsen en het ontmoedigen van auto gebruik.
De overige broeikasgassen spelen ook een relatief belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor ongeveer 25% van het broeikaseffect in Nederland. Hiervoor is apart beleid ingezet.

Met het energiebeleid wordt gestreefd naar een duurzame energiehuishouding. Dat wil zeggen een energievoorziening waarbij:
- het energiegebruik nu en in de toekomst geen schadelijke effecten (onder meer voor het klimaat) voor mens en milieu heeft en waarbij zuinig wordt omgegaan met grond- en hulpstoffen;
- alle kosten van de energievoorziening in de prijs tot uiting komen (milieukosten, sociale kosten en schaarste);
- de levering betrouwbaar en veilig is, voor iedereen toegankelijk en tegen een redelijke prijs, waarbij de lasten eerlijk worden verdeeld[53].

Een betrouwbare energielevering (voldoende beschikbaarheid en aanvoer van energie en voor de gebruikers een storingsvrije levering) is belangrijk. De kenniseconomie is door de informatie- en communicatietechnologie afhankelijk van die betrouwbare levering.

De belangrijkste maatregelen in het energiebeleid zijn stimulering van energiebesparing, invoeren van een energiebelasting, stimulering van hernieuwbare energie en het aangaan van vrijwillige afspraken met het bedrijfsleven.
De overheid stimuleert burgers en bedrijven om energie te besparen en bij hun aankopen (van huishoudelijke apparaten, lampen en auto's) rekening te houden met het energieverbruik. Dit gebeurt via voorlichting, subsidies en een energieheffing (inmiddels een onderdeel van de vergroening van het belastingstelsel). Voor de bouwsector zijn normen

aangepast[54]. Met de energiesector zijn afspraken gemaakt en er is subsidie beschikbaar gesteld om hernieuwbare energiebronnen in te zetten[55]. Met bedrijven zijn afspraken gemaakt over energiebesparing. Grotere bedrijven gaan zich meten met andere bedrijven op het punt van energie-efficiency[56]. Hierbij is het streven dat de Nederlandse bedrijven tot de kopgroep in de wereld gaan behoren.

Het beleid heeft geleid tot een relatieve ontkoppeling: emissies groeien minder snel dan de economie. Voor een duurzame situatie is dit nog niet voldoende. Er is een absolute ontkoppeling van de uitstoot van broeikasgassen nodig. In Nederland zijn in 1999 en 2000 de broeikasgasemissies gedaald. Dit is het gevolg van het klimaatbeleid en van een aantal andere effecten, zoals de toegenomen import van elektriciteit[57]. Bij het wegtransport en de luchtvaart is er een stormachtige groei geweest, zodat de uitstoot sterk is toegenomen[58].
Op het gebied van voorzieningszekerheid scoort Nederland momenteel relatief goed. Maar door de gewijzigde internationale omstandigheden (liberalisering Europese energiemarkten, Europa wordt in toenemende mate afhankelijk van import van energiedragers) is hiervoor zeker aandacht vereist.

Overzien we het bestaande beleid op dit thema, dan zien we dat het accent vooral ligt op de ecologische dimensie en dat daar ook vooral de langetermijndoelstellingen op gericht zijn. Verder houdt het beleid rekening met economische consequenties op de korte termijn . Aan de relatie met andere landen wordt inhoud gegeven via de internationale onderhandelingen over klimaat, maar nog niet heel uitgebreid via het nationale beleid. Als we de accenten in het huidige beleid weergeven in de matrix, ziet dat er als volgt uit:

Aandachtsgebieden van het bestaande beleid binnen het thema klimaat	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu	■		■
daar	■		
later			■

■ veel aandacht ■ enige aandacht

3.3 De Europese context

De EU heeft zich gecommitteerd aan de internationale afspraken over het klimaatprobleem in Kyoto. Om deze doelen te halen wordt er ook op Europees niveau gewerkt aan maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het recent opgestelde voorstel voor emissiehandel voor CO_2 en het European Climate Change Programme (ECCP).

In de Europese Unie staat de voorzieningszekerheid hoog op de agenda. Met het Groenboek Voorzieningszekerheid heeft de Europese Commissie de discussie over dit onderwerp flink aangetrokken. De Unie is een drijvende kracht achter de liberalisering van de energiemarkten en dus mede vormgevend voor het energiebeleid is Nederland.

Daarnaast zijn onder meer met de Europese automobielindustrie afspraken gemaakt[59].

3.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen

In het NMP4[60] is een richtinggevende doelstelling voor de emissiereductie voor de langere termijn geformuleerd voor West-Europa. Uitgaande van een mondiale verdeling van de emissies per hoofd van de bevolking zouden in 2030 de emissies met 40 tot 60% moeten

dalen ten opzichte van 1990[61]. Door het Kyoto-protocol is Nederland gehouden aan een reductie van 6% van de belangrijkste broeikasgassen in de periode 2008-2012 t.o.v. 1990. In het regeerakkoord van 1998 is afgesproken dat de helft hiervan in het buitenland mag worden gerealiseerd[62]. Het NMP4-beleid is gebaseerd op het tegengaan van de effecten van de broeikasgassen; dit is een van de aspecten waarop de transities van de energiehuishouding en van de mobiliteit op worden gericht.

Het huidige beleid is niet voldoende om op de lange termijn een duurzame energiehuishouding te krijgen. Naast het voortzetten en versterken van het huidige beleid is in het NMP4 een transitie naar een duurzame energievoorziening aangekondigd: een overgang naar een duurzame energiehuishouding die om grote aanpassingen vraagt, zowel technologisch als economisch en sociaal-cultureel.
Bij de transitie zullen hernieuwbare energiebronnen, efficiency-verbeteringen en minder uitstoot via nieuwe technologieën een rol spelen. We moeten rekening houden met een investering tot 2030 van 70 tot 220 miljard euro (1 tot 2,5% BBP in 2030)[63]. Een dergelijke transitie is ook op mondiaal niveau nodig om een oplossing van het klimaatprobleem dichterbij te brengen èn om het technisch en economisch mogelijk te maken.

Bij deze transitie gaat het naast het voldoen aan de klimaatdoelstellingen ook om het blijvend realiseren van een betrouwbare, veilige en toegankelijke energievoorziening. De Nederlandse energievoorziening is thans voor een belangrijk deel afhankelijk van importen. Bij het vraagstuk van de voorzieningszekerheid zal ook worden gekeken of deze afhankelijkheid op de langere termijn voldoende zeker en betrouwbaar is. Voor de nationale gasreserves wordt een periode van 25 jaar aangehouden om de energieleverantie voor een volgende generatie veilig te stellen.

De transitie kan niet los worden gezien van de (sociale en economische) behoeften in Nederland en elders. Veel ontwikkelingslanden zijn ook afhankelijk van import van energiedragers en voor hun economische ontwikkeling hebben ze behoefte aan een betrouwbare en betaalbare energielevering.

Bij de uitwerking van het NMP4 is besloten om ook een transitie duurzame mobiliteit te gaan managen. In het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan[64] is afgezien van mobiliteits- en energiedoelstellingen voor de transportsector. Uitstootdoelstellingen zijn geformuleerd voor vervuilende stoffen, maar niet voor CO_2[65]. Bij het streven naar een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoerssysteem wordt het van belang geacht dat de externe effecten van het verkeer (zoals de bijdrage aan het klimaatprobleem) in de prijzen tot uitdrukking komen: de vervuiler moet betalen. In de kilometerheffing, die een centrale rol speelt in het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid, wordt een deel van de vaste autolasten omgezet in een bedrag per kilometer. Hiermee wordt beoogd dat het aantal voertuigkilometers afneemt en daarmee ook de uitstoot, de geluidsbelasting en het aantal verkeersslachtoffers. Voor de langere termijn zullen ook voor verkeer en vervoer systeeminnovaties uitkomst moeten brengen. Voor de transportsector geldt dat de belangrijkste innovaties zeker in internationaal verband moeten worden nagestreefd en geïmplementeerd. Dit geldt eens te meer voor de luchtvaart.

Bijzondere aandacht is nodig voor een aantal sectoren, die sterk achterblijven in de emissiereductie. Het gaat om de binnenvaart, de zeescheepvaart en de luchtvaart. Wat betreft de zeescheepvaart en de luchtvaart zal Nederland zich binnen de Europese Unie sterk maken om druk uit te oefenen op de International Maritime Organisation en de International Civil Aviation Organisation om milieunormen[66] sneller te realiseren of aan te scherpen. Voor de binnenvaart is een voortrekkersrol van Nederland op zijn plaats, aangezien Nederland 50%

van de binnenvaartvloot in Europa beheert.
Voorts zet Nederland zich in de Europese Unie in voor CO_2-normen voor personenauto's, als uit de evaluatie van het Europese Convenant met de Association des Constructeurs Europeens des Automobiles[67] in 2003 blijkt dat er onvoldoende voortgang wordt geboekt.

Er zijn tal van maatschappelijke en lokale initiatieven om tot energiebesparing te komen of om het gebruik van duurzame energie te bevorderen. Zo wordt samengewerkt tussen de energiebedrijven en het ecoteamprogramma. Hierin trachten huishoudens en bedrijven gezamenlijk het energiegebruik (ook via de autokilometers) te beperken. De energiebedrijven hebben - ondersteund door belastingmaatregelen - programma's opgezet om de consumenten duurzame energie te leveren. Veel consumenten waarderen dit positief.

3.5 Streefbeeld en doelstellingen

Ten aanzien van het klimaat streven we op termijn naar een duurzame energiehuishouding en een duurzame mobiliteit. Bij een duurzame energiehuishouding gaat het om een energiehuishouding die klimaatneutraal, veilig en beschikbaar is. Bij een duurzame mobiliteit gaat het om een mobiliteit die acceptabele milieueffecten heeft en voor beschikbaarheid en bereikbaarheid zorgt. Als belangrijkste uitdaging op de kortere termijn beschouwen we het verhogen van het aandeel duurzame energiebronnen met als eerste stap een aandeel van hernieuwbare bronnen van 10% in 2020[68]. Voor het transport is een belangrijke stap het schoner maken van de voertuigen en het in de prijs tot uitdrukking laten komen van de externe effecten.

Internationaal willen we een bijdrage leveren aan verduurzaming van de energiebronnen met name in de armere landen, waarbij toegang tot energie (met de daarbij behorende mogelijkheden tot sociaal-economische ontwikkeling) gekoppeld kan worden aan het terugdringen van de milieudruk. Hiervoor gebruiken we de 0,1% BBP internationale milieuhulp en de in het klimaatverdrag neergelegde mechanismen.

Om te monitoren of we binnen het thema klimaat vorderingen maken op het pad naar duurzame ontwikkeling, passen we vooralsnog de volgende doelstellingen en indicatoren toe:

Vanuit streefbeeld	Indicator	Doelstelling
Duurzame energiebronnen	Aandeel hernieuwbare energie	10% in 2020 [69]
Bereikbaarheid	Doorstroming van het verkeer	30 km per half uur in de spits [70]

3.6 Het voortgaande beleidsproces

Ligt Nederland op koers?
Er is een serieus begin gemaakt met de aanpak van het klimaatprobleem en de eerste goede resultaten zijn al te melden. Dit is echter nog niet voldoende om op langere termijn een duurzame situatie te creëren. Tegelijkertijd realiseren we ons dat de aanpak van het klimaatprobleem niet alleen vraagt om intensieve internationale samenwerking, maar dat we ook voortdurend de economische en sociaal-culturele aspecten in de gaten moeten houden.

De huidige situatie in Nederland is nog niet duurzaam. Om een duurzame energiehuishouding en duurzame mobiliteit te realiseren moet nog veel werk worden verzet. Het kabinet heeft een eerste aanzet gegeven in onder andere het NMP4. Met de transities wil Nederland

komen tot een duurzame situatie. Dit vergt echter grote inspanningen, zowel menskracht, innovatiekracht als financieel.

Beleidsuitdagingen voor de toekomst

Met innovatieve technologie kan de belangrijkste voortgang worden geboekt, mits die economisch en sociaal-cultureel kan worden ingepast. Hierbij doet zich de vraag voor of we bestaande technologie efficiënter maken of dat we een sprong maken naar nieuwe technologie die - al dan niet met gericht overheidsbeleid - grootschalig ingevoerd kan worden (zoals bijvoorbeeld zonne- of windenergie). Dergelijke keuzes werken vaak lang door en kunnen niet door afzonderlijke bedrijven worden gemaakt. In het verleden zijn er positieve, maar ook negatieve ervaringen met dergelijke grootschalige stimulansen opgedaan. Bij de omschakeling van kolen naar aardgas heeft dit goed gewerkt, bij het stimuleren van kernenergie niet[71]. Bepaalde vormen van klimaatvriendelijke technologie kunnen ook grote gevolgen hebben op andere gebieden, zoals het grootschalig gebruik van biomassa gevolgen heeft voor landgebruik en biodiversiteit, of de invoering van elektrisch aangedreven voertuigen voor de infrastructuur. Bovendien geldt dat er bij dergelijke keuzen ook grote overheidsinvesteringen in de infrastructuur gedaan moeten worden.

De beleidsuitdaging ligt met name bij transities in het vinden van de juiste mix tussen waar nodig het gericht en grootschalig stimuleren van bepaalde (energie en transport) technologieën en het inzetten van een generiek innovatiebeleid, waardoor de ontwikkeling van technologie via marktwerking mogelijk wordt.

Voor de drastische reductie van de uitstoot van broeikasgassen moeten milieueffecten, zoals de CO_2-uitstoot, 'een prijs' krijgen. De vraag is hoe. Er zijn dan twee denkbare wegen, die in combinatie tot een evenwichtige aanpak kunnen leiden. Overigens geldt voor beide mogelijkheden dat echt succes pas mogelijk is bij een internationale (tenminste een Europese) aanpak. De mogelijkheden bestaan uit:

a Emissiehandel: de overheid stelt emissieruimte vast en verdeelt die ruimte over degenen die recht hebben op enige uitstoot, zodat er een emissiehandel op gang komt[72]. Deze handel leidt tot een marktprijs voor emissies en kan zo zorgen voor een efficiënte aanpak. Het handhaven van een dergelijke ruimte (via plafonnering) is echter een hele opgave.

b Heffingen: door heffingen komt er een prijs voor CO_2. Voorbeelden van deze weg is de vergroening van het belastingstelsel en de kilometerheffing. Daarmee weten we niet zeker of de doelstellingen worden gehaald. De handhavinglasten zijn geringer, maar elke verhoging van de energieheffing vraagt wel om politieke moed en maatschappelijk draagvlak.

De beleidsuitdaging ligt in het toepassen van één van beide instrumenten of een combinatie ervan, op een zodanige manier dat de broeikasgasuitstoot drastisch wordt gereduceerd, en dat er voldoende draagvlak is.

Voor de langere termijn is het van belang dat ook ontwikkelingslanden zich richten op het bereiken van de klimaatdoelstellingen. Deze landen zijn hiervoor beducht in verband met hun economische groeipotentie, die afhankelijk is van energieopwekking en -gebruik. Om ontwikkelingslanden tegemoet te komen zal hier rekening mee moeten worden gehouden. Dat betekent wel, dat rijke landen om het totale doel van CO_2-reductie te bereiken relatief zwaardere doelstellingen op zich zullen nemen.

De beleidsuitdaging ligt in het streven naar een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van doelen en lasten (bijvoorbeeld via toedeling emissierechten) zonder de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om economisch te groeien te zeer in te perken.

De zwaartepunten van de beleidsuitdagingen bij het thema klimaat slaan dan als volgt in de matrix neer:

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

48 Na de Klimaatconventie als overeengekomen in Rio de Janeiro (1992) en met behulp van de internationale wetenschappelijke wereld, verenigd in het International Panel on Climate Change (IPCC), zijn in Kyoto (1997) de hoofdlijnen overeengekomen van een wereldwijde aanpak, die vervolgens in Den Haag (2000) en Bonn (2001) zijn uitgewerkt. Met uitzondering van de Verenigde Staten onderschrijven alle deelnemende landen de daar vastgelegde aanpak.

49 De IPCC, zich mede baserend op modelberekeningen van het RIVM, geeft aan dat we rekening moeten houden met een stijging van de gemiddelde temperatuur van 1,4 tot 5,8°C in 2100 t.o.v. 1990, met een stijging van de zeespiegel van 9 tot 88 cm in 2100. Ook de afgelopen eeuw heeft zich een temperatuurstijging voorgedaan, nl. van 0,4 tot 0,7°C; de stijging verloopt in een steeds sneller tempo.

50 Dit zijn de HFK's, de PFK's en SF6, die 3% van de emissies uitmaken in Nederland.

51 Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan de verwarming van huizen en de mogelijkheden om de wereld over te reizen.

52 CPB, 1997, Economische en fysieke beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020.

53 Dit wordt uitgewerkt in het Energierapport, dat in 2002 uitkomt.

54 Dit betreft normen voor de energiereductie in huizen (isolatiemaatregelen).

55 Hernieuwbaar heeft betrekking op de herkomst van energiedragers (zoals zon, wind, biomassa, getijdestromen en aardwarmte), niet op de effecten bij gebruik ervan. Duurzame energie staat voor winning, transport en gebruik van energie op een manier die wereldwijd betrouwbaar, veilig, betaalbaar, emissiearm en efficiënt is.

56 Benchmarking genoemd.

57 Uitstoot van elektriciteit die wordt verhandeld, telt mee bij het producerende land. De importstroom is afkomstig van verschillende bronnen, bijvoorbeeld kernenergie, bruinkoolcentrales maar ook duurzame energie.

58 Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2000.

59 Zo is in 1998 tussen de Europese Commissie en de Europese automobielindustrie een convenant afgesloten om onder andere de uitstoot van CO_2 terug te dringen.

60 NMP4, 2001

61 Daarbij wordt ervan uitgegaan dat op mondiaal niveau op termijn per hoofd van de bevolking een gelijk recht op emissie bestaat.

62 Het Kyoto-protocol maakt het mogelijk via Joint Implementation and het Clean Development Mechanism investeringen te doen in het buitenland, die tot reductie van de uitstoot leiden. Omdat Nederland bijvoorbeeld geen mogelijkheid meer heeft om over te schakelen van kolen naar aardgas, kan het efficiënter zijn een dergelijke omschakeling elders te betalen, in plaats van hier duurdere maatregelen te nemen.

63 Bron NMP4.

64 NVVP, Ministerie van VenW, 2000.

65 In de evaluatie van de Uitvoeringsnota klimaatbeleid wordt hierop ingegaan (2002).

66 Het gaat om de normering van het zwavelgehalte van brandstoffen (voor de scheepvaart) en NOx-emissies (voor zowel lucht- als scheepvaart)

67 In 1998 is tussen de Europese Commissie en de Europese automobielindustrie een convenant afgesloten om onder andere de uitstoot van CO_2 terug te dringen.

68 Daarboven streeft Nederland naar een groei van zonne-pv van 25% per jaar tot 2030 en naar 100 tot 150 windmolenparken op de Noordzee. NMP4, blz. 90.

69 Europese doelstelling (Uitvoeringsnota klimaatbeleid).

70 NVVP, 2001.

71 Wat overigens in andere landen als Frankrijk wel is gelukt, zij het met de inzet van een zeer strakke overheidsplanning en controle.

72 Vergelijk de systemen die ingevoerd zijn om bijvoorbeeld de productie van melk te reguleren: melkquota die verhandelbaar zijn en die op Europees niveau inderdaad hebben geleid tot het reguleren van de productie.

4 WATER



4 Water

4.1 Relatie met duurzame ontwikkeling

Met de stijging van de zeespiegel - al dan niet versterkt door de klimaatverandering[73] - komt de Nederlandse 'eeuwige strijd tegen het water' in een hernieuwd daglicht te staan. Het gaat om veilig wonen, werken en recreëren, dat wil zeggen de voorraad bruikbare ruimte (met droge voeten). Daarnaast speelt ook de voorraad zoetwater een rol, voor andere landen[74] speelt dat echter sterker dan voor Nederland. Maar met een versterkte invloed van het zoute zeewater en van verdroging vraagt ook deze voorraad in Nederland voortdurend aandacht.

Nederland heeft de strijd met het water gemeen met alle dichtbevolkte deltagebieden op aarde. Vanwege hun vruchtbaarheid en goede toegankelijkheid zijn dit concentraties van economische activiteiten. Ook kleine eilandstaten zijn kwetsbaar. Bij een sterke stijging van de zeespiegel moeten we rekening houden met het onbewoonbaar worden van gebieden en met ontheemden. Ditzelfde geldt uiteraard voor gebieden die als gevolg van klimaatveranderingen aan sterke verdroging worden blootgesteld.

Naast zeespiegelstijging zijn er ook veranderingen in de hydrologische omstandigheden (waaronder meer regen). Die kunnen onder meer leiden tot hogere piekafvoeren van de rivieren.

Kwaliteit van zoet en zout water speelt ook een rol: schoon water is bijvoorbeeld geen bedreiging van de bodemvruchtbaarheid en overstromingen met schoon water zijn minder problematisch dan met vervuild water.

Water en bodem hebben, zeker in deltagebieden, alles met elkaar te maken. Het is daarom nodig om het grond- en bodembeleid ook vanuit het belang van een goede waterhuishouding te bezien. Zo belemmeren wegverhardingen en bebouwing een goede sponswerking van de bodem en dus de mogelijkheid van waterberging. Ook vanuit dat belang gezien zijn er dus grenzen aan de mogelijkheid Nederland 'vol te bouwen'.

Waar de belangrijkste economische activiteiten van Nederland zich in de laaggelegen gebieden bevinden, is het duidelijk dat we ook sociaal en economisch kwetsbaar zijn voor overstromingen of wateroverlast.

4.2 Bestaand beleid

Het waterkeringsbeleid in Nederland is eeuwen oud en maakt deel uit van onze sociaal-culturele identiteit (het 'poldermodel'). Met succes is land op de zee veroverd en zijn geavanceerde werken uitgevoerd om ons land tegen de zee te beschermen (Zuiderzeewerken, Deltawerken). De waterhuishouding van Nederland is ingenieus en uniek. De waterschappen spelen een cruciale rol bij de beheersing van de waterhuishouding. Dankzij de verbetering van de waterkwaliteit is de ecologische kwaliteit de laatste decennia aanzienlijk verbeterd.

Mede ten behoeve van de landbouw heeft een sterke ontwatering van de bodem plaatsgevonden. Nu is er sprake van verdroging op de hogere zandgronden en van versterkte inklinking in de veengebieden.
De bijna-overstromingen van de rivieren in de jaren negentig hebben ons laten zien dat Nederland nog niet 'klaar' is met de waterhuishouding, integendeel. De afgelopen jaren heeft zich in het denken over de waterhuishouding een stille revolutie voorgedaan. Er wordt minder 'tegen het water in' gewerkt (door steeds hogere dijken en steeds verdere ontwatering), en meer 'met het water mee' (bijvoorbeeld door de uiterwaarden weer gedeeltelijk vrij te geven aan een natuurlijke ontwikkeling). Dit is een uitwerking van het beginsel: vasthouden-bergen-afvoeren[75]. Naast dijkversterkingen langs de kust en langs de rivieren wordt meer ruimte gegeven aan water. Dat biedt kansen voor natte natuur en andere functies. Met bebouwing wordt in die gebieden terughoudender omgegaan.

Op het gebied van duurzaam watergebruik wordt gebruik van het juiste water voor de juiste doeleinden gestimuleerd. Zo kan water van een mindere kwaliteit dan drinkwater (zogenaamd grijs water) worden gebruikt voor bepaalde industriële doeleinden, landbouw en huishoudelijke functies. Technische ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt afvalwater opnieuw te gebruiken. Zuinig watergebruik wordt gestimuleerd, onder andere met waterbesparingsprogramma's, het informeren van bedrijven en burgers, het prijsmechanisme en het gebruiken van andere kwaliteiten water.

Verdroging is sinds tien jaar een belangrijk thema in het natuurbeheer. Werken - onder andere in het kader van de landinrichting - worden uitgevoerd om de verdroging tegen te gaan en de meest kwetsbare natuurgebieden van een adequate waterhuishouding te voorzien. Tegelijkertijd wordt in toenemende mate afgezien van verdere ontwatering ten behoeve van de landbouw in de lagere delen van het land.

Internationaal heeft Nederland altijd een belangrijke rol gespeeld op watergebied. Daarbij gaat het vooral om kennis en om internationale afspraken over watermanagement (van oceanen tot rivieren).

Het tot nu toe uitgevoerde beleid[76] laat zich schetsen middels de volgende zwaartepunten in de matrix:

Aandachtsgebieden van het bestaande beleid binnen het thema water	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu	■	■	■
daar			
later	■		

■ veel aandacht ■ enige aandacht

4.3 De Europese context

De Europese kaderrichtlijn water[77] gaat uit van een stroomgebiedbenadering en stelt internationale samenwerking per stroomgebied voorop. Er is al goede ervaring opgedaan met de aanpak van de vervuiling van de Rijn door de gezamenlijke inspanningen van de Rijnoeverstaten. Per stroomgebied wordt zowel het kwantiteitsbeheer als het kwaliteitsbeheer gezamenlijk en integraal aangepakt. Het is daarbij van belang de waterhuishouding en de daarmee samenhangende bodemproblematiek in samenwerking met alle partijen per stroomgebied te bezien en aan te pakken. Deze grensoverschrijdende aanpak zal de komende jaren steeds belangrijker worden[78].

Met de toenemende dreiging van wateroverlast in de deltagebieden in de wereld is het van belang dat met die andere gebieden wordt samengewerkt op het punt van kennisuitwisseling en innovatie.

4.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen

Nieuw waterbeleid is recent geformuleerd[79]. Uitgangspunt daarbij is dat water vooral in de ruimtelijke ordening meer nadruk moet krijgen. Water moet soms de ruimte krijgen (zoals bij overloopgebieden), er moet niet gebouwd worden in kwetsbare gebieden[80] en de waterhuishouding dient bij het maken van ruimtelijke plannen als uitgangspunt te worden genomen[81]. In dit verband wordt een 'watertoets' ingevoerd[82].
Schoon zoet water werd voorheen zo snel mogelijk afgevoerd. Het nieuwe beleid vraagt om voorzieningen om schoon water zoveel mogelijk vast te houden, te bergen en daarna pas af te voeren. Zo wordt ook voorkomen dat in droge tijden vuil water moet worden gebruikt.

De rivieren krijgen meer ruimte om de grotere waterafvoer op een natuurlijke manier op te vangen. Dit wordt gecombineerd met natuurontwikkeling en andere functies. Ook de duinen en de kust zullen meer natuurlijk worden beheerd[83]. Tevens wordt verzilting van het achterliggende land op een meer natuurlijke wijze tegengegaan.

Met meer ruimte voor water (bij monofunctioneel gebruik) is er minder ruimte voor andere activiteiten. Met name landbouwgronden staan hierdoor extra onder druk. Daarom wordt gezocht naar functiecombinaties. Zo is waterberging met natuurontwikkeling en recreatie goed mogelijk, waterberging met wonen verkeert in een experimenteel stadium. Verschillende initiatieven lopen om wonen op het water mogelijk te maken. Vervoer over water wordt bevorderd mede met het oog op de ontlasting van de weginfrastructuur. In de landbouw wordt met bedrijfssystemen geëxperimenteerd die een functiecombinatie landbouw-wateropvang mogelijk maken.

We zijn in Nederland gewend dat de overheid zorgt voor droge voeten. Meer en meer moeten we er echter aan wennen dat dit niet altijd lukt (bijvoorbeeld in de laagstgelegen delen van West-Nederland). Burgers en bedrijven zijn nog niet gewend aan de idee dat af en toe wateroverlast de prijs is, die we moeten betalen om in de laaggelegen delen van Nederland te wonen, te werken en te recreëren[84].

4.5 Streefbeeld en doelstellingen

Ten aanzien van water streven we naar een waterhuishoudkundige en ruimtelijke inrichting die Nederland veilig en bewoonbaar houdt met een zo gering mogelijk risico. Daarnaast

willen we de verdroging van natuur- en landbouwgebieden terugdringen. Als belangrijkste middel zien we de aanpassing van de ruimtelijke ordening aan de noodzaak van een goed waterbeheer wat we willen afmeten aan het aantal bestemmingsplannen waarin het nieuwe waterbeleid goed heeft doorgewerkt. Voorts geldt als doel dat het oppervlak verdroogd natuurgebied van 500.000 hectare in 1994 wordt teruggebracht tot 300.000 hectare in 2010[85]. Om de voortgang te kunnen toetsen, gebruiken we vooralsnog de volgende indicatoren:

Vanuit streefbeeld	Voorlopige indicator	Streefniveau van indicatoren
Water een bepalend element in de ruimtelijke ordening	Aandeel aangepaste bestemmings-plannen, gemeten in ha	100% in 2010 [86]
Een natuurlijk waterbeheer	Aantal ha verdroogd natuurgebied[87]	300.000 ha in 2010 [88]

4.6 Het voortgaande beleidsproces

Ligt Nederland op koers?

Nederland heeft in beginsel goede voorzieningen om wateroverlast tot een minimum te beperken. Dat neemt niet weg dat daar, waar de ruimtedruk toch al heel groot is, het geven van meer ruimte aan water geen eenvoudige zaak is en vaak ten koste gaat van het landbouwareaal. De economische motor van Nederland bevindt zich in het laaggelegen deel van het land. Op langere termijn speelt de vraag of die activiteiten daar volledig kunnen blijven als zij zich niet kunnen aanpassen aan toenemende wateroverlast. Dit vraagt om een transitie naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland.

Beleidsuitdagingen voor de toekomst

Het beleid is gericht geweest op het minimaliseren van de kans op wateroverlast of overstromingen. Het gevolg was dat er relatief weinig wateroverlast is geweest. Wateroverlast werd afgedaan als een calamiteit, die niet zou mogen voorkomen. Als er dan een overstroming optreedt is het economische en psychologische effect groot. Dit laatste te meer daar de maatschappij tot voor kort gewend was in het dagelijkse leven geen rekening te hoeven houden met eventuele calamiteiten. Wat betreft het waterbeheer zelf wordt met het recente beleid een gedeeltelijke verschuiving ingezet van het verkleinen van de kans op wateroverlast naar het verminderen van het risico[89] van wateroverlast en overstromingen. Aanpassingen aan bijvoorbeeld de bouw van woningen en bedrijven in overstromingsgevoelige gebieden (amfibisch wonen, aangepaste bedrijventerreinen) zorgen voor een geringer effect van overstromingen en daarmee voor een lager risico. Dit heeft gevolgen voor de ruimtelijke inrichting, voor de dagelijkse omgang met water door burger en bedrijven. Bovendien wordt water, met alle voor- en nadelen, weer zichtbaar in de maatschappij.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door een beleid te voeren dat het totale risico van wateroverlast en overstromingen terugdringt zonder de voordelen van het tot nu gevoerde beleid, gericht op het verkleinen van de kans, kwijt te raken.

De ingezette beleidswijzigingen betekenen dat er letterlijk meer ruimte voor water moet komen. Er is echter ook sprake van een strijd om de ruimte voor een veelheid van functies. Op abstract niveau kan ruimte worden gegeven aan water. In concrete gevallen zal dat telkens bevochten moeten worden in de afweging met andere bestemmingen. Plannen dienen dan ook op dit aspect getoetst te worden. Dit vraagstuk speelt te meer in het licht van de 'strijd om de ruimte'. Bij de voorbereidingen van de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening bleek immers dat er ruimteclaims voor verschillende functies zijn met de omvang van de provincie Zuid-Holland[90].

De beleidsuitdaging wordt gevormd door het daadwerkelijk ruimte geven aan water in (ruimtelijke) plannen omdat water een der belangrijkste bepalende factoren is voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Dat betekent dat er voortdurend afwegingen gemaakt moeten worden met andere functies die aan ruimte kunnen worden toegewezen, dan wel dat er gezocht moet worden naar multifunctionele oplossingen waarbij het water leidend is.

De zwaartepunten van de beleidsuitdagingen bij de zoektocht naar een duurzaam omgaan met water zijn als volgt in de matrix te schetsen:

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu	■	■	■
daar			■
later	■	■	■

■ veel aandacht ■ enige aandacht

73 Ook zonder grote klimaatverandering treedt zeespiegelstijging op tegelijk met een daling van de Nederlandse bodem. In alle gevallen moeten we daar rekening mee houden; de mate waarin hangt onder meer af van het al dan niet succesvol zijn van het internationale klimaatbeleid.

74 Op sommige plaatsen in de wereld worden de in miljoenen jaren opgebouwde zoetwatervoorraden in een onverantwoord tempo uitgeput, terwijl de verdeling van zoetwater in stroomgebieden van rivieren vaak oorzaak is van grote internationale spanningen.

75 Waterbeleid voor de 21e eeuw, Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw.

76 Hierbij is nog geen rekening gehouden met onlangs ingezette beleidswijzigingen.

77 Europese kaderrichtlijn water, 2000.

78 Er wordt voortgebouwd op de ervaringen die opgedaan zijn bij de internationale samenwerking bij het schoonmaken van de Rijn.

79 Vierde Nota waterhuishouding (1999) en Anders omgaan met water (WB21, 2000), Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur.

80 Daaronder worden begrepen die gebieden die op termijn nodig kunnen zijn voor waterberging en veiligheid tegen overstromingen.

81 Met name ook in stedelijke gebieden is het van belang dat eerst goed naar de waterhuishouding wordt gekeken alvorens gebouwd gaat worden.

82 Nota Anders omgaan met water.

83 Waarbij er zelfs in de Noord-Hollandse duinen een slufter is aangelegd waar het zeewater in beginsel vrij spel heeft.

84 Een voorlichtingscampagne daartoe wordt momenteel opgezet door de gezamenlijke overheden (Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen).

85 Factsheet areaal verdroogd natuurgebied n.a.v. Evaluatienota water, 1994.

86 Deze doelstelling is nog niet eerder vastgelegd.

87 Bestaande indicator, Evaluatienota water, 1994.

88 NMP3, p 307, niveau ligt nu bij ongeveer 500.000 ha.

89 Risico als het product van kans maal effect.

90 Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening, Ministerie van VROM, 2001.

5 BIODIVERSITEIT



5 Biodiversiteit

5.1 Relatie met duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling gaat over het voorkomen van afwenteling en over samenhang tussen sociaal-culturele, economische en ecologische aspecten. Ten aanzien van het thema biodiversiteit moet geconstateerd worden dat er wereldwijd sprake is van afwenteling en een onbalans ten aanzien van de genoemde aspecten. De huidige situatie in Nederland draagt daar op een specifieke wijze aan bij.

Biodiversiteit gaat over de groene schil om de aarde, de grote hoeveelheid planten- en diersoorten die tezamen ecosystemen vormen[91], de natuur[92]. Die voorraad biodiversiteit wordt bedreigd door vervuiling (verzuring, vermesting, gevaarlijke stoffen), door kaalslag en versnippering (voor bijvoorbeeld woningbouw en infrastructuur), door overbenutting (zoals bij de visserij in de Noordzee), door erosie (zoals met name in de droge gebieden op aarde).

Een aangetaste voorraad biodiversiteit kan niet meer de functies vervullen die voor mensen van belang zijn: de productiefunctie, de reguleringsfunctie en de informatiefunctie[93]. Daarnaast speelt dat we de natuur waarderen voor recreatie en uit ethische motieven. In de Conventie voor de biodiversiteit is wereldwijd het belang van een goed functionerende voorraad biodiversiteit erkend.

De natuur in Nederland is onderdeel van een samenhangend ecologisch systeem op mondiaal niveau. Nederland heeft wat natuur betreft nog altijd veel te bieden ondanks de sterke verstedelijking en de versnippering door infrastructuur. Met name de Waddenzee en de lager gelegen gebieden zijn internationaal voor de biodiversiteit van belang (bijvoorbeeld voor weidevogels). Nationaal wordt voor bijvoorbeeld recreatie vooral de natuur in de zandgebieden en de watergebieden gewaardeerd. De stedelijke structuur van Nederland (zonder grote metropool als Londen of Parijs) maakt dat groene gebieden nog altijd dicht bij de steden te vinden zijn. Deze gebieden worden echter in toenemende mate bedreigd.

De landbouw en visserij zijn bij uitstek sectoren waar economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten bij elkaar komen. Landbouw en visserij verzorgen de voedselvoorziening voor een sterk groeiende wereldbevolking. Hierbij maken ze gebruik van de ecologische voorraden. Ze zijn afhankelijk van de goede condities ervan en vormen tevens een bedreiging hiervoor. Wereldwijd is er nu reeds een grote spanning tussen biodiversiteit en landbouw en visserij. Met 800 miljoen ondervoede mensen blijft deze druk op de biodiver-

siteit bestaan en zal wellicht nog toenemen op basis van de verwachte bevolkingsgroei. Met name in ontwikkelingslanden zal dit voelbaar blijven zolang daar niet de technologie beschikbaar is om de voedselproductie per hectare te verhogen en die productie dan ten goede te laten komen van grote groepen kleine boeren.

