



Breed duurzaam contra duurzaam

Auteur(s):

Huetting, R.,
Reijnders, L.

De eerste auteur is adviseur van de Foundation sni Research. De tweede auteur is hoogleraar milieukunde aan de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit. Met dank aan Bart de Boer voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie
rhig@hetnet.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4382, pagina 808, 8 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

Het begrip duurzaamheid kent vele definities en interpretaties. Deze komen de duurzaamheid zelf niet altijd ten goede. Een smal duurzaamheidsbegrip is gewenst.

Het begrip duurzaamheid is een vertaling van 'sustainability'. Het werd in de internationale discussie geïntroduceerd in het rapport The world conservation strategy van 1980 ¹. Dit rapport had als ondertitel Living resource conservation for sustainable development. Bij de hantering van dit begrip in de World conservation strategy werd aangesloten bij een lange traditie van denken over een 'onbeperkt houdbare' evenwichtsrelatie tussen de activiteiten van de mens en zijn fysieke omgeving: het milieu. Deze werd door economen in de negentiende eeuw aangeduid in termen van stationary economy en meer recent als steady state economy, een begrip dat door Herman Daly werd geïntroduceerd.

Definities

Met het rapport-Brundtland uit 1987 werd duurzaamheid het voorwerp van een omvangrijke wereldwijde politieke discussie ². Dit debat is de helderheid van het begrip niet ten goede gekomen. In 1994 waren er al tachtig definities van duurzaamheid in omloop ³.

Deze definities zijn tot op zekere hoogte te categoriseren. Terwijl in de oorspronkelijke definitie ervan werd uitgegaan dat wat duurzaamheid is, voor zover het de toestand van het milieu betreft, objectief natuurwetenschappelijk kan worden vastgesteld, zijn er ook definities in omloop gebracht die ervan uitgaan dat duurzaamheid een subjectief begrip is ⁴. Daarnaast zijn er definities die het begrip verbreden tot de ecologische, economische en sociaal culturele bestaanskwaliteit. Zo schrijft de secretaris van de Verenigde Naties: "Sustainable development rests on three pillars: economic growth, social progress and protection of the environment and natural resources" ⁵.

Het Milieu- en natuurplanbureau van het rivm wil het verbrede begrip gebruiken voor een duurzaamheidsbalans en verwijst daarbij naar het standpunt van organisaties als het milieubureau van de Verenigde Naties (unep), de vn-commissie voor duurzame ontwikkeling, de Wereldbank, de oeso, de eu en de ser. Het rivm heeft ter voorbereiding daarvan onlangs een verkenning van een duurzaamheidsbalans uitgebracht ⁶. Bij de brede definitie zoals het rivm die wil hanteren worden 'ecologisch', 'economisch' en 'sociaal-cultureel' 'in hun onderlinge samenhang' gepresenteerd. Duurzaamheid zoals oorspronkelijk gedefinieerd in de World conservation strategy heet in deze verkenning: 'smalle duurzaamheid'.

Wisselwerking

Hieronder wordt niet ingegaan op de sociaal-culturele aspecten van het voorgestelde brede duurzaamheidsbegrip. Het is aannemelijk dat een wisselwerking bestaat tussen de sociaal-culturele kwaliteit van een samenleving en de fysieke toestand van het milieu. Maar een onzer denkt argumenten te hebben gegeven waarom de relatieve preferenties voor milieubehoud en andere doelstellingen (zoals productie) grotendeels niet kunnen worden gemeten en waarom mag worden betwijfeld of dit ooit zal lukken ⁷. Waardevolle informatie voor beleidsafwegingen kan echter wél worden gegeven op basis van veronderstelde preferenties ⁸. Het lijkt niet mogelijk om, zonder deze preferenties te kennen, met stelligheid oorzakelijke relaties te traceren aangaande de wederzijdse beïnvloeding van de sociaal-culturele omstandigheden en de toestand van de fysieke omgeving.

Conflicten en keuzes

Mede hierdoor lijkt het moeilijk om in de praktijk ecologische, economische en sociaal-culturele bestaanskwaliteiten onder één en hetzelfde concept van duurzaamheid te vangen. Het grootste gevaar van een dergelijke poging is echter dat de conflicten die inherent zijn aan het streven naar evenwicht tussen activiteiten en fysieke omgeving worden verdoezeld. De wrv heeft daar recent ook op gewezen ⁹. Het breed ingevulde begrip duurzame ontwikkeling heeft een zodanig alomvattend karakter dat het zicht wordt verhinderd op de keuzes die gemaakt moeten worden, aldus de wrv.

