

Kan meten de wereld redden?

ERIK PAREDIS

De BRTN zendt al jaren enkele keren per dag beursberichten uit. Met uitzondering van de berichten voor duivenliefhebbers moeten het zowat de enige nieuwsfeiten zijn die zonder duiding de wereld worden ingestuurd. Men zou zich kunnen afvragen wat er gebeurt als de BRTN naast de Dow Jones-index, de Bel-20-Index en de korte- en langetermijnrente, plots dagelijks op dezelfde manier sociale, institutionele of milieugegevens begint uit te zenden: bijvoorbeeld hoeveel mensen er onder de armoedegrens leven, hoeveel politieke benoemingen er die dag waren, of hoeveel afval er geproduceerd werd. Zou dat op termijn het gedrag van mensen beïnvloeden? Zou voortdurende aandacht voor dat soort informatie het beleid veranderen?

Dat is in elk geval de hoop van politici, wetenschappers en actiegroepen die wereldwijd bezig zijn met de ontwikkeling van zogenaamde *indicatoren voor duurzame ontwikkeling* (IDO's). IDO's zijn cijfergegevens die aanduiden hoe de wereld er onder andere op sociaal, economisch, milieu- of institutioneel vlak aan toe is. Goede en juiste informatie daarover zou beleid en gedrag in een duurzamer richting moeten sturen.

Het trachten 'meten', het trachten in cijfers vastleggen van duurzame ontwikkeling is een typisch fenomeen van de laatste jaren. Vijf jaar na de UNCED-conferentie is er over duurzame ontwikkeling nog altijd maar een vage consensus. Men is het erover eens dat het om een ontwikkeling gaat die de kwaliteit van het leven van mensen in Noord en Zuid verbetert, die de draagkracht van de ecosystemen niet overschrijdt en die ook aan de generaties na ons een goede levenskwaliteit garandeert.

Maar wat betekent dit concreet? Betekent het dat men kiest voor een open handelssysteem en voor een groeiende economie? Of vraagt het juist de uitbouw van lokale, sterk op zelfvoorziening gerichte economieën? Betekent het

dat er nood is aan een soort wereldregering die in het oog houdt of we de goede richting uitgaan? Of vraagt het juist verregaande herverdeling van macht naar het lokale niveau? Welk soort landbouw vraagt duurzame ontwikkeling? Welk soort energievoorziening?

Het gebrek aan consensus daarover en het gebrek aan beleid dat eruit voortvloeit, worden vaak vergoelijkt met de opmerking dat er eerst meer en betere informatie moet zijn over hoe de wereld eraan toe is. Impliciet lijkt de hoop te leven dat meer en betere gegevens duidelijk zullen maken welke beleidsbeslissingen of gedragsveranderingen noodzakelijk zijn. IDO's zijn dan ook bedoeld als beleids- en communicatieinstrumenten: ze moeten richting geven aan het beleid, evaluatie achteraf mogelijk maken, en belangrijke trends ook makkelijker communiceren aan de bevolking.

In dit artikel vergelijk ik enkele manieren om duurzaamheid te meten. Ze zijn stuk voor stuk recent en nu volop in opgang. Daarbij is het de bedoeling duidelijk te maken dat het uitwerken van om het even welk indicatorensysteem vertrekt van een reeks normatieve vooronderstellingen over duurzame ontwikkeling. Als dus een overheid een indicatorensysteem wil ontwikkelen om het beleid te helpen sturen, zou men een maatschappelijk debat verwachten over welke indicatoren wel of niet gewenst zijn. Dat debat is momenteel vrijwel onbestaande, en dat is spijtig. Want de ontwikkeling van IDO's staat nog in de kinderschoenen en de mogelijkheden voor een vroegtijdige inbreng van maatschappelijke groepen liggen dus nog open.

In het eerste deel van dit artikel ga ik in op enkele voorstellen van indicatoren die ontwikkeld zijn in kringen van maatschappijkritische wetenschappers en NGO's. Eerst komen enkele indicatoren aan bod die voorgesteld worden in het verlengde van het concept milieugebruiksruimte. Daarna is er ruim aandacht voor de *ecological footprint*, de ecologische voetafdruk, ontwikkeld door Matthias Wackernagel en William Rees, Canadezen werkzaam aan de universiteit van British Columbia (Vancouver). Vooral in kringen van NGO's maakt hun concept momenteel furore. Dit soort voorstellen om duurzaamheid te meten, gaat ervan uit dat duurzame ontwikkeling een fundamentele ommekeer vraagt in maatschappelijk en persoonlijk denken en handelen.

De IDO's die in het tweede deel van het artikel aan bod komen, zijn van een heel andere orde. Ze vertrekken vanuit een internationale politieke consensus over duurzame ontwikkeling. Het gaat om IDO's die ontwikkeld worden in de *Commission Sustainable Development (CSD)*, de commissie die binnen de Verenigde Naties waakt over de afspraken van Rio¹. De CSD is het belangrijkste internationale forum dat aan IDO's werkt. Elf landen, waaronder België, begonnen op vraag van de CSD met het uittesten van een lijst van 134

¹ De CSD werd opgericht tijdens UNCED. De CSD komt jaarlijks samen en bekijkt dan op basis van nationale rapporten hoever de verschillende lidstaten gevorderd zijn met de uitvoering van de afspraken van Rio. Momenteel zijn 53 staten, waaronder België, lid van de CSD.

indicatoren voor duurzame ontwikkeling (IDO's). De VN hopen in het jaar 2000 een internationaal aanvaarde lijst met IDO's te kunnen aanbieden aan de lidstaten. Ik zal proberen duidelijk maken op welke vooronderstellingen die lijst gebaseerd is en wat de consequenties ervan zijn voor een beleid voor duurzame ontwikkeling.

1. De politieke haalbaarheid van duurzaamheid

De macht die kan uitgaan van goed gekozen indicatoren wordt de laatste maanden in België bewezen bij de discussies over magistratuur en politieke cultuur. In het geval van de magistratuur heeft de indicator 'politiek benoemde magistraten' zeker meer gewicht gekregen. In het geval van de politieke cultuur krijgt de indicator 'cumulatie van politieke functies' veel aandacht. Met andere woorden: wie erin slaagt zijn indicator op te dringen, kan op het beleid wegen.

In de loop van de laatste jaren werden door maatschappijkritische wetenschappers en NGO's nieuwe concepten uitgewerkt om duurzame ontwikkeling te operationaliseren, tastbaarder te maken, om op die manier een stem te verwerven in het debat over welke richting het uitmoet met de wereld. Meestal vertrekken die voorstellen van de eenvoudige vaststelling dat de menselijke samenleving altijd zal afhangen van datgene waarvan de natuur haar kan voorzien. Dat gaat zowel om voedsel- of energievoorziening, als om het opnemen en verwerken van allerlei afvalstromen. Steeds groeiende productie en consumptie zijn niet mogelijk in een begrensde wereld. "De premisse dat de menselijke maatschappij een subsysteem is van de ecosfeer, dat mensen ingebed zijn in de natuur, is zo eenvoudig dat er meestal aan voorbijgegaan wordt, of dat ze opzijgeschoven wordt als te voor de hand liggend om relevant te zijn. Maar als we dit 'voor de hand liggende' inzicht serieus nemen, dan leidt dat tot verregaande conclusies." (Wackernagel en Rees 1996, 4).

Eén van die conclusies is dat de productie- en consumptiepatronen van de industrielanden onhoudbaar zijn en ten gronde hervormd moeten worden². De pogingen om de implicaties daarvan te begrijpen, hebben geleid tot nieuwe analytische instrumenten (Mayo en Robins 1996, 6).

Het begrip 'voedselkilometers' is zo'n voorbeeld. Het werd gebruikt door de Alternatieve Konsumenten Bond in haar campagne 'Hoeveel kilometers eet jij vandaag?'. Het idee erachter is dat in een duurzame wereld de afstand tussen productie en consumptie liefst zo klein mogelijk is, omwille van grondstoffen- en energiegebruik, maar ook omwille van de relatie tussen producent en consument. Ter illustratie: een blik tomatensoep zou 22.000 kilometer afleggen,

.....