De mondiale voedingssituatie kenmerkt zich enerzijds door ondervoeding (vooral door eenzijdige diëten) en anderzijds door 'over'voeding[94]. De helft van de wereldbevolking kent hierdoor gezondheidsproblemen. Nieuwe technologieën scheppen kansen om aan die gezondheidsaspecten iets te doen, maar kunnen gevolgen hebben voor de (mondiale) landbouwstructuur, de handelsstromen en de toegankelijkheid tot voedsel. De opgave is gelegen in de optimale mix van het benutten van technologische innovaties en het verbeteren van de marktwerking in samenhang met het internaliseren van milieukosten in internationaal verband.

Een rijk land als Nederland met een intensieve landbouw legt via onder meer de import van veevoer en hout een zeer groot beslag op de ruimte elders in de wereld[95]. Dat levert de bevolking daar uiteraard ook inkomen op. De vraag is of dat beslag ook duurzaam voor onze consumptie en productie kan worden ingezet en duurzaam voor de consumptie en productie in andere landen.
De landbouw, zowel in Nederland als elders, wordt gekenmerkt door vaak kleine productiebedrijven. Zij leveren aan grote (internationale) verwerkingsbedrijven en kennen een zwakke rechtstreekse relatie met de consument. Dat maakt de sector economisch en sociaal kwetsbaar. Het aantal landbouwbedrijven in Nederland is sinds 1987 afgenomen met ongeveer 30 procent. In een verstedelijkt land als Nederland wordt in toenemende mate gewaardeerd dat de landbouw (met name de grondgebonden melkveehouderij) een bijdrage levert aan het in standhouden van een aantrekkelijk landschap. Deze functie van de landbouw wordt niet altijd voldoende in geld gewaardeerd. Boeren hebben zelf nauwelijks de mogelijkheid deze functie in hun prijzen door te berekenen.

5.2 Bestaand beleid

In 1990 stelde het Natuurbeleidsplan[96] voor de bedreiging van de natuur door ruimtelijke ontwikkelingen te keren. Maatregelen hiervoor hielden in een betere bescherming van natuurgebieden, het maken van verbindingen tussen natuurgebieden en het aanleggen van bufferzones, zodat er een ecologische hoofdstructuur kan ontstaan van zo'n 750.000 hectare[97]. Een belangrijk deel van deze hoofdstructuur is op basis van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn als speciale beschermingszone aangewezen.
Het realiseren van de ecologische hoofdstructuur vraagt echter aankoop van onder meer landbouwgebieden en maatregelen om bijvoorbeeld bufferzones veilig te stellen. De stijging van de grondprijzen heeft er voor gezorgd dat het tempo van realisering van de ecologische hoofdstructuur achterblijft bij de plannen.

Het bosareaal wordt in Nederland uitgebreid tot zo'n 400.000 hectare. Dit wordt thans in hoge mate duurzaam beheerd, zij het dat de economische waarde van de Nederlandse bossen gering is. Door verhoging van de houtproductie en nieuwe (hout)veredelingstechnieken wordt geprobeerd de thuismarkt beter te bedienen en daarmee de import van tropisch hout te verminderen. Tegelijkertijd wordt geprobeerd de productie van tropisch hout te doen verduurzamen.

Vermesting en verzuring worden stevig aangepakt in de Nederlandse landbouw. Voor mest is er inmiddels een quotasysteem ingevoerd, zijn mestrechten verhandelbaar gemaakt en

heeft een opkoopregeling bijgedragen aan een substantiële vermindering van het mestprobleem. Daarnaast is met het Meerjarenprogramma Gewasbescherming beleid ingezet om de afhankelijkheid van de landbouw van pesticiden te verminderen.

Het landinrichtingsbeleid heeft zich ontwikkeld van louter aanpassen van grond- en waterbeheer aan de landbouwkundige eisen naar een integrale aanpak. Hierin wordt op basis van de ruimtelijke plannen geïnvesteerd in verbeteringen voor de landbouw, voor natuur en voor recreatie.

Het tot nu toe gevoerde[98] beleid is in de matrix als volgt te kenschetsen:

Aandachtsgebieden van het bestaande beleid binnen het thema biodiversiteit	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

5.3 De Europese context

Het naar zijn doelstellingen succesvolle Europese landbouwbeleid (goed voedsel tegen een lage prijs en met een redelijk inkomen voor de boeren) is de laatste jaren aan voortdurende aanpassingen onderhevig geweest. Dit als gevolg van overschotten op de Europese markt, van milieuproblemen (verzuring, vermesting, verdroging en het gebruik van bestrijdingsmiddelen), als gevolg van dierziekten, en van maatschappelijke kritiek op met name de intensieve veehouderij[99].

Productieoverschotten worden tegengegaan met een quotasysteem, dat succesvol heeft gewerkt (terugdringen melkoverschotten). Ook in Europees kader is er veel aandacht voor de milieuproblematiek als gevolg van te intensieve landbouw: de Nitraatrichtlijn leidt tot normen waaraan bij het uitrijden van mest moet worden voldaan.

Het Europese landbouwbeleid ontwikkelt zich van een landbouw- en voedselbeleid, waarin prijsondersteuning het voornaamste instrument is[100], en waarbij de Europese markt wordt afgeschermd van de wereldmarkt, tot een plattelandsbeleid. Daarbij zou vergoeding voor maatschappelijk gewenste activiteiten als natuur- en landschapsbeheer de functie van de prijsondersteuning over moeten nemen. Er wordt zo ruimte gecreëerd voor een geleidelijke opheffing van de afscherming van de wereldmarkt. Een belangrijke zorg op Europees niveau is de leegloop van het platteland. Dit speelt in Nederland als verstedelijkt gebied veel minder.

Het Europese visserijbeleid streeft naar stabilisatie van de visstand onder andere op de Noordzee. Binnen Nederland zijn daartoe met de visserijsector afspraken gemaakt, waarbij vormen van zelfregulering succesvol blijken te zijn. Overigens is de Nederlandse visserijsector ook ver buiten de Noordzee actief.

5.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen

Het natuurbeleid blijft inzetten op de realisering van de ecologische hoofdstructuur, maar wordt daarnaast verbreed met aandacht voor bijvoorbeeld natuur in de stad. Dit is van belang om de band tussen mensen en natuur te versterken. In het Structuurschema

Militaire Terreinen is aangegeven dat sommige oefenterreinen, die niet meer van militair belang zijn, worden overgedragen aan natuurbeschermingsorganisaties[101].

Nederland komt in het voorjaar 2002 met een (nationaal) actieplan[102] gericht op de internationale biodiversiteit. Versterken en duurzaam gebruik van de biodiversiteit staan daarin centraal. De acties betreffen zowel de directe als de indirecte effecten op de biodiversiteit en bevatten dus ook sociale en economische componenten.

Het NMP4[103] stelt voor de landbouw een te managen transitie van het gehele landbouwsysteem voor, die de komende decennia moet plaatsvinden. Ook de nota Voedsel en Groen[104] beschrijft dat de landbouw met veel veranderingen tegelijk wordt geconfronteerd en dat er nog een lange weg te gaan is voordat sprake is van een duurzame landbouw. De transitie dient ook in Europees kader te worden begeleid[105].

Nederland zet in op het hervormen van het Europese landbouwbeleid, gericht op het versterken van de marktwerking, het ontwikkelen van het plattelandsbeleid en het versterken van het kwaliteitsbeleid. Binnen de Europese Unie streeft Nederland naar geharmoniseerde (minimum) duurzaamheidseisen op een hoog niveau.

Bij deze omvorming van de landbouw wordt een onderscheid gemaakt tussen grondgebonden landbouw en niet-grondgebonden landbouw. In deze laatste sector (waaronder de varkenshouderij en de glastuinbouw) wordt toegewerkt naar een vergelijkbare aanpak als voor industriële activiteiten. Daarbij moet rekening worden gehouden met dierenwelzijn in bijvoorbeeld de varkenshouderij. Voor de grondgebonden landbouw wordt gestreefd naar extensivering van het grondgebruik en combinatie op bedrijfsniveau met andere maatschappelijke activiteiten als natuurbeheer, landschapsbeheer en zorgtaken. Extensivering bij een gelijkblijvend landbouwareaal versterkt de afname van het aantal bedrijven.

Het Nederlandse platteland is meer en meer een 'uitloopgebied' voor de verstedelijkte samenleving. Tweede huizen, recreatiecomplexen, wandel- en fietsroutes bepalen steeds meer het gezicht van het platteland. Deze extra ruimtedruk leidt tot intensivering, terwijl extensivering voor een duurzame (grondgebonden) landbouw geboden is[106]. De behoefte van stedelingen om zich op het platteland te vestigen biedt aan de andere kant ook kansen voor de economische en sociale ontwikkeling. Wel bestaat een risico van ongecontroleerde verstedelijking.

De transitie in de landbouw wordt thans mede mogelijk gemaakt door veel initiatieven vanuit de landbouw zelf. Agrarische natuurverenigingen bieden zich aan als natuur- en landschapsbeheerders en zijn inmiddels in staat gesteld gebruik te maken van de subsidies die voor natuurorganisaties beschikbaar zijn.

Een andere ontwikkeling is de versterking van de rol van de consument die tot nu toe nog weinig invloed kon uitoefenen op de kwaliteit van de producten en op de wijze waarop die geproduceerd worden. Met certificering en labelling krijgt de consument informatie. Het grootwinkelbedrijf heeft een belangrijke rol om de consument de keuzen voor te leggen. Dit geldt overigens niet alleen voor voedsel. Ook voor hout wordt certificering en labelling ingevoerd[107].
Nederland bevordert het kwaliteitsbewust consumeren door middel van transparante ketenkwaliteitssystemen. De consument moet de keuze kunnen maken tussen producten van een verschillende kwaliteit, ook op het gebied van duurzaamheid. Bij het maken van wereldhandelsafspraken zet Nederland zich in voor labellingsystemen. Een randvoorwaarde hierbij is dat labelling niet leidt tot nieuwe handelsbelemmeringen.

Het keurmerk 'Max Havelaar' voor koffie, thee, chocola, etc. bevordert de invoer van sociaal verantwoord geproduceerde producten uit de armere landen. De afspraak tussen Unilever en Greenpeace over duurzaam geproduceerde vis is een teken dat bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zich in toenemende mate gezamenlijk inzetten voor een duurzame productie die mede is gericht op de wensen van de consument.

De mogelijkheden die de biotechnologie geeft om de 'biodiversiteit naar onze hand te zetten' en als het ware de voorraad biodiversiteit genetisch uit te breiden, zijn in beginsel groot. Zo kan de afhankelijkheid van gewassen van pesticiden worden verminderd. Er liggen milieu- en economische voordelen in het verschiet. Tegelijkertijd is er maatschappelijke weerstand tegen het modificeren van genetisch materiaal en weten we niet of de invoering van zeer geavanceerde technologie kan leiden tot armoedebestrijding bij de lokale bevolking.

5.5 Streefbeeld en doelstellingen

Wat biodiversiteit betreft streven we naar een ruimtelijke inrichting, een milieukwaliteit en dusdanige sociaal-economische condities dat de biodiversiteit in Nederland zich duurzaam herstelt en een evenredig aandeel aan het behoud van de biodiversiteit op aarde levert. Internationaal gezien zijn in Nederland vooral de natte ecosystemen uniek (wadden, duinen, kwelders en weidegebieden). Voor de landbouw streven we naar een natuur- en milieuvriendelijke en maatschappelijk aanvaardbare voedselproductie die tevens een bijdrage levert aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland. Als belangrijkste opgaven zien we de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur van in totaal 750.000 hectare in 2018 en het realiseren van een duurzame landbouw in 2030[108].

Wat biodiversiteit, landbouw en natuurlijke hulpbronnen betreft, willen we een bijdrage leveren aan het vergroten van de handelsstromen vanuit ontwikkelingslanden en bevorderen dat die producten op een milieuvriendelijke en sociaal aanvaardbare wijze worden geproduceerd. We willen de landen die dat willen, bijstaan bij de ontwikkeling en invoering van duurzame technologie, bijvoorbeeld op het gebied van bosbouw.

Om de voortgang te kunnen toetsen gebruiken we vooralsnog de volgende indicatoren:

Vanuit streefbeeld	Voorlopige indicator	Streefniveau van indicatoren
Handhaven biodiversiteit in Nederland [109]	Aantal hectares Ecologische Hoofd-structuur vastgelegd in bestemmingsplannen	100% in 2005 [110]
Landbouw is duurzaam in 2030	Aandeel ecologische landbouw [111]	10% in 2010

5.6 Het voortgaande beleidsproces

Ligt Nederland op koers?

Gegeven de grote ruimtedruk in Nederland wordt toch veel tot stand gebracht op het gebied van natuurbescherming en het verduurzamen van de landbouw. Dat neemt niet weg dat natuur altijd kwetsbaar blijft voor ingrepen, die economisch noodzakelijk worden geacht. Telkens zijn daarbij lastige afwegingen aan de orde[112]. In beginsel zijn de procedurele regels aanwezig om een goede afweging te waarborgen.

De omvorming van de landbouw[113] in een meer duurzame richting staat hoog op de maatschappelijke agenda. Veel is in gang gezet, maar er is nog een lange weg te gaan, ook op Europees niveau. De omvorming van de Europese landbouw moet daarbij mede worden gezien in het licht van het mondiale streven om tot handelsliberalisatie te komen. Dat kan ook voor de armere landen meer mogelijkheden bieden[114].

Het ziet er naar uit dat we de goede koers te pakken hebben, maar er is onvoldoende zicht op de effecten op duurzaamheid in mondiale zin. Het ruimtebeslag, dat Nederland elders in de wereld legt, blijft heel groot. We hebben nog niet bepaald hoe we daar in het licht van een duurzame ontwikkeling mee omgaan. De huidige maatregelen hebben een sterk sanerend karakter. Het uit Nederland of West-Europa wegsaneren van de landbouw is geen garantie dat we daarmee wereldwijde duurzaamheid bevorderen. Bij een gelijkblijvende mondiale vraag naar voedsel zal de productie zich naar elders verplaatsen. Deze vorm van ecologische duurzaamheid in Nederland of West-Europa kan afwenteling naar elders tot gevolg hebben. Niet-duurzame exploitatie drukt armere bevolkingsgroepen naar marginale gebieden, waardoor de druk op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen verder toeneemt. Voor de Westerse landen betekent dit dat assistentie, technologieoverdracht, ontwikkelingshulp en grotere toegang tot westerse markten voor ontwikkelingslanden, en dus ook ruimte maken voor welvaart van anderen, van belang is.

Beleidsuitdagingen voor de toekomst

De biodiversiteit houdt zich niet aan grenzen[115], de handelsstromen evenmin. Waar Nederland voor natuurlijke hulpbronnen een groot beslag legt op ruimte elders klemt de vraag of we een medeverantwoordelijkheid dragen voor een duurzame ontwikkeling in die landen. Daarbij geldt uiteraard ook het soevereiniteitsbeginsel voor ieder land.
Aan de ene kant worden vanuit de consument en vanuit maatschappelijke organisaties steeds meer eisen gesteld aan duurzame productiewijzen. Aan de andere kant geeft handelsliberalisatie de armere landen gelegenheid zich met export economisch te ontwikkelen. Daar schuilt het gevaar dat bestaande marktimperfecties (bijvoorbeeld als gevolg van de invloed van een beperkt aantal zeer grote bedrijven) alleen maar versterkt worden. In Europees verband hebben we gezien dat handelsliberalisatie beter werkt als tegelijk harmonisatie van mededingings-, sociale en milieunormen wordt nagestreefd.
Nederland is in ieder geval bereid andere landen bij te staan bij het invoeren van sociale en milieunormen, zodat men gemakkelijker op de Europese markten kan concurreren[116].

Uiteindelijk streven wij naar een internationaal systeem met vergelijkbare randvoorwaarden voor het functioneren van de markt en productiewijzen, zoals we die op Europees niveau ook kennen. Veel ontwikkelingslanden zien het stellen van normen, terecht of ten onrechte, als een nieuwe vorm van protectionisme. Wanneer inderdaad protectionisme het eigenlijke hoofdmotief is om normen te stellen, wijzen we dit af. Naast genoemde overwegingen, die vooral van doen hebben met de productiezijde, dient er voldoende zekerheid te zijn voor de consument. Zekerheid betreft onder meer de kwaliteit van het product, eventuele eisen aan de productiewijze, maar ook zekerheid over de voorziening van voedsel.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door de wens om de liberalisering van de wereldmarkt voort te zetten mede met het oog op de toegang tot de wereldmarkt van ontwikkelingslanden en tegelijkertijd negatieve effecten op het milieu, op sociale omstandigheden en op het dierenwelzijn tegen te gaan.

De landbouw is een economische sector, maar heeft wel eigen kenmerken die de sector bijzonder maken[117]. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgang met levende dieren en de relatie tot het landschap. Het roept de vraag op of we de grondgebonden landbouw niet meer zouden

moeten zien als een sector die zorgdraagt voor een duurzame ontwikkeling op het platteland, in plaats van een strikt economische sector. Doen we dat laatste, dan bestaat de kans dat deze sector gaandeweg uit Nederland wordt verdrongen door meer rendabele vormen van grondgebruik, of dat de landbouw beperkt wordt tot de meest productieve gronden.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door de grondgebonden landbouw te zien als een economische activiteit en er tevens voor te zorgen dat de functies, die de landbouw vervult in het kader van natuur- en landschapsbeheer en de sociale cohesie op het platteland voldoende tot hun recht komen en financieel te (doen) waarderen. Laatstgenoemde functies zijn (deels) kwetsbaar omdat er (nog) geen sprake is van een markt voor die functies.

De wereld staat voor de taak te zorgen voor voedsel voor 8 miljard mensen in 2025. Een intensivering van de landbouw op wereldschaal is nodig, want extra productieareaal is niet of nauwelijks beschikbaar. Dit vraagt om nieuwe technologie als we ook de biodiversiteit op peil willen houden. Een goede afweging is nodig van de mogelijkheden en beperkingen van nieuwe technologieën, zoals biotechnologie ten behoeve van een hoogproductieve landbouw, en hun effecten op economisch en ecologisch gebied. Het gaat hierbij om (deels nog onbekende) risico's, om ethische aspecten en om eigendoms- en gebruiksrechten van die technologieën.
Over bovenstaande vragen wordt nu een brede maatschappelijke discussie gevoerd[118]. De resultaten van deze discussie worden gebruikt in de politieke besluitvorming. Hoewel de discussie zich richt op het gebruik van biotechnologie voor de voeding gaat het uiteindelijk om de plaats en de ruimte, die aan nieuwe technologieën wordt gegeven. Die plaats en ruimte kunnen niet los gezien worden van de maatschappelijke context.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door de noodzaak de mondiale voedselproductie te verhogen met verantwoorde inzet van (bio)technologie zonder de voorraad biodiversiteit verder aan te tasten. En dat terwijl er (deels nog onbekende) risico's zijn verbonden aan bepaalde technologieën en er bovendien ethische aspecten in discussie zijn.

De zwaartepunten van de beleidsuitdagingen voor dit thema zijn derhalve breed en omvatten het geheel van de matrix:

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu	■	■	■
daar	■	■	■
later	■	■	■

■ veel aandacht ■ enige aandacht

91 Artikel 2 van de Conventie voor biodiversiteit (1992) spreekt over 'de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van onder andere terristrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken'. Veelal wordt ook de genenvoorraad tot de biodiversiteit gerekend.

92 De rijkdom aan verschillende levensvormen wordt wel gezien als het belangrijkste kenmerk van de natuur; bescherming van deze biodiversiteit ligt dan ook aan het natuurbeheer ten grondslag.

93 Productiefunctie: zoals voor de landbouw, de visserij en de bosbouw. Reguleringsfunctie: zoals bij het reguleren van natuurlijke kringlopen (bijvoorbeeld het verwerken van organisch afval). Informatiefunctie: zoals bijvoorbeeld bij het vinden van medicinale planten en de stoffen die daaruit kunnen worden gewonnen.

94 Met name het eten van (veel) vlees vergt relatief veel landbouwgrond.

95 Deze 'footprint' van Nederland wordt geschat op zo'n 6 à 7 maal het eigen landbouwareaal.

96 Natuurbeleidsplan, Ministerie van LNV, 1990.

97 De gedachte hier achter was dat meer aaneengesloten natuurgebieden de daarin levende soorten minder kwetsbaar zouden maken; van veel soorten is bekend dat zij een minimum areaal nodig hebben om te overleven.

98 Hierbij zij vermeld dat de beleidsvoornemens als benoemd in de nota's 'Voedsel en Groen', 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en het NMP4 nog niet zijn meegenomen.

99 Nota Voedsel en Groen, Ministerie van LNV 1999.

100 In Nederland zijn de intensieve varkenshouderij, de glastuinbouw en andere intensieve bedrijfstakken overigens niet afhankelijk van prijssteun van de Europese Unie: deze sectoren werken op een niet beschermde markt, en dragen in Nederland in economische zin fors bij aan ons Bruto Nationaal Product.

101 Structuurschema Militaire Terreinen, 2001.

102 Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, aangekondigd in NMP4 en Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur.

103 NMP4, Ministerie van VROM, blz. 132, 2001.

104 Nota Voedsel en Groen, Ministerie van LNV, 2000.

105 Ook in Duitsland wordt thans voortvarend gewerkt aan de omvorming van de landbouw in een meer duurzame richting.

106 Vijfde Nota voor de Ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM, 2000.

107 Het betreft hierbij vooral geïmporteerd hout. Om te zorgen dat met name de houtimport uit de tropische landen niet leidt tot kaalslag van de uiterst kwetsbare tropische bossen, wordt certificering van duurzame bosbouw ingevoerd en wordt de consument via labels de mogelijkheid geboden duurzaam geproduceerd hout te kopen. Het verbieden van de import van niet duurzaam geproduceerd hout stuit vooralsnog op te veel internationale beperkingen.

108 Dit vindt plaats via onder meer een internalisering van de milieukosten in de landbouw in 2010 en de opschoning van subsidiestromen op basis van duurzaamheidcriteria, zie NMP4, blz. 143.

109 Uiteraard gaat het hierbij niet alleen om de kwantiteit van de natuur (het aantal hectares), maar ook om de kwaliteit. Het RIVM ontwikkelt thans een indicator voor de natuurwaarde. Hierop wordt in bijlage 2 ingegaan.

110 Natuur voor mensen, mensen voor natuur, 1999, hoofdstuk 2.2.4.

111 Aangezien duurzame landbouwbedrijven vooralsnog niet strikt zijn te definiëren wordt als indicator het aandeel van de ecologische landbouw opgenomen. Hiervoor is een streefdoel van 10% in 2010 vastgelegd.

112 Zie bijvoorbeeld de discussie over het boren naar aardgas in de Waddenzee of in de Biesbosch.

113 Zie ook het rapport Wijffels (2001) en het regeringsstandpunt over dat rapport.

114 In dit verband zijn de recente afspraken van Doha (november 2001) om te komen tot een nieuwe onderhandelingsronde in de WTO van belang.

115 Denk bijvoorbeeld aan de trekvogels die zowel Nederland als landen in Afrika aandoen.

116 Zie onder andere het NMP4.

117 Rapport Centrum Landbouw en Milieu, 2001, opdracht van het projectteam NSDO.

118 De Commissie Terlouw organiseert dit debat. Vraagstelling is binnen welke randvoorwaarden biotechnologie gebruikt en ontwikkeld kan worden.

6 KENNIS



6 Kennis

6.1 Relatie met duurzame ontwikkeling

Wij zitten volop in de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Kennis ontwikkelen en overdragen is wellicht de belangrijkste pijler voor een duurzame ontwikkeling. Zoals in hoofdstuk 2 staat, is onze economische groeipotentie in hoge mate afhankelijk van de arbeidsparticipatie en de productiviteitsontwikkeling. In hoofdstuk 2 is vooral de participatievraag aan de orde geweest. Hier wordt ingegaan op verhoging van de arbeidsproductiviteit, die naast duurzame ontwikkeling en verbetering van de omgevingskwaliteit richtsnoer is in het economisch beleid[119].

Kennis is een belangrijke productiefactor[120]. De informatie- en communicatietechnologie maken een verbrede en versnelde kennisuitwisseling mogelijk. Maar kennis veroudert ook snel wat 'een leven lang leren' noodzakelijk maakt. Ook de mogelijkheden van informatieuitwisseling tussen overheid en burger dienen benut te worden om meer inhoud te geven aan ons democratisch bestel[121].

Over de economische en ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling is inmiddels veel bekend, ook over de samenhang tussen deze twee. De sociale dimensie van duurzaamheid is minder eenvoudig te doorgronden. De vraag is hierbij hoe te voorkomen dat de huidige generatie 'een hypotheek op de toekomst' legt. Sommige besluiten uit het verleden brengen voor komende generaties hoge kosten met zich mee. Bijvoorbeeld het aanmoedigen in de jaren '80 van vervroegd uittreden om op korte termijn jeugdwerkloosheid te bestrijden. Nu willen we vanwege de vergrijzing juist dat ouderen langer blijven werken. Het doel is dus het verruimen van de tijdshorizon van beleidsbeslissingen. Dit vraagt om generatiebewust beleid[122].

Economische groei die ten koste gaat van het bereiken van andere doelen als sociale cohesie, gelijkheid, persoonlijke zelfbeschikking en een goede gezondheid is een overleefd begrip. Er is als het ware een correctie aangebracht op de eenzijdige nadruk op groei van het BBP als dé maat voor succes van beleid. Economische en ecologische doelen worden via ontkoppeling met elkaar in overeenstemming gebracht, waarbij technologische innovatie een doorslaggevende rol kan spelen. Bij economisch en sociaal beleid gaat het er juist om te benadrukken dat koppeling betere resultaten kan opleveren dan ontkoppeling.
In beide gevallen vraagt dit om integraal beleid.

Verschijnselen als armoede, werkloosheid, geweld en crimineel gedrag kunnen het functioneren van zowel de democratie als de markteconomie ondermijnen. Het is een beleidsdoel om dit te voorkomen. Dit tekent het belang van sociaal kapitaal, gedefinieerd als normen en netwerken, die gezamenlijk handelen en sociale verandering vergemakkelijken[123]. De werkplek en het onderwijs spelen daarbij niet alleen een belangrijke rol bij kennisoverdracht, maar ook als ontmoetingsplaatsen waar sociaal leren aan de orde is (het ontwikkelen van gedeelde normen en waarden).

6.2 Bestaand beleid

Nederland heeft, dank zij het jaren lang vol gehouden macro-economisch en monetair beleid een goede uitgangspositie voor de transitie naar een kenniseconomie. De overheidsfinanciën zijn op orde, de beroepsbevolking is relatief goed opgeleid ten opzichte van andere Europese landen en de mate van arbeidsparticipatie is verbeterd. Er is begonnen met het beoordelen van het beleid op intergenerationele effecten[124]. Ook wordt aandacht gegeven aan 'dagindeling' en samen leidt dat tot aanzetten voor de 'levensloopbenadering'. Het beleid rond participatiebevordering krijgt zo een extra invalshoek aangereikt.

De economische groei van de afgelopen jaren is voornamelijk tot stand gekomen door de toegenomen arbeidsparticipatie. Weliswaar is het niveau van de arbeidsproductiviteit in Nederland in internationaal opzicht bijzonder hoog; de groei ervan blijft echter de laatste jaren achter bij het buitenland. Bevordering van (arbeids)productiviteitsgroei is daarom van belang. Naast het bevorderen van innovatie in bedrijven en kennisinstellingen zijn onderwijs, onderzoek, aansluiting van onderwijs en onderzoek op de markt en onderhoud van kennis door scholing van belang.

Het opleidingsniveau van de bevolking is de afgelopen decennia enorm gestegen. In 1960 had niet meer dan 10% een middelbare of hogere opleiding. Via 40% in 1980, is dat nu meer dan 60%. In internationale vergelijkingen scoort Nederland hoog op de maatstaven die voor onderwijskwaliteit zijn ontwikkeld. Dat is tot stand gebracht tegen een relatief lage prijs. In procenten van het BBP zijn de totale onderwijsuitgaven namelijk relatief laag ten opzichte van andere landen.

De economische groei heeft in het algemeen een gunstig effect gehad op de sociale ontwikkeling. De werkloosheid is sterk gereduceerd. De inkomensverdeling is nauwelijks veranderd. De maatschappelijke participatie is stabiel gebleven. Er wordt onder meer in het grotestedenbeleid gepoogd in samenhang armoede, ruimtelijke segregatie, sociale onverschilligheid, onveiligheid en afnemend vertrouwen in het bestuur tegen te gaan.

Het funderend onderwijs (primair en secundair onderwijs) heeft grote veranderingen doorgemaakt op organisatorisch (schaalvergroting) en inhoudelijk gebied. Daarnaast staan juist deze instellingen midden in het omvormingsproces naar de multiculturele samenleving. Zij worden geconfronteerd met nieuwe achterstanden (zoals taalachterstand), terwijl zij door bezuinigingen in het verleden toch al minder armslag hadden. Een meer integrale aanpak ('brede school') vervult de onmisbare schakel in het integratieproces. Er is een omvangrijke groep voortijdige schoolverlaters, met als gevolg een onvoldoende startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De schooluitval onder allochtonen is drie keer zo hoog als onder autochtonen.

Bij het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs speelt de aansluiting op de praktijk een belangrijke rol. Het beroepsonderwijs is een belangrijke leverancier van goed opgeleide

vaklieden en professionals voor bedrijfsleven en overheden. Er worden initiatieven genomen om tot een betere aansluiting op de praktijk te komen (doorlopende leerwegen, duaal onderwijs en het faciliteren van combinaties van werken en leren). In het hoger onderwijs is vooral de introductie van de 'bachelor-master' structuur van belang; dit maakt internationale vergelijking en uitwisseling mogelijk.

Scholing wordt meer en meer leertraject dat niet ophoudt (leven lang leren). Tot nu toe profiteren hiervan vooral hoger opgeleide, jonge volwassenen. Dit laatste ligt deels aan de werkgevers, maar ook aan de motivatie van werkenden zelf en aan de gebrekkige aansluiting en transparantie van het aanbod.
Nagegaan wordt hoe elementen van (meer) vraagsturing ingebracht kunnen worden om het aanbod op de vraag van studenten, ouders en arbeidsmarkt te optimaliseren.
Er is steeds meer voor het oplossen van maatschappelijke problemen , bijvoorbeeld in het programma Duurzaam Hoger Onderwijs[125].

Ook op het gebied van het onderzoek scoort Nederland op kwaliteits- en output-indices nog steeds goed, ondanks het feit dat de R&D-intensiteit (uitgaven in relatie tot BBP, gemiddeld door de jaren zo'n 2%) binnen Europa een zevende plaats inneemt (binnen de OESO de elfde plaats).
De afgelopen decennia is de kennisinfrastructuur versterkt. Met onder andere de ICES/KIS-gelden zijn programma's gestart op het gebied van onder meer meervoudig ruimtegebruik, gentechnologie, nanotechnologie, verbetering vervoerssystemen en duurzaam bodemgebruik. Het Nationaal Initiatief voor Duurzame Ontwikkeling (NIDO) vervult een stimulerende rol bij kennisontwikkeling en -overdracht van universiteiten en technologische instituten naar het bedrijfsleven[126].
Ook is gewerkt aan het bevorderen van de informatie- en communicatietechnologie: 'Nederland gaat digitaal'[127]. De prijs van deze technologie is drastisch verlaagd en de toegankelijkheid van informatie is zeer toegenomen. Daarnaast spelen programma's als Economie, Ecologie en Technologie[128] een stimulerende rol bij de versterking van de kennisontwikkeling ten behoeve van duurzame ontwikkeling.

In de matrix slaan de zwaartepunten van het gevoerde beleid als volgt neer:

Aandachtsgebieden van het bestaande beleid binnen het thema kennis	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

6.3 De Europese context

Op de Europese Top in Lissabon is een beleidsstrategie overeengekomen die het belang van kennis, innovatie en sociale cohesie benadrukt. Deze strategie omvat het bewerkstelligen van de overgang naar een dynamische, concurrerende en op kennis gebaseerde economie, het moderniseren van het Europese sociale model, het investeren in mensen en het bestrijden van sociale uitsluiting.
Op de Top van Stockholm is ook ingegaan op het probleem van een vergrijzende bevolking, die voor een steeds kleiner deel uit mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd bestaat. Ook zijn richtsnoeren afgesproken voor het economisch beleid om duurzame groei en stabiele macro-economische voorwaarden te bevorderen. In Göteborg is, voortbouwend op strategie

van Lissabon, ook de strategie voor duurzame ontwikkeling aangenomen. Alle dimensies van duurzame ontwikkeling moeten in de context van de jaarlijkse voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad getoetst worden.
Deze besluiten zijn een uitvloeisel van het besef dat de wereld naar een ' Global Village' toegroeit. Dit is van groot belang voor Nederland, met zijn van oudsher open en internationaal georiënteerde economie. Door de Europese eenwording, de internationale handelsliberalisatie en de technologische ontwikkeling (ICT) is dat nog versterkt. De beleidsontwikkeling in Nederland zal hier op in blijven spelen in het besef van de smalle marges voor strikt nationale keuzes.

6.4 Voorgenomen beleid en ontwikkelingen

Het centraal stellen van 'human capital' betekent ruimte geven aan meer flexibele werk/leer combinaties. Dit hangt samen met het vervagen van de grenzen tussen werk, zorg en ontspanning. In dit kader is de huidige uitval uit het arbeidsproces, door stress-gerelateerde klachten een zorgpunt[129]. Er moet dan ook gezocht worden naar een symbiose tussen de belangen van het individu, het bedrijf en de samenleving. Uitgangspunt daarbij is een optimale arbeidsparticipatie over de gehele actieve periode van een mensenleven. In dit verband blijft een meer integrale benadering van de onderwijs-, zorg- en sociale stelsels van belang.

Bij onderwijs gaat het om de verbetering van menselijk en sociaal kapitaal.De kenniseconomie stelt verdergaande eisen aan mensen. Verdere stijging van het algemeen opleidingsniveau is vereist. De structuur van de werkgelegenheid verandert en de werknemer moet daarop inspelen. Ook de complexiteit van de beroepsuitoefening neemt toe, waardoor het gemiddeld benodigde kwalificatieniveau stijgt. Funderend onderwijs voorziet de beroepsbevolking van elementaire theoretische en cognitieve competenties. Bovenop die basiskennis en -vaardigheden worden andere competenties, technische en ICT-vaardigheden op de arbeidsmarkt hoog gewaardeerd. Er is een basis gelegd voor integratie van ICT in het leerproces[130].

In een kenniseconomie is het belangrijk dat iedereen beschikt over een startkwalificatie. Maar in veel landen, waaronder Nederland, verlaat een vijfde van elke leeftijdscategorie het onderwijs voordat een secundaire opleiding is voltooid. Zij hebben grotere kans op werkloosheid en sociale uitsluiting. Voor- en vroegschoolse educatie[131] is van veel belang bij het verminderen van slecht presteren op school. Communicatieve en sociale vaardigheden, essentieel in de kennissamenleving, worden immers op zeer jonge leeftijd aangeleerd. Verbetering van dit onderwijs is dus effectief, omdat kostbare hersteloperaties bij latere schooluitval en asociaal gedrag worden voorkomen.
Een andere reden voor slechte schoolprestaties is het feit dat onderwijskansen ongelijk zijn verdeeld over sociaal-economische en etnische groepen. Gerichte programma's zijn opgezet om dit te doorbreken. Wij streven ernaar, dat in 2010 iedere burger beschikt over een minimum set aan vaardigheden (startkwalificatie), die nodig is om in de nieuwe kennismaatschappij te leven en te werken[132].
Het gaat echter niet alleen om het onderwijsniveau. Velen, zonder dat ze geavanceerde formele kwalificaties hebben, geven blijk van een hoog niveau van maatschappelijke redzaamheid. Zij kunnen zich met andere woorden uitstekend redden in de kennismaatschappij zonder een diploma van het hoger onderwijs, omdat ze andere relevante vaardigheden hebben. Bijvoorbeeld door initiatiefrijk te zijn en een ondernemende instelling te hebben. De erkenning van elders verworven competenties (EVC) is daarom een belangrijk element in het kabinetsbeleid rond een leven lang leren: het doet recht aan de kwaliteiten van de

werkende en verhoogt de transparantie op de arbeidsmarkt. Sinds 1 januari 2001 is er een Landelijk Kenniscentrum voor EVC, dat hieraan handen en voeten moet geven.