Het zicht op de keuzen wordt verder bemoeilijkt door de in de economische theorie reeds lang achterhaalde maar daarbuiten nog steeds gangbare vereenzelviging van economie en productie en de hieruit volgende (verkeerde) definitie van productiegroei als economische groei. Dit is een zogenoemde productivistische zienswijze waartegen met name Hennipman zich in een groot deel van zijn oeuvre heeft verzet ¹¹. Concurrerende milieufuncties zijn per definitie schaarse en dus economische goederen en zij vormen de basis van ons bestaan.

Economie gaat over keuzen uit schaarse goederen. De productivistische opvatting sluit milieufuncties buiten de economie en verdoezelt daarmee het misschien wel belangrijkste keuzeprobleem waar de mens thans voor staat. Ook het rivm-rapport definieert impliciet economie als productie en draagt daardoor - zonder enige twijfel ongewild - bij aan de verhulling van het conflict tussen productie(groei) en milieubehoud.

Het ecologisch aspect

Het rivm is gezien zijn missie het meest thuis in het ecologische aspect. Voor dit aspect wordt voorgesteld duurzaamheid weer te geven met indicatoren voor stofstromen. In dit verband worden genoemd: emissie van milieubelastende stoffen (koolstof, stikstof) en grondstoffen verbruik (co2-quota). De keuze om stofstromen als indicator te gebruiken is in lijn met de praktijk in de jaarlijkse door het rivm vervaardigde Milieubalans. Hierin wordt de omvang van de stofstromen getoetst aan normen. Deze zijn in principe wetenschappelijk onderbouwde, maar uiteindelijk politiek vastgelegde, doelstellingen aangaande de omvang van die stofstromen die geacht worden het politiek haalbare of de maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico's te weerspiegelen. Daarnaast zullen, zo is ons van rivm-zijde verzekerd, ook voorraden en ecologische draagkracht een rol gaan spelen.

Ecologische draagkracht

Ecologische draagkracht en voorraden zijn belangrijk om te bepalen of er sprake is van een evenwichtsrelatie tussen milieu en productie. Instandhouding van de ecologische draagkracht waarborgt de systemen die het leven mogelijk maken en die voor de beschikbaarheid van vitale milieufuncties zorgen. Het belang van voorraden en de specificatie daarvan wordt geïllustreerd door het visserijbeleid aangaande de kabeljauw. Daarbij werd geen rekening gehouden met de leeftijdsopbouw van de visstand en de grootte van de vissen vergeleken met hun prooien ¹¹, noch met variaties in het klimaat. Daardoor is de populatie kabeljauw ingeklapt. Het productieniveau ligt ver onder het duurzaamheidsniveau dat had kunnen worden bereikt en de reële prijsstijging is naar alle waarschijnlijkheid groter dan de onvermijdelijke stijging die zou zijn opgetreden bij tijdige overgang op een duurzaam vangstniveau.

Het economisch aspect

In de Verkenning van een duurzaamheidsbalans wordt als voordeel gezien dat naast ecologische factoren ook de productie, de verdeling daarvan en sociaal culturele factoren die bijdragen aan de bestaanskwaliteit in beschouwing worden genomen. Bij bepaling van desbetreffende indicatoren zijn volgens de Verkenning wereld-beelden nodig om aan die indicatoren volledigheid en betekenis te geven. Als voorbeelden van mogelijke indicatoren worden onder meer genoemd; gewogen bnp-groei, het duurzaam nationaal inkomen (dni), mondiale inkomensverdeling, en vn-indices als de human development index en de human poverty index, de indexen voor respectievelijk ontwikkeling en armoede.

