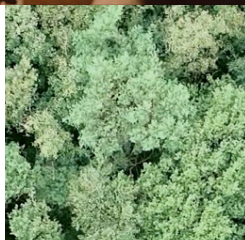
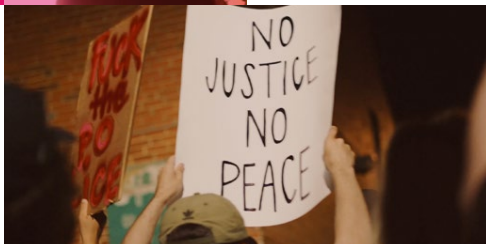
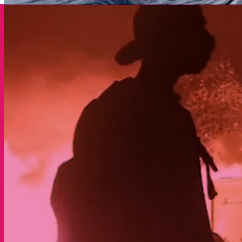




# DE VRIJBLIJVENDHEID VOORBIJ

Maak van gelijke kansen en biodiversiteit een grenze(n)loze prioriteit



**SDG Spotlight  
Nederland**

# Colofon

Uitgave: 1 maart 2021

Redactie: Ellen van Reesch, Alide Roerink, Veronique Swinkels en Rosa van Driel

Eindredactie: Ellen van Reesch

Correctie: Jacoline de Kruijf

Illustratie: Jacobien Vermande van Studio LEFF

Vormgeving: Ria Mioch

Beelden en video: Emma van der Steen

Redactieadres: [sdgspotlight@buildingchange.nl](mailto:sdgspotlight@buildingchange.nl)

Verschijning: [www.sdgspotlight.nl](http://www.sdgspotlight.nl) (pdf)

Alles uit deze uitgave mag worden overgenomen met bronvermelding.

De rechten voor de gebruikte beelden en illustraties zijn voor deze uitgave geregeld.

Voor ander gebruik graag opnieuw toestemming vragen.

Alle inhoud is met zorg gecheckt. Onjuistheden ontvangen wij graag op het redactieadres.

Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend.

## Sponsors

Deze SDG Spotlight rapportage is tot stand gekomen dankzij financiële of in-kind bijdragen van de volgende organisaties:



Civic Engagement Alliance



SDG  
HOUSE  
Utrechtse  
Heuvelrug

Dit is de eerste editie van het SDG Spotlight Rapport Nederland. Op deze plek willen wij, de initiatiefnemers, laten weten wie we zijn, en wie er hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Als SDG Spotlight NL team delen wij een positieve motivatie: we willen dat Nederland zowel in eigen land als daarbuiten een grotere, meer daadkrachtige en consistente rol gaat spelen in het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen.

Het initiatief voor een SDG Spotlight Rapport Nederland is voortgekomen uit Global Goals Accelerator (GGA), een samenwerkingsverband van Earth Charter Nederland, Duurzaamheids Dialoog en andere netwerken, opgezet in 2016 door Veronique Swinkels en Alide Roerink. Ellen van Reesch werkt sinds 2015 als onafhankelijk adviseur op het gebied van duurzame ontwikkeling. Eerder werkte ze voor de rijksoverheid op het terrein van internationale samenwerking, handel en buitenlandse zaken. Tijdens het *High Level Political Forum* in 2017 in New York, waar Nederland zijn eerste *voluntary review* presenteerde, maakten Alide, Veronique, en Ellen kennis met de alternatieve SDG-rapportages van vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld. Inmiddels zijn zulke Spotlight rapportages uitgebracht in meerdere landen, bijvoorbeeld in Finland, en op mondiaal niveau. Zij zetten de schijnwerper op factoren die in de 'officiële' SDG-rapportages van overheden onderbelicht blijven.

Het idee werd geboren om deze traditie ook in Nederland op te pakken. Building Change, het samenwerkingsverband van Partos, Woord en Daad en Foundation Max van der Stoel, sloot zich aan met onmisbare betrokkenheid en steun. Namens Building Change werd Rosa van Driel actief lid van het team. Building Change leverde samen met NCDO, Civic Engagement Alliance en WECF ook een financiële bijdrage. Ellen was penvoerder van het rapport in nauw overleg met het redactieteam.

Andere bijdragers die wij graag dank zeggen voor de prettige samenwerking zijn Wim Oolbekkink (St. SBI - Earth Charter Nederland en het SDG House

UH), Sanne van de Voort (WECF), en stagiaires Kirsten de Mik, Annelou Snippe, Sam Blokker en Tirza van Willigenburg. Ook zijn we Jannet Vaessen (WOMEN Inc., Coördinator SDG 10 Alliantie) en Coenraad Krijger (IUCN, Coördinator SDG 15 Alliantie) erkentelijk voor hun inhoudelijke ondersteuning en betrokkenheid.

Bij het opstellen van dit rapport hebben we geput uit onze eigen ervaring in binnen- en buitenland, inbreng en publicaties uit onze netwerken en berichten uit de (sociale) media. We hebben dankbaar gebruik gemaakt van tal van waardevolle publicaties van Nederlandse planbureaus, adviesraden en kennisinstellingen. Ook hebben we ons laten inspireren door de vele transitiebewegingen die ons land kent, zoals de Transitie-motor, Handel Anders, Voedsel Anders en de 'Duurzame 100' van Trouw.

We zijn erkentelijk voor de directe bijdragen die we ontvingen tijdens onze serie online consultatie-bijeenkomsten, via de Spotlight NL website en enkele gerichte consultaties. Daarin waren de volgende organisaties vertegenwoordigd: Avalon Foundation, (het initiatief) Bewust Bodemverbruik, Both ENDS, CBS, Cordaid, Dorcas Aid International, Foundation Max van der Stoel, Greenpeace, Handel Anders!, IUCN, Jonge Klimaatbeweging, Jongeren Milieu Actief, Lab Toekomstige Generaties, Mondiaal FNV, NJR / VN Jongerenambassadeur Biodiversiteit & Voedsel, Openbare Bibliotheek Amsterdam, Oxfam Novib, Partos, PBL, Provincie Noord-Brabant, Platform Duurzame en Solidaire Economie, SDG Nederland, SDG Netwerk Fryslân, SER, Stichting Good Governance Monitor, Stichting Landschapsbeheer Gelderland, VluchtelingenWerk Nederland, WECF, Wildlife Justice, WNF, WOMEN Inc., Woord en Daad en Zinnige Zaken.

### ***Wij ondertekenen***

*Rosa van Driel (Building Change)*

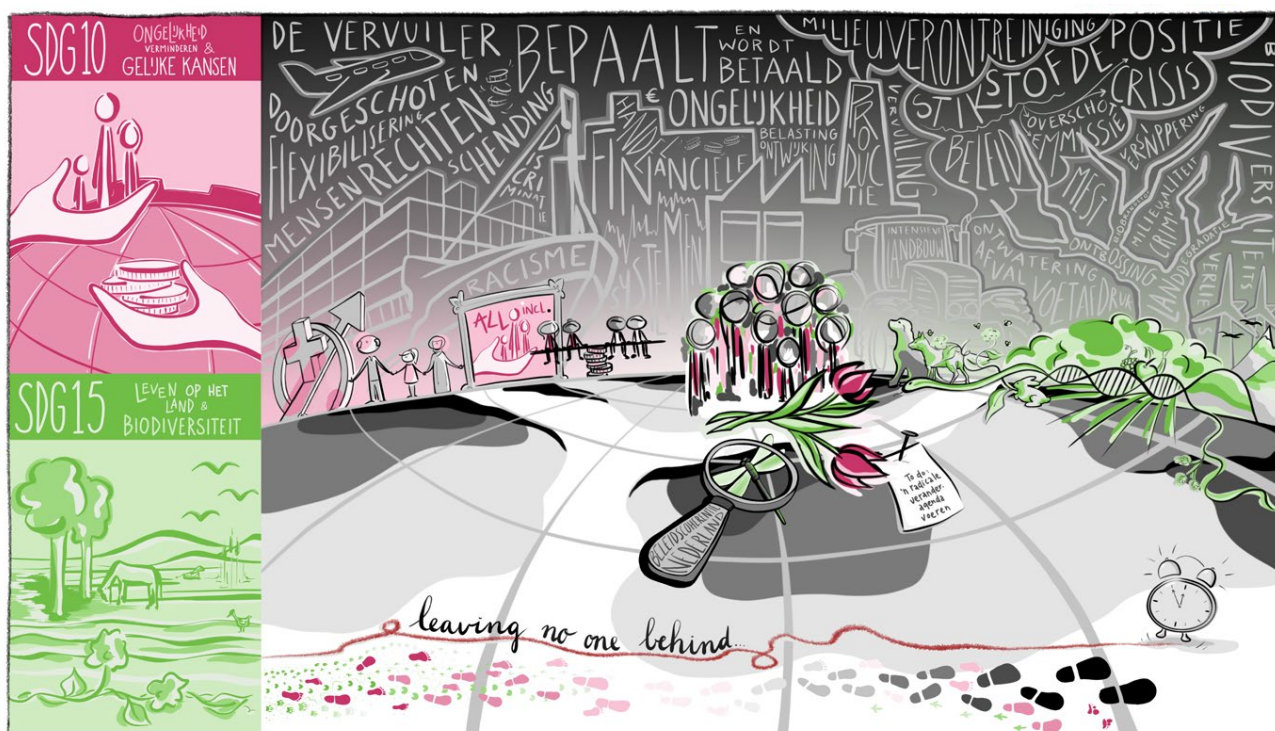
*Ellen van Reesch (onafhankelijk adviseur)*

*Veronique Swinkels (Go for Good, Worldconnectors)*

*Alide Roerink (Stichting SBI - Earth Charter Nederland)*

# Inhoudsopgave

<b>H1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>H2</b>	<b>Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot SDG 10 en SDG 15</b>	<b>8</b>
	<b>SDG 10</b> Verminderde ongelijkheid	9
	<b>SDG 15</b> Leven op het land	11
<b>H3</b>	<b>Een verander-agenda op basis van SDG 10 en SDG 15: aanbevelingen</b>	<b>14</b>
	Overkoepelende aanbevelingen	14
	<b>SDG 10</b> Verminderde ongelijkheid	15
	<b>SDG 15</b> Leven op het land	18
	Toelichting en aanbevelingen m.b.t. de SDG-monitoring	21
<b>H4</b>	<b>SDG 10 Verminderen van ongelijkheid tussen en binnen landen</b>	<b>25</b>
	4.1 Implementatie van SDG 10 in Nederland	26
	4.2 SDG 10 en de rol van Nederland in internationale context	37
	4.3 Verantwoorde migratieprocessen: SDG 10.7	46
<b>H5</b>	<b>SDG 15 Bescherming, herstel en duurzaam gebruik van ecosystemen; stoppen van landdegradatie en biodiversiteitsverlies</b>	<b>51</b>
	5.1 Implementatie van SDG 15 in Nederland	53
	5.2 SDG 15 en de rol en inzet van Nederland in internationale context	66
<b>H6</b>	<b>Waar SDG 10 en SDG 15 samenkomen: afruilen en synergie</b>	<b>75</b>
<b>H7</b>	<b>Samenvattende analyse</b>	<b>81</b>
<b>BIJLAGE:</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>84</b>



## WAAROM EEN SDG SPOTLIGHT RAPPORT VOOR NEDERLAND?

In september 2015 hebben de VN-lidstaten gezamenlijk de *Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling* aangenomen. Daarmee ging ook ons koninkrijk het commitment aan om de 17 duurzame ontwikkelingsdoelen, de SDG's, als samenhangende veranderagenda in uitvoering te brengen. In de kern gaat het om de inzet op een economisch welvaartsmodel dat niet ten koste gaat van mensen of natuur hier en nu, elders in de wereld of in de toekomst, maar juist ten dienste staat daarvan. Het kernprincipe 'leave no one behind' drukt het belang uit van inclusiviteit als rode draad door alle 17 doelen heen. Het is harder nodig dan ooit om deze beginselen in de praktijk te brengen. De klimaat- en biodiversiteitscrisis, de uitputting van ecosystemen en grondstoffen, de groeiende ongelijkheid in de wereld en ook de coronapandemie laten zien dat het bestaande economische paradigma zowel mensen als de planeet in gevaar brengt.

Inmiddels zijn we ruim vijf jaar onderweg met de SDG's. In Nederland zijn zo'n honderd gemeenten, tal van maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en burgers met de agenda aan de slag gegaan. Toch blijven veel doelen nog ver buiten zicht. De SDG's hebben geen overtuigende plek gekregen in het kabinetsbeleid. De mondiale agenda is niet vertaald in een nationale strategie met eigen meetbare doelen om de SDG's zowel in eigen land als internationaal dichterbij te brengen. Met de verkiezingen van maart 2021 is er een nieuw momentum.

Het CBS rapporteert in een jaarlijkse trendmeting over de voortgang met de SDG's in Nederland, gekoppeld aan de *Monitor Brede Welvaart*. De rijksoverheid brengt jaarlijks – samen met andere partijen – verslag uit aan de Tweede Kamer over de gepleegde (beleids-) inzet, onder de naam *Nederland ontwikkelt duurzaam*. Het is positief dat Nederland op deze manier verantwoording aflegt. De rapportages bieden aansprekende voorbeelden van de initiatieven die overheden en maatschappelijke partners ontplooiën. Maar leidt de



gemaakte selectie tot een eerlijke en representatieve weergave van de resultaten? Wat wordt wel vermeld, wat niet en waarom? Wij zien dat in de rapportage veel wezenlijke informatie ontbreekt. Waar sprake is van stilstand of achteruitgang missen we een kritische reflectie op de oorzaken, waaronder gemaakte beleidskeuzes en systemische factoren. Ook wordt de Nederlandse invloed op het behalen van de SDG's op internationaal niveau onvoldoende belicht. Op verzoek van de Tweede Kamer is het kabinet Rutte II gestart met een actieplan om systematische beleidscoherentie te bevorderen ten aanzien van de belangen van ontwikkelingslanden. Ook hier zien we in de voortgangsrapportage een selectieve weergave van de Nederlandse rol. In februari 2021 verscheen het rapport Vijf jaar implementatie van de SDG's in Nederland (2016-2020): monitoring en reflectie (hierna: CBS Rapport 2021). Dit bevat per SDG een inventarisatie van het overheidsbeleid, maar geen evaluatie of de huidige inzet voldoende is voor doelbereiking. Het is om deze reden dat wij aanleiding zien voor een kritisch-constructief rapport vanuit maatschappelijk perspectief dat het beleid tegen het licht houdt.

## ONZE AANPAK VAN DIT RAPPORT

In dit eerste Nederlandse SDG Spotlight Rapport zetten we de schijnwerpers op **SDG 10** en **SDG 15**. Die keuze is niet willekeurig. **SDG 10** gaat over het terugdringen van ongelijkheid binnen en tussen landen, uitdagingen die door president Obama en het World Economic Forum in 2013 'the defining challenge of our time' werden genoemd. **SDG 10** beoogt een rechtvaardige en inclusieve wereld waarin landen en mensen zich naar eigen keuze kunnen ontwikkelen. **SDG 15** gaat over de biosfeer, de natuurlijke basis voor een menselijk bestaan, over het behoud en herstel van ecosystemen. Als deze natuurlijke basis het begeeft zal geen enkel ontwikkelingsdoel bereikt worden. Wij zien deze twee doelen als graadmeters om te beoordelen of de beoogde zorgvuldige balans tussen de 'drie P's' (people, planet, prosperity) wordt gerealiseerd. Ook het pas verschenen Human Development Report 2020 legt een direct

verband tussen de gezondheid van mens en planeet. We hebben een economisch ontwikkelingsmodel nodig dat ecologisch duurzaam én inclusief is.

Wanneer over de 17 SDG's wordt gesproken is dat meestal in algemene termen. Er wordt zelden gekeken naar de 169 onderliggende subdoelen (targets) en de voortgangsindicatoren die daarbij horen. Eigenlijk ontbreekt het veelal aan enige diepte in de beschouwingen.

Voor een gedegen inzicht waar Nederland staat maken wij de analyse wel op het subdoelniveau. Daarvoor kijken we in hoofdstuk 4 (**SDG 10**) en hoofdstuk 5 (**SDG 15**) eerst hoe Nederland er voorstaat voor elk van de subdoelen (de score) en wat de trend is. Vervolgens bespreken we de beleidsinzet in relatie tot concrete maatschappelijke vraagstukken die met deze subdoelen samenhangen. We doen dat apart voor het binnen- en buitenland. Ons vertrekpunt daarbij zijn de consultaties die we hebben gehouden en dat wat leeft in het politieke en maatschappelijke debat.

Waar de formulering van de VN-agenda onduidelijk is geven we een duiding, en waar relevante gegevens ontbreken zoeken we ze erbij of doen we suggesties. In hoofdstuk 6 gaan we in op enkele samenhangen (afrullen en synergie) tussen **SDG 10** en **SDG 15**. Onze aanbevelingen vloeien voort uit de analyse in deze hoofdstukken. We reflecteren ook kort op het huidige gebruik van indicatoren voor voortgangsmonitoring en doen suggesties voor aanscherping en verbetering.

Hoewel dit een omvangrijk rapport is, pretenderen we geen volledigheid. We zien dit als het begin van een proces om beter zicht te krijgen op waar we staan. Het is goed mogelijk dat, in de veelheid van verwerkte informatie, fouten geslopen zijn. We staan open voor commentaar en verbeteringen.

### *Focus op de rol van de nationale overheid*

Dit Spotlight Rapport is een kritisch rapport. De analyse en aanbevelingen zijn primair gericht op de nationale overheid en politiek. De recente onafhankelijke evaluatie van de SDG-uitvoering in 2016-2020 constateert dat bij burgers, organisaties, bedrijven en gemeenten veel enthousiasme is voor

de SDG's, dat echter niet wordt beantwoord met een gelijke interesse en overkoepelende inzet op nationaal niveau. Wij herkennen dit beeld. Ideeën en succesvolle experimenten die passen bij een nieuw samenlevingsmodel, lopen nog aan tegen oude regels en patronen die verandering in de weg staan. Te vaak is de rijksoverheid de remmende factor die de transitiebeweging verhindert op stoom te komen. De inzet van het kabinet voor duurzame ontwikkeling, ook internationaal, is niet coherent. Dat geldt ook voor **SDG 10** en **SDG 15**. De Nederlandse ontwikkelingsgelden die specifiek zijn gericht op het bestrijden van ongelijkheid en behoud van biodiversiteit zijn beperkt. Daartegenover staan grote geldstromen vanuit en naar Nederland die juist negatieve effecten hebben, zoals de grootschalige belastingontwijking die Nederland faciliteert. Uit onderzoek van Building Change blijkt dat de SDG-toets, die in 2019 is ingevoerd om de effecten van nieuw beleid en wetgeving op ontwikkelingslanden en gendergelijkheid te toetsen, nog nauwelijks wordt toegepast.<sup>1</sup> In ons rapport is beleidscoherentie de centrale invalshoek. We kijken niet alleen naar specifieke doelmaatregelen met betrekking tot **SDG 10** en **SDG 15**, maar ook naar andere wetten, regels, (beleids)praktijken en financiering die de doelen beïnvloeden.

We willen met onze kritische blik geen afbreuk doen aan de inspanningen van allen, ook binnen de overheid, die zich voor de SDG's inzetten. We hopen hen juist een steun in de rug te geven.

### Afbakening

Wij hebben een aantal keuzes gemaakt ter afbakening. We noemden al onze focus op twee van de SDG's. Uiteraard komen vaak dwarsverbanden met andere SDG's naar voren, zoals **SDG 1** (armoede), **SDG 2.4** (landbouw), **SDG 8** (arbeidsmarkt), **SDG 12** (duurzame productie en consumptie) en **SDG 13** (klimaat), maar dit maken we niet steeds expliciet. In de analyse gaan we grotendeels voorbij aan de directe impact van de coronacrisis, omdat we ons richten op de beleidsinzet van de afgelopen jaren. De gevolgen van eerdere beleidskeuzes zijn wel van belang voor onze weerbaarheid vandaag de dag.

Voor deze eerste editie van het Nederlandse SDG Spotlight Rapport hebben we ons beperkt tot Europees Nederland. De verschillen met Caribisch Nederland<sup>2</sup> zijn groot en verdienen aandacht en nadere uitwerking. Inwoners van Caribisch Nederland hebben op sommige gebieden minder rechten dan inwoners van Europees Nederland. Het uitgangspunt is gelijke behandeling met Nederland, terwijl uitzonderingen voor de eilanden goed gemotiveerd moeten worden. Volgens het College van de Rechten van de Mens ontbreekt het daar regelmatig aan. Op het gebied van werk, inkomen en armoedebestrijding, kinderrechten en veiligheid bestaat een grote kloof met Nederland. Daarnaast heeft Caribisch Nederland een heel eigen betekenis op het gebied van natuur en biodiversiteit. Het ontbreekt ons aan de kennis om aan deze realiteiten recht te doen.

<sup>1</sup> Zie Partos voor resultaten onderzoek SDG-toets

<sup>2</sup> De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen Caribisch Nederland genoemd, maken sinds 2010 deel uit van Nederland. De intentie is dat het welzijn en de welvaart van de inwoners van de eilanden stijgt naar het niveau van Europees Nederland. Bron: CRM: [www.mensenrechten.nl/nl/caribisch-nederland](http://www.mensenrechten.nl/nl/caribisch-nederland)



# Samenvatting van de bevindingen met betrekking tot SDG 10 en SDG 15

In de meeste rapportages over de Nederlandse implementatie van de SDG's wordt het beeld neergezet dat Nederland het, globaal genomen, 'goed doet'. Wij stellen het tegendeel. Nederland scoort slecht op de twee centrale uitgangspunten van de agenda voor duurzame ontwikkeling: **balans** tussen economie, maatschappelijk welzijn en gezonde ecosystemen; en het principe van **niemand achterlaten**. De inzet voor de economie blijft ten koste gaan van natuur en biodiversiteit in binnen- en buitenland. De achteruitgang van ecosystemen raakt de kwaliteit van leven van mensen hier, nu, elders en later. Ook zien we geen actieve inzet voor een inclusieve samenleving. Terwijl de rijken in Nederland steeds rijker worden en een grote middengroep nog goed meekomt, profiteert een deel van de bevolking structureel niet van de brede welvaart: de onderlinge verschillen in kansen, inkomen en vermogen nemen toe. Mensen met een migratie-achtergrond hebben de grootste achterstanden op de meeste terreinen. Ons grondstoffenverbruik is onverminderd hoog. Juist deze voetafdruk is een belangrijke 'driver' van mondiale ongelijkheid en achteruitgang van ecosystemen.

Voor **SDG 10** en **SDG 15** is, binnen Nederland, voor bijna alle voortgangsindicatoren, trendmatig sprake van stilstand of achteruitgang. Voor **SDG 15** zijn ook de onderliggende waarden zeer ongunstig: zowel het aandeel als de kwaliteit van onze natuur plaatsen ons onderaan de EU-ranglijst. Voor **SDG 10** is het beeld meer gemengd. Op basis van de netto inkomensongelijkheid scoort Nederland vrij gunstig binnen de EU. Als we ook andere indicatoren betrekken, zoals vermogensongelijkheid, wordt het beeld aanzienlijk negatiever. Het aandeel van de bevolking dat discriminatie ervaart is, met ruim een kwart, substantieel en neemt niet af. De bijdrage van Nederland aan **SDG 10** en **SDG 15** in het buitenland wordt door het CBS niet gemonitord, maar de Monitor Brede Welvaart verschaft wel waardevolle informatie. De op korte-termijnwinst gerichte aard van handel en investeringen brengen forse risico's mee op exploitatie van natuur en goedkope arbeid, in binnen- en buitenland.

Er is een duidelijk causaal verband tussen de scores en trends voor **SDG 10** en **SDG 15** en het Nederlandse (economische) beleid, zoals wij in dit hele rapport laten zien. Een deel van het overheidsbeleid leidt tot grotere ongelijkheid, bijvoorbeeld de cultuur van loonmatiging voor lagere loonschalen; de versobering van sociale voorzieningen; de ver doorgeschoten marktwerking op het gebied van essentiële basisvoorzieningen; het faciliteren van internationale belastingontwijking; de weigering om ontwikkelingslanden ruimte te geven om zelf coronavaccins te produceren; het afsnijden van legale routes voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Ook de doelen van **SDG 15** komen verder buiten bereik door beleid zoals de miljardensteun voor de intensieve veehouderij en fossiele industrie; het afzwakken van (ruimtelijke) regie en regels voor natuurbescherming; of het aanmerken van houtige biomassa als schone energie, met schadelijke importen uit andere landen tot gevolg.

Het kabinet maakt ook beleid voor verduurzaming van onze economie, een inclusieve samenleving en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Maar dit beleid kenmerkt zich door een hoge mate van vrijblijvendheid. Goede beleidsambities worden te weinig voorzien van meetbare doelen, concrete transitiepaden, afdoende middelen en wettelijke kaders. Het kabinet geeft onvoldoende sturing en regie als 'marktmeester'. Bedrijven krijgen de ruimte om zichzelf te reguleren en worden niet naar een duurzamer productiemodel geleid met regels en beprijzing. Verduurzaming van internationale handelsketens wordt grotendeels nagestreefd via vrijwillige convenanten. Telkens zien we dat deze benaderingen te weinig resultaat opleveren. In de conclusie van dit rapport gaan we uitgebreider in op deze systemische oorzaken van het gebrek aan voortgang. Hierna vatten we voor **SDG 10** en **SDG 15** per subdoel kort de bevindingen samen, gevolgd door onze aanbevelingen.



## SDG 10 VERMINDERDE ONGELIJKHEID

### SDG 10.1 Stimuleren van relatief snellere inkomensgroei van de 40% laagste inkomens

**STATUS/TREND:** Stilstand in de netto inkomensongelijkheid op basis van de 80/20 ratio en Gini-coëfficiënt. Binnen de EU scoort Nederland hierop relatief gunstig. De kloof tussen de 10% hoogste en laagste inkomens groeit echter. De vermogensongelijkheid is een van de hoogste ter wereld. Lagere inkomens hebben nauwelijks kansen op verbetering. Cao-lonen, minimumloon en uitkeringen blijven structureel achter bij gemiddelde stijging in besteedbaar inkomen.

**BELEID:** Er is geen beleid om primaire loonverdeling gelijk te trekken. Hervreiding verzacht de inkomensverschillen, maar het toptarief en de vennootschapsbelasting zijn verlaagd en de BTW verhoogd. Vermogen(sgroei) wordt nauwelijks belast. Het toeslagenstelsel is te complex en leidt, met de rigide toepassing, tot schulden. De bijstand wordt afgebouwd, waardoor armoede zal stijgen.

### SDG 10.2 Bevorderen van de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen ongeacht leeftijd, geslacht, beperking, ras, etniciteit, herkomst, godsdienst of anders

**STATUS/TREND:** Achteruitgang op de indicator armoederisico. Ook de armoedekloof neemt toe. Het aantal daklozen is in tien jaar verdubbeld. Mensen met een (niet-westerse) migratie-achtergrond en mensen met een praktische opleiding profiteren aanzienlijk minder van de brede welvaart. Kansen op de arbeidsmarkt en op goede huisvesting zijn zeer ongelijk verdeeld. Zie ook **10.3** en **10.4**.

**BELEID:** Er wordt te weinig gestuurd op inclusiviteit. Gedecentraliseerde uitvoering met grote bezuinigingen heeft sociale zekerheid uitgekled. Doelen participatiewet zijn niet gehaald, evenals de afspraken over 125.000 extra arbeidsplaatsen voor

mensen met een beperking. De sociale werkplaatsen zijn afgeschaft. Marktwerking heeft de kosten voor wonen, zorg en andere basisvoorzieningen opgedreven en toegang voor lage en middeninkomens beperkt. Kabinetsbeleid versterkt scheve verdeling op de woningmarkt. Aantal sociale huurwoningen is sterk gekrompen.

### SDG 10.3 Zorg voor gelijke kansen en reductie van ongelijkheid via wetten, beleid en praktijken

**STATUS/TREND:** Ruim een kwart van de bevolking ervaart discriminatie en dit verandert niet. Met name mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond, moslims, LHBTI-personen en vrouwen hebben er mee te maken. Op de arbeidsmarkt is veel sprake van leeftijdsdiscriminatie. In het onderwijs hebben kinderen van praktisch opgeleide ouders en mensen met een migratie-achtergrond zeer ongelijke kansen. Diversiteit in vertegenwoordigende en bestuurlijke organen is nog gering. Aanhoudende genderloonkloof.

**BELEID:** Inclusie en verminderen van ongelijkheid zijn geen prioriteiten, ambitie ontbreekt. De regering is beducht om bindende normen te stellen. Wettelijke en institutionele waarborgen voor gelijke behandeling schieten tekort. Streefcijfer vrouwen in de top heeft niet gewerkt.

In 2020 is meer aandacht gekomen voor institutioneel racisme en er komt een nationaal coördinator discriminatie en racisme. Het onderwijs zorgt niet voor *empowerment* van kwetsbare groepen, onder meer door lerarentekorten en gebrek aan begeleiding van kinderen op achterstandsscholen.

**SDG 10.4 Bescherming van arbeid en beleid voeren dat tot een grotere gelijkheid leidt, in het bijzonder op het gebied van belasting, lonen en sociale bescherming**

**STATUS/TREND:** Achteruitgang. Het aandeel van arbeid in het nationaal inkomen is historisch laag en neemt af; het aandeel van multinationals is sinds jaren '80 verdrievoudigd. Hooggeschoolden verdienen meer, cao-lonen blijven achter. Hogere werkloosheid en baanonzekerheid bij praktisch opgeleiden, mensen met migratie-achtergrond, vluchtelingen, jongeren, mensen met een beperking.

**BELEID:** Decennialange cultuur van loonmatiging voor uitvoerend werk, omwille van de internationale concurrentie. Winsten komen terecht bij de top. Flexibilisering van de arbeidsmarkt en toelating nepvakbonden heeft positie werknemers verzwakt. Dominante rol van aandeelhouders in bedrijfskoers wordt door het beleid gefaciliteerd en aandeelhouders worden fiscaal bevoordeeld.

**SDG 10.5 De regulering en monitoring van mondiale financiële markten en instellingen verbeteren**

**STATUS/TREND:** Geen CBS-indicator. Nederlandse private beleggers en banken investeren honderden miljarden in het buitenland; de effecten hiervan blijven buiten beeld. Ongereguleerd geld zoekt hoogste rendement. Risico is groot dat hiermee bedrijven worden gefinancierd waar sociale misstanden voorkomen (onderbetaalde en dwangarbeid, intimidatie, (sexueel) misbruik, etc.), evenals milieudegradatie die mensen ook hard raakt.

**BELEID:** Er is geen adequate overheidsregulering om de risico's van deze zeer omvangrijke geldstromen in relatie tot toenemende ongelijkheid en mensenrechten te beperken.

**SDG 10.6 Meer zeggenschap ontwikkelingslanden bij de besluitvorming in mondiale, economische en financiële instellingen**

**STATUS/TREND:** Geen CBS-indicator. In multilaterale banken geldt het *one dollar/one vote*-principe dat in het nadeel is van ontwikkelingslanden.

**BELEID:** Nederland neemt geen initiatief om huidige structuur te doorbreken. In het verleden was er een sterke inzet op meer multilaterale financiering van onderwijs en zorg in ontwikkelingslanden. Nu zijn de eigen handels- en investeringsagenda zwaarder gaan wegen. Het kabinet besloot deel te nemen in de Aziatische Ontwikkelingsbank voor infrastructuur met minder goede regels en toezicht. Nederland steunt bescherming van kwetsbare groepen via de ontwikkeling van sociale en milieuregels en zet zich in voor regels die geweld tegen vrouwen en LHBTI-persoonen moeten tegengaan. Maar ESG-regels worden minder bindend en toezicht op de naleving schiet tekort.

**SDG 10.7 Faciliteer veilige en verantwoorde migratie en mobiliteit van mensen**

**STATUS/TREND:** Geen actuele informatie voor de indicator (Migratiebeleid-index).

**BELEID:** Harde beperking van arbeidsmigratie uit niet-westerse landen (m.u.v hoogopgeleid personeel en studenten). Harde houding ten aanzien van vluchtelingen en migranten in kampen op Lesbos en de Balkan. Slechts 500 zeer kwetsbare vluchtelingen worden jaarlijks toegelaten via hervestiging. Nederland zet met ontwikkelingsgeld in op 'opvang in de regio' ten koste van structurele ontwikkelingshulp. De procedure voor asielaanvraag in Nederland is traag en statushouders zijn op zichzelf aangewezen bij integratie. Grote inzet van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in enkele sectoren met groot risico op uitbuiting. Statushouders en migranten lopen in Nederland het meeste risico op armoede en dakloosheid.

### **SDG 10a** Het beginsel van speciale en gedifferentieerde behandeling voor ontwikkelingslanden in overeenstemming met WTO-bepalingen

**STATUS/TREND:** Geen CBS-indicator. Handelsbeleid is EU-competentie. Wij kijken hier ook naar andere effecten van de handel op ongelijkheid. Nederlandse import van grondstoffen uit ontwikkelingslanden is groot en neemt toe; dit wordt als negatief beschouwd.

**BELEID:** Ondanks groeiend maatschappelijk verzet bleef het kabinet inzetten op nieuwe bilaterale en regionale EU-handelsverdragen, terwijl garanties voor duurzaamheid en mensenrechten nog zwak zijn. De inzet op verduurzaming van handelsketens loopt via vrijwillige convenanten met onvoldoende resultaat. Sociale en duurzaamheidscriteria worden slechts op klein gedeelte van publieke inkoop en aanbestedingen toegepast.

### **SDG 10b** Officiële ontwikkelingshulp, investeringen en financiële stromen naar armste landen

**STATUS/TREND:** Stilstand. Nederland zit al jaren onder de ODA-norm van 0,7%. Tegen de afspraken uit het Parijse klimaatakkoord in is dit inclusief bijdragen aan klimaatfondsen. Belastingontwijking en ISDS-claims via Nederland kosten ontwikkelingslanden miljarden.

**BELEID:** Met gerichte programma's draagt Nederland bij aan betere kansen voor kwetsbare groepen. In de diplomatie en internationale fora zet Nederland zich in voor gendergelijkheid en LHBTI-personen. In de uitvoering van het bedrijfsleveninstrumentarium komen nog veel (sociale) misstanden voor. De inzet om belastingontwijking tegen te gaan is onvoldoende, evenals de inzet om in nieuwe investeringsverdragen ISDS af te schaffen en de belangen van ontwikkelingslanden beter te behartigen. Op het gebied van coronasteun en vaccins (inclusief het mogelijk maken van productie in arme landen) schiet de solidariteit van het kabinet zwaar te kort.

## **SDG 15 LEVEN OP HET LAND**

### **SDG 15.1** Behoud, herstel en het duurzaam gebruik van inlandse ecosystemen en hun diensten

**STATUS/TREND:** 14,8% van Nederland is bedekt met bos en open natuur (2015): het kleinste aandeel binnen de EU. De trend is (licht) positief, maar het natuurareaal is nog zeer versnipperd. Van de 'biodiversiteitshotspots' is 98% beschermd. Milieucondities zijn de afgelopen 10 jaar niet of nauwelijks verbeterd. Slechts 12% beschermde habitattypen verkeert in gunstige staat. Voor de meeste ecosysteemdiensten is de trend al 25 jaar negatief.

**BELEID:** Geen overkoepelend natuur- en biodiversiteitsbeleid. Het natuurareaal wordt uitgebreid maar het tempo vertraagt. Idee van Nederland als productieland en 2e voedselexporteur ter wereld blijft dominant. Het gangbare landbouwmodel met een harde scheiding landbouw-natuur wordt met miljarden gesubsidieerd, net als de fossiele industrie. Het nieuwe beleid voor meer natuurinclusieve landbouw is positief, maar niet omgezet in krachtige maatregelen. Slechts 4% landbouw is biologisch. Toepassing milieuregels is zwak met weinig handhaving. Het voorzorgsbeginsel en principe dat 'de vervuiler betaalt' worden niet gerespecteerd; miljarden aan kosten worden afgewenteld.

### **SDG 15.2** Duurzaam beheer en herstel van bossen, de ontbossing een halt toeroepen

**STATUS/TREND:** 46,5% van het bosareaal is onafhankelijk gecertificeerd (middenmoot EU). 95% van het bos lijdt onder de hoge stikstofdepositie (verzuring). Samen met verdroging en temperatuurstijging maakt dit bossen kwetsbaar voor ziekten. Het bosareaal nam de laatste jaren af (1500 ha per jaar).

**BELEID:** Lang was er geen bossenbeleid, in 2020 is een nieuwe bossenstrategie aangenomen. Ambitie van 10% uitbreiding in 2030 is voor minder dan de helft

afgedekt met financiering en commitment overheid. Nieuw geld voor reductie van de stikstofbelasting zal plaatselijk effect hebben maar maakt nog geen einde aan de overbelasting. Er is zorg dat (vlakke)kap in bossen doorgaat, gedreven door financieel belang. Zeer veel gezonde bomen worden onnodig gekapt voor nieuwbouw en 'veiligheid'.