De waardering voor het leraarberoep moet weer op peil worden gebracht. Wervingsproblemen gecombineerd met vergrijzing maken het lastig scholen aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. Het gevaar bestaat zo dat de investeringen in ICT in onderwijs onderbenut blijven: veel nieuwe computers, maar geen optimaal gebruik ervan in de lespraktijk. De aantrekkelijkheid van het beroep kan worden verbeterd door daadwerkelijke erkenning van de professionaliteit, meer job-roulatie en (vooral in het funderend onderwijs) meer mogelijkheden om een eigen personeelsbeleid te voeren.

Het beroepsonderwijs staat meer in de aandacht. Het consequent toepassen van een op de praktijk gericht leersysteem kan de talenten aanboren, die in het meer theoretisch georiënteerde algemeen vormend onderwijs niet tot hun recht komen en daardoor bijdragen aan een deel van de schooluitval[133]. Vergroting van de doorstromingsmogelijkheden naar het hoger beroepsonderwijs is daarbij van belang.
Beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn essentieel voor innovatie en technologische verandering, vooral nu de afstand tussen onderzoek en toepassing kleiner wordt. Ook de relatie met de arbeidsmarkt moet worden versterkt. Grotere variatie en flexibiliteit in het aanbod kan daarbij een instrument zijn. De betrokkenheid van het bedrijfsleven kan ook worden versterkt. De overgang van school naar werk wordt, onder andere door combinaties van leren en werken, aantrekkelijker gemaakt. Maar vooral streven wij ernaar dat elementen van meer vraagsturing worden aangebracht[134].

Het onderwijs kan klantvriendelijker met name voor volwassenen worden gemaakt, door de methoden van onderwijs en scholing aan de leeftijds- en ervaringsgroepen aan te passen. Dit kan bijvoorbeeld door variaties naar tijd en plaats te introduceren, ICT toe te passen en programma's af te stemmen op werkervaring. De prikkels voor een leven lang leren zijn zwak. Vooral laag opgeleiden, werklozen, arbeidsongeschikten en ouderen worden nog te weinig bereikt om hun vaardigheden te verbeteren.
Een probleem hierbij is dat werkgevers soms aarzelend zijn om 'on-the-job' training aan te bieden[135], of onvoldoende het rendement van scholing, die ook buiten bedrijf of sector gebruikt kan worden, kunnen inschatten. Maar ook individuele werknemers kunnen terughoudend zijn wanneer geen uitzicht wordt geboden op het terugverdienen van de kosten. Het is primair de taak van de sociale partners deze problemen aan te pakken via CAO-afspraken, dan wel op individueel bedrijfsniveau. Voor dit laatste kunnen een aantal instrumenten behulpzaam zijn, zoals het keurmerk Investors in People en het landelijk netwerk van employability adviseurs ter advisering van het MKB.

Bij onderzoek gaat het om het stimuleren van innovatie en technologiespreiding.
Op de lange termijn hangt economische groei af van het opbouwen en handhaven van een omgeving die bevorderlijk is voor innovatie en toepassing van nieuwe technologie. Investeringen in fundamenteel onderzoek leggen de basis onder toekomstige innovaties. Gelden moeten meer competitief worden toegedeeld, op basis van wetenschappelijke kwaliteit en verdienste.
Innovatie ontstaat in wisselwerking met wetenschappelijk onderzoek, in het bijzonder in nieuwe industrieën als de biotechnologie. Maar de overdracht van wetenschappelijke kennis naar commerciële of maatschappelijke toepassing verloopt slecht om diverse redenen (de 'Europese paradox': veel onderzoek, maar dat blijft grotendeels op de plank liggen). Lage mobiliteit van wetenschappelijke onderzoekers naar bedrijven en instellingen en andersom baart ons zorg, evenals het dreigend tekort aan onderzoekers. Wij willen het beroep van wetenschappelijk onderzoeker weer aantrekkelijk maken.

Samenwerking tussen bedrijven wordt steeds belangrijker voor vernieuwing. Het kan kennisdiffusie vergemakkelijken, maar ook de onderlinge concurrentie beperken. In precommerciële fasen kan samenwerking beleidsmatig worden gestimuleerd, maar dat moet gepaard gaan met alert mededingingsbeleid. Het toenemend belang van internationale samenwerking bij vernieuwing vereist grotere openheid ten opzichte van buitenlandse kennisbronnen.

Veel van de nieuwe bedrijvigheid in Nederland in de jaren negentig betrof kleine op kennisontwikkeling en -overdracht gebaseerde bedrijven. Met name in de ICT-sector heeft zich deze ontwikkeling voorgedaan. Dat is een teken van vitaliteit. Deze bedrijven zijn echter ook kwetsbaar en hebben vaak niet genoeg middelen om kennisontwikkeling op grote schaal ter hand te nemen.

Evenals voor het gehele hoger onderwijs geldt voor het onderzoek, dat wij er naar streven dat elementen van meer vraagsturing worden aangebracht, om de aansluiting van het aanbod van onderzoekers op de vraag van (innoverende) bedrijven te optimaliseren[136].

Qua inhoud van onderzoek en onderwijs kan meer aan de samenhang van de aspecten van duurzame ontwikkeling aandacht worden besteed, zo mogelijk gerelateerd aan maatschappelijke problemen in de praktijk. De initiatieven op dit gebied door de kennisinstellingen dienen dan ook te worden gestimuleerd. Voor de besluitvorming in het kader van duurzame ontwikkeling is het van belang over onomstreden kennis van feiten en verbanden te beschikken. In het beleid zal daarom extra aandacht worden gegeven aan de onafhankelijkheid van het onderzoek, aan de samenwerking tussen diverse disciplines en het inschakelen van kennis buiten de vaste kennisinstituten. Internationale samenwerking kan helpen om enerzijds vroegtijdig over kennis en kenniscapaciteit te beschikken en anderzijds Nederlandse bevindingen te toetsen.

Een kennismaatschappij kan in onze ogen niet alleen functioneren bij de gratie van hoogopgeleide specialisten. De kennismaatschappij fungeert ook dankzij de aansluiting die de gehele maatschappij heeft met de nieuwe kansen en uitdagingen. Het algemene opleidingsniveau stijgt. Specifieke aandacht is nodig voor kansarmen in onze maatschappij. Structurele problemen, zoals achterblijvende economische ontwikkeling, een relatief hoge werkloosheid, hoge criminaliteit, ruimtelijke segregatie met een oververtegenwoordiging van ouderen, allochtonen en lager opgeleiden, concentreren zich vaak in wijken van grote steden. Deze ophoping van problemen heeft op een aantal plaatsen geleid tot een negatieve spiraal van verpaupering en verloedering[137].
Wij willen met het grotestedenbeleid deze negatieve spiraal ombuigen. Wij streven daarbij naar vitale steden, die een internationaal concurrerend vestigingsklimaat kennen.

6.5 Streefbeeld en doelstellingen

Wat de ontwikkeling van de kenniseconomie betreft streven we naar een op wereldniveau concurrerende kenniseconomie in Nederland. Tegelijk willen we dat elke inwoner van Nederland een voor hem of haar (aangepast aan omstandigheden, talenten en leeftijd) optimale mix van werk, zorg, leren en recreatie kan vinden. Als belangrijkste opgave zien we naast het op peil houden van de arbeidsparticipatie, een verhoging van de arbeidsproductiviteit door middel van het verhogen van het kennisniveau van de factor arbeid.
We streven naar een halvering van het aantal 18- tot 24-jarigen zonder startkwalificatie in 2010 en naar een zo hoog mogelijk aandeel van jonger dan 64-jarigen dat jaarlijks participeert in enige vorm van scholing en training, die niet behoort tot het initieel onderwijs.

Daarmee willen we gaan behoren tot de kopgroep in de Europese Unie[138]. Ook willen wij de samenwerking tussen (MKB-)bedrijven met publieke kennisinstellingen verbeteren, met name om de kennisverspreiding te bevorderen.Daarbij willen wij tot de kopgroep in Europa gaan behoren.
We willen ook internationaal een bijdrage aan duurzame ontwikkeling leveren door onze kennisinfrastructuur en onderwijsinstellingen verder open te stellen voor deelname uit ontwikkelingslanden. Door zelf onze productie meer op kennis te baseren creëren we bovendien meer mogelijkheden voor andere landen voor export van hun producten.

Om de voortgang te toetsen zullen we vooralsnog de volgende doelstellingen en indicatoren hanteren:

Vanuit streefbeeld	Voorlopige indicator	Streefniveau van indicatoren
Hoog kennisniveau factor arbeid	Mensen tussen 18 en 24 jaar met onvoldoende startkwalificatie	Halvering in 2010 [139]
Nederland behoort op wereldniveau tot kennistop	Samenwerking bedrijven (MKB) met publieke kennisinstellingen [140]	Bij top 3 van EU in 2010
Hogere arbeidsparticipatie, met name vrouwen en ouderen	Arbeidsparticipatie vrouwen Arbeidsparticipatie ouderen	60% in 2010 50% in 2010

6.6 Het voortgaande beleidsproces

Ligt Nederland op koers?
Er is sprake van een transitie naar een kenniseconomie, waarin de kwaliteit van en de productiviteit van het onderwijs,wetenschap en technologie voor een belangrijk deel onze welvaart zullen bepalen. Evenzeer is er sprake van een transitie naar een steeds meer internationaal georiënteerde duurzame, kritische, veeleisende samenleving met diffuse sociale structuren. De beleidsuitdagingen zijn daarbij: productiviteitsverbetering en innovatie; maatwerk naar burgers en bedrijven; het tegengaan van mogelijke tweedelingen en het bevorderen van sociale cohesie. Kortom een duurzame economische ontwikkeling.[141]
Nederland heeft daarvoor een goede uitgangspositie, met hier en daar achterstallig onderhoud. Evenwichtige aandacht voor investeringen in menselijk kapitaal (onderwijs, scholing), onderzoek (wetenschap, technologie en innovatie) en sociaal kapitaal (burgerzin, democratisch besef, solidariteit, maatschappelijke betrokkenheid, veiligheid en betrouwbaar bestuur) zal leiden tot onderlinge versterking van economische groei en sociale cohesie.
Samenhang tussen het economisch beleid en het zorg- en sociale beleid, is daarbij van cruciaal belang voor het welslagen van ons streven.

Beleidsuitdagingen voor de toekomst
Het bevorderen van economische groei via het investeren in kennis kan goed samengaan met het bevorderen van sociale cohesie via het investeren in maatschappelijk kapitaal, maar het evenwicht is niet makkelijk te vinden. Dit komt omdat sprake is van technologische ontwikkeling die leidt tot een betere positie van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt, waarmee het risico op een meer ongelijke inkomensverdeling toeneemt en voor achterblijvers eerder en langduriger sociale uitsluiting dreigt.
Armoede wordt vaak van de ene op de andere generatie doorgegeven. Het risico moet worden verkleind dat zich een onderklasse vormt waarbinnen armoede zichzelf regenereert. Dit vereist specifieke acties voor risicogroepen (zoals kinderen, vroegtijdige schoolverlaters, minderheden, gehandicapten en ouderen) of voor bepaalde regio's. Op sociaal gebied is zorgvuldigheid geboden om ervoor te zorgen dat basisvoorzieningen zoals gezondheids-

zorg, onderwijs en elementaire sociale diensten, voor iedereen toegankelijk blijven.

De beleidsuitdaging is een beleidsmix te vinden waarin zowel wordt gestuurd op productiviteitsverhoging van de beroepsbevolking, hun werkomgeving en de kwaliteit van het onderzoek, als op het bieden van kansen aan achterstandsgroepen en -gebieden, gericht op sociale cohesie en hun economisch groeipotentieel, zodat het totale groeipotentieel op langere termijn effectief wordt aangeboord.

De organisatie binnen instellingen voor onderwijs en onze sociale voorzieningen waren en zijn voor een deel nog gebaseerd op de gedachte dat het leren zich concentreert op de jeugd (tot ongeveer 25 jaar) en dat daarna uitsluitend het arbeidsproces aan de orde is. Wie in dat arbeidsproces niet kon meekomen werd in het sociaal vangnet opgevangen, maar liep het risico uitgespeeld te zijn voor het arbeidsproces. Om dit te ondervangen worden op dit moment dwarsverbanden gelegd. Zo zijn er voor werklozen school- en leertrajecten en worden combinaties van werken en leren gestimuleerd. In het licht van ons streven naar een leven lang leren en van het vergroten van de arbeidsparticipatie ook van vrouwen, allochtonen en ouderen, blijven vernieuwingen nodig. Daarom zullen de onderwijsinstellingen beter in staat moeten worden gesteld klantgericht te opereren en daadwerkelijk in te spelen op een leven lang leren, terwijl vanuit de sociale voorzieningen scholing een steeds centraler plaats krijgt.
De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt moet worden versterkt. Het onderwijs is thans nog onvoldoende in staat vragen naar certificering van in de praktijk opgedane kennis en ervaring of naar kortdurende modules voor bijscholing te beantwoorden. Initieel onderwijs zou meer kunnen worden gezien als een startpunt en het totale onderwijssysteem meer als dienst, waarvan in het gehele (arbeidzame) leven gebruik kan worden gemaakt. Bijzondere aandacht verdient hierbij de verhouding tussen publiek bekostigde en private aanbieders van onderwijs en scholing.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door het versterken van effectieve en efficiënte dwarsverbanden tussen de school-, zorg- en sociale systemen. Het vinden van nieuwe flexibele mogelijkheden om werk, zorg en scholing op elkaar af te stemmen vormt een belangrijke bijdrage aan een optimale arbeidsparticipatie over de gehele werkzame periode[142].

De klassieke tegenstelling tussen fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek is verdwenen. Onderzoek naar maatschappelijke problemen, zoals milieuproblemen, leidt naast praktische oplossingen ook tot fundamentele vraagstellingen. Fundamenteel onderzoek, zoals genetica, leidt tot nieuwe praktische toepassingen. Daarnaast is er het onderscheid tussen 'vrij' onderzoek waarbij onderzoekers zelf hun onderwerp kiezen 'uit nieuwsgierigheid gedreven' en onderzoek waarbij de vraagstelling mede door de samenleving wordt bepaald. 'Vrij' onderzoek kan leiden tot innovaties en betekent vaak een stimulans tot het doen van onderzoek; anderzijds is het gewenst publieke middelen ook zoveel mogelijk in te zetten voor het naderbij brengen van oplossingen waar de samenleving behoefte aan heeft.

De beleidsuitdaging wordt gevormd door het combineren van het scheppen van een gunstig onderzoeksklimaat met optimale vrijheid van onderzoekskeuze en het scheppen van efficiënte mechanismen om dit onderzoek te richten op het oplossen van maatschappelijke problemen.

Het is algemeen geaccepteerd dat 'bulkonderwijs' uit de tijd is en dat het onderwijs meer op de kansen en mogelijkheden van individuele onderwijsdeelnemers in moet spelen. Het huidige onderwijsbeleid neemt echter vooral de scholen en onderwijsinstellingen als uitgangspunt en niet de leerling of student. We kennen een gedetailleerd stelsel van regels en afspraken en een bekostigingssysteem dat gericht is op instellingen. Ouders, studenten en

bedrijven vragen echter om meer invloed en keuzevrijheid. Onderwijsinstellingen vragen om meer eigen (financiële) verantwoordelijkheid. Ook nieuwkomers wensen op de onderwijsmarkt te kunnen opereren. Vraagsturing in plaats van aanbodsturing lijkt meer garanties te bieden voor effectieve prikkels voor scholen om te voldoen aan de vragen van de markt. Vraagsturing betekent echter geenszins dat de overheid zich terug trekt. De overheid krijgt dan een nieuwe rol, waarbij betrokkenen worden toegerust voor nieuwe verantwoordelijkheden en de regels op hoofdlijnen worden vastgesteld en gehandhaafd. In de Verkenning Onderwijs en Onderzoek zijn de opties uitgewerkt rond vraag- en aanbodsturing in het onderwijs van de toekomst in de vorm van onderscheiden scenario's .

De beleidsuitdaging wordt gevormd door de zoektocht naar een optimale combinatie van overheidsregulering (met als voordelen goed vergelijkbare pakketten en relatief simpele kwaliteitsborging) en vraagsturing (met als voordelen meer maatwerk en aansluiting op de vraag van de deelnemer en de (arbeids)markt).

De zwaartepunten van de beleidsuitdagingen bij de zoektocht naar een kennismaatschappij slaan dan in de matrix als volgt neer:

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

veel aandacht enige aandacht

119 Verkenning Economische structuur, 2001.

120 Nota Milieu en Economie, 1997, blz. 104, Verkenning economische structuur, Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie, 2001.

121 Contract met de toekomst: Een visie op de elektronische relatie overheid-burger, Ministerie van BZK, 19 mei 2000, blz. 12.

122 WRR-rapport Generatiebewust beleid, 1999.

123 Zie The well being of nations: the role of human and social capital. OECD 2000.

124 WRR-rapport Generatiebewust beleid, 1999.

125 Heideveld, Wemmenhove en van Zonneveld: Duurzaam Hoger Onderwijs 2001, uitg. Universiteit van Amsterdam, 2001.

126 Het NIDO is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven.

127 'Nederland gaat digitaal', een programma voor het bedrijfsleven van het Ministerie van EZ. Daarnaast zijn er programma's van het Ministerie van OCW om het gebruik van computers op scholen te bevorderen en in meer algemene zin programma's van het Ministerie van BZK.

128 Deze komt voort uit de Nota Kennis in beweging, 1995.

129 Zie ook het Meerjarenplan Emancipatie, november 2000, waarin is aangekondigd dat de Commissie Dagindeling met voorstellen zal komen over de gewenste afstemming van onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen.

130 Investeren in Voorsprong, Ministerie van OCW, 1999.

131 Bij voorschoolse educatie gaat het om educatie voordat kinderen verplicht naar school gaan in bijvoorbeeld crèches en opvangplaatsen. Bij vroegschoolse educatie gaat het om het geven van gericht onderwijs in de laagste groepen van het basisonderwijs.

132 Verkenning Onderwijs en Onderzoek, Grenzeloos Leren, 2001.

133 Stuurgroep beroepsonderwijs: Naar een herwaardering van het beroepsonderwijs, februari 2001.

134 Grenzeloos leren: Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010.

135 Vanwege vrees de investering niet terug te verdienen als de werknemer van baan verandert of nog maar weinig arbeidsjaren tegoed heeft.

136 Grenzeloos leren: Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010, augustus 2001.

137 Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie: Verkenning economische structuur, augustus 2001.

138 De kenniseconomie in zicht. De Nederlandse invulling van de Lissabonagenda voor 2010, blz. 12.

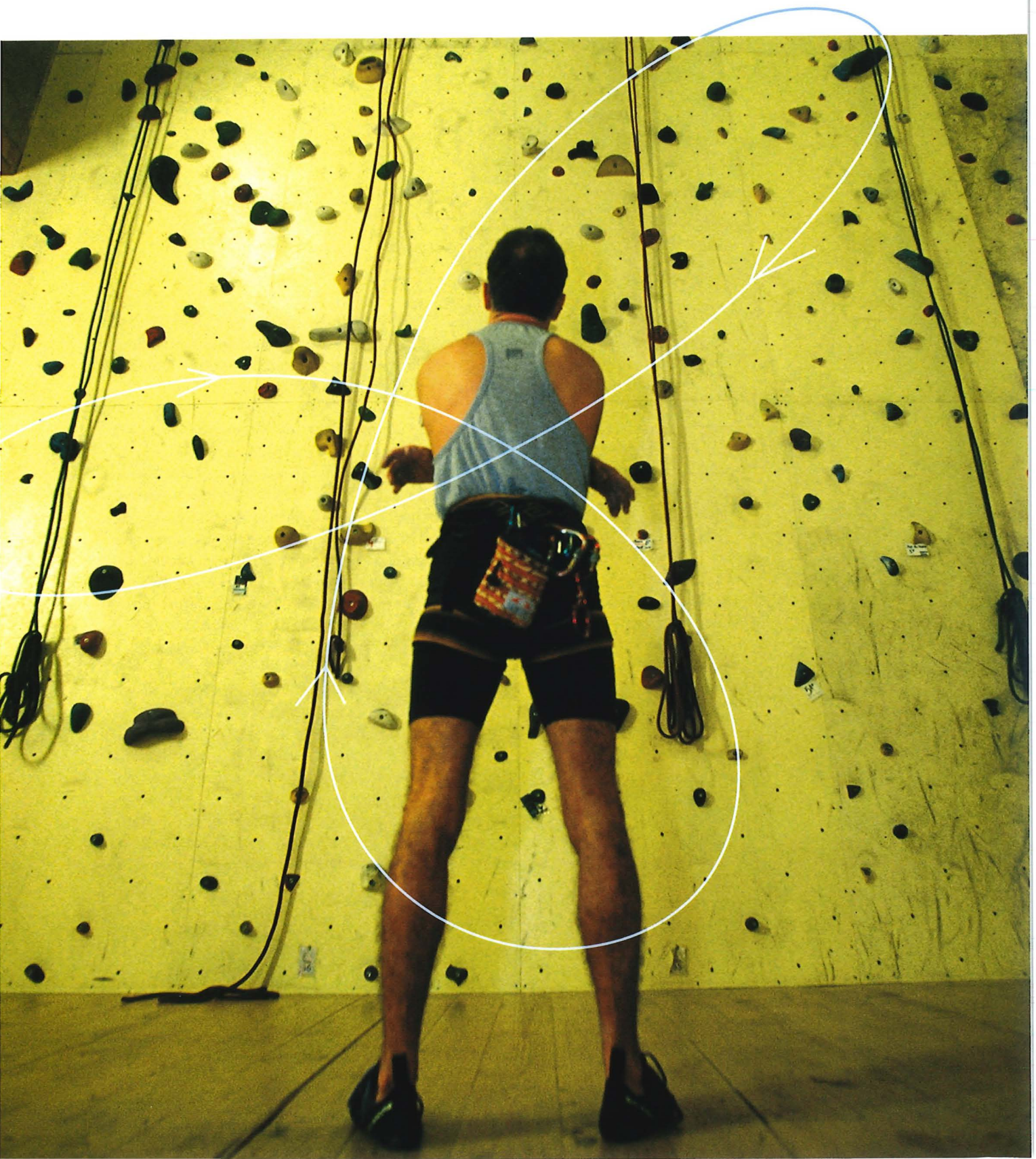
139 Lissabon, maart 2000.

140 zie begroting Ministerie van OCW 2002 en EU-scorekaart.

141 De verkenning economische structuur:'Naar een hoogwaardige duurzame kenniseconomie'; onderscheidt 5 transities: mondialisering; kritische veeleisende maatschappij; diffuse sociale structuren; duurzame samenleving en kenniseconomie.

142 Zie in dit verband ook de beleidsuitdaging over arbeidsparticipatie en overige participatie in hoofdstuk 2 van deze verkenning: Bevolking.

7 NAAR EEN STRATEGIE



7 Naar een strategie

7.1 Uitgangspunten

De ervaringen van de afgelopen tien jaar[143] en de verkenning van de thema's laten zien dat Nederland op tal van terreinen stappen heeft gezet op weg naar een duurzame ontwikkeling. Tevens is duidelijk dat er nog een lange weg moet worden afgelegd. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de verdere ontwikkeling van de strategie.

Het eerste uitgangspunt is dat internationale samenwerking een voorwaarde is om echt resultaten te boeken. De coherentie tussen de prioriteiten van het beleid gericht op internationale samenwerking en die van het nationaal beleid dient dan ook nog verder te worden verbeterd. Zoals eerder opgemerkt is de Nederlandse economie en de Nederlandse samenleving zeer verweven met de rest van de wereld. Zo reikt de invloed van de Nederlandse economie over vrijwel de gehele wereld en dienen we dus met onze nationale activiteiten rekening te houden met de gevolgen daarvan voor de rest van de wereld. Tegelijkertijd worden de marges voor nationaal beleid steeds smaller. Nederland kan wel onder meer in Europees verband initiatieven nemen om de internationale samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling te versterken. Paragraaf 7.2 gaat in op de hoofdlijnen van het buitenlands beleid voor die onderdelen die gericht zijn op een duurzame ontwikkeling.

Het tweede uitgangspunt is dat het geven van richting door het formuleren van samenhangende doelstellingen op de langere termijn duidelijkheid verschaft aan alle partijen en daarmee ontwikkelingen de goede kant op kan uitlokken. Het gaat daarbij om zodanige doelstellingen dat de samenhang van de verschillende beleidsterreinen daarmee tot uiting komt. Naast doelstellingen is het dan van belang dat de verschillende beleidsterreinen hun eigen middelen en instrumenten zodanig complementair inzetten dat zij een effectieve en efficiënte bijdrage leveren aan het bereiken van die samenhangende doelstellingen. Voorts gaat het om het meten van voortgang door middel van indicatoren, zodat bijgestuurd kan worden als dat nodig is. Paragraaf 7.3 gaat in op het bevorderen van samenhang in het rijksbeleid.

Het derde uitgangspunt is dat samenwerking tussen overheden, bedrijven, burgers en organisaties cruciaal is voor duurzame ontwikkeling. Hiermee wordt ruimte gegeven aan maatschappelijke initiatieven, soms door het leveren van maatwerk in het beleid. Bestuurlijke innovatie zal mede daarop worden gericht. Paragraaf 7.4 gaat hierop in.

7.2 Internationale samenwerking

In het buitenlands beleid zijn bij het streven naar duurzame ontwikkeling onder meer de volgende elementen van belang.

- Nederland zet zich bij de voorbereiding van de Conferentie van Johannesburg onder meer in voor het aangaan van een nieuwe 'global deal'[144], waarin het belang van armoedebestrijding, evenals de andere aspecten van duurzame ontwikkeling meer tot uitdrukking komen, evenals de belangen van verschillende groepen. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het inzetten van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking, op basis van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling[145], en op het openstellen van onze markten voor ontwikkelingslanden, steeds op basis van betrokkenheid van alle relevante maatschappelijke en economische actoren, inclusief het bedrijfsleven.

- Het in 1995 herijkte buitenlandse beleid wordt met kracht voortgezet; hierbij wordt 1,1% van het BNP ingezet voor activiteiten gefinancierd in het kader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking. De 1,1% is opgebouwd uit 0,8% ODA (Official Development Assistance) en 0,3% non-ODA.

- Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking wordt met kracht voortgezet; hierbij wordt 0,8% van het BNP ingezet voor armoedebestrijding binnen de kaders van duurzame ont wikkeling. Binnen deze 0,8% is 0,1% van het BNP bestemd voor internationaal natuur- en milieubeleid als integraal onderdeel van het algemene beleid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn 'ownership' en een sectorale aanpak.

- Het verbeteren van het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden is van groot belang voor duurzame ontwikkeling in deze landen. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor zowel het nationale als het internationale bedrijfsleven om kennis en kapitaal in die landen te investeren. Particuliere directe investeringen in ontwikkelingslanden, worden via het buitenlandse handels- en investeringsbeleid waar mogelijk bevorderd. De handelspolitiek wordt mede ingezet voor het creëren van exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden[146].

- In Europees verband wil Nederland de implementatie van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling voortvarend implementeren (zie bijlage 1 voor een overzicht van de belangrijkste elementen van de Europese strategie). Als actieve lidstaat van de Europese Unie kan Nederland een rol spelen bij het nemen van initiatieven om de agenda van Europa onder meer in de richting van een duurzame ontwikkeling om te vormen. Er is initiatief genomen om de beoogde transitieprocessen mede op Europees niveau gestalte te geven. Nederland zal bijvoorbeeld een actieve rol blijven spelen bij het aanpassen van het Europese landbouwbeleid met het oog op de markttoegang van derde landen en met het oog op een duurzame plattelandsontwikkeling in de landen van Midden- en Oost-Europa.

- Het vergroten van marktwerking heeft al snel een Europese of mondiale dimensie[146a]. In EU- en WTO-kader blijft Nederland zich inzetten voor zodanige marktwerking dat de aspecten van duurzame ontwikkeling maximaal tot uitdrukking kunnen komen. In Europees kader wordt gestreefd naar harmonisatie van de inzet van financiële instrumenten, waarmee beoogd wordt de juiste prijsprikkels in het licht van duurzame ontwikkeling te geven aan de consumenten.

- De samenwerking met Bhutan, Benin en Costa Rica op het gebied van duurzame ontwikkeling wordt voortgezet.

7.3 Het bevorderen van samenhang

In het voortgaande beleidsproces zullen voortdurend nieuwe afwegingen moeten worden gemaakt. Het is van belang dat deze afwegingen zoveel mogelijk in samenhang worden gedaan, in ieder geval binnen de rijksoverheid. Dit kan ook nieuwe kansen bieden voor integrale beleidsformulering en -uitvoering. Daarnaast is het van belang dat de voortgang van het proces wordt gemonitored; daarvoor is een samenhangende set indicatoren nodig.

Het vergroten van samenhang in het beleid vindt nu vooral plaats door het geven van richtlijnen en de vraag om integratie vanuit een beleidsterrein aan andere beleidsterreinen. Zo wordt op Europees niveau de integratie van het milieubeleid ingevolge de afspraken van de Top van Cardiff nagestreefd door elk beleidsterrein op milieuaspecten door te lichten en deze aspecten vervolgens te integreren. Op nationaal niveau is het laten doorwerken van de emancipatiedoelstellingen in alle beleidsterreinen een voorbeeld. Een andere aanpak is die waarbij twee of meer geselecteerde beleidsterreinen in samenhang worden bekeken en wordt bezien of meerwaarde voor beide beleidsterreinen kan worden bereikt. Er zijn in dit verband goede ervaringen opgedaan met de voorbereiding van de nota Milieu en Economie[147]. De komende jaren wordt voor een beperkt aantal geselecteerde combinaties van beleidsterreinen zulke acties uitgevoerd, bijvoorbeeld om te komen tot een meer samenhangend innovatiebeleid (mede in het licht van de transitieprocessen).

De in de komende jaren verder te ontwikkelen nieuwe begrotingssystematiek[148], waarbij de rijksbegroting meer transparant wordt gemaakt en waarbij uitgaven en doelstellingen met elkaar in verband worden gebracht, zal mede gericht worden op het vergroten van de samenhang tussen de aspecten van duurzame ontwikkeling en op het hanteren van indicatoren. Er is goede ervaring opgedaan met de trajecten van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken, waar intercollegiale doorlichting van beleidsterreinen heeft plaatsgevonden[149]. In de toekomst kan ook worden gedacht aan doorlichting met het oog op duurzame ontwikkeling.

Het Kabinet bereidt de introductie voor van een duurzame ontwikkelingsbeoordeling voor relevante investeringen en voor relevante nieuwe beleidsinitiatieven van de rijksoverheid. Een dergelijk instrument is een hulpmiddel voor een gestructureerde beoordeling, discussie en onderhandeling tussen betrokken partijen gedurende het vormgeven van en de besluitvorming over een plan of project[150]. Daarbij wordt vooralsnog geen vaste procedure vastgesteld. De komende jaren zullen met dit instrument niet-vrijblijvend experimenteren bij enkele belangrijke investeringen en besluiten in Nederland worden uitgevoerd. Waar wettelijke toetsingsvereisten zijn opgelegd zal dit instrument daarop aansluiten, zodat er geen sprake hoeft te zijn van dubbelwerk. Uitgangspunt voor de beoordeling is dat alle aspecten (en de relaties daartussen) van het afwegingskader daarbij aan de orde komen. Inmiddels is ook de Europese Commissie gestart met het ontwikkelen van een toetsing op duurzaamheid van beleid en programma's.

Samenhang komt mede tot uiting in het financiële beleid van de overheid. Genoemd is al de vergroening van het belastingstelsel. Daarnaast blijft van belang dat subsidies worden doorgelicht op nadelige, niet-beoogde, effecten in het licht van duurzame ontwikkeling.

Op elk bestuurlijk niveau en voor elke set van thema's zijn indicatoren nodig om de voortgang bij duurzame ontwikkeling te meten. In Europees verband worden thans indicatoren ontwikkeld die passen bij de Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling.
De OESO heeft in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de gebruiksmogelijkheden van indicatoren en naar de internationale vergelijkbaarheid van landen. Uiteraard

zullen wij die indicatoren toepassen om te meten of we voldoende bijdragen aan het Europese streven naar duurzame ontwikkeling. Een eerste proeve van deze nationale set duurzaamheidsin-dicatoren is in een bijlage 2 bij deze strategie gepubliceerd. Daarbij is getracht een zo evenwichtig mogelijk beeld te schetsen van de ontwikkelingen op alle onderdelen van het afwegingskader. De planbureaus zijn gevraagd deze set in samenwerking verder uit te werken, zodat het Kabinet jaarlijks bij de begrotingsverantwoording (tweede woensdag in mei) op basis van een analyse van de ontwikkelingen met behulp van de indicatoren een beeld kan geven van de voortgang op weg naar duurzame ontwikkeling. Overigens verwachten we dat elke overheid en elk bedrijf of instelling die een eigen strategie voor duurzame ontwikkeling opstelt, een eigen set indicatoren zal ontwikkelen en toepassen, daarbij zoveel mogelijk aansluiting zoekend bij al gehanteerde sets.

Naast de bovengenoemde set van indicatoren die de verschillende onderdelen van ofwel het gehele afwegingskader, ofwel geselecteerde thema's dekken, wordt er in Nederland, ook gewerkt aan samengestelde indicatoren op een hoger aggregatieniveau. Een voorbeeld hiervan is het duurzame nationale inkomen (DNI). Dit cijfer staat voor het nationale inkomen, gecorrigeerd voor de milieuschade die veroorzaakt wordt door het nog niet duurzame karakter van de Nederlandse economie. Dit cijfer heeft als voordeel dat het een verband legt tussen de economische groei en de invloed ervan op het milieu, in een gemonetariseerde vorm. Het nadeel is dat de naam maar ten dele de inhoud dekt aangezien het niets zegt over de stand van de sociale pijler. Bovendien gaat het hier om een experimenteel rekenmodel met aannames, die nog omstreden zijn en waarbij voornamelijk langetermijnveranderingen kunnen worden gemeten. Verder onderzoek wordt verricht door het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit in Amsterdam. In bijlage 2 is afzonderlijk aandacht besteed aan het DNI.

7.4 Samenwerking met actoren in de maatschappij

Nederland heeft een lange traditie op het gebied van samenwerking tussen de publieke en private sectoren. Daarop wordt voortgebouwd in het management van transitieprocessen, maar ook in meer algemene zin door het bieden van maatwerk in het beleid en door anderen te stimuleren activiteiten te ondernemen, die passen in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Transities zijn complexe langetermijnveranderingsprocessen, die bestaande systemen fundamenteel veranderen in technologische, maar ook in sociale en economische zin. Management van deze maatschappelijke processen kan risico's beperken en gewenste uitkomsten dichterbij brengen. In het NMP4 is het management van transities naar een duurzame landbouw, een duurzame energiehuishouding, en een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen aangekondigd. Ook de transitie naar een duurzame mobiliteit zal worden gemanaged. Of de overige transities die in deze verkenning worden beschreven (de ontwikkeling van de multiculturele samenleving, een op waterbeheer gerichte ruimtelijke ordening en de ontwikkeling van de kenniseconomie) op dezelfde wijze zullen (moeten) worden gemanaged, wordt onderzocht. De ervaringen met de NMP4-transities zullen in ieder geval worden gebruikt bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van deze andere transities.

Niet alle transities moeten en kunnen op dezelfde manier worden aangepakt. Bij het management van transities gaat het om het creëren van samenwerkingsverbanden van overheden, bedrijfsleven, burgers en hun organisaties en de kennisinstellingen. Voor de in NMP4 verband afgesproken transities worden thans voorbereidingen getroffen voor een samenwerkingsstructuur waarmee de transitie begeleid kan worden, waarbij overigens wordt

voortgebouwd op veel activiteiten die reeds gaande zijn.
Transities kunnen niet alleen op nationaal niveau worden doorgevoerd. In vrijwel alle gevallen is er een belangrijke internationale (in ieder geval Europese component) terwijl concrete stappen vaak eerst op een lokaal niveau worden gezet. Telkens zullen deze schaalniveaus in samenhang met elkaar worden bezien; een belangrijk deel van het transitiemanagement zal bestaan uit het nemen van initiatief in Europees verband[151].

We verzoeken de gemeenten, provincies en waterschappen zich te beraden op het opstellen van een eigen strategie voor duurzame ontwikkeling mede ter implementatie van rijksnota's. Deze strategieën zouden eveneens thema's en indicatoren moeten bevatten[152]. Ook zij kunnen daarbij voortbouwen op wat er de afgelopen jaren tot stand is gebracht. Sommige provincies (bijvoorbeeld Noord-Brabant) werken al aan een langetermijnstrategie voor duurzame ontwikkeling; sommige andere provincies hebben hun plannen voor de fysieke leefomgeving al geïntegreerd[153].