2 Agenda 21, het actieprogramma van de UNCED-conferentie, stelt in hoofdstuk 4: "Hoewel armoede leidt tot bepaalde vormen van belasting van het milieu, ligt de belangrijkste oorzaak van de steeds verdergaande aantasting van het mondiale milieu echter bij de niet-duurzame consumptie- en productiepatronen van met name de geïndustrialiseerde landen. Dit geeft reden tot grote bezorgdheid, aangezien hierdoor de armoede en de ongelijkheid worden vergroot." (Verenigde Naties 1992, 42)

met zijn soepballetjes uit de VS, smaakversterker uit Japan, zetmeel en zout uit Nederland, voedingszuur uit China en tomaten en tomatenpuree uit Zuid-Italië.

Ik ga hierna dieper in op de indicatoren die voorgesteld worden door *Friends of the Earth* in het kader van het concept milieugebruiksruimte en op de *Ecological Footprint*, een recent ontwikkelde indicator die aan een succescarrière begonnen is.

1.1. Van een kleinere ecologische rugzak...

De voorstellen van de internationale milieuvereniging *Friends of the Earth* (FoE) worden uitgewerkt in de studie *Naar een duurzaam Europa*, een studie die het controversiële begrip milieugebruiksruimte tracht te operationaliseren. Het begrip is ontwikkeld door de Nederlandse econoom Opschoor. De 'milieugebruiksruimte' (MGR) is de totale hoeveelheid van natuurlijke rijkdommen op aarde (zoals energie, hernieuwbare en niet-hernieuwbare grondstoffen, landbouwgrond, bossen...) die door de mensheid gebruikt kunnen worden zonder de toegang van toekomstige generaties tot dezelfde hoeveelheid te belemmeren. De MGR is kwantificeerbaar, volgens FoE. Iedereen op aarde heeft bovendien recht op eenzelfde hoeveelheid MGR.

Vooraf de poging tot kwantificering van de MGR heeft reacties losgemaakt. De conclusies van het Wuppertal Instituut, dat de studie uitvoerde voor FoE, zijn inmiddels ruim bekend: om binnen de MGR te blijven, moeten op Europees vlak zowel het primaire energiegebruik, het gebruik van niet-hernieuwbare materialen (cement, ruw ijzer, aluminium, chloor), het land- en houtgebruik tegen 2010 dalen tussen de 15 en 30%, en later nog verder afnemen. De kritiek heeft zich vooral op die cijfers gefocust: ze zouden op te wankelende wetenschappelijke gronden gebaseerd zijn (Korthals 1994), ze leiden tot een ecotechnocratische benadering van de milieuproblematiek (Korthals 1994) of tot moralisme (Achterhuis 1995), of ze hebben geen oog voor de gevolgen op sociaal en werkgelegenheidsvlak (Joekels 1997).

Ik ga hier niet in op deze kritieken³ of op de vraag hoeveel het verbruik van de verschillende natuurlijke rijkdommen nu precies moet dalen. Wel op de vaststelling dat FoE vanuit hun vertrekpunt interessante indicatoren aanreiken om het industriële productie- en consumptiepatroon in andere banen te leiden. Hun uitgangspunt is dat dat moet gebeuren door aan de 'ingang' van de

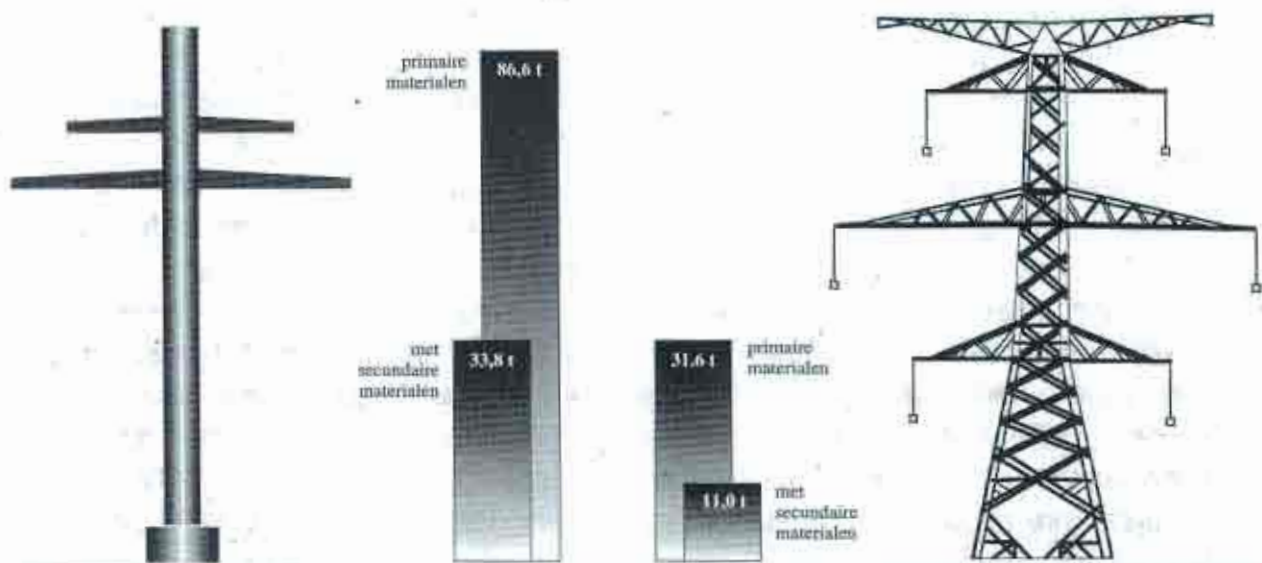
3 Ze zijn niet helemaal onterecht, maar getuigen toch ook van een ongenueanceerde lezing van *Naar een Duurzaam Europa*. Zo wordt in de studie verschillende keren aangegeven dat de schattingen "slechts beperkt betrouwbaar" zijn en dat ze vooral dienen om een "richting aan (te) geven waarin we moeten gaan" (ibid., 16). Bovendien is het uitdrukkelijk de bedoeling "een brede discussie te beginnen over de wijze waarop deze doelen bereikt kunnen worden" en wijst men "een beveel- en beheerssysteem voor toezicht op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen" af (213). Tenslotte gaat het niet om een puur milieutechnische studie, maar is de helft gewijd aan de mogelijkheden voor een ander economisch systeem en de gevolgen voor arbeid, consumptie en het goede leven (sic).

economie zoveel mogelijk het gebruik van energie, materialen, land te beperken. Niet door de afvalstromen die dat gebruik veroorzaakt aan te pakken. Zo willen ze bijvoorbeeld niet enkel aan de CO₂-uitstoot werken, maar aan het energiegebruik tout court, of het nu om energie uit fossiele brandstoffen of om kernenergie gaat. Zelf stellen ze dat de boven besproken CSD-indicatoren vooral op monitoring gericht zijn, terwijl hun eigen voorstellen gericht zijn op sturing aan de bron. Beide zijn noodzakelijk, maar kunnen elkaar niet vervangen.

De meest vernieuwende voorstellen uit *Naar een duurzaam Europa*, liggen op het terrein van indicatoren voor materiaalgebruik. De studie gaat ervan uit dat het binnen een beperkte milieugebruiksruimte altijd goed is naar een zo laag mogelijk materiaalgebruik te streven. Dat leidt tot het voorstel voor een indicator als 'totaal materiaalgebruik per hoofd van de bevolking'. Die rekent niet alleen de hoeveelheid materiaal die in een nationale economie gebruikt wordt, maar ook de zogenaamde 'ecologische rugzak' van dat materiaal. Dat is de som van primaire materialen die door de mens gebruikt en verplaatst worden om een bepaald product te vervaardigen, minus de massa van dat product zelf. Om het stalen koetswerk van een auto te fabriceren, is bijvoorbeeld bij de delving van ijzererts een massa grond en gesteente verplaatst; om dat erts te vervoeren is brandstof verbruikt, enzovoort. Dat alles heeft een ecologische kost en het vormt samen de ecologische rugzak van het koetswerk. Om de ecologische rugzak van een volledige auto te berekenen, worden hierbij de ecologische rugzakken geteld van kunststoffen, glas, aluminiumproducten enzovoort. In een wereld met een beperkte milieugebruiksruimte moet materiaalconsumptie zoveel mogelijk naar beneden.