### **SDG 15.3 Aangetast land en gedegradeerde bodem herstellen**

**STATUS/TREND:** NL heeft veruit het hoogste stikstofoverschot in de EU: 163 kilogram per hectare cultuurgrond. Voor fosfor zijn we middenmoter. Beide nemen toe na eerdere daling. Ook hoge druk op (landbouw)bodems door o.a. injectering drijfmest, mechanische bewerking, ontwatering.

**BELEID:** Milieu-aanpak laat in alle sectoren te wensen over. Miljardensteun met EU-gelden voor landbouw die productie per hectare maximaliseert: monoculturen gebaseerd op hoge bemesting en chemicaliën. Het stikstof- en mestbeleid hebben de hoge uitstoot en stijgende trend veroorzaakt. *Programma Aanpak Stikstof* was gebaseerd op juridisch onhoudbare modellen. Er komt nu meer erkenning van het belang van gezonde bodems en koolstofvastlegging. Overheid steunt projecten voor beter bodembeheer, met een aanpak gebaseerd op vrijwilligheid en financiering uit de markt.

### **SDG 15.5 Stop aftakeling van natuurlijke leefgebieden en verlies van biodiversiteit en bescherm met uitsterven bedreigde soorten (2020)**

**STATUS/TREND:** Het aandeel bedreigde Rode Lijst-soorten nam in 2012-2019 toe tot 39%. Van de beschermde soorten verkeert maar 26% in gunstige staat. Sinds 1990 zijn dierenpopulaties in heide en het agrarisch landschap gemiddeld gehalveerd; op hoge zandgronden is de afname 70%. In agrarisch gebied is de trend nog steeds negatief. Nederland komt internationale verplichtingen niet na.

**BELEID:** Door toename areaal natuur, herstelmaatregelen en herintroductie zijn er populaties die zich herstellen. Maar de milieudruk vanuit de omgeving is onverminderd hoog en weer gestegen. Doorgaande schaalvergroting wordt gezien als 'noodzakelijk' voor de export. Miljarden kostend agrarisch natuurbeheer heeft te weinig resultaat, beheerpakketten zijn te licht. Gifgebruik per hectare is het hoogst van de EU, toelatingsbeleid is te soepel. N.a.v. stikstofcrisis is er veel geld voor noodmaatregelen, maar structurele verbetering vergt kiezen voor natuurinclusieve kringlooplandbouw.

### **SDG 15.9 Integreer van ecosysteem- en biodiversiteitswaarden in beleid/planning**

**BELEID:** Met de decentralisatie van natuurbeleid naar provincies in 2013 is natuurbescherming buiten N2000 afgezwakt. Landschap is nog minder beschermd. Regie op omgevingsbeleid is losgelaten en wordt met *Omgevingswet* nog meer gedereguleerd. In planningsprocessen is natuurbelang onvoldoende juridisch geborgd. Compensatie voor natuurverlies is vaak ontoereikend, handhaving schiet tekort. De verplichte MER wordt vaak niet uitgevoerd. Modellen voor het waarderen van ecosystemendiensten worden in het economisch verkeer nog niet toegepast: natuur is gratis.

### **15a Financiering voor biodiversiteit en ecosystemen aanzienlijk verhogen**

**STATUS:** De binnenlandse overheidsuitgaven voor milieubescherming bedroegen in 2018 1,4% van het BBP, slechts een klein deel voor natuur. Sinds 2010 is het natuurbudget met 60% ingekrompen.

**BELEID:** Tot 2030 is 5 miljard euro extra uitgetrokken voor natuur- en stikstofmaatregelen. Daarmee zijn de uitgaven nog niet terug op het niveau van 2010.

### SDG 15.1 t/m15.5 In het buitenland (Nederlandse invloed)

**STATUS/TREND:** De hoeveelheid land die nodig is voor onze consumptie is 3x ons eigen landoppervlak. Nog eens 3x is nodig voor de compensatie van onze broeikasgasuitstoot. Dit heeft grote impact op de biodiversiteit elders, zoals in de Amazone. Nederland is een grote importeur van soja, houtpellets, palmolie en cacao. De import van metalen uit armste landen stijgt. Zeker honderd miljard euro aan Nederlands (banken)geld zit in bedrijven met 'milieucontroverse'.

**BELEID:** Sterke focus op economische groei en handel, inclusief doorvoer via Nederlandse havens. Verduurzaming productieketens gaat via vrijwillige convenanten en certificering. Beoogde nieuwe handelsverdragen versterken negatieve trend. Aanhoudende steun voor fossiele bedrijven via exportkredietverzekeringen, al wordt er gewerkt aan vergroening. Te weinig transparantie rond de negatieve effecten van investeringen, ook die van FMO. Nederlandse aanpak klimaattransitie leidt tot afwenteleffect: miljarden subsidie voor 'duurzame' biomassa leidt tot kaalkap bossen elders en meer invoer metalen. Inzet op circulaire economie heeft grondstofvraag nog niet verminderd.

### SDG 15.6 Eerlijk en billijk verdelen van de voordelen van genetische hulpbronnen

**STATUS:** NL heeft Nagoya Protocol van de CBD in wetgeving vertaald. Dit loopt echter nu af.

**BELEID:** Rijke landen waaronder Nederland willen meer vrije toegang tot digitaal beschikbare genetische informatie. Nederland spant zich in voor betere toegang Nederlandse zaadveredelaars tot de lokale markten in ontwikkelingslanden. De inzet op wetgeving rond intellectuele eigendomsrechten op plantensoorten en uitgangsmateriaal en de UPOV91-conventie bedreigen kleine boeren in hun voedselproductie, evenals eeuwenoude tradities van lokale zaadverdeling.

### SDG 15.7 en c Einde maken aan stroperij en de handel in beschermde planten- en diersoorten

**STATUS:** Geen CBS-indicator.

**BELEID:** Nederland heeft de CITES-regelgeving over handel in wilde dieren geïmplementeerd en zich geïmplementeerd aan het *EU Action Plan against Wildlife Trafficking 2016-2020*. In eigen land zijn diverse maatregelen genomen tegen illegale handel. Toch is Nederland via de zeehavens en Schiphol een belangrijk doorvoerland van illegale handel in wilde dieren, en wordt ook nog in NL gehandeld.

### SDG 15b Aanzienlijke middelen mobiliseren voor natuurbehoud en duurzaam bosbeheer in ontwikkelingslanden

**STATUS/TREND:** In 2018 bedroegen de Nederlandse overheidsuitgaven voor de bijdrage aan biodiversiteit in ontwikkelingslanden naar eigen opgave 117 miljoen euro. Dit ligt ruim onder het niveau van voor de bezuinigingen in 2010.

**BELEID:** Directe financiering, onder meer via projecten voor natuurbehoud samen met de lokale bevolking, is bescheiden. Financiering is vooral 'doorsnijdend' in andere sectoren. In de totale financiering voor landbouwactiviteiten gaat maar een klein deel naar agro-ecologische en natuur-inclusieve landbouwmethoden. In het kader van klimaatbeleid wil Nederland zich meer gaan inzetten voor het tegengaan van ontbossing en landdegradatie.



## Een verander-agenda op basis van SDG 10 en SDG 15: aanbevelingen

### OVERKOEPELENDE AANBEVELINGEN

**1** Plaats de SDG's in het hart van het beleid van alle ministeries en verbind politiek met uitvoeringspraktijk en rechtsbeginselen.

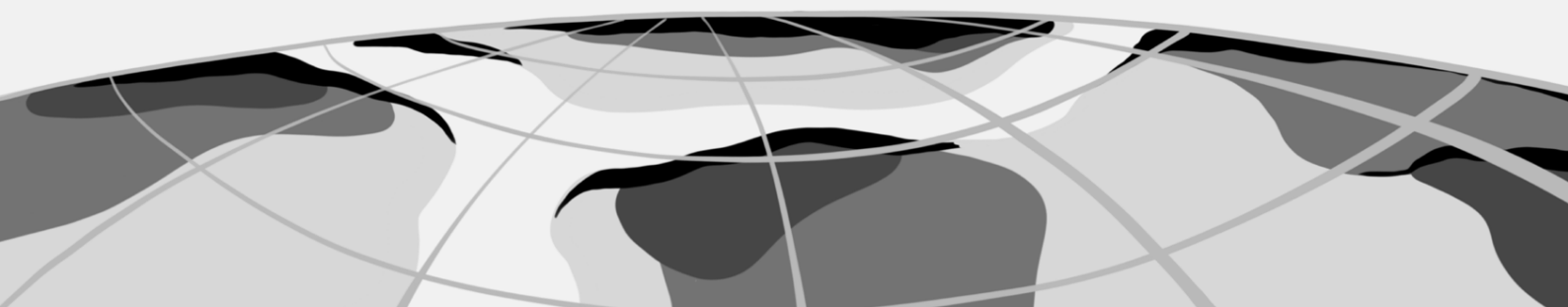
Ontwikkel samenhangend beleid voor de SDG's met speciale aandacht voor (sub)doelen waar stilstand is of achteruitgang. Beleg de coördinatie bij een overkoepelend ministerie als Algemene Zaken. Zorg voor onafhankelijke monitoring van de beleidsinzet.

**2** Richt de inzet voor het economisch en maatschappelijk herstel na corona op ambitieuze transitie naar een volhoudbare economie, een inclusieve samenleving en gezonde natuur, waarbij de mondiale voetafdruk sterk wordt teruggedrongen. Overleg met werkgevers over een concrete invulling van de aangekondigde nieuwe koers naar brede welvaart. Pak fundamentele problemen bij de wortel aan, 'bijsturing' is niet voldoende.

**3** Al het Nederlandse beleid moet een eerlijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden leveren. Verschillende beleidsstrategieën moeten elkaar niet tegenwerken, maar juist versterken, en een coherente aanvulling vormen op een ontwikkelingsbudget van 0,7% van het BNI. Toets bestaand en nieuw beleid en wetgeving consequent op de SDG's met speciale aandacht voor de impact op ontwikkelingslanden, toekomstige generaties en kwetsbare groepen (*Leave no one behind*).

**4** Voer internationaal een sterke lobby om het wereldhandelssysteem zo in te richten dat handel en investeringen ten dienste staan van de SDG's en gerelateerde internationale overeenkomsten op het gebied van mensenrechten, klimaat, milieu en biodiversiteit.

**5** Schep meer afstand tussen de publieke sector en het bedrijfsleven als het gaat om het stellen van kaders. Zorg voor actieve betrokkenheid van burgers, vooral ook jongeren, in besluitvorming over maatschappelijke transitie en hanteer daarbij inclusieve vormen zoals een burgerberaad, waarin ruimte is voor gezamenlijk lange-termijndenken.





## SDG 10 VERMINDERDE ONGELIJKHEID

De ongelijkheid in binnen- en buitenland is met elkaar verweven en vraagt om een systemische visie en aanpak. Dit is des te urgenter in het licht van de coronacrisis met zijn catastrofale gevolgen voor ontwikkelingslanden en mondiale ongelijkheid. Deze aanbevelingen volgen de SDG 10-targets: eerst de nationale dimensie en vervolgens onze internationale rol.

**1** **Prioriteer, met een ambitieuze visie en strategie, het terugdringen van ongelijkheid in Nederland en een inclusieve samenleving waarin iedereen optimaal bijdraagt.** Doe dit samen met partijen zoals de SER, WRR, het Sociaal-Cultureel Planbureau, Het College voor de Rechten van de Mens, het NIBUD, de Ombudsman, de Landelijke Cliëntenraad, de VNG, SDG-allianties en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor doelgroepen zoals vluchtelingen en migranten, vrouwen en jongeren. Expliciteer welke concrete maatregelen worden genomen om armoede te halveren en te zorgen dat de laagste inkomensgroepen er sneller op vooruit gaan dan de top en het gemiddelde. Formuleer concrete doelstellingen voor het bevorderen van sociale, economische en politieke inclusie van iedereen, en de route erheen. Zorg voor een coördinerende instantie voor inclusiviteit.

**2** **Stel heldere doelen voor het verkleinen van de inkomens- en vermogensverschillen in Nederland; verschuif belastingen van arbeid naar kapitaal, grondstoffen en vervuiling.**

Kijk bij beleid niet alleen naar effecten op de koopkracht, maar ook naar de effecten op de verdeling van inkomen en vermogen. Overweeg, conform advies van de WRR 2014, beleid om de loonverschillen te verkleinen. Zorg voor grotere financiële waardering voor vitaal uitvoerend werk. Stimuleer bedrijfsmodellen waarin maatschappelijke waardecreatie leidend is voor de koers van het bedrijf. Verlaag de BTW op essentiële en duurzaam gemaakte producten. Neem concrete maatregelen om de vermogensongelijkheid terug te dringen, met fiscaal beleid, zoals het belasten van vermogensaccumulatie aan de bovenkant van de piramide, en flankerend beleid op bijvoorbeeld de markt voor onroerend goed.

**3** **Versterk de positie van alle werknemers op de arbeidsmarkt.** Maak een einde aan de toenemende onzekerheid over behoud van werk voor de groeiende groep schijnzelfstandigen, uitzendkrachten en flexwerkers. Bescherm werknemers door middel van eerlijke cao's. Stimuleer een brede sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers. Iedereen, ook arbeidsmigranten, moet onder veilige omstandigheden waardig werk kunnen doen en daar eerlijk voor worden betaald. Vergroot de arbeidsdeelname van mensen met een migratie-achtergrond en mensen met een beperking; ondersteun ook andere groepen met een moeilijke positie op de arbeidsmarkt, zoals alleenverdieners, met gerichte maatregelen zoals gratis kinderopvang.

**4** **Zorg voor een sociaal vangnet gebaseerd op vertrouwen en solidariteit en dring marktwerking bij basisvoorzieningen terug.**

Het sociale vangnet moet weer zekerheid bieden voor iedereen. Een eerste stap is een toeslagenstelsel dat zorgt voor duidelijkheid en is gestoeld op vertrouwen en solidariteit. Zorg voor leefbare bijstand en uitkeringen en neem een basisinkomen of basisbaan in overweging. Zorg voor meer sociale huurwoningen en betaalbare huur- en koopwoningen in alle wijken. Reguleer de huursector en voer beleid om de oneerlijke financiële kloof tussen huur en eigen woningbezit te verkleinen. Zet in op goede publieke voorzieningen zoals onderwijs en zorg die fungeren als krachtig instrument voor het terugdringen van ongelijkheid. Stel gratis en kwalitatieve kinderopvang in, zodat alle kinderen een gelijkwaardige start krijgen. Breid publieke voorzieningen zoals parken, bibliotheken en buurthuizen uit en maak ze toegankelijker voor alle mensen.

**5** **Pak institutioneel racisme, seksisme en alle vormen van (onbewuste) discriminatie stevig aan en neem als overheid een voorbeeldrol in inclusiebeleid.**

Stel een nationaal coördinator discriminatie aan met adequate bevoegdheden voor het aanpakken van racisme, seksisme en alle andere vormen van uitsluiting. Maak een plan voor het terugdringen van alle vormen van (onbewuste) in- en uitsluiting op basis van persoonskenmerken en onderzoek de rol van wet- en regelgeving en technologie daarin. Stel objectieve normen in voor kansengelijkheid en diversiteit en handhaaf deze actief. Dicht de loonkloof tussen mannen en vrouwen en stuur als overheid op het aanname- en inclusiviteitsbeleid van bedrijven, met bindende quota in de top van organisaties en raden van bestuur en toezicht. Hanteer bij overheidsopdrachten en publieke aanbestedingen diversiteit en inclusiviteit als criteria; dit draagt ook bij aan kwaliteit.

**6** **Stel het terugdringen van ongelijkheid tussen en binnen landen voorop in daadwerkelijk ontwikkelingsvriendelijke handels-, belasting- en investeringsverdragen.**

Stel in handels- en investeringsafspraken de belangen van ontwikkelingslanden en hun bevolking écht voorop, boven die van multinationals. Bescherm in plaats van buitenlandse investeerders juist de lokale markten van ontwikkelingslanden en geef hen ruimte industrie te ontwikkelen. Sluit geen regionale en bilaterale investeringsverdragen af die de positie van ontwikkelingslanden of kwetsbare groepen daarbinnen ondermijnen. Zorg ervoor dat in bestaande en nieuwe verdragen ook de toegang van overheden en burgers in ontwikkelingslanden tot onafhankelijke rechtspraak of klachtenmechanismen gegarandeerd wordt. Maak onderhandelingen over verdragen maximaal transparant en participatief.

**7** **Haal IMVO uit de vrijblijvendheid en introduceer bindende nationale due diligence wetgeving voor bedrijven die internationaal opereren.**

Nederlandse handel mag ongelijkheid elders niet versterken en moet dienstbaar zijn aan de SDG's en mensenrechten- en milieuverdragen. Daarbij is speciale aandacht voor gendergelijkheid, inheemse rechten en arbeidsrechten noodzakelijk. Zorg voor een onafhankelijke sociale audit, die erop toeziet dat mensenrechten niet worden geschonden binnen productieketens en hanteer hoge standaarden voor arbeid, veiligheid, milieu en biodiversiteit. Om dit écht te realiseren zijn transparantie-eisen cruciaal. Ook publieke aanbestedingen moeten aan deze eisen voldoen.

### 8 **Maak een einde aan belastingontwijking (via Nederland) en stel regelgeving in voor de financiële sector om beter grip te krijgen op internationale geldstromen.**

Multinationals moeten belasting betalen daar waar activiteiten plaatsvinden. Daarbij is transparantie cruciaal. Verplicht multinationals publiekelijk inzichtelijk te maken hoeveel belasting ze in elk land betalen (publieke *country-by-country reporting*). Scherp belastingregels en substance-eisen voor bedrijven die zich in Nederland vestigen aan. Neem een voortrekkersrol in het voorkomen van een internationale (of Europese) belastingwedloop en voorkom het dwarsliggen bij eerlijke belastingverdragen en Europese en OESO-maatregelen op dit gebied. Verken met deskundigen op het gebied van *sustainable finance* welke kaders (beleid, regelgeving en monitoring) ertoe kunnen bijdragen dat financiële markten en het geldsysteem dienstbaar worden aan de SDG's, en welke stappen Nederland zelf kan zetten.

### 9 **Versterk financiële steun aan ontwikkelingslanden.**

Verruim het ontwikkelingsbudget zodat het in lijn is met de internationaal afgesproken ODA-norm van 0,7% van het BNI. Richt deze middelen op de armste landen en meest kwetsbare groepen, om de gevolgen van de coronapandemie te helpen verzachten. Zet vol in op samenwerking met lokaal gewortelde organisaties (o.a. voor vrouwenrechten) en zorg dat deze toegang kunnen krijgen tot financiering. Scheld miljardenschulden van ontwikkelingslanden kwijt of zorg voor een eerlijk schuldenmechanisme, waarbij private financiers ook een rekening gepresenteerd krijgen.

### 10 **Zie migratie als een mensenrecht, zorg voor veilige en verantwoorde mobiliteit en een menselijk vluchtelingenbeleid.**

Neem migratie- en vluchtelingenbeleid op als hoofdthema in het actieplan beleids-coherentie. Overweeg legale mogelijkheden voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodat migranten een alternatief hebben voor levensgevaarlijke routes. Onderzoek daarbij ook de mogelijkheden van circulaire migratie – met duidelijke voorwaarden. Investeer ontwikkelingsgeld in een beter perspectief voor jongeren, niet in grensbewaking om migratie terug te dringen. Zorg met wettelijke regels voor fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en huisvesting voor arbeidsmigranten die in Nederland mogen werken. Vluchtelingen hebben recht op internationale bescherming. Daarvoor is een goed werkend asielsysteem nodig in Europa, gebaseerd op solidariteit en bescherming. Veilige routes zoals hervestiging moeten breder worden ingezet. Zorg, met behoud van een zorgvuldige procedure, voor het terugdringen van de wachttijden voor asielzoekers. Kleinschalige opvang en snelle participatiekansen bevorderen de veerkracht en zelfstandigheid. Investeer in kansen voor vluchtelingen om een nieuw op te bouwen en volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Opleiding en werk zijn hierbij cruciaal.



## SDG 15 LEVEN OP HET LAND

Op de website van de SDG 15-alliantie staat een uitstekende agenda voor de komende jaren die wij onderschrijven. Hieronder doen we een aantal meer specifieke aanbevelingen voor een verbeterde inzet op SDG 15 in binnen- en buitenland.

### 1 **Maak, in het internationale en eigen beleid, van biodiversiteit een even hoge prioriteit als van klimaat.**

Toon leiderschap en ambitie bij de CoP-15 2021 inzake het VN-verdrag voor biodiversiteit (CBD). Werk met de EU aan ambitieuze CBD biodiversiteitsdoelen voor 2030, zoals 30% (daadwerkelijk) beschermd natuurgebied op land en water. Ondersteun de *EU-biodiversiteitsstrategie* voor 2030 en vertaal deze naar een eigen strategie en actieplan. Voorzie de inzet voor biodiversiteit en gerelateerd beleid (zoals voor bossen, bodemherstel, water, lucht) van wettelijk vastgelegde doelen, instrumenten, passende financiële middelen en monitoring.

Stel een autoriteit of ministerie in voor klimaat én biodiversiteit. Zorg daarmee voor een integrale, interdepartementale visie en aanpak voor klimaat en biodiversiteit met betrekking tot Nederland zelf, de Nederlandse impact op mondiale biodiversiteit en de Nederlandse inzet internationaal. Zorg dat natuurwaarden en biodiversiteit explicieter worden verankerd in het ruimtelijke beleid, en in ander beleid zoals voor landbouw, economie en de bouw. Heb daarbij aandacht voor sociale dimensies en inclusiviteit. Denk ook aan de mogelijkheid voor het geven van rechten aan de natuur, te beginnen met de Waddenzee.

### 2 **Versterk de inzet voor natuurherstel in Nederland en borg bescherming van natuur en landschap stevig in het omgevingsbeleid.**

Vergroot en versterk (de biodiversiteit van) het natuurnetwerk in Nederland en zorg ook voor de kwaliteit van de natuur daarbuiten, met (herstel) maatregelen op landschapsniveau. Stel voor herstel en instandhouding van soorten en natuurtypen ambitieuze en juridisch bindende doelen vast. Veranker natuur- en milieudoelen krachtiger in ruimtelijke plannen en regels. Versterk de zorgplicht voor het landschap en zorg voor (nationale) ruimtelijke regie op het integrale omgevingsbeleid. Zorg voor betere participatie van burgers in de uitvoering van de Omgevingswet. Stel bij grotere ontwikkelplannen een verplichte onafhankelijke natuur- en milieutoets in en pas milieueffectrapportage consequent toe. Maak bij nieuwbouw, verbouw en stadsontwikkeling vergroening een verplicht onderdeel; het moet voor iedereen mogelijk zijn om te genieten van de natuur.



### Zorg voor een gezonde natuur en samenleving met krachtige naleving van het voorzorgsbeginsel en het principe dat de vervuiler betaalt, en sluit niet-duurzame alternatieven uit.

3

Verbreed het nieuwe Nationaal Milieubeleidskader en voorziet het van een investeringsplan en juridische doorwerking. Stuur met bindende regels aan op een snelle verlaging van de druk van vervuilende stoffen zoals PFAS, microplastics en 'systemische' pesticiden. Méét en monitor de waarden van lucht, water en bodem als basis voor wettelijke normen en toelating van stoffen op de markt. Werk hierin samen met burgers, boeren en maatschappelijke organisaties die ook zelf meten. Neem de stikstofadviezen van de Commissie Remkes over met een bindend doel voor 2030 en voer ze voortvarend uit. Geef duurzaam initiatief uit de samenleving ruimte; zorg met regelgeving en beprijzing van vervuiling dat achterblijvers ook omschakelen. Stop met het subsidiëren en ruimtelijk faciliteren van vervuilende activiteiten. Herstel de capaciteit voor onafhankelijk toezicht en handhaving op naleving van normen.

### Omarm een vergaande ambitie voor het terugdringen van de Nederlandse voetafdruk door beleid gericht op duurzame consumptie- en productiepatronen en minder verbruik.

4

Halveer de voetafdruk van de Nederlandse consumptie in 2030, met doorwerking in de hele productieketen. Neem de mondiale voetafdruk vanaf de start mee in alle beleidsvorming en transitie-agenda's, ook voor binnenlandse productie met grensoverschrijdende effecten. Stuur via bewustwordingscampagnes, beprijzing en (belasting)wetgeving op vermindering van de Nederlandse vraag naar water, land, mineralen en grondstoffen elders. Leg de import van soja, palmolie, biomassa en houtige producten aan banden. Stuur in het kader van de energietransitie op het hergebruik van metalen voor windturbines en zonnepanelen. Zorg met dit alles voor een structurele vermindering van de negatieve sociale en ecologische impact van de grondstoffenproductie in herkomstlanden.

### Ondersteun overtuigend de transitie naar een regeneratieve landbouw en duurzaam voedselsysteem in Nederland en wereldwijd en richt de mondiale handel daarop in.

5

Geef sturing aan de transitie naar een duurzamer eetpatroon gebaseerd op korte ketens en meer plantaardige eiwitten, onder meer via *true pricing* en bevorder plantaardige keuzes in de productie, horeca en supermarkten. Krimp de veestapel, met uitgebreide steun voor boeren die omschakelen. Beoefen geen landbouw waar deze niet past bij het bodem-watersysteem. Verhoog het aandeel biologische landbouw van 4% nu naar minstens 25% in 2030. Gebruik Europese subsidies alleen voor de transitie naar natuurinclusieve kringlooplandbouw en boslandbouw, met herstel van bodem- en landschapskwaliteit. Zet deze steun ook in voor starters en werk met banken en maatschappelijke initiatieven aan betaalbare grond voor burgers en boeren die de doelen willen realiseren. Continueer en versterk internationale samenwerkingsprojecten gericht op agro-ecologische landbouw. Herzie internationale handelsafspraken zodat ontwikkelingslanden hun voedselsoevereiniteit kunnen waarborgen en duurzame landbouw wereldwijd mogelijk wordt. Geef geen steun aan intellectuele eigendomsrechten van multinationals die de positie van boeren en toegang tot genetische hulpbronnen in het mondiale zuiden ondermijnen. Draag bij aan hernieuwde internationale afspraken voor een eerlijke verdeling van genetisch materiaal.

**Zet bij internationale samenwerking, handel en investeringen herstel van natuur en biodiversiteit****6**

**centraal.** Maak van biodiversiteitsherstel een zelfstandige prioriteit, ondersteund met een meerjarige ecologische investeringsagenda. Zet voor de ambitie van ontbossingsvrije handelsketens in 2030 geloofwaardige maatregelen en passend budget in en koppel dit aan andere opgaven, bijvoorbeeld door boeren te compenseren voor extra inzet op het behoud en herstel van natuurlijke vegetatie. Bepleit Europese bindende duurzaamheidscriteria op het gebied van biodiversiteit ten aanzien van productie en import. Stel aan invoer en doorvoer van (agro-)grondstoffen dezelfde eisen als aan de Nederlandse en Europese teelt. Zet steun via het bedrijfsleveninstrumentarium alleen nog in voor ecologisch verantwoorde activiteiten en pas milieueffectrapportage toe. Neem een actieve rol bij het terugdringen van de illegale handel in wilde dieren en planten.

**Zorg in de (inter)nationale aanpak van de klimaat- en biodiversiteitscrisis voor milieurechtvaardigheid en voorkom afwenteling van de ene voetafdruk op de andere. Koppel transitiedoelen aan elkaar door gebruik van 'nature-based solutions'.****7**

Bevorder het gebruik van CO<sub>2</sub>-heffingen en andere ekotaksen op importen om het verplaatsen van (klimaat)uitstoot af te remmen en hergebruik van goederen te stimuleren. Stop met inzet op alternatieve energiebronnen die leidt tot onduurzaam landgebruik en natuurverwoesting. Dring de grootschalige productie en import van bio-energie en biomassa terug met strikte duurzaamheidscriteria en regulering van de vraag. Oormerk een substantieel deel van de klimaatgelden – additioneel aan het ontwikkelingsbudget – voor natuurlijke klimaatoplossingen zoals bodemherstel en ecologisch verantwoorde herbebossing. Zulke oplossingen zijn al volop beschikbaar, zoals bijvoorbeeld Drawdown en Urgenda laten zien. Zorg ervoor dat de bovengenoemde inzet steeds inclusief is en direct terecht komt bij programma's en projecten met lokale (vrouwen)organisaties. Maak beleid voor een eerlijke transitie waarin verlies aan werkgelegenheid wordt gecompenseerd, in binnen- en buitenland. Zorg met passende oplossingen, omscholing en goed sociaal beleid dat niemand achter blijft.

## TOELICHTING EN AANBEVELINGEN M.B.T. DE SDG-MONITORING

Het monitoren van de Nederlandse inzet voor de SDG's in eigen land en wereldwijd is lastig doordat er geen vertaalslag is gemaakt naar nationale doelen voor 2030 en een strategie voor de route erheen. Voor **SDG 15** kan in de monitoring deels worden aangehaakt bij de verplichtingen die Nederland is aangegaan in EU-verband en onder het VN-verdrag inzake biodiversiteit (CBD). Voor **SDG 10** ontbreekt een kader met meetbare doelen die zijn gericht op het terugdringen van ongelijkheid. In haar verkenning Hoe Ongelijk is Nederland (2014) vroeg de WRR al aandacht voor het in kaart brengen en monitoren van de ongelijkheid in Nederland, met enkele concrete suggesties.

In de hoofdstukken over **SDG 10** en **SDG 15** beginnen we ieder onderdeel met een inventarisatie van de stand van zaken aan de hand van de SDG-subdoelen (targets). We maken daarbij gebruik van de voortgangs-indicatoren die in VN-verband zijn afgesproken (een of twee per subdoel). Het is een hele puzzel gebleken om een goed beeld te krijgen bij de scores en trends voor alle subdoelen. In de CBS Monitor Brede Welvaart & de SDG's 2020 (hierna: de Monitor) worden lang niet alle SDG-targets afzonderlijk besproken.<sup>1</sup>

Ook zijn er niet voor alle subdoelen bijpassende Nederlandse indicatoren of datasets. Dat geldt met name voor de targets die betrekking hebben op de internationale dimensie. Het CBS heeft ook een Engelstalig '2020 SDG status report' uitgebracht. Hierin wordt voor de meeste targets kort aangegeven in welke richting Nederland zich begeeft en ook hoe

Nederland scoort ten opzichte van andere EU-landen. Dezelfde gegevens zien we terug in het recente rapport over vijf jaar SDG-implementatie (CBS 2021). De Monitor Brede-Welvaart biedt waardevolle aanvullende inzichten in relatie tot de dimensies 'elders' en 'later'. In ons rapport gebruiken we ook indicatoren en statistische informatie uit andere bronnen zoals het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Het is niet de rol van het CBS om bij de gesignaleerde trends een politieke duiding te geven, of deze te relateren aan beleidskeuzes. Dat doen wij wel. Het is ons immers juist te doen om de Nederlandse **inzet** voor de doelen. Een dergelijke analyse stuit op het probleem dat de targets van **SDG 10** en **SDG 15** grotendeels zijn geformuleerd in algemene, niet-kwantitatieve termen, zoals 'gelijke kansen verzekeren' of 'gedegradeerde bodem herstellen'. De VN-indicatoren bij deze doelen zijn soms ook vaag, soms juist heel specifiek, en dekken de subdoelen vaak onvoldoende af. Daarom geven we waar nodig een eigen invulling.

<sup>1</sup> In de Monitor 2020 worden bij SDG 10 en SDG 15 elk slechts twee subdoelen uitgelicht met betrekking tot de situatie in Nederland. Hiervoor hanteert het CBS een eigen dashboard met een reeks aanvullende indicatoren. Wat in de CBS-Monitor wel en niet besproken wordt is bepaald door een stuurgroep op nationaal niveau.

## Algemene aanbevelingen voor verbetering van de monitoring

- ▶ Formuleer voor elk van de subdoelen relevante nationale doelen, en kies (aanvullende) indicatoren voor de trendmeting die vanuit Nederlands perspectief het meest relevant zijn. Doe dit samen met de betreffende SDG-allianties, planbureaus, adviesorganen, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke deskundigen.
- ▶ Maak afspraken over de onafhankelijke beoordeling van de Nederlandse **beleidsinzet** in binnen- en buitenland en de effecten daarvan, aanvullend op de trendmeting door het CBS.
- ▶ Versterk de consistentie en transparantie in de Nederlandse SDG-monitoring en -rapportage en zorg voor een duidelijke relatie met de monitoring van ander, gerelateerd beleid.
- ▶ Versterk de participatie van planbureaus, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden in het proces van monitoring. Maak gebruik van de suggesties die in 2018 door een expertgroep zijn gedaan om de Nederlandse voetafdrukken en de impact van geldstromen van en naar Nederland beter (dimensies 'elders' en 'later') in kaart te brengen.<sup>2</sup>

## SDG 10 Monitoring

- ▶ Zorg bij de trendmeting waar mogelijk voor disaggregatie van gegevens voor verschillende groepen (mannen, vrouwen, theoretisch/praktisch opgeleid, migratie-achtergrond, LHBTI, etc.), ook met behulp van bestaande data van bijvoorbeeld het SCP.
- ▶ Voorzie **SDG 10.1** van verschillende maatstaven die samen inzichtelijk maken hoe de inkomens- én vermogensongelijkheid zich ontwikkelen in Nederland (zie ook WRR 2014). Voeg bijvoorbeeld de kloof tussen de 10% hoogste en laagste inkomens toe.
- ▶ Voeg voor **SDG 10.2** en **SDG 10.3** indicatoren toe m.b.t. aspecten van maatschappelijke in- en uitsluiting op sociaal, politiek en economisch terrein, zoals de vertegenwoordiging van verschillende groepen in besluitvorming, het onderwijs of op de arbeidsmarkt.
- ▶ De SDG-allianties hebben in kaart gebracht welke subdoelen en indicatoren van andere SDG's een sterke relatie hebben met **SDG 10**, zoals gelijke toegang tot betaalbare zorg/medicijnen (**SDG 3**). Ondersteun het initiatief voor monitoring op een samenhangende dataset voor sociale duurzaamheid, mogelijk in een aparte rapportage.
- ▶ Ontwikkel in overleg met relevante partners passende indicatoren voor de monitoring van de beleidsinzet, zoals de ontwikkeling van lonen, uitkeringen en belastingen, of het aantal sociale huurwoningen. Doe dit ook voor **SDG 10.7** (migratie).
- ▶ Stel samen met relevante organisaties vast hoe de Nederlandse bijdrage aan **SDG 10.5**, **10.6**, **10a** en **10b** in beeld kan worden gebracht. De Monitor Brede Welvaart (dimensie elders) legt hier een basis voor, maar geeft ook aan dat er nog haken en ogen zitten aan de gebruikte indicatoren. Maak gebruik van de suggesties uit de expertmeeting in 2018 voor het in kaart brengen van geldstromen van en uit Nederland en hun sociale effecten, en gebruik daarbij data van bijvoorbeeld DNB, Eurodad of UNCTAD.

<sup>2</sup> In 2018 vond op initiatief van het Platform Duurzame en Solidaire Economie een bijeenkomst met het CBS plaats met o.a. SOMO, Both ENDS, Vice Versa, Oxfam Novib en individuele deskundigen over het meten van brede welvaart, dimensies elders en later.

## SDG 15 Monitoring

- ▶ Gebruik voor de trendmeting niet alleen de SDG-indicatoren maar ook andere indicatoren die internationaal zijn en worden afgesproken onder de CBD en Europese biodiversiteitsstrategie, om zo de onderlinge samenhang inzichtelijk te maken en versterken.
- ▶ Vul, in overleg met de SDG15-alliantie en betrokken organisaties, de dataset voor **SDG 15.1, 15.2, 15.3** en **15.5** aan met data inzake de instandhouding van verschillende natuurtypen, ecosystemen en hun diensten, zoals bodemvruchtbaarheid. Hierbij kan de koppeling worden gemaakt met recent beleid voor bossen, stikstofbeleid, bodem, gewasbescherming en andere relevante inzet met doelen voor 2030.
- ▶ Stel samen met relevante actoren criteria op aan de hand waarvan de concrete financiële afspraken en de beleidsinzet van Nederland in binnen- en buitenland kan worden gevolgd en onafhankelijk gemonitord.
- ▶ Betrek de metingen van het PBL m.b.t. de Nederlandse voetafdruk in het buitenland en van onze *safe operating space* bij de voortgangsmeting op de SDG's. Maak gebruik van suggesties die de expertgroep in 2018 heeft gedaan voor aanvullingen op de gemeten voetafdrukken, bijvoorbeeld de watervoetafdruk, de handel in afval of de handel in bedreigde diersoorten.