De initiatieven die genomen zijn in het kader van Lokale Agenda 21 worden niet meer als afzonderlijke programma's gestimuleerd, maar er wordt gedacht aan het onderbrengen daarvan bij andere programma's, zoals het leefomgevingsbeleid, het grote stedenbeleid, het plattelandsvernieuwingsbeleid en innovatieprogramma's als het Integraal Programma Stedelijke Vernieuwing. Deze programma's hebben meestal een integraal karakter met een sterk accent op de sociale cohesie. Toekomstige (en nog lopende) initiatieven op lokaal niveau kunnen deel uitmaken van de gemeentelijke en provinciale strategieën.

De stadsconvenanten die het rijk en de steden hebben getekend, hebben er voor gezorgd dat de steden op basis van één integraal programma voor sociale, economische en fysieke onderwerpen een meerjarige financiële toezegging hebben gekregen. Het rijk stuurt op het programma, hetgeen de steden ruimte geeft binnen het programma met het bedrijfsleven en maatschappelijke instituties op projectniveau uitwerking te geven. Deze aanpak wordt voortgezet voor de volgende periode 2005-2010[154].

Op lokaal niveau spelen tal van experimenten om tot samenwerking tussen overheid en private sectoren op het gebied van duurzame ontwikkeling te komen. Hiervoor wil het Kabinet meer ruimte geven, wel beseffend dat experimenten ook kunnen mislukken. Het is van belang telkens duidelijk te maken dat een als experiment aangeduide activiteit expliciete leerdoelen heeft en geschikt is voor 'opschaling'.

In dit verband is meer maatwerk in het beleid van belang. De roep om maatwerk is groot en komt bij vrijwel alle beleidsterreinen voor. Bij maatwerk gaat het er om dat op hoog niveau algemene voorwaarden worden gesteld, die op lager niveau mogelijkheden bieden tot flexibele invulling. Dit geeft meer ruimte aan experimenten en aan leren, maar ook aan klantvriendelijk werken. Maatwerk moet uiteraard niet ontaarden in het loslaten van het beginsel van rechtsgelijkheid, rechtshandhaving en democratische controle. In het programma Stad en Milieu zijn experimenten uitgevoerd om met behulp van een goede samenwerking tussen het gemeentelijk niveau en het rijksniveau te komen tot maatwerk waarbij met name de milieuaspecten van ruimtelijke investeringen van belang waren[155]. De bundeling van regels en subsidiestromen zoals bijvoorbeeld bij de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht beleid maakt maatwerk mogelijk. Op basis van deze ervaringen wordt verder gewerkt en bezien hoe maatwerk duurzame oplossingen dichterbij kan brengen. Hierbij is cruciaal dat binnen de rijksoverheid sectoroverstijgend wordt samengewerkt met het oog op het oplossen van praktische problemen.

De markt is in veel gevallen in staat te zorgen voor een efficiënte allocatie van middelen bij overheden, bedrijven en consumenten. Waar mogelijk streeft het Kabinet naar het behalen van doelstellingen via het goed laten functioneren van de markt. Het beleid zal zich vooral richten op de randvoorwaarden waarbinnen de markt optimaal bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling. Dat betekent dat er extra aandacht is de mogelijkheden om milieu- en sociale kosten in de prijs van producten en diensten tot uiting te laten komen. Het uiteindelijk doel is dat de markt zijn werk doet zowel in het bereiken van de maatschappelijke doelen van transities, als bij het stimuleren van innovaties.

Technologische vernieuwing ligt ten grondslag aan het welslagen van een aantal transities (bijvoorbeeld de nu bestaande technische mogelijkheden voor duurzame energieopwekking). Technologische en onderzoeksinstituten wordt gevraagd hun programma's mede af te stemmen op de beoogde transities en meer in het algemeen aan het streven naar duurzame ontwikkeling.

Het streven naar een duurzame consumptie en productie ligt in de kern van duurzame ontwikkeling. Het is verheugend dat er tal van initiatieven in het bedrijfsleven zijn om te komen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen[156]. Hierbij speelt certificering een belangrijke rol. Naast duurzaam produceren is duurzaam consumeren van belang. Particuliere initiatieven zijn hiervoor van betekenis. De overheid gaat voort met het stimuleren van duurzame consumptie (met behoud van keuzevrijheid) zoals nu gebeurt met bijvoorbeeld 'consumentenpanels' bij nieuwe woonwijken, waarbij onder meer duurzaam bouwen en wonen aan de orde komt.

De stimulansen tot 'duurzaam beleggen' hebben weerklank gevonden, ook bij institutionele beleggers. Maatschappelijk verantwoord beleggen, is inmiddels geagendeerd in het arbeidsvoorwaardenoverleg en in de besturen van de pensioenfondsen[157].

Burgers zullen eerder bij het beleid (en de vorming daarvan) betrokken worden opdat het democratisch proces versterkt wordt en de aanwezige kennis en ervaring in de samenleving optimaal benut wordt. Daarvoor is het nodig goede afspraken te maken over hoe deze coproductie eruit kan zien[158]. Het gaat immers om de goede combinatie tussen participatieve en representatieve democratie én om de het scheppen van de juiste verwachtingen voor alle betrokkenen.
Interactieve beleidsontwikkeling is een aanpak, die reeds vele jaren en op verschillende bestuurlijke schaalniveaus is beproefd en valt niet meer weg te denken in de bestuurlijke gereedschapskist. Met de ruime ervaring en voorzieningen die voorhanden zijn, kan de overheid komen tot een verdere professionalisering van interactieve beleidsvorming.

Waar de overheid dienstverlenend is naar de burger zal zoveel mogelijk van de één-loket-gedachte uitgegaan worden. Dit wordt met de VNG en met uitvoerende instanties uitgewerkt. Een bijzondere uitwerking daarvan is de ontwikkeling van één loket bij de rijksoverheid voor die maatschappelijke initiatieven die zich op duurzame ontwikkeling richten en die nu vaak tussen de wal en het schip vallen, omdat zij niet passen in de bestaande departementale regelgeving voor ondersteuning en bijstand.

Een aantal intermediaire organisaties op het gebied van duurzame ontwikkeling vervult een belangrijke stimulerende rol. Hiertoe behoren onder andere het Nationaal Initiatief voor Duurzame Ontwikkeling (NIDO), de Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (NCDO), de Stichting Eco-operation, de Stichting DOEN en uitvoeringsorganisaties als de Novem en Senter. Het Kabinet streeft ernaar dat de activiteiten van deze organisaties zoveel mogelijk in samenhang worden uitgevoerd en dat deze organisaties een rol kunnen spelen

bij het opstellen van strategieën voor duurzame ontwikkeling door overheden, bedrijven en organisaties.
De maatschappelijke verkenning die in het voorjaar van 2002 wordt uitgevoerd, is er onder meer op gericht de ervaringen van diegenen die zich inzetten voor een duurzame ontwikkeling te analyseren en te bezien hoe deze initiatieven kunnen worden versterkt en opgeschaald (zie hoofdstuk 8).

143 Zie ook 'Ten years after, Implementing Sustainability in the Netherlands', ERM, 2001, in opdracht van de Ministeries van VROM, LNV en VenW.

144 In het voorbereidingsproces voor de VN World Summit for Sustainable Development in Johannesburg 2002, heeft de Deense regering, later overgenomen door de Europese Top van Göteborg, gesteld dat een gewenste uitkomst van de conferentie een zogenaamde 'global deal' is, dat wil zeggen een pakket van maatregelen en initiatieven ter implementatie van Agenda 21, waarin de verschillende regio's van de wereld, de VN-lidstaten, maar ook het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties zich kunnen herkennen en dat als een contract kan werken voor het ondernemen van gezamenlijke activiteiten. Nederland bereidt voor de Europese Unie thans de inbreng van de Unie op dit gebied voor.

145 Waar mogelijk gebaseerd op Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

146 Zie nota Ondernemen tegen armoede (2000).

146a Overigens verschilt dit van product tot product: de huizenmarkt is bijvoorbeeld nog grotendeels een nationale markt (maar steeds minder een regionale markt), terwijl voor biologische producten ook lokale markten van belang zijn. In het algemeen geldt echter dat we steeds meer uitgaan van de Europese markten waarop de belangrijkste goederen en diensten transacties plaatsvinden.

147 Nota Milieu en Economie, 1997.

148 De zogenaamde VBTB-systematiek: van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording.

149 Op internationaal niveau vindt dit ook in OESO-kader plaats.

150 De Commissie voor de milieu-effectrapportage bereidt een advies voor over de duurzaamheidsbeoordeling, dat binnenkort wordt verwacht. De duurzaamheidsbeoordeling zou zich moeten richten op het zoeken naar nieuwe kansen en op het tegengaan van afwenteling en het verkleinen van risico's.

151 Ook de Europese Commissie heeft inmiddels het belang van transities erkend en werkt aan een eerste verkenning.

152 Zie ook paragraaf 7.3

153 Bijvoorbeeld Provinciaal omgevingsplan van Groningen en Limburg.

154 In dit verband is ook van belang het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS), dat in 1999 door het Rijk, IPO en VNG is getekend, en dat zich richt op de stroomlijning en de samenwerking in de bestuurskolom. De kerndossiers integrale vitalisering platteland, jeugd, veiligheid en waterbeleid zullen de komende jaren worden voortgezet.

155 Evaluatie Stad en Milieu, Ministerie van VROM, 2001

156 SER-advies over maatschappelijk verantwoord ondernemen.

157 De Stichting van de Arbeid heeft onlangs partijen, betrokken bij pensioenregelingen als ook de besturen van pensioenfondsen, aanbevolen om het thema van maatschappelijk beleggen in bespreking te nemen; dit teneinde met elkaar na te gaan op welke wijze hiermee in de eigen situatie zal (kunnen) worden omgegaan. Dit kan bijvoorbeeld door het thema aan de orde te stellen bij de vaststellingen van het beleggingsbeleid, of dit thema uit te werken in een zogenaamde beleggingscode. In het jaarverslag kan verantwoording van het gevoerde beleid worden afgelegd.

158 Commissie Wallage, advies aan het Kabinet, en Kabinetsreactie, 2001.

8 DE AGENDA OP DE KORTE TERMIJN



8 De agenda op de korte termijn

Het kabinet legt voor de korte termijn de prioriteiten voor de duurzame ontwikkeling bij de volgende zaken.

8.1 Acties van de rijksoverheid

Het kabinet vraagt de planbureaus om in het voorjaar van 2002 een eerste proeve van indicatoren te leveren. Deze proeve dient gereed te zijn voor de Europese voorjaarstop van 2002.

De Sociaal Economische Raad wordt gevraagd advies uit te brengen over deze verkenning. Wij verzoeken de Raad het advies op een zodanig tijdstip uit te brengen dat het tegelijk met de maatschappelijke verkenning aan het parlement kan worden gezonden.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt gevraagd zich te buigen over het vraagstuk van de bestuurlijke vernieuwing in relatie tot duurzame ontwikkeling.

De ministeries wordt gevraagd om in de toelichting op de begroting over het jaar 2003 een hoofdstuk over duurzame ontwikkeling op te nemen, waarbij het afwegingskader wordt gebruikt. Dit hoofdstuk kan een bijdrage leveren aan de verdieping van de duurzame ontwikkeling en de rollen, die de ministeries vervullen op het terrein van de duurzame ontwikkeling.

Aan de duurzame ontwikkelingsbeoordeling hecht het kabinet veel betekenis, in het besef dat een dergelijke beoordeling geen eenvoudige zaak is om te verwezenlijken. De komende periode zal dan ook gebruikt worden om eerste experimenten op rijksniveau te selecteren en uit te werken.

Het management van de in het NMP4 genoemde transities wordt voorbereid. Dit betreft:
- de transitie naar een duurzame energiehuishouding;
- de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen;
- de transitie naar een duurzame landbouw;
- de transitie naar een duurzame mobiliteit.

8.2 De maatschappelijke verkenning

Met deze verkenning heeft het kabinet aangegeven welk beleid wordt voorgestaan in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Voortgaande beleidsontwikkeling en strategievorming zal nodig zijn. Zoals eerder aangegeven is de samenwerking met burgers, bedrijven, onderzoekinstellingen en organisaties noodzakelijk om het streven naar duurzame ontwikkeling ook echt gestalte te geven. Het kabinet acht het noodzakelijk de verantwoordelijkheid voor een duurzame ontwikkeling met de samenleving te delen. Zoals eerder is beschreven is duurzame ontwikkeling niet een zaak van de overheid alleen. Integendeel, duurzame ontwikkeling is alleen te bereiken als de samenleving als geheel daar aan werkt en bereid is daarvoor concrete acties te ondernemen.

De doelstellingen, zoals die in de thematische streefbeelden zijn weergegeven, zijn in de ogen van het kabinet dan ook het best te verwezenlijken met een vernieuwende bestuurlijke aanpak, die zich goed laat samenvatten in de steekwoorden: 'richting, ruimte, resultaat en rekenschap'[159].
Met het oog daarop organiseert het kabinet in het voorjaar van 2002 een gerichte maatschappelijke verkenning over duurzame ontwikkeling. Doel daarvan is te toetsen in hoeverre de samenleving zich kan vinden in de streefbeelden en doelstellingen, om suggesties te krijgen hoe het voortgaande beleidsproces kan worden vormgegeven en welke opties realistisch zijn voor een taakverdeling tussen overheid, bedrijfsleven, organisaties en burgers.
Voorts willen we de maatschappelijke verkenning benutten om lering te trekken uit de vele initiatieven die in de samenleving zijn ondernomen, soms als 'local deals'. Zoals het kabinet zich op internationaal niveau inzet voor een 'global deal' in de Conferentie van Johannesburg, zo wil het kabinet dat in Nederland 'local deals' de nationale strategie omzet in gerichte acties en resultaten. De verkenning zal ertoe moeten leiden dat een beter inzicht ontstaat in de voorwaarden die het kabinet zou kunnen scheppen om tot 'local deals' te komen. De maatschappelijke verkenning wordt georganiseerd in de maanden februari en maart van 2002; de resultaten ervan zullen naar het Parlement worden gezonden.

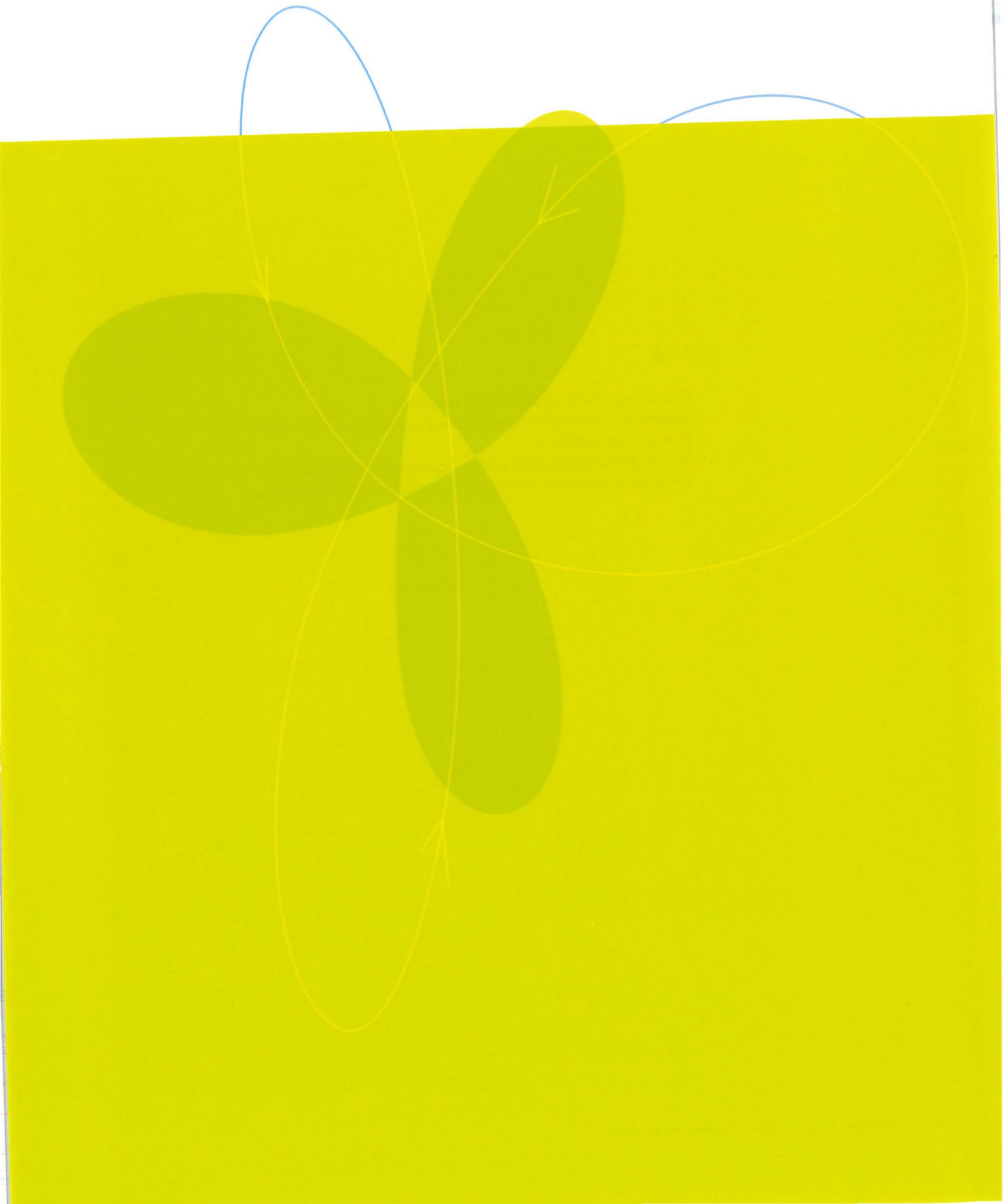
In deze maatschappelijke verkenning zal het kabinet trachten de representativiteit te borgen. Daartoe zullen bepaalde bevolkingsgroepen actief benaderd worden. Omdat de toekomst zo'n belangrijk element is in de duurzame ontwikkeling zal speciale aandacht gegeven worden aan jongeren. Daarnaast zullen vrouwen, allochtonen en andere specifieke groepen actief worden benaderd.

De maatschappelijke verkenning kent wel een aantal randvoorwaarden. Zo zullen de budgettaire gevolgen neutraal moeten zijn. Dat geldt ook voor de institutionele vormgeving van de overheden. Het afwegingskader zal telkens uitgangspunt zijn; dat wil zeggen dat wordt verwacht dat de gesprekspartners zich ook rekenschap geven van de samenhang van economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten en van de relaties met de armere gebieden in de wereld en met de volgende generaties.

Het kabinet ziet deze verkenning met belangstelling tegemoet, te meer daar deze met de voorliggende verkenning bouwstenen zal vormen voor het toekomstige beleid voor duurzame ontwikkeling.

159 Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid. Den Haag, augustus 2001.

BIJLAGE 1



Bijlage 1

Inhoud

- Overzicht gebruikte nota's en beleidsstukken
- Nederland in kengetallen, in vergelijking met de rest van de wereld
- Principes uit Agenda 21
- De hoofdvragen bij duurzame ontwikkeling in het afwegingskader
- Hoofdlijnen van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling

Overzicht gebruikte nota's en beleidstukken

WRR-rapport 'Generatiebewust beleid'
Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening
Vierde Nationaal Milieubeleidsplan
Nota Mensen, wensen, wonen
Programma Economie voor de 21e eeuw
Programma Ecologie, Economie en Technologie
Programma Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO)
Vergroening belastingstelsel (NB Werkgroep De Waard tweede tranche)
Sociale Nota (bijlage bij begroting 2000)
Emancipatienota
Nota Voedsel en groen
Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur
Nota Naar een biologische landbouw
Programma Duurzaam bouwen
Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
Nota Waterbeleid in de 21e eeuw
Derde nota Waddenzee
Onderwijsinstellingen: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving
Brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn
SER-advies: de winst van waarden
Ondernemen tegen armoede
Nota Architectuurbeleid
Nota Belvedere
Justitie over morgen
Jeugdbeleid in Ba(la)ns
Nota Milieu en Economie
Economie van de 21e eeuw: Naar een nieuw maatschap
Derde Nota Architectuurbeleid
Justitie voor Overmorgen
Werken aan Sociale kwaliteit
Anders omgaan met water
Kennis in beweging
Defensienota
Ondernemen tegen armoede
Uitvoeringsnota klimaat (deel I en II)
Kiezen voor effect
Nationaal Actieplan werkgelegenheid 2001

Nederland in kengetallen[1], in vergelijking met de wereld

	Nederland	NL in vergelijking met de wereld
Inwoners	16.000.000	0,26 % van wereldtotaal
Oppervlakte	33.943 km^2	0,026% van wereldtotaal
% oppervlakte cultuurgrond	60%	op wereldschaal 38%
% oppervlakte bos	9%	op wereldschaal 32%
% oppervlakte overig	31%	op wereldschaal 30%
BBP, in NLG	776,2 miljard (1998)	0,99% van wereldtotaal (GDP $30,9 trillion) $1,- = fl. 2,55
GDI (Gender-related Development Index van de UNDP)	0,919 (score van minimaal 0 tot maximaal 1 mogelijk)	11^e positie op GDI-lijst van de UNDP die bestaat uit 174 landen (tegenover 8e plaats op human development index)
Energieverbruik	2974 PJ (1999)	ca. 0,5% van wereldtotaal
'Footprint'	ca. 11 miljoen hectare	0,2 % van het wereldtotaal
Levensverwachting	man: 75,1 vrouw: 80,7	man: 61,4 vrouw: 64,8
'Happy Life Expectancy'[3]	61,66 'happy years'	minimum: 31,57 maximum: 62,04
Werkloosheid	3,6% v/d beroepsbevolking	
Immigratie	119.200 per jaar	
Emigratie	59.000 per jaar	
Auto's	212 per km^2	
Huizen	196 per km^2	
Aantal computers (pc's) per 1000 inwoners	318	255 (OESO-landen)
Aantal tv's per 1000 inwoners	543	253
% van het BBP dat wordt uitgegeven aan onderwijs	5,1 %	4,8% (gemiddelde op wereldschaal)
% van de bevolking dat ouder is dan 65 jaar	1998: 13,6 % 2015: 18,5 %	1998: 6,8% van de wereldbevolking > 65 2015: 8,3% '
Aantal calorieën voedsel per dag per capita	3284	2791 (gemiddelde op wereldschaal)
Huishoudenssamenstelling	2,3 personen per huishouden	
Inkomensbronnen huishouden	Eenverdieners: 34% Tweeverdieners: 56% Geenverdieners: 10%	
Ontwikkelingshulp	0,7% BNP algemeen 0,1% BNP milieu	

1 Als bronnen zijn hier gebruikt: RIVM, Wereldbank, UNDP, SCP, CPB

2 De Gender-related development index meet het gemiddelde resultaat van landen op het gebied van basisbehoeften (HDI, human development index), met inachtneming van ongelijkheden hierbinnen tussen mannen en vrouwen. De index geeft aan of mensen een lang en gezond leven hebben, toegang hebben gehad tot onderwijs en kennis en/of een prettige levensstandaard. De cijfers in de index geven een gemiddelde voor deze indicatoren, variërend van 0 tot 1. In de GDI daalt de score naarmate de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen binnen de bovengenoemde indicatoren groter wordt.

3 Dit is een combinatie van de verwachte levensduur en ervaren geluk (gegevens op basis van enquêtes).

Principes uit Agenda 21

Bij de ontwikkeling van de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling zijn de principes uit Agenda 21 leidend die in 1992 tijdens de VN-Conferentie in Rio de Janeiro zijn afgesproken. Zowel voor 'wat' we nu en in de toekomst doen, als voor 'hoe' we dit gaan doen om duurzame ontwikkeling verder te brengen, geven deze principes handvatten.

Hieronder volgt een samenvatting[4] van de principes of beginselen uit Agenda 21:

de mens centraal
alle mensen hebben recht op een gezond en productief leven in harmonie met de natuur;

integraal beleid
milieubescherming is een integraal onderdeel van sociaal-economische ontwikkelingstrajecten; vrede, ontwikkeling en milieu zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden;

armoedebestrijding
het uitroeien van armoede is een essentiële voorwaarde voor duurzaamheid; ontwikkelingslanden krijgen hierbij voorrang;

samenwerking
staten moeten samenwerken om ecosystemen te beschermen; om een open en ondersteunend economisch systeem te bevorderen; om relevante informatie uit te wisselen en om wetenschap en technologie te bevorderen;

geen afwenteling
er moet altijd rekening gehouden worden met de gevolgen van een beslissing of een activiteit op de dimensies van duurzame ontwikkeling en op de mogelijkheden van mensen elders en van volgende generaties;

voorzorgbeginsel
het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid mag geen alibi zijn om maatregelen uit te stellen; strategieën dienen gebaseerd te zijn op het omgaan met onzekerheden;

geef mensen de ruimte voor participatie
iedereen moet in staat zijn actief in de samenleving te participeren. *Transparante* besluitvorming is mede gebaseerd op actieve participatie. *Verantwoordelijkheid* nemen is hier bij van groot belang;

de vervuiler betaalt (of de liever de afwentelaar is verantwoordelijk)
internalisering van alle maatschappelijke kosten van een activiteit dient plaats te vinden.

---

4 Voor de Nationale Strategie zijn sommige beginselen samengevoegd en zijn slechts de belangrijkste hier opgenomen.

De hoofdvragen bij duurzame ontwikkeling in het afwegingskader

	sociaal /cultureel	economisch	ecologisch
hier en nu	Zijn de Nederlanders tevreden met hun eigen situatie?	Verdienen we samen een goed belegde boterham (en liefst iets meer)?	Hoe stabiel en 'rijk' is het ecologisch systeem en het leven van dieren in Nederland?
straks	Hoe veerkrachtig en flexibel is de huidige samenleving als basis voor een prettig leven van volgende generaties?	Welke middelen reserveren of creëren we voor productie en consumptie in de toekomst?	Welke ruimte, milieukwaliteit en steun bieden wij om ecosystemen te laten voortbestaan?
daar	Ondersteunen wij mensen in arme landen bij hun streven naar vrede, betere gezondheid en meer welbevinden?	Bieden wij arme landen de ruimte en de kansen iets van de economische achterstand goed te maken?	Dragen we met ons gedrag en onze consumptie bij aan ecologische winst buiten onze grenzen?

De Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, samengevat[5]

Algemeen

- De Europese strategie bouwt voort op de besluiten van de Top van Lissabon, die inhouden dat de Europese Unie ernaar streeft de meest concurrerende en dynamische - op kennis gebaseerde - economie ter wereld te worden en daarmee een duurzame economische groei met betere en meer werkgelegenheid en een grotere sociale cohesie te bereiken.
- De Europese strategie bouwt voort op de besluiten van de Top van Cardiff waarin besloten werd dat milieuaspecten integraal dienen door te werken in alle beleidsterreinen (externe integratie van het milieubeleid).
- De regeringsleiders hebben besloten dat op elke voorjaarstop duurzame ontwikkeling op de agenda zal staan.

Bedreigingen

Als belangrijkste bedreigingen van een duurzame ontwikkeling zijn aangemerkt:

- het broeikaseffect (de klimaatproblematiek);
- verschillende ontwikkeling op het gebied van gezondheid (toenemende resistentie, langetermijneffecten van chemische stoffen, voedselveiligheid);
- armoede (gebrek aan werkgelegenheid met name voor alleenstaande moeders en oudere vrouwen);
- de veroudering van de bevolking (waardoor voor zorgtaken in 2040 zo'n 9% BBP nodig zal zijn);
- het verlies van de biodiversiteit (in samenhang met overbevissing, groeiende afvalstromen en erosie van de bodem);
- de problemen in de transportsector (in relatie tot de grote regionale verschillen in de Unie).

Samenhang

- Alle beleidsterreinen moeten duurzame ontwikkeling als kern van hun strategie krijgen; dit zal vooral gelden voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (te herzien in 2002), het gemeenschappelijk visserijbeleid, het gemeenschappelijk transportbeleid, het beleid voor de cohesie in de Unie[6].
- Een actieplan ter verbetering van het regelgevingsproces wordt opgesteld; daarin wordt opgenomen het vereiste dat alle belangrijke voorstellen vergezeld zullen gaan van een beoordeling van mogelijke economische, milieu- en sociale voordelen en kosten, zowel binnen de Unie als daarbuiten[7].

'Goede' prijzen

De commissie wil subsidies afbouwen die tot verspilling van natuurlijke hulpbronnen leiden en zal bij haar voorstellen prioriteit geven aan marktgeoriënteerde instrumenten die tot prijsprikkels leiden die leiden tot het bereiken van sociale en milieudoelstellingen op een flexibele en kosteneffectieve wijze.

Samenwerking

- Het komende kaderprogramma voor onderzoek zal mede in het teken staan van duurzame ontwikkeling om de samenwerking met en tussen de onderzoekinstellingen te versterken.
- Het aanschafbeleid van de overheden wordt meer gericht op milieuvriendelijke producten en diensten.
- De commissie zal initiatieven van de private sectoren ondersteunen die milieueisen in hun aankoopbeleid incorporeren.
- De komende nota over goed bestuur ('governance') zal voorstellen bevatten tot brede consultaties onder belangengroeperingen binnen en buiten de Unie.

- De grotere bedrijven wordt gevraagd in hun verslaglegging de 'triple bottom line'[8] te hanteren.
- De lidstaten wordt gevraagd hun onderwijssystemen door te lichten op de mogelijkheid meer te doen aan het kweken van begrip voor duurzame ontwikkeling.

Doelstellingen[9]
- Voorbij de Kyoto-afspraken wil de EU elk jaar de uitstoot van broeikasgassen met 1% verminderen in de periode tot 2020.
- Duurzame energiebronnen (waaronder biomassa) zullen in 2010 voor 7% en in 2020 voor 20% bijdragen aan de energieproductie.
- In 2020 mogen alleen nog maar chemische stoffen worden geproduceerd en gebruikt die geen significante gevolgen voor de gezondheid en het milieu opleveren.
- In 2010 moet het verlies van biodiversiteit zijn gestopt door bescherming en restoratie van ecosystemen.
- Ontkoppeling van de groei van het transport van de groei van de economie.

Implementatie
- Elk voorjaar een voortgangsrapportage van de Commissie.
- Introductie van belangrijkste indicatoren in 2002.
- Voortzetting van het Cardiff-proces (integratie van milieuaspecten in alle beleidsterreinen).
- Instelling van een 'Ronde tafel voor duurzame ontwikkeling' met deskundigen.
- Een tweejaarlijks forum met belangengroepen ('Stakeholder Forum').

5 Gebaseerd op Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a better world: a European Union Strategy for Sustainable Development, Juni 2001. Dit voorstel werd op de Top in Göteborg aanvaard.

6 Het cohesiebeleid maakt het mogelijk dat landen die nog niet aan alle normen van de Unie voldoen bijgestaan worden in hun ontwikkeling daar naartoe; het cohesiebeleid richt zich vooralsnog op Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland.

7 Dit betekent de invoering van een duurzame ontwikkelingstoets voor Europese regelgeving

8 Triple bottom line: dit betekent dat niet alleen over de financiële positie verslag wordt gelegd, maar ook over de milieuaspecten en de sociale aspecten. Dit sluit aan bij wat veel grotere bedrijven ontwikkelen rond 'people, planetprofit'.

9 Hier zijn die doelstellingen opgenomen die een kwantitatief karakter hebben.

Het voorraadbegrip

In veel discussies over duurzame ontwikkeling wordt het begrip 'voorraad'gebruikt[10]. De aarde als geheel wordt dan als voorraad gezien, of alle vruchtbare bodems, of alle zoetwatervoorraden. In de economische sfeer spreken we van kapitaalgoederen als een voorraad en in de sociale sfeer hebben we het over het arbeidspotentieel dat ook als een voorraad kan worden beschreven. Voorraden, kapitaal (inclusief 'human capital'), potenties zijn begrippen die alle hetzelfde uitdrukken: we mogen het gebruiken, we mogen ervan 'oogsten', maar we mogen niet misbruiken, opmaken, in kwaliteit of kwantiteit aantasten zodat volgende generaties er minder van hebben om in hun behoeften te voorzien.
Het voorraadbegrip is dus geen statisch begrip: er gaat van de voorraad af bij gebruik, maar door in die voorraad te investeren kan de voorraad op peil worden gehouden of groeien. Zo investeren we in onze gebouwde omgeving om de kwaliteit en de kwantiteit van onze gebouwenvoorraad op peil te houden en - zo nodig - uit te breiden.

Als belangrijke voorraden worden wel gezien:

- De voorraad biodiversiteit: alle levensvormen tezamen, inclusief het genenmateriaal. Door natuurbeheer en soortenbescherming kan die voorraad op peil worden gehouden. Door biotechnologie kan in beginsel ook de voorraad genetisch materiaal worden uitgebreid.
- De voorraad bruikbare grond en ruimte: te onderscheiden in grond die we gebruiken voor de productie van voedsel en natuurlijke hulpbronnen en de grond die we gebruiken voor andere activiteiten als transport, wonen, werken, etc. Nederland heeft die voorraad in de afgelopen eeuwen flink uitgebreid door inpolderingen en ontginningen.
  Wateroverlast is in beginsel een bedreiging voor deze voorraad.
- De voorraad energie. Een eigenlijke voorraad is de voorraad aardgas die Nederland ter beschikking staat. Deze voorraad is in beginsel eindig; verbeterde opsporings- en winningstechnieken leiden tot vergroting van de 'winbare' voorraad aardgas. Meer als potentieel geldt de 'voorraad' zonne- en windenergie. Zonne-energie is in beginsel volop aanwezig, maar de kosten van winning zijn tot nu toe hoog in verhouding tot andere energiebronnen.
- Het arbeidspotentieel als voorraad van mensen die kunnen werken in de samenleving. Met onderwijs verhogen we de kwaliteit van dit potentieel. In de Nederlandse samenleving zien we echter ook veel uitvallers uit het arbeidsproces, waardoor dit potentieel afneemt. Vergrijzing is een andere factor die de voorraad arbeid doet afnemen.
- 'Human capital': de in mensen opgeslagen kennis en vaardigheden die de basis vormt voor onze activiteiten. Dit is een belangrijke 'voorraad' voor de economische ontwikkeling. Scholing vergroot die voorraad.

Duurzame ontwikkeling kan dus ook worden beschouwd als het voortdurend streven naar het in kwantitatieve of kwalitatieve zin op peil houden van de voorraden en wel zodanig dat generaties na ons en mensen elders op de wereld ook over voldoende voorraden kunnen beschikken.

In deze strategie is er voor gekozen niet een begrip te hanteren, maar die begrippen die in de verschillende onderwerpen gangbaar zijn.

Johannesburg voorbereiding

Overzicht prioritaire thema's met subonderwerpen[10]

Prioritaire thema's	Subonderwerpen
Duurzame productie en consumptie	• Energie voor duurzame ontwikkeling • Duurzame landbouw • Maatschappelijk verantwoord ondernemen
Armoedebestrijding	• Verbetering levensstandaard van kwetsbare groepen door stedelijke en plattelandsontwikkeling • Verwoestijning • Handel en duurzame ontwikkeling
Duurzame draagkracht ecosystemen	• Water • Biodiversiteit • Klimaat
Gezondheid c.a.	• Chemicaliën • Risicomanagement, waaronder toepassing van het voorzorgprincipe bij nieuwe technologieën • HIV/AIDS
Doelmatig mondiaal bestuur	• Versterking internationale architectuur op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling • Financiering duurzame ontwikkeling • Toegang tot informele besluitvorming • Campagne voor 0,7/0,1% ODA

10 Uit brief van minister Pronk aan de Tweede Kamer, d.d. 9 oktober 2001 'Op weg naar Johannesburg'.

BIJLAGE 2



Indicatoren voor duurzame ontwikkeling

Inhoud

- Een nationale set indicatoren voor duurzame ontwikkeling
- Leeswijzer
- Uitgangspunten
- Geselecteerde indicatoren
- Indicatoren voor duurzame ontwikkeling
- Overzicht
- Aanbevelingen

Een nationale set indicatoren voor duurzame ontwikkeling

Dit rapport bevat een set indicatoren die gebruikt kan worden om op nationaal niveau voor Nederland te bezien of ontwikkelingen in een duurzame richting gaan. Er is een eerste beeld geschetst van ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar, er is waar mogelijk een vergelijking met het buitenland gemaakt en bovendien is gekeken of doelstellingen die de Nederlandse overheid zich gesteld had ook gehaald zijn. Dit rapport wil een aanzet geven tot de ontwikkeling van een meer definitieve set van duurzaamheidsindicatoren in Nederland.

Op een aantal terreinen hebben we als Nederland doelstellingen. Vaak hebben we die doelstellingen echter nog niet en waar we ze hebben zijn het vaak kortetermijndoelstellingen. Bij duurzame ontwikkeling gaat het uiteindelijk om de lange termijn, om toekomstige generaties. In de nationale strategie voor duurzame ontwikkeling is getracht op een aantal terreinen streefbeelden te formuleren voor de lange termijn. Voor andere terreinen zal dit ook moeten gebeuren. Het formuleren van streefbeelden voor de lange termijn zal onderwerp zijn van het nationale gesprek over duurzame ontwikkeling dat in 2002 gevoerd gaat worden. Daarmee valt duurzame ontwikkeling te monitoren.