Wereldbeelden

Met name productie(groei) zoals gemeten in het bnp en milieubehoud kunnen conflicteren. De discussies over productie gaan over het niveau ervan van jaar tot jaar, waarbij verhoging van het niveau de inzet is, handhaving wordt bestempeld als uiterst ongewenste stagnatie van de vooruitgang en verlaging als rampzalig. Bij de toestand van onze fysieke omgeving, die in honderden miljoenen jaren is geworden tot wat het nu is, zitten we op een geologische tijdschaal. Het gaat daar om zeer lange termijnen. Bij duurzaamheid, gedefinieerd als het onbeschadigd doorgeven van vitale milieufuncties van generatie op generatie, gaat het eveneens om zeer lange termijnen. Er bestaat duidelijk een ernstig conflict tussen de wensen voor productie op korte termijn en de wens de levensomstandigheden voor komende generaties niet in gevaar te brengen. Door deze conflicterende doelstellingen onder één en hetzelfde hoedje 'duurzaamheid' te brengen bestaat het gevaar dat onvermijdelijke keuzen worden verhuld, hetgeen niet bevorderlijk is voor een open besluitvorming waarbij het onvermijdelijke offer van hetzij minder duurzaamheid hetzij minder productie op korte termijn niet wordt verzwegen.

Wat de wereldbeelden betreft, zou in de eerste plaats moeten worden gedacht aan veruit het meest dominante wereldbeeld namelijk het verwelijken van economische groei, (verkeerd) gedefinieerd als de toeneming van de productie zoals gemeten in het standaard nationaal inkomen ¹². Dit streven krijgt de hoogste prioriteit in het beleid van alle landen van de wereld. Het beleidsstandpunt is dat de productie moet toenemen om de ruimte te scheppen voor de financiering van het milieubehoud. Het is dienstig wanneer het rivm duurzaamheid-

indicatoren plaatst in het kader van dit dominante wereldbeeld en daarbij aandacht schenkt aan de volgende gegevens:

» het samengaan van productiegroei en milieubehoud is weliswaar theoretisch niet uitgesloten maar vereist een technologie die voldoende schoon is, vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen niet uitput, substituten vindt voor niet vernieuwbare hulpbronnen, voldoende ruimte laat voor het overleven van planten- en diersoorten en in reële termen goedkoper is dan de huidige technologie. Duurder in reële termen betekent immers een rem op de groei. Het voldoen aan al deze voorwaarden lijkt nauwelijks denkbaar voor al onze activiteiten. In ieder geval is zo'n technologie thans nog niet beschikbaar. Speculeren hierop is een gok met als inzet de levensomstandigheden van onze kindskinderen en dus in strijd met het verzorgingsbeginsel, dat de kern vormt van duurzaamheid;

» ruim een kwart van de activiteiten, gemeten in mensjaren, zoals bestuur, cultuur en rechtshandhaving, draagt niet bij tot de productiegroei. Rond een derde levert een matige bijdrage. Het overgrote deel van de groei wordt gegenereerd door de activiteiten die het milieu bij de productie en consumptie het meest belasten, zoals landbouw, wegenbouw, (petro)chemie, metaal en nutsbedrijven. Dit blijkt uit een onderzoek van het basismateriaal van de nationale rekeningen ¹³;

» bij een gegeven technologie stijgen de kosten van een product sterk progressief naarmate men milieumaatregelen verder doorvoert en daarmee het rendement vergroot. Uiteraard levert verbetering van de technologie hogere rendementen op. Maar naarmate de productie groeit moet ook het rendement van de maatregelen omhoog om dezelfde kwaliteit van het milieu te handhaven, terwijl het gegeven van progressief oplopende kosten blijft bestaan. Er is dus sprake van een wedloop tussen technologie en productiegroei, waarvan de afloop niet kan worden voorspeld, dus - alweer - van een gok die in strijd is met het voorzorgsbeginsel;

» de productiegroei wordt niet goed gemeten omdat de kosten van herstel van door productie en consumptie veroorzaakte milieuschade voor een onbekend groot deel wordt geboekt als toegevoegde waarde;

» een grove raming van een duurzaam productieniveau voor de wereld bij de thans beschikbare technologie door Tinbergen en Hueting komt op vijftig procent van het huidige niveau ¹⁴. Een veel geavanceerder raming door Verbruggen e.a. voor Nederland komt uit op dezelfde orde van grootte ¹⁵.

Korte en lange termijn

Er zijn thans reeds verschillende regio's in de ontwikkelingslanden waar het prevaleren van de wensen voor productie op korte termijn boven de wens voor een op lange termijn houdbare productie heeft geleid tot een productieniveau dat, naar alle waarschijnlijkheid, veel lager is dan het haalbare duurzame niveau. Oorzaken zijn met name overstromingen, droogte en verlies van bodem als gevolg van ontbossing op grote schaal, verandering van het microklimaat, overbegrazing, verzilting en erosie. Maar ook het visserijbeleid in Noordwest-Europa levert hiervan voorbeelden. Zo heeft het laten prevaleren van de korte termijn rentabiliteit van de vloot geleid tot het verdwijnen van de houting, de vleet, de elft en de steur uit de Nederlandse wateren; deze worden ook elders in Noordwest-Europa niet of nauwelijks meer aangetroffen ¹⁶. Ook andere soorten, zoals de paling, zijn sterk in aantal verminderd. Net als bij de kabeljauw (zie hierboven) ligt het productieniveau bij de genoemde soorten ver onder het duurzame niveau dat had kunnen worden bereikt en de prijs waarschijnlijk ver boven de duurzaamheidsprijs.

Besluit

Uit het voorgaande trekken wij de conclusie dat de voorkeur moet worden gegeven aan een duurzaamheidsbegrip dat samenvalt met wat in de rivm-notitie 'smalle duurzaamheid' heet. Aldus gedefinieerde duurzaamheid heeft een gemeenschappelijke basis met het eerdergenoemde duurzaam nationaal inkomen. Bij een besluit dit begrip in de duurzaamheidsbalans te hanteren dient het epitheton 'smalle' te vervallen, omdat het ten onrechte suggereert dat hier sprake is van een onvolledig duurzaamheidsbegrip. Hanteren van het begrip brede duurzaamheid genereert gemakkelijk een rookgordijn dat de conflicten over concurrerende doelstellingen verdoezelt. Daarmee is een open politieke besluitvorming niet gediend.

[10](#)

1 IUCN, UNEP en WWF, The world conservation strategy, WWF, Gland, 1980.

2 G.H. Brundtland e.a., Our common future, Oxford University Press, Oxford, 1987.

3 D. Mebratu, Sustainability and sustainable development, Historical and conceptual review, Environmental impact assessment review, jrg. 18, 1998, blz. 493-520.

4 Zie voor Nederland bijvoorbeeld: wr, Duurzame risico's een blijvend gegeven, Sdu,

5 K. Annan, The secretary-general message on world environment day, Verenigde Naties,

6 RIVM, Verkenning van een duurzaamheidsbalans, Bilthoven, 2002.

7 Zie R. Hueting, Nieuwe schaarste en economische groei, Agon Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1974, en latere publicaties.

8 R. Hueting en B. de Boer, Environmental valuation and sustainable national income according to Hueting, in: E.C. van Ierland e.a. (red.), Economic growth and valuation of the environment, a debate, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, blz. 17-77.

9 WRR, Duurzame ontwikkeling; bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid, Sdu, Den Haag, 2002.

10 P. Hennisman, Doeleinden en criteria, in: J.E. Andriessen en M.A.G. Meerhaeghe (red.), Theorie van de economische politiek, Stenfert Kroese, Leiden, 1962.

11 A. Longhurst, Cod: perhaps if we all stood back a bit?, Fisheries Research, jrg. 38, 1998,

12 De goede definitie van economische groei en succes is uiteraard: toeneming van de behoeftebevrediging, oftewel de welvaart.

13 R. Hueting, Some comments on the report, 'A low energy strategy for the United Kingdom', Paper prepared for the Working party on integral energy scenario's, Den Haag, 20 mei 1981; R. Hueting, P. Bosch en B. de Boer, Methodology for the calculation of sustainable national income, Statistische Onderzoeken, M 44, CBS/Sdu, Den Haag, 1992.

14 J. Tinbergen en R. Hueting, GNP and market prices: wrong signals for sustainable economic success that mask environmental destruction, in: R. Goodland e.a. (red.), Environmentally sustainable economic development, UNESCO, Parijs, 1991.

15 H. Verbruggen, R. Gerlach, M.W. Hofkes en R.B. Dellink, Duurzaam rekenen, ESB Dossier, 15 maart 2001, blz. D17 -D19.

16 W.J. Wolff, The S.E. North Sea loss of vertebrate fauna during the last 2000 years, Biological conservation, jrg. 95, 2000, blz. 209 -217.