## SDG 10

# Verminderen van ongelijkheid tussen en binnen landen

### INLEIDING

De VN Agenda 2030 roept op tot een rechtvaardige en inclusieve wereld waarin iedereen een goed en waardig bestaan kan leiden. Deze oproep is verankerd in het principe *Leave no one behind*, dat als een rode draad door de agenda loopt. Armoedebestrijding (**SDG 1**) is hiervoor een essentiële voorwaarde. Maar met **SDG 10** – het aparte doel voor het verminderen van ongelijkheden – gaat de ambitie véerder. Dit doel is nauw verweven met een mensenrechtenperspectief: een grote kansenongelijkheid en ongelijke verdeling van brede welvaart tussen mensen druist in tegen de internationale mensenrechtenverdragen. Tegelijkertijd is uit tal van onderzoeken gebleken dat een hoge mate van economische ongelijkheid negatieve gevolgen heeft voor samenlevingen als geheel, zowel sociaal, economisch als politiek. Inclusieve, diverse samenlevingen en organisaties scoren hoger op sociale cohesie, vertrouwen in instituties, armoedebestrijding, gezondheid en welzijn van inwoners én de economie.<sup>1</sup> In het rapport [Hoe ongelijk is Nederland](#) toonde de WRR aan dat zulke correlaties ook voor Nederland opgaan.

Ondanks een lange periode van mondiale economische groei en sterk afgenomen armoede in enkele Aziatische landen, is wereldwijd de ongelijkheid binnen landen toegenomen. In 2014 zette Thomas Piketty dit thema hoog op de internationale politieke agenda met zijn bestseller *Capitalism in the 21st Century*. Piketty liet zien dat het kapitalistische systeem een alsmaar groeiende inkomens- en vermogensongelijkheid in de hand werkt. Het bezit van kapitaal en grond concentreert zich in de handen van kleine groepen. In alle landen, ook westerse, is welvaart en welzijn in toenemende

mate scheef verdeeld. Verschillen in inkomen en vermogen gaan hand in hand met ongelijke toegang tot essentiële bestaansvoorwaarden zoals gezond en voldoende voedsel, adequate huisvesting, fatsoenlijk werk, zorg, onderwijs en schoon water. Ook leiden grote verschillen in rijkdom tot ondemocratische machtsconcentraties en politieke besluitvorming in het voordeel van de rijksten. Het zijn veelal dezelfde groepen die het hoogste risico lopen op ongelijke kansen en maatschappelijke uitsluiting: vrouwen, jongeren, etnische en religieuze minderheden, mensen met een beperking, plattelandsbevolkingen, inheemse volken, migranten en vluchtelingen. Stressfactoren als klimaatverandering, milieudegradatie en conflict verergeren bestaande ongelijkheden. Dat geldt ook voor pandemieën, zoals de coronacrisis indringend laat zien.

Ongelijkheid kent veel facetten en oorzaken.

**SDG 10** heeft daarom een brede reikwijdte.<sup>2</sup>

De targets **10.1** tot en met **10.4** hebben betrekking op sociaal-economische factoren en processen van in- en uitsluiting *binnen* landen. Deze staan centraal in paragraaf 4.1.

**SDG 10.5** en **10.6** en de targets **10a** en **10b** (*means of implementation*) gaan over ongelijkheden *tussen* landen in relatie tot internationale handel en geldstromen. Deze komen aan bod in paragraaf 4.2. Er is hierbij een duidelijke relatie tussen de 'binnenlandse' en de internationale dimensie. Target **10.7**, over veilige en verantwoorde migratie, raakt ook aan beide. Dit doel bespreken we in paragraaf 4.3.

1 In *The spirit level. Why more equal societies almost always do better* (2009) belichten Wilkinson en Pickett de effecten van ongelijkheid op de volksgezondheid en het sociaal functioneren van mensen.

2 Een goede duiding van SDG 10 is te vinden in een [paper van VN en Wereldbank](#) voor het HLPF 2019.

## 4.1 IMPLEMENTATIE VAN SDG 10 IN NEDERLAND

In Nederland wordt het sociale domein doorgaans niet met duurzaamheid in verband gebracht. Toch is de sociale pijler integraal onderdeel van de duurzame ontwikkelingsagenda. De SDG's staan voor zorgen voor een leefbare planeet én zorgen voor elkaar, voor een rechtvaardige verdeling.

In internationale vergelijking scoort Nederland hoog op economische ontwikkeling en productiviteit. Op de meeste sociale indicatoren doen we het gemiddeld tot goed. Ons land heeft vergeleken met veel andere landen een goed sociaal vangnet. Voor de coronacrisis zat de werkgelegenheid in de lift; de welvaart en koopkracht waren in 2019 gemiddeld hoger dan in voorgaande jaren. Maar de kwaliteit van leven groeide niet mee, zoals het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) constateert in de *Sociale Staat van Nederland 2020*. Bovendien verhullen gemiddelden grote onderliggende verschillen. Sommige groepen profiteren veel minder van de brede welvaart dan andere. Waar bijvoorbeeld 82% van de hoogopgeleiden betaald werk heeft, geldt dit slechts voor de helft van de praktisch opgeleiden (CBS Monitor). Juist de kwetsbaarste groepen worden het hardst geraakt door de coronacrisis.

Kim Putters, directeur van het SCP, stelt dat de ongelijkheid in Nederland minder diep is dan in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk. De verzorgingsstaat en rechtsstaat maken deel uit van het 'sociale contract' zoals we dat kennen. Maar de onderlinge verschillen in kansen en geluk nemen toe. In zijn boek *Veenbrand* signaleert Putters vier 'smeulende kwesties' in Nederland: afnemende inclusiviteit; een afnemende mate waarin mensen zich thuis voelen; een grote en groeiende groep inwoners die zich onzeker voelt over de toekomst; en een (gevoel van) beperkte zeggenschap in de politiek. Als we dit negeren lopen we het risico dat het vertrouwen in bestaande instituties wankelt en de veenbrand ontvlamt.<sup>3</sup>

### 4.1.1 Waar staan we? Trends en statistieken voor SDG 10.1, 10.2, 10.3, 10.4

Hieronder bekijken we de eerste vier subdoelen van **SDG 10** voor de situatie in Nederland. Het CBS concludeert dat Nederland – op basis van de VN-indicatoren – duidelijk in de verkeerde richting beweegt. Voor alle indicatoren is sprake van stilstand of achteruitgang. Dit geldt ook voor veel van de indicatoren die het CBS aanvullend hanteert. Met de waarden van de scores bevindt Nederland zich in de Europese middenmoot en soms in de top tien.

**SDG 10.1** Tegen 2030 een inkomenstoename van de 40% laagste inkomens realiseren in een tempo dat hoger ligt dan het nationale gemiddelde, en die toename in stand houden

**SDG-INDICATOR 10.1** Groeicijfers van huishoudelijke bestedingen of inkomen per hoofd van de bevolking bij de 40% laagste inkomens

Het CBS hanteert als indicator bij dit subdoel de zogeheten **80/20 ratio**. Het inkomen van de 'top 20%' van de Nederlandse bevolking is – na herverdeling – ruim 4x dat van de onderste 20%. Met deze **netto-inkomensongelijkheid** staat Nederland op plaats 7 in de EU. De **Gini-coëfficiënt**, die vooral iets zegt over het midden van de inkomensverdeling, ligt met 0,28 rond het EU-gemiddelde.<sup>4</sup> In deze verhoudingen verandert al jaren weinig. De kloof tussen de 10% hoogste en 10% laagste inkomens is al sinds de jaren '90 wél groter geworden.<sup>5</sup> Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is sprake van stagnatie: de cao-lonen en het minimumloon blijven al decennia achter bij de gemiddelde inkomensstijging. Het besteedbaar inkomen van de gemiddelde Nederlander ligt, gecorrigeerd voor inflatie, ook al 40 jaar nagenoeg stil.<sup>6</sup>

3 Interview met Kim Putters in podcast Ecosofie.

4 De Gini-coëfficiënt heeft een waarde tussen 0 en 1. Hoe dichter bij nul, hoe gelijkjer de verdeling.

5 CBS, *Ongelijkheid in inkomen en vermogen*, 2019

6 Zie Rabobank

Onderzoek wijst uit dat het voor mensen met een laag inkomen steeds moeilijker wordt om op te klimmen.<sup>7</sup> De lonen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zijn juist aanzienlijk gegroeid. De **vermogensongelijkheid** is, met een Gini-coëfficiënt van 0,79, veel groter dan de inkomensongelijkheid en is internationaal zelfs een van de hoogste. De rijkste 2%, of mogelijk zelfs de rijkste 1% van de Nederlanders bezit een derde van het private vermogen.<sup>8</sup> 10% van de bevolking bezit 60% van dit vermogen.

**SDG 10.2** Tegen 2030 de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen mogelijk maken en bevorderen, ongeacht leeftijd, geslacht, handicap, ras, etniciteit, herkomst, godsdienst of economische of andere status

**SDG-INDICATOR 10.2** Armoederisico: het deel van de bevolking dat beneden de 50% van het mediane inkomen leeft (opgesplitst naar geslacht, leeftijd en mensen met een beperking)

De indicator voor dit subdoel gaat over het **risico op armoede** of **relatieve armoede**. Het CBS hanteert hier de EU-norm, die de relatieve armoedegrens bij 60% van het nationale mediane besteedbare inkomen legt. In 2018 was het aandeel van de bevolking met een inkomen onder deze grens 13,3% (CBS 2020). De trend is negatief. Er wordt geen uitsplitsing gegeven naar geslacht, leeftijd of mensen met een beperking. Hoewel Nederland het met plek 6 binnen de EU niet slecht doet, is armoede voor (ruim) een miljoen mensen een hardnekkig probleem. Zoals de Monitor 2020 laat zien bij **SDG 1** neemt de

diepte van de armoede of de **armoedekloof** toe. Bijzonder schrijnend is het probleem van **kinderarmoede**: 9,1% van de kinderen t/m 12 jaar, zo'n 400.000 kinderen, leefde in 2017 in een huishouden met een ontoereikend inkomen, veelal met een alleenstaande moeder. Het aantal geregistreerde **daklozen** in Nederland boven de 18 jaar is in tien jaar tijd verdubbeld en bedraagt nu 40.000, waaronder 10.000 zwerfjongeren.<sup>9</sup> Meer dan de helft heeft een migratie-achtergrond. Dat geldt ook voor de helft van de personen die onder de armoedegrens (SCP) leven.<sup>10</sup> Praktisch opgeleiden, mensen met een lager inkomen en mensen met gezondheidsbeperkingen hebben een beduidend slechtere leefsituatie dan het gemiddelde.<sup>11</sup> Het CBS gebruikt vier indicatoren voor de sociale contacten en activiteiten van mensen; voor drie ervan is de trend negatief.

**SDG 10.3** Zorgen voor gelijke kansen en terugdringen van sociale ongelijkheid, ook door een einde te maken aan discriminerende wetten, beleid en praktijken en door adequate wetgeving, beleid en acties te bevorderen

**SDG-INDICATOR 10.3** Aandeel van de bevolking dat zich persoonlijk gediscrimineerd of lastiggevallen voelde in de afgelopen 12 maanden op basis van discriminatiegronden die verboden zijn volgens internationale mensenrechtenwetgeving

Volgens het CBS Status report 2020 staat Nederland op plek 12 van 16 EU-landen als het gaat om **gevoelens** van discriminatie. In de Monitor gebruikt het CBS eigen indicatoren.

7 Trouw 9/10/2020 p.15, Lage inkomens in stad komen maar niet uit het moeras

8 WRR 2014; Toussaint, Van Bavel, Salverda en Teulings. ESB, 10 september 2020

9 Zie Artikel One World

10 Het betreft hier armoede volgens het 'niet-veel-maar-toereikend criterium van SCP', een andere maatstaf. Deze armoedegrens ligt lager dan de relatieve armoedegrens van de EU. SCP, Armoede in Kaart (2019)

11 SCP, De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen (pagina 9 en 20-25)

Wij vinden het SCP rapport *Ervaren discriminatie in Nederland* hiervoor de beste bron. Dit rapport stelt dat 27% van alle Nederlanders in 2018 een of meer discriminatie-incidenten heeft ervaren. Nog eens 11% twijfelt. Dat is veel, en het percentage is sinds de vorige meting in 2013 niet gedaald. Groepen die hiermee te maken krijgen – met name in het onderwijs en op de arbeidsmarkt – zijn vooral mensen met een (niet-westerse) migratie-achtergrond, moslims, jongeren, LBHTI-personen en mensen met een beperking en vrouwen. Er kan ook sprake zijn van een ‘stapeling’ van deze identiteiten. Omdat het uiteraard niet alleen om een subjectieve ervaring gaat, is van belang indicatoren toe te voegen die inzicht geven in de feitelijke kansenverschillen op verschillende maatschappelijke terreinen.

**SDG 10.4** Beleid voeren dat geleidelijk tot een grotere gelijkheid leidt, in het bijzonder inzake fiscaliteit, lonen en sociale bescherming

**SDG-INDICATOR 10.4** Aandeel van arbeid in het BBP (inclusief lonen en sociale afdrachten)

Wat betreft het **aandeel van arbeid in het BBP** staat Nederland met 47,9% op plaats 11 van de EU. Deze indicator drukt uit in welke mate inkomsten uit arbeid meebewegen met economische groei. De trend is negatief. Het aandeel van arbeid in het BNP is historisch laag; huishoudens ontvangen een steeds kleiner deel van de economische groei in de vorm van extra inkomen. De afgelopen 40 jaar is de groei van het besteedbare huishoudinkomen 40 procentpunt achtergebleven bij de groei van het BBP per capita. Het aandeel van de overheid in het nationaal inkomen is gegroeid, maar het zijn vooral bedrijven (multinationals) die een steeds groter deel van de economische taart hebben gekregen; dit aandeel is sinds de jaren

'80 verdrievoudigd.<sup>12</sup> Behaalde winsten komen dus niet bij de werknemers terecht maar bij aandeelhouders en de top van het bedrijfsleven. Ondertussen steeg het aantal werkende armen, waaronder veel eenverdieners, tussen 2000-2014 met 60% van 210.000 naar 320.000.<sup>13</sup>

#### **Kanttekeningen: de indicatoren uit de monitor geven een onvolledig en te rooskleurig beeld**

Het is ingewikkeld gebleken om de trends in Nederland voor deze SDG-targets goed in beeld te krijgen aan de hand van de CBS-Monitor en de indicatoren waarover wordt gerapporteerd. Deze indicatoren bestrijken maar een klein gedeelte van het spectrum waar de betreffende **SDG-targets** over gaan. **SDG 10** gaat over ongelijkheid tussen groepen en over 'niemand achterlaten'. In de SDG-Monitor vindt echter geen uitsplitsing naar verschillende groepen plaats. In het CBS-rapport 2021 verklaart het CBS zelf dat het moeilijk is de belangrijkste vormen van maatschappelijke ongelijkheid helder en eenduidig in kaart te brengen en meetbaar te maken; deels omdat de steekproeven niet altijd voldoende representatief zijn, maar ook omdat geen beleidsmatige keuze is gemaakt welke ongelijkheden in de rapportage moeten worden meegenomen. Een tweede gemis zijn indicatoren voor diverse vormen van ondervertegenwoordiging of uitsluiting, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in politiek of bestuur. Zonder een goed beeld van de realiteiten onder de gemiddelden kunnen de gerapporteerde trends sterk afwijken van wat verschillende mensen dagelijks ervaren. De WRR signaleerde al in 2014 het belang van het 'meten met verschillende maten'. Hoe groot de economische ongelijkheid is hangt af van hoe je deze meet. Zo suggereert de 80/20 ratio stagnatie, terwijl de verschillen tussen de bovenste en onderste 10% van het loongebouw toenemen. Ook stelde de WRR al dat in ongelijkheidsdiscussies de vermogensongelijkheid veel meer in beeld moet worden gebracht. Het CBS kijkt overigens wél naar de verdeling van welvaart tussen huidige en latere generaties, op basis van financiële

12 Zie Rabobank en SCP *De Sociale staat van Nederland* p. 24

13 [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt)

houdbaarheidsaspecten. Deze dimensie laten wij in dit rapport buiten beschouwing.

#### 4.1.2 (Beleids)inzet van de Nederlandse overheid

Ondanks de grote internationale aandacht voor het thema ongelijkheid ten tijde van de start van de Agenda 2030, en ondanks het veelzeggende WRR rapport Hoe ongelijk is Nederland uit 2014, heeft de Nederlandse regering voor **SDG 10** of het terugdringen van maatschappelijke ongelijkheid geen nationale beleidsagenda opgesteld met eigen gekwantificeerde doelen. In relatie tot **SDG 10** stelt het kabinet dat de ongelijkheid in Nederland dankzij de herverdeling beperkt is. Er is geen analyse gemaakt van kritische factoren die de doelbereiking in de weg staan. Daardoor moeten wij zelf een selectie maken. De cijfers en trends maken in elk geval duidelijk dat bestaande ongelijkheid in Nederland niet effectief wordt teruggedrongen en juist de verkeerde kant opgaan. Dat was ook al zo vóór de coronacrisis. Dit is direct te relateren aan politieke keuzes. Veel beleid van de afgelopen jaren was eerder gericht op denivellering dan op het verhogen van de kansengelijkheid voor de lagere inkomens.

We bespreken hieronder de inzet m.b.t. de subdoelen **10.1** t/m **10.4** in twee clusters:

- A** fiscaal, economisch en sociaal beleid en
- B** maatschappelijke inclusie en kansengelijkheid.

#### **A Fiscaal en economisch beleid en sociale zekerheid (SDG 10.1, 10.2, 10.4)<sup>14</sup>**

De **netto** inkomensongelijkheid in Nederland is relatief laag dankzij de sociale zekerheid, de toeslagen en de belastingen. Zonder de herverdeling door de overheid zou de ongelijkheid veel groter zijn. In de jaren '60 werden het minimumloon en de bijstand ingevoerd, vanuit het principe dat iedere Nederlander hoort te delen in de welvaart. Tussen 1975 en 1985 was de inkomensongelijkheid uitzonderlijk



laag, doordat dit onderwerp hoog op de politieke agenda stond. Dat veranderde vanaf de jaren '80. De periodieke correcties op de koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen via de herverdeling zijn 'reparaties', die de groeiende onderliggende ongelijkheid te weinig adresseren. De herverdeling komt vooral terecht bij gepensioneerden en in afnemende mate bij het deel van de bevolking in de werkzame leeftijd (WRR 2014).

#### **Groeiende ongelijkheid van inkomsten uit arbeid**

De ongelijkheid in lonen uit arbeid is sinds 2001 groter geworden, door een toename van lonen aan de top (zowel het aandeel van hoger opgeleiden als hun relatieve beloning) en tegelijkertijd het beleid van loonmatiging aan de onderkant van het loongebouw, omwille van de concurrentie op de wereldmarkt. De hoogste inkomens stegen van 30x het minimumloon in 1990 naar 52x het minimumloon in 2013 (WRR). Waar hoger opgeleiden aansluiting vinden bij de mondiale economie en ontwikkelingen in de ICT, wordt het werk van praktisch opgeleide werknemers hier juist door verdrongen. Ook worden buitenlandse bedrijven naar Nederland gehaald die concurreren op lage lonen en slechte arbeidsvoorwaarden, zoals Primark. De bedrijfswinsten komen terecht bij de bedrijfstop en de aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven, wat de negatieve score op **SDG 10.4** verklaart. Nederland schoof steeds meer op naar het Angelsaksische bedrijfsmodel, waarin aandeelhouders de koers bepalen. Hun focus op korte-termijnwinst gaat niet alleen ten koste van werknemers, maar ook

14 In deze paragraaf is veel ontleend aan WRR 2014 en het 'Grote Kleine Minimumlooncollege'

van ambities voor verduurzaming. Het kabinet faciliteert de winnaars van dit model met miljarden aan (belasting)voordelen.

Nederland heeft geen beleid om de loonverdeling gelijk te trekken door middel van bijvoorbeeld een wettelijke verplichting tot winstdeling met werknemers of een toptarief voor CEO's. Met fysiek zwaar, uitvoerend werk valt – met name voor eenverdieners – nauwelijks een leefbaar loon te verdienen. De overheid verschaft met het Lage Inkomens Voordeel (de 'Primark Premie') een prikkel om de lonen laag te houden: een ruime loonkostensubsidie aan werkgevers voor werknemers die tot 120% van het minimumloon verdienen. Het aantal werknemers dat dicht boven het minimumloon zit is de afgelopen jaren hard gegroeid. Het minimumloon is niet gekoppeld aan de reële stijging van de gemiddelde lonen, maar aan de cao-lonen. Met 47% van het mediane besteedbare inkomen ligt het minimumloon onder de door de EU gehanteerde relatieve armoedegrens. Om op deze grens uit te komen zou het minimumuurloon omgerekend 14 euro moeten zijn; nu verdienen veel minimumloners minder dan 10 euro per uur. Daarom zijn diverse organisaties de campagne 'voor 14' gestart. Veel ZZP'ers in bijvoorbeeld de bouw, zorg en platformeconomie werken zelfs noodgedwongen onder het minimumloon en hebben geen enkel sociaal vangnet.

### Doorgeslagen flexibilisering van de arbeidsmarkt

Om de doelen van **SDG 10** te behalen is een goede arbeidsrechtelijke positie essentieel. In Nederland nam het afgelopen decennium het aandeel werknemers met een onzeker arbeidscontract explosief toe. Een grote groep schijnzelfstandigen, uitzendkrachten en flexwerkers – veelal de laagste inkomensgroepen – kampt met voortdurende onzekerheid over behoud van werk. Praktisch opgeleiden, jongeren, mensen met een beperking, mensen met een migratie-achtergrond en vluchtelingen werken bovengemiddeld vaak

in sectoren die conjunctuurgevoelig zijn en/of met onzekere contracten.<sup>15</sup> Als gevolg van de coronalockdowns kwamen deze groepen als eersten op straat te staan. De grote kloof met hoger opgeleide werknemers in vaste dienst werd pijnlijk zichtbaar.

Instituten die als doel hebben werknemers te beschermen zijn verzwakt. De Nederlandse overheid liet zelfs de opkomst toe van nepvakbonden die onderhandelingen over fatsoenlijke cao's bewust ondermijnen. Gevestigde vakbonden signaleren een toename van situaties van uitbuiting in verschillende risicosectoren, waaronder transport en distributie, landbouw en voedselverwerking. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmigranten (zie paragraaf 4.3).

De coronacrisis heeft duidelijk laten zien wat in de samenleving werkelijk de vitale beroepen zijn. En ook hoe laag juist deze beroepen – vaak met een oververteenwoordiging van vrouwen, zoals in de zorg, het onderwijs, de schoonmaak en kinderopvang – worden gewaardeerd.

### Fiscaal beleid leidt tot denivellering en grote vermogens worden nauwelijks belast

Nederland kent een progressieve inkomstenbelasting, maar het kabinet koos ervoor het toptarief voor de hoogste inkomens en de vennootschapsbelasting voor bedrijven te verlagen, ondanks de al bevoorrechte positie. De generieke BTW-verhoging daarentegen treft juist de lagere inkomens het hardst, via de dagelijkse boodschappen. Deze huishoudens zijn al een steeds groter deel van hun inkomen kwijt aan woonlasten, zorgpremies en eigen risico, kinderopvang en de energierekening. Een deel van de Nederlandse bevolking heeft weinig of geen buffers als er ook maar iets misgaat. De rijksten daarentegen sparen tientallen procenten van het inkomen. Tegenover de hoge belasting op arbeid staat een lage belasting op kapitaal. In tegenstelling tot andere EU-landen heft Nederland nauwelijks belasting op vermogen en het inkomen daaruit, waardoor de rijken steeds rijker

15 SCP, *De Sociale staat van Nederland 2020*, p. 13 en 25.



worden.<sup>16</sup> Juist daarom verdient de hoge vermogensongelijkheid veel meer aandacht in relatie tot de Nederlandse implementatie van **SDG 10**. 60% van de bevolking bezit helemaal geen netto vermogen of heeft schulden. Het vermogen is sterk bepalend voor de kansen die mensen en hun kinderen hebben, bijvoorbeeld in het onderwijs en op de woningmarkt. Aan de andere kant van het spectrum zit een groot deel van de huishoudens gevangen in de **armoedeval**. Mensen met een laag of middeninkomen hebben nauwelijks mogelijkheden om hun situatie te verbeteren: iedere inkomensstijging wordt geneutraliseerd door de 'marginale druk'. Zelfs één extra euro inkomen door een nieuwe baan kan ervoor zorgen dat een uitkering, toeslag/subsidie of kwijtschelding in een lagere categorie terecht komt of vervalst.

### Decentralisatie, bezuinigingen en ontmanteling van de verzorgingsstaat

De verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding en de zorg voor de meest kwetsbare groepen is in 2015 vergaand gedecentraliseerd naar de gemeenten. De motivatie was dat de sociale zekerheid via het lokale bestuur dichterbij de burger zou komen. In plaats van gemeenten hiervoor ruime middelen te geven, werd er jaren achter elkaar fors bezuinigd. Al jaren luiden gemeenten de noodklok: zij kunnen hun taken op het gebied van de bijstand, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning niet waarmaken. Inmiddels leiden de financiële tekorten van sommige gemeenten er zelfs toe dat zij kwetsbare burgers die dure ondersteuning nodig hebben zijn gaan weren.<sup>17</sup>

In veel gemeenten moeten publieke voorzieningen zoals bibliotheken, buurtcentra en zwembaden sluiten. Voor een volwaardige deelname van kwetsbare groepen aan de samenleving, het ontmoeten van anderen, het kunnen sporten en doorleren na school zijn juist deze voorzieningen van groot belang.

In dit rapport kunnen we geen recht doen aan de diverse aanpak in alle 355 gemeenten en de maatschappelijke organisaties die zich inspannen voor steun aan mensen die dit nodig hebben. Ook de Rijksoverheid werkt met gemeenten samen in experimenten zoals de City Deal Inclusieve Stad. Uiteindelijk zijn de gemeenten echter gebonden aan de harde wet- en regelgeving.

De '**participatiesamenleving**' is een misleidende term. Het idee erachter is vooral dat de overheid minder hoeft te zorgen voor de zelfredzame burger. Dit heeft de achterstand van kwetsbare groepen vergroot. De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk vinden. Uit de evaluatie van de wet door het SCP in 2019 blijkt dat voor het overgrote deel van de doelgroep, waaronder de klassieke bijstandsgerechtigden, de situatie niet is verbeterd of zelfs verslechterd. De publieke middelen die er vroeger waren om mensen te helpen bij het zoeken naar een baan of re-integratie zijn uitgekleeft. De **bijstand** (70% van het minimumloon) en AOW (10% daarboven) zijn voor velen ontoereikend om volwaardig mee te doen in de samenleving. Dat geldt ook voor de Wajong-uitkeringen. Volgens het SCP leeft een derde van de uitkeringsgerechtigden onder de niet-veel-maar-toereikend grens.<sup>18</sup> De bijstand gaat bovendien verder omlaag. SCP en CPB verwachten dat hierdoor de armoede na 2021 met een kwart zal toenemen, los van de effecten van de coronacrisis.<sup>19</sup>

Het uitgebreide en complexe toeslagensysteem is nodig doordat de lonen en uitkeringen ontoereikend zijn. In 2017 ontving 57% van de huishoudens een of meer toeslagen. Deze inkomstensteun moet door burgers zelf geregeld worden. In het doolhof van financiële regelingen raken mensen makkelijk het spoor bijster, waardoor sommige huishoudens geld

16 Ten opzichte van het nationaal inkomen is het vermogen van de 'top 500' tussen 2011 en 2018 met 22 procent toegenomen. Toussaint et al, ESB 10/9/2020

17 [www.groene.nl/artikel/wij-zijn-geen-swiebertjes](http://www.groene.nl/artikel/wij-zijn-geen-swiebertjes)

18 SCP Sociale Staat van Nederland p. 25

19 SCP en CPB, Kansrijk Armoedebeleid (2020)

waar ze recht op hebben niet ontvangen, en andere – als gevolg van ‘onterecht’ ontvangen steun – in problematische of onhoudbare schulden belanden. Zelfs gemeenteambtenaren en andere professionals hebben moeite om de situatie te overzien.<sup>20</sup>

### I Geïstitutioniseerd wantrouwen als basis

Als voorzitter van de Landelijke Cliëntenraad behartigt Amma Asante de belangen van zo'n 3 tot 4 miljoen Nederlanders met een uitkering of voorziening. Zij signaleert een basishouding van wantrouwen tegenover mensen die steun nodig hebben. De politici, beleidsmakers en uitvoerders die de regels bedenken lijken zich geen voorstelling te kunnen maken van de belevingswereld van mensen met minder geld, netwerken en/of veerkracht. Ze spreekt van een 'eigen schuld dikke bult'-mentaliteit. Dat je niet mee kunt komen heb je aan jezelf te wijten: je doet niet goed genoeg je best, werkt niet hard genoeg, hebt niet genoeg hulp gevraagd aan de burens. Dit wantrouwen vertaalt zich in een uitgekleeft, respectloos, hard en bedilzuchtig stelsel van sociale zekerheid met de focus op 'prikkelers', 'tegenprestaties' en straf, dat op gespannen voet staat met het zelfbeschikkingsrecht.<sup>21</sup>

De overheid is zo beducht voor het risico van uitkeringsfraude dat een kleine vergissing in de administratie keihard wordt afgestraft. De uitwassen van dit systeem kwamen in 2020 in de schijnwerpers door de kinderopvangtoeslagaffaire bij de Belastingdienst. Het parlementaire onderzoeksrapport **Ongekend Onrecht** windt er geen doekjes om: de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden door de meedogenloze aanpak van tienduizenden huishoudens. De uitvoerende macht, het parlement en de bestuursrechtspraak hebben gefaald ten aanzien van juist de kwetsbaarste inwoners. Het betreft geen incident: de heksenjacht op 'frauderende' ouders was bewust beleid. Dit wantrouwende mensbeeld ten opzichte van mensen die afhankelijk zijn van een uitkering staat haaks op het principe 'niemand achterlaten', dat zo centraal staat in de SDG's.

*“Burgers die zorg- of hulpbehoevend zijn moeten kunnen rekenen op een rechtvaardige en zorgzame overheid die hen weer op weg helpt, niet een overheid die hen juist de armoede in jaagt.”*

32

Tweet van Amma Asante van 5/1/21

### B Maatschappelijke inclusie en kansengelijkheid (SDG 10.2 en 10.3)

In een inclusieve samenleving moet elke inwoner naar vermogen kunnen meedoen en bijdragen. **SDG 10.2** en **SDG 10.3** vragen een actieve inspanning van overheden om dit te bewerkstelligen, onder meer via wetgeving en beleid die discriminatie en uitsluiting tegengaan. Daarnaast zijn betaalbare publieke voorzieningen zoals zorg, onderwijs en cultuur een belangrijk element om ongelijkheid, ook toekomstige, tussen verschillende groepen te verkleinen. **SDG 10** heeft in dat opzicht een sterke relatie met **SDG 3** (zorg) en **SDG 4** (onderwijs), en ook met **SDG 11.1** (huisvesting).

### Discriminatie, racisme en ongelijke vertegenwoordiging

Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet regelt de gelijkheid van iedereen in Nederland voor de wet. In ons land kunnen grote delen van de bevolking actief deelnemen aan de samenleving en zich vrij ontwikkelen. Maar een aanzienlijke minderheid voelt zich soms of vaak achtergesteld op grond van persoons- of groepskenmerken zoals huidskleur, etnische afkomst, seksuele gerichtheid, geslacht, leeftijd of het hebben van een beperking. Het SCP-rapport [Ervaren discriminatie in Nederland \(2020\)](#) laat zien dat ruim een kwart van alle Nederlanders in 2018 een of meer discriminatie-incidenten heeft ervaren (zie paragraaf 4.1.1).

20 WRR, Weten is nog geen doen (2017)

21 Podcast #90 met Amma Asante, Pakhuis de Zwijger

Het gaat bij discriminatie vaak om ongelijke behandeling, maar ook om belediging, uitsluiting, bedreiging en fysiek of seksueel geweld.<sup>22</sup>

Mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond ervaren de meeste discriminatie: 51% in 2018.

De grootschalige *Black Lives Matter* protesten in 2020 zetten racisme en discriminatie ook in Nederland stevig op de politieke agenda. Premier Rutte erkende dat er systemische problemen zijn.

Dat wil zeggen dat er wetten, beleid, ongeschreven regels of handelswijzen zijn die leiden tot systematische uitsluiting of benadeling van groepen. Overheidsorganisaties waaronder de Belastingdienst en de politie gebruiken bijvoorbeeld risicoprofielen en algoritmes die leiden tot etnische profilering. In juli 2020 vond een debat in de Tweede Kamer over **institutioneel racisme**. Naar aanleiding van dit debat kondigde minister Ollongren in december aan dat er een *Nationaal coördinator discriminatie en racisme* komt. Zij noemde een coördinerende rol van de overheid noodzakelijk. *“Discriminatie komt voor op vrijwel alle terreinen die cruciaal zijn voor het volwaardig deelnemen aan de samenleving”*, erkende ze, *“waaronder de arbeidsmarkt, zorg, onderwijs en de woningmarkt.”*<sup>23</sup> Ook in de (sociale) media, openbare ruimte en de sport hebben mensen ermee te maken.

Van de Nederlandse bevolking heeft 24,6% een migratie-achtergrond in de ruimste zin van het woord, en 14% een niet-westerse migratie-achtergrond. Van deze laatste groep is ruim 46% in Nederland geboren (CBS). Met name Marokkaanse en Turkse Nederlanders en moslims voelen zich sterk gestigmatiseerd en buitengesloten. Mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond hebben in vergelijking met autochtone Nederlanders gemiddeld een lager opleidingsniveau (hoewel de verschillen kleiner worden), minder kans op een (vaste) baan, minder koopkracht en meer kans op

spanning en psychische klachten.<sup>24</sup> In 2018 was van deze groep bijna een vijfde arm. De meeste verschillen zijn de afgelopen tien jaar niet afgenomen en zullen door de gevolgen van de coronacrisis waarschijnlijk juist toenemen (SCP, Sociale staat van NL en CBS). De vaak xenofobe toon van het publieke debat, het openlijke racisme van enkele politieke partijen en de normalisering door de media van anti-islam en anti-migrantenretoriek zullen zeker niet bijdragen aan een verbetering van de omstandigheden.

Mensen van kleur zijn zwaar ondervertegenwoordigd in de politiek, bestuur en leidinggevende functies. Nederland heeft ten opzichte van andere EU-landen daarnaast een zeer laag aandeel vrouwen in leidinggevende functies, in het parlement en gemeenteraden. Onze volksvertegenwoordiging is zowel nationaal, provinciaal als lokaal geen afspiegeling van de diversiteit in de bevolking. Ook jongeren zijn slecht vertegenwoordigd. Aan de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van 2021 is te zien dat partijen hierin verandering willen brengen. De Commissie Remkes heeft aanbevelingen gedaan voor een betere vertegenwoordiging van jongeren. Inkomensongelijkheid heeft ook een politieke dimensie: uit onderzoek is gebleken dat mensen met hogere inkomens een disproportionele invloed hebben op beleidsveranderingen in Nederland.<sup>25</sup> Ook in processen van burgerparticipatie rond lokale besluitvorming zijn het vaak vooral de mondige, hoogopgeleide en witte Nederlanders die het meest actief zijn.

### **Zwakke instituties voor het aanpakken van discriminatie en bevorderen van gelijke kansen**

Hoewel Nederland zich elders vaak sterk maakt voor gelijke rechten, hebben we de zaken in eigen land nog te weinig op orde. De Wet Gelijke Behandeling is meermaals bekritiseerd door het VN-Mensenrechtencomité, omdat de opsomming

22 'Ervaren discriminatie' is de interpretatie van een persoon dat een negatieve ervaring te maken heeft met negatieve houdingen over de groep waartoe de persoon wordt gerekend.

23 [NRC.NL 9/12/2020](https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/09/nederland-krijgt-coordinator-tegen-racisme-en-discriminatie), Nederland krijgt coördinator tegen racisme en discriminatie

24 SCP, [www.nrc.nl/nieuws/2020/12/09/nederland-krijgt-coordinator-tegen-racisme-en-discriminatie-a4023144](https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/09/nederland-krijgt-coordinator-tegen-racisme-en-discriminatie-a4023144)

25 Online meeting Transitieomotor 19/2/21, Wouter Schakel (UVA) over zijn promotie-onderzoek

van discriminatiegronden te beperkt is.<sup>26</sup> Er is geen adequaat klachtenmechanisme waar belangenorganisaties etnisch profileren, bij bijvoorbeeld de politie, kunnen laten onderzoeken. De *Nationaal coördinator voor discriminatie en racisme* is een goede eerste stap – nadat zo’n instituut jarenlang onbespreekbaar was – maar aanscherping van wetgeving is ook nodig, aldus het College voor de Rechten van de Mens. Er moet meer gebeuren om ongelijke behandeling proactief aan te pakken. De vier grootste steden pleitten recent voor een landelijke meldplicht voor discriminatie in bedrijven en organisaties in plaats van, zoals nu, de verantwoordelijkheid bij de gedupeerden te leggen. Veelzeggend is dat er in 2020 in de Tweede Kamer geen meerderheid was voor een toets op beroepsmatige discriminatie en etnisch profileren bij de Rijksoverheid. Ook het voorstel om alleen bedrijven en organisaties met een stevig antidiscriminatiebeleid in aanmerking te laten komen voor overheidsopdrachten werd verworpen.<sup>27</sup> Het tekent het politieke gebrek aan handelingsbereidheid en ambitie. Dat geldt ook voor het streefcijfer van 30% vrouwen in de top van grote ondernemingen, dat het kabinet – pas na lang aarzelen – in 2013 invoerde. Uit een recente evaluatie blijkt dat de vrijwilligheid niet werkt: 90% van de bedrijven heeft het doel niet gehaald, 67% heeft geen enkele vrouw in het bestuur.<sup>28</sup> Het kabinet is nu bereid een quotum in te voeren van 33%, maar wil niet meegaan in een hogere ambitie voor een EU Women on Boards richtlijn met een ambitie van 40%.