Monitoring is van belang bij duurzame ontwikkeling. Indicatoren spelen daarin een rol, maar net zo belangrijk is een gedegen analyse van de ontwikkelingen die uit indicatoren blijken. Waardoor wordt een bepaalde ontwikkeling veroorzaakt, wat zijn de interacties tussen ontwikkelingen en hoe beïnvloeden die de verschillende indicatoren? De bedoeling is dan ook dat, in samenwerking met in elk geval de planbureaus, elk jaar een dergelijk

rapport wordt uitgebracht, met zowel de invulling van indicatoren, als een analyse van de ontwikkelingen.

Een dergelijke rapportage wordt overigens in EU-verband ook gemaakt voor de EU als geheel. Veel van de hier gekozen indicatoren komen dan ook overeen met de in EU-verband besproken indicatoren. Ook de OESO heeft veel werk verricht op dit terrein. Een aantal indicatoren komt niet overeen met de indicatoren die in internationaal verband worden genoemd. Dit komt omdat elk land weer eigen specifieke kenmerken heeft en daarmee ook andere zaken van belang vindt om te monitoren.

Leeswijzer

Na een korte, meer technische inleiding op de set indicatoren is per indicator op één pagina een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar, de verhouding tot het buitenland en de doelstellingen. Achter deze lijst indicatoren is in een overzichtstabel getracht een beeld te geven van de stand van zaken in Nederland voor wat betreft duurzame ontwikkeling. Daaropvolgend vindt men een toelichting op het werk ten aanzien van het Duurzaam Nationaal Inkomen (DNI). Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen.

Uitgangspunten

Indicatoren vormen een instrument om de voortgang van een ontwikkeling in beeld te brengen en daarmee de mogelijkheid te bieden gericht bij te sturen. Voor een evaluatie van de duurzaamheid van ontwikkelingen op nationaal niveau is een nationale set belangrijk om een overzichtsbeeld te verkrijgen. Voordat indicatoren worden gekozen moet de vraag worden beantwoord: voor wie zijn ze en met welk doel? Dat heeft geleid tot de volgende uitgangspunten.

1 De DO-indicatoren van een land moeten het brede veld van duurzame ontwikkeling evenwichtig en op hoofdlijnen in beeld brengen

Uitwerking hiervan gebeurt door de matrix van het afwegingskader te hanteren en elk vakje in deze matrix met een of meer indicatoren te vullen. De resultaten worden samengevat in overzichten, die gebaseerd zijn op deze matrix.

	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
hier en nu			
daar			
later			

2 Het doel van de nationale DO-indicatoren is het signaleren ten behoeve van maatschappelijk en politiek debat en het bijsturen van beleid op hoofdlijnen

De toegevoegde waarde van een set nationale DO-indicatoren naast vele al bestaande en bij specifieke beleidsevaluaties in gebruik zijnde indicatoren is vooral het signaleren op hoofdlijnen, het op gang houden van een maatschappelijke en daarmee politieke discussie op deze ontwikkelingen en de gewenste bijsturing daarin. Deze keuze is mede bepalend voor de mate van detail en aansprekendheid.

3 Draagvlak voor geaggregeerde DO-indicatoren moet worden gegarandeerd door acceptatie in de politiek voor de procedure van tot stand komen

De discussie moet gaan over de boodschap van de indicatoren en niet over de totstandkoming ervan. Dit wordt ondersteund door gebruik van kennis en informatie van gezaghebbende instituten als de planbureaus SCP, CPB, RIVM en RPD en ook van CBS, soms ook van andere deskundigen. De planbureaus hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze eerste opzet middels de toelevering van gegevens.

4 De indicatoren dienen bij voorkeur onderlinge vergelijking van landen mogelijk te maken

Het is wenselijk aan te sluiten bij internationale aanbevelingen (EU, VN, OECD), vooral ook omdat onderlinge vergelijking sommige indicatoren meerwaarde geeft. Uitgangspunt is, dat eventuele komende EU-aanbevelingen bij algemeen akkoord in de EU, ook in Nederland worden overgenomen. Dat neemt niet weg, dat Nederland daar aan toe kan voegen, wat voor ons land waardevol wordt geacht.

5 Er wordt niet gekozen voor één duurzaamheidsindicator, omdat daarmee te veel van de gemaakte keuzen wordt verstopt; om overzicht te behouden dient het aantal echter niet te groot te worden.

In geval van één indicator is niet helder meer, welke keuzen er zijn gemaakt en welke vormen van afwenteling hebben opgetreden. Om het aantal indicatoren beperkt te houden tot minder dan 50 dient al een proces van selectie en aggregatie plaats te vinden. Zeker op het niveau van aggregatiemethoden is verdere ontwikkeling wenselijk. In deze aanzet is een voorlopige keuze gemaakt.

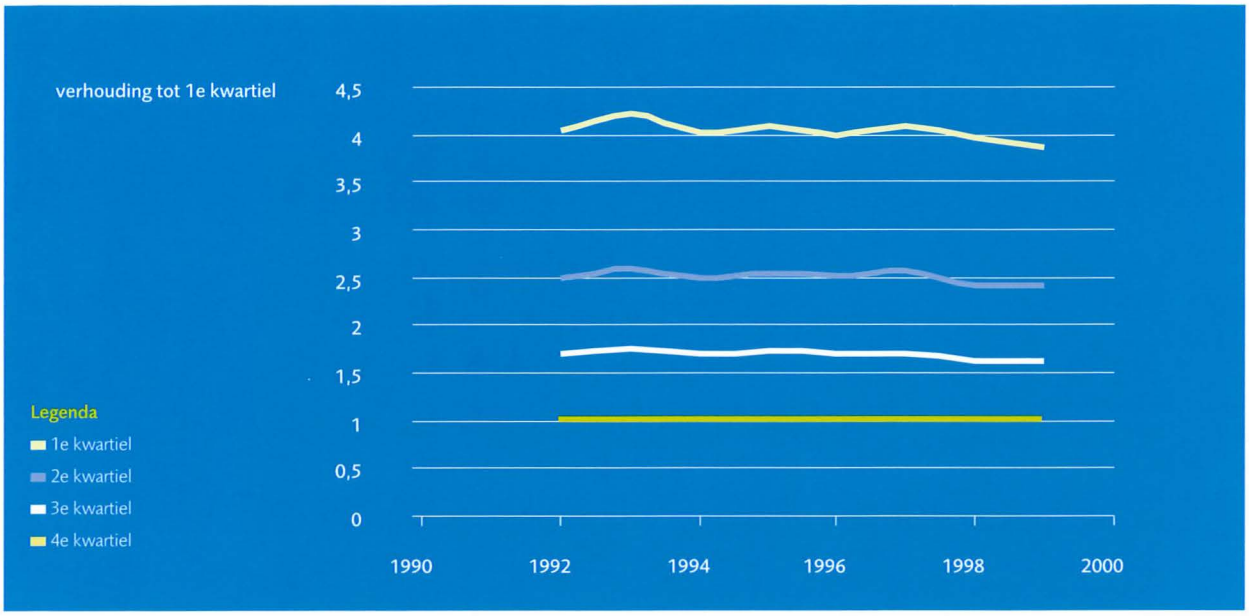
6 Indicatoren krijgen meerwaarde, als ze toetsing aan doelstellingen mogelijk maken

Voor diverse indicatoren zijn er doelstellingen (eventueel kunnen ze ook worden benut bij aggregatie in de vorm van distance-to-target). Daarbij dient overigens onderscheid te worden gemaakt tussen de 'harde' beleidsdoelstellingen, die al afwegingen van haalbaarheid in de tijd en evenwicht met andere belangen in zich hebben, en doelstellingen, die behoren bij streefbeelden en dikwijls vanuit een bepaald perspectief zijn geformuleerd.

Geselecteerde indicatoren

Indicator	Op internationale lijsten	Plaats in overzicht afwegingskader (dus van belang voor...)	Opmerkingen (ook van belang voor...)
Inkomensverdeling	EU (OECD)	sociaal-hier en nu	
Verwachte levensduur	OECD	sociaal-hier en nu	
Arbeidsparticipatie vrouwen	EU	sociaal-hier en nu	economisch-hier
Aantal vrijwilligers		sociaal-hier en nu	
Slachtoffers criminaliteit		sociaal-hier en nu	
Leefsituatie-index		sociaal-hier en nu	economisch-hier en nu
Arbeidsongeschiktheid		sociaal-hier en nu	economisch-hier
Uitvallers onderwijs	EU OECD	sociaal-hier en later	economisch-hier en later
Arbeidsparticipatie allochtonen		sociaal-hier en later	economisch-hier
Zeespiegel Noordzee		sociaal-hier en later	economisch-hier en later
Budget ontwikkelings-samenwerking (% van BBP)	OECD	sociaal-elders	economisch-elders
Asielaanvragen		sociaal-elders	sociaal-hier
BBP per inwoner	EU OECD	economisch-hier en nu	
Werkloosheid	EU	economisch-hier en nu	sociaal-hier en nu
Filekosten		economisch-hier en nu	sociaal-hier en nu
Inflatie	EU	economisch-hier en nu	
Arbeidsparticipatie ouderen	EU	economisch-hier en nu	economisch-hier en later (institutioneel)
Staatsschuld		economisch-hier en later	
Beroepsgerelateerde training (leven lang leren)		economisch-hier en later	sociaal-hier
Uitgaven R&D	EU	economisch-hier en later	sociaal en ecologisch (kennis algemeen)
Opleiding WO/HBO	(OECD)	economisch-hier en later	
Aardgasreserve		economisch-hier en later	
Investeringen in ontwikkelingslanden		economisch-elders	
Import uit Afrika		economisch-elders	
Kwaliteit Waddenzee		ecologisch-hier en nu	ecologisch-elders
Areaal natuur		ecologisch-hier en nu	
Index natuurwaarde		ecologisch-hier en nu	
Vermesting		economisch-hier en later	
Verdroging		economisch-hier en later	
Verzurende emissies		economisch-hier en later	ecologisch-elders
Hernieuwbare energie		ecologisch-elders	economisch-hier en later
Emissie broeikasgassen	EU OECD	ecologisch-elders	
Energiegebruik consumptie		ecologisch-elders	
Ruimtebeslag consumptie		ecologisch-elders	
Energie-intensiteit	EU OECD	ecologisch-elders	economisch-hier en later
Duurzaam Nationaal Inkomen		ecologisch-economisch hier en nu	

Indicator **inkomensverdeling** (inkomensverhoudingen van de vier kwartielen)



Bronnen van informatie

- CBS, Statline
- UNDP, Human Development Report 2001
- SCP, De sociale staat van Nederland 2001

Korte toelichting op de indicator

Bij de indeling naar inkomensgroepen zijn personen ingedeeld in groepen van gelijke omvang (25% van het totaal). De afbakening vindt plaats nadat alle personen op basis van het jaarinkomen zijn gerangschikt van laag naar hoog. De resultaten zijn gebaseerd op gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO). Weergegeven is de verhouding van het gemiddelde inkomen van alle personen in de verschillende inkomensgroepen, waarbij de groep met het laagste inkomen (1e kwartiel) referentie is.

Absoluut zijn de inkomensverschillen groter geworden, relatief echter niet.

Het aantal huishoudens, dat langdurig moet rondkomen van een laag inkomen is gedaald van 7,6% in 1992 tot 6,5% in 1999. Zelf geeft zo'n 10% van de huishoudens aan moeilijk rond te kunnen komen en dit percentage is stabiel.

Vergelijking met het buitenland

Vergelijken we Nederland met het buitenland, dan hebben we een duidelijk evenwichtigere inkomensverdeling dan bijvoorbeeld de VS, maar in Europa zijn landen waar de verschillen kleiner zijn dan in Nederland.

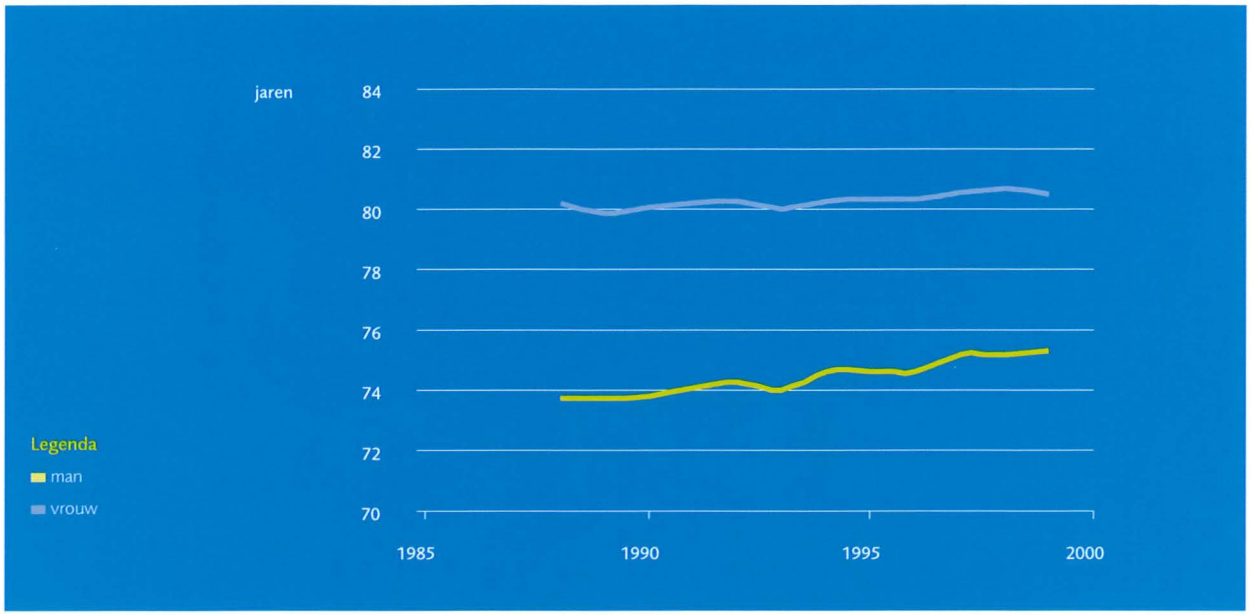
land	armste 20%	rijkste 20%
Nederland	7,3	40,1
VS	5,2	46,4
België	9,5	34,5
Spanje	7,5	40,3

Human Development Report, 2001

Vergelijking met doelstellingen

Er is geen kwantitatieve doelstelling betreffende de verschillen in gemiddeld inkomen tussen de verschillende inkomensgroepen. Wel is algemeen het gevoel dat de inkomensverschillen tussen de hoogste en de laagste inkomens niet te groot mogen zijn.

Indicator **levensverwachting Nederlanders**



Korte toelichting op de indicator

De levensverwachting van een populatie (in dit geval Nederlanders) bij geboorte in een bepaald jaar is het gemiddeld aantal jaren, dat een individu kan verwachten te leven op basis van heersende sterftekansen (dus actuele informatie) binnen die populatie.

Het verschil tussen mannen en vrouwen wordt kleiner. De levensverwachting van als goed ervaren jaren is niet echt toegenomen en is voor zowel mannen als vrouwen ruim 60 jaar. Overigens betreffen de ongezonde jaren vooral 'lichte' ongezondheid (veel aandoeningen aan het bewegingsapparaat). De psychische gezondheid van vrouwen is iets slechter dan van mannen.

Lager opgeleiden leven 3,5 jaar korter en brengen 12 jaar minder door in goed ervaren gezondheid dan hoger opgeleiden.

Vergelijking met het buitenland

Voor de vrouwen is Nederland binnen de EU de koppositie van begin jaren 80 kwijtgeraakt en rest er nu een middenpositie. Er is nauwelijks stijging. Bij de mannen is er nog wel enige stijging, maar minder dan EU-gemiddeld.

Op wereldschaal behoort de gehele EU tot de top met Noord-Amerika en Oceanië. In grote delen van Afrika ligt de levensverwachting nog onder de 55 jaar.

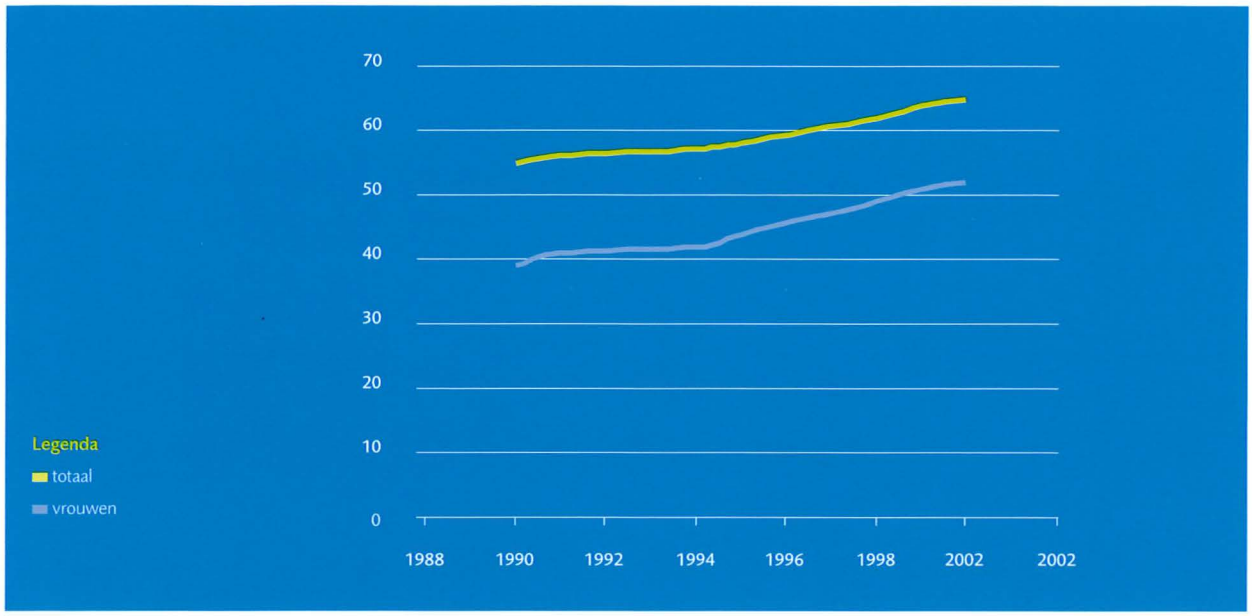
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen expliciete doelstellingen.

Bronnen van informatie

- CBS Statline
- RIVM-website
- Wilk E.A. van der, P.W. Achterberg en P.G.N. Kramers, Lang Leve Nederland, RIVM-rapport 271558002 (2001)

Indicator **arbeidsparticipatie vrouwen**



Korte toelichting op de indicator

De arbeidsparticipatie van vrouwen stijgt al geruime tijd.
Het gemiddeld persoonlijk inkomen van de vrouw (12.300 euro) blijft echter nog ruim achter bij dat van de man (20.600 euro), vooral door meer deeltijdwerk.

Vergelijking met het buitenland

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is de afgelopen decennia relatief laag geweest. Langzamerhand wordt de achterstand ingelopen, zij het dat in Nederland vrouwen vaker in deeltijd werken.

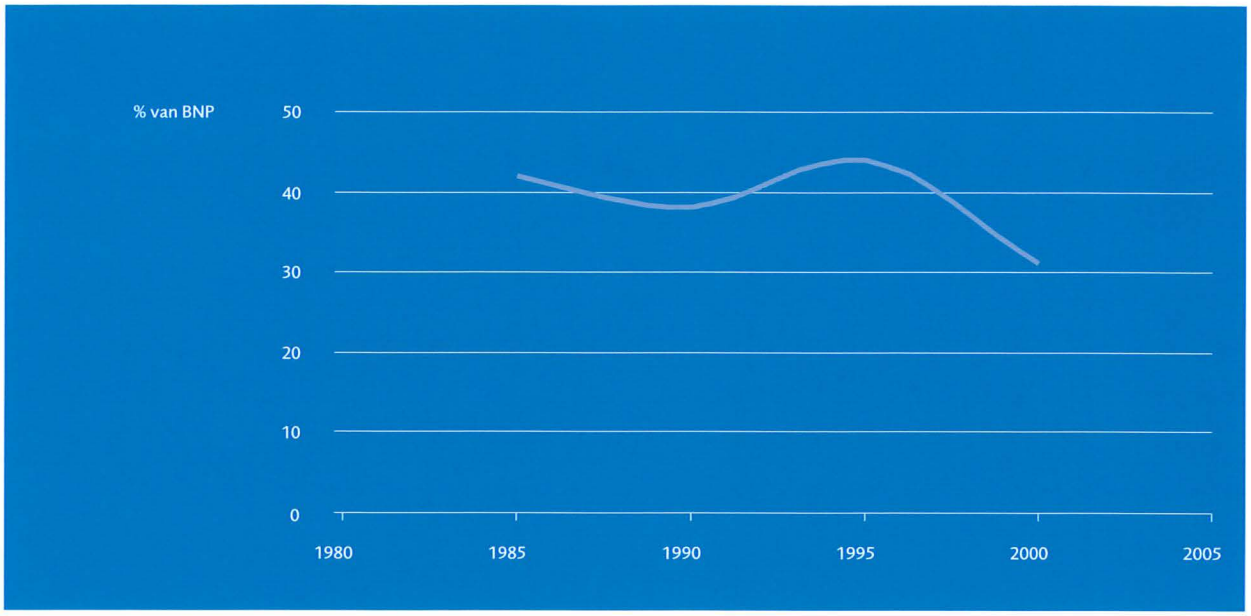
Vergelijking met doelstellingen

Voor arbeidsparticipatie algemeen geldt een in EU-kader afgesproken doelstelling van 70%. Voor Nederland geldt voor vrouwen een doel van 65% in 2010.

Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- CBS EBB (diverse jaren)
- SCP-website

Indicator **vrijwilligerswerk**



Bronnen van informatie

- Tijdsbestedingsonderzoeken 1975-2000
- Culturele veranderingen in Nederland 1993-2000
- Dekker P. en J. de Hart, Vrijwilligerswerk. In: A. Burger en P. Dekker, Noch markt noch staat, SCP 2001.
- Hart J. de, en K. Breedveld. Maatschappelijke participatie. In: K. Breedveld en A. van den Broek,
- Trends in de tijd, SCP 2001.

Korte toelichting op de indicator

Vrijwilligerswerk is een indicator voor maatschappelijke participatie. De indicator laat de resultaten zien van de invulling van een vragenlijst over tijdbesteding aan vrijwilligerswerk als onderdeel van het uitgebreide tijdbestedingsonderzoek. Gegevens uit bijgehouden dagboekjes gedurende een week in oktober laten een vergelijkbare trend zien.
Echter, ander onderzoek naar informele zorg en vrijwilligerswerk laat voor de periode 1994-2000 geen grote veranderingen zien. Daarin geeft bijna een kwart aan informele zorg te bieden en ruim een kwart vrijwilligerswerk te doen.

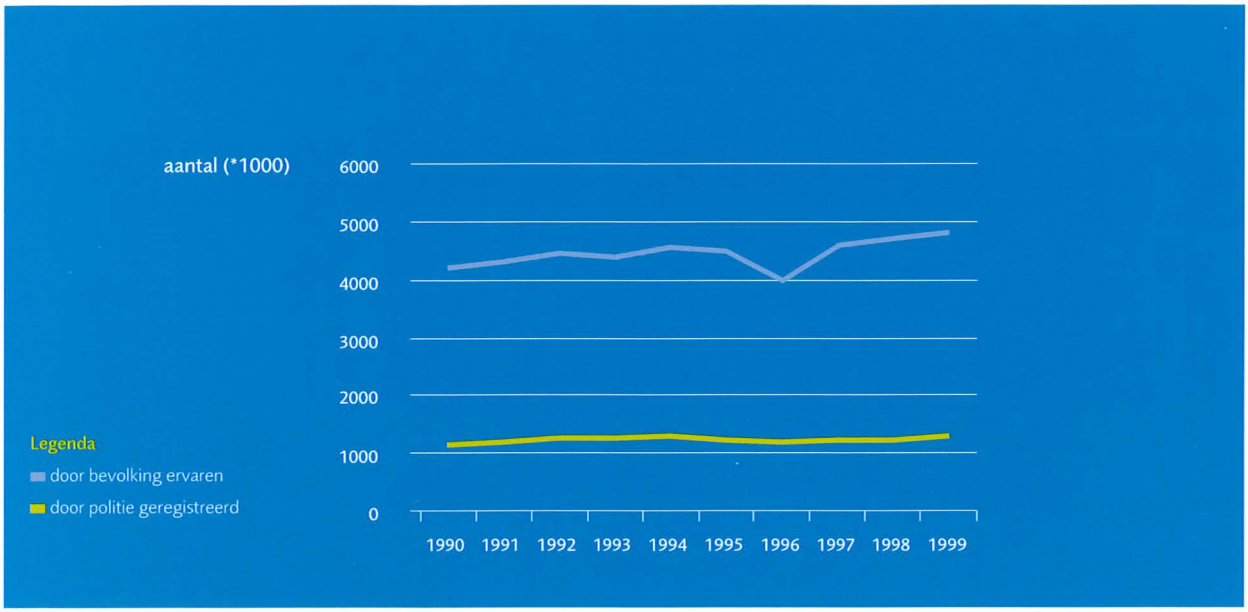
Vergelijking met het buitenland

Er zijn geen vergelijkbare (ook qua onderzoeksmethodiek) gegevens vanuit het buitenland.

Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen.

Indicator **slachtoffers criminaliteit**



Bronnen van informatie

- CBS, Politiestatistiek 1990-1999
- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- Enquête slachtoffers misdrijven 1990
- Enquête rechtsbescherming en veiligheid 1992-1996
- POLS 1997-1999
- Huls F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen, F.P. van Tulder (red) Criminaliteits- en rechtshandhaving 2000, CBb/WODC:2001, reeks onderzoek en beleid 189

Korte toelichting op de indicator

In de indicator zijn twee invalshoeken gekozen:

- vanuit slachtoffers op basis van enquêtes (zaken als verboden wapenbezit of te hard rijden vallen hierbuiten).
- vanuit de politie, zowel op basis van aangifte als uit eigen speurwerk (en hangt dus samen met de kwaliteit en kwantiteit van het politiewerk).

Bij de ontwikkeling van het aantal geregistreerde misdrijven dient te worden bedacht, dat zowel het absolute aantal van de misdrijven als de effectiviteit van de registratie hierbij van invloed zijn.

Ongeveer 70% van de bevolking voelt zich veilig. Angst voor en onrust over criminaliteit zijn niet toegenomen. Wel ziet het merendeel criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen.

Vergelijking met het buitenland

Vergelijking met het buitenland levert qua type delict een verschillend beeld. Onderstaand een beperkt overzicht van ondervonden misdrijven in enkele landen.

Bij geregistreerde misdrijven scoort Nederland bij inbraak, moord en doodslag hoog, bij drugs laag (hetgeen te maken kan hebben met wat als misdrijf wordt beschouwd).

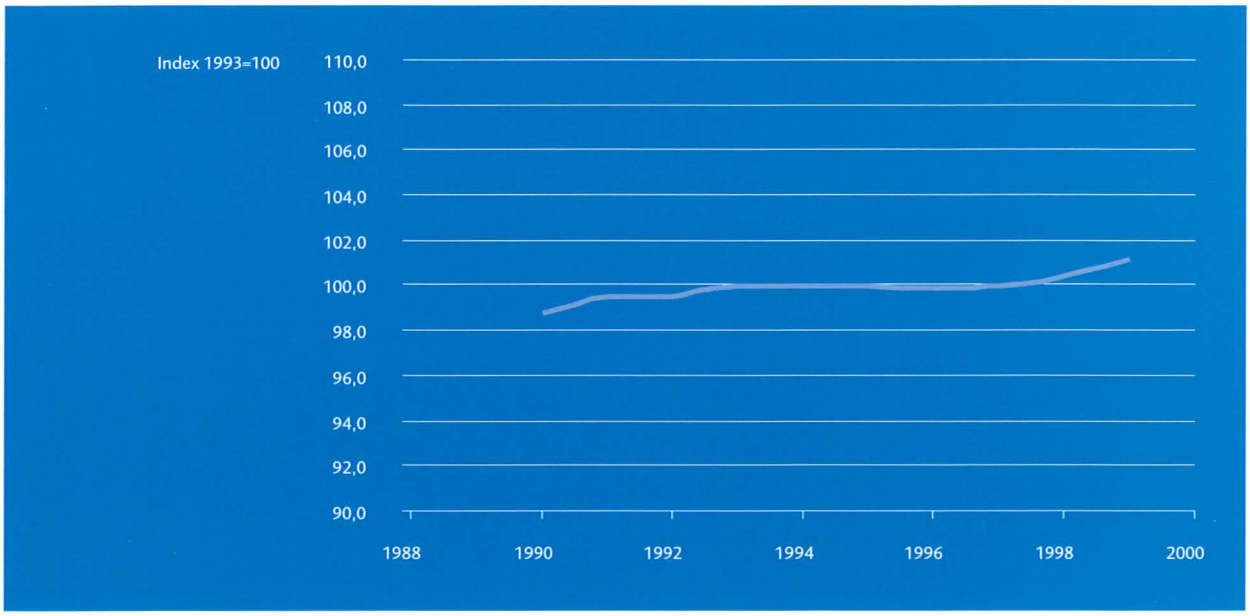
1999	auto	fiets	sexueel	geweld
Nederland	20	10,2	5,7	6,8
Frankrijk	19,5	1,9	1,3	7,8
Engeland+Wales	24,6	3,2	6,1	14,4
Denemarken	10,9	8,7	4,6	5,5
VS	18,2	2,7	2,8	7,1
Japan	8,6	7,9	3,1	0,7

Human Development Report, 2001

Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen voor het effect op criminaliteit, wel voor de institutionele invulling en effectiviteit van de aanpak.

Indicator **leefsituatie-index**



Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- UNDP-website
- Veenhoven R., Happy life-expectancy, a comprehensive measure in quality-of-life in nations, Social indicators research 1996, vol 39, 1-58

Korte toelichting op de indicator

Het betreft een index op een hoog aggregatieniveau, waarin een aantal voor de leefsituatie belangrijke terreinen is opgenomen:

- gezondheid
- woonsituatie
- diversiteit vrijetijdsactiviteiten
- bezit duurzame consumptiegoederen
- mobiliteit
- sociale participatie
- sportbeoefening
- vakantiegedrag.

De algemene ontwikkeling is positief, maar groepen met een laag inkomen en die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, gingen er iets op achteruit.

Vergelijking met het buitenland

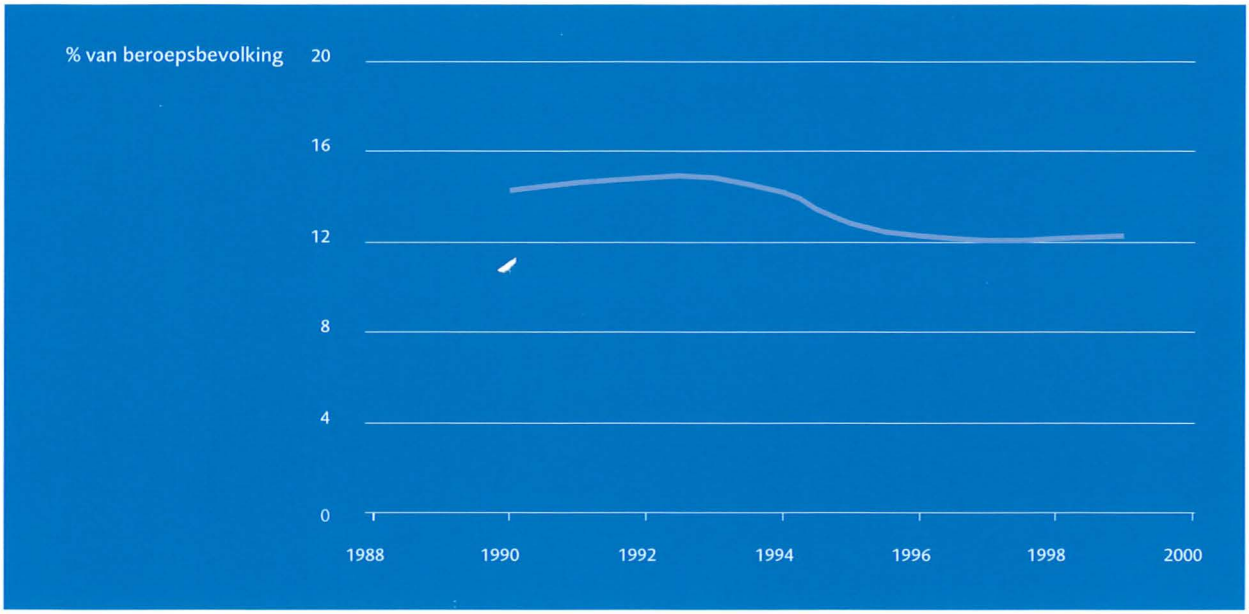
Een internationaal vergelijkende index is de Human Development Index van UNDP, anders gedefinieerd dan de leefsituatie-index, maar wel met een zekere overlap (overigens ook met verwachte levensduur).
Nederland staat op de lijst van alle landen van de wereld al vele jaren in de top tien.

Een andere hoog geaggregeerde indicator is de 'Happy Life Expectancy', waarvoor Nederland ook in de top van de wereld en van Europa zit (op basis van gegevens uit begin jaren 90).

Vergelijking met doelstellingen

In het algemeen geldt: hoe beter, hoe meer. In die zin zijn er in diverse nota's wel kwalitatieve doelstellingen. Voor de leefsituatie-index zelf bestaat geen kwantitatieve doelstelling.

Indicator **arbeidsongeschiktheid**



Korte toelichting op de indicator

Het is de fractie van de beroepsbevolking, die om redenen van arbeidsongeschiktheid een beroep doet op een uitkering.

De afname in 1994 en 1995 heeft sterk te maken met het in werking treden van de Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsregelingen (en heeft dus meer financiële dan sociale betekenis).

Vergelijking met het buitenland

Opgemerkt kan worden, dat in tegenstelling tot andere landen in Nederland geen onderscheid wordt gemaakt tussen 'risque professionel' en 'risque social'. Qua inactiviteit als totaal neemt Nederland een middenpositie in tussen de Europese landen. Qua beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zit Nederland vrij hoog, maar niet extreem.

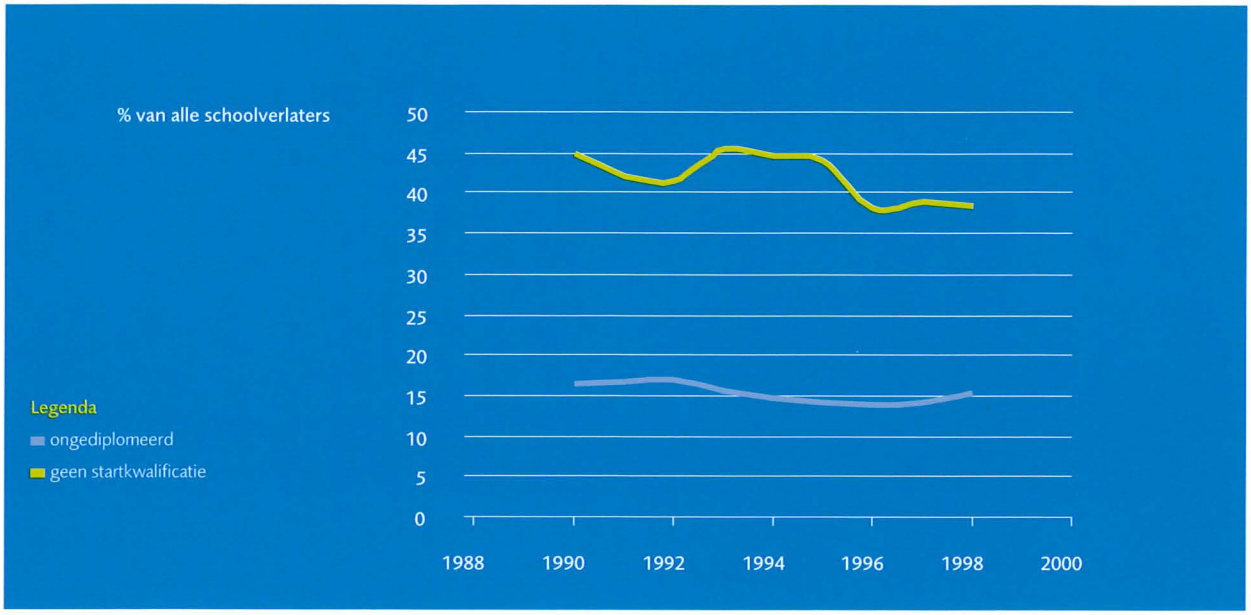
Vergelijking met doelstellingen

Er is wel een nadrukkelijk streven naar vermindering van de arbeidsongeschiktheid, maar geen kwantitatief doel.

