

Allan Varkevisser  
en  
Christiaan de Vries

## Het milieubeleid kan alles bereiken wat het wil

### Vraaggesprek met Wim Hafkamp

---

*Wim Hafkamp is milieueconoom en houdt zich bezig met de interacties tussen milieu en economie. Daarbij gaat het om heel uiteenlopende onderwerpen, variërend van het combineren van economische en ecologische modellen tot het strategische milieubeleid van ondernemingen. Hij heeft hiertoe econometrie gestudeerd en bezet sinds 1990 een bijzondere leerstoel Milieu- en Natuurstudies aan de Katholieke Universiteit van Brabant. Deze wordt deels door milieuoorganisaties gefinancierd. Daarnaast werkt hij bij KPMG-Milieu, onderdeel van de adviespool van het bekende accountantsconglomeraat. In zijn inaugurele rede van november 1990 aan de Katholieke Universiteit van Brabant schetste hij kort de contouren van de schone economie. Reden genoeg om met hem eens van gedachten te wisselen over de relatie tussen economie en milieu.*

---

**CdV:** *Zou je een typering willen geven van het karakter van de verwevenheid die je in je inaugurele rede in positieve zin signaleert tussen economie en overheid op het punt van milieu?*

**W.H.:** De achtergrond van mijn uitspraken over deze verwevenheid ligt allereerst in het feit dat ik meen dat de particuliere sector het niet zonder de collectieve sector kan stellen. Ze zijn met elkaar verweven, er is geen hiërarchie. We kunnen niet zonder onderwijs en gezondheidszorg, we kunnen misschien zonder kunst, maar dan komen we zeker te leven in een verschralende wereld. Zo is er een aantal onderwerpen dat je kan noemen waarvoor het bestaan van de collectieve sector noodzakelijk is.

Maar laten we als voorbeeld eens het verpakkingenconvenant nemen. Dit bestaat nu zo'n drie jaar en iedereen die zich op afstand bevindt van het convenant, zegt: 'Zie je wel, er gebeurt eigenlijk niets'. En dat terwijl er ontzettend hard gewerkt wordt! Zeker van de kant van de bedrijven. Maar er spelen natuurlijk belangen, commerciële belangen en dat maakt het er niet altijd makkelijker op. Ik denk, aannemende dat het zo is dat processen op deze

manier werken, dat een deel van de irritatie voortkomt uit het feit dat we deze jaren weliswaar zijn begonnen met deze aanpak, maar er te weinig voor wordt gezorgd, zeker van de kant van de overheid, dat er ook regelmatig een behoorlijk beeld naar buiten wordt gepresenteerd. En daar moet aan toe worden gevoegd dat je feitelijk geen goed referentiepunt hebt: Wat is eigenlijk 'veel', wat is eigenlijk 'goed' in zo'n proces? Is het nou goed wat er met zo'n cfk-actieprogramma gebeurt, is dat een succes? Of moeten we meer naar de milieuoorganisaties luisteren die zeggen dat we achterlopen op het uitgestippelde pad en ons voortdurend wijzen op wat er allemaal onder 'niet te vermijden' gebruik van cfk's wordt bijgeschreven?

Een dergelijk gemis zag je terug in de discussie over het Nationaal Milieu Beleidsplan (NMP), bij de vraag of de doelstellingen uit het NMP nu wel of niet gehaald worden. Mijn stelling is dat de doelstellingen heel behoorlijk worden gehaald en dat het milieubeleid succesvol is geweest in de afgelopen jaren. Je ziet dat voor de milieuproblemen waarvoor in termen van uitstoot van stoffen criteria zijn gesteld, de doelstellingen worden gehaald. Er zijn een paar

uitzonderingen. Eén daarvan is de CO2 uitstoot, de broeikasdiscussie, en de andere is het brandstofverbruik bij verkeer en vervoer. Maar dat zijn ook bij uitstek velden waarbij je met een sectoraal geformuleerd milieubeleid niet voldoende kunt bereiken. Daar moet het dan ook komen uit de zogenaamde externe integratie, uit het meenemen van de milieudoelen in andere beleidsvelden, zoals Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken. Dat is wat nu duidelijk in het vizier komt. Ik zal mijn stelling nog wat aanscherpen: milieubeleid kan alles bereiken wat het wil.