### **Discriminatie en ongelijke kansen in het onderwijs (SDG 4)**

Voor gelijke kansen in de samenleving en ontwikkeling is goed en inclusief onderwijs waarschijnlijk het belangrijkste instrument. Juist in het onderwijs wordt in Nederland de meeste discriminatie ervaren, vaak op grond van etnische achtergrond of seksuele oriëntatie. De bejegening van leerlingen en studenten neemt soms ernstige vormen aan.<sup>29</sup> Artikel 23 van de Grondwet laat nog expliciet toe dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren op grond van persoonskenmerken zoals seksuele voorkeur. Een meerderheid in de Tweede Kamer wilde dit niet aanpassen. Het inkomen en opleidingsniveau van ouders en de buurt waarin mensen wonen zijn zeer bepalend voor de kansen van kinderen in het onderwijs. De tv-serie *Klassen* brengt deze klassenongelijkheid in beeld. Het onderwijs is geen ‘emancipatiemachine’ meer.<sup>30</sup> Bij de selectieprocedure krijgen kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau of migratie-achtergrond systematisch een lager schooladvies; zij krijgen minder steun van scholen bij hun pogingen om toegang te krijgen tot hoger onderwijs, zelfs als ze uitstekend scoren. Bezuinigingen en doorgeschoten marktwerking zorgen met name op achterstandscholen voor grote lerarentekorten; er is te weinig budget per leerling en te weinig ondersteuning voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. In 2019 gingen voor het derde jaar op rij meer jongeren van school zonder startkwalificatie (minimaal een diploma op MBO2-niveau). Dit betreft vooral jongens en leerlingen uit ongeschoolde milieus en met een niet-westerse migratie-achtergrond (SCP, *Ervaren Discriminatie*). Door de corona-lockdowns neemt de kansenkloof tussen verschillende groepen leerlingen nog verder toe. Ook kinderen in asielzoekerscentra kunnen, mede door de coronamaatregelen, niet deelnemen aan het online-onderwijs. Door de scholensluiting en het opschorten van de activiteiten

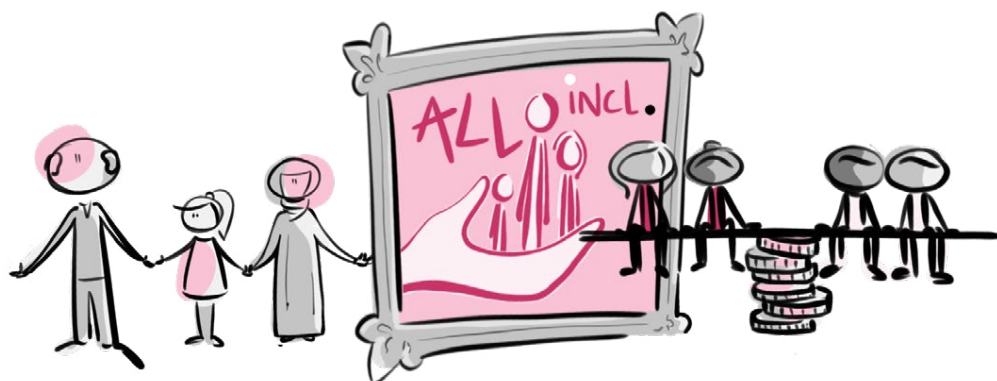
26 Zie Position Paper CRM, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5fd9c0871e0fec037359c6e5>

27 Tweede Kamer 2019-2020, 30 950

28 NOS, 29/1/2021

29 SCP *Ervaren Discriminatie 2020*, p. 16. Van de LHB-studenten en scholieren stopte 8% met de opleiding

30 Zie o.a. “We moeten af van het brede opleiden”, *De Groene Amsterdammer*, 9/2/2021



in azc's is de structuur voor de kinderen weggefallen, loopt hun (taal)ontwikkeling terug en is er sprake van vereenzaming en isolatie.

### Ongelijkheid en discriminatie op de arbeidsmarkt (SDG 8)

Ook de kansen op een betaalde baan met vast contract zijn ongelijk verdeeld. De aandacht voor diversiteit en inclusiviteit is wel gegroeid bij sommige werkgevers, maar te lang heeft de overheid geen duidelijke normen gesteld. Dit terwijl bedrijven met inclusief werkgeverschap juist beter presteren. Uit onderzoek van het CRM blijkt dat leeftijdsdiscriminatie een rol speelt bij tienduizenden vacatures. Sollicitanten met een migratie-achtergrond maken minder kans op een baan dan autochtone Nederlanders en krijgen veel minder vaak een vast contract.<sup>31</sup> Ook jongeren kregen al moeilijker een vaste baan; door de economische crisis hebben zij nu een nóg moeilijker start op de arbeidsmarkt. Minder dan 10% van de werkgevers heeft iemand met een beperking in dienst, terwijl 1 op de 8 mensen een arbeidsbeperking heeft.<sup>32</sup> De kans op betaalde arbeid voor mensen met langdurige fysieke en/of mentale beperkingen zijn sterk verminderd door het afschaffen van de sociale werkvoorziening in 2015. In het sociaal akkoord van 2013 is afgesproken om 125.000 extra arbeidsplaatsen te creëren voor deze groep in 2025, waarvan 100.000 in het bedrijfsleven. Tot nu toe zijn

de inspanningen ver ontoereikend. Werkgevers die zich wél inzetten geven aan dat het prima kan, als je maar bereid bent iets meer tijd en aandacht te geven.<sup>33</sup>

Van de werkenden ervaart 16% tot 25% discriminatie op de werkplek. Ook hier speelt etnische achtergrond een grote rol. Onder LHBTI-personen is de ervaren discriminatie sinds 2013 toegenomen (SCP 2020). 30% van de LHBTI'ers verbergt de seksuele geaardheid of identiteit op het werk. 1 op 15 mensen hoort bij deze groep.<sup>34</sup>

Sinds 1980 is ongelijke beloning voor hetzelfde werk wettelijk verboden, maar toch bedraagt de loonkloof tussen mannen en vrouwen in de private sector nog steeds 7%. Voor werknemers is het moeilijk deze ongelijkheid aan te kaarten, omdat werkgevers wettelijk niet verplicht zijn transparantie te geven over salarissen. De arbeidsmarktparticipatie van (met name hoger opgeleide) vrouwen neemt toe. Nederland kent in vergelijking met veel andere Europese landen echter nog steeds magere publieke voorzieningen voor kinderopvang en een beperkt partnerverlof, ook al is dit laatste inmiddels uitgebreid. Slechts nipt de helft van de vrouwen in Nederland is financieel onafhankelijk. Praktisch opgeleide vrouwen werken minder en verdienen minder. Bij echtscheidingen vallen vrouwen veel meer terug in inkomen dan mannen; alleenstaande moeders met minderjarige kinderen lopen een zeer hoog risico op armoede.

31 SCP, Ervaren Discriminatie

32 Jannet Vaessen bij masterclass inclusief werkgeverschap op SDG Action Day 2020. In haar boek *Iedereen Inc.* (2021, herziene druk, Prometheus) gaat zij uitgebreid in op inclusiviteit op de arbeidsmarkt

33 Trouw 29/12/2020. Volgens het ministerie van SZW zijn sinds 2012 58.000 banen gerealiseerd, maar Cedris, de brancheorganisatie van sociale werkbedrijven, houdt het op 12.000

34 Jannet Vaessen, masterclass SDG Action Day

### Marktwerking zorgt op de woningmarkt (SDG 11) en in de zorg (SDG 3) voor ongelijke toegang

Marktwerking, de nadruk op efficiëntie, decentralisatie en bezuinigingen hebben in de **zorg** de kosten opgedreven, de capaciteit uitgekleed, en tot maandenlange wachtlijsten geleid voor kwetsbare groepen zoals jongeren en mensen met psychische problemen. Juist mensen met lage inkomens die veel zorg nodig hebben, kunnen door de hoge premies en het eigen risico de zorgkosten soms niet betalen. Dit verhoogt de sociale ongelijkheid, doordat een slechte gezondheid deelname aan de samenleving en arbeidsmarkt in de weg staat. Ook vluchtelingen hebben, door het afschaffen van het recht op een tolk, onvoldoende toegang tot goede zorg.<sup>35</sup>

De kabinetten Rutte hebben ook het **huisvestingsbeleid** losgelaten ten faveure van vergaande marktwerking. Samen met de grote financieringsruimte (lage rentestand) heeft dit tot hoge prijsstijgingen geleid. De lagere en middeninkomensgroepen komen hierdoor in de knel bij het vinden van fatsoenlijke en betaalbare woonruimte, wat een basisrecht is. De woningmarkt is een spil in de groeiende (vermogens)ongelijkheid in Nederland. Jongeren met vermogende ouders hebben een grote voorsprong op andere starters die nauwelijks aan betaalbare huisvesting kunnen komen. Dit wordt door het beleid versterkt.<sup>36</sup> Niet alleen de koopwoningmarkt, maar ook een groot deel van de huurmarkt is geliberaliseerd, met forse prijsstijgingen en onzekere huurcontracten tot gevolg.<sup>37</sup> Tegelijk is de sociale huursector steeds kleiner geworden door de sloop en verkoop van sociale huurwoningen. Sinds 2013 is – als gevolg van de hoge verhuurdersheffing – de nieuwbouw van deze woningen



gehalveerd naar 15.000 per jaar. Er is een tekort ontstaan van zo'n 80.000 woningen en de gemiddelde wachttijd bedraagt 9 jaar.<sup>38</sup> Het is wrang dat partijen die dit woningtekort zelf creëerden, proberen de schuld in de schoenen te schuiven van statushouders, die juist zelf hun kans op een woning sterk zagen dalen.<sup>39</sup> Mensen met een migratie-achtergrond lopen bovendien aan tegen discriminatie op de woningmarkt. Een ander gevolg van de marktwerking is dat mensen met lagere inkomens nauwelijks nog in de binnenstad van grote steden kunnen wonen. De kwaliteitsverschillen tussen wijken qua leefbaarheid en voorzieningen zijn zeer groot.

### Tot slot

Als de ongelijkheid te groot wordt kunnen mensen zich buitengesloten voelen en zich afkeren van (democratische) instituties, zeker in tijden van stagnatie. De coronacrisis treft groepen die al kwetsbaar waren, zoals werknemers met flexcontracten, gedwongen ZZP'ers, mensen met een slechte woonsituatie en met een slechte gezondheid of psychische problemen het hardst. De onrust en rellen die in januari 2021 uitbraken nadat de avondklok in Nederland van kracht was gegaan, zijn volgens velen niet los te zien van bovenstaande negatieve maatschappelijke trends: de uitgeklede publieke voorzieningen; de onmacht van gemeenten en andere partijen om jongeren in probleemsituaties

35 [www.de-eerstelijns.nl/2020/07/tolken-in-de-zorg-mensenrecht-in-het-geding/](http://www.de-eerstelijns.nl/2020/07/tolken-in-de-zorg-mensenrecht-in-het-geding/)

36 [Trouw 19/10/2019](http://Trouw 19/10/2019)

37 [www.nos.nl/artikel/2363424-dnb-belast-eigen-woning-zwaarder-huurders-te-veel-in-het-nadeel.html](http://www.nos.nl/artikel/2363424-dnb-belast-eigen-woning-zwaarder-huurders-te-veel-in-het-nadeel.html)

38 FTM, 'CPB op ramkoers met woningcorporaties om verhuurderheffing', 16/11/2020

39 [www.oneworld.nl/lezen/discriminatie/sociaal-onrecht/dat-jij-geen-woning-kan-vinden-is-niet-de-schuld-van-migranten-maar-van-woonbeleid/](http://www.oneworld.nl/lezen/discriminatie/sociaal-onrecht/dat-jij-geen-woning-kan-vinden-is-niet-de-schuld-van-migranten-maar-van-woonbeleid/)



goed op te leiden en te helpen; het gebrek aan perspectief op fatsoenlijk betaald werk door de flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>40</sup>

Om er structureel voor te zorgen dat niemand achter blijft en juist de kwetsbaarste groepen er het snelst op vooruit gaan, is een gerichte beleidsinzet nodig. Het volgende kabinet moet een ambitieuze agenda voor inclusie durven neerzetten. Het opstellen en uitvoeren van inclusief beleid vergt dat coalities de moed tonen om een nieuw sociaal contract te ontwikkelen en realiseren. Naast intrinsieke motivatie kan een ambitieuze inclusie-agenda worden gemotiveerd op grond van de positieve effecten van een eerlijke sociaal-economische verdeling voor de volksgezondheid, de economie en het vertrouwen dat mensen hebben in elkaar en in de instituties. Organisaties, gemeenschappen en bedrijven zijn sterker en presteren beter als ze inclusief en divers zijn.

## 4.2 SDG 10 EN DE ROL VAN NEDERLAND IN INTERNATIONALE CONTEXT<sup>41</sup>

SDG 10 gaat niet alleen over het binnenlandse beleid van landen, maar ook over internationale geldstromen, goederenstromen en migratie tussen landen en de mate waarin landen hiervan profiteren. Het gezaghebbende rapport *Our Common Future* van de Commissie Brundtland betoogde al in 1987 dat de brede welvaart in de wereld alleen duurzaam in stand gehouden kan worden als deze gelijkter wordt verdeeld tussen het mondiale noorden en zuiden.<sup>42</sup>

Om dit te bereiken is van belang dat overheden en de bevolking van ontwikkelingslanden zeggenschap hebben over hun eigen economie en ontwikkelingspad. Dit is te weinig het geval. Sinds de jaren '80 was er wereldwijd een golf van liberalisering en privatisering van handel, diensten en financiële markten, aangejaagd door internationaal opererende bedrijven, de overheden van rijke landen en het beleid van multilaterale instellingen. Het standaardrecept voor ontwikkelingslanden dat als conditie voor leningen werd voorgeschreven, omvatte het openstellen van hun markten voor importen uit andere landen (dus afbouw van bescherming), en de inzet op 'export led growth'. Vaak gaat het daarbij om de export van een beperkt aantal producten, gewassen of grondstoffen. Dit leidt tot monoculturen, mijnbouw en andere exploitatie met vaak zeer nadelige effecten voor natuur en milieu en voor de lokale bevolking. Er is een sterke correlatie tussen de mate waarin landen voor hun economische groei afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen en de mate van maatschappelijke ongelijkheid, corruptie en conflict (CBS Monitor 2020). Ook als het om de export van goederen gaat maakt specialisatie de economieën van landen kwetsbaar. De wegvallende vraag in tijden van crisis – zoals de coronapandemie – leidt tot grote klappen, met miljoenen werklozen tot gevolg. Oxfam verwacht dat arme mensen wereldwijd pas

40 [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen)

41 In dit hoofdstuk maken we veel gebruik van het Manifest *Handel Anders*

42 Zie goede toelichting in de paragraaf CBS Monitor Brede Welvaart 2020, paragraaf 'elders'



over 10 jaar weer op het inkomensniveau van vóór de coronapandemie zullen komen, terwijl rijkere groepen er binnen een jaar weer bovenop zijn en miljardairs hun vermogens explosief zagen toenemen.

#### 4.2.1 Subdoelen en indicatoren: trends en duiding<sup>43</sup>

In de Monitor 2020 besteedt het CBS geen aandacht aan de internationale dimensie van **SDG 10**. De VN-indicatoren lenen zich daar ook niet goed voor, met uitzondering van **SDG 10b**. In de Monitor Brede Welvaart wordt wel gekeken naar de invloed van Nederland op ontwikkelingslanden. Het gaat daarbij enerzijds om inkomensstromen (handel en hulp) en anderzijds om ons gebruik van het natuurlijke kapitaal van andere landen (milieu en grondstoffen). Onze ecologische voetafdruk, die uitgebreider aan bod komt in hoofdstuk 5, heeft grote impact op de levens van mensen elders.

We kijken hier naar de **SDG targets 10.5, 10.6, 10a** en **10b**. De invloed die Nederland uitoefent op de ongelijkheid tussen landen loopt onder meer via internationale samenwerking, internationale handel en investeringen van bedrijven, banken en grote beleggers. Met deze geldstromen en de ontwikkelingshulp hebben we ook invloed op de ongelijkheid **binnen** andere landen (**SDG 10.1** t/m **SDG 10.4**).

**SDG 10.5** De regulering en monitoring verbeteren van de mondiale financiële markten en instellingen

**SDG-INDICATOR 10.5** Indicatoren financiële draagkracht

**SDG 10.6** Een verbeterde vertegenwoordiging verzekeren en een beter gehoor geven aan de ontwikkelingslanden bij de besluitvorming in internationale economische en financiële instellingen

**SDG-INDICATOR 10.6** Aandeel van leden en stemrecht dat ontwikkelingslanden hebben in internationale organisaties

Voor **SDG 10.5** is van belang om meer zicht te krijgen op de zeer omvangrijke geldstromen van en naar Nederland die nu buiten beeld blijven (zie onder aanbevelingen voor monitoring). Voor deze SDG targets zijn in de CBS-monitor geen Nederlandse indicatoren geïdentificeerd. Mondiale verwevenheid van economieën kán bijdragen aan werkgelegenheid, welvaart en welzijn in ontwikkelingslanden. Maar in de praktijk leiden de ongelijke toegang tot markten en ongelijke zeggenschap over de spelregels vaker tot een toename van ongelijkheid. Relevant voor dit Spotlight rapport is de positie die Nederland inneemt binnen de diverse multilaterale fora en andere instellingen als het gaat om de belangen van ontwikkelingslanden. In hoeverre zet Nederland zich actief in voor hun belang? In hoeverre is Nederland bereid de eigen financiële sector te reguleren? Dat is vooral een kwestie van beleidsinzet (zie paragraaf 4.2.2).

43 Een nuttige bron voor de duiding van de reikwijdte van SDG 10 is dit [paper](#) uit 2019

**SDG 10a** Het beginsel implementeren van speciale en gedifferentieerde behandeling voor ontwikkelingslanden, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, in overeenstemming met de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie

**SDG-INDICATOR 10a** Het aandeel van tariefvrije import-stromen op de totale import uit LDC landen en ontwikkelingslanden

Subdoel **10a** gaat over de uitzonderingspositie van ontwikkelingslanden die nodig is binnen mondiale handelsafspraken, om deze landen in staat te stellen hun eigen economieën te ontwikkelen. In het oorspronkelijke mondiale handelsregime hadden landen keuzevrijheid. Vanaf de inwerking-treding van de WTO in 1995 is, tegen de wens van ontwikkelingslanden (G77), de nadruk verschoven van tarieven en quota's naar harde rechten en plichten om steeds meer vrijhandel mogelijk te maken. De indicator voor **10a** betreft de bereidheid van rijke landen om importen uit ontwikkelingslanden vrij te stellen van tarieven. Minstens zo belangrijk is echter dat ontwikkelingslanden hun kwetsbare economische sectoren mogen beschermen tegen export uit rijke landen.<sup>44</sup> Ook voor dit target is er geen 'Nederlandse' indicator. De Europese Commissie onderhandelt namens de lidstaten over (import)tarieven. De Monitor Brede Welvaart 2020 geeft informatie over Nederlandse importen uit de minst ontwikkelde landen (LDC). De import van goederen uit Azië is omvangrijk en stijgt; de import van goederen uit Afrika is bescheiden en daalt. Omdat het maken en uitvoeren van goederen zorgt voor toegevoegde waarde wordt export hiervan als gunstig gezien. Echter, de goederen kunnen onder slechte sociale omstandigheden zijn vervaardigd, zoals het CBS ook aangeeft. Dat kan bijvoorbeeld gaan om

kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie, gevaarlijke arbeidsomstandigheden en corruptie. De Monitor Brede Welvaart associeert de import van grondstoffen uit ontwikkelingslanden met een negatieve voetafdruk. Nederland staat wat dat betreft onderaan de EU-ranglijst. De import van metalen en biomassa is in 2012-2019 fors gestegen. Wel is de import van fossiele energiedragers uit LDC in deze periode bijna gehalveerd.

**SDG 10b** Officiële ontwikkelingshulp en financiële stromen aanmoedigen, inclusief directe buitenlandse investeringen, voor staten waar de behoefte het grootst is, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, Afrikaanse landen, kleine eilandstaten en de door land ingesloten ontwikkelingslanden, in overeenstemming met hun nationale plannen

**SDG-INDICATOR 10b** De totale geldstromen voor ontwikkeling, uitgesplitst naar ontvangende landen en landen van herkomst en naar type geldstroom (ODA, buitenlandse investeringen, andere stromen)

Het CBS beoordeelt de Nederlandse ontwikkelingshulp (0,6% van het BNP in 2018) als positief omdat de trend stabiel is. Echter, Nederland blijft met deze inzet al jaren onder de internationaal afgesproken norm van 0,7%. Tegen de afspraken uit het Parijse klimaatakkoord in is dit met inbegrip van bijdragen aan het Green Climate Fund en andere fondsen. Geografisch heeft Nederland in het afgelopen decennium de hulp geconcentreerd op fragiele landen in het Grote Merengebied, de Hoorn van Afrika en de MENA-regio. Armoede en fragiliteit gaan vaak hand in hand, maar overlappen niet overal. Bovendien is het in fragiele staten moeilijk de meest kwetsbare groepen te bereiken via steun voor nationale plannen van de overheid.

Over de omvang en geografische focus van directe investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden geeft de CBS-Monitor geen informatie. De investeringen gaan ook gepaard met omgekeerde geldstromen, doordat multinationals veel gebruik maken van Nederlandse belastingverdragen om winsten belastingvrij uit ontwikkelingslanden weg te halen; naar schatting van *Action Aid* lopen deze landen daardoor zo'n 1,2 miljard euro per jaar mis aan inkomsten.

#### 4.2.2 De Nederlandse rol en beleidsinzet

Zoals toegelicht in de inleiding van dit rapport, is beleidscoherentie onze centrale invalshoek bij de analyse van de Nederlandse inzet voor de SDG's. In het *Actieplan beleidscoherentie* van het kabinet staan vijf thema's centraal waar Nederland volgens het kabinet echt een verschil kan maken:

- 1 het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking;
- 2 ontwikkelingsvriendelijke handelsakkoorden;
- 3 ontwikkelingsvriendelijke investeringsregimes;
- 4 verduurzaming van productie en handel en
- 5 het tegengaan van klimaatverandering, specifiek de ondersteuning van ontwikkelingslanden daarin.

De eerste vier thema's komen hierna ter sprake (en deels ook in hoofdstuk 5). Het thema klimaat bespreken we in hoofdstuk 6.

#### Ontwikkelings(on)vriendelijke handelsakkoorden (SDG 10a)

Nederland staat, na China, de VS en Duitsland, op plek 4 van grootste exportlanden ter wereld. Sinds de jaren '80 exporteren we stelselmatig meer dan we importeren. Handelsoverschotten in het ene land gaan gepaard met tekorten in het andere. Het onderzoeksplatform *Follow the Money* betoogt in een analyse dat dit op verschillende manieren inkomens- en vermogensongelijkheid in de hand werkt, zowel in binnen als buitenland.<sup>45</sup> Eerlijke handel kan een belangrijke factor zijn bij armoedebestrijding en het genereren van

inkomsten en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Maar te vaak hebben handelspraktijken juist een negatief effect op de lokale bevolking, zoals vrouwen, kleine boeren en inheemse volken, bijvoorbeeld door verdringing van lokale productie of voedselzekerheid en de slechte arbeidsomstandigheden. In het manifest *Handel Anders!* wordt veel aandacht besteed aan de ongelijke effecten van handel voor vrouwen. Een meer specifieke analyse van de Nederlandse export naar en import uit ontwikkelingslanden zou nodig zijn om de effecten goed in kaart te brengen.

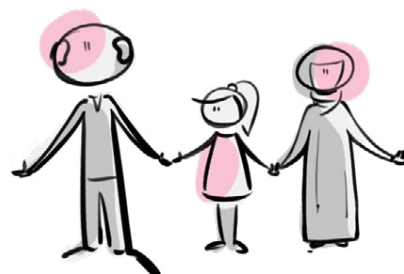
Als groot handelsland is Nederland van oudsher een fervent pleitbezorger van mondiale concurrentie op basis van een 'gelijk speelveld' van bedrijven met zo min mogelijk ruimte voor wat wordt bestempeld als 'protectionisme'. Ook in de EU-onderhandelingen over nieuwe bilaterale en regionale handelsakkoorden wordt de Nederlandse positie bepaald door de belangen van internationaal opererende bedrijven. Voor kwetsbare landen, sectoren en mensen is van een gelijk speelveld echter geen sprake. Ook zijn, in tegenstelling tot de harde handelsclausules, de sociale en ecologische duurzaamheidsclausules in handelsakkoorden moeilijk afdwingbaar. Het beoogde EU handelsverdrag met de Mercosur-landen vormt onder meer een bedreiging voor kleine boeren en inheemse volken in de Amazone. Het kabinet toonde zich ongevoelig voor het wereldwijd aanzwellende protest tegen zulke akkoorden, die met een disproportionele invloed van bedrijfslobbies tot stand komen. In juni 2020 wees de Tweede Kamer het Mercosur-akkoord af. Minister Kaag heeft nu gezegd zich in te willen zetten voor betere duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden.

45 *FTM in* Ons overschot, andermans tekort. In 2017-2019 had NL een overschot van circa 80 miljard euro.

### Verduurzaming van productie en handel: maatschappelijk verantwoord ondernemen

Om de negatieve milieueffecten en sociale misstanden bij internationale handel terug te dringen zet Nederland in op verduurzaming van internationale handelsketens. Binnen de OESO, EU en ILO heeft Nederland bijgedragen aan gedragscodes voor bedrijven en aan enkele bindende bepalingen, zoals de *EU Conflictmineralenrichtlijn*. In eigen land is gewerkt aan wetgeving rond kinderarbeid. Ook moeten internationaal opererende bedrijven sinds 2017 niet-financiële informatie in hun jaarverslag opnemen.<sup>46</sup> Het belangrijkste instrument in het IMVO-beleid zijn echter vrijwillige ketenafspraken in sectoren met een hoog risico. Deze convenanten variëren in ambitie en reikwijdte. Een grote beperking is dat er geen sanctie is op niet-naleving. Nederlandse bedrijven worden nog steeds niet verplicht om bijvoorbeeld in Zuidoost-Azië de misstanden in kledingfabrieken te helpen oplossen. Ook de evaluatie van de SER laat zien dat de convenanten niet voldoende effectief zijn. Minister Kaag gaf in 2020 aan open te staan voor meer afdwingbare standaarden, maar wil daarvoor wachten op nieuwe EU-wetgeving. Als groot handelsland hebben we echter een eigen verantwoordelijkheid. Temeer omdat uit onderzoek van het kabinet blijkt dat slechts 35% van de grote bedrijven de OESO-richtlijnen toepast, en dit slechts gedeeltelijk. Bovendien kan nationale wetgeving als voorbeeld dienen voor de EU, want het proces binnen Europa duurt vermoedelijk nog wel even. Frankrijk heeft al bredere 'due diligence' wetgeving aangenomen en Duitsland kondigde recent zulke wetgeving aan.

Het MVO-platform heeft aanbevelingen gedaan voor dergelijke wetgeving in Nederland; ook een deel van het bedrijfsleven dringt hierop aan. Wij vinden dat Nederland zich in EU-verband tevens hard moet maken voor het bindende *VN-Verdrag Mensenrechten en Bedrijfsleven*, in plaats van zich afhoudend op te stellen. Het kabinet wil zich sterk maken voor beschermers van mensenrechten en natuur, maar



onthoudt deze groepen het ultieme instrument voor een sterkere internationale rechtspositie.

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren stappen gezet ter versterking van maatschappelijk verantwoord inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bepalingen ten aanzien van sociale en arbeidsrechten in de ketens zijn versterkt. Verplichte eisen op dit vlak zijn echter beperkt tot een zeer klein gedeelte van de publieke aanbestedingen; in 2018 betrof dit slechts 2,5% van de totale waarde van goederen en diensten die de overheid inkoop<sup>47</sup>. Een belangrijke voorwaarde voor **SDG 10** (en **SDG 5** en **SDG 8**) is dat werknemers mee kunnen praten over hun eigen arbeidsvoorwaarden. Dat vergt ruimte voor vakbonden en vakbondsrechten. Vanuit ontwikkelingssamenwerking besteedt Nederland aandacht aan het thema 'leefbaar loon', maar elders leeft dit nog te weinig. Er moet beter gemonitord worden of bedrijven die overheidsfinanciering ontvangen of aan handelsmissies deelnemen, zich houden aan de OESO-richtlijnen, de Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure (landrechten) en andere richtlijnen. Beter nog is dat IMVO een actieve voorwaarde is voor overheidssteun. Daarbij zijn transparantie en sociale audits van cruciaal belang. Ook voor bedrijven zelf, die door de lange productieketens vaak geen goed zicht hebben op wat er gebeurt.

46 Onduidelijk is in hoeverre hierdoor het gedrag verandert. IOB-evaluatie van het IMVO-beleid, 2018

47 IOB-evaluatie 2018

### **Ontwikkelings(on)vriendelijke investeringen en investeringsregimes (SDG 10b)**

Nederlandse bedrijven investeren veel in het buitenland. Voor inzicht in de invloed van Nederlandse investeringen op ongelijkheid tussen en binnen landen zou een nadere analyse moeten plaatsvinden. Aan projecten in infrastructuur en constructie, die door de Nederlandse overheid onder meer worden gefinancierd via public private partnerships en de FMO, kleven aanzienlijke sociale en milieurisico's. Dergelijke investeringen bevorderen dan ook vaak eerder de belangen van Nederlandse bedrijven dan die van de lokale bevolking. Dat geldt zeker in landen met een slechte reputatie op het gebied van mensenrechten en corruptie zoals Angola, Nigeria, de Filipijnen en Brazilië. In dergelijke projecten worden arbeidsnormen te weinig geïmplementeerd en komen misstanden voor. De bestaande monitoring is niet adequaat, de juiste stakeholders worden niet of te laat betrokken en er worden geen sancties verbonden aan niet-naleving.<sup>48</sup>

In tientallen bilaterale verdragen die Nederland heeft afgesloten om de belangen van private investeerders te beschermen is het omstrede ISDS arbitrage-mechanisme opgenomen. Dit stelt bedrijven in staat om overheden via een extern tribunaal aan te klagen voor maatregelen die de (toekomstige) bedrijfswinst kunnen schaden. Waar dit mechanisme bedoeld was om willekeur tegen bedrijven tegen te gaan, wordt het in de praktijk door bedrijven gebruikt voor buitensporige claims tegen landen die hun gezondheids-, milieu-, klimaat- of arbeidswetgeving willen aanscherpen. Dergelijke claims ondermijnen de democratische vrijheid van landen. De torenhoge schadevergoedingen waartoe zij (kunnen) worden veroordeeld gaan bovendien ten koste van de uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid. Alleen al uit angst hiervoor zien landen vaak van de

beoogde wetgeving af. Omgekeerd kunnen overheden en burgers multinationals niet aanklagen voor aangerichte schade. Recent is Nederland voor het eerst doelwit geworden van een claim van 1,4 miljard euro door het Duitse energiebedrijf RWE. Het leidde tot brede verontwaardiging. Maar Nederland is zelf een internationale 'claimkampioen'. Zeker 20 fossiele claimzaken zijn bijvoorbeeld vanuit ons land gevoerd, voor in totaal 55 miljard euro.<sup>49</sup> In beoogde nieuwe verdragen zoals dat met Canada (CETA) wordt iets meer ruimte gemaakt voor publieke belangen, maar nog steeds alleen 'in uitzonderlijke gevallen'. Om de SDG's dichterbij te brengen zouden investeringen juist altijd dienend moeten zijn aan deze belangen.

### **Tegengaan van belastingontwijking (omgekeerde ontwikkelingshulp)**

Wereldwijd verliezen ontwikkelingslanden aanzienlijk meer inkomsten aan ontweken belastingen dan zij aan hulp ontvangen. Nederland is mondiaal nummer 3 in het rijtje van belastingparadijzen en wordt ook door het Centraal Planbureau gezien als spil in belastingontwijking. Ons uitgebreide stelsel van bilaterale belastingverdragen maakt Nederland aantrekkelijk als vestigingsland voor brievenbusfirma's, die winsten uit productielanden via Nederland vrijwel onbelast kunnen doorsluizen.<sup>50</sup> Nederland heeft dit 'verdienmodel' actief bevordert met gunstige afspraken voor bedrijven. Action Aid schat dat landen wereldwijd door Nederland op deze manier jaarlijks 25 miljard euro aan inkomsten derven, en ontwikkelingslanden 1,2 miljard. Zo heeft het Indiase telecombedrijf Airtel een holding in Nederland gevestigd om winstuitkeringen onbelast uit Oeganda weg te trekken. Oeganda loopt daardoor zo'n 21 miljoen euro mis, een bedrag waarvan het 20.000 leraren op jaarbasis kan betalen. Als Oeganda het Franse Total en het Chinese staatsoliebedrijf toestaat naar aardolie te boren

48 FNV in consultatieronde; Trouw 10/2/2021 Transparantie ontwikkelingsbank FMO schiet tekort

49 Sara Murawski en Daniëlle Hirsch in Nederland Claimparadijs

50 Zie o.a. Farah Karimi, Action Aid

kan dit verlies oplopen tot honderden miljoenen, omdat ook deze bedrijven zulke constructies hebben in Nederland.<sup>51</sup> De Nederlandse overheid is na felle kritiek in beweging gekomen en zet zich in OESO- en EU-verband in voor gezamenlijke richtlijnen. Essentieel is dat multinationals publiekelijk inzichtelijk gaan maken hoeveel belasting ze in elk land betalen (country-by-country reporting). Vooralsnog zijn de concrete vorderingen beperkt. Ook wordt nog te weinig gedaan om de belastingontwijking via Nederland drastisch te verminderen. De bronbelasting die vanaf dit jaar geldt belemmert maar een deel van de winstverplaatsing door Nederland, stelt Building Change. Nederland is met een aantal ontwikkelingslanden in gesprek over aanpassing van de verdragen. Deze aanpassing moet niet marginaal zijn maar in lijn met het VN-modelverdrag.<sup>52</sup>

### Regulering van mondiale financiële markten en instellingen (SDG 10.5)

De financiële sector is vanaf midden jaren '90 steeds verder geliberaliseerd. Dit biedt rijke vermogensbezitters ruime mogelijkheden om via mondiale markten hun bezit te vermeerderen, een factor die sterk bijdraagt aan ongelijkheid binnen én tussen landen. Het gaat om honderden miljarden. Volgens FTM wordt vanuit Nederland via financiële markten voor 730 miljard euro, ongeveer 90% van ons BBP, meer in het buitenland geïnvesteerd dan van het buitenland geleend.<sup>53</sup> Overheden in ontwikkelingslanden zijn voor hun financiering sterk afhankelijk geworden van privaat kapitaal, wat risico's met zich meebrengt. In de regel gaan buitenlandse investeringen niet naar noodzakelijke publieke infrastructuur in de allerarmste landen. Vluchtige kapitaalstromen die de wereld over trekken op zoek naar het hoogste rendement kunnen landen destabiliseren, of aanzetten om te concurreren op geringe milieu-eisen, lage lonen en slechte arbeidsvoorwaarden. Vooral

vrouwen worden hierdoor hard geraakt.<sup>54</sup> Nederlandse banken en beleggers, waaronder pensioenfondsen, investeren nog massaal in fossiele sectoren elders in de wereld.<sup>55</sup> De rol van al dit kapitaal is slecht zichtbaar en publieke verantwoording ontbreekt. Het is daarom belangrijk om bij **SDG 10.5** gebruik te maken van beschikbare data over financiële transacties en duidelijker te krijgen wat de Nederlandse beleidsinzet moet zijn.