Bronnen van informatie

- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Indicator **vroegtijdige schoolverlaters** (uitstroom bij schoolverlaten)



Korte toelichting op de indicator

Het betreft jongeren, die zonder enig diploma, respectievelijk zonder startkwalificatie (tenminste havo/vwo- of mbo-diploma) het voltijds onderwijs verlaten.
Dit is nadrukkelijk een voorlopige toestand voor de mensen zelf, want een deel van deze uitstroom haalt alsnog een diploma in deeltijdonderwijs. Van de groep in de leeftijd van 25 tot 29 jaar heeft 25% geen startkwalificatie.

Vergelijking met het buitenland

Binnen de EU is een vergelijking mogelijk van het percentage van de bevolking van 25-34 jaar, dat hooguit lager secundair onderwijs heeft voltooid. Nederland neemt met zo'n 28% een middenpositie in, iets onder het gemiddelde van 30%. De Zuid-Europese landen zitten met percentages tussen 33 en 67 (Portugal) aanmerkelijk hoger. Zweden, UK en Duitsland zitten onder de 15%.

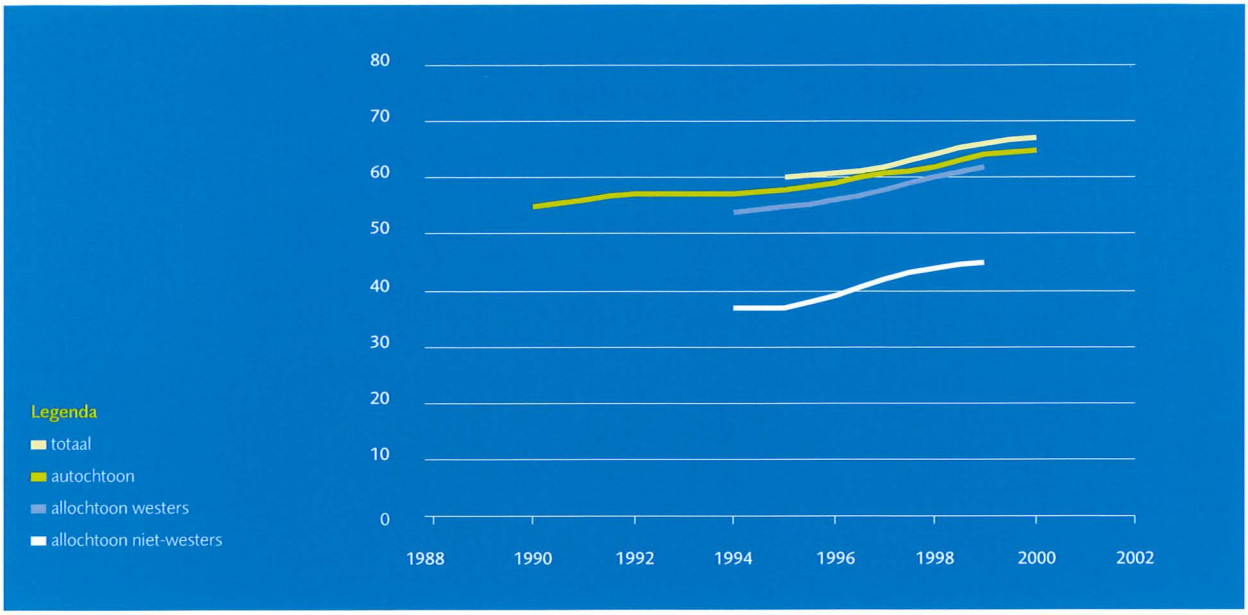
Vergelijking met doelstellingen

Er wordt in EU-kader nagestreefd het aantal 18-24 jarigen zonder startkwalificatie in 2010 te hebben gehalveerd ten opzichte van eind jaren 90.

Bronnen van informatie

- CBS Onderwijsmatrix
- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- OECD

Indicator **arbeidsparticipatie allochtonen**



Korte toelichting op de indicator

De arbeidsparticipatie van allochtonen met Westerse en niet-Westerse achtergrond is onderscheiden vanwege het verschillende karakter van de integratieprocessen. Hierbij zijn de definities van het CBS overgenomen. Niet-Westers is vooral Surinaams, Antilliaans, Turks en Marokkaans.

Allochtone vrouwen volgen de stijgende trend van vrouwen in het algemeen. Participatie van Surinaamse vrouwen is groter dan die van autochtone vrouwen. Die van Turkse en Marokkaanse vrouwen loopt met 22% resp. 17% ver achter.

Vergelijking met het buitenland

Er zijn geen goed vergelijkbare gegevens uit het buitenland.

Vergelijking met doelstellingen

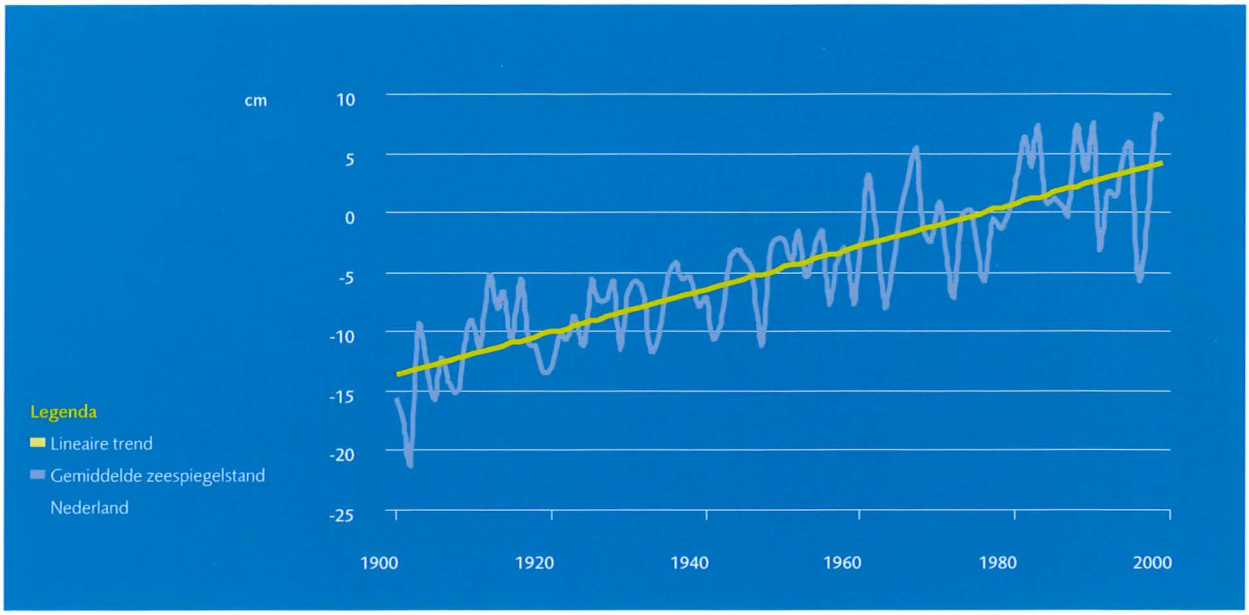
Er zijn geen kwantitatieve streefbeelden voor de arbeidsparticipatie van allochtonen op de lange termijn.

Wel heeft het kabinet zich ten doel gesteld, dat de achterstand op het punt van de werkloosheid van midden jaren 90 voor 2002 zou moeten worden gehalveerd. Dit doel is in 2000 gerealiseerd.

Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- CBS EBB (diverse jaren)
- SCP-website

Indicator **zeespiegelstand aan de Nederlandse kust** (gemiddelde zeespiegelstand Nederlandse kust)



Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001

Achterliggende bronnen:

- RIKZ en RIZA (2000). Kroniek 1999 van het jaarboek Monitoring Rijkswateren 1999
- RIKZ, Den Haag en RIZA, Lelystad
- IPCC Working Group 1 (2001) Third Assessment Report, Cambridge

Korte toelichting op de indicator

De gemiddelde zeespiegelstand aan de Nederlandse kust is de afgelopen eeuw met 18 cm gestegen. Jaarlijkse variaties worden veroorzaakt door windklimaat, luchtdruk, watertemperatuur, e.d. Bij de zeespiegelstijging wordt het NAP als referentie genomen. Het is niet duidelijk in hoeverre de gemiddelde zeespiegel stijgt of het NAP-vlak daalt.
Het afsmelten van landijsmassa's, de uitzetting van het zeewater bij stijgende watertemperatuur en stijgingen en dalingen van de bodem doen de gemiddelde zeespiegelrijzing veranderen.
Volgens verwachting lijkt er vooralsnog geen sprake te zijn van versnelde zeespiegelstijging in de afgelopen jaren te associëren met een versterkt broeikaseffect.
De zeespiegelstijging houdt verband met risico's op wateroverlast.

Vergelijking met het buitenland

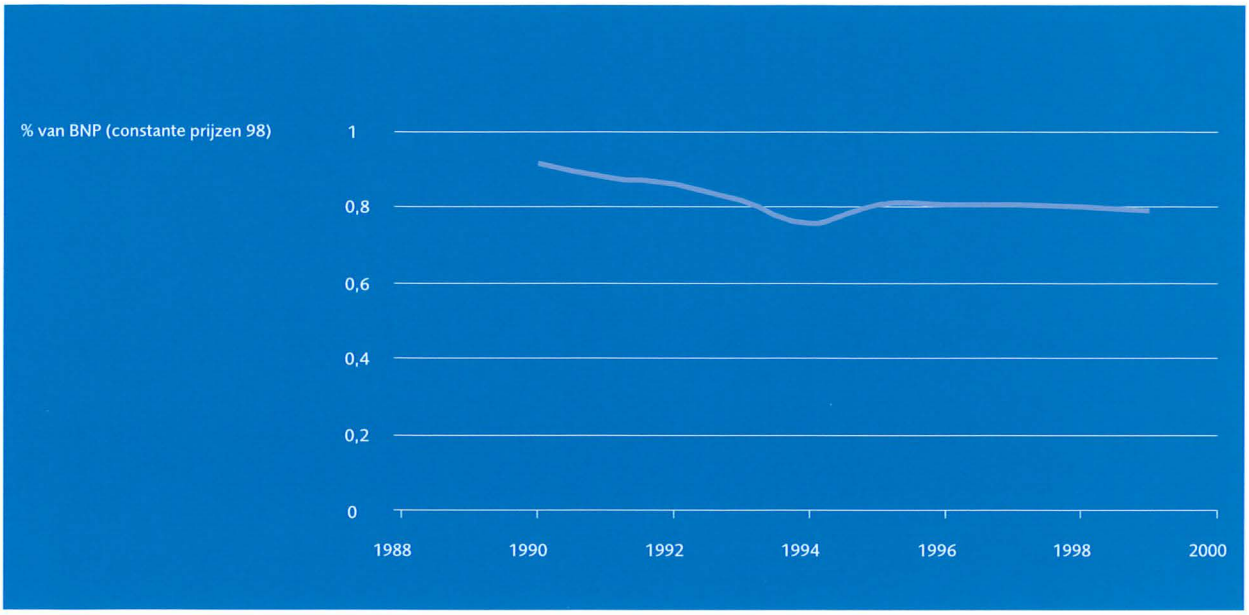
Zeespiegelstijging speelt niet alleen in de Noordzee, maar wereldwijd. De kwetsbaarheid verschilt uiteraard per land (daarvoor is nog geen indicator beschikbaar).

Vergelijking met doelstellingen

Het NMP4 geeft aan, dat de zeespiegelstijging op de lange termijn in ieder geval onder de 50 cm zou moeten blijven. Dit geldt in het algemeen op aarde.
Het is niet zinvol de huidige zeespiegel met de streefwaarde te vergelijken. In de stijging per jaar is nog geen afnemende trend zichtbaar.

Het is minder zinvol deze indicator in een jaarlijkse evaluatie op te nemen, omdat veranderingen in de stijgende trend pas na een langere periode echt herkenbaar zijn.

Indicator **uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking**



Bronnen van informatie

- OECD Development Assistance Committee (DAC)
- Report on The Netherlands 2001
- UNDP, Human Development Report 2001

Korte toelichting op de indicator

Het percentage van het BBP dat wordt uitgegeven aan ontwikkelingshulp is een indicator voor de inzet van Nederland om ook elders bij te dragen aan meer ontwikkeling.
Het budget komt neer op ruim US$ 200 per Nederlander. Volgens de UNDP-rapportage is de fractie, die naar de minst ontwikkelde landen gaat afgenomen van 32% naar 20%.

1998-1999	Verdeling budget (%)	1998-1999	Verdeling budget (%)
Sociale infrastructuur	28	Schuldgerelateerd	11
Econom. infrastructuur	6	Ad hoc hulp	14
Productiesectoren	8	Overig	23
Multisector	9		

Human Development Report. 2001

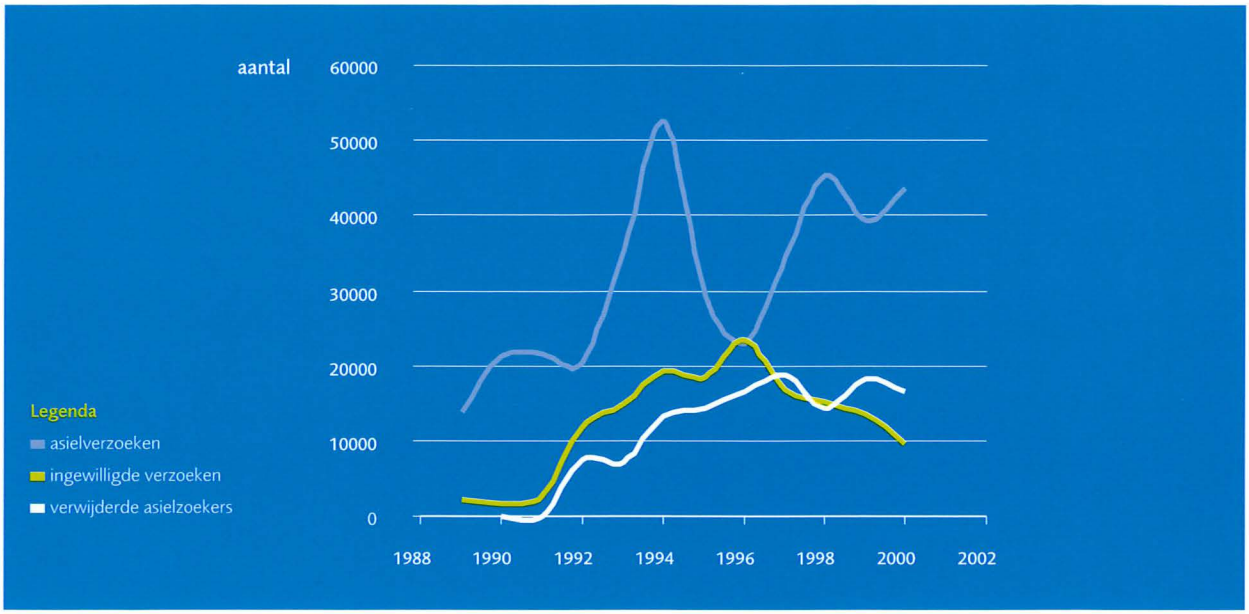
Vergelijking met het buitenland

Nederland geeft in vergelijking met het buitenland veel geld uit aan ontwikkelingssamenwerking. Ter vergelijking: de VS besteden rond de 0.1% van het BBP aan ontwikkelingshulp. Noorwegen (0,9%), Zweden (0,7%) en Denemarken (1%) zijn de andere landen die een behoorlijk percentage van het BBP aan ontwikkelingssamenwerking besteden. Het gemiddelde van de door OECD beoordeelde landen ligt op 0,22%.

Vergelijking met doelstellingen

De internationale doelstelling van 0,7% BBP wordt jaarlijks ruim gehaald. De kabinetsafspraak is jaarlijks 0,8% BBP, waarvan 0,1% aan milieudoelen. Deze afspraak wordt nageleefd.

Indicator **asielzoekers**



Korte toelichting op de indicator

Het betreft de ontwikkeling van het aantal asielaanvragen in Nederland per jaar, het aantal ingewilligde verzoeken en het aantal verwijderde asielzoekers. Deze drie gegevens zijn in een bepaald jaar niet aan elkaar gekoppeld, omdat procedures zich over meer jaren kunnen uitstrekken.

Het samenspel van deze drie indicatoren is van belang voor het sociale perspectief in Nederland, maar ook voor elders, omdat het immers een uiting is van internationale solidariteit. Een goede beoordeling van de ontwikkeling in de tijd kan niet losstaan van de internationale situatie in de betreffende jaren en kenmerken van de aanvragers.

Vergelijking met het buitenland

Van alle vluchtelingen (in 2000 ca. 15 miljoen buiten hun eigen land) verblijft 90% in buurlanden. In totaal komt zo'n 5% naar Europa (jaar 2000). Nederland is een relatief aantrekkelijk land voor asielzoekers. In 2000 was het aantal aanvragen 2,8 per 1000 inwoners, terwijl dit als gemiddelde voor 12 andere West-Europese landen op iets minder dan de helft daarvan lag.

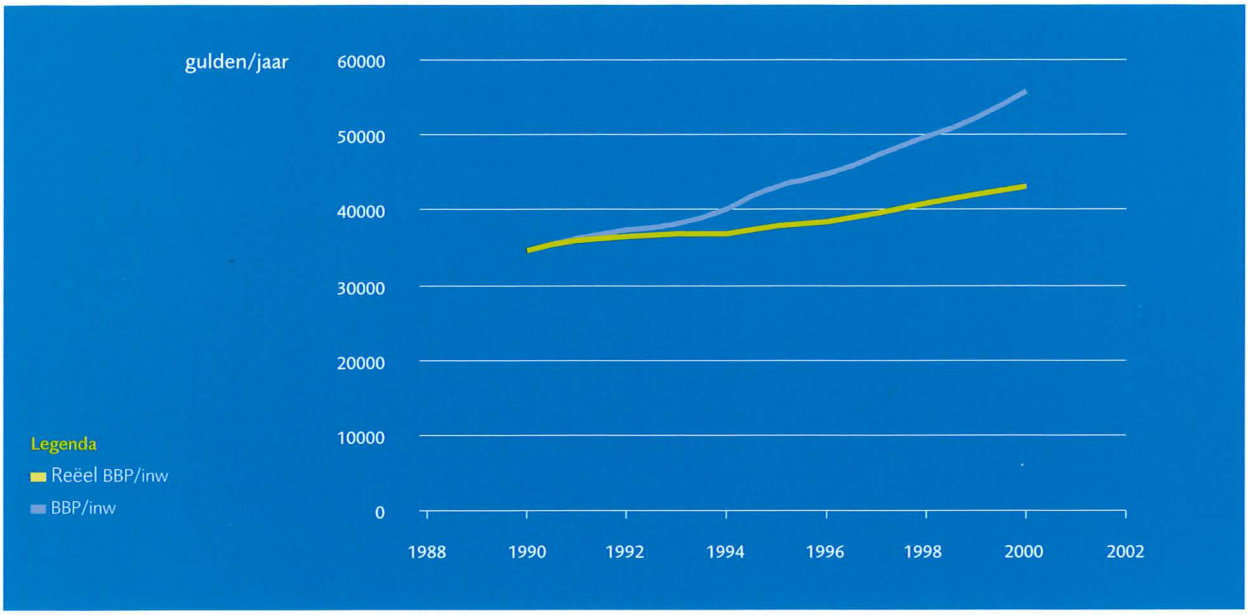
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen. Bovendien kan tussen nationale belangen en internationale solidariteit enige spanning bestaan. Wel is er een nadrukkelijk streven naar snellere afhandeling van procedures.

Bronnen van informatie

- CBS Statline
- Websites Vluchtelingen, Stichting Vluchteling

Indicator **BBP per inwoner**



Korte toelichting op de indicator

Deze indicator omvat het bruto binnenlands product of het reële bruto binnenlands product (prijsniveau 1990) van Nederland gedeeld door het aantal inwoners van Nederland. Het verschil geeft een indruk van de inflatie.

Aandeel in % van BBP	
Land- en tuinbouw	2,4
Industrie	16,3
Energievoorziening	1,9
Handel, diensten en overheid	65,9
Bouw	5,3
Overig	14,7

Human Development Report, 2001

Vergelijking met het buitenland

Ten opzichte van andere landen heeft Nederland in het afgelopen decennium een sterke groei gekend. Daarmee behoren we tot de top in de EU.

Index	GDP/inwoner
Nederland (referentie)	1
EU	0,83
Duitsland	1,05
Frankrijk	0,93
VS	1,04
Zuid-Amerika	0,13

Human Development Report, 2001

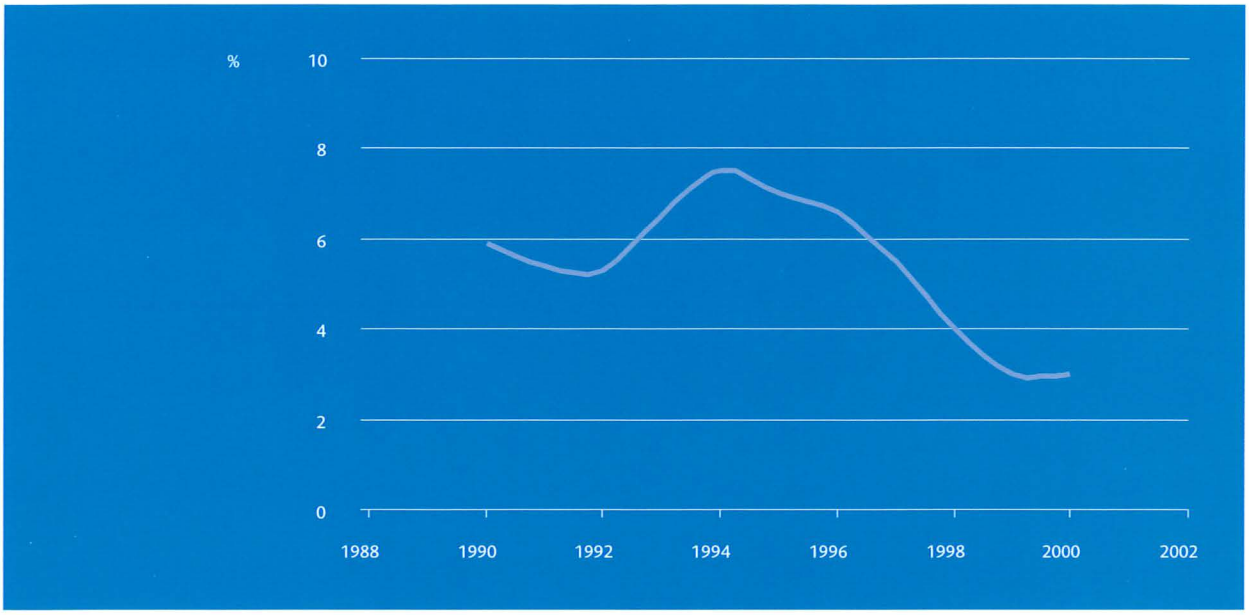
Vergelijking met doelstellingen

Er is geen kwantitatief doel, maar er is wel een nadrukkelijk streven naar blijvende groei.
In de Europese Raad van Lissabon is de ambitie uitgesproken, dat Europa de meest dynamische en competitieve regio ter wereld moet worden, onder andere gekenmerkt door een duurzame groei (en een overgang naar een krachtige kenniseconomie). Nederland wil bovendien tot de kopgroep in Europa behoren.

Bronnen van informatie

- CBS Statline
- CPB
- RIVM/CBS Milieucompendium 2001

Indicator **werkloosheid**



Korte toelichting op de indicator

De indicator laat de geregistreerde werkloosheid zien als percentage van de beroepsbevolking. Geregistreerde werklozen zijn mensen van 16-64 jaar, die bij een arbeidsbureau staan ingeschreven en direct beschikbaar zijn voor een baan van minstens 12 uur per week (ongeacht of ze zoeken naar werk).

De indicator geeft geen beeld van de totale werkloosheid, aangezien een deel van de werkzoekenden zich niet laat registeren.

Tussen 1990 en 1998 is het aantal banen met 14% gestegen, het aantal arbeidsjaren met 11% en het aantal arbeidsuren met 9%.

Vergelijking met het buitenland

Door de hoge economische groei de afgelopen jaren, is de geregistreerde werkloosheid in Nederland snel afgenomen. De werkloosheidscijfers behoren op dit moment dan ook tot de laagste in de wereld.

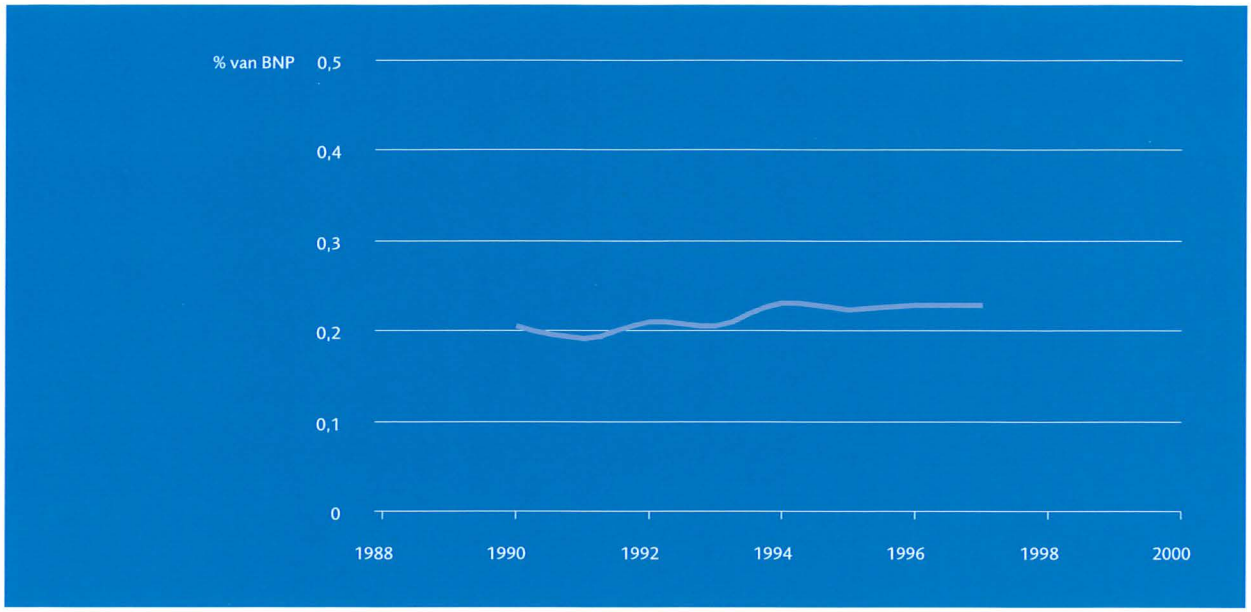
Vergelijking met doelstellingen

De geregistreerde werkloosheid zou rond de 3% moeten uitkomen idealiter. Op dit moment is de werkloosheid rond die 3%. Dat leidt wel tot enige spanning op de arbeidsmarkt. Veel vacatures blijven open in bepaalde sectoren.

Bronnen van informatie

- CBS, Kerncijfers, 14 september 2001
- CBS, Statline en Webmagazine
- Sociale nota 2001, 19 september 2000

Indicator **filekosten**



Korte toelichting op de indicator

Deze indicator omvat de schade of extra kosten als gevolg van files, uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal product. In die kosten zijn meegenomen:

- Woon/werk-verkeer
- Zakelijk verkeer personenauto
- Goederen met vrachtauto.

Daarnaast is er nog een restpost voor diverse overige zaken.

Files hebben ook een meer sociale dimensie in de vorm van tijdverlies van niet-zakelijk verkeer.

In absolute zin is het aantal files en de filezwaarte na 1997 verder gestegen.

Vergelijking met het buitenland

Er zijn geen goed vergelijkbare gegevens beschikbaar.

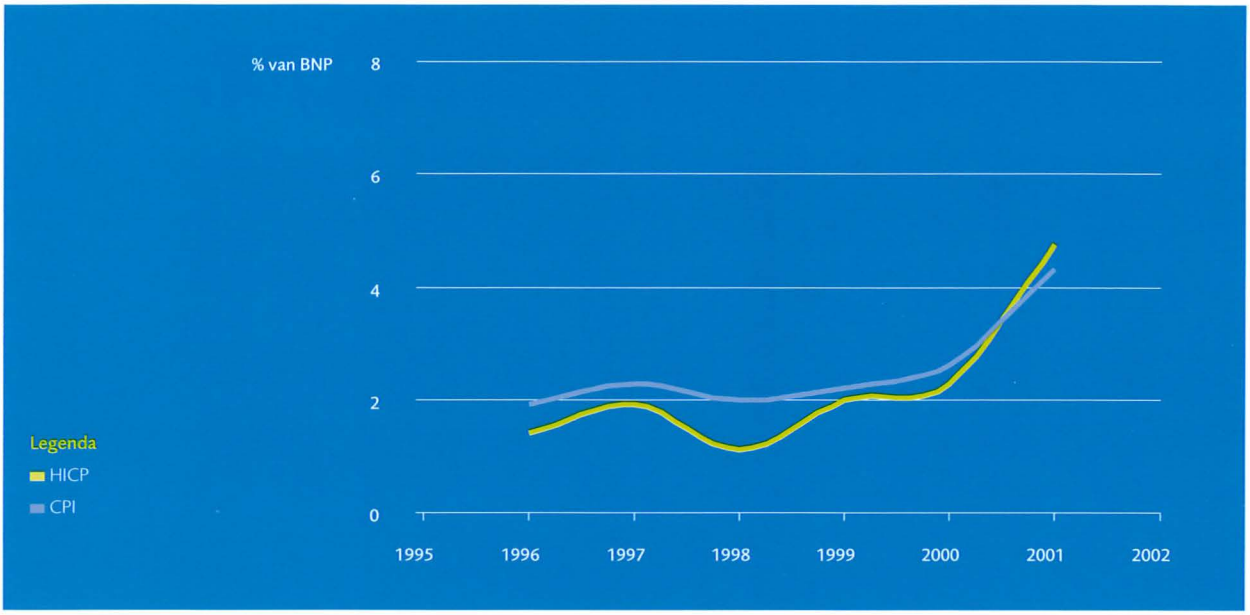
Vergelijking met doelstellingen

Er is een doelstelling geformuleerd voor de mate van doorstroming op de snelwegen (ten minste 30 km per half uur), die in de huidige situatie niet overal wordt gehaald.

Bronnen van informatie

- NEA, Filekosten op het Nederlandse hoofdwegennet in 1996 (970084\12576)
- NVVP

Indicator **inflatie**



Korte toelichting op de indicator

De Consumer Price Index (CPI) geeft een beeld van de inflatie. In EMU-kader is een standaard ontwikkeld (HICP), die een onderlinge vergelijking tussen landen mogelijk maakt. Deze is vooral gericht op de consumptieve bestedingen van huishoudens.
Met name in het laatste jaar is sprake van een sterke stijging (o.a. door BTW-tarief, energieheffing).

Vergelijking met het buitenland

Door de recente stijging komt Nederland hoger uit dan de meeste West-Europese landen.

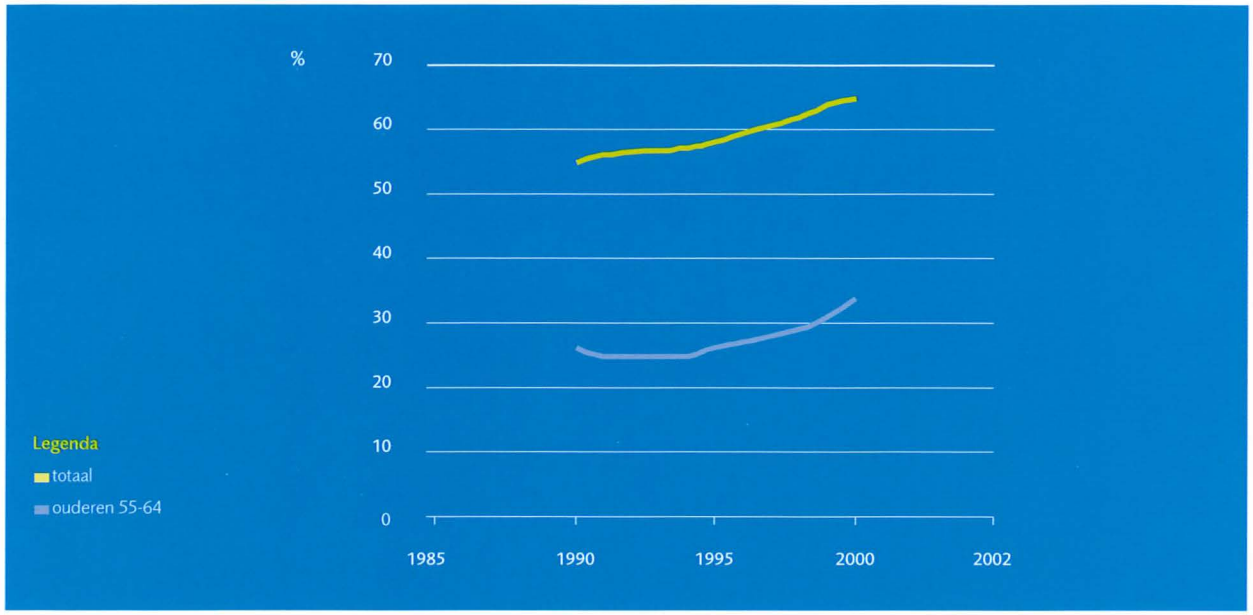
Vergelijking met doelstellingen

In EMU-kader is voor de HICP aangegeven als doelstelling, dat landen lager zitten dan het gemiddelde van de laagste drie landen plus 1,5%.
Bovendien moeten sterke toenames worden voorkomen.

Bronnen van informatie

- CPB
- CBS, De Nederlandse economie (diverse jaren)
- Ministerie van Financiën

Indicator **arbeidsparticipatie ouderen**



Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- CBS EBB (diverse jaren)
- SCP-website
- EOCD-website

Korte toelichting op de indicator

De arbeidsparticipatie van ouderen is gegeven voor de groep van 55-64 jaar. Een lichte stijging is merkbaar en wordt in de huidige situatie ook als gewenst gezien.

Dat betekent echter niet, dat de sterke afname van de arbeidsparticipatie van ouderen tussen 1970 en 1990 een slechte zaak is geweest. Beleid is daarop ook gericht geweest gezien het totale arbeidsaanbod destijds.

Van belang is de verhouding actieven/niet-actieven. De huidige totale arbeidsparticipatie van ongeveer 65% betekent op de totale bevolking bijna 46%. Bij gelijkblijvende arbeidsparticipatie (ook per leeftijdcategorie) en dus onder de veronderstelling dat instituties en regels blijven zoals ze nu zijn, zou dit bij de te verwachten vergrijzing en immigratie over 25 jaar minder dan 40% zijn.

Vergelijking met het buitenland

De arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland loopt in het algemeen achter bij die in het buitenland.

1993-1998	Vrouwen	Mannen
Nederland	60,1	61,6
OECD gem.	61,9	62,5
Japan	66,0	69,1
VS	64,2	65,1
Noorwegen	64,7	64,2
Italië	58,4	59,3

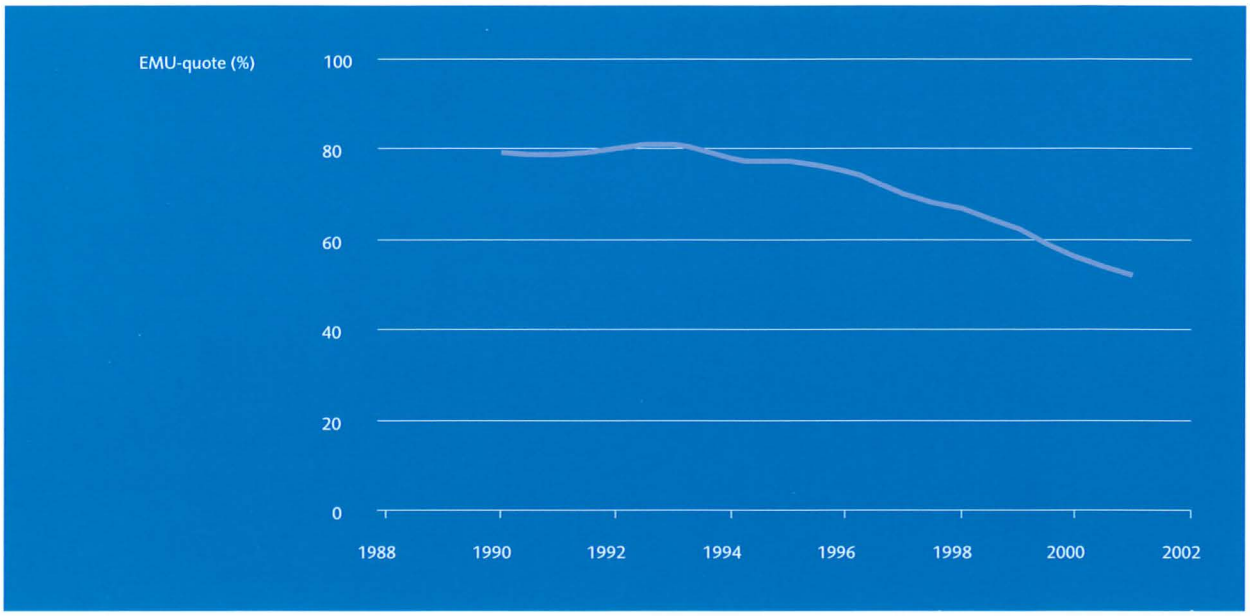
Human Development Report, 2001

Tabel. Gemiddelde leeftijd van terugtrekken uit het arbeidsproces

Vergelijking met doelstellingen

Voor arbeidsparticipatie algemeen geldt een in EU-kader afgesproken streefwaarde van 70%. Tijdens de recente EU-top in Zweden is een doelstelling voor arbeidsparticipatie van ouderen van 50% in 2010 geformuleerd.