*A.V.: Zou de negatieve houding kunnen voortkomen uit het feit dat men wel ziet dat er iets gebeurt, dat burgers wel worden voorgelicht en dat zij tot ander gedrag worden gestimuleerd, maar dat men ergens in het achterhoofd het idee blijft houden dat de belangrijkste vervuulende activiteiten gewoon doorgaan. Als ik namens mezelf spreek, dan zie ik afspraken tot stand komen, maar ik zie ook dat de bedrijven vooral de neiging hebben om zich eraan te onttrekken, uitwijkgedrag vertonen. Zeker op de terreinen waar het er op aan komt.*

W.H.: Maar dat is natuurlijk niet onbegrijpelijk. Meestal zijn er forse belangen mee gemoeid. In alle gevallen waarin je van partijen –of dat nu reizigers of consumenten of huishoudens of bedrijven zijn– vraagt om de dingen anders te doen, stuit je op weerstanden.

Jouw opmerking verwijst er naar dat het juist met de integratie van milieudoeleinden nog niet zo wil lukken. De echte vragen weten we nog niet goed te stellen, laat staan dat we ze weten te beantwoorden. Jouw vraag gaat in de richting van het WRR-rapport dat pas in verschenen. Ik ken de inhoud alleen uit de berichten erover in de krant, maar de strekking ervan lijkt te zijn dat het tijd wordt dat 'echte' keuzes worden gemaakt, dat we duidelijker dienen te zeggen wat we bedoelen met duurzame ontwikkeling en er naar handelen. Dat zie ik dus als een oproep in de richting van wat ik de externe integratie noemde. Het gaat dan ook om de opname en verwerking van milieudoeleinden, óók in de beleidsaanpak van de andere relevante departementen.

Ik ben een keer op een avond in Tilburg geweest waar Minister Alders optrad om zijn milieubeleid van de afgelopen 4 jaar te verdedigen. Voor een zaal met studenten, jonge socialisten, belangstellenden en mensen van milieuorganisaties. Hij werd daar de hele avond zo'n beetje weggejoeld. Het was niet om aan te zien. En dan zie je hoe Alders de mouwen opstroopte en het debat aanging met iedereen die iets te kankeren had. Maar waar gingen die kankerpartijen over? Over Schiphol, over de energietax, over onderwerpen waar de Minister van VROM per definitie te weinig in te brengen heeft. Dat is waar 'm de 'cognitieve dissonantie' van de burger vooral in zit. Die denkt

immers: 'Ik moet van alles doen voor het milieu, maar die dijkverbreding van Rijkswaterstaat gaat gewoon door.' Het is moeilijk je er steeds van bewust te zijn dat de overheid geen 'eenheid' is. Daar werken ook verschillende mensen en er is sprake van verschillende krachten op verschillende terreinen. Verschillende krachten worden hierbij ook vertegenwoordigd op en door verschillende departementen. Daar zitten dus de echte fricties. Volgens mij is het dan ook de taak van de politieke partijen en van de politiek om de eenheid te creëren en het denken over economie en milieu en de relaties tussen de verschillende beleidsterreinen weer boven water te halen. Ik zeg niet dat je bij Verkeer en Waterstaat en bij EZ alleen nog maar milieudoelen zou moeten nastreven, maar er moet worden nagedacht over nieuwe benaderingen, nieuwe richtingen die het mogelijk maken dat milieueffecten naar behoren worden verdisconteerd en milieuproblemen worden aangepakt.

*CdV: Het is de stelling van Dick Tommel dat EZ pertinent ongevoelig is voor een beleidsbenadering waarin ook daadwerkelijk milieuproblemen verwerkt zijn.*

W.H.: Economische Zaken is een departement dat sterk de sectorbelangen verdedigt, vooral die van het internationaal georiënteerde en exporterende bedrijfsleven. En vanuit die belangenbehartiging zijn ze meestal tegen dingen en zelden ergens vóór. Als ze ook eens ergens voor zouden zijn, dan zou je tenminste ergens over kunnen debatteren.