### Besluitvorming in internationale economische en financiële instellingen (SDG 10.6)<sup>56</sup>

Ook publieke ontwikkelings- en investeringsbanken dienen niet altijd eenduidig de belangen van ontwikkelingslanden. Nederland is door de jaren heen voorstander gebleven van de multilaterale gedachte. Het kabinet zou zich echter sterker kunnen maken voor democratisering van de besluitvorming in ontwikkelingsbanken. In de banken zelf wordt vastgehouden aan een *one dollar/one vote*-principe. Dit geeft Nederland als rijk land, met een grote inleg, een relatief grote stem in de besluitvorming. Nederland vindt het moeilijk om een deel van zijn macht af te staan aan de armste landen. Verder kan de verantwoording en het democratisch toezicht over het geld dat via de multilaterale banken wordt besteed (en de keuzes die Nederlandse bewindvoerders daar maken) worden verbeterd. Een onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit van SDG-financiering via ontwikkelingsbanken ontbreekt. Nederland heeft zich in het verleden meermaals ingezet voor de multilaterale financiering van sociale sectoren zoals onderwijs (Education for All) en gezondheidszorg, in lijn met de toenmalige speerpunten van ontwikkelings-samenwerking. Steeds meer is het kabinet zich, onder invloed van het binnenlandse politieke klimaat, bij de banken gaan inzetten voor de eigen handels- en investeringsagenda.

51 Zie artikel de Volkskrant: Oeganda loopt 21 miljoen mis door Nederland

52 Brief Building Change in reactie op rapportage Kabinet over beleidscoherentie

53 FTM in Ons overschot, andermans tekort.

54 [www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/from\\_rhetoric\\_to\\_rights\\_towards\\_gender\\_just\\_trade\\_actionaid\\_policy\\_briefing.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/from_rhetoric_to_rights_towards_gender_just_trade_actionaid_policy_briefing.pdf)

55 [www.bothends.org/en/Our-work/Dossiers/Making-pension-funds-more-sustainable/](http://www.bothends.org/en/Our-work/Dossiers/Making-pension-funds-more-sustainable/)

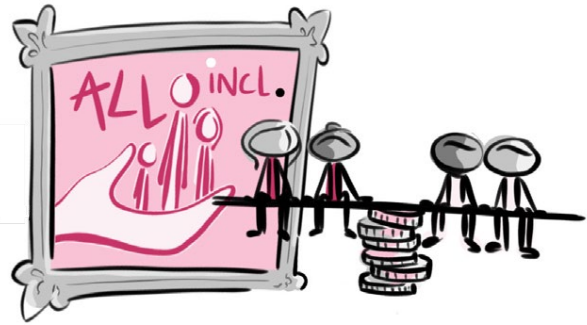
56 Inbreng voor deze paragraaf werd verkregen van Both ENDS



Nederland heeft zich ook sterk gemaakt voor de bescherming van kwetsbare groepen via de ontwikkeling van sociale en milieuregels (ESG) bij de ontwikkelingsbanken en voor het instellen van klachtenmechanismen. Momenteel zetten Nederlandse vertegenwoordigers binnen de besturen van banken zich in voor regels die het geweld tegen vrouwen en LHBTI-personen moeten tegengaan. De trend in de laatste jaren is tegelijkertijd dat ESG minder bindend en afdwingbaar worden, en meer ruimte laten aan klanten voor interpretatie. Het toezicht op de naleving schiet te kort. De neerwaartse trend komt mede door de concurrentie die multilaterale banken ervaren van Chinese financieringen. De regering heeft er voor gekozen om deel te nemen in de door China geïnitieerde Aziatische Ontwikkelingsbank voor infrastructuur. De regels en het toezicht van deze bank behoeven aanzienlijke verbetering. Bij alle projecten is het van belang om de **transparantie** en **monitoring** vanaf het begin (onderhandeling, goedkeuring) tot aan de uitvoering en de nazorg te verbeteren. Ook is het cruciaal voor **SDG 10** dat Nederlandse en internationale financiële instellingen in dialoog zijn met lokale gemeenschappen die die impact ondervinden van de beoogde projecten. Een zorgvuldig en goed uitgevoerd 'due diligence' beleid, waarin ook het principe van *Free Prior and Informed Consent* wordt mee genomen, kan veel schade voorkomen.

### **Ongelijkheid terugdringen met internationale samenwerking (SDG 10b)**

Ondanks onze rijkdom ligt het Nederlandse ontwikkelingsbudget al jaren onder de internationale norm van 0,7% van het BNP (zie 4.5.1). Om de bijdrage aan **SDG 10** te beoordelen zijn niet alleen de geografische focus van de hulp, maar ook de gekozen thematische speerpunten en de hulpkanalen relevant. In het afgelopen decennium is de focus van de Nederlandse hulp verschoven van steun aan overheden in de armste landen in onder meer zuidelijk Afrika voor sectoren als onderwijs en gezondheidszorg, naar activiteiten in fragiele staten en naar steun voor en door de private sector. Daarmee worden niet noodzakelijk de armste groepen bereikt, ook al zijn



inspanningen gepleegd om de rechtsorde van landen te versterken en om de positie van vrouwen, jongeren en andere kwetsbare groepen in de private sector te verbeteren. In een aantal Afrikaanse landen is het accent nog verder verschoven naar handel. Bestaande portefeuilles worden in zulke processen vaak te abrupt afgebouwd.

In 2015 maakte het DGIS een eerste analyse van de bijdrage aan **SDG 10**. Dit mondde uit in 20 actiepunten voor inclusiviteit van gemarginaliseerde, gediscrimineerde en uitgesloten groepen. Met onder meer het programma *Samenspraak en Tegenspraak*, de vijfjarige strategische partnerschappen en het SDG 5 Fonds heeft Nederland expliciet invulling gegeven aan het vergroten van gelijke kansen. Maatschappelijke organisaties geven groepen die anders niet gehoord worden een stem aan tafel. Nederland zet zich bijvoorbeeld in voor landrechten voor kwetsbare groepen, mensenrechtenverdedigers en voor vakbondsvrijheid. Gendergelijkheid en de inzet voor LHBTI-personen spelen een grote rol in de Nederlandse diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en bij internationale fora. Nederlandse maatschappelijke organisaties bepleiten wel meer directe steun voor lokaal gewortelde organisaties (bijvoorbeeld feministische en vrouwenrechtenorganisaties). Meer in het algemeen zijn 'small grants' zeer effectief gebleken voor het mobiliseren van lokale gemeenschappen, en daarmee heel relevant voor inclusiviteit en **SDG 10**. Belangrijk is dat lokale organisaties toegang hebben tot financiering, door



lage drempelbedragen en beperkte administratieve voorwaarden te hanteren. In de afgelopen kabinetperiode is juist het aandeel van hulp via internationale fondsen en het multilaterale kanaal sterk gegroeid.

### I Coronasteun voor ontwikkelingslanden

In mei 2020 wees de AIV in het spoedadvies Nederland en de wereldwijde aanpak van Covid-19 op de noodzaak van internationale solidariteit in de mondiale coronacrisis, door additioneel minstens 1 miljard euro uit te trekken voor ontwikkelingslanden en de kwetsbare groepen daarbinnen. Het advies werd door een brede coalitie gesteund. De coronasteun moet juist die mensen bereiken die deze het hardst nodig heeft, zoals etnische en religieuze minderheden, inheemse volkeren, vrouwen en kinderen, ouderen, LHBTI-personen, mensen met een beperking, sloppenwijkbewoners en vluchtelingen; belangrijk is om daarbij de maatschappelijke netwerken te gebruiken die al in landen zijn opgebouwd. In juli 2020 besloot het kabinet 150 miljoen euro extra beschikbaar te stellen uit de OS-begroting, naast 350 miljoen uit de algemene middelen om de dalende begroting voor ontwikkelingssamenwerking in 2020 deels te compenseren. Tegelijk werd een voorschot van 464 miljoen euro genomen op komende jaren. Daarmee wordt een hypotheek gelegd op toekomstige steun aan mensen in kwetsbare posities. De zelfzuchtige wijze waarop rijke landen, waaronder Nederland, zich de beschikbare vaccins toe-eigenen ten koste van het mondiale zuiden laat zien hoe groot de kloof is tussen mooie woorden en de praktijk. Dat geldt ook voor de weigering van rijke landen, waaronder Nederland, om arme landen een vrijstelling te geven onder het WTO TRIPS regime voor het zelf produceren van vaccins. Het steekt schril af bij de oproep die premier Rutte deed met Afrikaanse en Europese leiders voor mondiale samenwerking.<sup>57</sup> Al voor corona had het mondiale zuiden ongekend hoge schulden: 3.000 miljard US\$ voor de armste

132 landen.<sup>58</sup> Via rentebetalingen op deze schulden en de ontweken belastingen van bedrijven subsidieert het mondiale zuiden inmiddels het rijke noorden. Corona dwingt deze landen nu opnieuw om massaal bij het IMF aan te kloppen voor steun. Daarbovenop komen de torenhoge kosten van klimaatadaptatie, die voor deze landen niet op te brengen zijn, en die veel hoger zullen zijn dan de toegezegde internationale bijdragen.<sup>59</sup> Er is dus een hoge urgentie om schulden kwijt te schelden of te zorgen voor een eerlijk schuldenmechanisme, waarbij private financiers ook een eventuele rekening gepresenteerd krijgen.

Concluderend kunnen we stellen dat de Nederlandse inzet via ontwikkelingssamenwerking en duurzame handel op onderdelen een goede bijdrage levert aan **SDG 10**. Financieel schiet de hulp echter tekort, zeker tijdens de coronacrisis. De meeste IMVO-instrumenten zijn te vrijblijvend. In handels- en investeringsverdragen zijn de SDG's nog ondergeschikt aan bedrijfsbelangen. De positieve inzet van Nederland wordt daarnaast sterk ondermijnd door de belastingontwijking en miljardenclaims tegen ontwikkelingslanden die Nederland met zijn verdragen en afspraken faciliteert. De inzet voor beleidscoherentie en voor het terugdringen van ongelijkheid schiet daarmee in de praktijk nog sterk tekort, wat ook blijkt uit de uitblijvende uitvoering van de SDG-toets.

57 Only victory in Africa can end the pandemic everywhere

58 Manifest Handel Anders

59 Naar schatting van UNEP is dit voor arme landen over 10 jaar zo'n 115-250 miljard euro per jaar

### 4.3 VERANTWOORDE MIGRATIE- PROCESSEN: SDG 10.7

Migratie is een belangrijk middel voor mensen in arme landen om hun kansen te verbeteren. Internationale migratie kan mensen in staat stellen hun inkomen soms wel te verdrievoudigen. De overdrachten van migranten naar de familie in het land van herkomst zijn de belangrijkste geldstroom naar ontwikkelingslanden. Voor deze landen is dit een welkome aanvulling op de schaarse publieke middelen. Voor migratie van personen uit deze landen worden echter grote blokkades opgeworpen. Om die reden heeft het *Global Forum on Migration and Development* zich ingezet voor een apart doel voor migratie in de *Agenda 2030*. Dat is niet gelukt, maar het thema heeft een plek gekregen binnen onder meer **SDG 10** en **SDG 8**. Met **SDG 10.7** verbinden landen zich om een ordelijke, veilige en verantwoorde migratie en mobiliteit van mensen te faciliteren. Dit vergt migratiebeleid waarin ook aandacht is voor de rechten en het sociaal-economisch welzijn van migranten. De indicatoren van **SDG 10.7** richten zich vooral op arbeidsmigranten. Wij kijken hier ook naar andere vormen van migratie.

#### 4.3.1 Stand van zaken SDG 10.7

**SDG 10.7** Een ordelijke, veilige, regelmatige en verantwoorde migratie en mobiliteit van mensen faciliteren, ook via de implementatie van doelgericht migratiebeleid

**SDG-INDICATOR 10.7.1** Rekruteringskosten gedragen door de werknemer als percentage van het jaarinkomen verdiend in het land van bestemming

**SDG-INDICATOR 10.7.2** Aantal landen met een goed geleid migratiebeleid (index Migratiebeleid)

Voor SDG-indicator **10.7.1** levert het CBS geen data. Wel vermeldt de Monitor Brede Welvaart 2020 een stijging in migrantenoverdrachten vanuit Nederland. Deze bedroegen in 2018 1,5% van het BNP (tegenover 1,1% in 2012), waarmee Nederland op de 4e plaats in de EU staat. Gezien de herkomst van arbeidsmigranten zal het aandeel overdrachten naar ontwikkelingslanden zeer laag zijn.

In 2014 scoorde Nederland 61 op 100 op de internationale Migrant Integration Policy Index, die beoordeelt of het migratiebeleid integratie in de maatschappij bevordert. Deze score dateert van vóór de grote instroom van vluchtelingen. In 2010 was deze score nog 69. Inmiddels wordt de index niet meer bijgehouden. Dit maakt het lastig om de Nederlandse inzet te toetsen.

#### 4.3.2 Beleidsinzet

In het recente SDG-overzicht 2016-2020 stelt de Rijksoverheid dat de Nederlandse beleidsinzet is gericht op een 'menswaardig' en effectief migratiebeleid, via zes pijlers. Wij vinden menswaardig een slecht gekozen term voor de Nederlandse beleidspraktijk ten aanzien van **SDG 10.7**.

Verschillende politieke partijen houden de kiezer voor dat Nederland een probleem heeft met massaimmigratie vanuit Azië en Afrika en dat asielzoekers uit deze landen 'onze' cultuur en levenswijze bedreigen. De ijver van partijen om zich met een harde anti-migratie te profileren en de openlijk racistische stemmingmakerij van PVV en Forum voor Democratie gaat zo ver dat sommigen spreken van dehumanisering van migranten.<sup>60</sup> In 2016 piekte de asielmigratie van mensen uit Syrië, Irak, Eritrea, Iran en Afghanistan en nareizende gezinsleden. Uit onderzoek van SCP blijkt dat mensen die hun

60 Zie bijvoorbeeld *One World*,

land ontvluchten de vrijheid en democratie juist waarderen.<sup>61</sup> Het aantal migranten naar Nederland groeit, vooral door migratie binnen de EU, met name arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije. Van de 219.250 immigranten in 2020 kwam 54% uit Europa, 16,2% uit Azië en 7,3% uit Afrika (CBS). Zo'n 22.000 zijn asielzoekers. Het aantal asielzoekers uit Afrika is al decennia laag.

### Vrijwel geen legale routes voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden

Niettegenstaande het belang van goed geregelde migratie en een vrije stroom van arbeid voor het verkleinen van ongelijkheid tussen landen, volgt Nederland een harde lijn ten aanzien van niet-westerse arbeidsmigranten: legale vormen van (arbeids)migratie vanuit ontwikkelingslanden zijn tot een minimum afgebouwd. De voornaamste legale route die nog open staat voor niet-westerse migranten is gezinshereniging (CBS). Hooggekwalificeerd personeel dat door bedrijven naar Nederland wordt gehaald is welkom. Ook voor studenten en universitair medewerkers zijn er mogelijkheden, al is het instellingstarief zo hoog dat weinig studenten uit Afrika dit zonder beurs kunnen betalen. Nederland houdt met dit harde beleid op geen enkele manier rekening met de belangen van geschoolde arbeiders uit arme landen.

Het opheffen van legale routes naar de EU werkt irreguliere migratie in de hand, en ook vermenging van 'gedwongen' migranten en economische migranten. De muur die rond fort Europa wordt opgetrokken houdt beide groepen tegen. Al jaren zien we de dramatische gevolgen: de 30.000 verdrinkingen in de Middellandse Zee; de mensonterende toestanden in kamp *Moria* op Lesbos en vluchtelingenkampen op de Balkan. In Nederland steunden de grootste regeringspartijen een motie van Forum voor Democratie om NGO's die mensenlevens redden te criminaliseren. Binnen de EU blijft gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen ver te zoeken.

### Nauwelijks hervestiging kwetsbare vluchtelingen; ontwikkelingsgeld naar 'opvang in de regio'

Het Nederlandse beleid richt zich op asielcentra buiten Europa en opvang van vluchtelingen binnen de regio van herkomst. Vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking is hier de afgelopen jaren veel geld naartoe gegaan, met name in Afrika en het Midden-Oosten. In 'de regio' wordt echter al heel lang het leeuwendeel van alle vluchtelingen opgevangen en verschillende arme regio's, die zelf kampen met een gebrek aan voorzieningen en werk, bezwijken daaronder. In de wereld zijn nu meer vluchtelingen en ontheemde personen op de been dan ooit: zo'n 80 miljoen.<sup>62</sup>

De inzet vanuit ontwikkelingssamenwerking op opvang in de regio heeft vooral veel te maken met de binnenlandse politiek. De nadruk op migratieprocessen bij de keuze van focuslanden gaat ten koste van de inzet op structurele ontwikkeling. Dit verzwakt onze hulp aan de meest kwetsbare landen.

De Nederlandse regering, die vaak de mond vol heeft van mensenrechten en het beschermen van LHBTI-persoon, laat een ander gezicht zien als het gaat om zeer kwetsbare vluchtelingen. Wereldwijd vallen volgens UNHCR 1,4 miljoen mensen in die categorie. Met 34 landen zijn afspraken gemaakt over hervestiging, maar de resultaten zijn zeer mager. Nederland neemt slechts 500 zeer kwetsbare vluchtelingen per jaar op, de uitkomst van een politieke deal over het kinderpardon (eerder waren het er 750). De 100 vluchtelingen die Nederland in 2020 beloofde op te nemen vanuit Lesbos worden in 2021 op deze 500 in mindering gebracht als gevolg van de 'Moria-deal'. Nederland stuurt asielzoekers uit Pakistan en een deel van de asielzoekers uit Afghanistan ook terug omdat het daar 'veilig' zou zijn, terwijl het dat voor sommige groepen helemaal niet is.

61 Leo Lucassen in Trouw, 2/12/2020: Er is geen rationale grond voor de angst voor migratie

62 [www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers-over-vluchtelingen-nederland-europa-wereldwijd](https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers-over-vluchtelingen-nederland-europa-wereldwijd)



### Slechte begeleiding van vluchtelingen en statushouders in Nederland

'Irreguliere' migranten die Nederland weten te bereiken kunnen rekenen op een stevige inzet op terugkeer. De landen van herkomst worden geacht daaraan mee te werken, ook al zijn voor hen de overdrachten juist een belangrijke bron van inkomsten. De uitvoering van het asielbeleid door de *Immigratie- en Naturalisatie Dienst* verloopt problematisch. Sinds 2018 lopen de wachttijden voor de asielprocedure enorm op. Mensen wachten maanden tot jaren op een eerste gesprek. Vluchtelingen voelen zich machteloos en niet gezien. Zij verblijven in asielzoekerscentra onder moeilijke omstandigheden, met weinig activiteiten en privacy. In maart 2020 is een speciale taskforce ingericht die de achterstanden versneld moet wegwerken. De belofte om alle meer dan 15.000 zaken af te handelen voor het eind van 2020 is niet ingelost, waardoor eind 2020 7.000 mensen nog altijd meer dan twee jaar wachtten. 8.000 asielzoekers hebben wel een positief antwoord gekregen op hun asielaanvraag. De wachttijden voor de aanvragen voor gezinshereniging nemen daardoor fors toe en er is, door het afgenomen sociale huurbestand, ook een huisvestingsprobleem.<sup>63</sup>

De **inburgeringswet** van 2013 is net als het toeslagensysteem gebaseerd op principes van zelfredzaamheid. In de afgelopen jaren is inburgering de volledige eigen verantwoordelijkheid geworden van de statushouder, met een sterk afgenomen rol voor de overheid. Statushouders moeten zich hiervoor soms diep in de schulden steken. Mede door slechte begeleiding lukt het niet altijd om binnen de gestelde termijn van 5 jaar aan de criteria te voldoen, met boetes en sancties als gevolg. Dit stelsel gaat op de schop en per 2022 komt er een nieuwe inburgeringswet. Gemeenten krijgen (weer) de regie op de uitvoering. Veel vluchtelingen die na een periode van lang wachten een status krijgen, zullen echter nog onder de huidige, mislukte wetgeving vallen. Het is zaak dat zij alsnog de kans krijgen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Het is wel een vraag of gemeenten voldoende capaciteit hebben om deze doelgroepen goed te begeleiden en voor echt passend werk te zoeken. De prioriteit kan ook zijn om statushouders vooral snel aan een baan te helpen, zodat zij geen uitkering meer nodig hebben. Hierdoor, maar ook door het late aanbod van taallessen, werken veel statushouders onder hun niveau. Vluchtelingen uit Syrië, Eritrea, Somalië, Irak en Afghanistan lopen in Nederland een grote kans op armoede.<sup>64</sup>

63 [www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/gevangen-een-vastgelopen-asielsysteem](http://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/gevangen-een-vastgelopen-asielsysteem)

64 SCP, Armoede in Kaart (2019)

### Slechte zorg voor en uitbuiting van arbeidsmigranten

Ook voor 'legale' nieuwkomers en tijdelijke migranten is in Nederland weinig geregeld.<sup>65</sup> Een grote smet op ons blazen zijn de werk- en woonomstandigheden van arbeidsmigranten vanuit Polen, Roemenië en Bulgarije. Zij knappen werk op dat Nederlanders niet willen doen, vooral in de land- en tuinbouw, voedsel-industrie (slachterijen) en distributie.

Door malafide uitzendbureaus en werkgevers krijgen arbeidsmigranten te maken met situaties van regelrechte uitbuiting, waaronder excessieve overuren, zware onderbetaling, sociale isolatie, willekeurige inhoudingen op loon, intimidatie, gevaarlijke en ongezonde werkplekken en abominabele huisvesting.<sup>66</sup>

De arbeidsinspectie heeft jarenlang gefaald. Tijdens de coronacrisis werden de uitwassen zichtbaar: bij het groepstransport naar het werk, op de werkplek en in de volgepakte woonplekken ('Polenhotels') werden arbeidsmigranten bovenmatig blootgesteld aan besmettingsrisico's. Migranten die hun werk verliezen door de coronacrisis, verliezen vaak ook direct hun woning door de koppeling tussen beide; het aantal dakloze arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is hierdoor snel gegroeid.<sup>67</sup> Een aanjaagteam onder leiding van Emile Roemer heeft aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de misstanden; we weten niet welke uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen.

### Tot slot

We concluderen dat het Nederlands beleid voor het faciliteren van een ordelijke, veilige en verantwoorde migratie in de zin van **SDG 10.7** vanuit een moreel en mensenrechtenperspectief ernstig tekortschiet. In het politieke en maatschappelijke debat zou, als tegenwicht voor de felle anti-migratieretoriek, meer aandacht mogen zijn voor de positieve effecten die migratie kan hebben voor de migranten zelf, maar ook voor de landen waar zij wonen en werken.

Mensen verlaten huis en haard doorgaans niet uit avontuur, maar omdat hun woongebied onleefbaar is geworden, bijvoorbeeld door klimaatverandering, of door gebrek aan inkomsten. Zoals we zagen in paragraaf 4.2 speelt buitenlandse invloed hier vaak een rol in. In onze consultatie over **SDG 10** kwam dan ook de vraag naar voren: Zijn de migranten *gelukszoekers*? Of zijn wij *ongeluksbrengers*? Of zijn we zelf gelukszoekers, met het grote beslag dat we leggen op het land en de natuurlijke hulpbronnen elders ter wereld, ten behoeve van onze welvaart? Het is opmerkelijk dat de felste tegenstanders van de komst van arbeidsmigranten naar Nederland vaak ook tegen ontwikkelingssamenwerking zijn en vóór de Nederlandse productie en handel met hun grote mondiale voetafdruk.



65 Trouw, 14/2/2020

66 Zie o.a. FTM 5/1/2021, Essentiële arbeidsmigranten zijn niet belangrijk genoeg voor bescherming tegen corona

67 [www.nos.nl/artikel/2368172-flinke-toename-arbeidsmigranten-bij-daklozenopvang-geen-werk-betekent-geen-huis.html](http://www.nos.nl/artikel/2368172-flinke-toename-arbeidsmigranten-bij-daklozenopvang-geen-werk-betekent-geen-huis.html)



# Bescherming, herstel en duurzaam gebruik van ecosystemen; stoppen van landdegradatie en biodiversiteitsverlies

15 LEVEN OP HET LAND

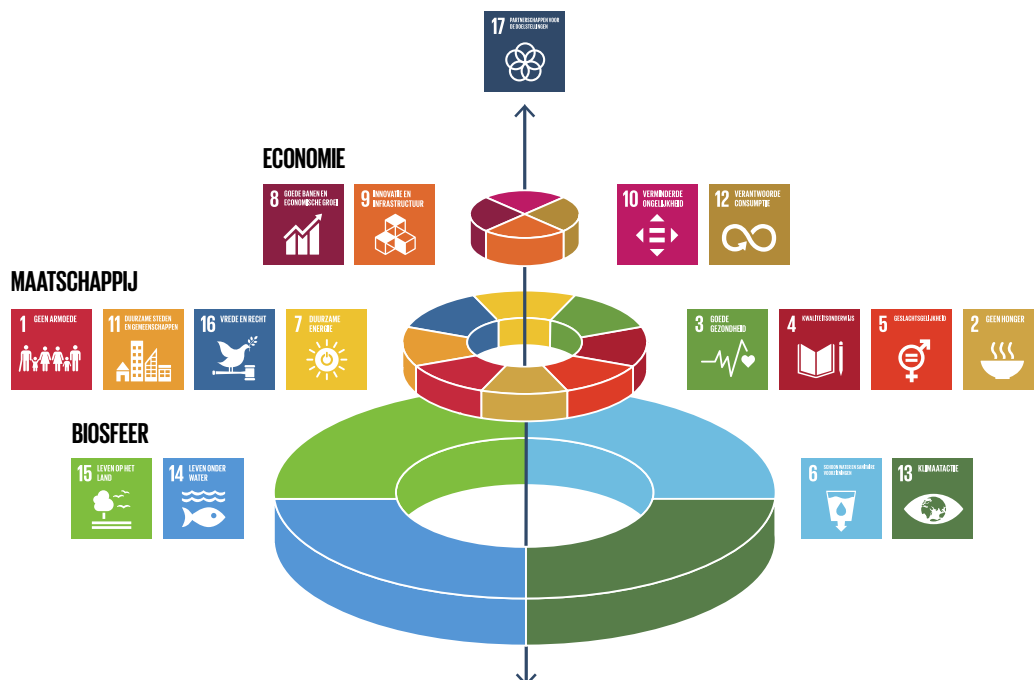


## INLEIDING

**SDG 15** gaat over het leven op het land en in zoet water. Biodiversiteit staat voor de rijkdom en verscheidenheid van al het leven op aarde. Het gaat om planten en dieren tot aan schimmels en micro-organismen, om de levensgemeenschappen die zij vormen en de habitats waarin zij leven. En om genetische diversiteit, die essentieel is voor veerkrachtige ecosystemen. De kwaliteit van onze ecosystemen vraagt daarnaast ook om het behoud van een schone lucht, water en bodem.

In 2019-20 bracht een reeks gezaghebbende rapportages unaniem een zorgwekkende boodschap: de wereldwijde biodiversiteit holt achteruit. Het *Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten* (IPBES) waarschuwt dat zonder verandering maar liefst 1 miljoen soorten met uitsterven worden bedreigd. Het verlies aan

biodiversiteit en ecosysteemdiensten is, naast klimaatverandering, een van de grootste risico's voor samenlevingen wereldwijd.<sup>1</sup> Het verdwijnen van het leefgebied voor wilde dieren en de onduurzame exploitatie van dieren is ook een belangrijke oorzaak van de verspreiding van zoönosen als het coronavirus. Het CBS stelt: "Gezonde ecosystemen staan aan de basis van processen die grote invloed hebben op de brede welvaart, zoals de beschikbaarheid van schoon water en schone lucht, de aanwezigheid van insecten voor bestuiving en de mogelijkheden voor ontspanning, recreatie en educatie."<sup>2</sup> Natuur heeft dus niet alleen intrinsieke waarde maar creëert ook de essentiële randvoorwaarden voor het duurzaam functioneren van de menselijke samenleving én de economie, zoals inmiddels ook banken en beleggers inzien. De bekende afbeelding van de SDG's als 'bruidstaart' visualiseert dit door een gezonde biosfeer (**SDG 6, 13, 14 en 15**) als basis onder alle andere doelen te plaatsen.



1 IPBES Global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 2019

2 Zie CBS



Omgekeerd is de inrichting van onze samenleving en economie een randvoorwaarde voor een gezonde natuur en biodiversiteit. Het is duidelijk dat bestaande productie- en consumptiepatronen en menselijk landgebruik de oorzaak zijn van het overschrijden van kritische ecologische grenzen. De keuzes die wij nu maken hebben dan ook grote gevolgen voor onszelf en toekomstige generaties.

### Internationale en Europese beleidskaders voor natuur en biodiversiteit

**SDG 15** is de doorvertaling in de *VN Agenda 2030* van bestaande internationale beleidskaders. Het VN Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) werd aangenomen op de Rio-top over duurzame ontwikkeling in 1992. In het strategische plan voor 2010-2020 werden twintig doelen (Aichi targets) toegevoegd, verdeeld over vijf hoofddoelen:

- 1 verbeter de toestand van natuur en biodiversiteit;
- 2 verminder de druk op biodiversiteit;
- 3 pak de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies aan;
- 4 vergroot de baten van de biodiversiteit en
- 5 verbeter de implementatie van het beleid.

Deze doelen zijn in grote meerderheid niet gehaald. Dat blijkt onder andere uit de in 2019 verschenen rapportage over de implementatie van de CBD-doelen in Nederland, inclusief het Caribisch gebied. Ook het PBL-rapport *Nederlands Natuurbeleid in Internationale Context* constateerde dit in 2020.

De EU heeft eigen kerninstrumenten opgesteld om kwetsbare en bedreigde plant- en diersoorten en hun leefgebied (habitat) te herstellen, beschermen en versterken: de Vogel- en Habitatrichtlijnen uit 1979 en 1992, met als uitvoeringsinstrument het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden, Natura 2000. De EU-lidstaten hebben zich verplicht om de plant- en diersoorten en de habitattypen die onder deze richtlijnen vallen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden. Nederland

heeft hiertoe zelf 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Het Europese instandhoudingsdoel voor 2030 is niet in zicht. Ook het tussendoel om de achteruitgang per 2020 te stoppen, opgenomen in de *EU-biodiversiteitsstrategie* van 2011, is niet gehaald.<sup>3</sup> De Kaderrichtlijn Water (2000) moet ervoor zorgen dat de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater in de EU uiterlijk in 2027 op orde is. Ook wordt herstel van het leefgebied beoogd voor veel soorten vissen, libellen en amfibieën.

Overduidelijk zijn de mondiale inspanningen tot op heden volledig ontoereikend geweest om de natuur te beschermen. In 2020 heeft de Europese Commissie een ambitieuze nieuwe biodiversiteitsstrategie op hoofdlijnen vastgesteld, als onderdeel van de *Green Deal*, die, naast strikte bescherming van kwetsbare natuur, de economie wil vergroenen en stevige verduurzaming van de landbouw beoogt. In 2021 zal de uitgestelde CBD CoP-15 plaatsvinden om nieuwe mondiale doelen vast te stellen (zie paragraaf 5.2). IUCN verwacht dat met de nieuwe CBD-agenda de doelen van de CBD en de SDG's nog meer met elkaar in lijn zullen worden gebracht.

<sup>3</sup> Rapportage 2020 van het Europese Milieuagentschap

## 5.1 IMPLEMENTATIE VAN SDG 15 IN NEDERLAND

In deze paragraaf bespreken we de subdoelen **15.1, 15.2, 15.3, 15.5** en **15.8** in relatie tot de binnenlandse natuurbescherming en het natuurbeheer. De doelen **15.9** en **15a** hebben betrekking op het beleid en de financiële inspanningen.<sup>4</sup>

### 5.1.1 Waar staan we (trends en statistieken)

Nederland heeft, mede door zijn locatie in de delta van zeker twee grote rivieren, een unieke natuur en een belangrijke plek in de Europese ecologie, onder meer in de trekroutes van vogels en vissen. Dit schept internationale verplichtingen. Onze uitgangssituatie en score voor **SDG 15** is echter ronduit slecht: Nederland staat onderaan de ranglijst in Europa. Voor de VN-indicatoren en andere indicatoren die het CBS monitort is ook het beeld voor de **trend** overwegend grijs (stagnatie) of rood (achteruitgang). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in onder meer de tweejaarlijkse *Balans van de Leefomgeving* en het (online) *Compendium* zeer gedetailleerde informatie over de stand van zaken.<sup>5</sup> Ook van deze data maken we gebruik.



**SDG 15.1** Tegen 2020 het behoud, herstel en het duurzaam gebruik van terrestrische en inlandse zoetwaterecosystemen en hun diensten waarborgen, in het bijzonder bossen, moeraslanden, bergen en droge gebieden, in lijn met de verplichtingen van de internationale overeenkomsten

**SDG-INDICATOR 15.1.1** Aandeel van bosgebied in het totale landoppervlak

**SDG-INDICATOR 15.1.2** Deel van de hotspots voor terrestrische en zoetwaterbiodiversiteit dat valt onder beschermde gebieden

Het aandeel van ons land dat bedekt is met bos en open natuurlijk terrein was in 2015 14,8%: het kleinste aandeel van 26 EU-landen.<sup>6</sup> Dit aandeel neemt wel licht toe. Indicator **15.1.2** is een van de weinige waarop Nederland hoog scoort: 98% van de 'hotspots voor biodiversiteit' is beschermd (CBS). Dit zegt vooral iets over de geringe hoeveelheid landnatuur met hoge biodiversiteitswaarde. De beschikbare oppervlakte van de natuur per persoon is na Malta het kleinst in de EU.<sup>7</sup>

De kwaliteit van ecosystemen is op veel plekken te laag. De milieucondities in water en natuurgebieden zijn tussen 1990 en 2014 verbeterd, maar onvoldoende voor behoud van biodiversiteit. De afgelopen 10 jaar zijn de condities niet of nauwelijks verbeterd.<sup>8</sup> In Nederland heeft slechts 12% van de beschermde habitattypen een gunstige staat van instandhouding, ver onder het EU-gemiddelde van 24%. Na een lange periode van achteruitgang is de gemiddelde kwaliteit van

4 SDG 15 gaat over landnatuur én binnenwater. Waternatuur, hoewel erg relevant, komt in dit rapport minder aan bod. Vanwege ruimte en capaciteit moesten we keuzes maken. SDG 15.4 (bergen) behandelen we niet.

5 In 2016 maakte PBL een inventarisatie van de SDG-doelen m.b.t. de fysiek leefomgeving in Nederland

6 Hier had ook de indicator kunnen worden gebruikt voor het CBD-doel van 17% beschermde natuur op land en water in 2020. In Nederland bestrijkt N2000-gebied 15% en het Natuurnetwerk 26% van het totale landoppervlak.

7 Dit is 2400 m<sup>2</sup> land en water

8 PBL, Nederlands Natuurbeleid in Internationale Context, p. 11

natuurtypen gestabiliseerd. Ook in relatie tot de doelen van de Kaderrichtlijn water is Nederland één van de hekkensluiters in Europa. Ondanks verbeteringen voldoen slechts 44 van de 710 waterlichamen aan de gewenste biologische kwaliteit; sinds 2009 stagneert de verbetering. De Atlas Natuurlijk Kapitaal geeft informatie over de trends voor ecosystemendiensten. Voor de meeste diensten is de trend de afgelopen 25 jaar negatief (PBL, Nederlands Natuurbeleid p. 13).

**SDG 15.2** Tegen 2020 de implementatie bevorderen van het duurzaam beheer van alle soorten bossen, de ontbossing een halt toeroepen, verloederde bossen herstellen en op duurzame manier bebossing en herbebossing mondiaal opvoeren

**SDG-INDICATOR 15.2** Vooruitgang in duurzaam bosbeheer

Nederland scoort 'gemiddeld' op de indicator voor duurzaam bosbeheer: 46,5% van het areaal bos was in 2019 onafhankelijk (FSC of PEFC) gecertificeerd (CBS). De belangrijkste factor voor de kwaliteit van de Nederlandse bossen is echter de hoge stikstofdepositie: volgens de *Nationale Bossenstrategie* heeft 95% van bossen daaronder te lijden. Door de verzuring van de bosbodem spoelen calcium en andere organische stoffen die bomen en planten nodig hebben weg naar diepere grondlagen. Dit werkt door in de voedselketen. Op delen van de Veluwe leidt het kalkgebrek in het voedsel er bijvoorbeeld toe dat er meesjes worden geboren met gebroken pootjes. Ook verdrogen veel bossen door de ontwatering in omringende landbouwgebieden. Verzuring, verdroging en temperatuurstijging versterken elkaar en maken bomen kwetsbaar voor ziekten. Zo trad onder fijnspar en lariks de afgelopen jaren massale sterfte op. Ook eiken en beuken hebben het

zwaar. In bossen waar de stikstofdepositie daalt is een toename van dierenpopulaties te zien.