Indicator **staatsschuld**



Korte toelichting op de indicator

Gegeven is de EMU-schuldquote ofwel de totale overheidsschuld gedeeld door het bruto binnenlands product. Deze schuldquote wordt ook gehanteerd voor toelating tot de EMU (grens 60% of een duidelijke trend in die richting).

Het begrotingssaldo, dat (als percentage van het BBP) in de eerste helft van de jaren 90 rond de 3 à 4% lag, is daarna gedaald. Vanaf 1999 zijn de omstandigheden zodanig gunstig en het beleid zodanig succesvol geweest, dat dit percentage onder nul is gekomen.

Vergelijking met het buitenland

Nederland zit lager dan het EU-gemiddelde, dat echter sterk wordt beïnvloed door drie landen met een hoge schuld. Als die buiten beschouwing worden gelaten, zit Nederland ongeveer op het gemiddelde.

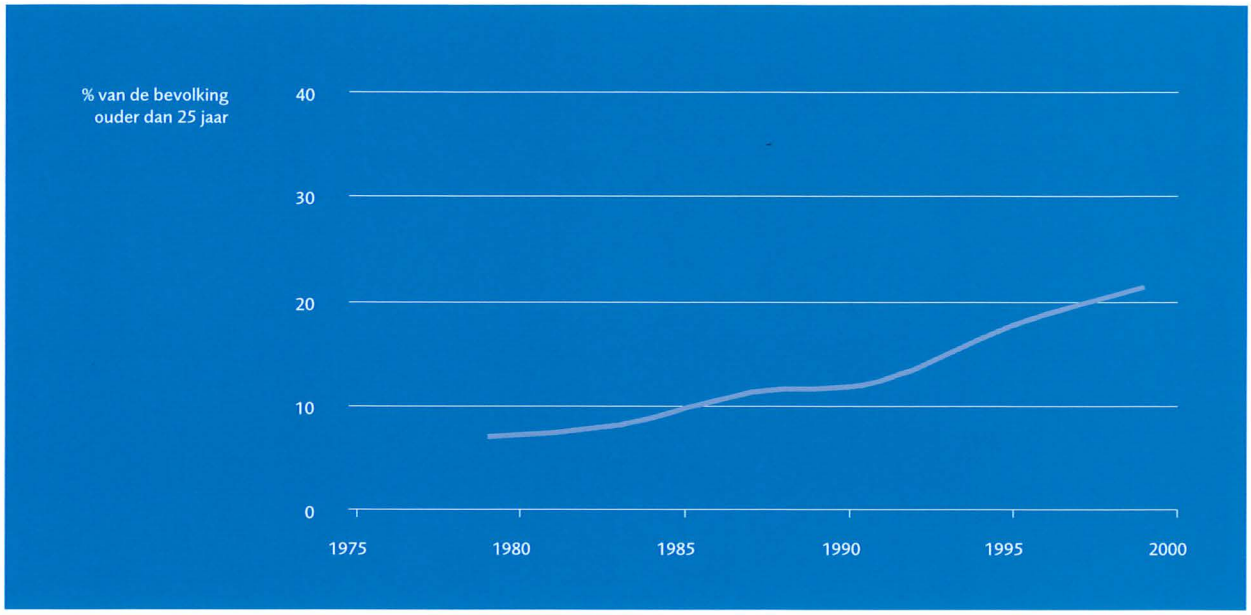
Vergelijking met doelstellingen

Verlaging van de staatsschuld is een beleidsdoel. De EMU-doelstelling van 60% is gehaald.

Bronnen van informatie

- CBS Statline
- Ministerie van Financiën

Indicator **deelname aan kwalificerende volwasseneneducatie**



Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
  Sociale nota 2001
- OECD, Employment outlook
- OECD, Education at Glance

Korte toelichting op de indicator

Het betreft het percentage van de bevolking ouder dan 25 jaar, dat het afgelopen jaar heeft deelgenomen aan een kwalificerende opleiding, gericht op basisvaardigheden, een diploma of gevolgd in het kader van het werk.

Daarnaast is er de niet-kwalificerende opleiding (met kunstzinnige of vormende strekking). Deelname hieraan is na 1990 iets afgenomen.

Het niveau van deelname aan beide typen opleidingen samen ligt op bijna 37%.

Vergelijking met het buitenland

Een overzicht van de EU-landen laat zien, dat Nederland qua beroepsgerelateerde training (iets anders gedefinieerd) vlak achter de kopgroep presteert.

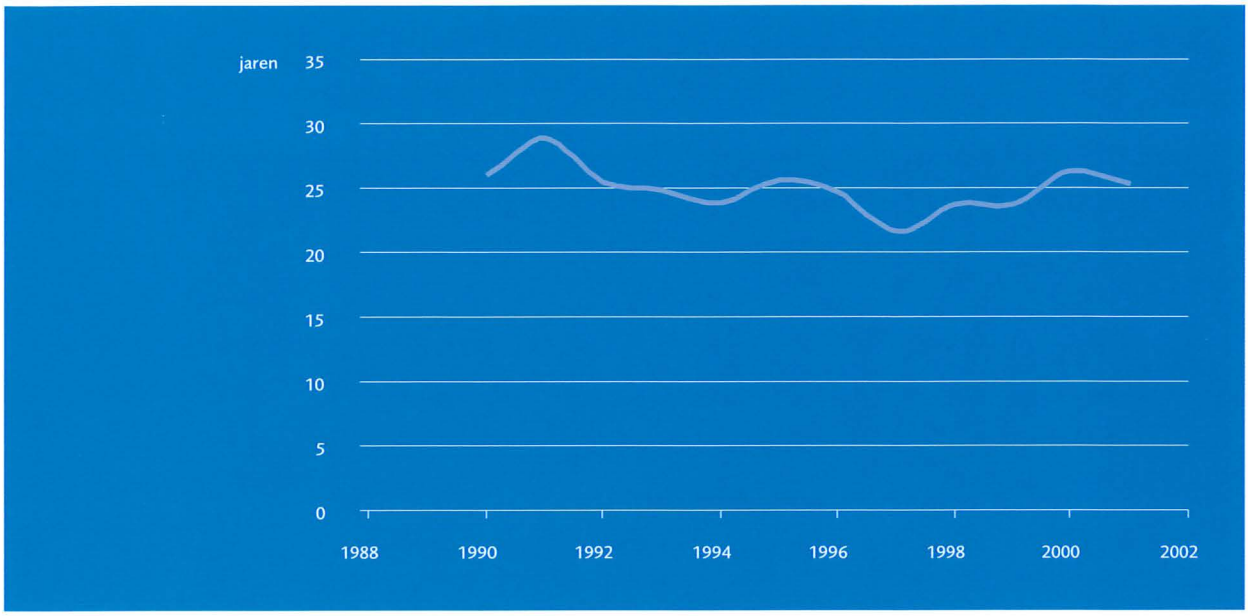
	%
Denemarken	18,4
Zweden	18,3
Finland	18,0
Nederland	14,9
UK	14,2
Oostenrijk	7,9
Ierland	6,6
Duitsland	4,2
Italië	3,8
België	3,4
Portugal	3,2
Spanje	3,1
Luxemburg	2,5
Frankrijk	1,9
Griekenland	0,7

Volgens OECD Employment outlook 1999

Vergelijking met doelstellingen

Nederland heeft zich tot doel gesteld het niveau te bereiken van de twee best presterende EU-landen van dit moment, hetgeen neerkomt op een deelname van 18% voor beroepsgerelateerde training.

Indicator **gasvoorraad in Nederland**



Korte toelichting op de indicator

De indicator geeft de verhouding weer van de bewezen reserves van aardgas in ons land en de productie in een bepaald jaar.

Er worden nog steeds nieuwe aardgasvelden gevonden, waardoor deze R/P-ratio al decennia een vergelijkbare grootte orde heeft.

Veel aardgas wordt geëxporteerd en levert daarmee enkele miljarden per jaar op. Daarnaast vindt ook in toenemende mate import van aardgas plaats.

Vergelijking met het buitenland

Een vergelijking met het buitenland is minder zinvol gezien de grote verschillen in gasvoorraden per land en ook de economische betekenis daarvan voor de landen.

Vergelijking met doelstellingen

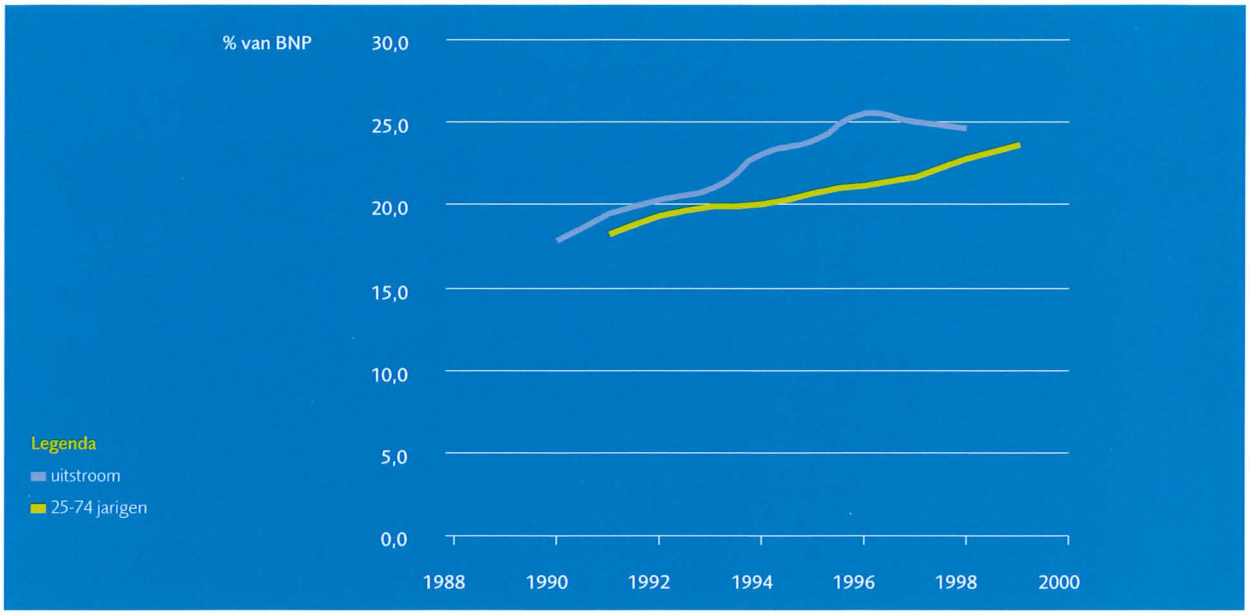
Het beleid (3e energienota) is er op gericht de reserve/productie-ratio op ongeveer 25 te houden. Veel landen hanteren ratio's van 10-15. De periode van 25 jaar is relatief lang vanwege het grote belang van aardgas in de Nederlandse energievoorziening.

De daadwerkelijke R/P-ratio blijkt rond deze waarde te schommelen.

Bronnen van informatie

- Ministerie van EZ (2001) Olie en gas in Nederland - opsporing en winning 2000, Den Haag

Indicator **hoger onderwijsdiploma (WO of HBO)**



Korte toelichting op de indicator

Het opleidingsniveau wordt in beeld gebracht door het percentage met WO en HBO in twee vormen:

- de uitstroom uit het voltijd onderwijs met een diploma WO of HBO als percentage van de totale uitstroom uit voltijd onderwijs
- de 25- tot 74-jarigen met WO of HBO als percentage van de totale groep.

Voor 1998 is het percentage uitstroom met HBO ruim 15% en met WO ongeveer 9%. De onderlinge verhouding is de laatste jaren niet sterk gewijzigd.

Vergelijking met het buitenland

De positie van Nederland is afhankelijk van de gekozen vergelijkingsbasis. Het aantal jongvolwassenen (25-34 jaar) met een hoger onderwijsdiploma is niet bijzonder hoog.
Op de indicator 'completion of tertiary education' (een aan de hand van het aantal uitgereikte diploma's geconstrueerde indicator, die aangeeft welk deel van een generatie een hoger onderwijsdiploma haalt) scoort Nederland hoger.

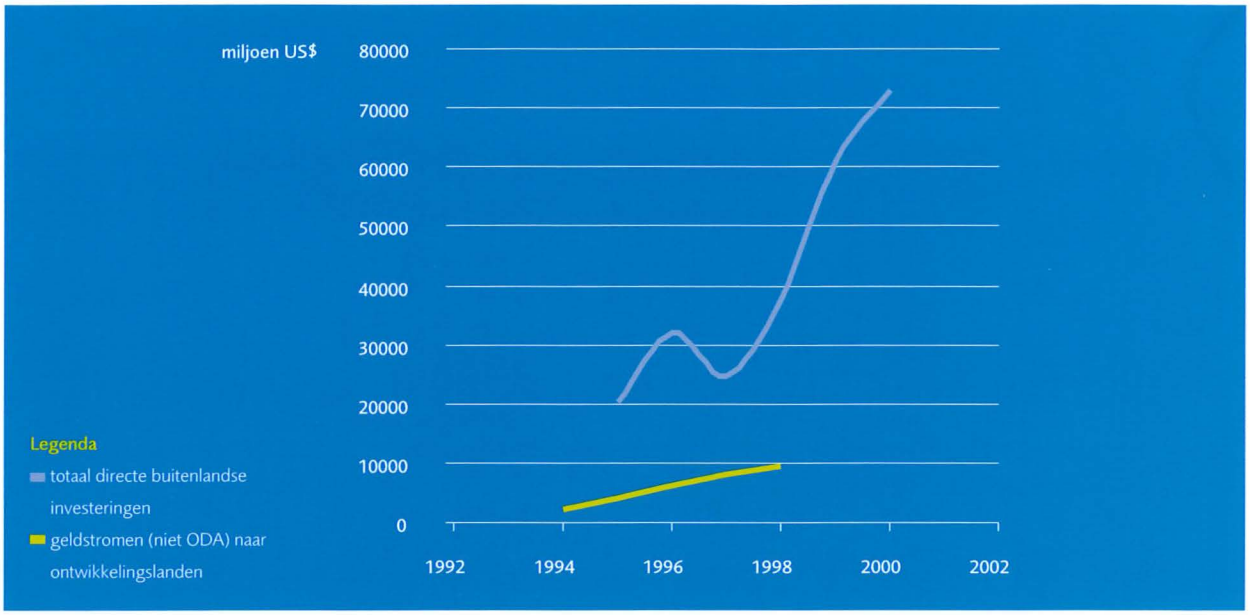
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen doelstellingen gekwantificeerd.

Bronnen van informatie

- SCP, De sociale staat van Nederland 2001
- CBS Onderwijsmatrix
- OECD, Education at glance 2001

Indicator **Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden**



Korte toelichting op de indicator

Twee ontwikkelingen worden in beeld gebracht. In de eerste plaats de geldstromen vanuit Nederland naar ontwikkelingslanden zonder de gelden van ontwikkelingssamenwerking. De toename betreft vooral de directe investeringen (in 1998 zo'n 60% daarvan). Overigens ging maar 1% van de buitenlandse investeringen naar Afrika.
In 1998 is deze geldstroom drie maal de ontwikkelinghulp (ODA).

Als referentie zijn daarbij de totale directe investeringen vanuit Nederland in het buitenland weergegeven.

Vergelijking met het buitenland

De Nederlandse geldstromen naar de ontwikkelingslanden vormen ongeveer 7,5% van het totaal vanuit de OESO-landen, hetgeen relatief tamelijk veel is. Ondanks het kleine aandeel naar Afrika is Nederland daar ook een relatief belangrijke investeerder.
Mondiaal gaat slechts 0,5% van de totale directe buitenlandse investeringen naar de 49 armste landen (ook maar een klein deel van wat naar alle ontwikkelingslanden samen gaat).

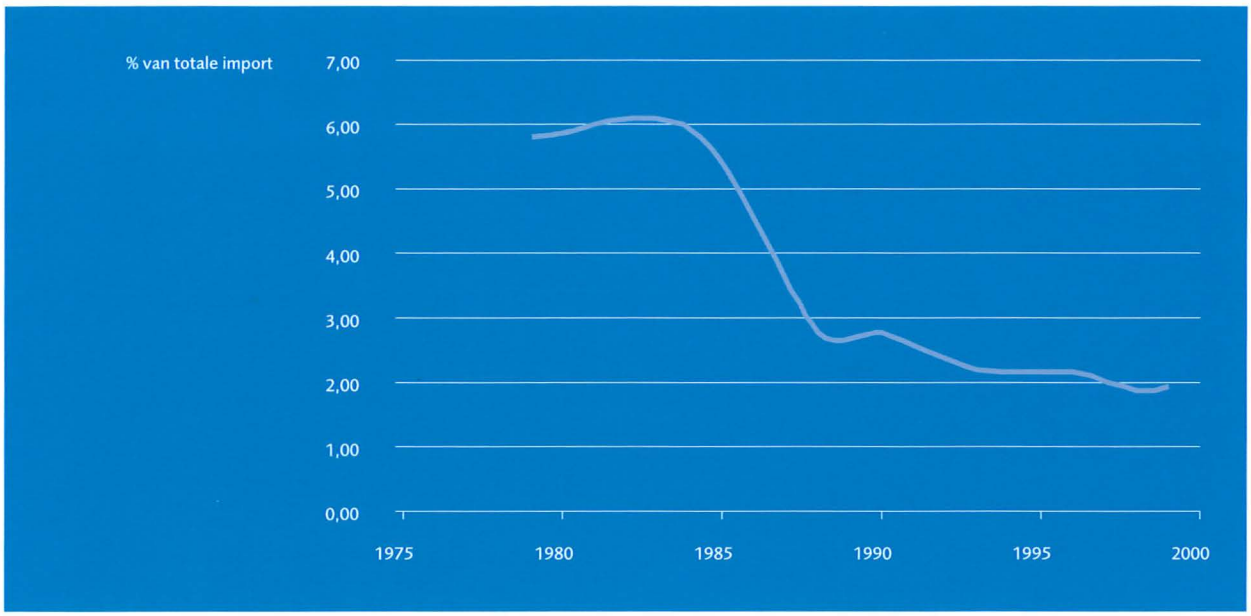
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen.

Bronnen van informatie

- UNCTAD,World investment report
- OECD database
- Nota Ondernemen tegen armoede

Indicator **import uit Afrika**



Korte toelichting op de indicator

Het betreft de waarde van alle goederen, die voor gebruik of verbruik in het economisch vrije verkeer van Nederland zijn gebracht.

Afrika is gekozen als representant van arme landen. Afrika blijft achter bij ontwikkelingen in de import vanuit andere delen van de wereld.

De bijdrage in de totale import van basisproducten uit de landbouw en de bosbouw is duidelijk minder geworden (en dientengevolge de import van landen, die sterk daarvan afhankelijk zijn).

Vergelijking met het buitenland

De geschetste ontwikkeling in de import naar Nederland wijkt in algemene zin niet af van wat er in de mondiale handelspatronen is te herkennen.

Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldexport nam af van 29% in 1980 tot ruim 25% in 1999. Azië was een positieve uitzondering. Voor Afrika gold een scherpe daling.

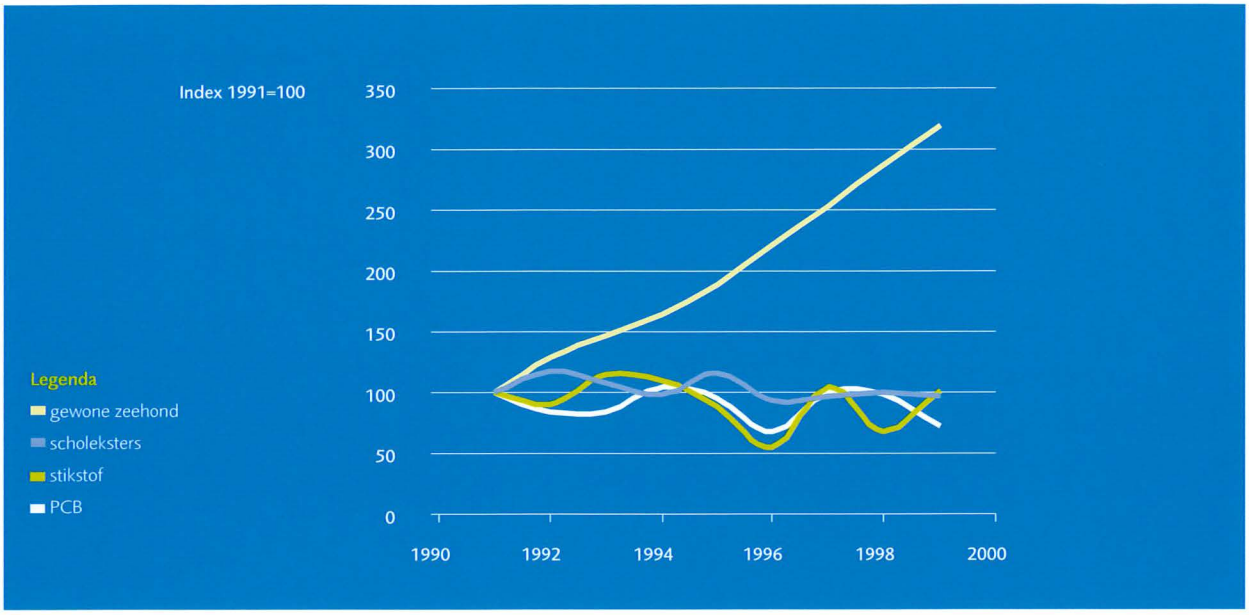
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen.

Bronnen van informatie

- CBS Statline
- BZ/EZ Nota Ondernemen tegen armoede

Indicator **kwaliteit Waddenzee**



Korte toelichting op de indicator

Een indicator voor de ecologische kwaliteit van de Waddenzee is opgenomen, omdat het een voorbeeld is van een onderdeel van de Nederlandse natuur, die ook voor mondiale ecosystemen van groot belang is. Er is geen geaggregeerde indicator beschikbaar. Om die reden zijn enkele kenmerkende ontwikkelingen geselecteerd.

Het beeld is gevarieerd. Het aantal zeehonden neemt weer toe. Het aantal scholeksters neemt in sommige jaren af door gebrek aan voedsel. Ook is er behoorlijke sterfte onder eidereenden geweest, wellicht door voedselgebrek. Het gehalte van sommige stoffen loopt terug, bij andere blijft het stabiel of stijgt het.

Vergelijking met het buitenland

De Waddenzee is een zodanig uniek gebied, dat een vergelijking met het buitenland niet zinvol is. Een mogelijke vergelijking van beheer tussen Nederland, Duitsland en Denemarken is niet gemaakt.

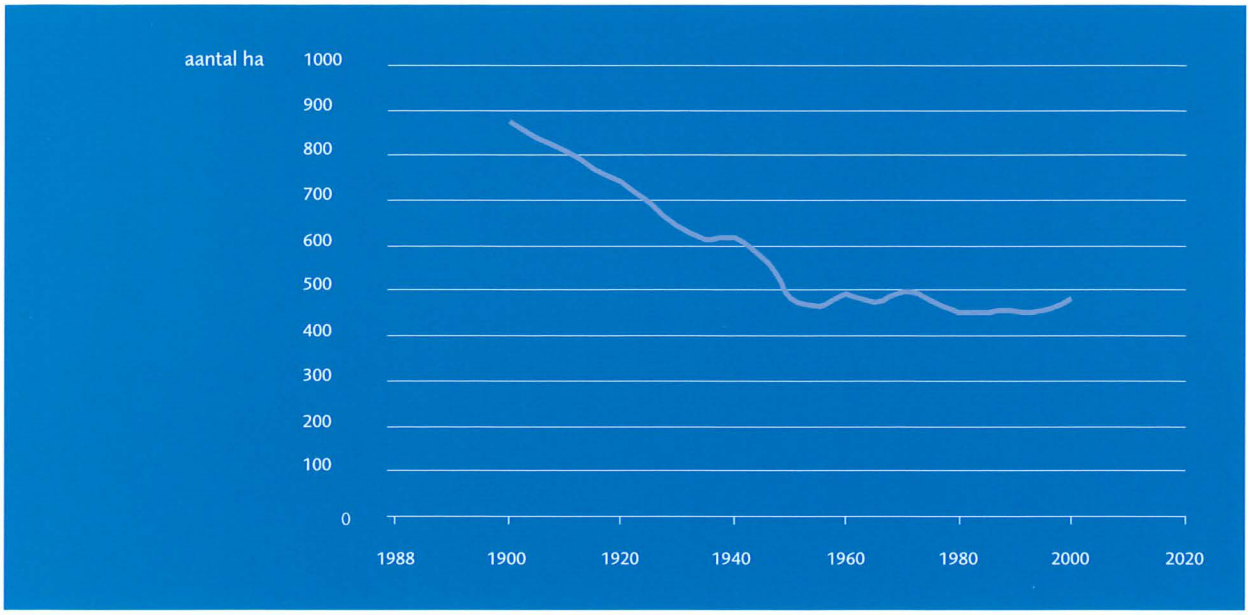
Vergelijking met doelstellingen

Er zijn op tal van deelaspecten van de milieukwaliteit doelstellingen. Voor een aantal stoffen is de streefwaarde nog niet gehaald.
Voor de natuurkwaliteit is dit niet kwantitatief uitgewerkt. Het gebied is wel aangemerkt als natuurgebied met grote waarde, die behouden moet blijven.
Belangrijke vraagpunten spelen rond de consequenties hiervan voor zaken als visserij, recreatie, windmolens en gasboringen.

Bronnen van informatie

- Natuurbalans RIVM 2000 en 2001
- Websites Sovon en Ecomare

Indicator **areaal bos en natuur**



Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Natuurcompendium 2001 en achterliggende statistieken:
- Visser, H (2000). Bodemgebruik in Nederland.
- Kwartaalbericht Milieustatistieken,CBS Heerlen/Voorburg.
- EC-LNV (in voorb.). Bossenkaart. Expertisecentrum LNV. Wageningen

Korte toelichting op de indicator

Natuur omvat hier de natte en droge natuurlijke terreinen. Bloemrijke hooilanden, schraallanden en dergelijke, die als natuurgebied beheerd worden, vallen onder de categorie agrarisch gebied. De grote wateren zijn niet in de cijfers begrepen.

Sinds 1900 is er een voortdurende en sterke afname van het areaal natuurlijk terrein, vooral door ingebruikneming als landbouwgrond en door verstedelijking. De afname is de laatste jaren kleiner geworden. Het areaal bos is met name de laatste 15 jaar toegenomen.

Natuur en bos hebben vooral te lijden van verzuring, vermesting en verdroging. Het bestemmen van agrarisch terrein tot natuurterrein leidt pas na verloop van tijd tot een hogere biodiversiteit.

Vergelijking met het buitenland

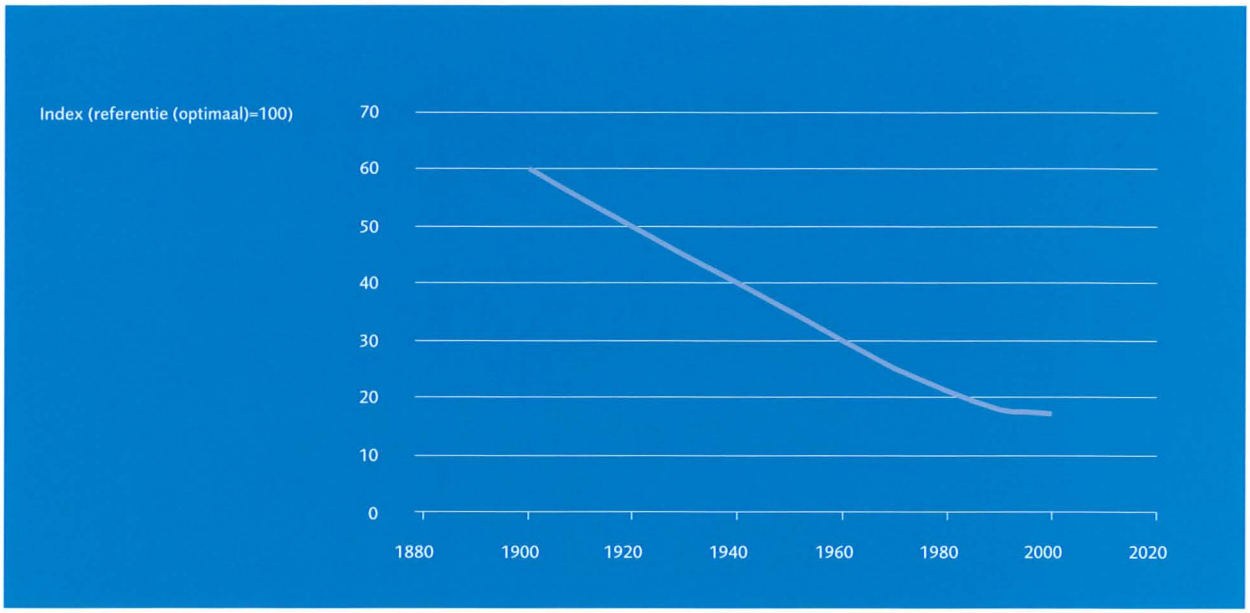
Nederland kent weinig bos en natuur vergeleken met veel andere landen. Door zijn ligging in de Noordwest-Europese delta herbergt Nederland internationaal gezien waardevolle typen natuur zoals laagveenmoerassen, kwelders, schorren en duinen, maar ook de kalkgraslanden van Zuid-Limburg zijn internationaal gezien uniek. De Nederlandse grote wateren zijn belangrijk voor doortrekkende en overwinterende watervogels.

Vergelijking met doelstellingen

In het Natuurbeleidsplan van 1990 is als doelstelling opgenomen dat er een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige oude en nieuwe natuurgebieden moet komen, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Het areaal natuur en bos zal in 2018 ongeveer 750.000 ha moeten bedragen. De realisatie van nieuwe natuur ligt niet op schema.

Indicator **natuurwaarde**



Bronnen van informatie

- Brink, B.J.E. ten, e.a., 2000a, Natuurgraadmeters voor de behoudsoptiek. RIVM, CBS, Alterra, RIVM-rapportnummer 408657005, Bilthoven, Voorburg, Wageningen
- OECD (2001) Environmental Indicators for Agriculture, volume 3, methods and results. Paris: OECD publications

Korte toelichting op de indicator

De natuurwaarde geeft een beeld van de voorraad biodiversiteit of 'ecologisch kapitaal' in Nederland op een hoog geaggregeerd niveau.
De natuurwaarde is bepaald voor het natuurlijk en het agrarisch gebied. De indicator combineert kwantititeit en kwaliteit, ofwel de arealen met de ecologische waarde daarvan (ten opzichte van referentiewaarden).
In de afgelopen eeuw zijn de zeldzame soorten zeldzamer geworden en de algemene algemener.
Voor Nederland wordt de grootste bijdrage aan de natuurwaarde geleverd door de grote rijkswateren (IJsselmeer, Delta, Waddenzee en de 12-mijlszone).

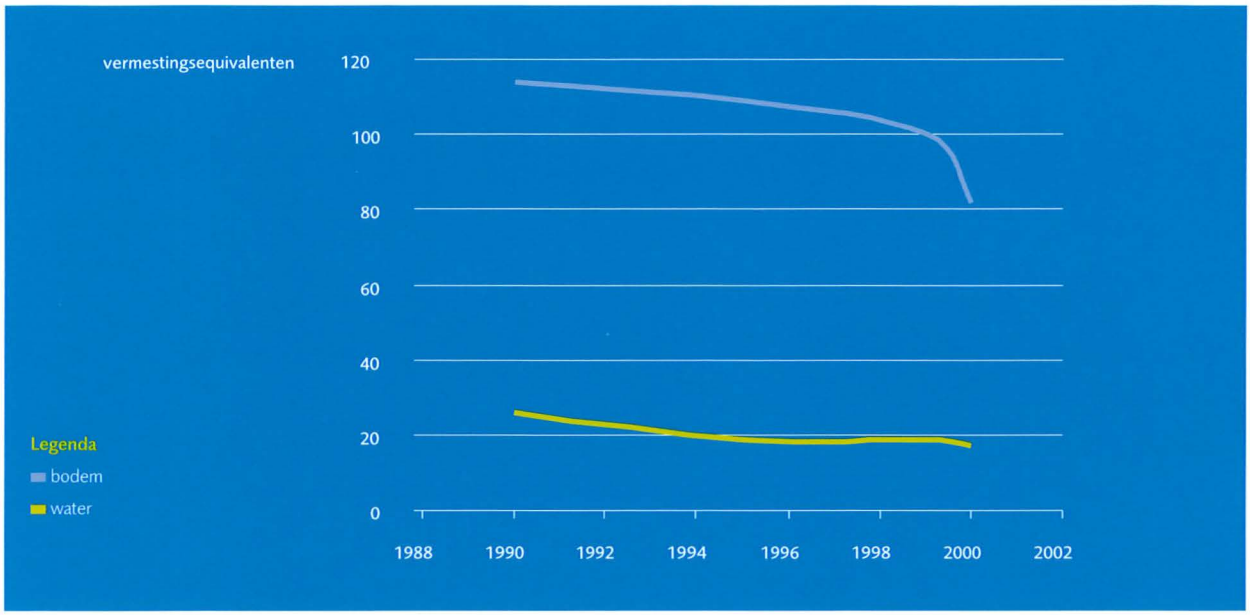
Vergelijking met het buitenland

Als het om natuur op het land gaat heeft Nederland een lage natuurwaarde in vergelijking met de meeste andere Europese landen en zeker in vergelijking met de meeste ontwikkelingslanden. Dit komt door het relatief kleine natuurlijk areaal dat nog resteert in combinatie met een grote druk op dit gebied.
Voorbeeld: Nederland heeft een natuurwaarde terrestrische ecosystemen van ca. 4%. Voor Frankrijk ligt deze naar schatting op ca. 10%, Spanje op ca. 30%, Zweden op 60% en Bhutan op 80%.

Vergelijking met doelstellingen

Er is geen kwantitatieve doelstelling vastgesteld in natuurwaardetermen. Wel is het naar verwachting mogelijk om de generieke natuurdoelstelling - het behoud van duurzame populaties van alle in 1982 voorkomende soorten - te vertalen in een natuurwaarde. Dat geldt ook voor de EHS-doelstelling.
De huidige natuurwaarde bedraagt rond de 17% (voorlopige schatting). Bij de realisatie van de EHS (met goede kwaliteit) zal deze naar verwachting stijgen naar 27-32%.

Indicator **vermesting (stikstof- en fosforbelasting)**



Korte toelichting op de indicator

De indicator brengt de belasting van het milieu in Nederland (bodem en water) met stikstof- en fosforverbindingen in beeld. De belangrijkste bron is de landbouw door het gebruik van dierlijke mest en kunstmest.

De sterke daling in 2000 wordt voor meer dan de helft veroorzaakt door minder gebruik van stikstofkunstmest.

Daarnaast leveren lozingen van de industrie en rioolwaterzuiveringen een bijdrage.

Ecosystemen worden belast, waarbij elk systeem een kenmerkende gevoeligheid heeft.

Daarbij is sprake van indirecte vermesting van de Noordzee via de rivieren.

Vergelijking met het buitenland

Door de relatief omvangrijke intensieve landbouw in Nederland is de mate van vermesting groot ten opzichte van die in andere landen.