*A.V.: Het vraagstuk wordt in termen van 'of-of' gesteld. Ben jij van mening dat het inderdaad geïntegreerd kan worden? Dat er dus geen belangentegenstellingen meer bestaan die zodanig uitwerken dat bijvoorbeeld uitbreiding van Schiphol altijd voorrang krijgt boven milieubelangen.*

W.H.: Als je het op korte termijn bekijkt, zijn er natuurlijk altijd belangentegenstellingen. Bijvoorbeeld als je nu nee zegt tegen iemand die klaar staat om een of ander groot project onder handen te nemen, dan druist dat in tegen zijn belang. Óók als je zou beweren dat het voorgenomen project niet zo'n goed idee is omdat het echt anders kan.

[...]

Dit geldt volgens mij ook voor Schiphol, voor mainport Rotterdam en voor de Betuweroute. Daar doet zich hetzelfde voor. Er wordt 7 miljard geïnvesteerd, maar er zijn rapporten over de werkgelegenheid die gepaard gaat met de Betuweroute en die cijfers vallen ontzettend tegen. Daar moet ook het sommetje worden gemaakt: als je economische ontwikkeling wilt en werkgelegenheid, is dát dan het middel om het te krijgen. Want als ik de baas van de haven Rotterdam zou zijn, zou ik zeker zeggen dat de Betuwelijn er moet komen. Ten eerste hoeft ik het zelf niet te betalen, ten tweede is het een route naar het achterland. Alle grote

transporteurs in Nederland vinden dat de Betuweroute er moet komen, want het vrachtvervoer over de weg op de lange afstand in Europa zou in de toekomst weleens veel moeilijker kunnen worden en dan is het handig om zo'n verbinding te hebben. Maar als je er zelf in zou moeten investeren, als ze zelf een contract zouden moeten aangaan over de benutting van de capaciteit van die route, dan geven ze waarschijnlijk niet thuis. Bij mijn weten ligt er niet één letter of intent met een vervoerder of belader om de capaciteit van de Betuweroute werkelijk te gaan benutten.

*A.V.: Ik bedoelde toch meer het milieu. In je inaugurele rede heb je het ook over de Tragedy of the Commons: de bossterfte, de aantasting van de ozonlaag. De collectieve goederen, waar geen prijs voor bestaat, worden door de werking van economisch systeem genegeerd en aangetast.*

W.H.: OK, dan ga ik verder. In een economie waar de infrastructuur (collectief goed met prijskaartje) al niet bij de gebruiker in rekening brengen, wordt het natuurlijk heel moeilijk om de (in geld uitgedrukte) negatieve milieueffecten die ontstaan door aanleg en gebruik van die infrastructuur, wèl in rekening te brengen. Een milieusparende economie is heel goed denkbaar. De tegenstelling bestaat vooral omdat we nu eenmaal zo'n systeem hebben dat al die milieueffecten met zich meebrengt, om daar uit los te komen moet je een aantal heilige huisjes omver werpen. Dat zijn vooral dingen die wij als van 'God gegeven' ervaren. Gratis toegang tot infrastructuur bijvoorbeeld. Maar ook andere zaken, zoals het recht om hetgeen we niet nodig hebben weg te gooien. En het automatisme waarmee we milieukwaliteitsnormen gaan oprekken zodra ze grenzen stellen aan economische activiteiten. Dat betekent onder meer dat je activiteiten als gasboringen op de Waddenzee moet kunnen verbieden. Het onmiddellijke strategische belang van olie- en gasexploratie daar weegt niet op tegen de milieurisico's die daarmee gepaard gaan. Je moet nee kunnen zeggen, zelfs of juist als je schrikt van de normen die je zelf hebt opgelegd.

*CdV: Mij lijkt hier sprake van een contradictie, namelijk dat zolang je het begrip consumptie zelf niet hebt geproblematiseerd, er voortdurend geproduceerd zal worden. Je kunt het ook omkeren, hier is mijns inziens sprake van een voortdurende cirkelbeweging.*