**SDG 15.3** Tegen 2030 de woestijnvorming tegengaan, aangetast land en gedegradeerde bodem herstellen, ook land dat wordt aangetast door droogte en overstromingen, en streven naar een wereld die qua landdegradatie neutraal is

**SDG-INDICATOR 15.3** Aandeel gedegradeerde grond t.o.v. het totale landoppervlak

Het CBS meet de kwaliteit van de bodem af aan het fosforoverschot en stikstofoverschot. Nederland heeft als gevolg van ammoniakemissies uit mest met afstand het hoogste stikstofoverschot in de EU: 163 kilogram per hectare cultuurgrond in 2019. Voor fosfor zijn we, met 5,2 kg per hectare, een middenmoter. Het teveel aan fosfor en stikstof tast de kwaliteit van het (oppervlakte)water aan, en ook die van gevoelige ecosystemen buiten het agrarisch gebied zoals heide en bos. Kwetsbare plantensoorten en bijbehorende insecten verdwijnen wanneer de kritische stikstofdepositiewaarde (kdw) wordt overschreden. In 2018 was dit bij ruim 71% van alle landnatuur het geval (CBS). Zowel het stikstof- als fosforoverschot waren in de jaren '90 nog veel groter. In 2014 werd een laagste punt bereikt, daarna nam de uitstoot weer toe. PBL stelt dat 40% van de verdrogingsgevoelige natuur heeft te lijden onder te lage grondwaterstanden; deze bedreiging neemt toe door de klimaatverandering.<sup>9</sup>

**SDG 15.5** Dringende en doortastende actie ondernemen om de aftakeling in te perken van natuurlijke leefgebieden, het verlies van biodiversiteit een halt toe te roepen en, tegen 2020, de met uitsterven bedreigde soorten te beschermen

**SDG-INDICATOR 15.5** Rode Lijst indicator

De CBD en de EU-richtlijnen hebben als hoofddoel de oorspronkelijke biodiversiteit van landen te beschermen. Voor het meten van trends bij plant- en diersoorten bestaan verschillende indicatoren (zie PBL). Het IUCN stelt Rode Lijsten op van de meest bedreigde soorten. Bij de Rode Lijst-indicator gaat het om het aandeel niet-bedreigde soorten als percentage van een vaste set van 1771 inheemse soorten uit zeven soortgroepen waarop het natuurbeleid zich vooral richt: broedvogels, reptielen, amfibieën, vlinders en libellen, zoogdieren en hogere planten.<sup>10</sup> Tussen 1950 en 1995 is het aantal bedreigde soorten in Nederland het sterkst toegenomen. Tot 2005 liep dit aantal nog licht op. Na een periode van (gemiddeld) stabilisatie nam het aandeel bedreigde soorten tussen 2012 en 2019 opnieuw licht toe, tot 39% in 2019. Van de soorten die onder de EU-habitatrichtlijn vallen verkeert in Nederland slechts een kwart (26%) in een gunstige staat van instandhouding. Onder de gemiddelden liggen grote verschillen tussen natuurtypen. Sinds 1990 zijn dierenpopulaties in open natuur zoals heide en in het agrarisch landschap gemiddeld gehalveerd; op de hoge zandgronden zoals de Veluwe is de afname zelfs 70%.<sup>11</sup> Voor sommige bostypen, half-natuurlijk grasland en moerassen is de negatieve trend afgevlakt. Er zijn ook populaties die zich

herstellen door natuurmaatregelen of herintroductie. Flora en fauna zijn voor hun overleven ook afhankelijk van het agrarisch gebied, dat ongeveer 60% van ons landoppervlak beslaat. Hier neemt de natuurkwaliteit nog steeds trendmatig af, zoals de populatie van boerenlandvogels en vlinders. Insectenpopulaties worden nog niet gemonitord in Nederland, maar onderzoek duidt op massale afname.

**SDG 15.8** Tegen 2020 maatregelen invoeren om de invoering van invasieve uitheemse soorten in land- en waterecosystemen te beperken en hun impact op aanzienlijke wijze te beperken, en de prioritaire soorten controleren of uitroeien

**SDG-INDICATOR 15.8** Nationale wetgeving en financiering voor de preventie en beheersing van invasieve exoten

Het CBS rapporteert niet over deze indicator. Het kabinet stelt dat de Europese wetgeving via de *Wet natuurbescherming* wordt geïmplementeerd. Wij besteden in dit rapport geen aandacht aan exotenbestrijding, vanwege het vrij specialistische karakter.

<sup>10</sup> De Living Planet Index laat de gemiddelde trend in populatie-omvang van alle soorten van deze 7 soortgroepen laat zien. Sinds 1990 is deze indicator met 3% toegenomen: 161 soorten namen in populatie toe en 131 soorten namen af. In de laatste tien jaar stagneerde de LPI.

<sup>11</sup> Bericht over WNF rapport, Nederlandse natuur staat er slechter voor dan ooit

**SDG 15.9** Integreren van ecosysteem- en biodiversiteitswaarden in nationaal en lokaal beleid/planning, ontwikkelingsprocessen, strategieën en rekeningen inzake armoedebestrijding, in 2020

**SDG-INDICATOR 15.9** Voortgang t.a.v. nationale doelstellingen conform het Aichi Biodiversity Target 2

Het CBS rapporteert niet over deze indicator. PBL wijst op het belang van integratie van biodiversiteitsbescherming in ruimtelijke plannen en planningsprocessen en in wettelijke planologische bescherming. De effectiviteit van deze bescherming (in de *Wet natuurbeheer*, die zal opgaan in de *Omgevingswet*) is niet bekend volgens PBL, omdat controle en verantwoording tot op heden beperkt zijn.<sup>12</sup> Landschap is minder goed beschermd dan natuur. Hoewel door PBL, CBS en andere partijen in Nederland veel werk is gericht rond natuurlijk kapitaalrekeningen (waardering van ecosysteemdiensten), zien we daar in het beleid en het economisch verkeer nog weinig van terug.

**SDG 15a** Financiële hulpbronnen mobiliseren en aanzienlijk verhogen vanuit allerlei bronnen om de biodiversiteit en de ecosystemen te vrijwaren en op duurzame wijze te gebruiken

**SDG-INDICATOR 15a** Publieke uitgaven voor natuurbehoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosystemen

De binnenlandse overheidsuitgaven voor milieu-bescherming bedroegen in 2018 1,4% van het BBP.<sup>13</sup> Hieronder valt, naast bescherming van

biodiversiteit en landschap, het beheer van afval en afvalwater en bestrijden van milieu-verontreiniging. Het aandeel van deze uitgaven in het BBP is hoger dan in veel andere EU-landen, wel is sprake van een trendmatige daling. In de Rijksbegroting gaat minder dan een half procent naar natuur. Sinds 2010 is het natuurbudget met 60% ingekrompen. In 2020 is afgesproken om tot 2030 5 miljard euro uit te trekken voor natuur- en stikstofmaatregelen, waaronder 300 miljoen per jaar voor natuurherstel. Daarmee zijn de uitgaven nog niet terug op het niveau van 2010.<sup>14</sup>

**Kanttekeningen: ook hier zijn de indicatoren onvolledig en wordt het beeld soms vertekend**

De doelen van **SDG 15** zijn geformuleerd in algemene, niet-gekwantificeerde termen, maar leggen de relatie met gemaakte internationale afspraken. Het is daarom belangrijk om bij de trendmeting van CBS voor de SDG's ook indicatoren te betrekken die al gebruikt worden voor, bijvoorbeeld, de monitoring van de *EU Vogel- en Habitatrichtlijn*, en om indicatoren te ontleen aan de nieuwe Europese en VN-biodiversiteitsdoelen voor de periode 2020-2030. Het PBL heeft veel data, en het moet eenvoudig zijn om deze informatie beter aan de CBS-monitoring voor **SDG 15** te koppelen.

Voor **SDG 15.1** kunnen de gebruikte indicatoren de indruk wekken dat Nederland er redelijk voor staat, omdat de trend in natuurareaal positief is en omdat de biologische 'hotspots' voor bijna 100% beschermd zijn. Met de onderliggende waarden staat Nederland echter onderaan de EU-ranglijst. Voor de transparantie zou dit er in rapportages steeds bij vermeld moeten worden. Ook zijn veel relevante aspecten nog niet bij de monitoring betrokken, zoals de kwaliteit van ecosystemen en hun diensten en verschillende bodemindicatoren zoals bodemleven (**SDG 15.3**).

<sup>12</sup> PBL, Nederlands Natuurbeleid in internationale context (2020), p. 12

<sup>13</sup> Zie CBS metadata, bijlage bij MBW 2020

<sup>14</sup> Eindadvies stikstof Commissie Remkes (2020); IUCN NL, brief aan Minister Kaag van 17-7-2020

### Oorzaken van de achteruitgang: dichtbevolkte delta en dominante 'productiecultuur'<sup>15</sup>

Het Nederlandse landschap was van oudsher zeer gevarieerd, met een relatief hoge biodiversiteit. Nu is deze, afgemeten aan de populaties van inheemse planten- en diersoorten, nog maar 15% van de oorspronkelijke situatie, twee eeuwen geleden. In 1900 was dit nog ongeveer 40%. In Europa als geheel resteert nog bijna de helft van de oorspronkelijke biodiversiteit, op wereldschaal 70%.

Het verdwijnen van soorten hangt samen met de sterk teruggelopen variatie in ecosystemen en landschappen. Dit wordt veroorzaakt door areaalverlies van de natuur, milieudruk en versnippering. De verstedelijking van ons dichtbevolkte land speelt hierin een rol: na de oorlog moest veel natuur wijken voor de aanleg van woonwijken, infrastructuur, kantoor-, winkel- en bedrijventerreinen, glastuinbouwcomplexen en recreatieparken. De grootste drukfactor is echter de landbouw. Begin 20ste eeuw werden op grote schaal bossen en moerassen omgezet in akkers en weiden. Na de oorlog werden de nog gevarieerde landbouwgronden voor de schaalvergroting strakgetrokken: sloten werden gedempt, het land diep ontwaterd, kavels samengevoegd, wegen aangelegd. Kruidenrijk grasland vol bosjes, singels en houtwallen maakte plaats voor eindeloze vlakten raaigras, die bij veel mensen een gevoel van 'landschapspijn' veroorzaken.<sup>16</sup> Veel vogels, vlinder- en reptielensoorten die vroeger algemeen voorkwamen op het boerenland zijn tegenwoordig zeldzaam. Het meeste wild wordt geweerd uit agrarisch gebied. De intensieve land- en tuinbouw veroorzaakt ook een enorme milieudruk in de vorm van vermesting, verzuring en vervuiling met chemicaliën. De ontwatering in het voorjaar en het oppompen van het grondwater in de zomer leiden tot verdroging.



Onderliggend is de politieke cultuur om Nederland te zien als productieland ('BV Nederland'). De natuur is binnen dit wereldbeeld iets dat te gelde wordt gemaakt, of een obstakel dat moet worden beheerst of verwijderd. Snelwegen worden dwars door natuurgebieden aangelegd. Nederland gaat er prat op de tweede voedselexporteur ter wereld te zijn. Dit danken we aan het decennialang centraal stellen van maximale opbrengst per hectare en kostenverlaging: een 'verdienmodel' dat een zware druk zet op de natuurlijke bodemvruchtbaarheid en geen ruimte laat voor boeren om te investeren in landschap en natuur.

<sup>15</sup> Het boek Bescherming van Biodiversiteit van Jan van Straaten (2020) geeft zeer uitgebreide informatie.

<sup>16</sup> Zie het gelijknamige boekje van Jantine de Boer

### 5.1.2 (Beleids)inzet

De kwaliteit van de natuur hangt nauw samen met de duurzaamheid van productie en consumptie (SDG 12). Voor het aanpakken van de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies is daarom naast krachtig natuurbeleid ook ambitieus milieubeleid nodig. Het groeiende bewustzijn van de milieu-impact die de naoorlogse industriële ontwikkeling had, leidde in jaren '80 en '90 in Nederland, net als elders, tot beleid voor behoud van biodiversiteit en duurzame ontwikkeling. De oorspronkelijke hoge ambitie is echter losgelaten. De slechte scores van Nederland op SDG 15 zijn het aantoonbare gevolg van politieke keuzes.

Aan het draagvlak voor natuurbescherming ligt het niet. Talloze inwoners en lokale organisaties zijn actief op het gebied van natuur, milieu en landschapsbeheer. Grote verenigingen zoals *Natuurmonumenten*, de *Provinciale Landschappen* en *Vogelbescherming Nederland* hebben honderdduizenden leden. Gespecialiseerde organisaties zoals *Floron* en de *Vlinderstichting* zetten zich met duizenden vrijwilligers in voor het verzamelen van data over soorten. Recent onderzoek laat zien dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking achteruitgang van natuur en biodiversiteit een ernstig probleem vindt. Driekwart vindt dat natuur onderdeel moet zijn van economische herstelplannen na corona.<sup>17</sup> Mensen ervaren dat ze de pandemie beter doorkomen als ze kunnen 'ontsnappen' in de natuur. Tegelijk wordt duidelijk hoe overvol onze kleine lapjes natuur in een mooi weekend raken. Velen hebben behoefte aan meer en beter groen in de nabije omgeving.

### Natuurbescherming en ontwikkeling: teruggeschroefde ambities (SDG 15.1, 2, 3, 5, 9, a)

In 1990 werd een *Natuurbeleidsplan* vastgesteld met ambitieuze doelen voor natuurherstel én natuurontwikkeling. De bedoeling was het natuurareaal per 2018 met 250.000 hectare uit te breiden, waaronder 100.000 hectare nieuwe natuur en het toepassen van agrarisch natuurbeheer op 100.000 hectare landbouwgrond. Als kerninstrument werd de *Ecologische Hoofdstructuur* gelanceerd: een samenhangend geheel van bestaande en toekomstige natuurgebieden. Nederland had hiermee internationaal een voorbeeldfunctie. Staatssecretaris Bleker kleepte in het eerste kabinet Rutte de hectare-ambitie en de inzet op robuuste verbindingen echter drastisch uit, verschoof het doeljaar naar 2027 en voerde grote bezuinigingen door op het budget voor de aankoop van gronden. De verantwoordelijkheid voor wat nu het *Natuurnetwerk Nederland* (NNN) ging heten werd grotendeels overgeheveld naar de provincies en de natuurorganisaties.<sup>18</sup>

In de afgelopen jaren zijn inspanningen gepleegd om nieuwe natuur te verwerven en in te richten. In Natura-2000 gebieden zijn maatregelen genomen om natuurwaarden te herstellen. Tientallen inheemse soorten die waren verdwenen zijn geherintroduceerd, waaronder otters, bevers en vuurvinders. Andere soorten zoals de zeearend en wolf kwamen op eigen kracht terug. Een inspirerend voorbeeld van integrale verbetering van de ruimtelijke kwaliteit is het project *Ruimte voor de Rivier*, waarmee mooie nieuwe natuur is gecreëerd. De doelen voor natuuruitbreiding per 2027 die het Rijk en provincies in het *Natuurpact van 2013* afspraken, dreigen echter niet gehaald te worden.<sup>19</sup> Het grote obstakel zijn de hoge kosten van 'afwaardering' van landbouwgrond naar een natuurbestemming. Nu de grondverwerving lastiger wordt vertraagt het tempo van de uitbreiding. Ondertussen

17 Vakblad Natuur/Bos/Landschap Sept 2020: onderzoek Motivaction in opdracht van Vogelbescherming.

18 Het NNN bestaat deels uit de 162 Natura-2000 gebieden die onder het Europese beschermingsregime vallen vanwege hun internationale betekenis. De overige gebieden vallen onder de Wet Natuurbescherming (2017).

19 Evaluatie PBL van het natuurpact 2020



zijn de milieuocondities in natuurgebieden de afgelopen 10 jaar niet verbeterd.

### Landbouw en natuur: het ministerie van LNV als spagaatministerie (SDG 15.1, 3, 5, 9)

Het tweede spoor uit het *Natuurbeleidsplan*, het **agrarisch natuurbeheer**, is met 11 miljard euro ondersteund, maar heeft ecologisch weinig opgeleverd.<sup>20</sup> De populaties van typische boerenlandvogels lopen nog steeds achteruit. Het natuurbeheer wordt op te weinig (zo'n 10%) en te kleine percelen toegepast en veelal met te lichte beheerpakketten. Er is te weinig voedsel voor de kuikens doordat wormen en insecten verdwijnen.<sup>21</sup> De beheercontracten hebben een beperkte looptijd en de helft wordt na afloop niet doorgezet. Toch laten positieve voorbeelden zien dat de populaties van Kieviten, tureluurs en grutto's bij de juiste aanpak kunnen herstellen. Hiervoor zijn voldoende grote, open en natte gebieden nodig waar het gras laat gemaaid wordt. Dit vergt echter harde keuzes voor de natuur die niet worden gemaakt.

Het gangbare Nederlandse landbouwmodel, dat gericht is op de export, staat haaks op natuurbehoud. De focus ligt op maximalisering van de opbrengst per hectare met kennis en technologie, tegen een zo laag mogelijke kostprijs. Het is een model dat natuurlijke processen zoveel mogelijk uitsluit. Op de meeste percelen is geen leefruimte voor planten en vogels; zelfs de ecosysteemdiensten waar de landbouw zelf gebruik van maakt staan onder druk.<sup>22</sup> Het aandeel biologische landbouw is met 3,8% het laagste in de EU, en de groei ervan neemt zelfs af. Decennialang is de industriële landbouw gepromoot door de Nederlandse overheid en door 'ketenpartners' die er

financieel wel bij varen, zoals de Rabobank, Friesland Campina, leveranciers van veevoer, kunstmest en bestrijdingsmiddelen, en supermarkten. De meeste boeren hebben geen ruimte om zich op eigen kracht aan dit keurslijf te ontworstelen, ook al willen zij verduurzamen. Door milieuvoorschriften en gedragsverandering zijn de emissies de afgelopen twee decennia fors afgenomen, maar ze zijn nog steeds veel te hoog.<sup>23</sup> Ondertussen draagt de primaire productie van land- en tuinbouw minder dan 2% bij aan het BNP, een bijdrage die door een steeds kleinere groep boeren wordt geleverd.<sup>24</sup> Dit is exclusief de miljarden aan kosten die op de samenleving wordt afgewenteld door de schade aan natuur, milieu en volksgezondheid. Daarbovenop is er de enorme voetafdruk van de sector in het buitenland (zie paragraaf 5.2), het grootschalige dierenleed en het reële gevaar van de verspreiding van zoönosen.<sup>25</sup> Een deel van de sector houdt vast aan dit doodlopende model, vanwege de export, en staat negatief tegenover de beschermde status van de Natura-2000 gebieden, die grenzen stelt aan uitbreiding. Nederlandse kabinetten hebben zich steeds sterk met deze conservatieve lobby verbonden. Premier Balkenende beklagde zich bij de Europese Commissie dat de natuurbescherming "te veel een ecologische invalshoek" had. Hij kreeg geen gelijk. Toch vond Nederland dat het mest- en het stikstofbeleid wel wat soepeler kon.<sup>26</sup>

Minister Schouten zette in 2018 met haar landbouwvisie *Waardevol en Verbonden* een veelbelovende nieuwe koers in naar natuurinclusieve en kringlooplandbouw. Deze is echter niet vertaald in instrumenten die een transformatie stimuleren. Er worden geen echte keuzes gemaakt: het beleid blijft gericht op het inpassen van

20 Zie rapportage in Trouw 28/5/2020 en Balans van de Leefomgeving p. 43

21 [www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/het-gif-van-de-grutto-weide](http://www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/het-gif-van-de-grutto-weide)

22 In PBL, *Balans van de Leefomgeving 2020*, gaat hoofdstuk 3 over de relatie tussen landbouw en natuur

23 Zie bijvoorbeeld PBL, *Balans van de Leefomgeving 2020*, p. 42

24 PBL, *Balans van de Leefomgeving 2020*, p. 44

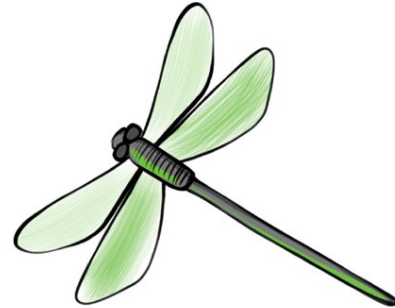
25 Nederlandse boeren gebruiken voor hun productie 3,4 miljoen hectare grond, waarvan de helft in het buitenland, stelt PLB in de *Balans van de Leefomgeving*, p. 41

26 Janssen en Van Lieshout, 2010

verduurzamingsmaatregelen in de gangbare bedrijfsvoering.<sup>27</sup> Eind 2020 heeft het kabinet 5 miljard euro uitgetrokken om in de komende 10 jaar de stikstofcrisis te bestrijden. 2 miljard is voor bronmaatregelen in de landbouw, waaronder uitkoop van piekbelasters die ergens anders weer opnieuw mogen beginnen. Van de 3 miljard voor natuurherstel in N2000-gebied gaat een deel naar noodmaatregelen om de stikstofwaarden omlaag te brengen, maar die niet voor structurele verbetering zorgen. Als het stikstofbeleid en mestbeleid niet grondig op de schop gaan, blijft het volgens velen dweilen met de kraan open. Toch bieden de middelen ook kansen om, zeker rond natuurgebieden, natuurinclusieve landbouw te bevorderen (zie 'De weg vooruit' p. 65).

### I Stikstof en het 'recht om te vervuilen'

Het belangrijkste obstakel voor het bereiken van de N2000-doelen is de hoge stikstofdepositie, voor 40% afkomstig uit landbouwgebied. Hoewel de uitstoot sinds de jaren '90 fors omlaag is gebracht, stoot Nederland 3x zoveel overtollig stikstof uit als het EU-gemiddelde. Als 'netto exporteur' van stikstof overschrijden we ons 'fair share' van een van de kritische planetaire grenzen. Het mestbeleid en het Programma Aanpak Stikstof van het Rijk en provincies worden gezien als symbool voor een falende overheids aanpak. Het PAS werd gepresenteerd als natuurmaatregel, maar beoogde vooral om verdere economische ontwikkeling mogelijk te maken, terwijl bekend was dat dit juridisch niet houdbaar was. Toch werden zo'n 7.000 vergunningen verleend, ook voor uitbreiding van intensieve veehouderij met honderden nieuwe megastallen. In 2019 haalde de Raad van State een streep door het PAS. Per direct moest de vergunningverlening worden stopgezet, ook voor activiteiten in de bouw. 'Ineens' had de samenleving een stikstofcrisis,



want de economie moest 'op slot'. Maar dit probleem was al 50 jaar bekend. Het is het directe gevolg van onze immense veestapel, die 75 miljard kg mest per jaar produceert, en daarmee al decennia een natuurcrisis veroorzaakt.

In 2020 adviseerde de Commissie Remkes in haar gedegen rapport Niet alles kan overal om de totale stikstofuitstoot met 50% terug te brengen in 2030, en daarmee aan de Europese verplichtingen voor de N2000-gebieden te voldoen. Het kabinet onderzocht ondertussen ook de mogelijkheid om juist enkele N2000-gebieden te schrappen. In het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurherstel dat nu voorligt, is de geadviseerde reductie-doelstelling verschoven naar 2035. Weer is de aanpak juridisch aanvechtbaar.<sup>28</sup> Extra wrang is dat het kabinet de ten onrechte verleende vergunningen verhandelbaar heeft gemaakt. Een cadeau van 7-8 miljard euro dat in de boekhouding van boeren wordt bijgeschreven. De belastingbetaler moet dit bedrag ophoesten wanneer deze boeren in de toekomst moeten worden uitgekocht. Bovendien gaat er het kwalijke signaal van uit dat 'het recht om te vervuilen' iets is waarin boeren en andere partijen kunnen handelen.<sup>29</sup>

27 PLB, Balans van de Leefomgeving 2020, p. 45

28 Zie o.a. bericht Natuur en Milieu, 17/12/2020

29 Raoul Beunen, onderzoeker omgevingsbeleid, in tweets en bij Pointer op NPO1, 17/1/2021

### Het gebruik van landbouwgif door boeren vermindert niet (SDG 15.1 en SDG 15.5)

In 2017 werd de samenleving opgeschrikt door nieuws over een alarmerende afname van het aantal insecten. Deze afname wordt grotendeels toegeschreven aan (het gebruik van insecticiden in) de landbouw.<sup>30</sup> VN-jongeren noemden in onze consultatie de bijensterfte een van hun grootste zorgen, naast klimaatverandering. De Nederlandse overheid laat al decennia honderden omstreden ‘gewasbeschermingsmiddelen’ toe. Ons land heeft het hoogste verbruik van pesticiden per hectare landbouwgrond van de EU (PBL). De middelen zijn volgens geldende normen veilig, maar die normen zijn achterhaald en ontoereikend. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar de opeenstapeling van gifstoffen in bodem, water, planten én het menselijk lichaam.<sup>31</sup> Zoals vaak zijn de normen en toelatingsprocedures gebaseerd op rekenmodellen, niet op veldonderzoek. Een krachtige lobby van de chemische industrie verzet zich tegen aanscherping. Bezorgde burgers, zoals in het initiatief *Met en = Weten* uit Drenthe, doen daarom zelf onderzoek en vinden giftige cocktails van middelen tot in de achtertuin. Steeds duidelijker wordt dat boeren en omwonenden van gif-akkers een verhoogd risico lopen op ziekten als Alzheimer, Parkinson en kanker. Ook zwangere vrouwen en ongeboren kinderen lopen risico's. Ondanks de inzet van de overheid op geïntegreerde gewasbescherming is het gebruik van landbouwgif in 2013-2018 nauwelijks afgenomen (PBL). De nationale bijenstrategie lijkt kansloos als het gifgebruik niet drastisch wordt aangepakt. Het doel van de *Toekomstnotitie gewasbescherming 2030* om chemische middelen drastisch af te bouwen zal alleen behaald worden met harde normering door de overheid. In Brussel wordt echter gesproken over een nieuw ‘bijenrichtsnoer’ dat ontwikkeld is door de producenten van bijengif.<sup>32</sup>

### Lakse omgang met EU-milieuprincipes tast de natuur aan (SDG 15.1, 2, 3, 5, 9 en SDG 12)

Het *VN-verdrag voor Biodiversiteit* verplicht landen om de vervuiling door milieubelastende stoffen terug te dringen. In 1990 stelde Nederland een ambitieus eerste *Nationaal Milieubeleidsplan* vast (NMP-I) met de titel *Kiezen of Verliezen*. Een reeks stevige plannen volgde. In 2001 werd in het vierde en laatste NMP erkend dat klimaatverandering en biodiversiteitsverlies de basis van ons bestaan bedreigen, en dat systeemverandering nodig is. Dit plan beoogde onder meer om milieukosten door te berekenen in de prijzen van goederen en diensten ('de vervuiler betaalt'). Echter, onder premier Balkenende verdween het plan in de onderste la en van CO<sub>2</sub>-heffing, rekeningrijden, belasting op kerosine of herstructurering van de landbouw kwam niets terecht.<sup>33</sup> Opeenvolgende kabinetten vonden dat Nederland zich op milieugebied niet bijzonder hoefde in te spannen, ondanks de laagste scores in de EU.<sup>34</sup> Het PBL schat de jaarlijkse milieuschade door de uitstoot van broeikasgassen en andere emissies naar lucht, bodem en water op het immense bedrag van 31 miljard euro per jaar of 4,5% van het BNP (in 2015).

De Nederlandse milieu-aanpak is al jaren gebaseerd op zelfregulering door bedrijven, op vertrouwen in (toekomstige) technologische innovatie en op vrijwillige afspraken zoals het *Schone Lucht Akkoord*. Het ministerie van I&W heeft gewerkt aan een nieuw *Nationaal Milieubeleidskader*. De ambitie om de gezondheid en veiligheid van mens en natuur centraal te stellen onderschrijven we, en het kader kent goede bouwstenen voor bijvoorbeeld de aanpak van gevaarlijke stoffen. Een belangrijk punt van kritiek op het plan is dat het te smal is – landbouw en klimaat vallen er bijvoorbeeld buiten. Ook zullen juridische doorwerking en een stevig uitvoeringsprogramma nodig zijn om impact te hebben. In het afgelopen

30 PBL, Balans van de Leefomgeving, p. 43

31 *Volkskrant* 13/11/20. Er wordt maar getoetst op 5 bodemindicatoren. Er wordt alleen naar het toelaatbare maximum per middel gekeken. Verspreiding door de lucht wordt niet meegenomen.

32 [www.bnnvara.nl/artikelen/waarom-is-bijensterfte-zon-groot-probleem](http://www.bnnvara.nl/artikelen/waarom-is-bijensterfte-zon-groot-probleem)

33 Zie brief Johan Vollenbroek J'accuse in *Trouw*, 14/1/2021

34 [www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/nederland-is-meest-vervuilde-land-van-europa/](http://www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/nederland-is-meest-vervuilde-land-van-europa/)

decennium is de zorgplicht voor het leefmilieu, die is vastgelegd in de Grondwet Art. 21, te vaak met de voeten getreden.

Het Europese milieubeleid berust op vier beginselen. Onder meer het klimaatbeleid, stikstofbeleid en het toelatingsbeleid voor landbouwgif laten zien dat met het **voorzorgsbeginsel** een loopje wordt genomen. Typerend is dat de overheid uitgaat van berekeningen op papier in plaats van de daadwerkelijke uitstoot te meten. Met creatief boekhouden worden de grenzen opgerekt, zoals in de rekenmodellen die worden gebruikt met betrekking tot de stikstofuitstoot in de landbouw, het wegverkeer en de luchtvaart.

**Vervuiling aan de bron** aanpakken gebeurt met technologie. De regering is wars van volumereductie. Luchtwassers in grote stallen moeten bijvoorbeeld de ammoniakuitstoot uit de stallen ‘wegwassen’. De effectiviteit van deze dure installaties blijkt in de praktijk tot de helft minder dan wat wordt aangenomen, en met grote regelmaat veroorzaken ze desastreuze stalbranden. Nederland verzet zich in Europees verband vaak tegen aanscherping van milieunormen. Als het niet lukt om de normen te halen is de strategie vaak om uitzonderingen te bepleiten in plaats van de productie(volumes) aan te passen, zoals bij de mestderogatie en de *Kaderrichtlijn Water*.<sup>35</sup> Steeds weer geeft de overheid alle ruimte aan de landbouw, (verpakkings)industrie, bouw en andere sectoren om zelf milieuproblemen op te lossen. Steeds leidt dat enkel tot meer vertraging, zoals we zagen bij de discussie rond statiegeld.

Het principe dat ‘de vervuiler betaalt’ wordt niet gerespecteerd. De grootste energieverbruikers betalen bijvoorbeeld juist de laagste prijzen. Aan de onderhandelingstafels over milieu en klimaat zien we dat de vervuiler **bepaalt**, en betaald wordt (zie voor fossiele brandstof hoofdstuk 6). Bedrijfsbelangen prevaleerden in de afgelopen kabinetsperiodes systematisch boven de natuur en het recht van burgers op een gezonde en groene leefomgeving. Gebrekkige **toezicht en handhaving**, bijvoorbeeld door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, geven ruim baan aan milieucriminaliteit zoals grootschalige mestfraude. De onderzoeksjournalistiek brengt hiervan soms extreme voorbeelden naar buiten.<sup>36</sup> Dit lijkt echter weinig verschil te maken. Zoals FTM in beeld brengt wordt de burger belast met het aanvechten van problemen.<sup>37</sup>

### Bescherming van de natuur in het gedecentraliseerde omgevingsbeleid schiet tekort (SDG 15.9)

Voor natuurbescherming is verankering in het ruimtelijke beleid essentieel. De *Wet Ruimtelijke Ordening* uit 1965 speelde een belangrijke rol in het bestemmen van gronden tot natuur. Jarenlang had Nederland een sterke traditie van nationale regie op de inrichting van het landschap (overigens niet altijd met positief effect voor de natuur). Onder de kabinetten-Rutte werd ook hier de regie verder losgelaten. Het ministerie van VROM werd opgeheven. De decentralisatie van natuur en landschap naar de provincies leidde tot grote onderlinge verschillen in aanpak.<sup>38</sup> De Veluwe is bijvoorbeeld actief gepromoot als recreatieterrein, met grote verstoring van de natuur tot gevolg. De snelle toename van bedrijventerreinen, XXL-distributiecentra en grote datacentra leidt tot grootschalige ‘verdozing’ van het Nederlandse landschap.

35 Urgenda, *Stel een 25 punten plan op*

36 Zie bijvoorbeeld de documentaire *Beerput Nederland*

37 FTM “Milieuproblemen belanden bij de rechter, omdat de politiek haar werk niet doet”

38 *Decentraal natuurbeleid onder de wet natuurbescherming (2019)*



De **Omgevingswet** betekent een nog verdere deregulering en decentralisering van het omgevingsbeleid naar gemeenten. Volgens de memorie van toelichting is duurzame ontwikkeling een hoofddoel van de wet. De eerste *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI) bevat goede ambities en noemt zelfs de SDG's als een zaak van nationaal belang. Deze uitgangspunten worden in de wet echter niet als rechtsbeginsel geborgd. Natuur en landschap zijn slechts twee van de vele af te wegen belangen bij de lokale besluitvorming, die het doorgaans afleggen tegen harde economische belangen. Weinig gemeenten hebben voldoende kennis en kunde, middelen of apart beleid voor natuur en biodiversiteit. Bij woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen wordt te weinig gedaan om natuur mee te nemen in planning en ontwerp. Bij grotere ontwikkelingen wordt de verplichte milieu-effectrapportage, die een grote bijdrage levert aan integrale besluitvorming, in ongeveer de helft van de gevallen achterwege gelaten.<sup>39</sup> Het magazine *Milieu* wijdde recent een heldere analyse aan de tegenstelling tussen mooi beleidsproza en het harde (privaat)recht. Zonder stevige juridische doorwerking zullen aansprekende visies niet verhinderen dat aantasting van natuur en milieu doorgaat.<sup>40</sup>

Ook binnen waardevolle landschappen – belangrijke dragers van biodiversiteit – geven decentrale overheden te makkelijk ruimte aan initiatieven.<sup>41</sup> De verplichte compensatie-maatregelen zijn doorgaans te marginaal om effectief te zijn en er wordt slecht op gehandhaafd. Doordat de overheid veel instrumenten uit handen heeft gegeven, dragen burgers een zware last om ongewenste ontwikkeling te stoppen. Zij zijn vaak geen partij voor grote projectontwikkelaars. Hetzelfde geldt voor juridische strijd van burgers tegen besluiten van de overheid zelf: het is David tegen Goliath. Inwoners zitten vaak ook niet aan tafel in de ontwerpfase. Het Rijk heeft als 'systeemverantwoordelijke' te weinig middelen om in te grijpen en wil dat ook niet: er is op dit gebied grote angst voor 'sturing' en resultaatverantwoordelijkheid.<sup>42</sup> Recent groeit de roep om een nieuwe minister van ruimte, omdat steeds zichtbaarder wordt dat alle grote nationale opgaven – zoals de energietransitie, woningbouw, klimaatadaptatie, extensivering van de landbouw – om dezelfde ruimte vragen en een sectorale aanpak daarbij funest is. De deels strijdige claims op de leefomgeving vergen prioriteitstelling en een integrale gebiedsaanpak, met actieve participatie van inwoners en lokale belanghebbenden.

39 Zie artikel Groene Amsterdammer: <https://www.groene.nl/artikel/overheid-draait-verplichte-milieustudie-stilletjes-de-nek-om>

40 VVM, Milieu september 2020, Tijd voor Keuzes. P 16

41 Nederland moet voor het landschap zorgen op grond van de Europese Landschapsconventie, maar dit is niet juridisch afdwingbaar.

42 Zie o.a. handreiking voor de Tweede Kamer, 'Meer greep op het natuurbeleid', 11/12/2020

### Waardering voor ecosysteemdiensten niet terug te zien in het economisch verkeer (SDG 15.9)

Een van de doelen van de CBD was bescherming en versterking van essentiële ecosysteemdiensten per 2020. Brede maatschappelijke bewustwording is daarbij een eerste stap. Nederland vulde dit in met de *Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk Verder'* en de *Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal* uit 2013. Het doel van het verbrede natuurbeleid was burgers meer te betrekken, de economische waarde van ecosysteemdiensten in kaart te brengen en zorgen dat natuur(belangen) worden verinnerlijkt en verankerd in besluiten en het handelen van bedrijven, financiële instellingen, burgers en overheden: de 'natuurinclusieve samenleving'.<sup>43</sup> Als speerpunten werden duurzame productieketens, visserij en landbouw gekozen. Zes jaar later zien we de natuurinclusieve samenleving nog niet terug in de praktijk. In de *Natural Capital Coalition* hebben bedrijven en andere partijen geëxperimenteerd met modellen om ecosysteemdiensten in de bedrijfsvoering te integreren. Ook wordt in diverse *Green Deals* samengewerkt rond 'natuurlijk kapitaal'. Deze positieve initiatieven hebben zich nog niet vertaald in bredere besluitvorming en het economische verkeer, bijvoorbeeld andere voedselprijzen. Supermarkten spelen daar een grote rol in. Het groeiende 'tekort' aan ecosysteemdiensten van Nederlandse bodem wordt gecompenseerd met kunstmatige ingrepen (zoals kunstmest en chemicaliën) en met import. PBL constateert dat productie en consumptie alleen zullen veranderen als de overheid niet-duurzame alternatieven gaat uitsluiten.