Afbeelding 1: Vergelijking van MI bij hoogspanningsmasten

Materiaalinput (inclusief energie) voor de productie van hoogspanningsmasten (primaire materialen uitgezonderd water en lucht)



Voor de productie van een paal van voorgespannen beton zijn driemaal zoveel primaire materialen (inclusief energie) nodig als voor de productie van een stalen mast

Een ander voorbeeld is de MIPS ('material input per service unit'/ materiaalgebruik per diensteenheid). Die vertrekt ook van het materiaalgebruik van een product, maar brengt dit in verband met de diensten die dat product levert. Het Wuppertal Instituut heeft onder andere berekeningen gemaakt voor hoogspanningsmasten van voorgespannen beton en van staal (zie afbeelding 1). Beide vervullen dezelfde dienst, namelijk een elektrische kabel van 110kV dragen. Zowel uit onbewerkte materialen als uit zoveel mogelijk kringloop-materialen, gebruikt een paal van voorgespannen beton driemaal zoveel materiaal (de ecologische rugzak inbegrepen) als de stalen mast.

"Samenvattend kunnen we dankzij de indicator MIPS een ruwe schatting geven van het milieueffect dat de materiaalstromen van een product en de substituten ervoor veroorzaken, zodat vergelijking tussen twee producten mogelijk wordt. Als een hulpmiddel ten dienste van milieubeheer kan MIPS helpen sturing te geven aan de herstructurering van onze industriële productiesystemen in de richting van duurzame ontwikkeling" (FoE 1995, 57). Spangenberg ziet dit als "zeer wenselijk en een sleutelzaak voor verder onderzoek" (Spangenberg 1995, 10).

Concepten als de ecologische rugzak of de MIPS zijn inderdaad nog heel pril. Minstens even belangrijk is in te zien dat de indicatoren die FoE en het Wuppertal Instituut voorstellen, fundamenteel verbonden zijn met een welbepaalde opvatting van duurzame ontwikkeling. Zo stelt *Naar een Duurzaam Europa* onder de titel 'De culturele dimensie van duurzaamheid':

"Duurzaamheid, zoals wij het hier opvatten, gaat verder dan het abstracte doel 'in onze eigen ruimte te leven'; het is in essentie gebaseerd op de directe omgeving van mensen. (...) Duurzaamheid vereist nabijheid in zowel economische als ruimtelijke zin. (...) Bovendien is het onmogelijk binnen bestaande structuren nabijheid te creëren. Arbeid, technologie en consumptie moeten anders worden georganiseerd. Vervreemding en anonimiteit moeten worden teruggedrongen. Een belangrijke taak is ervoor te zorgen dat de concepten van duurzaamheid en milieugebruiksruimte niet worden misbruikt, nl. om argumenten te verschaffen voor een centrale, dirigistische controle met de bijbehorende gevaren en problemen. Ook democratie en participatie vereisen nabijheid (...) Nabijheid en leefruimte vormen de achtergrond van verantwoordelijkheid en een voorwaarde voor een intrinsieke motivatie van mensen, om zichzelf en hun omgeving te veranderen (...) Ook om verschillende andere redenen zijn nabijheid en leefruimte noodzakelijk: om ecologische (ecosystemen van kleine gebieden, co-productiviteit van de natuur), politieke (democratie, participatie en coöperatie) en sociale redenen (natuurbeleving, verantwoordelijkheid, intrinsieke motivatie, coöperatie en gemeenschapszin)" (FoE 1995, 224).

Zo'n uitgangspunten gaan radicaal in tegen het officiële discours over duurzame ontwikkeling zoals dat bijvoorbeeld te beluisteren valt in de CSD. Hierop ga ik dieper in in het tweede deel van dit artikel. Eerst wil ik aan de hand

van de *ecological footprint* nogmaals laten zien hoe de zoektocht naar nieuwe instrumenten om duurzame ontwikkeling te operationaliseren, sterk bepaald wordt door vooronderstellingen over duurzame ontwikkeling. Consensus over die vooronderstellingen zal in belangrijke mate bepalen of nieuwe instrumenten invloed kunnen verwerven in het beleid.

1.2. ... naar een kleinere ecologische voetafdruk

De ecological footprint, of ecologische voetafdruk, is ontwikkeld door Mathis Wackernagel en William Rees, twee Canadese wetenschappers. Het uitgangspunt van Wackernagel en Rees is dat samenlevingen voor hun overleven niet alleen afhangen van arbeid of van door mensen gemaakt kapitaal, maar ook van natuurlijk kapitaal. Zij gebruiken een brede definitie van natuurlijk kapitaal die slaat op alle natuurlijke rijkdommen, op de noodzakelijke *sinks* om afvalstromen te verwerken, en op fysische processen en delen van de ecosfeer die levensnoodzakelijke 'diensten' leveren (bijvoorbeeld de ozonlaag als bescherming tegen ultraviolette straling) (Wackernagel en Rees 1996, 35-36). Om een menselijke economie draaiende te houden, moet de natuurlijke kapitaalvoorraad groot genoeg blijven om voldoende diensten te kunnen blijven leveren. Met de huidige achteruitgang van het ecosysteem in het achterhoofd, stellen ze daarom voor het voorzorgsprincipe te gebruiken dat elke generatie een zelfde voorraad natuurlijk kapitaal moet erven als de vorige geërfd heeft (Wackernagel en Rees 1997, 4). Als de bevolking groeit, betekent dat dat er minder input per persoon moet zijn, of dat de kapitaalvoorraad per capita gelijk moet blijven. Meer mensen betekent in dat laatste geval meer wouden, meer landbouwgrond, meer vrije natuur.

Ze benadrukken dat dit een streng uitgangspunt mag lijken, maar dat het nog altijd antropocentrisch is: de nadruk ligt op minimale biofysische vereisten voor het menselijk overleven. "De meestbelovende hoop om met ons huidig waardensysteem een betekenisvolle biodiversiteit te behouden, zou wel eens het ecologisch verlichte menselijke zelfbelang kunnen zijn dat aanwezig is in de sterkere versies van het criterium van de constante natuurlijke kapitaalvoorraad." (ibid., 5).

1.3. Fysische stromen

De vraag is dan hoe die natuurlijke kapitaalvoorraad best gemeten wordt. Wackernagel en Rees zijn er niet voor te vinden om dat in monetaire termen te doen. Ze halen daarvoor een hele reeks bezwaren aan (ibid., 42-47), onder andere dat prijzen alleen aangeven of een grondstof schaars is op de markt, maar niet hoe het met de natuurlijke voorraad zit. Hun belangrijkste bezwaar is dat er geen markten zijn voor een hele hoop essentiële processen (zoals klimaatstabiliteit, de ozonlaag, het ecosysteem van een woud)⁴.

4 Zie over dit probleem ook het knappe artikel van Michael Jacobs (1996) over 'De grenzen aan het neoclassicisme'.

Daarom zijn ze ervan overtuigd dat onze economie voor natuurlijke kapitaalvoorraden in fysische eenheden moet beginnen rekenen. Om dat mogelijk te maken, hebben ze het idee van de ecological footprint ontwikkeld. Het uitgangspunt is dat elk energie- of materiaalgebruik en elke afvalstroom moet geproduceerd of opgenomen worden door een stuk land of water. De ecologische voetafdruk is dan de totale landoppervlakte die per persoon/bevolking nodig is om die persoon/bevolking in zijn levenspatroon te laten voorzien, om het even waar dat land zich op aarde bevindt. De consumptie van huishoudens, bedrijven en overheden is in de berekening opgenomen (ibid., 51-52).