Vergelijking met doelstellingen

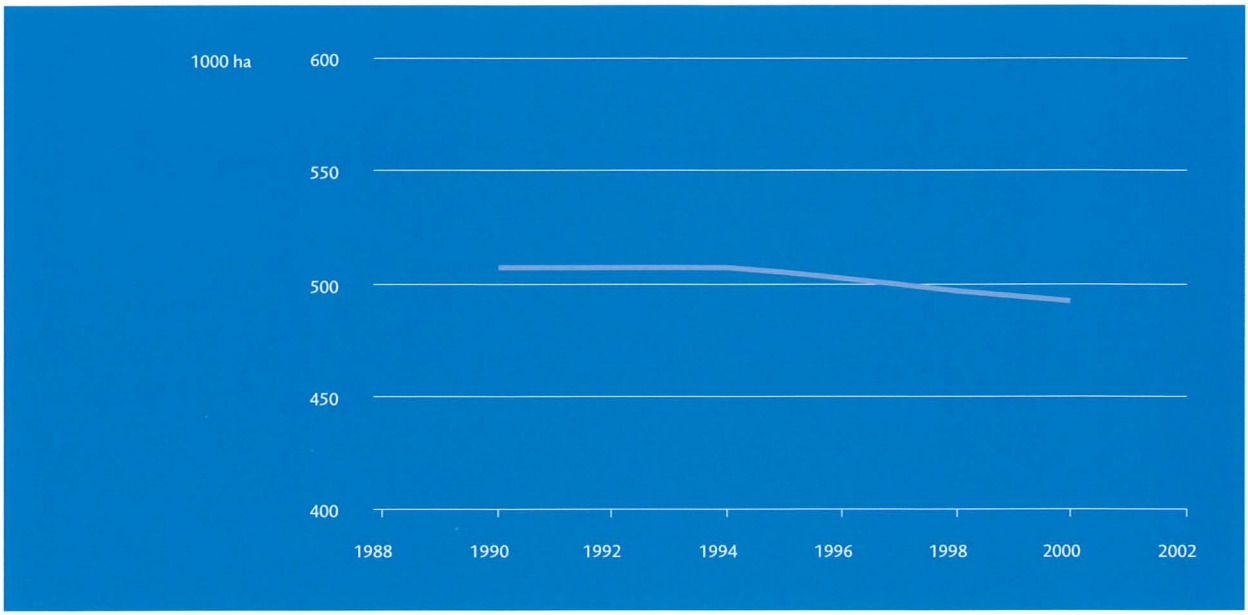
Voor de Noordzee is de beoogde reductie van de belasting (50% in 1995 ten opzichte van 1985) voor fosfor vrijwel gehaald. Daarentegen is de belasting met stikstof slechts met 20% afgenomen, hetgeen merkbare invloed heeft in de Waddenzee.

Vele doelstellingen zijn kwaliteitsgericht. In de zoete wateren worden de maximaal toelaatbare risiconormen vrijwel nergens gehaald. Dat geldt ook voor nitraatconcentraties in het bovenste grondwater in zandgronden. Dieper grondwater in natuurgebieden voldoet in het algemeen aan de streefwaarde.

Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001
- RIVM Milieubalans 2001

Indicator **areaal verdroogd natuurgebied**



Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001 en achterliggende bron: IPO/RIZA (2000)
- Inventarisatie van verdroogde gebieden 2000. IPO en RIZA, Den Haag

Korte toelichting op de indicator

Een gebied wordt als verdroogd aangemerkt als aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is, de kwel onvoldoende sterk is of als in het gebied water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd in een poging ecologische waarden te garanderen.
Circa 40% van de inheemse planten wordt bedreigd door verdroging.
Verdroging treedt vooral op door maatregelen ten behoeve van de ont- en afwatering van de landbouw en de winning van grondwater voor consument en industrie.
Over het aantal hectaren, dat verdroogd is en was, bestaat onzekerheid. In 2000 was circa 15.000 ha (3%) hydrologisch geheel hersteld. Ecologisch herstel ijlt na. Voor 185.000 ha zijn projecten in uitvoering of uitgevoerd.

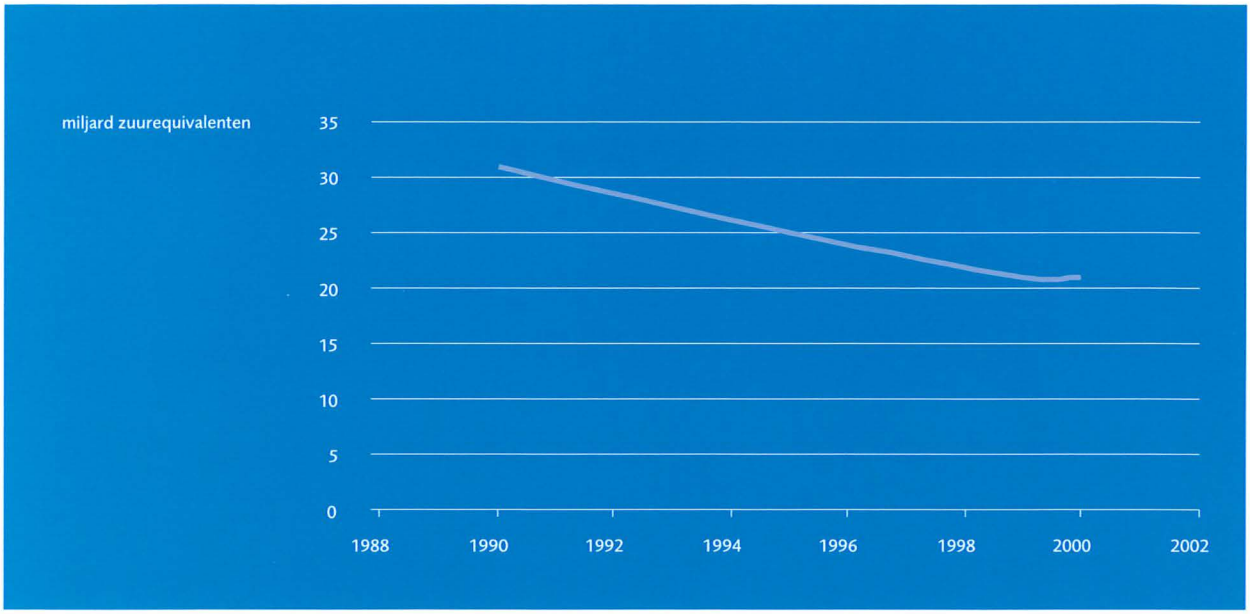
Vergelijking met het buitenland

Verdroging treedt ook op in het buitenland. Bekende voorbeelden zijn het Aralmeer, grote gebieden in Spanje en andere landen rond de Middellandse Zee. Een vergelijking is niet goed uitvoerbaar.

Vergelijking met doelstellingen

Doelstellingen zijn: een afname in 2000 van 25% ten opzichte van 1986 en een afname van 40% in 2010. Verondersteld wordt dat het verdroogd areaal in 1986 gelijk is aan 1994, het eerste jaar van een uitgebreide inventarisatie.

Indicator **verzurende emissies**



Korte toelichting op de indicator

Emissie van verzurende stoffen in Nederland omvat: NH_3 (44%), NO_x (43%) en SO_2 (13%). Deze percentages zijn gebaseerd op het potentieel verzurend vermogen van deze stoffen.

De indicator heeft betrekking op de Nederlandse bijdrage aan een voornamelijk nationaal ecologisch probleem, zij het dat er binnen Europa sprake is van een belangrijk grensoverschrijdend effect. Meer dan 40% van de verzurende depositie in Nederland heeft een buitenlandse bron.

Doelgroep	Bijdrage aan totaal in %
Land- en tuinbouw	42
Verkeer	32
Industrie	14
Overige	12

Vergelijking met het buitenland

De combinatie van een dichtbevolkt land en dus een relatief klein oppervlak met veel transport en intensieve landbouw leidt tot een relatief hoge mate van verzuring in Nederland t.o.v. vele andere landen.

Absolute emissies per land vormen geen vergelijkingsbasis, emissiefactoren wel. In het algemeen gesproken loopt Nederland daarmee niet achter bij andere Westerse landen.

Vergelijking met doelstellingen

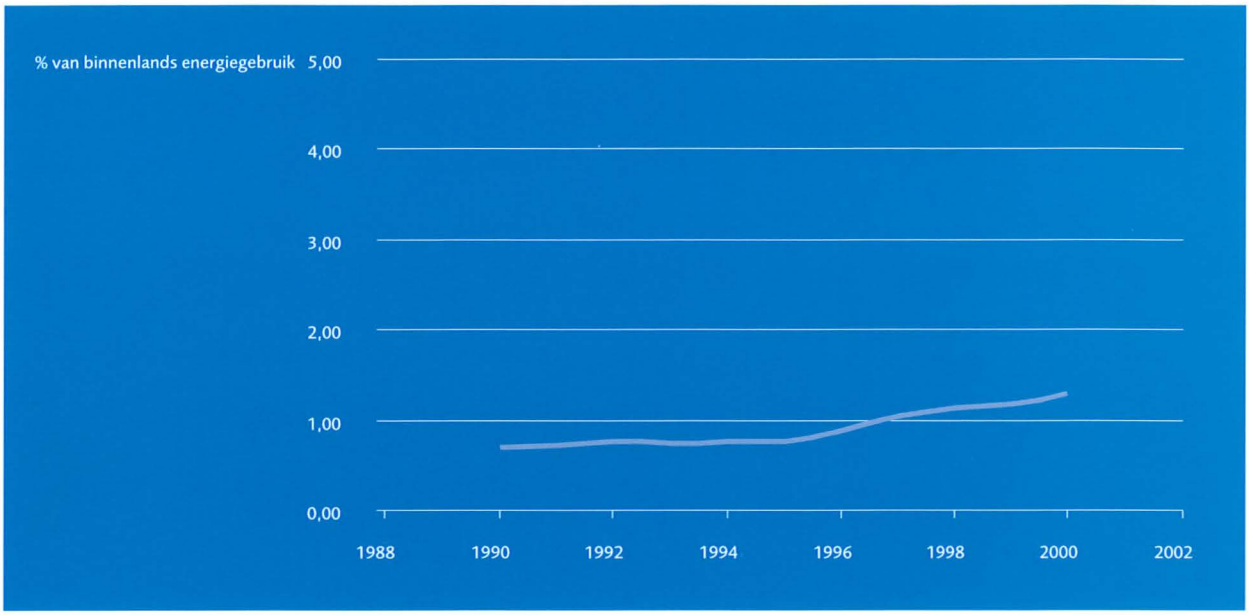
De doelstelling voor SO_2 voor 2000 is gehaald. Voor NH_3 en NO_x zijn de doelstellingen voor 2005 nog niet gehaald. Bovendien vragen de geformuleerde streefbeelden nog meer reductie, waartoe in het NMP4 scherpere doelstellingen voor 2010 en later zijn geformuleerd.

Stof	Emissie 2000 In miljoen kg	Doelstellingen
NH_3	157	80 (in 2005), 100 (in 2010), 30-55 (in 2030)
NO_x	421	249 (in 2005), 231 (in 2010)
SO_2	91	92 (in 2000), 46 (in 2010)

Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001
- RIVM Milieubalans 2001

Indicator **aandeel hernieuwbare energiebronnen**



Korte toelichting op de indicator

Het betreft het aandeel van stromingsenergie (waterkracht, wind, zon, warmtepompen) plus bio-energie (de hernieuwbare organische fractie bij afvalverbranding en biomassa) in de totale energievoorziening van Nederland.

Bio-energie levert met 76% de grootste bijdrage. In 2000 is de bijdrage stromingsenergie het sterkst toegenomen.

Vergelijking met het buitenland

Voor vergelijkingen is er het probleem van verschillen in definities. Het merendeel van de landen heeft geen kwantitatieve doelstellingen.

Nederland moet naar verhouding hoge kosten maken voor realisatie van inzet van hernieuwbare energie.

Als grootschalige waterkracht niet meegerekend wordt doet Nederland het beter dan bijvoorbeeld België, Frankrijk en Duitsland en minder dan bijvoorbeeld Oostenrijk, Denemarken, Zweden en Spanje. Het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsvoorziening ligt boven EU15 gemiddelde.

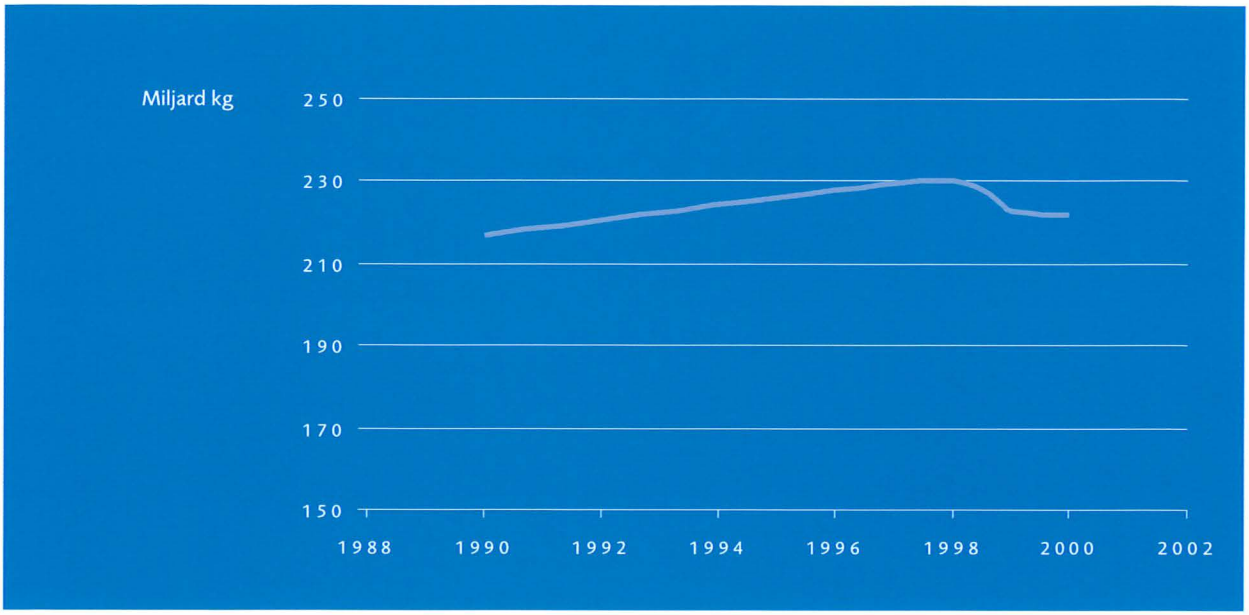
Vergelijking met doelstellingen

Doelstellingen zijn: in 2010: 5% en in 2020: 10%. De ontwikkelingen tot nu toe blijven daarbij achter.

Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001 en achterliggende bronnen (CBS en NOVEM (2001) en NOVEM (1999)
- EEA website

Indicator **broeikasgasemissies Nederland**



Korte toelichting op de indicator

Doelgroep	Bijdrage aan totaal in %
Industrie	31
Energiesector	23
Verkeer	16
Landbouw	11
Consumenten	10
Afvalbedrijven	5
Overige	4

Emissies van broeikasgassen in Nederland omvat: CO_2 (80%), CH_4 (9%), N_2O (8%), HFK's, PFK's en SF_6 (samen 3%).
Er zijn verschillende methodieken, die tot kleine verschillen leiden, maar wel dezelfde trend laten zien. In dit geval is de IPCC-methodiek, inclusief temperatuurcorrectie, gebruikt.

De indicator heeft betrekking op de Nederlandse bijdrage aan een voornamelijk mondiaal ecologisch probleem.

Vergelijking met het buitenland

1999	emissie $CO_2 + CH_4 + N_2O$ per inwoner (1000 kg CO_2-eq)
Nederland	12,5
EU	10,8
VS	22,7
Afrika	2,7
wereld	5,8

Een vergelijking is alleen zinvol voor een relatieve maat. In dit geval is gekozen voor de emissie (binnen de grenzen en dus niet van de consumptie) per inwoner. Nederland heeft relatief veel energie-intensieve industrie.

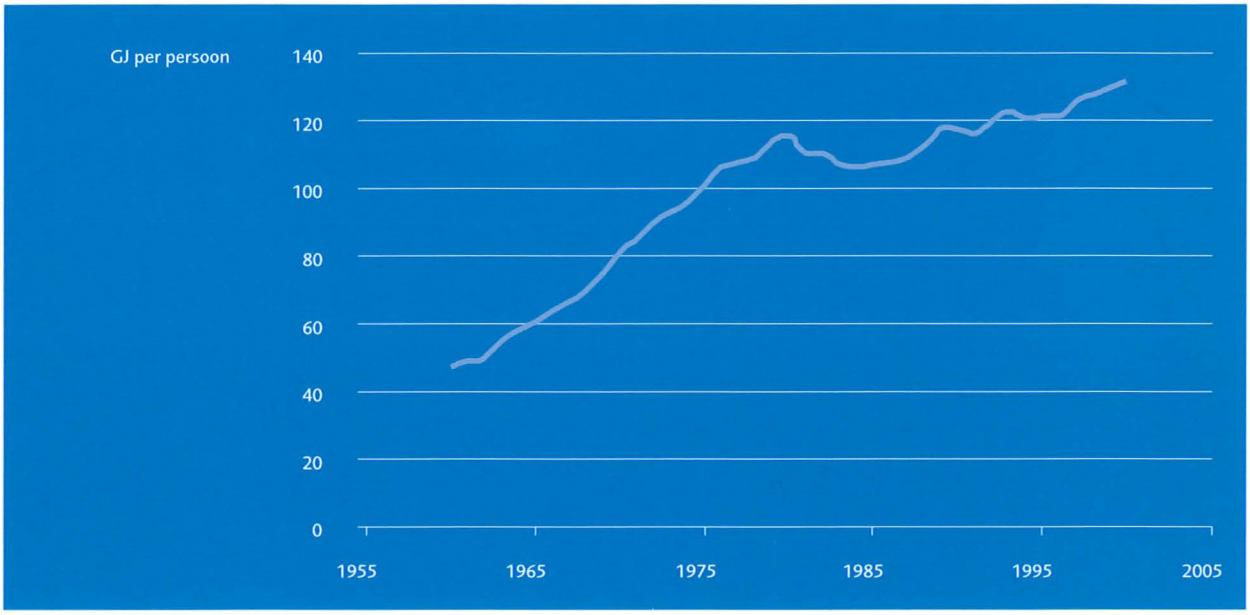
Vergelijking met doelstellingen

De doelstelling voor 2000 was een reductie t.o.v. 1990 van 3% en deze is niet bereikt.
De doelstelling voor 2010 (of periode 2008-2012) volgens Kyoto is een reductie van 6% t.o.v. 1990.
De helft van de daartoe benodigde beleidsinspanning moet binnen Nederland worden gerealiseerd.
Van alle EU-landen is Nederland relatief (met 40%) het verst verwijderd van de Kyoto-doelstelling (RIVM, MV5).
Het streefbeeld gaat verder. In het NMP4 worden reducties van 40-60% genoemd.

Bronnen van informatie

- RIVM/CBS Milieucompendium 2001
- Olivier J.G.J., J. Spakman and J.C. v.d. Berg Greenhouse gas emissions in The Netherlands 1990-1998, RIVM-report 773201002
- IEA, CO_2-emissions from fuel combustion 1971-1999 (2001 edition)

Indicator **energiegebruik door consumptie**



Bronnen van informatie

- Milieubalans 99 (1999) RIVM, Bilthoven
- K. Vringer et al (2001) Nederlandse consumptie en energiegebruik in 2030. RIVM, Bilthoven

Korte toelichting op de indicator

Het totale energiegebruik per Nederlander (dus inclusief het energiegebruik dat is geïncorporeerd in producten en diensten en het energiegebruik door Nederlanders in het buitenland) is de afgelopen 50 jaar bijna verviervoudigd. Een sterke groei vond plaats tussen 1960 en 1980 door de relatief forse groei van het autogebruik en de introductie van de centrale verwarming. Efficiency-verbeteringen aan auto's, elektrische apparaten en verwarming zijn de laatste jaren niet voldoende geweest om de groei in consumptie te compenseren.

In 1995 was de procentuele verdeling over enkele consumptiedomeinen als volgt:

Voeden	23
Woning	29
Wonen	8
Kleden	5
Persoonlijke verzorging	7
Vrije tijd en vakantie	20
Arbeid	8

Vergelijking met het buitenland

Nederlanders gebruikten in 1995 70% meer energie dan de gemiddelde wereldburger. Zij gebruiken ongeveer net zoveel energie als andere West-Europeanen.

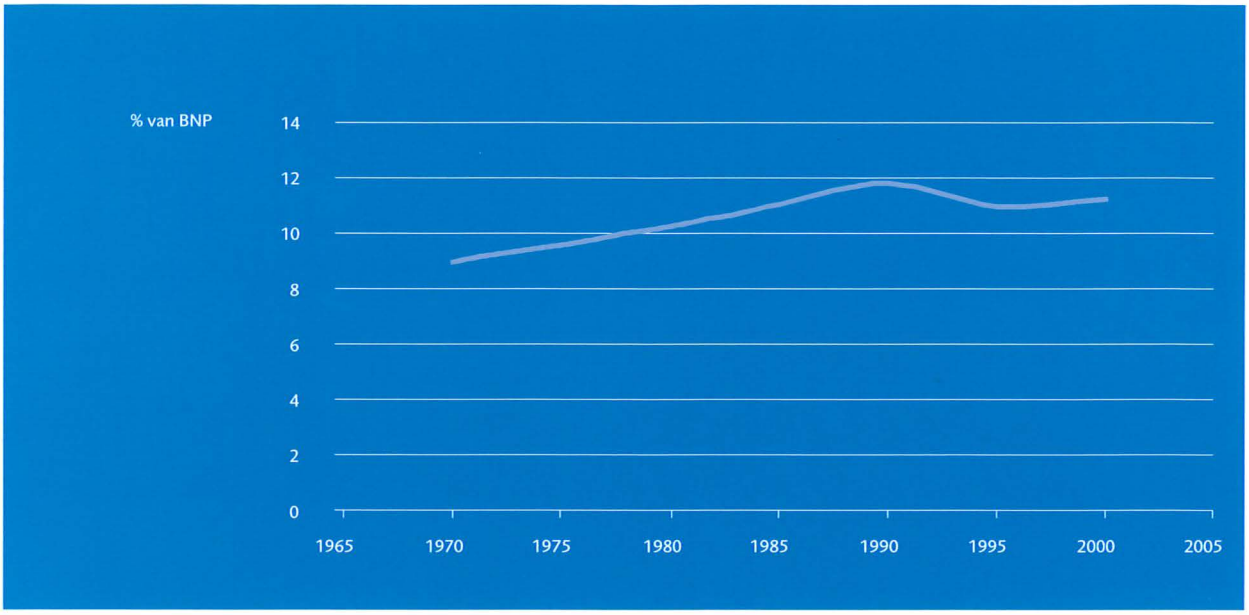
Opmerkelijk is, dat het energiegebruik binnen de grenzen van Nederland ongeveer 1,5 maal zo groot is als het energiegebruik van Nederlanders (dus inclusief import en exclusief export).

Het veel grotere verschil met consumenten in ontwikkelingslanden kan grotendeels worden verklaard uit de verschillen in inkomen. Het energiegebruik is lager dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten.

Vergelijking met doelstellingen

Er is geen doelstelling voor het totale energiegebruik van consumptie. Wel zijn er allerlei doelstellingen met betrekking tot energiebesparing (apparaten, woningen, bedrijfsprocessen, e.d.).

Indicator **ruimtebeslag consumptie Nederlanders**



Bronnen van informatie

- Ros J.P.M. (ed.) Rapport Voetafdrukken van Nederlanders, RIVM-rapport 251701040 (2000)
- Elzenga J.G., J.P.M. Ros en A.F. Bouwman. Het ruimtebeslag van Nederlanders 1995-2030, RIVM-rapport 408129010 (2000)

Korte toelichting op de indicator

Ruimtebeslag van Nederlanders is in deze context landgebruik. Het betreft naast de (directe) leefruimte vooral het (indirecte) ruimtebeslag van de landbouw voor voedsel en van bosbouw voor houtproducten. Een groot deel daarvan wordt geïmporteerd en ligt dus buiten onze grenzen.
Het landgebruik is gekwantificeerd op basis van consumptiegegevens van Nederlanders en specifieke productiegegevens van de landen van herkomst. De piek rond 1990 heeft te maken met andere typen veevoeder in die periode.
De ingenomen ruimte gaat ten koste van het areaal natuur en dus de ecologische waarde elders.

De veelbesproken indicator 'ecological footprint' omvat naast het ruimtebeslag (meestal met mondiaal gemiddelde productiviteiten berekend) ook de hypothetische ruimte nodig voor CO_2-opslag in biomassa.

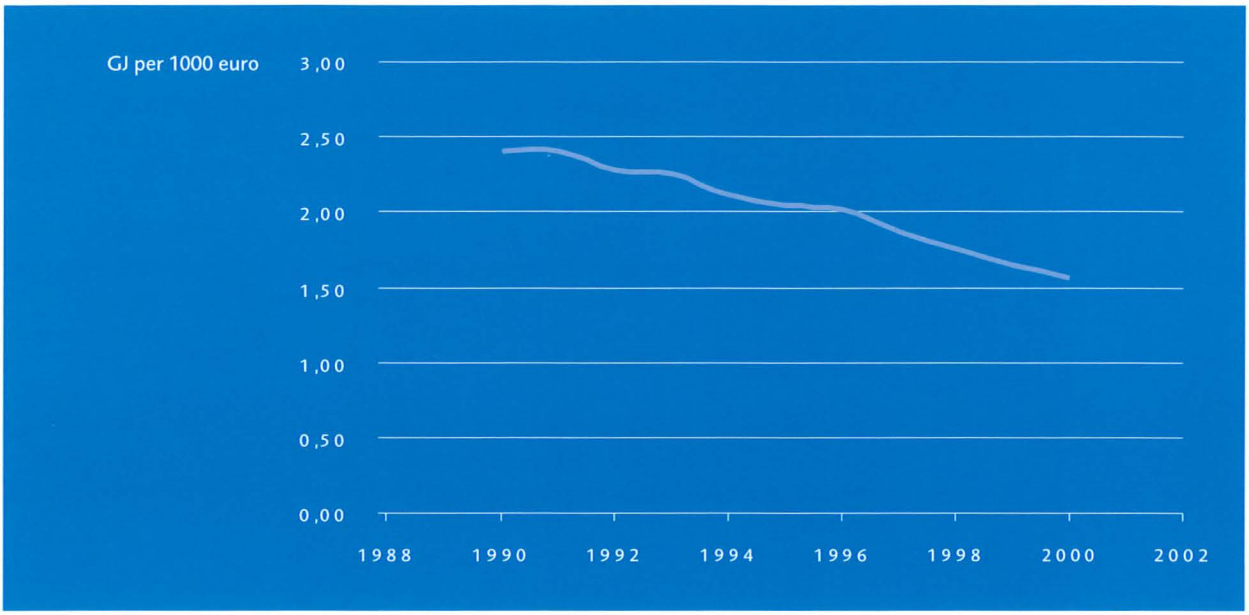
Vergelijking met het buitenland

Het ruimtebeslag van Nederlanders is vergelijkbaar met die van omringende landen en zelfs iets lager dan het wereldgemiddelde. Dat heeft vooral te maken met de hoge landbouwproductiviteit in Nederland (en West-Europa) en de relatief beperkte inzet van biomassa.
Zo ligt het beslag van Nederlanders op de mondiale agrarische productie veel hoger dan het gemiddelde per wereldburger door grote verschillen tussen arme en rijke landen.

Vergelijking met doelstellingen

Er is geen doelstelling geformuleerd. Het NMP4 stipt het kwalitatief aan.

Indicator **energie-intensiteit van de economie**



Korte toelichting op de indicator

De indicator geeft het energiegebruik in Nederland gedeeld door het bruto binnenlands product. De gemiddelde daling van de energie-intensiteit bedroeg over de periode 1990-2000 1,8% per jaar. Technische verbetering leidend tot energiebesparing bedroeg 1,3 tot 1,5% per jaar. Daarnaast is er een structuureffect. De energie-intensiteit van de sectoren verschilt aanzienlijk (bijvoorbeeld dienstensector veel lager dan industrie) en hun groei verschilt eveneens.
In absolute zin is het energiegebruik met ruim 11% toegenomen.

Vergelijking met het buitenland

Nederland heeft een energie-intensieve economie ten opzichte van andere Europese landen. Er wordt relatief veel energie in de productie van voor export bedoelde goederen gestopt. In de benchmarking van bedrijven op energie-efficiency doen vele (maar niet alle) energie-intensieve sectoren in Nederland het goed en behoren zij tot de top van de wereld.

Vergelijking met doelstellingen

De doelstelling voor energiebesparing uit de Reparatiebrief op de Vervolgnota Energiebesparing is 1,6% per jaar (1990-2000). Deze doelstelling is bevestigd in de Derde Energienota.

Bronnen van informatie

- RIVM Milieubalans 2001
- RIVM Nationale milieuverkenning 2000-2030

Overzicht

De resultaten zijn samengevat in onderstaand overzicht. Voor alle indicatoren zijn drie beoordelingen gemaakt:

1 De vergelijking met doelstellingen van beleid. Het betreft bestaande doelstellingen (soms voor grootheden, die sterk aan de indicator zijn gerelateerd), die het resultaat zijn van afwegingen met andere belangen en haalbaarheid in de tijd. Het betreft dus niet de vergelijking met eventuele streefbeelden.
2 De ontwikkeling in de tijd. Het betreft vooral de vergelijking van 2000 met 1990, waarbij ook is gelet op onzekerheidsmarges en pieken, die de trend (tijdelijk) kunnen verstoren.
3 De vergelijking met het buitenland. In het algemeen is de vergelijking gemaakt met de Westerse, ontwikkelde landen, soms alleen met EU (afhankelijk van beschikbare gegevens en hun vergelijkbaarheid).

De indicatoren zijn geordend volgens het afwegingskader. Er zijn indicatoren, die ook bijdragen aan de kwaliteit van een ander hokje in de matrix. Het doel van de ordening is echter niet meer dan op hoofdlijnen een beeld te krijgen van de evenwichtigheid in de ontwikkelingen.

Sociale aspecten

hier en nu	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
inkomensverdeling			
verwachte levensduur			
arbeidsparticipatie vrouwen			
vrijwilligers			
criminaliteit			
leefsituatieindex			
arbeidsongeschiktheid			

niet gehaald · bij benadering gehaald · gehaald

hier en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
schooluitvallers			
arbeidsparticipatie allochtonen			
zeespiegel Noordzee			

verslechterd · ongeveer gelijk gebleven · verbeterd

elders, nu en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
ODA % van BNP			
opvang asielzoekers			

slechter dan gemiddeld · middenpositie · beter dan gemiddeld

Economische aspecten

hier en nu	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
BBP per inwoner			
werkloosheid			
filekosten			
inflatie			
arbeidsparticipatie ouderen			

niet gehaald bij benadering gehaald gehaald

hier en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
staatsschuld			
leven lang leren			
uitgaven R&D			
schoolverlaters WO/HBO			
Aardgasreserve (R/P)			

verslechterd ongeveer gelijk gebleven verbeterd

elders, nu en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
investering in ontwik.landen			
import uit Afrika			

slechter dan gemiddeld middenpositie beter dan gemiddeld

Ecologische aspecten

hier en nu	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
Waddenzee			
areaal natuur			
Index natuurwaarde			

niet gehaald bij benadering gehaald gehaald

hier en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
vermesting			
verdroging			
verzurende emissies			

verslechterd ongeveer gelijk gebleven verbeterd

elders, nu en later	doel gehaald	2000 t.o.v. 1990	t.o.v. buitenland
% hernieuwb. energie			
broeikasgasemissies			
energieconsumptie			
ruimtebeslag			
energie-intensiteit			

slechter dan gemiddeld middenpositie beter dan gemiddeld

Indicator: duurzaam nationaal inkomen per inwoner

Korte toelichting op de indicator

Het duurzaam nationaal inkomen (DNI) is ontwikkeld als een correctie op het traditioneel bepaalde bruto binnenlands product (BBP) voor de milieuschade die veroorzaakt wordt door het nog niet duurzame karakter van de Nederlandse economie.
Het DNI wordt ex post modelmatig berekend. De uitkomst van de berekening is sterk afhankelijk van de *veronderstelde* normen voor het duurzame gebruik van het milieu.
Omdat de indicator verder vooral reageert op structurele veranderingen in technologie en economische structuur, verdient het de voorkeur om het DNI niet vaker dan eens per vier of vijf jaar te berekenen.
De indicator is nog volop in ontwikkeling. Thans is een experimenteel cijfer voor 1990 beschikbaar en wordt gewerkt aan 1995. Tevens vindt verder onderzoek plaats naar de aannames in het (milieu-)economische rekenmodel.

Bronnen van informatie

RIVM/CBS, Milieucompendium en Nationale Rekeningen
Ierland, Ekko C. van e.a. (eds), Economic Growth and Valuation of the Environment: A Debate, Edward Elgar, 2001
UNStat, System of Economic and Environmental Accounts: Revised Handbook, Forthcoming 2002.

Vergelijking met het buitenland

De DNI-methode is in andere landen dan Nederland nog niet toegepast en er kan dus nog geen rechtstreekse vergelijking gemaakt worden.

Vergelijking met doelstellingen

Er is geen kwantitatief doel voor het DNI, maar het uitdrukkelijke streven van Nederland naar absolute ontkoppeling (economische groei met een gelijktijdige vermindering van de druk op het milieu) betekent voor de onderhavige indicator dat we ernaar streven dat de afstand tussen het BBP en het DNI zal afnemen in de tijd.

Aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de set indicatoren

De gepresenteerde set van indicatoren voor de duurzaamheid van ontwikkelingen in Nederland is tot stand gekomen op basis van het zoeken naar evenwicht in het afwegingskader, maar daarnaast vooral door de beschikbaarheid van indicatoren, gegevens uit de monitoring, aggregatiemethoden en voorkomen op internationale lijsten. Het resultaat geeft een goed overzicht van de ontwikkelingen, maar toch zijn op diverse punten verbeteringen en aanpassingen gewenst.

Een kort overzicht van belangrijke punten:

- In de nabije toekomst wordt de status van EU-indicatoren versterkt en leidt dit mogelijk tot verplichtingen; aanpassing aan toekomstige EU-lijst is wenselijk, maar de Nederlandse set behoeft zeker niet exact hetzelfde te zijn.
- Er is verder onderzoek naar indicatoren in het hier en nu voor aspecten, die van belang zijn voor sociale kwaliteit later.
- Er is verder onderzoek gewenst naar indicatoren voor de sociaal-economische relatie met vooral arme landen (vredesmissies, vluchtelingenhulp en hulp asielzoekers, mensenrechten, diplomatie, investeren in arme landen, handelsinstituties etc).
- Verbetering van indicatoren voor kennis, zowel voor de kenniseconomie (CPB evalueert bestaande indicatoren), als voor ecologie (kennis natuurlijke systemen en schone technologie) en over sociale processen.
- Het is wenselijk te onderzoeken, of er een geagregeerde maat voor de invloed van Nederland op mondiale biodiversiteit kan worden uitgewerkt; dit biedt tevens de basis voor dit aspect in voor duurzaamheidstoetsen.
- In het algemeen geldt, dat een verdere uitwerking van causale relaties of van de samenhang in systeem-analytische kaders kan leiden tot inzicht in wat mogelijk betere indicatoren kunnen zijn; relaties met Europese en mondiale ontwikkelingen (en indicatoren) dienen te worden uitgewerkt.
- Bij de uitwerking van indicatoren, die van belang zijn voor het 'later', kan het element van beperkte scenarioberekeningen van belang zijn om de waarde van elementen in het heden voor de toekomst te kunnen aangeven; voorbeelden hiervan zijn de huidige infrastructuur en de daarmee gepaard gaande risico's bij zeespiegelstijging en neerslagverandering of de huidige instituties rond arbeidsparticipatie bij een veranderende demografische samenstelling.

In het algemeen geldt, dat de combinatie van de set indicatoren met goede analyses tot de grootste meerwaarde leidt voor goede evaluaties. Dat betekent, dat het wenselijk is de evaualtie uit te bouwen tot een duurzaamheidsbalans, waarin de relaties verder worden geanalyseerd.

Colofon

Titel
Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling
Verkenning van het rijksoverheidsbeleid

Redactie en Coördinatie
Projectteam Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling

Vormgeving
VierVier / Rijswijk

Fotografie
Suzanne van de Kerk / Den Haag

Druk en afwerking
Opmeer/De Bink/TDS v.o.f. / Leiden

Papier
Binnenwerk 135 grams Magnomat
Cover 250 grams Magnomat

Oplage
10.000 exemplaren

Publicatie van
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Centrale Directie Communicatie
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

vrom 01.0768/03-02 16825/184

Januari 2002

Meer exemplaren van de verkenning zijn onder vermelding van 16825/184
te bestellen bij het Distributiecentrum VROM, Postbus 2727, 3430 GC Nieuwegein,
telefoon 0900 – 8052, fax 0900 – 201 8052 (beiden € 0,20 p/m).

De Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling houdt zich bezig met samen leven; hier en elders, nu en later.