### Bossen en bosbeheer (SDG 15.2)

Het Nederlandse bosbeheer was in de 20ste eeuw lang gericht op houtproductie. De bosaanplant op de Veluwe en andere zandgronden resulteerde in dennenakkers met lage biodiversiteit. Vanaf de jaren tachtig kwam een omslag tot stand naar multifunctioneel bosbeheer, met meer aandacht voor natuurwaarden. De variëteit in de bossen nam toe, maar nog steeds verkeren de meeste bossen in slechte staat als gevolg van de verdroging en hoge stikstofdepositie. In het *Klimaatakkoord* en in de nieuwe landelijke bossenstrategie voor 2020-2030 zijn afspraken gemaakt over herstel van bestaand bos en over uitbreiding van het areaal aan bos en bomen. Een expliciet doel is het behoud van het bos voor toekomstige generaties. Deze ambities hebben onvoldoende financiële dekking. Het contrast met de miljardeninjecties in de economie is groot. Van de ambitie om het bos uit te breiden met 10%, of 37.000 hectare, nemen het Rijk en provincies alleen de 'makkelijkste' helft voor rekening: de uitbreiding binnen het natuurnetwerk. De uitbreiding met 19.000 hectare buiten natuurgebied moet vooral uit de samenleving komen, daar zitten immers de grondeigenaren. De ervaring leert dat dit zonder actieve prikkels en regie van de overheid moeilijk tot stand komt. De ambitie biedt wel goede kansen voor herstel van de uitgekledde Nederlandse landschappen.

De regering wil ook ontbossing tegengaan. Toch nam in recente jaren de houtkap uit Nederlandse bossen juist fors toe: per jaar verdwijnt netto 1500 hectare.<sup>44</sup> Er zijn zorgen dat dit ondanks de nieuwe strategie niet stopt. Een deel wordt gekapt om andere natuurtypen ruimte te geven. Maar bezorgde burgers hebben sterk de indruk dat de toegenomen (kaal)kap ook de inkomsten moet opschroeven van terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer, dat door Staatssecretaris Bleker ernstig werd gekort.<sup>45</sup> En dat veel hout verdwijnt in de nieuwe biomassa-centrales (zie ook hoofdstuk 6). Ook bomen zijn, ondanks hun talloze

43 Zie PBL, Nederlands natuurbeleid in internationaal perspectief, p. 11 en verder

44 Webinar 'Ruimte voor het Bos' van het Nederlandse klimaatakkoord, 15/1/2021

45 Groene Amsterdammer, Dit is landbouw met bomen, 26/8/2020



‘ecosysteemdiensten’, slecht beschermd in Nederland. Terwijl behoud van bomen en meer bos rond de stad een expliciet beleidsdoel is, is de minister van V&W gebrand op de nodeloze verbreding van de A-27 bij Utrecht, ten koste van honderden oude bomen in de Amelisweerd, een onderdeel van het natuurnetwerk. De provincie en gemeente Utrecht en burgers zijn fel tegen, maar het Rijk drukt door. Maar provincies en gemeenten kappen ook zelf veel gezonde bomen, vanwege nieuwbouw, lichte ‘overlast’ of vanwege ‘veiligheid’ op de weg.<sup>46</sup> De herplantplicht wordt vaak niet nageleefd. De VNG heeft in het kader van de Bossenstrategie voorgesteld om het bomenbestand van gemeenten jaarlijks 1% te laten groeien; dit vergt wel een actieve inzet.

### I Bodemdegradatie en verdroging (SDG 15.3)

De bodem is letterlijk de basis van ons bestaan, en ook figuurlijk de bodem onder de SDG's. Dat geldt in de natuur, op het platteland en in de steden. Op 40% van het landbouwareaal wordt landbouw bedreven die daar niet past, waardoor een overmaat aan (kunst) mest en gif wordt toegepast. Door het injecteren van drijfmest wordt het bodemleven aangetast.<sup>47</sup> Het organische stofgehalte is op veel plekken laag, en er is een harde grondlaag ontstaan waar water en wortels moeilijk doorheen kunnen. Ontwatering zorgt op de zandgronden voor uitdroging van de bovengrond, ook in omliggende natuur. De geborgde meerderheid van de landbouwsector in de waterschappen leidde ertoe dat ook in de afgelopen hete, droge zomers het grootschalige oppompen van grondwater bleef doorgaan. Tegelijk zagen boeren op de zandgronden delen van de oogst verloren gaan. In de veengebieden zorgt ontwatering voor ernstige bodemdaling. De afgelopen jaren is het besef breder aan het groeien dat een gezond bodemecosysteem essentieel is en raken meer boeren geïnteresseerd in bodemherstellend beheer. Het ministerie van LNV heeft een Nationaal programma landbouwbodems

met de ambitie om in 2030 alle bodems duurzaam te beheren. Als het Rijk werk wil maken van de aanbeveling van diverse adviesorganen om het principe ‘functie volgt bodem’ toe te passen, zijn wel veel radicalere keuzes nodig dan nu.<sup>48</sup>

### De weg vooruit met landbouw, natuur en landschap

De natuurdoelstellingen kunnen niet alleen worden gehaald binnen beschermd natuurgebied. Niet alleen komt de milieudruk van buiten deze gebieden, maar ook komt een deel van de typisch Nederlandse natuur juist in niet-beschermd landelijk gebied voor. Het behoud en herstel van landschapselementen is van groot belang voor deze agrobiodiversiteit. Veel vrijwilligers en sommige boeren zetten zich hiervoor in, maar er verdwijnen nog steeds veel landschapselementen.

Maar er is hoop: de transitie is begonnen. Dit blijkt uit talloze initiatieven van individuele boeren en burgers om de landbouw weer meer te laten samenwerken met de natuur en het bodemleven. Zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, een maatschappelijk initiatief waaraan inmiddels tientallen partijen zich hebben verbonden waaronder natuurorganisaties en LTO. En de beweging Voedsel Anders, de *Caring Farmers*, biologische boeren, koolstofboeren, *Herenboeren* en initiatiefnemers van voedselbossen en agroforestry. Andere partijen in de samenleving steunen zulk initiatief met gemeenschappelijke fondsen voor landaankoop zoals *Wij-land*, *Land van Ons* en *Aardpeer*. Er zijn biodiversiteitsmonitors ontwikkeld. Ook het kabinet ondersteunt pilots en regiodeals voor verduurzaming van de landbouw. De Europese Commissie heeft met de *Farm to Fork*-strategie een stevige impuls te geven. Als de regering het aandurft om de Europese subsidies gericht in te zetten voor de transitie, biedt dat grote kansen voor vergroening en om de focus te verschuiven van hectarepremies

46 Dit is omstreden. Uit onderzoek blijkt niet dat bomenkap de veiligheid vergroot; soms juist het tegendeel

47 <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2020/11/jan-willem-erisman-in-tijdschrift-milieu-stikstofprobleem-weerspiegelt-worsteling-met-alle-milieudilemmas>

48 Onder meer Raad voor de Leefomgeving, PBL, College van Rijksadviseurs, Commissie Remkes



naar duurzame kleine en startende bedrijven (zie ook hoofdstuk 6).

### Rechten voor de natuur en mensenrecht op schone en gezonde leefomgeving

Wereldwijd groeit de beweging om de natuur, bijvoorbeeld een rivier, nationaal park of berg, eigen rechten of rechtspersoonlijkheid te geven. Het Lab Toekomstige Generaties heeft in 2020 onderzoek en een oproep gedaan voor het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de Waddenzee. De politieke reactie bleef uit, behalve dat gevraagd is om nader onderzoek. Dit 'rechten voor de natuur' thema sluit goed aan op de internationale campagne om ecocide strafbaar te stellen en het strafrecht beter te gebruiken om de natuur te beschermen. Beide bewegingen beroepen zich op erkenning van de 'commons' – lucht, water, bodem – als ons gezamenlijk erfgoed, en op de noodzaak de Aarde ongeschonden te kunnen doorgeven aan toekomstige generaties. Ook vanuit mensenrechten is er veel aandacht voor duurzame ontwikkeling. Zo hebben 8 politieke jongerenorganisaties (van JOVD tot DWARS), in samenwerking met onder meer het Lab Toekomstige Generaties, opgeroepen het recht op een schone en gezonde leefomgeving te verankeren in de Grondwet. Het kabinet wees de oproep af: de (zwak geformuleerde) zorgplicht uit Artikel 21 Grondwet zou genoeg zijn. Nederland loopt in dit opzicht achter: meer dan 100 landen hebben zo'n bepaling in de grondwet wel. Ook een motie ecocide strafbaar te stellen haalde het nog niet.

## 5.2 SDG 15 EN DE ROL EN INZET VAN NEDERLAND IN INTERNATIONALE CONTEXT

In het alarmerende rapport uit 2019 somde het IPBES de 'drivers' op van het mondiale verlies aan biodiversiteit, met een dringende oproep om deze aan te pakken. De belangrijkste vier directe oorzaken zijn veranderingen in landgebruik, exploitatie van organismen, klimaatverandering en vervuiling. De ontbossing voor de landbouw zorgt, volgens WWF, voor 13% van de totale uitstoot van broeikasgassen en heeft een enorme impact op de biodiversiteit, het verdwijnen van leefgebied van wilde dieren en op lokale gemeenschappen: wereldwijd is een miljard mensen direct afhankelijk van het bos. Nederland heeft niet alleen in eigen land een productie die de capaciteit van natuur en ecosystemen ver te boven gaat, maar legt met zijn consumptie ook een groot beslag op schaarse grondstoffen en de productiecapaciteit van ecosystemen elders in de wereld, inclusief ontwikkelingslanden. Bossen, natuur en kleinschalig landbouwgebied worden omgezet naar monoculturen om aan 'onze' vraag te voldoen. Ook de aanleg van infrastructuur en mijnbouw behoren tot de grondoorzaken van natuurverlies. Daarom is onze rol als handelsland het hoofdonderwerp van deze paragraaf. PBL gaat in de recente publicaties Nederlands Natuurbeleid in Internationale Context (hierna: PBL Natuurbeleid) en Inzichten uit mondiale milieuverkenningen uitgebreid in op de Nederlandse vraag naar grondstoffen en ecosystemendiensten elders in de wereld.



### 5.2.1 Subdoelen en indicatoren: waar staat Nederland

In de CBS-monitor is bij **SDG 15** geen aandacht voor de Nederlandse rol in het buitenland. Voor de VN-indicatoren die hierop betrekking hebben worden geen data bijgehouden. In de Monitor Brede Welvaart wordt wel ruim aandacht besteed aan onze mondiale ecologische voetafdruk.

Herstel en duurzaam beheer van:

**SDG 15.1** Land- en zoetwaterecosystemen

**SDG 15.2** Bossen

**SDG 15.3** Land en bodems

**SDG 15.4** Berg-ecosystemen

**SDG 15.5** Natuurlijke leefgebieden en biodiversiteit

**Voor de SDG-indicatoren bij deze targets verwijzen we naar paragraaf 5.1.1. We gebruiken deze indicatoren hier niet, omdat ze voor de internationale rol van Nederland minder bruikbaar zijn.**

In 2017 was onze landvoetafdruk – de hoeveelheid land die nodig is voor de Nederlandse consumptie – drie keer ons eigen landoppervlak (PBL natuurbeleid). Nog eens eenzelfde hoeveelheid landgebruik is ‘virtueel’ nodig voor de compensatie van onze broeikasgasuitstoot. We hebben hiermee een negatief effect op de biodiversiteit buiten onze grenzen, inclusief in mondiale hotspots zoals de Amazone. De Nederlandse voetafdruk stijgt bovendien, wat laat zien dat de inzet op een circulaire economie en landbouw nog weinig effectief is.<sup>49</sup> Bij de druk die we leggen op andere landen gaat het met name om voedselgewassen en bosbouw, zoals soja uit Brazilië, hout uit Scandinavië, palmolie uit Zuidoost-Azië en katoen uit Turkije. Het aandeel biomassa dat gebruikt wordt voor energieopwekking (11%) stijgt trendmatig, net als de invoer van metalen uit de armste landen. In de notitie Van mondiale SDG-ambities naar nationale

beleidsdoelen laat PBL zien dat Nederland ook de aan ons land ‘toegerekende’ planetaire grenzen overschrijdt. De overschrijdingen op CO<sub>2</sub>-emissies, stikstof en fosfaat zijn enorm.

**SDG 15.6** Bevorderen van het eerlijk en billijk verdelen van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen en bevorderen van adequate toegang tot dergelijke hulpbronnen, conform internationale afspraken

**SDG-INDICATOR 15.6** Aantal landen dat wettelijke, administratieve en beleidskaders heeft aangenomen om een eerlijke en rechtvaardige verdeling van baten te verzekeren

Onder het *VN-verdrag inzake Biodiversiteit (CBD)* moeten de verdragspartijen de genetische biodiversiteit beschermen. Nederland scoort slecht op dit punt, volgens de eigen CBD-rapportage. De intensieve, op monoculturen gebaseerde landbouw heeft bijvoorbeeld geleid tot een erosie van de genetische diversiteit van voedselgewassen en landbouwdieren.

Aanvullend aan de CBD zijn in het *Nagoya Protocol* van 2014 afspraken gemaakt over een eerlijke verdeling van de financiële baten uit genetische hulpbronnen. De achtergrond is dat de hotspots van biodiversiteit veelal in het mondiale zuiden liggen en dat armere landen aan de genetische diversiteit daarvan inkomsten kunnen onttelen. De EU heeft dit protocol vertaald in een richtlijn (2015) en deze is door Nederland in 2016 in wetgeving vertaald. Daarmee is aan de indicator voldaan tot 2020. Voor de nieuwe CBD-ronde is onzeker of dit zo blijft. Ook lijkt de inzet van het kabinet voor een groter marktaandeel van Nederlandse zaadveredelaars in het mondiale zuiden op gespannen voet te staan met **SDG 15.6** (zie paragraaf 5.2).

49 PBL in ‘natuurbeleid’. Zie p. 12 en zeer uitgebreide uitwerking (hoofdstuk 5)

**SDG 15.7** Dringend actie ondernemen om een einde te maken aan stroperij en de handel in beschermde planten- en diersoorten (zowel vraag als aanbod aanpakken)

**SDG 15c** De mondiale inspanningen ter bestrijding van stroperij en illegale handel in beschermde diersoorten opvoeren, ook door verhoging van de capaciteit van plaatselijke gemeenschappen in hun streven naar kansen inzake een duurzaam bestaan

**SDG-INDICATOR 15.7 en 15c** Aandeel verhandelde wilde dieren dat gestroopt of illegaal verhandeld is

Nederland heeft de CITES-regelgeving die over handel in wilde dieren gaat geïmplementeerd. Ook heeft Nederland zich geïmmitteerd aan het *EU Action Plan against Wildlife Trafficking* 2016-2020. In eigen land zijn diverse maatregelen genomen om illegale handel tegen te gaan (zie recent CBS-rapport over de SDG's in 2016-2020). In Nederland vindt er meer illegale handel plaats dan in andere EU-landen.<sup>50</sup> Nederland is via de internationale zeehavens en de luchthaven Schiphol een belangrijk doorvoerland van illegale handel in wilde dieren. Ook vindt handel plaats voor de binnenlandse markt.

**SDG 15.9** Ecosysteem- en biodiversiteitswaarden integreren in planning en ontwikkelingsprocessen

**SDG 15a** Financiële middelen mobiliseren en aanzienlijk verhogen vanuit allerlei bronnen om biodiversiteit en ecosystemen op duurzame wijze te gebruiken

**SDG 15b** Aanzienlijke middelen mobiliseren op alle niveaus om duurzaam bosbeheer te financieren en ontwikkelingslanden daarbij steunen, ook voor behoud en herbebossing

**SDG-INDICATOR 15a en 15b** ODA en publieke uitgaven voor natuurbescherming en duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosystemen

In 2018 bedroegen de Nederlandse overheidsuitgaven voor de bijdrage aan biodiversiteit in ontwikkelingslanden 117 miljoen euro.<sup>51</sup> In 2018 is besloten tot een nieuwe Nederlandse bijdrage aan de *Global Environment Facility* (GEF) – het financieringskanaal voor de drie Rio-verdragen waaronder de CBD – van 83,6 miljoen euro voor vier jaar. Een derde is bestemd voor behoud van biodiversiteit. Het kabinet heeft in 2020 aangegeven de uitgaven voor internationale biodiversiteit te willen verhogen. De huidige investeringen liggen echter nog ruim onder het niveau van voor de bezuinigingen in 2010.<sup>52</sup> In het kader van klimaatbeleid wil Nederland zich meer gaan inzetten voor het tegengaan van ontbossing en landdegradatie. Recent onderzoek laat zien dat in de financiering van landbouwactiviteiten vanuit het ontwikkelingsbudget overwegend weinig aandacht is geweest voor het bevorderen van biodiversiteit door agro-ecologische en natuur-inclusieve

50 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578957/IPOL\\_IDA\(2016\)578957\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578957/IPOL_IDA(2016)578957_EN.pdf)

51 Kabinetsbrief van 9/4/2020. Dit is het bedrag dat Nederland in 2019 de CBD rapporteerde.

52 Brief IUCN-NL aan minister Kaag (juli 2020) in reactie op kabinetsbrief

landbouwmethoden.<sup>53</sup> Dat geldt ook voor het bedrijfsleven-instrumentarium.

### I Kanttekeningen

Het is positief dat in Nederland, met name door de planbureaus, veel werk is verricht op het gebied van de Nederlandse voetafdruk. In 2018 vond op initiatief van het *Platform Duurzame en Solidaire Economie*, aanjager van de discussie over Brede Welvaart, een expertmeeting plaats met het CBS, wetenschappers en maatschappelijke organisaties over het meten van de impact van verschillende geldstromen vanuit en naar Nederland op ecosystemen en mensen elders. Naast de hierboven genoemde voetafdrukken kwamen onder meer de Nederlandse watervoetafdruk, luchtvervuiling en handel in afval aan bod. Tal van aspecten spelen daarbij een rol, zoals invoer en doorvoer, geldschepping, en portfolio-investeringen van beleggers als pensioenfondsen. De vraag is hoe de data die verschillende instanties bijhouden beter kunnen worden benut om de impact van deze geldstromen beter in beeld te krijgen. Uit recent onderzoek van PBL en DNB bleek bijvoorbeeld dat de Nederlandse financiële sector wereldwijd voor 97 miljard euro aan financiering heeft uitstaan bij bedrijven waar sprake is van milieucontroverses.

### 5.2.2 (Beleids)inzet

In reactie op het IPBES-rapport heeft het Nederlandse kabinet de intentie uitgesproken om de ecologische voetafdruk van de Nederlandse consumptie per 2050 te halveren. Daarbij gaat het om alle schakels van de waardeketen, van grondstof, productie, verwerking, handel en consumptie tot afval. Dit ver weg gelegen doel is niet geconcretiseerd met meetbare tussendoelen. In 2050 wil het kabinet ook een volledig circulaire economie hebben bereikt. In het *Actieplan Beleidscoherentie* ontbreken concrete voornemens om de druk op schaarse natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden te verminderen. In onze ogen is 2050 veel te laat. In het huidige beleid staan ook al doelen over een duurzaam voedselsysteem, kringlooplandbouw, het circulair omgaan met grondstoffen, behoud van biodiversiteit en het terugdringen van het fossiele brandstofgebruik. Deze doelen worden niet bereikt, door een gebrek aan effectieve (wettelijke) sturing en maatregelen.

### Verduurzaming van productie en handel (SDG 15.1, 15.2, 15.3, 15.5)

Binnen het WTO-regime geldt het stellen van milieu-eisen aan importproducten als ongewenste handelsbarrière. Alleen landen waar de productie plaatsvindt mogen daaraan eisen stellen. Omdat landen zichzelf niet uit de markt willen prijzen werkt dit vaak een race naar de bodem in de hand. Zoals we al zagen in hoofdstuk 4 zet Nederland voor het verduurzamen van de handel primair in op een ketenbenadering via vrijwillige convenanten. Voor de handel in grondstoffen wordt veel gebruik gemaakt van certificering met duurzaamheidskeurmerken, zoals voor soja (RTRS), palmolie (RSPO) en hout (FSC). Bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheid werken hierin samen. De marktaandeelen van grondstoffen met een keurmerk zijn in Nederland in de afgelopen decennia substantieel gestegen. Over de effecten daarvan op de biodiversiteit is volgens PBL echter nog veel onduidelijk, deels door een gebrek aan

53 Achterberg, A., Quiroz, D. (2020, December), Development aid funds for agroecology. Support for agroecology of Dutch ODA spending, Amsterdam, The Netherlands: Profundo.

adequate monitoring.<sup>54</sup> Ook wordt bij publieke inkoop en aanbesteding nog veel te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hogere eisen te stellen op het gebied van bescherming van natuur en biodiversiteit.

Voor maatschappelijke organisaties levert de betrokkenheid bij convenanten moeilijke dilemma's op. Dankzij de keurmerken worden verbeteringen gerealiseerd. De productieketen blijft echt een model gebaseerd op de extractie van grondstoffen en gewassen uit andere landen, veelal in het mondiale zuiden, voor onze consumptie. Ook is het moeilijk te voorkomen dat achter de duurzaamheidslabels verholde processen van landroof plaatsvinden – al dan niet met formele instemming van de lokale bevolking. De productie van soja of palmolie zal altijd ten koste gaan van bos en leefgebied voor dieren of van de lokale voedselvoorziening. Echte verduurzaming in overeenstemming met **SDG 10** en **SDG 15** vergt het terugdringen van onze vraag naar primaire grondstoffen. Hergebruik van grondstoffen kan hier een belangrijke rol in spelen, als het circulaire economiebeleid krachtiger wordt toegepast.

### Rol van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium

De Nederlandse overheid verschaft ruime steun aan Nederlandse bedrijven om zaken te doen met ontwikkelingslanden. In de Tweede Kamer is vaak gediscussieerd over de mate waarin deze instrumenten een positief effect hebben op ontwikkelingsdoelen in arme landen. Maatschappelijke organisaties als Both ENDS, SOMO en Action Aid volgen deze instrumenten kritisch en documenteren regelmatig ernstige misstanden in de uitvoering. Zo financierde FMO in Nicaragua de constructie van een stuwdam, waar de lokale bevolking zich met hand en tand tegen verzette. Berta Caceres, bekend milieu- en mensenrechten-activiste, werd in opdracht van een van de belanghebbenden van de constructie vermoord.

Vanuit de beleidscoherentie is in het beleid en bij de uitvoerders meer aandacht gekomen voor mensenrechten, milieu en klimaat. In de overeenkomsten wordt meer dan vroeger aandacht besteed aan sociale en milieubaarborgen (ESG).<sup>55</sup> In het ontwerp van het nieuwe Invest International worden duurzaamheid, de Parijse klimaatafspraken en mensenrechten gelijkgeschakeld aan economische en financiële doelen. Dat is hoopgevend, maar we zijn er nog lang niet. De Nederlandse economie heeft nog een sterk fossiel en vervuilend karakter. Terwijl we in eigen land begonnen zijn met de omschakeling naar schone energie, worden Nederlandse bedrijven in de olie- en gassector via de exportkredietverzekering jaarlijks nog met 1,5 miljard euro belastinggeld ondersteund om vervuilende activiteiten in landen elders in stand te houden of te ontwikkelen.<sup>56</sup> Inmiddels zijn de eerste stappen gezet op weg naar vergroening. Ook aan andersoortige projecten, zoals de productie van groente, fruit en bloemen in Afrika voor de export, kleven vanuit een integraal SDG-perspectief nadelen. Ze gebruiken schaars grondwater, vervuilen vaak de omgeving met hoog pesticidegebruik en veroorzaken met het transport naar de Golfstaten en Europa grote CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarbij is de vraag of lokale werknemers echt een leefbaar loon krijgen. Zoals ook gesteld in paragraaf 4.2 (**SDG 10**) zijn transparantie en inclusiviteit in besluitvorming (toepassing van het 'free and prior informed consent' principe) centrale uitdagingen. Na recent onderzoek heeft FMO erkend dat dit nog steeds een probleem is.

54 Zo heeft duurzame houtoogst positieve effecten op de biodiversiteit. Maar het terugbrengen van de houtoogst kan betekenen dat voor dezelfde hoeveelheid hout een groter areaal aan gebruikt bos nodig is.

55 Zie reactie Both ENDS op FMO statements on human rights land and gender 2017

56 Zie Both ENDS en hier

### Het tegengaan van ontbossing vergt veel krachtiger beleid (SDG 15.2)

Volgens een recent rapport is in de periode 2004-2017 43 miljoen hectare tropische bos in Azië, Zuid-Amerika en Afrika verdwenen om ruimte te maken voor landbouw. Nederland speelt hierin een onevenredig grote rol, volgens het WNF. De kap vindt met name plaats voor de productie van soja, palmolie en cacao. Nederland is in de EU de grootste importeur van alle drie. In 2009 werd palmolie als duurzame brandstof aangemerkt door de EU; tankhouders werden zelfs verplicht om een deel van de benzine en diesel aan te lengen met biobrandstoffen. De productie in Zuidoost-Azië en West-Afrika wordt geassocieerd met grote ecologische en sociale misstanden.<sup>57</sup> Nederland heeft zich inmiddels ingezet voor een Europees verbod op palmolie als brandstof, maar onderwijl spelen Nederlandse havens en bedrijven een grote rol in de palmolieketen. In 2017 kwam 2,5 miljoen ton aan palmolie binnen via Rotterdam, waarvan de helft voor Nederland en de helft voor doorvoer.<sup>58</sup>

De soja die als veevoer wordt gebruikt voor de Nederlandse veestapel is grotendeels afgedekt met RTRS-certificaten. Tegelijk wordt via de havens van Rotterdam en Amsterdam veel ongecertificeerde soja doorgevoerd naar de rest van Europa, waar Nederland ook aan verdient. De Nederlandse overheid hielp met ontwikkelingsgeld een zeehaven en (spoor)weginfrastructuur aan te leggen dwars door de Amazone, om de soja te transporteren en uitvoeren. Ook Rabobank, ING en ABN AMRO, evenals verzekeraars en pensioenfondsen, investeren miljarden in dergelijke projecten met dramatische gevolgen voor het regenwoud en lokale gemeenschappen.<sup>59</sup> In 2019-2020 namen in Brazilië, aangemoedigd door de politiek van president Bolsonaro, de bosbranden en kaalkap een ongekende omvang aan. Dat gaat gepaard met onteigening,

bedreiging en moord op inheemse volken en natuur- en mensenrechten activisten die hun leefgebied willen beschermen.<sup>60</sup> Ondanks deze excessen wilde het kabinet niet meewerken aan brede oproepen uit de samenleving – in Brazilië, Nederland en elders – om de EU-onderhandelingen stop te zetten.<sup>61</sup> De Tweede Kamer wees het akkoord af (zie ook paragraaf 4.2).

De Commissie heeft ook een nieuwe *Europese Bossenwet* aangekondigd, onder grote publieke druk van ambitieuze maatregelen. Vooruitlopend hierop heeft Nederland de eigen *Bossenstrategie* vastgesteld, met een ambitie van 'zero ontbossing' voor 2030. Nederland zou echter onmiddellijk stappen moeten zetten om de betrokkenheid bij grootschalige ontbossing, zoals die voor 'duurzame' houtige biomassa (zie hoofdstuk 6), meteen te stoppen. Dit gebeurt nog niet. In 2020 deden 26 Nederlandse banken en verzekeraars in de *Pledge for Biodiversity* de belofte om natuur beter te integreren in hun handelen. IUCN NL en WNF hebben concrete aanbevelingen gedaan om ontbossing te voorkomen.

Helaas is ook de aanplant van 'carbon forests' die bedoeld zijn om CO<sub>2</sub>-uitstoot te compenseren door koolstof vast te leggen lang niet altijd goed voor de biodiversiteit. De aangeplante bossen zijn vaak monoculturen van boomsoorten die ook weer bedoeld zijn voor productie (zoals eucalyptus) of de export van tropisch (hard)hout. FMO is hier, onder meer in Ghana, een financier van.<sup>62</sup>

57 Zie voor de DRC bijvoorbeeld

58 FTM: Ondanks mooie woorden stroomt palmolie massaal via NL de benzinetank in, 2018

59 Trouw 25/9/2020, 'Banken beloofden al vaker op de natuur te letten'

60 [www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/](http://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/)

61 Brief paar honderd organisaties

62 [www.forminternational.nl/news/release-carbon-credits-form-ghana/](http://www.forminternational.nl/news/release-carbon-credits-form-ghana/)





### Eerlijke verdeling van genetische hulpbronnen staat onder druk (SDG 15.6)

De genetische rijkdommen van zuidelijke landen met een hoge biodiversiteit zijn gewilde handelswaar voor grote farmaceutische en andere bedrijven. Sommige deinzen er niet voor terug om zich deze natuurlijke rijkdommen toe te eigenen via patentering. In het kader van het VN-verdrag voor biodiversiteit (CBD) is een *Access and Benefit Sharing* mechanisme uitonderhandeld. Nederland heeft in 2016 de *Wet implementatie Nagoya Protocol* aangenomen die eisen stelt aan Nederlandse gebruikers van genetisch materiaal uit het buitenland.<sup>63</sup> Ontwikkelingslanden zien de internationale afspraken echter in gevaar komen nu genetische informatie van soorten op grote schaal in digitale vorm openbaar en verhandeld wordt. Als dit in de nieuwe CBD voor de periode 2020-2030 niet onder de werking van het Protocol of het verdrag komt te vallen, lopen landen broodnodige financiële middelen mis. Zoals zo vaak in de geschiedenis staan ook hier de rijke landen en de G77 tegenover elkaar. Dit kan bij de CBD CoP-15 dit jaar een slijtpunt kunnen worden.<sup>64</sup>

In het recente rapport over vijf jaar SDG-beleid zegt het kabinet bij te dragen aan het behoud en de

verbetering van genetisch materiaal voor de mondiale voedselproductie. Daartoe is (onder meer) een publiek-privaat samenwerkingsverband aangegaan onder de naam Seed NL, met als doel 'toegang en het gebruik van kwalitatief hoogstaand zaaigoed te verhogen voor boeren' in een aantal focusregio's en opkomende markten. De vraag is welke belangen hiermee gediend zijn. Overal ter wereld hebben kleine boeren eeuwenlang planten veredeld en zaden ontwikkeld die pasten bij de lokale bodem, klimaat en voedselcultuur. Dit systeem blijft op veel plaatsen de basis voor de nationale voedselzekerheid. In de 20ste eeuw zijn commerciële westerse zaadveredelaars de wereldmarkt gaan domineren. Zij zijn uit op exclusieve kwekersrechten en lobbyen voor intellectuele eigendomsrechten. Dit beperkt het recht van lokale boeren om zelf zaden te kweken, wat haaks staat op **SDG 15.6**.<sup>65</sup> Nederland zet zich aan de hand van de UPOV91-conventie in om wetgeving rond intellectueel eigendomsrecht op zaadgoed in het buitenland – bijvoorbeeld de *East African Community* – te homogeniseren, om zo de toegang tot markten voor Nederlandse zaadveredelaars te vergemakkelijken. De regering staat ook positief tegenover gerelateerde clausules in handelsverdragen. De stelling dat dit positieve effecten heeft op de lokale zadeneconomie lijkt niet ingegeven door het lokale belang.

### Nederland als doorvoerland voor illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten (SDG 15.7)

*Illegal wildlife trade* (IWT) is een van de grootste transnationale criminele activiteiten. Het bedreigt diersoorten en zorgt voor de verspreiding van zoönosen. In 2020 publiceerde de *UN Office on Drugs and Crime* (UNODC) haar tweede *World Wildlife Crime Report*. De cijfers laten zien hoe wijdverspreid, intransparant en ondoorzichtig deze vorm van criminaliteit is. De EU wordt algemeen beschouwd als de op twee na grootste bestemming van illegale

63 Zie CBS reflectienota 2021 en Nederlandse CBD-rapportage 2019

64 Zie brief Schouten/Kaag van april 2020

65 Zie Both ENDS over UPOV en [www.wocatpedia.net/wiki/File:Giz2015-en-upov-convention.pdf](http://www.wocatpedia.net/wiki/File:Giz2015-en-upov-convention.pdf).



wilde dieren.<sup>66</sup> Nederland is via de internationale zeehavens en de luchthaven Schiphol een belangrijk doorvoerland bij de illegale handel in wilde dieren. Maar ook in Nederland zelf worden wilde dieren verhandeld. Op een recente reptielenbeurs in Houten waren rijen kameleons, gekko's en slangen uitgesteld, naast zoogdieren zoals een stinkdier, een woestijnvos, en vleermuizen.<sup>67</sup> In het CBS-rapport 2021 staan diverse maatregelen die Nederland al onderneemt. WWF raadt aan aandacht te besteden aan cybercriminaliteit omdat online retailers zich schuldig maken aan illegale handel en het adverteren op bijvoorbeeld Marktplaats. Het werk van de Wildlife Justice Commission laat zien hoe de illegale handel continu in beweging is. Uit het veld klinkt behoefte aan een nadrukkelijker rol van Nederland met al zijn expertise in corruptiebestrijding en wordt gepleit voor een grotere bereidheid om corruptie en medeplichtigheid op alle fronten tegen te gaan. Met handhavingscapaciteit en budgetten die een reëel antwoord geven op de criminele netwerken.

### De inzet voor een Post 2020 Global Biodiversity Framework (SDG 15.9)

De mondiale rapporten over de staat van onze planeet en unanieme dringende oproepen tot actie zijn een signaal dat *“de tijd van ontkennen, wegstijgen, vooruitschuiven en afwentelen voorbij is”*, zoals IUCN terecht stelt.<sup>68</sup> Premier Rutte ondertekende in september 2020 in VN-verband de Leaders' Pledge for Nature en zei daarbij dat de 'papieren tijger' van het biodiversiteitsbeleid de enige soort is die moet uitsterven. Het is tijd voor een ambitieuze Nederlandse natuurvisie met concrete, meetbare doelen en tussendoelen, voor de inzet in zowel binnen- als buitenland. Nederland kan daarvoor aansluiten bij de nieuwe *EU-biodiversiteitsstrategie* die in 2020 is vastgesteld. De Commissie zet in op natuurdoelen met een meer dwingend karakter, wat

kan zorgen voor betere integratie van biodiversiteit op andere beleidsterreinen. De Tweede Kamer heeft het kabinet in een motie opgeroepen zich aan te sluiten bij ambitieuze, bindende doelstellingen. Ook een groep wetenschappers riep het kabinet op om niet langer op de rem te trappen.<sup>69</sup> Naast nieuw beleid zijn ook een maatschappijbrede aanpak, heldere implementatiestructuur, handhaving en een structuur voor monitoring en verantwoording nodig, stelt PBL (Nederlands Natuurbeleid).

In een brief aan de Tweede Kamer van april 2020 hebben de ministers Schouten en Kaag hun voornemens voor een versterkte internationale inzet op biodiversiteit uiteengezet. Op de mondiale top over biodiversiteit die in 2021 wordt gehouden – CBD CoP-15 – wil Nederland zich inzetten voor een doel en indicator in de nieuwe CBD met betrekking tot de reductie van de ecologische voetafdruk van landen, en het wil helpen daarvoor een methodiek te ontwikkelen. Ook wil het kabinet dat de CBD-afspraken in handelsakkoorden worden verankerd. Wij vinden die richting positief. Het vraagt wel daadkracht. Bijvoorbeeld door nu geen nieuwe handelsdeals meer na te streven zonder dergelijke bepalingen. Veel landen en maatschappelijke organisaties willen voor biodiversiteit een overkoepelende kwantitatieve doelstelling, net als in het Klimaatakkoord van Parijs. Gedacht wordt aan vergroting van het wereldwijde areaal aan beschermd natuurgebied (land en water) naar 30% in 2030.<sup>70</sup> Het is belangrijk dat Nederland deze ambitie steunt.

66 [www.ifaw.org/nl/projecten/preventie-van-wildlife-crime-europa](http://www.ifaw.org/nl/projecten/preventie-van-wildlife-crime-europa)

67 Bericht World Animal Protection 24/9/20

68 IUCN reactie op de Kamerbrief versterking internationale inzet op biodiversiteit d.d. 09 april 2020

69 Najaar 2020, 44 wetenschappers in Volkskrant: 'NL doet te weinig tegen massa-extinctie'.

70 Op de websites van IUCN en WWF is informatie te vinden over de Nationale actie-agenda voor Biodiversiteit die is voorbereid. Deze bundelt de pledges van natuur- en milieuorganisaties, bedrijfsleven, kennisinstellingen en lokale overheden.