De grootte van de voetafdruk van een gebied hangt af van de grootte van de bevolking, de levensstandaard, de technologie en de ecologische productiviteit. Om hun berekeningen te maken, baseren Wackernagel en Rees zich op enkele grote consumptie- en afvalstromen: voeding, huisvesting, vervoer, consumptiegoederen, diensten. Telkens wordt berekend hoeveel zo'n stroom aan ecologisch productief land nodig heeft, in de vorm van landbouwgrond, bossen, bebouwd land (wegen, huizen) en — de belangrijkste categorie — land voor fossiele en hernieuwbare energie⁵.

1.4. Ecologische schuld

Wat zijn nu de resultaten? De voetafdruk in industrielanden ligt gemiddeld op 3,5 hectare per persoon. Voor Canadezen en Amerikanen ligt die zelfs tussen de 4 en 5 hectare. In India doet men het met 0,38 hectare per persoon. Is dat verontrustend? De aarde heeft een totale oppervlakte van 51 miljard hectare. 14,5 miljard daarvan is land, waarvan er 8,9 miljard hectare ecologisch productief is (de rest zijn ijsvlaktes, woestijnen...). Bij een wereldbevolking van 5,8 miljard mensen, betekent dat dat er ongeveer 1,5 hectare per persoon ter beschikking is. Met andere woorden, de industrielanden zitten ver boven hun rechtmatig deel. Wackernagel en Rees berekenen dat Nederlanders 15 keer de oppervlakte van hun eigen land nodig hebben om zichzelf te voorzien van voedsel, energie, huisvesting enzovoorts (zie afbeelding 2).

Het verschil tussen de omvang van een regio en de voetafdruk van zijn bevolking, moet ofwel opgevuld worden door de import van ecologische surplusen elders, ofwel door de natuurlijke kapitaalvoorraad verder uit te putten. Dat betekent dus dat industrielanden ofwel een grote druk leggen op andere delen van de wereld, ofwel dat ze ver de ecologische grenzen overschrijden. De tabel maakt duidelijk dat industrielanden, door de voortdurende import van ecologisch productief land elders, een ecologisch deficit opbouwen. Op die manier bouwt het Noorden al jaren een ecologische schuld op ten opzichte van het Zuiden⁶.

5 Voor een beschrijving van de methodologie: Wackernagel en Rees 1996, 61-79. Om energie naar landoppervlakte om te zetten, wordt berekend hoeveel land nodig is om de CO₂-uitstoot te absorberen.

6 Voor een uitgewerkte toepassing voor Chili, zie het artikel in dit nummer van Saar Van Hauwermeiren en Bert De Wel.

Afbeelding 2: Onze ecologische voetafdruk

Voor urbanisatie, voedsel, bosbouw en fossiele brandstof, gebruiken de Nederlanders de ecologische functies van een land dat 15 keer goter, is dan hun eigen land.



Bron: Wackernagel en Rees 1996, 94

Tabel: De ongelijke ecologische ruil van geïndustrialiseerde landen

* d=voetafdruk-c

Landen	Ecologisch productief land (in ha) a	Bevolking(1995) b	Ecol. prod. land per capita (ha) c=a/b	Nat. ecol. schuld per capita d* e=d/c
Landen met 2-3 ha voetafdruk				2 ha voetafdruk
Japan	30 340 000	125 000 000	0.24	1.76 730%
Korea	8 669 000	45 000 000	0.19	1.81 950%
Landen met 3-4 ha voetafdruk				3 ha voetafdruk
Oostenrijk	6 740 000	7 900 000	0.85	2.15 250%
België	1 987 000	10 000 000	0.20	2.80 1400%
Denemarken	3 270 000	5 200 000	0.62	2.38 380%
Frankrijk	45 385 000	57 800 000	0.78	2.22 280%
Duitsland	27 734 000	81 300 000	0.34	2.66 780%
Nederland	2 300 000	15 500 000	0.15	2.86 1900%
Zwitserland	3 073 000	7 000 000	0.44	2.56 580%
Australië	584 000 000	18 000 000	32.4	3.74 ha voetafdruk (28.7) 12%
Landen met 4-5 ha voetafdruk				4.3 ha voetafdruk
Canada	433 000 000	29 000 000	14.9	(10.6) 30%
Ver. Staten	714 000 000	262 000 000	2.7	5.1 ha voetafdruk 2.4 60%

Bron: Wackernagel en Rees 1997, 17.

De conclusie is duidelijk: het productie- en consumptiepatroon dat het Noorden nu aanhoudt, is onmogelijk op lange termijn vol te houden en zeker niet exporteerbaar naar de rest van de wereld. De ecologische voetafdruk van de mensheid moet immers kleiner blijven dan de totale draagkracht van de aarde, zoniet wordt de leefbaarheid van het ecosysteem fundamenteel aangetast. De oplossing om de voetafdruk te reduceren lijkt simpel: minder bevolking, minder consumptie, efficiëntere technologie, hogere ecologische productiviteit of een combinatie van die factoren (Wackernagel en Rees 1997, 7).

1.5. Efficiëntie en sufficiëntie

De vraag is natuurlijk: hoe doe je dat? Hoe zorg je ervoor dat de impact van de mens op het milieu afneemt terwijl toch iedereen in zijn behoeften kan voorzien? Wie moet zijn voetafdruk verminderen en wie mag nog stijgen? Hoe overtuig je mensen en welke sociale, institutionele of technologische mechanismen heb je nodig om de maatschappij om te bouwen?

Wackernagel en Rees zoeken naar een strategie op twee terreinen: garanderen van ecologische stabiliteit en verhogen van de levenskwaliteit voor iedereen. Ze geloven absoluut niet dat het vertrouwde recept van meer groei en vrijere handel nog kan helpen. Een efficiëntie-revolutie — met onder andere een ecologische belastingshervorming — kan een deel van de oplossing zijn: in heel wat studies wordt de laatste tijd gepleit voor een vier- tot tienvoudige vermindering van materiaal en energiegebruik per eenheid productie in de industrielanden. Wackernagel en Rees zijn daar voorstander van, maar waarschuwen dat meer efficiëntie tot nu toe nooit geleid heeft tot minder gebruik van natuurlijke rijkdommen. De hogere efficiëntie wakkert de concurrentie en daardoor de groei juist aan. Ze zijn enkel vóór “als de efficiëntieopbrengsten wegbelast worden of op een andere manier verwijderd worden uit de verdere economische kringloop. Ze moeten bij voorkeur aangewend worden om te herinvesteren in het herstel van natuurlijk kapitaal” (ibid., 20).

Naast efficiëntie pleiten ze voor *sufficiency* ('sufficiëntie'), een zoeken naar 'genoeg'. Het argument is ondertussen bekend: meer consumptie staat niet gelijk aan hogere levenskwaliteit. Een basisinkomen kan volgens Wackernagel en Rees bijdragen om de ren naar steeds méér af te remmen. Daarnaast is het noodzakelijk sociale relaties te herstellen, te zoeken naar mogelijkheden om lokale gemeenschappen in Noord en Zuid te versterken, lokale productie voor lokale consumptie aan te moedigen, en zo verder.

1.6. Een dilemma

De meeste van hun voorstellen tot operationalisering van de ecological footprint zijn, zeker in groene kringen, niet nieuw. Ik ben er kort op ingegaan omdat het een typerend probleem is: de ecological footprint is een nieuw

instrument dat op een sterk visuele manier duidelijk maakt met welke problemen we zitten. Omdat het zo makkelijk verstaanbaar is, wordt het momenteel op allerlei plaatsen aangegrepen om nog maar eens duidelijk te maken hoe het anders zou moeten. De beleids- of gedragsvoorstellen die eraan gekoppeld worden daarentegen, zijn niet nieuw. De vraag is dan of een nieuw instrument tot een vernieuwend beleid leidt. Wackernagel en Rees moeten voorlopig besluiten:

“Dit is ons huidig dilemma: politiek aanvaardbare strategieën voor duurzaamheid zijn ecologisch ontoereikend, terwijl ecologisch betekenisvolle beleidsmaatregelen politiek onmogelijk blijven (als ze al niet ketters zijn). Deze situatie zal blijven duren zolang als sociale schizofrenie en ontkenning zwaarder wegen dan het maatschappelijke besef dat onze huidige levenswijze zelfvernietigend is. Enkel een wijdverbreide consensus dat de toestand ernstig is, zal leiden tot de waardenverandering en de politieke wil die nodig zijn om de mensheid op een waardige manier uit het doodlopende ontwikkelingsstraatje te leiden.” (Wackernagel en Rees 1997, 22).