W.H.: Maar ik heb daar geen probleem mee. Wat mij betreft hoeft consumeren, noch produceren geproblematiseerd te worden. Ik heb een iets andere lijn van denken daarover, we hebben de neiging om het te problematiseren omdat we de milieu-aspecten die er mee samenhangen – uitputting van grondstoffen, emissies van vervuilende stoffen en afvalverwerking – onaanvaardbaar vinden. De vraag

is of deze effecten, zoals jij beweert, één op één verbonden zijn met productie en consumptie. Jij stelt dat de zeef wel enigszins kan worden gedicht, maar dat uiteindelijk de uitputting van de hulpbronnen toch blijft doorgaan en we met een toenemende afvalberg blijven zitten. Dat is nu juist een materialistische benadering waar bijvoorbeeld de marketeers in onze samenleving ruim voorbij zijn. Die hebben allang door dat mensen er helemaal niet op uit zijn zoveel mogelijk spul per te besteden gulden te krijgen. Men is uit op zoveel mogelijk tevredenheid en zoveel mogelijk verrassing of zoveel mogelijk geluk, zekerheid of mensen eigenlijk merkartikelen kopen. Mensen blijken daar extra geld voor over te hebben, ze willen weten waar ze aan toe zijn. De marketeers zeggen dat het er vroeger om ging of je überhaupt iets kon maken. Later in de jaren twintig en dertig zijn we overgestapt op de massaproductie, het moest efficiënt en goedkoper. Nog wat later, in de jaren vijftig zijn we toe gegaan naar een wat meer hedonistische benadering, een product moest goed zijn, allerlei eigenschappen hebben. Maar het ging nog steeds om het tastbare product. De laatste twintig jaar is daar het niet zo tastbare gedeelte van het product bijgekomen, bijvoorbeeld uitstraling, vertrouwen, gevoel. Ik zeg altijd dat mensen het beste zoveel mogelijk dure designspullen kunnen kopen. Daar zit een groot aandeel van immateriële dienstverlening in, weinig materiaal en het gaat bovendien lang mee. Het heeft waarde als artefact. Ik denk dat de uitdaging nu ligt in de vraag hoe je dit kunt beïnvloeden.

[...]

Kijk, bedrijven zijn nu volop bezig om het op milieugebied beter en beter te doen en dat is niet alleen een kwestie van het efficiënter maken van productieprocessen en van minder emissies van stoffen en minder afvalstoffen. Zijn zijn ook met hun productontwerp bezig en stellen zich vragen als: hoe doen we het over de hele 'life-cycle' heen? Maar zij zijn wel allemaal bezig vanuit het gegeven van de concurrentie op de markt, ze zijn allemaal bezig de beurswaarde van de onderneming te maximaliseren. En hebben ook een wereldbeeld waarin dat past: ook de concurrent wil altijd meer en beter.

[...]

De economische instrumenten van het milieubeleid zijn ook nog steeds veelbelovend. Ik denk dat er ook altijd plaats zal blijven voor het hele traditionele instrumentarium van geboden en verboden. Het is deze mix die er in de toekomst anders uit kan gaan zien. Voor wat betreft het economisch instrumentarium is de discussie over energieheffing en de ecotaks interessant. Die heffing is heel goed mogelijk, zeker als deze in één internationaal verband wordt ingevoerd. Uiteindelijk zijn er voor al die economische processen twee indicatoren waaraan je de milieu-impact kunt

afmeten. Dat zijn brandstofverbruik en waterverbruik. Als je weet hoe energie- en waterintensief een bepaald proces is, dan heb je een goede indicator voor het overall-effect. Dan hoef je nauwelijks nog te weten hoeveel emissies van antimoon of hoeveel koolwaterstoffen er mee gepaard gaan. Voor water geldt hetzelfde als voor energie. Iedereen denkt maar dat hij of zij het recht heeft om grondwater op te pompen, in hoeveelheden die niet te beschrijven zijn. Heineken en de andere biermakers haalden tot voor kort voor elk flesje bier dat zij produceerden een hoeveelheid van 12 flesjes water uit de grond. In de zuivelindustrie wordt 6 keer zoveel water gebruikt als er melk wordt geproduceerd. En dan heb ik het nog niet eens over de hoeveelheden proces- en spoelwater die in de industrie, met name de chemie, worden gebruikt. Dat zijn enorme hoeveelheden en dat heeft dan ook gevolgen voor de grondwaterstand, voor de natuur, voor de gebieden die verdrogen. Daar zou je iets aan kunnen doen door een heffing op verbruik. Energie, althans brandstoffen, is daarvoor zeker geschikt want dat is een mooie stroom die je vanaf bijvoorbeeld de raffinaderij kunt volgen, bij grondwater ligt dat iets moeilijker.