### Financiële steun en capaciteitsopbouw (SDG 15b)

Nederland geeft financiële steun aan het IPBES via het *Trustfund*. Via PBL levert Nederland een belangrijke inbreng bij het ontwikkelen van modellen om voetafdrukken te berekenen en toekomstscenario's voor de natuur.

Via IUCN en het Wereldnatuurfonds lopen projecten op het gebied van natuurbescherming samen met lokale gemeenschappen. Een deel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is sterk in het ondersteunen van landrechten voor lokale gemeenschappen en in participatieve benaderingen gericht op agro-ecologische landbouw, duurzame energie, bosbouw en natuurbescherming, dikwijls op coöperatieve grondslag. Verschillende Nederlandse maatschappelijke organisaties werken daartoe samen met lokale organisaties in ontwikkelingslanden, vaak

vrouwenorganisaties.<sup>71</sup> Deze directe Nederlandse financiële steun voor behoud van biodiversiteit buiten Nederland is echter bescheiden.

Naast deze doelgerichte steun is de aanpak voor biodiversiteitsherstel vooral 'doorsnijdend' in andere thema's, zoals klimaat, water en voedselzekerheid. Dit is belangrijk, maar het cruciale belang van herstel van ecosystemen en biodiversiteit rechtvaardigt ook een grotere eigenstandige investering, en een sterkere inzet voor beschermers van natuur. In het kader van het klimaatbeleid wil Nederland zich meer gaan inzetten voor het tegengaan van ontbossing en landdegradatie, en voor het bevorderen van natuurlijke oplossingen, met betrokkenheid van lokale stakeholders. Hier gaan we in hoofdstuk 6 nader op in.

<sup>71</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.wecf.org/wwoperaties/> Zie WNF: wat we doen



# Waar SDG 10 en SDG 15 samenkomen: afruilen en synergie



De domeinen van sociaal-economische ontwikkeling en natuur en milieu waren lang gescheiden werelden. In de *Agenda 2030* komen deze dimensies voor het eerst stevig samen in mondiale doelen. Verschillende recente rapporten benoemen de onlosmakelijke samenhang tussen de ecologische crises, sociale ongelijkheid en het gangbare economische groeimodel. Het IPBES maakte in 2019 op een krachtige manier duidelijk dat de biodiversiteit alleen te redden is met een fundamenteel ander, inclusief ontwikkelingsmodel. Ook het pas verschenen *Human Development Report 2020* zet voor het eerst de relatie tussen mens en planeet centraal: *“The challenges of planetary and societal imbalance are intertwined: they interact in a vicious circle, each making the other worse.”* De orkanen, overstromingen, droogte, onleefbare temperaturen en ziektes die het gevolg zijn van klimaatverandering draaien de positieve resultaten van decennialange ontwikkelingsinspanningen terug. Met name in kwetsbare, vaak tropische en laaggeleden gebieden – waaronder de Cariben – drukt dit tientallen miljoenen mensen (terug) in de armoede. Ook ecosysteemdegradatie en de coronapandemie hebben die gevolgen. Rijke landen zien de fundamenten onder hun economische model in gevaar komen en de binnenlandse ongelijkheid groeien. Toekomstige generaties dreigen een onleefbare planeet te erven als we *“geen vrede sluiten met de natuur”*, zoals UNEP het zegt.

## SOCIALE EN MILIEU-ONRECHTVAARDIGHEID IN HET MONDIALE ZUIDEN

Op veel plekken in de wereld is de samenhang tussen **SDG 10** en **SDG 15** eenvoudig te zien. Het is fundamenteel onrechtvaardig dat arme landen en gemeenschappen die het minst aan klimaatverandering en milieudegradatie hebben bijgedragen, er het hardst door worden getroffen. Miljoenen mensen worden erdoor ontheemd. Op het platteland zijn de effecten van klimaatverandering het meest voelbaar. Vrouwen worden directer getroffen dan

mannen omdat juist zij vaak verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse voedsel- en drinkwatervoorziening. Veel mannen trekken naar de steden of naar het buitenland op zoek naar werk. Als inkomsten wegvallen worden meisjes en vrouwen weer vaker uitgehuwelijkt en van school gehaald en stijgt de kans op uitbuiting van kwetsbare groepen. Deze dimensies van de klimaatimpact krijgen in Nederland nog nauwelijks aandacht als het gaat over de vraag of een snelle afbouw van fossiele brandstoffen economisch wel ‘haalbaar’ is voor ons.

Lokale gemeenschappen, boeren, vissers en inheemse volken die voor hun bestaan direct afhankelijk zijn van wat de natuur schenkt, zoals bosproducten, voedselgewassen en voedsel uit de zee, zijn de eerste slachtoffers van ontbossing, vervuiling, uitputting van bodems, landroof, overbevissing en verzuring van de oceanen. Armoede en hoge bevolkingsdruk kan plaatselijk een belangrijke oorzaak zijn van ecosysteemdegradatie. Maar overal waar sprake is van een concentratie van natuurlijke rijkdommen en grondstoffen zien we vergaande exploitatie en toe-eigening van grond door rijke elites en multinationale ondernemingen. Shell’s dochterbedrijf richt in de Niger Delta in Nigeria met zijn olieboeringen een ecologische ravage aan met desastreuze gevolgen voor de lokale bevolking. Deze bevolking is van de winsten van Shell geen cent beter geworden. Het recente oordeel van het Haagse Gerechtshof dat Shell de lokale boeren moet compenseren en de eigen pijpleidingen beter moet monitoren, is een hoopvol signaal.

Inheemse volken en vooral vrouwen zijn de belangrijkste hoeders van het biodiverse regenwoud dat we nog hebben. Zij zorgen voor koolstofvastlegging op een schaal die de uitstoot van de 20% grootste vervuilers ‘compenseert’.<sup>1</sup> Hun levenswijze komt voort uit een andere kijk op onze plaats in de natuur dan die van het westerse wereldbeeld, waarin de natuur de mens ten dienste staat. Ondanks hun enorme bijdrage aan het welzijn van de planeet hebben inheemse volken overal ter wereld een marginale (rechts)positie, met weinig of geen toegang tot besluitvorming en landrechten.<sup>2</sup> Het verzet tegen de kap van hun bossen en verwoesting of onteigening van hun leefgebied moeten jaarlijks honderden milieu- en mensenrechtenactivisten met de dood bekopen.

Een van de dogma’s binnen het mondiale vrijhandels-systeem is dat landen zich uit de armoede moeten exporteren door exploitatie van hun natuurlijke rijkdommen of met monoculturen van ‘cash crops’. De lokale bevolking wordt niet om een mening gevraagd. Bijvoorbeeld de ongeveer 200 miljoen kleine boeren – vaak vrouw – die wereldwijd zijn aangesloten bij La Via Campesina. Zij vinden voedselsoevereiniteit veel belangrijker. Zij zitten niet te wachten om hun grond af te staan en arbeider te worden op een plantage met exportgewassen. Wat door overheden, banken en bedrijven als ‘ontwikkeling’ wordt verkocht, voelt voor inheemse volken en lokale gemeenschappen vaak als destructie van hun spirituele en culturele rijkdommen. Zij zien ‘ontginning’ van regenwoud en natuurgebied voor de soja of palmolie, of de aanleg van infrastructuur, niet als vooruitgang. Met het verdwijnen van biodiversiteit verdwijnt ook culturele diversiteit en andersom.

## MILIEU-ONRECHTVAARDIGHEID IN NEDERLAND

Ook in Nederland zijn er vormen van milieu-onrechtvaardigheid, al springen ze minder in het oog. Mensen met lagere inkomens, mensen met een beperking en bewoners van achterstandswijken hebben beduidend minder toegang tot groen in de buurt en minder mogelijkheden om natuurgebieden op te zoeken; juist in coronatijd is dit een voelbaar gemis geworden. Zij hebben ook minder toegang tot gezond en duurzaam geproduceerd voedsel. Huishoudens met zwaar uitvoerend en laagbetaald werk hebben minder tijd, ruimte en geld om zich met verduurzaming van hun woning of leefstijl bezig te houden. Inspanningen van de overheid om maatschappelijke betrokkenheid bij de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten schieten nog tekort, stelt PBL in de Balans van de Leefomgeving 2020. Het CBS waarschuwt in zijn recente SDG-voortgangsrapport voor de negatieve correlatie tussen **SDG 10** en veel andere SDG’s. De kosten en baten van verduurzaming dreigen niet eerlijk te worden verdeeld. Het risico dat mensen met lage inkomens niet mee kunnen in de energietransitie wordt al langer gesignaleerd. Ook is er een reëel risico dat door de overgang naar nieuwe technologieën veel arbeiders hun baan verliezen. Dit is geen rechtvaardiging om de verduurzaming van de economie stop te zetten; het huidige vervuilende model heeft immers hoge maatschappelijke kosten. Van groot belang is wel om actief en participatief beleid te maken voor een sociaal rechtvaardige transitie. Een rijk land als Nederland heeft ruime mogelijkheden om dit met goed sociaal beleid, de juiste beleidskeuzes en veel steun voor omscholing te realiseren.

Ook in Nederland is er een ongelijk speelveld voor burgers als het gaat om besluiten over de leefomgeving. Overheid en bedrijfsleven maken veelvuldig afspraken over ontwikkeling van infrastructuur en bedrijfslocaties waar bewoners buiten staan en/of de dupe van worden. De gaswinning in Groningen is een schrijnend voorbeeld.

1 Human Development Report 2020; Zie ook WWF

2 Zie studie over de rol van vrouwen



In Noord-Brabant hebben mensen in de omgeving van megavarkensstallen zwaar te lijden onder stank, luchtvervuiling en verpesting van het landschap. Hetzelfde geldt voor de omwonenden van zware industrie zoals *Tata Steel* of *Chemours*.<sup>3</sup> Of de nieuwe biomassa-centrales. De omwonenden van Schiphol en andere vliegvelden lijden onder geluidsoverlast. In Utrecht leven mensen in wijken aan de rand van de stad gemiddeld jaren korter door de luchtvervuiling van het wegverkeer. In Drenthe vinden buurtbewoners een opeenstapeling van gif uit de lelieteelt in hun tuinen. Burgers die voor hun rechten willen opkomen moeten veel tijd en geld steken in juridische procedures, omdat de wetgever hen niet beschermt.

In Nederland is recent verontwaardiging ontstaan over buitenlandse investeerders die bij ons schaarse grond opkopen voor zonneparken en er met de winst vandoor gaan. Met dergelijke misstanden worden bevolkingen in het mondiale zuiden al decennia geconfronteerd. Een uitruil tussen SDG's doet zich ook voor wanneer rijke landen hun vervuilende productie verplaatsen naar arme landen. Al eind jaren '80 maande de Commissie Brundtland rijke landen hun productie en consumptie te minderen om ontwikkelingsruimte te bieden aan armere landen. Dit deel van de duurzame ontwikkelingsagenda is genegeerd, ook door Nederland.

We illustreren de rol die Nederland speelt in de samenhang tussen **SDG 10** en **SDG 15** hierna aan de hand van twee thema's op het gebied van (niet-)duurzame consumptie en productie.

## KLIMAATIMPACT, FINANCIERING, ALTERNATIEVEN EN TRADE-OFFS

In het *Actieplan beleidscoherentie* van het kabinet is klimaatverandering terecht een van de vijf speerpunten; dit speerpunt zou echter wel de hele Nederlandse klimaatimpact moeten meenemen. Met zijn hoge uitstoot van broeikasgassen per hoofd van de bevolking is Nederland medeverantwoordelijk voor het ontwrichtende effect van klimaatverandering op samenlevingen wereldwijd. Nog steeds bungelt Nederland onderaan de EU-ranglijst voor wat betreft het aandeel duurzame energie in het totale verbruik. Het binnenlandse klimaatakkoord – dat tot stand is gekomen aan tafels met een prominente plek voor de grootste vervuilers – blijft ver achter bij wat nodig is om de broeikasgastuitstoot terug te dringen.<sup>4</sup> Er wordt steeds gezocht naar oplossingen die aan onze productie- en consumptiepatronen fundamenteel niets veranderen.

Voor een eerlijke en écht duurzame aanpak van het klimaatprobleem, in overeenstemming met de SDG's, is essentieel dat we oplossingen zoeken zonder negatieve afwentelingen. In het tot dusver gerealiseerde, bescheiden aandeel 'duurzame' energiebronnen spelen biobrandstoffen en houtige biomassa een grote rol. Deze zijn alleen op papier duurzaam. De regering heeft – tegen alle waarschuwingen in – miljarden subsidie uitgetrokken voor de bijstook en verbranding van biomassa in energiecentrales. Dit heeft Nederland een van de grootste importeurs van houtpallets gemaakt, wat is terug te zien in de landvoetafdruk sinds 2010.<sup>5</sup> Scheepsladingen met hout worden aangesleept vanuit andere landen. Onze bestuurders houden vol dat het duurzaam verkregen resthout betreft, maar wanhopige bewoners uit de herkomstgebieden vertellen een heel ander verhaal. In Estland vindt massale kaalkap plaats van oude bossen in Natura-2000 gebied.<sup>6</sup> In het droge

3 [www.cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht\\_Inwoners/Dossier\\_Chemours\\_en\\_DuPont](http://www.cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Dossier_Chemours_en_DuPont)

4 Klimaat en energieverkenning 2020. Zeker nu de EU-reductiedoelstelling voor 2030 55% is, zie [rapport](#)

5 PBL Natuurbeleid

6 Zie onder andere [Investico](#) en [AD](#)

zuiden van de VS sneuvelen hele bossen die daar juist een belangrijke klimaatbuffer vormen. Voor onze windturbines en zonnepanelen zijn zeldzame metalen nodig, waarvoor elders gevaarlijke en vervuilende mijnen worden heropend of geopend, niet zelden in conflictgebieden en in hotspots van biodiversiteit. Mijnbouw zorgt ervoor dat lokale biodiversiteit nauwelijks meer kan herstellen en gaat vaak gepaard met mensenrechtenschendingen.<sup>7</sup> Het is positief dat Nederland zich actief heeft ingezet voor een Europese conflictmineralenrichtlijn. Veel belangrijker is echter het minderen van onze vraag naar energie en grondstoffen.

Samen met alle rijke landen heeft Nederland afgesproken om vanaf 2020 100 miljard dollar per jaar bij te dragen voor klimaatadaptatie in ontwikkelingslanden. Ons 'fair share' is berekend op ongeveer 1,25 miljard euro per jaar. Vooralsnog houdt Nederland zich niet aan de afspraak. In 2021 bedraagt de publieke klimaatfinanciering ongeveer 580 miljoen euro. Dit komt, tegen de afspraken in, uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl deze gelden eigenlijk 'nieuw en additioneel' moeten zijn. Bovendien gaat een deel naar landen in Europa. Daarnaast mobiliseert Nederland private investeringen. Daar tegenover staat dat Nederlandse banken en beleggers, waaronder pensioenfondsen *ABP* en *Zorg en Welzijn*, nog grootschalig in fossiele activiteiten investeren, en dat bedrijven in de olie- en gassector via de exportkredietverzekering jaarlijks voor 1,5 miljard euro worden gesteund.<sup>8</sup> De Nederlandse overheid verschaft in totaal – afhankelijk van de berekening – voor 4,5 tot 17 miljard euro (indirecte) subsidie per jaar aan fossiele bedrijven.<sup>9</sup>

## LANDBOUW EN VOEDSELPRODUCTIE

Nederland is een 'grootmacht' op landbouwgebied. We zijn, inclusief doorvoer, de tweede voedsel-exporteur ter wereld na de VS, dat 230 keer groter is dan Nederland. De Rabobank is met een portefeuille van 100 miljard euro aan investeringen wereldwijd een van de grootste geldschietters van de commerciële landbouw. De Nederlandse landbouwsector is een succesverhaal als je het bekijkt vanuit de wens om veel en goedkoop voedsel te produceren en vanuit logistieke organisatie. Maar met het model van specialisatie en maximalisatie van productie per hectare is de basis voor een duurzame opbrengst uit het oog verloren: de biodiversiteit.<sup>10</sup> Zoals we bespraken in hoofdstuk 5 is de intensieve landbouw de grootste drukfactor voor de natuur in Nederland. Niet alleen in het agrarisch gebied zelf, maar ook in de beschermde natuurgebieden. De monoculturen van akkerbouw en grasland draaien op chemie en fossiele brandstoffen voor kunstmest en mechanisatie.

Dankzij de hectarepremies uit de Europese subsidiegelden is 20% van de Nederlandse boeren – de grootste grondbezitters – (op papier) miljonair. Maar veel boeren in Nederland kunnen nauwelijks het hoofd boven water houden; ongeveer een derde heeft een inkomen onder het minimumloon<sup>11</sup>. Het aantal boeren is in 20 jaar gehalveerd, omdat velen niet mee kunnen komen in de rat race. Veel jonge boer(inn)en en burgers die graag duurzaam voedsel willen gaan produceren hebben geen toegang tot de veel te dure grond. Het is daarom belangrijk dat de overheid deze boeren helpt en dat vrijkomende landbouwgrond niet automatisch wordt ingezet voor nog verdere schaalvergroting.

7 Zie onderzoek Action Aid

8 Zie Both ENDS

9 Zie MeJustice

10 Zie *Biodivers Boeren* (2019) van Jan Willem Erisman en Rosemarie Slobbe

11 PBL, *Balans van de Leefomgeving 2020*, p. 44

Er leeft bij sommigen een geloof dat Nederland een belangrijke taak heeft om de wereldbevolking van voedsel te voorzien, en dat we de landbouwproductie beter hier kunnen houden dan verplaatsen naar landen waar deze (per eenheid product) minder duurzaam is. Onze productie is echter verre van duurzaam als we kijken naar de milieubelasting per hectare. De veehouderij is bovendien een zeer inefficiënte vorm van landgebruik voor de voedselvoorziening. Kleine boeren voorzien wereldwijd in een belangrijk deel van de voedselvoorziening, volgens FAO tot 70%.<sup>12</sup> Dit is vanuit de SDG's bezien het beste. Maar deze boeren hebben het moeilijk door de importen met (verkapte) subsidies uit het buitenland, zoals uit de EU. Tegelijk gebruikt de EU, ook Nederland, in het mondiale zuiden miljoenen hectares land voor de productie van ons veevoer, bio-energiegewassen en andere luxeproducten.



## DE WEG VOORUIT: DIVERSE, INCLUSIEVE EN NATURE-BASED SOLUTIONS

In maatschappelijke discussies en onderzoek waar in samenhang naar de opgaven van onze tijd wordt gekeken, wordt steeds dezelfde conclusie getrokken: de weg vooruit is een samenleving die samenwerkt met de natuur, niet ertegen (zie bijvoorbeeld WUR over Nederland in 2120). Tijdens het *High Level Political Forum* over de SDG's in 2020 werd een bijeenkomst gehouden over *building back better* na corona. De pandemie is een duidelijke waarschuwing dat onze eigen gezondheid nauw is verbonden met die van de planeet. Op natuurlijke systemen gebaseerde oplossingen voor de meervoudige crises in de wereld kunnen een miljard mensen uit armoede helpen, 17 miljoen banen creëren en een reusachtige toegevoegde waarde creëren voor de wereldwijde economie.<sup>13</sup>

Het CBS signaleert een mogelijke 'afruïl' tussen **SDG 10** en **SDG 15**. Wij geloven dat juist een enorme synergie te behalen is tussen deze SDG's, als we afstappen van het gangbare economische model en van grootschalige, technologisch georiënteerde oplossingen al uitgangspunt.

Internationaal zijn **SDG 10** en **SDG 15** bijvoorbeeld alleen te bereiken met de kanteling naar een ander voedselsysteem. Een duurzamer, lokaler eetpatroon met meer plantaardige in plaats van dierlijke eiwitten is een van de belangrijkste sleutels tot herstel van biodiversiteit en vermindering van de klimaatopwarming, stelt ook PBL. Met de internationale concurrentie op lage prijzen is dat niet haalbaar. Hervorming van het mondiale handelsregime is een noodzakelijke voorwaarde om kleine en duurzame boeren overal ter wereld te beschermen.<sup>14</sup> Landen in het zuiden moeten hun eigen (voedsel)markt weer

<sup>12</sup> FAO rapport 2012

<sup>13</sup> Bron: WNF

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld <https://pala.be/nl/artikel/de-landbouw-moet-anders-en-dat-k-n-3>



kunnen opbouwen. In de EU kunnen boeren weer vaste prijzen krijgen voor hun producten, inclusief een beloning voor door hen geleverde diensten voor het landschap, de natuur, dierenwelzijn en vastlegging van organische stof in de bodem. Na zo'n transitie zal Nederland niet meer de tweede exporteur van voedsel ter wereld zijn. Is dat erg? Niet voor de samenleving. Die is gebaat bij het floreren van een diversiteit aan duurzame voedselproducenten die dicht bij de lokale markten staan. (Ook) voor het tegengaan van klimaatverandering én voor het opvangen van de gevolgen ervan zijn natuurlijke oplossingen nodig. Die zijn ruim voorhanden, zoals bijvoorbeeld het rapport Drawdown met honderd oplossingsrichtingen laat zien, evenals het 54-puntenplan van Urgenda.<sup>15</sup>

Dergelijke oplossingen zijn alleen inclusief als ze samen met de bevolking – mannen, vrouwen, jongeren, etnische minderheden, inheemse volken – en lokale bedrijven worden ontwikkeld en uitgevoerd, passend bij lokale omstandigheden en landschappen. Daarin moeten we het geld voor duurzaam herstel na corona investeren, in binnen- en buitenland. In hoofdstuk 5 benoemden we de bestaande inzet vanuit de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

op participatieve benaderingen voor agro-ecologische landbouw, duurzame energie, bosbouw en natuurbescherming. Dergelijke benaderingen maken gebruik van de eigen ervaring, kennis en vaardigheden van lokale boer(inn)en, die de dynamiek van hun eigen omgeving het best kennen. Uit tal van onderzoeken blijkt dat actieve betrokkenheid van vrouwen in 'land governance' en bosbeheer tot aantoonbaar betere resultaten leidt.<sup>16</sup> Toch is hun rol nog steeds verre van vanzelfsprekend. Ook voor land- en bodemherstel, dat hoog op de agenda in het mondiale zuiden staat, is het van groot belang om de eigen initiatieven van lokale gemeenschappen te steunen en financieren, zoals bijvoorbeeld het succesvolle *Farmer-Managed Natural Regeneration* project in de Sahel. Dat leidde tot grootschalige vergroening met relatief zeer lage kosten, en zeer hoge baten voor de lokale bevolking.<sup>17</sup> Dergelijke initiatieven centraal stellen in de weg vooruit na corona vraagt een verandering van 'mindset' en een handels- en investeringsregime dat maatschappelijke waarden voorop stelt.

<sup>15</sup> Zie bijv Drawdown report en de [link met de SDG's](#)

<sup>16</sup> [www.forestsnews.cifor.org/41357/diversity-wins-why-involving-women-in-decision-making-matters?fnl=](http://www.forestsnews.cifor.org/41357/diversity-wins-why-involving-women-in-decision-making-matters?fnl=)

<sup>17</sup> [www.bothends.org/en/Whats-new/Publicaties/Advancing-inclusive-land-governance](http://www.bothends.org/en/Whats-new/Publicaties/Advancing-inclusive-land-governance)  
[www.bothends.org/en/Whats-new/Publicaties/Fertile-drylands-the-merits-of-Farmer-Managed-Natural-Regeneration](http://www.bothends.org/en/Whats-new/Publicaties/Fertile-drylands-the-merits-of-Farmer-Managed-Natural-Regeneration)

leaving no one behind...



## ERNSTIG VERSTOORDE BALANS ALS GEVOLG VAN STRUCTURELE WEEFFOUTEN

Nederland presteert niet goed ten aanzien van de twee centrale uitgangspunten van de *Agenda 2030*: het streven naar balans tussen de economische, sociale en ecologische dimensie, en het streven om niemand achter te laten. De verstoorde balans tussen de economische en andere doelen is geen ongelukkig toeval. Het is het gevolg van keuzes die dagelijks worden gemaakt; door overheid en politiek, door bedrijven, organisaties en uitvoerende instanties. Keuzes die zijn gebaseerd op achterhaalde maar nog steeds dominante aannames, denkkaders, beleid en wet- en regelgeving. Terwijl al lang duidelijk is hoe ernstig de ongelijkheidsproblematiek en biodiversiteitscrisis zijn in de wereld is er veel te weinig actief beleid op ontwikkeld.

In de voorbije kabinetsperioden was er nog steeds een sterke inzet op marktwerking als instrument om vooruitgang en welvaart te produceren door middel van op winst gerichte productie en handel. Daarbij nam de overheid geen stevige kaderstellende rol in als marktmeester voor het publieke belang. Te vaak zien we dat het beleid het veiligstellen van economische groei en bedrijfsbelangen vooropstelt. Bedrijven hebben op alle niveaus – internationaal, EU, nationaal, lokaal – een grote invloed op de spelregels en kaders die hun handelen moeten sturen. Het argument dat dit noodzakelijk is voor behoud van groei en banen houdt geen stand, zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het aanbod van fatsoenlijk betaalde banen voor praktisch geschoolde arbeid is sterk afgenomen. Het aandeel werknemers met een onzeker arbeidscontract is explosief gegroeid. De loonkloof tussen theoretisch en praktisch opgeleiden neemt toe. Tegelijk is de sociale zekerheid versoberd en worden juist mensen die ondersteuning nodig hebben geconfronteerd met een cultuur van wantrouwen. Etnische profilering is daarbij een systemische kwaal gebleken, zoals bij de kinderopvangtoeslag. De overheid heeft geen effectief beleid voor het tegengaan van discriminatie en voert hard beleid op migratie. Op de woningmarkt en in de zorg gaat marktwerking

ten koste van gelijke toegang tot basisvoorzieningen, zodat deze niet meer de inkomensongelijkheid verkleinen, maar juist vergroten.

Ook de regels en instanties die ons milieu, onze gezondheid, ons landschap en de natuur moeten beschermen zijn verzwakt. Het voorzorgsbeginsel en het principe dat 'de vervuiler betaalt' worden met de voeten getreden. De regering geeft jaarlijks vele miljarden uit aan subsidies voor activiteiten die lucht, water en bodem ernstig vervuilen; de milieukosten voor de samenleving worden door PBL op zo'n 30 miljard euro per jaar geraamd, zo'n 4,5% van het BNP. Stikstof-uitstoters als de industriële landbouw en luchtvaart en producenten van giftige bestrijdingsmiddelen krijgen de ruimte, ook al staan alle signalen voor de natuur op rood. Het kabinet onderbouwt de gemaakte keuzes met zwaar bekritiseerde boekhoudkundige modellen, in plaats van feitelijke metingen. Het stikstofdossier laat zien dat de decennialange natuurrisis niet als reden werd gezien voor drastisch ingrijpen, terwijl de vergunningenstop voor economische activiteiten meteen als nationale crisis werd bestempeld. In het ruimtelijk beleid zien we dat economische ambities ten koste gaan van natuur en landschap. Waar overheden bovenwettelijke eisen willen stellen voor bijvoorbeeld milieu of landschap stuiten zij vaak op het harde privaatrecht.

Nederland kent goede programma's voor duurzame ontwikkeling voor de allerarmsten in ontwikkelingslanden vanuit internationale samenwerking. Daartegenover staan heel andere geldstromen, zoals de miljarden aan belastingontwijking die Nederland nog steeds faciliteert. De ambitie om onbelemmerd te concurreren op de wereldmarkt wordt (in mondiaal en in EU-verband) met harde internationale afspraken beklonken. Daarentegen worden maatschappelijk verantwoord ondernemen en de bescherming van milieu, mensenrechten en kwetsbare groepen, voornamelijk via zachte en niet afdwingbare mechanismen geregeld. In projecten die worden ondersteund vanuit het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium en bij de investeringen van multilaterale banken zijn nog veel te weinig

ingebouwde garanties tegen sociale en ecologische misstanden en vóór een positieve bijdrage voor mensen en natuur. Waar Nederland groot pleitbezorger is van vrije geld- en goederenstromen, werpt het voor (arbeids)migratie uit ontwikkelingslanden – een belangrijk instrument voor het verminderen van ongelijkheid – hoge barrières op, waardoor mensen hun toevlucht nemen tot levensgevaarlijke alternatieve routes. Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn welkom om de ‘essentiële arbeid’ te verrichten in sectoren die zonder hun inzet niet kunnen draaien. Uitzendbureaus en werkgevers maken zich schuldig aan grove vormen van uitbuiting van deze arbeiders met onderbetaling, onacceptabele arbeidsomstandigheden en huisvesting.

Uiteindelijk kunnen de meeste factoren die het behalen van **SDG 10** en **SDG 15** in de weg staan worden herleid tot dezelfde basisweeffout: de bijna ongelimiteerde ruimte voor multinationals en bedrijven om geld te verdienen op basis van lage loonkosten en het gratis gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het handelssysteem is daarop ingericht. Het kabinet blijft een willig oor verlenen aan bedrijfslobbies die hun positie willen versterken. De winsten die met deze bedrijfsactiviteiten en in de financiële sector worden behaald worden geïnvesteerd in nog meer van dergelijke activiteiten wereldwijd. Deze geldstromen zijn grotendeels een ‘black box’ bij de beoordeling van de rol die Nederland speelt. De mondiale trend is dat in ieder land het hoger opgeleide deel van de bevolking profiteert van de globalisering en technologische revolutie, terwijl mensen met praktische beroepen steeds verder achterblijven. Ook de natuur en het milieu gaan er steeds verder op achteruit.

### *Besef dat het anders moet, maar trage en incoherente aanpak vanuit de overheid*

Duurzaamheid en klimaat staan op de politieke en bestuurlijke agenda, maar worden te veel versmald tot de sfeer van energie en grondstoffen en de inzet is te vrijblijvend. De ingezette transitiepaden voor duurzame landbouw, energie en een circulaire economie kenmerken zich door een focus op technologische innovatie, veel meer dan op gedragsverandering. Er is een positieve ambitie om kringlopen in de landbouw te sluiten, maar de genomen maatregelen richten zich op inpasbaarheid in het oude, onduurzame systeem. Positief initiatief uit de samenleving wordt verwelkomd, maar niet krachtig genoeg ondersteund.

Het sociale domein wordt veel te weinig in het Nederlandse duurzaamheidsdenken meegenomen. Het CBS signaleert het risico van een afruileffect tussen **SDG 10** en andere duurzaamheidsdoelen. Voor de significante groep Nederlanders die te weinig inkomen heeft om de maand van rond te komen dreigen de ingezette transitie onbetaalbaar te worden, bovenop de verslechterende kansen op de arbeidsmarkt. Deze afruil kan worden voorkomen met goed sociaal beleid én inclusief ontwerp van verduurzamingsmaatregelen. Ook gaat de regering voorbij aan de afwenteleffecten van onze ‘duurzame’ keuzes op mensen en de natuur elders in de wereld, zoals de nadelige gevolgen van de import van biobrandstoffen en biomassa.

### Herstel van balans nodig: samenhangende inzet op de SDG's vraagt een kanteling in ons denken

Individuele SDG's en targets kunnen binnen het bestaande financieel-economische systeem dichterbij worden gebracht. Maar om de SDG's in onderlinge samenhang te behalen is een nieuw sociaal contract nodig dat zorgt voor gelijke kansen en dat, ook voor toekomstige generaties, een leefbare wereld overlaat. We komen er niet met een regeerakkoord dat zich richt op de oude economie met haar korte-termijn-focus. Tal van transitiebewegingen, burgerinitiatieven, wetenschappers, planbureaus, jongeren, klimaatgrootouders en ook dappere ambtenaren, bepleiten een radicale kanteling naar een ander welzijnsparadigma. De integrale benadering die de SDG-agenda vraagt is bestuurlijk ingewikkeld, maar de samenleving wijst al de weg. Er zijn al goeddoordachte, samenhangende scenario's geschetst voor de toekomstige (ruimtelijke) ontwikkeling in Nederland. Er zijn al tal van aanwijzingen voor werkend beleid op het gebied van maatschappelijke inclusie, klimaat, natuur, gezond en duurzaam voedsel. We zijn als samenleving al in transitie. Het is nu een kwestie van doorpakken.

Een nieuwe beleidsagenda voor **SDG 10** en **SDG 15** begint met een transparante analyse van de oorzaken van uitsluiting en ongelijkheid, biodiversiteitsverlies en onrechtvaardige handelsrelaties. Dat is waar we met dit rapport aan willen bijdragen.

'Building back better' vraagt vervolgens om een economie waarin Brede Welvaart en de SDG's de actieve leidraad zijn. Er is een duidelijke roep om een overheid die een actieve rol speelt in de samenleving. Door het versterken van gemeenschapsvoorzieningen en het stellen van wettelijke kaders waarin ecologische duurzaamheid, het voorzorgsprincipe, mensenrechten en inclusiviteit geen streefdoelen meer zijn maar afdwingbare rechtsbeginselen, voor onze inzet in binnen- en buitenland.

Tijdens de coronapandemie is gebleken dat de overheid kán sturen op het gedrag van de bevolking als dit in het publieke belang is. Minister Kaag schreef aan de Tweede Kamer in reactie op de recente evaluatie van vijf jaar SDG-uitvoering: *"De huidige pandemie laat zien hoe kwetsbaar onze systemen en samenlevingen zijn wanneer 'externe' schokken zich aandienen. Overheden hebben een belangrijke rol te spelen bij het vormgeven van coherent en integraal beleid voor het opbouwen van een weerbare, toekomstbestendige en op duurzaamheid ingerichte maatschappij. De SDG's bieden een concreet raamwerk om hier verder invulling aan te geven op alle niveaus."*

We spreken de hoop uit dat de nieuwe regering het aandurft om hier krachtig op te sturen: de vrijblijvendheid voorbij.



## Bijlage: gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken	NNN	Natuurnetwerk Nederland
AOW	Algemene Ouderdomswet	NOVI	Nationale Omgevingsvisie
BBP	Bruto binnenlands product	ODA	Official Development Assistance
BNI	Bruto nationaal product	OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
BNP	Bruto nationaal product	PAS	Programmatiese Aanpak Stikstof
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
CBD	Convention on Biological Diversity	RSPO	Roundtable on Sustainable Palmoil
CBD COP	Convention on Biological Diversity Conference of the Parties	RTRS	Roundtable on Responsible Soy
CBS	Centraal Bureau Statistiek	SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau
CoP-15	VN biodiversiteitsconferentie 2021	SDG's	Sustainable Development Goals
CPB	Centraal planbureau	SER	Sociaal-Economische Raad
CRM	College voor de Rechten van de Mens	TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking	UN DESA	(vermeld in citaten) United Nations Department of Economic and Social Affairs
EU	Europese Unie	VN	Verenigde Naties
FDI	Foreign Direct Investment	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden	VROM	ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging	Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
FSC	Forest Stewardship Council	WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
FTM	Follow the Money	WTO	World Trade Organization
GEF	Global Environment Facility	WUR	Wageningen University & Research
IMF	International Monetary Fund	ZZP(ers)	Zelfstandigen zonder personeel
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen		
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst		
IPBES	Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten		
ISDS	Investeerder-staatsarbitrage		
KDW	Kritische Depositie Waarde		
LDC(s)	Least developed countries - minst ontwikkelde landen		
LHBTI'ers	lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en interseksue personen		
LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
LPI	Living Planet Index		
MBW	Monitor Brede Welvaart		
MER	Milieueffectrapportage		
MKB	midden- en kleinbedrijf		
N2000	Natura 2000		
NGO	non-governmental organisation		
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan		

[www.sdgspotlight.nl](http://www.sdgspotlight.nl)



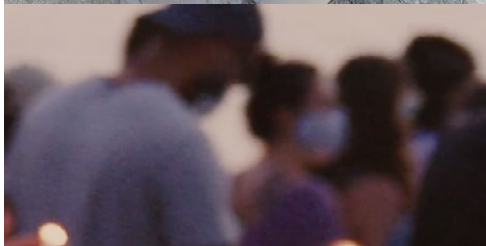
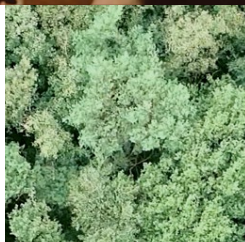
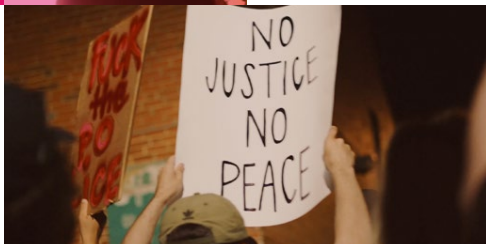
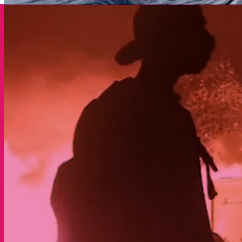
**SDG Spotlight  
Nederland**





# DE VRIJBLIJVENDHEID VOORBIJ

Maak van gelijke kansen en biodiversiteit een grenze(n)loze prioriteit



**SDG Spotlight  
Nederland**