In het tweede deel van dit artikel ga ik uitgebreid in op indicatoren die in de nabije toekomst wel politiek haalbaar lijken. Door op de vooronderstellingen achter die indicatoren in te gaan, probeer ik duidelijk te maken waarom ze politiek haalbaar zijn en wat ze betekenen voor het beleid.

2. De duurzaamheid van politieke haalbaarheid

Bijna overal ter wereld wordt het beleid nog altijd in eerste instantie bepaald door economische indicatoren zoals het Bruto Nationaal Product (BNP), de inflatie, de overheidsschuld, de betalingsbalans of de wisselkoers. De wereldwijde milieu- en sociale crisis maakt echter duidelijk dat er dringend ook met andere gegevens rekening gehouden moet worden: met het energiegebruik bijvoorbeeld, of de kwaliteit van water/lucht/bodem, de toegang tot voedsel, de beschikbaarheid en kwaliteit van werk, de kans op goede huisvesting, het respect voor fundamentele mensenrechten en ga zo maar door.

Agenda 21, het omvangrijke actieprogramma van de UNCED-conferentie, stelt in hoofdstuk 40 uitdrukkelijk dat economische indicatoren tekortschieten om de evolutie naar duurzaamheid te meten⁷. Met de ontwikkeling van nieuwe indicatoren hoopt men instrumenten te hebben die richting kunnen geven aan een duurzamer beleid en die dat beleid achteraf ook kunnen evalueren.

7 “De gewoonlijk gehanteerde indicatoren als het bruto nationaal produkt (BNP) en metingen van afzonderlijke middelen- of verontreinigingsstromen geven geen adequate aanwijzingen voor de mate van duurzaamheid. (...) Er dienen indicatoren voor duurzame ontwikkeling te worden uitgewerkt die een solide basis moeten leveren voor de besluitvorming op alle niveaus en die moeten bijdragen tot een zelf-regulerende duurzaamheid van geïntegreerde milieu- en ontwikkelingsstromen.” (VN. 1992, p. 639).

Het forum dat op internationaal vlak de grootste invloed heeft inzake IDO's, is de *Commission Sustainable Development (CSD)*. Binnen de CSD wordt er al enkele jaren gewerkt aan een systeem dat naast economische indicatoren, ook indicatoren opneemt voor sociale, institutionele en milieuaspecten van ontwikkeling. De CSD is momenteel gekomen tot een voorlopige lijst met 134 IDO's (de zogenaamde *CSD Working List*). Die lijst werd opgesteld door een kleine groep van vertegenwoordigers van nationale staten, internationale experts uit VN-kringen en wetenschappers. Sinds november 1996 is de lijst in een testfase. Bij monde van Jan Peeters, Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, heeft België in november aan de Verenigde Naties laten weten als testland te willen optreden⁸. In negen andere landen zal de Working List ook getest worden, namelijk in Bolivia, Brazilië, China, Costa Rica, Finland, Groot-Brittannië, Marokko, Venezuela en Zuid-Afrika. Het is de bedoeling de testfase af te ronden tegen eind 1999. Tot dan wordt de lijst getest op inhoudelijke relevantie en technisch-methodologische kwaliteiten. De VN hopen tegen het jaar 2000 een internationaal aanvaard indicatoren-systeem te hebben.

Het klinkt allemaal goed, maar maakt de Working List van de CSD zijn beloftes waar? Kan deze indicatorenset een instrument zijn om het beleid in een duurzamer richting te sturen?⁹

2.1. Gaten in Agenda 21

De CSD hanteert Agenda 21 als basis om indicatoren te selecteren. Formeel gezien kan de CSD, als officiële opvolgingscommissie van UNCED, zich ook op geen ander document baseren dan op Agenda 21. Dat heeft het voordeel van de duidelijkheid maar het roept ook vragen op over de relevantie van de IDO's die daardoor geselecteerd worden. Agenda 21 is een politiek document, het resultaat van geven en nemen in een onderhandelingsproces tussen nationale staten. Men zou Agenda 21 kunnen omschrijven als de politiek haalbare vorm van duurzame ontwikkeling, anno 1992. Een indicatorensysteem gebaseerd op Agenda 21 neemt dan ook de sterke en zwakke kanten van dat document over.

Een typisch voorbeeld zijn militaire uitgaven. Doordat militaire uitgaven geen onderhandelingsitem waren tijdens UNCED, zegt Agenda 21 ook niets over bewapening. In de CSD-IDO's zitten daardoor geen indicatoren over militaire uitgaven. Toch weet iedereen dat oorlog en gewapend conflict onverenigbaar zijn met duurzame ontwikkeling. Het *Human Development Report* van 1992 (UNDP 1992) schatte de jaarlijkse militaire uitgaven op wereldniveau op 815 miljard dollar, even hoog als het gezamenlijke inkomen van 49% van de wereldbevolking.

8 Met twee internationale workshops in Gent (januari 1995 en november 1996) heeft de Belgische regering een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de indicatoren van de CSD. Het moet zowat het enige terrein zijn waarop België zich geprofileerd heeft in het UNCED-proces.

9 Voor een uitgebreide analyse, zie: VODO, 1997. De bespreking van de CSD-indicatoren is grotendeels gebaseerd op de VODO-studie.

Hetzelfde geldt voor kernenergie. Agenda 21 heeft het in hoofdstuk 22 wel over het veilig beheer van radioactief afval, maar spreekt nergens over de problemen van kernenergie op zich. Toch is kernenergie een typevoorbeeld van een technologie die risico's en kosten afwentelt op derden en toekomstige generaties.

Het probleem is echter fundamenteeler dan het ontbreken van wat losse thema's. In wat volgt, sta ik stil bij de vooronderstellingen in de verschillende categorieën indicatoren: op economisch, sociaal, institutioneel en milieuvlak.

2.2. Vrije markt als principe

Ik begin met een blik op de economische indicatoren die de CSD voorstelt. Het economische model dat in Agenda 21 naar voren geschoven wordt, is dat van de vrije markt. Agenda 21 gaat ervan uit dat vrijere handel, een hoger concurrentievermogen en meer economische groei noodzakelijk zijn om duurzame ontwikkeling te realiseren¹⁰. Wat dat voor de CSD-indicatoren betekent, wordt goed geïllustreerd in de *methodology sheets* (United Nations 1996). Voor alle indicatoren stelde de CSD namelijk methodologische fiches op die ervoor moeten zorgen dat het proces van dataverzameling internationaal gestandaardiseerd verloopt. Ze zijn leerrijk — hoewel niet bijster boeiend — omdat elke fiche ook een onderdeel 'beleidsrelevantie' bevat. Daarin wordt de keuze voor een bepaalde indicator gemotiveerd.

De keuze voor de indicator 'de som van export en import als een procent van het bruto binnenlands product' wordt bijvoorbeeld als volgt gemotiveerd (*ibid.*, 158):

“(a) Doel: het doel van deze indicator is de openheid van een nationale economie voor internationale handel te meten.

(b) Relevantie voor duurzame/niet-duurzame ontwikkeling: in het algemeen stimuleert internationale handel een beter gebruik van hulpbronnen, zowel binnenlands als mondiaal. Deze verhouding tussen handel en duurzame ontwikkeling wordt in het bijzonder erkend door Agenda 21. Zo kan een economie die meer open is voor internationale handel, meer voordelen halen uit de aanwezige hulpbronnen. In dynamisch opzicht kan de economie ook haar voordeel doen bij innoverende technologieën die beschikbaar zijn in de wereld. Omdat de prijzen van internationaal verhandelde goederen en diensten echter niet altijd de volledige kosten en baten voor het milieu weerspiegelen, is het mogelijk dat internationale handel niet altijd een beter gebruik van natuurlijke hulpbronnen stimuleert. Terwijl de indicator weergeeft in welke mate een economie geïntegreerd is in de internationale economie, toont hij niet de milieu-effecten (uitputting, vervuiling) die gepaard gaan met materiaalstromen.”