We hadden het over welke andere economische ontwikkeling denkbaar is in verband met producten en diensten. Daar valt best iets bij te bedenken. De vraag is echter of je het vanuit de overheid zou moeten benaderen. Wat belangrijk is en wat ik duidelijk zie, is dat in bedrijven en bij consumenten nogal wat verandert. Terwijl bij de overheid – Verkeer en Waterstaat en EZ – het denken over economische ontwikkeling en over infrastructuur altijd maar hetzelfde liedje blijft.

De externe integratie moet op gang komen en de vraag is hoe en wat er dan allemaal kan veranderen. Men gaat ervan uit dat de bestaande infrastructuur de goede is en dat we die nodig hebben om de competitieve Nederlandse economie van de volgende eeuw te ontwikkelen. Maar het is de vraag of het *déze* infrastructuur zal zijn waarmee je de concurrentiestrijd in de volgende eeuw kunt volhouden. En deze vraag wordt niet gesteld.

Het zijn niet alleen de politici en de ambtenaren die zijn vastgeroest in het denken over infrastructuur. Ook aan de aanbodkant – de leveranciers van wegen, tunnels en bruggen – is men in business om altijd maar meer van dezelfde infrastructuur aan te leggen. Als project A klaar is moet project B komen enzovoorts. Men houdt dus samen een soort van professioneel circuit in stand.

Zo kan het dus niet langer. Bij een duurzame ontwikkeling veranderen de aard en de doeleinden van de infrastructuur. De elektronische snelweg komt bijvoorbeeld in zicht, maar ik denk dat er een soort van angst heerst een grote infra-

structurele investering te plegen in zaken die niet zo zichtbaar en tastbaar zijn. Toch denk ik dat het meer die kant op moet: telecommunicatie en informatietechnologie. Helaas blijft men ook in die sector aan de aanbiederskant vooralsnog te veel stilzitten. Men denkt te weinig na over de kansen om een alternatieve infrastructuur aan te bieden. Onze infrastructuur is voor een deel groen, maar die kan ook allerlei andere kleuren hebben. De lieden die voor de zwarte en de grijze infrastructuur opkomen, voor asfalt en staal en beton, maken momenteel de dienst uit. En de vraag is hoe dat te veranderen valt. En dat heeft ook weer alles te maken met milieu, werkgelegenheid en dus met sociale zekerheid. Voor mij is dit het echte debat en dat wordt op dit ogenblik niet gevoerd, zeker niet in de politiek.

*A.V.: Je constateert een gebrek aan een integrale benadering in de politiek. Kan je daaruit niet afleiden dat duurzame ontwikkeling nog steeds niet de betekenis heeft gekregen die het zou moeten hebben?*

W. H.: Klopt! Eigenlijk is omtrent duurzame ontwikkeling het denken niet verder gekomen dan wat de milieumensen en de milieuministers denken. Voor de anderen is het op z'n best een vijfblaadje van waarachter zij hele andere dingen presenteren: het traditionele economische groei-recept, met soms een groen randje. Maar onze aspiraties zijn misschien wel erg groot. We zijn 6 jaar geleden begonnen met het introduceren van het begrip duurzame ontwikkeling, dat is vervolgens overal omhelsd als de 'oplossing' voor de relatie milieueconomie. We realiseren ons te weinig dat het gaat om een geweldige omwenteling. Ik meen echter dat een ander denken over infrastructuur een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren in de overgang naar een duurzame ontwikkeling. We zijn soms te veel geneigd over een duurzame ontwikkeling te denken vanuit alleen het milieu. We staan voor de oplossing van het milieu vraagstuk en zoeken daar nu een economische ontwikkeling bij. Je zou het natuurlijk ook kunnen omdraaien en nadenken over economische ontwikkelingsprocessen, welke verschillende richtingen daarin mogelijk zijn en in welke mate je dan in staat bent om de milieuproblemen op te lossen.

Om de 25<sup>ste</sup> jaargang van *Idee* te vieren, wordt dit jaar in ieder nummer een oud artikel opnieuw gepubliceerd. Dit artikel verscheen in september 1994.

Dit is een ingekorte versie van het artikel. Het volledige interview is te lezen op [www.d66.nl](http://www.d66.nl).