.....

10 Zie: Verenigde Naties, 1992. Bijvoorbeeld hoofdstuk 2, o.a. 2.19 (p. 22) of hoofdstuk 33, 33.6 (p. 562)

Ondanks de nuancerings in de laatste zinnen, is het uitgangspunt duidelijk: in principe is een zo open mogelijke economie en vrije handel goed voor duurzame ontwikkeling. De indicator beweegt in de goede richting als de som van import en export groeit. En aangezien indicatoren bedoeld zijn als beleidsinstrumenten is ook de boodschap voor het beleid duidelijk. Die boodschap is allicht één van de controversieelste punten uit Agenda 21. Uit de feiten blijkt immers dat dit soort economisch systeem nog altijd geen grotere gelijkheid heeft teweeggebracht op wereldschaal en dat het evenmin de milieuvernietiging kan tegengaan¹¹.

Soms wordt geargumenteed dat de problemen met de vrije markt liggen in het feit dat de markten nog niet vrij genoeg zijn en dat de concurrentie niet genoeg kan spelen. Zelfs binnen het neoklassieke paradigma is dat op theoretisch niveau echter niet aan te tonen. Zo wijst Herman Daly (Daly 1993) er bijvoorbeeld op dat volgens de economische theorie vrijere en competitievere markten wel tot een efficiënte allocatie leiden, maar dat efficiëntie niets zegt over hoe eerlijk de welvaart verdeeld wordt. De economische theorie houdt ook geen rekening met de schaal van activiteiten, omdat impliciet aangenomen wordt dat de natuur onuitputtelijk en gratis is. Pas nadat beslist is wat een rechtvaardige verdeling is en wat ecologisch duurzaam is, kan het marktmechanisme voor een efficiënte allocatie zorgen. Volgens Daly is "de markt (...) enkel vrij nadat haar ecologische en verdelingsgrenzen politiek bepaald zijn" (ibid., 178).

2.3. Enkel participatie in beleidsuitvoering

Ten tweede de institutionele indicatoren. Wat vooral opvalt is dat er op een totaal van 134 indicatoren in de Working List maar 15 institutionele indicatoren opgenomen zijn. Toch is het institutionele luik een uitermate belangrijk onderdeel van Agenda 21. Sectie III (hoofdstuk 23-32) is helemaal gewijd aan de rol van belangrijke maatschappelijke groepen¹². Sectie IV (hoofdstuk 33-40) is helemaal gewijd aan financiële en institutionele middelen ter implementatie van Agenda 21.

Als zoveel hoofdstukken van Agenda 21 op institutionele kwesties ingaan, zou men kunnen verwachten dat er ook veel belang gehecht wordt aan institutionele indicatoren. Maar voor de tien hoofdstukken over 'major groups' slagen de experts van de CSD er in welgeteld drie indicatoren te vinden: 'vertegenwoordiging van belangrijke groepen in nationale raden voor duurzame ontwikkeling', 'vertegenwoordigers van etnische minderheden en inheemse volkeren in nationale raden voor duurzame ontwikkeling' en 'bijdrage van NGO's aan duurzame ontwikkeling'. Voor de hoofdstukken van sectie IV zijn er twaalf indicatoren gevonden over onder andere het aantal wetenschappers en de uitgaven aan R&D, de ratificatie en implementatie van internationale verdragen,

11 Op onnoemelijkveel plaatsen uitgebreid gedocumenteerd. Zie bijvoorbeeld Petrella (1994) of Goldsmith (1996).

12 De zgn. 'major groups'. Het gaat om vrouwen (vreemd genoeg is er geen apart hoofdstuk over mannen), kinderen en jongeren, inheemse volkeren, NGO's, plaatselijke overheden, vakbonden, bedrijfsleven, wetenschappers, boeren.

de aanwezigheid van nationale duurzaamheidsstrategieën en nationale raden voor duurzame ontwikkeling en de toegang tot informatie.

Wat is er hier aan de hand? Onderzoek van het Centrum Duurzame Ontwikkeling van de universiteit van Gent (Lammens 1996) toont aan dat de CSD geen bruikbaar analysekader heeft om institutionele indicatoren te ontwikkelen. Lammens stelt dat de zoektocht naar indicatoren zich momenteel vooral toespitst op instrumentele capaciteitsopbouw: het zoeken naar instrumenten die nodig zijn om een beleid te ontwikkelen en te implementeren. Agenda 21 vermeldt dan onder andere kwalitatief goede en makkelijk beschikbare informatie, voldoende financiële middelen, juridische instrumenten en coördinatiestructuren (zoals nationale raden).

Er is echter nauwelijks aandacht voor wat Lammens 'structurele capaciteitsopbouw' noemt. Hij definieert structurele capaciteit als een samengaan van drie elementen: politieke democratie (niet hetzelfde als parlementaire democratie, wel de aanwezigheid van democratische principes doorheen de hele politieke structuur), maatschappelijke democratie (in de structuur en werking van sectoren als onderwijs, gezondheidszorg, justitie, media, arbeid) en institutionele stabiliteit (geen verstarring, maar een dynamisch evenwicht als noodzakelijke randvoorwaarde voor democratische processen). Over hoe structurele capaciteit kan opgebouwd worden, zegt Agenda 21 weinig, en nochtans is het een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling in Noord en Zuid.

Wie het denken van Agenda 21 over maatschappelijke participatie wat grondiger analyseert, hoeft daarover eigenlijk niet verbaasd te zijn. De CSD is niet echt geïnteresseerd in wat Lammens onder structurele capaciteit verstaat¹³. Men vraagt wel participatie van maatschappelijke groepen in het beleid, maar niet om mee te bepalen wat belangrijk en waardevol is in het kader van duurzame ontwikkeling. Dat ligt al allemaal vast in Agenda 21. Men vraagt vooral participatie voor het helpen *uitvoeren* van Agenda 21. Sectie III van Agenda 21 heeft wel als titel 'Versterking van de rol van belangrijke groepen', maar niet omdat die versterkt zouden moeten worden om hun eigen agenda uit te voeren, wel omdat overheden op hun eentje niet in staat zijn de nodige maatregelen uit te voeren. Zo begint de preambule bij sectie III met: "Voor de effectieve uitvoering van de doelstellingen, het beleid en de mechanismen die zijn overeengekomen door de overheden *met betrekking tot alle programmaterreinen van Agenda 21*, zal de inzet en de oprechte betrokkenheid van alle maatschappelijke groepen van cruciaal belang zijn." (Verenigde Naties 1992, 509, eigen cursivering)¹⁴.

13 Waarbij niet mag vergeten worden dat de CSD eigenlijk gewoon bestaat uit vertegenwoordigers van VN-lidstaten.

14 Zie vooral ook hoofdstuk 27 over de rol van NGO's. NGO's worden gezien als "partners bij de implementatie van Agenda 21 (...) De groep van NGO's biedt hiervoor een mondiaal netwerk dat moet worden benut, in staat gesteld te functioneren en versterkt, ter ondersteuning van inspanningen om deze gemeenschappelijke doelen te bereiken." (Verenigde Naties 1992, 529). De visie op participatie sluit perfect aan bij de stelling van de Nederlandse filosoof Korthals (Korthals 1994) dat de overheid burgers alleen ziet als uitvoerders van haar beleid. Een beleid dat gericht is op duurzaamheid zou burgers niet alleen moeten betrekken bij de beleidsuitvoering, maar ook bij de stappen die daaraan voorafgaan, namelijk de probleemformulering en de beleidsformulering, aldus Korthals.

Uiteraard weerspiegelt zich dat in de indicatoren die voorgesteld worden in de Working List. Als er geen echte interesse is in de uitbouw van structurele capaciteit, dan worden daarover ook geen IDO's geselecteerd. In alle teksten van de CSD kan men trouwens lezen dat de IDO's gebruiker-gericht ("user-driven") moeten zijn, ze moeten beantwoorden aan de noden van de gebruikers. Volgens de CSD zijn dat in eerste instantie "high-level decision makers", nationale en internationale (top)politici. Een lijst van indicatoren ontwerpen wordt dan "een dynamisch proces gebaseerd op de interactie tussen wetenschappers en beleidsmakers" (Gouzée 1996, 4)¹⁵. Maatschappelijk debat over de normatieve keuzes die bij het opstellen van een indicatorenlijst gemaakt worden, komt niet ter sprake. En indicatoren die structurele capaciteit weerspiegelen, zijn niet opgenomen in de Working List.

2.4. Meer dan brood alleen

Ten derde ga ik, aan de hand van de voorstellen voor sociale indicatoren, in op het kwantiteit-kwaliteitprobleem. De CSD-lijst werkt met kwantitatieve gegevens. Die cijfergegevens zijn bedoeld om een beleid op te bouwen. Iedereen beseft natuurlijk dat het leven uit veel meer bestaat dan cijfers. Een lange levensduur en een hoog inkomen zijn niet voldoende voor een goed leven. Dat vraagt ook gelukkige relaties, keuzes kunnen maken in het eigen leven, de vrijheid hebben zich uit te drukken, tijd om te genieten, zich ergens thuis voelen, in een mooie en aangename omgeving vertoeven.

Het probleem om zo'n elementen uit te drukken in kwantitatieve gegevens wordt onder andere geïllustreerd in de voorgestelde sociale indicatoren. De sociale dimensie van duurzame ontwikkeling wordt in Agenda 21 vooral ingevuld als de kans op het verwerven van een voldoende hoog inkomen, de kans op voldoende voedsel, goede gezondheidszorg, scholing en huisvesting. De indicatoren die in de Working List geselecteerd zijn, concentreren zich ook op die terreinen. Het zijn typisch terreinen waarop een nationale staat actief kan zijn.

Toch is het duidelijk dat mensen op sociaal vlak niet alleen van die materiële dingen afhangen. De sociale toestand van een maatschappij wordt ook bepaald door de relaties tussen mensen, de sociale samenhang van een gemeenschap. Bovendien zegt het aantal jaren scholing op zich niets over de kwaliteit van die scholing; dat veel mensen een betaalde job hebben betekent niet dat ze voldoening vinden in hun werk; dat de gezondheidsuitgaven hoog zijn betekent niet dat de bevolking gezond is.

¹⁵ Het citaat komt uit een paper van Nadine Gouzée over het IDO-proces binnen de CSD. Gouzée werkt voor het Belgische Federale Planbureau en is momenteel vertegenwoordigster van België bij de CSD. Ze is ongetwijfeld oprecht begaan met de ontwikkeling van een goede IDO-set, maar uit haar paper spreekt dezelfde enge kijk op participatie. Zo stelt ze bijvoorbeeld dat het verschil tussen de planningsbenadering van Agenda 21 en het vroegere Oostblok gelegen is in "the role *granted* to new forms of participation and information" (eigen cursivering). *To grant* betekent 'toestaan, inwilligen, verlenen'. Het recht op inspraak, op beslissen over hun eigen leven of over wat belangrijk is in de maatschappij, is blijkbaar niet iets dat mensen vanzelfsprekend hebben.

De kwantiteit-kwaliteit-discussie heeft consequenties voor het werken met IDO's. De IDO's die binnen CSD ontwikkeld worden, zijn immers in de eerste plaats bedoeld als werkinstrumenten voor het nationale beleid. Bij theoretische beschouwingen over IDO's wordt meestal opgemerkt dat ze de werkelijkheid vereenvoudigen en dus slechts een deel ervan weergeven. In het geval van de CSD-IDO's zeggen ze weinig of niets over kwalitatieve aspecten. Een beleid kan dus nooit enkel op die IDO's gebaseerd zijn. Misschien lijkt dat een evidentie, maar de manier waarop het BNP en — in de Europese Unie — de Maastricht-norm gehanteerd worden, bewijst dat het allerm minst evident is.

Een gedeeltelijke uitweg uit dat probleem is de ontwikkeling van indicatoren die sociale samenhang of kwaliteit (of gebrek eraan) benaderen. Zo geeft UNDP in het laatste *Human Development Report* (UNDP 1996) bijvoorbeeld een tabel over geweld en misdaad (o.a. aantal moorden, zelfmoorden, drugsdelicten, verkrachtingen). In de bekende indicatorenset van de Amerikaanse stad Seattle zijn IDO's opgenomen zoals 'percentage straten van Seattle die aan het criterium Voetganger-Vriendelijk voldoen', 'gebruik van bibliotheek en gemeenschapscentrum', of 'deelname aan kunst'. Het laatste VRIND-rapport pakt het nog anders aan¹⁶. Op basis van een "ruwe analyse" (VRIND 1996, 21) van een steekproef komt men zowaar tot de conclusie dat "de globale tevredenheid in Vlaanderen beduidend boven het Europees gemiddelde" ligt (ibid., 21).

2.5. Problemen vermijden

Tenslotte een korte bespreking van de milieuindicatoren. De volledige indicatorenset van de CSD — dus ook de indicatoren uit de vorige categorieën — is ingedeeld volgens een model dat oorspronkelijk ontwikkeld werd binnen de OESO om milieuproblemen aan te pakken, het zogenaamde Pressure-State-Response-model. Het idee is dat menselijke activiteiten druk ('pressure') uitoefenen die de kwaliteit van de omgeving ('state') aantasten. Daarop moet gereageerd worden met beleidsmaatregelen ('response'). Voor elk van die drie toestanden worden indicatoren geselecteerd.

Het probleem met deze benadering is dat er pas gereageerd wordt als er al moeilijkheden zijn. Daardoor leidt het PSR-model vaak tot symptoombestrijding. Dat komt onder andere goed tot uiting in de voorgestelde *response*-IDO's: onder het thema 'water' worden bijvoorbeeld IDO's geselecteerd met betrekking op behandeling van afvalwater en aanleg van rioleringen, onder het thema 'bescherming van de atmosfeer' heeft men het enkel over uitgaven voor de bestrijding van luchtvervuiling. Natuurlijk is het belangrijk te blijven reageren op milieuproblemen, maar een beleid kan niet enkel reactief zijn. Het moet ook, en vooral, proactief zijn, op preventie gericht. De voorstellen die in dit verband door Friends of the Earth gedaan worden, zijn meer dan het onderzoeken waard (zie boven).

16 VRIND staat voor Vlaamse Regionale Indicatoren, indicatoren die gericht zijn op de beleidsdomeinen van de Vlaamse regering op basis van het meerjarenproject 'Vlaanderen-Europa 2002'.

3. De cijfers voorbij

De indicatorenset die door de CSD ontwikkeld wordt, vertrekt van een aantal inhoudelijke en procesmatige vooronderstellingen over duurzame ontwikkeling. Achter de IDO's blijkt een economische visie te zitten die vooral gericht is op vrije markt en groei; op milieuvlak kiest men vaak voor een reactieve politiek; op sociaal vlak is er vooral aandacht voor materiële aspecten en weinig voor kwaliteit en elementen van sociale samenhang en op institutioneel vlak denkt men vooral aan beleidsinstrumenten en niet aan sociale en democratische processen. De CSD-lijst is dus helemaal ingekapseld in wat (op internationaal vlak) politiek haalbaar en *salonfähig* is. De vraag is dan wat de beleidsrelevantie van de lijst is.

Tot nu toe is er eigenlijk nog geen ervaring met het systematisch gebruik van een indicatorenlijst als die van de CSD. De invloed van economische indicatoren zoals het BNP, de handelsbalans of de staatsschuld suggereert dat wanneer IDO's in dat 'selecte gezelschap' raken, ze ook echt kunnen wegen op het beleid. Een sociale indicator zoals het werkloosheidscijfer heeft die status al bereikt. Met andere woorden: wie erin slaagt zijn indicator op te dringen, kan mee het beleid bepalen.

Als dat voor enkele van de 134 voorgestelde CSD-indicatoren het geval zou zijn, zouden ze effectief kunnen wegen op het beleid. In die zin is het belangrijk dat de CSD een inspanning levert om via indicatoren duidelijk te maken dat duurzame ontwikkeling een geïntegreerd beleid — en dus aandacht voor nieuwe indicatoren — vraagt. Maar de analyse van de CSD-indicatoren heeft ook aangetoond dat ze niet kunnen instaan voor een echt nieuw beleid.

Zijn er nog mogelijkheden voor maatschappelijke groepen - zoals ngo's of vakbonden - om het proces te beïnvloeden? *Binnen* het CSD-proces is de testfase van de CSD-lijst de beste mogelijkheid die zich momenteel aanbiedt. Zoals boven al gezegd, hebben in november 1996 11 landen toegezegd de lijst te willen uittesten op inhoudelijke relevantie en technisch-methodologische kwaliteiten. Tijdens de workshop die de testfase inluidde¹⁷, was *participation* het sleutelbegrip. Zoveel mogelijk belanghebbenden uit ministeries, wetenschap, maatschappelijke groepen, zouden betrokken moeten worden. De workshop stelde uitdrukkelijk dat het niet gaat om een theoretische oefening, maar om een proces dat relevante informatie moet opleveren voor het beleid en voor communicatie met de bevolking. In de rapportage over de testfase kan gewezen worden op "ontbrekende indicatoren of gaten".

In België ziet de participatie in het hele proces er momenteel niet bepaald goed uit. Er werd op administratief niveau een werkgroep opgericht om de bruikbaarheid te beoordelen van en data te verzamelen over de milieu-

¹⁷ Tweede internationale workshop in Gent 'Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development', 20-22 november 1996.

indicatoren uit de CSD-lijst. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van kabinetten en administraties. Vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen zijn er niet. Op een eerste vraag van ngo's werd afwijzend gereageerd.

Dat maakt duidelijk dat het bijzonder moeilijk zal zijn om enkel op basis van de CSD-voorstellen en binnen het CSD-proces een maatschappelijk debat te openen over welke indicatoren wenselijk zijn in een streven naar duurzame ontwikkeling. Een andere strategie is dat maatschappelijke groepen een discussie afdwingen door eigen, makkelijk communiceerbare indicatoren als het ware op te dringen aan beleidsmakers. Een concept zoals de *ecological footprint* lijkt daarvoor geschikt.

Ervaringen uit het buitenland hebben alleszins aangetoond dat — tenminste op het lokale vlak — burgers via een indicatorensysteem meer inspraak kunnen krijgen in het lokale beleid. De set lokale indicatoren van Seattle (VS) is zowat het standaardvoorbeeld. In 1990 groeide bij de organisatie *Sustainable Seattle*, een netwerk van vrijwilligers en geëngageerde inwoners, het idee om eigen manieren te zoeken om het welzijn in de stad te meten. Dat leidde tot de jaarlijkse publicatie van *Indicators of Sustainable Community*. De meest sprekende indicator, die bekendheid verworven heeft ver buiten zijn lokale grenzen, is de zalmpopulatie in de rivieren van Seattle. Iedereen is begaan met het aantal zalmen, want ze staan symbool voor de gezondheid van het ecosysteem rond Seattle. De indicatorenset van Seattle is een belangrijk middel geworden om op het beleid te wegen. Soortgelijke ervaringen zijn er in Groot-Brittannië.

Het gevolg van zo'n proces is niet alleen dat er indicatoren worden geselecteerd die iets betekenen voor inwoners, maar misschien veel belangrijker, dat deelname aan en controle op het beleid mogelijk worden. Indicatoren worden op die manier een instrument dat de discussie over keuzes voor duurzame ontwikkeling een stimulans kan geven. Het probleem met duurzame ontwikkeling zit immers niet in het gebrek aan cijfers of informatie. Indicatoren als de *ecological footprint* of de milieugebruiksruimte maken duidelijk dat het gebrek aan beleids- en gedragsverandering zit in de maatschappelijke keuzes die gemaakt moeten worden, individueel en op beleidsvlak.

Daarom is het ook te betreuren dat de discussie binnen de CSD zich bijna uitsluitend afspeelt tussen enkele vertegenwoordigers van nationale regeringen, internationale instellingen en wetenschappers. Bedoeld of onbedoeld krijgt het debat daardoor een erg technisch cachet. Wie door de techniciteit heen kijkt, ziet dat er eigenlijk voortdurend fundamentele maatschappelijke keuzes gemaakt worden. Die moeten in de openbaarheid gebracht worden, zodat de keuzes die gemaakt worden ook beoordeeld kunnen worden.

Bibliografie

Achterhuis, H.

1995 *Natuur tussen mythe en techniek*, Ambo/Baarn

Commission Sustainable Development

1996 *Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development*, Second International Workshop of Ghent, 20-22 november 1996, workshop document

Daly H.

1993 'Free Market Environmentalism: Turning a Good Servant into a Bad Master', in *Critical Review*, vol. 6, Nos. 2-3, 1993

Friends of the Earth

1995 *Naar een Duurzaam Europa, de studie*, Vereniging Milieudefensie, Amsterdam

Gouzée N., Mazijn B., Billharz S.

1995 *Indicators of Sustainable Development for Decision-Making*, Report of the Workshop of Ghent, Belgium (9-11 January 1995), submitted to the UN Commission on Sustainable Development, Federal Planning Office of Belgium, Brussels

Gouzée N.

1996 *Indicators of Sustainable Development. An institutional Approach*, Working Paper 1-96, Federal Planning Bureau, Brussels

Jacobs M.

1996 'De grenzen van het neoclassicisme' in Gimeno P., Weiler R. Horemans D., (1996) *Ontwikkeling en duurzaamheid*, VUBPress, Brussel

Korthals M.

1994 *Duurzaamheid en democratie. Sociaal-filosofische beschouwingen over milieubeleid, wetenschap en technologie*, Boom, Amsterdam

Lammens L.

1996 *Institutionele indicatoren voor duurzame ontwikkeling*, paper gepresenteerd tijdens de CSD-workshop 'Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development', Gent, 20-22 november 1996, University of Ghent

Mayo E., Robins N.

1996 'Sustainable Consumption. Quality can go beyond quantity' in *New Economics Magazine*, NEF, Londen.

New Economics Foundation

1996 *New Indicators. Resource Pack*, Londen

Petrella R.

1994 *De concurrentie voorbij*, VUBPress, Brussel

Spangenberg J.

- 1996 'Concepts for Sustainability. Environmental Space, Material Flows and Sustainability Indicators', paper gepresenteerd op de *International Conference on Challenges of Sustainable Development*, Amsterdam, 23 augustus 1996.

UNDP

- 92/96 *Human Development Report*, Oxford University Press, New York.

United Nations

- 1996 *Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*, United Nations Publications, New York.

Verenigde Naties

- 1992 *Verklaring van Rio, Agenda 21, Bossenverklaring, Biodiversiteitsverdrag en Klimaatverdrag*, Nederlandse vertaling door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling

- 1996 *Are the indicators proposed by CSD relevant for sustainable development? A critical NGO view on the development of indicators within the Commission for Sustainable Development*, paper voor de CSD- workshop 'Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development', Gent 20-22 november 1996, VODO, Brussel.

Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling

- 1997 *Indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Tussen valkuil en bruikbaar instrument*, VODO, Brussel.

Wackernagel M., Rees W.

- 1996 *Our Ecological Footprint*, New Catalyst Bioregional Series, New Society Publishers, Gabriola Island, Canada.

Wackernagel M., Rees W.

- 1997 'Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: Economics from an ecological footprint perspective', in *Ecological Economics* 20 (1997), 3-24.

Erik Paredis studeerde Germaanse filologie en economische wetenschappen. Hij is coördinator van het Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO).