

Duurzame ontwikkeling en de derde weg

In gesprek met Wim Hafkamp

door Allan Varkevisser

Het leiden van een interdepartementale projectgroep is voorwaar geen makkelijke klus voor een ingehuurde hoogleraar. Wim Hafkamp kreeg te maken met vier departementen met verschillende invalshoeken en belangen. Na een vliegende start liep het project al snel vertraging op, maar uiteindelijk is het toch nog tot een heuse 'kabinetsnota' gekomen. Enige tijd na het uitkomen van de nota onder de nogal nuchtere titel 'Milieu en economie' verschenen in de media berichten dat 'projectleider Hafkamp' afstand zou hebben genomen van de nota. Een kwestie van onjuiste en onzorgvuldige berichtgeving, zo blijkt uit dit gesprek. Volgens Hafkamp was de nota 'Milieu en Economie' "het best denkbare resultaat dat onder die omstandigheden, met die mensen en dat kabinet en de betrokken departementen op dat moment geproduceerd kon worden". In dit interview kijkt hij kritisch, maar ook met grote mate van tevredenheid terug op de totstandkoming en de inhoud van 'zijn' nota.

"Ik heb wel vaker geluiden gehoord in de media als zou ik afstand hebben genomen van de nota, waarbij ik telkens dacht: 'Zo, heb ik daar afstand van genomen?' Ik ben er door de berichtgeving wel steeds meer over na gaan denken. Er zit veel in de nota waar ik 100% voor sta, maar soms is dat iets wat milieuorganisaties of andere partijen niet zo goed uitkomt. Eén van de verwijten is bijvoorbeeld dat de nota niet zegt dat economische groei onmogelijk is binnen duurzaamheidsgrenzen. Dat staat er niet omdat het maar eens een keer afgelopen moet zijn met de definitieve beperking van economische groei als productiegroei en productiegroei als louter fysieke groei. Dat kan inderdaad niet tegelijkertijd met het realiseren van milieudoelen, maar ik definieer economische groei dan ook als het toenemen van toegevoegde waarde. De

Wim Hafkamp, hoogleraar milieueconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, was in 1996 en 1997 projectleider van de interdepartementale projectgroep die de Nota Milieu en Economie voorbereidde. Paars I wilde met een integrale nota komen om dit verstarde denken over de tegenstellingen tussen milieu en economie te doorbreken. Vanuit het kabinet was Hans Wijers de grote aanjager, maar in de praktijk was Wim Hafkamp de grote motor achter het ambitieuze project.

manier waarop je toegevoegde waarde realiseert, kan sterk verschillen. Ik weiger dus te vertrekken vanuit de premisse dat economische groei in de zin van stijging van toegevoegde waarde per definitie het realiseren van duurzaamheidsdoelen uitsluit.

Het tweede verwijt is dat de nota niet inzet op selectieve krimp. De nota stelt niet het sectorstructuurbeleid ter discussie. Ik wil dat ook niet. Waarom zouden we bij voorbaat verliezende sectoren aanwijzen en waarom zouden dat de basisindustrieën, zoals de transportsector en de landbouw, zijn? In een duurzame economie zal er ook een transport- en landbouwsector bestaan. De uitdaging is juist om binnen deze sectoren een transformatie te bewerkstelligen en een verbeteringsslag te maken. De basisindustrie moet een essentieel onderdeel worden van kringlopen, retourstromen en cascades. Je moet deze industrieën niet naar het buitenland jagen, want dan verplaatst je het probleem alleen maar.

Natuurlijk zet de nota ook in op een sterke ontwikkeling van de diensteneconomie. Alleen de nota zegt niet dat die diensten aanwijsbaar in bepaalde sectoren te vinden zijn, maar dat die diensten verweven zijn

met en tussen verschillende sectoren. Logistieke dienstverlening zal toch ook altijd sterk aan de transportsector worden opgehangen, want die stelt ons in staat om per vrachtwagen meer kilometers te maken. Voor een deel zal de zogenaamde 'verdienselijking' dus complementair zijn. Duurzame ontwikkeling realiseren via een sectorstructuurbeleid is een heilloze weg.

Hebben de organisaties die bezwaar maakten tegen de nota deze dan slecht gelezen of hebben ze last van een vals bewustzijn?

Zij zitten gevangen in een bepaald patroon. We hebben in Nederland te maken met een egelstelling waar zowel de milieuorganisaties als de meer conventionele groeiers, bedrijven en werkgevers

en werknemersorganisaties, zich uit zouden moeten bevrijden. Daar hebben zij moeite mee.

Wat was kenmerkend voor de gekozen benadering?

Kenmerkend was de inzet op de vierslag: problemen onderkennen, analyseren, perspectieven formuleren, en dan bijpassende acties ontwikkelen. We hebben ons bij het schrijven van de nota gebaseerd op reeds bestaande rapporten en nota's van de SER, van het CPB, van de RIVM, van VROM, etc. Rapporten over ontwikkelingen op milieugebied en economische ontwikkelingen. In deze rapporten wordt gesignaleerd dat de ont koppeling van economische groei enerzijds en toenemende milieubelasting anderzijds redelijk lijkt te lukken, maar dat er zeker ook problemen zijn. Daar gaat de nota op door, beperkingen die worden veroorzaakt door de aard van het huidige proces van economische groei. Eén beperking is gelegen in ons onvermogen om bij economische groei CO2 emissies te reduceren. Een andere in het onvermogen om het proces van economische groei te faciliteren met een groot aantal projecten zonder dat deze aanleiding geven tot conflicten in de zin van ruimtelijke ordening. Of het nu gaat om luchthavens, zeehavens, het rioolnet. Bijna altijd ontstaan er over het ruimtegebruik van zulke grote projecten conflicten en tegenstellingen tussen natuur versus economische groei. Die twee beperkingen hangen samen met het proces van economische groei dat we doormaken. Als we doorgaan in de sfeer van 'Nederland distributieland' en de 'Mainport-gedachte' dan versterken we die samenhang alleen maar.

Vervolgens komen we op het perspectief.

Ja, en daar zaten we met een opdracht van het kabinet. Het kabinet wilde geen blauwdrukken of een dichtgetimmerd scenario. Dus kwamen we met een veelheid van perspectieven. Rivaliserende perspectieven soms. Het kabinet wilde daar aansprekende voorbeelden bij om aan derden duidelijk te maken dat het niet om luchtkastelen zou gaan. Dat levert je vervolgens verwijten op: "Een integrale visie ontbreekt", "Inderdaad geen blauwdruk van

Fietskoerier: leren van experimenten



een groene samenleving", "De kwantitatieve onderbouwing ontbreekt", "Inderdaad geen scenario's", "Ik zie niets nieuws", "Inderdaad voorbeeld uit de huidige economie".

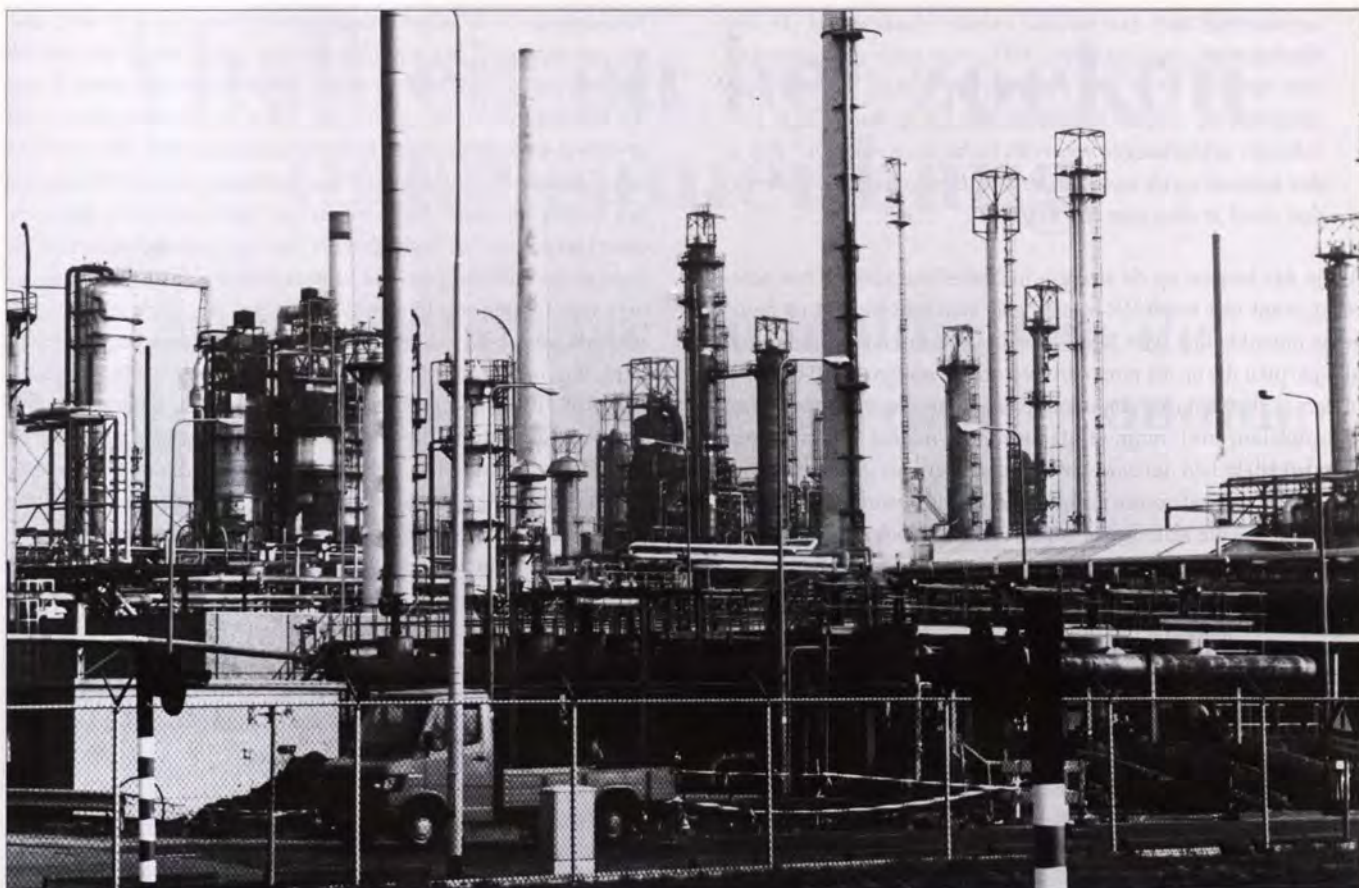
De tegenstellingen spitsen zich dus toe op de laatste fase, op wat je concreet gaat doen. Welke acties zijn nodig op korte termijn? Daar zie je een scheiding der geesten optreden, die overal terugkeert: in de pers, in de milieuorganisaties en in de politiek. De nota - met name Wijers is daar altijd een grote voorstander van geweest - zegt dat het op z'n minst een top-down en een bottom-up proces moet zijn. Wil je werkelijk een duurzame economie realiseren, dan moet dat gedragen en gevoed worden vanuit allerlei maatschappelijke activiteiten: landbouw, transport en bedrijfsleven, huishoudens, reizigers. Wat zijn de onderwerpen die maatschappelijke partijen zelf belangrijk vinden en waar ze zich voor willen inzetten? Misschien wordt daardoor de rol van de overheid verkleind. Aan de andere kant is er ook een top-down benadering waarin het gaat om wat de overheid zelf doet met de middelen die zij voor handen heeft. De kritiek is dat dit te weinig is, maar ik vind dat onterecht. De nota komt in totaal met 200 acties waarvan er, toegegeven, veel in de onderzoekende, verkennende en faciliterende sfeer liggen. Maar dat is begrijpelijk, want het gaat om ontwikkelingen die op gang aan het komen zijn. Wil je verder komen met het autodelen, greenwheels en allerlei vormen van mobiliteitsdiensten, dan moeten we leren van de experimenten van de bedrijven die dat zijn gaan doen. Waar zitten de bottle-necks? Is dat bijvoorbeeld de beschikbaarheid van parkeerplaatsen in de wijk, dan kan de overheid op dat punt wat doen.

Waar komt de 'terechte' kritiek dan in laatste instantie op neer?

De eerste controverse betreft het aspect 'milieu in de prijzen'. Hoe komen we verder in het dossier van de economische instrumenten van het milieubeleid, de ecotax en de vergroening van het fiscale stelsel? Daarvan kun je zeggen dat Paars I in de Nota Milieu en Economie geen heldere taal heeft gesproken. Daar staat tegenover dat de Commissie (Vergroening van het fiscale stelsel) z'n werk

toen nog niet had afgerond. Inmiddels wel en de resultaten komen in bijvoorbeeld het NMP3 en de nota over het belastingstelsel in de 21e eeuw.

De tweede - volgens mij belangrijkste - controverse ligt in de sfeer van de infrastructuur. Waar leg je de accenten voor de investeringen in de infrastructuur en de economische structuur in de komende decennia? Ik vind dat die moeten komen in het hart van wat een duurzame ontwikkeling is. Om te beginnen moet het infrastructuurbegrip worden verbreed. Wij verstaan nu onder infrastructuur een door de mens gemaakte, fysieke infrastructuur. Die is bijna altijd ruimtevetend, zowel in het directe ruimtegebruik als in het indirecte, en leidt tot doorsnijding van (natuur)gebieden en versnippe-



Pernis: hart van de petrochemische industrie

ring van de ruimte. Het faciliteert activiteiten met milieubelastende effecten en wel precies die effecten waarover wij altijd met elkaar in conflict komen. Wij hebben ons infrastructuurbegrip zo gedefinieerd dat als we op basis daarvan investeren, we de problemen en tegenstellingen alleen maar erger maken. We moeten - en dat is mijn persoonlijke visie - het begrip verbreden zodat ook de kennisinfrastructuur en de institutionele infrastructuur onder het begrip vallen. Bijvoorbeeld in de overlegstructuur. We hebben miljoenen in de SER geïnvesteerd en voor een duurzame economie zullen we ook in de institutionele infrastructuur moeten investeren. Fysieke infrastructuur blijft belangrijk, maar we moeten het ook gaan zoeken in de supplementaire infrastructuur en in de informatie- en communicatieinfrastructuur. Achter de ICT-infrastructuur gaat een heel eigen economie schuil, namelijk die van de elektronische snelweg en de *electronic commerce*. Met die ontwikkeling is Paars I niet zo ver gekomen. Daar zou een accent moeten komen. Om dat allemaal voor elkaar te krijgen moet worden geïnvesteerd in de kennisinfrastructuur. Dat zou kunnen betekenen dat we meer moeten investeren in bouwen en wonen, in stedelijke economie, in andere zorgverlening en daar hele slimme dingen moeten gaan doen.

Tenslotte nog iets over milieu zelf als infrastructuur. Het belang daarvan wordt veelal onderkend. Een rivier laat bootjes varen en die infrastructuur ligt er al. Het is mogelijk om in Nederland tot vormen van multi-modaal vervoer te komen waarbij vervoer over water wederom een belangrijke rol gaat spelen. Ook het regulerend vermogen van watervoorraden en de verschillende rollen die bossen kunnen spelen in de omgeving van stedelijke gebieden, buffers voor recreatie en regulering, worden daarin steeds belangrijker.

Wat is een goede infrastructuur in het perspectief van een duurzame economie?

Duurzame economie is een economie waarin de mens duurzame ontwikkeling probeert na te streven in en met natuur en milieu in plaats van zonder en tegen. Dat vind ik zelf een kenmerkend onderscheid want de traditionele ontwikkeling ontkent als het ware het bestaan van natuur en milieu. En als het ze niet ontkent, is het bereid om de randvoorwaarden te accepteren en het verder te negeren. In mijn opvatting is de plek waar je je bevindt juist heel waardevol en nuttig. De Noordzee kan je ook zien als een soort van multifunctionele ecologische fabriek die we vanzelf al hebben en waar we weinig aan hoeven te doen om er enorm veel waarde aan te ontlenuen. Maar wat doen we? We wentelen het vermeende ruimteprobleem op het land af op de zee. Zonder het maritieme ecosysteem goed te begrijpen projecteren we een nieuwe luchthaven in de Noordzee (ter hoogte van IJmuiden), een stad (ter hoogte van Kijkduin) en een nieuw industriegebied (ter hoogte van de Nieuwe Waterweg). Dat zijn symptomen van een economie waarin de toegevoegde waarde groeit (overigens kun je daar ook vraagtekens bij plaatsen), maar de fysieke omvang evenzeer. En dat is geen duurzame economie

Agenda 21, één van de uitkomsten van de grote Duurzaamheidsconferentie in Rio de Janeiro, staat voor de uitwerking van globale afspraken met betrekking tot milieuverbetering op nationaal- en lokaal niveau. Het Worldwatch-instituut van Lester Brown houdt toezicht op de uitvoering van Agenda 21 en publiceert elk jaar een rapport waarin wereldwijd de inspanningen voor

verbetering van het milieu worden beoordeeld. In het Worldwatch-rapport over 1997 staat over de uitvoering van Agenda 21 in het algemeen te lezen: "Jammer genoeg zijn de meeste rapporten die tot op heden zijn verschenen zelfgenoegzame, retorische documenten." Als je dat toepast op de nota 'Milieu en Economie' van Paars I, wat vind je dan van die kritiek?

Als je dat toepast op de situatie in Nederland vind ik het onterecht, want met het NMP-beleid heeft men echt ingezet op duurzame ontwikkeling. Het NMP-beleid is omvattend en adresseert alle partijen die op dit punt een rol kunnen spelen. NMP-beleid is integraal: het bekijkt alle aspecten in hun samenhang. En het komt tot langere termijn strategieën door middel van korte termijn beleid. Beleid dat zowel wordt uitgevoerd als gemonitord en waarvan zowel het succes als het falen in kaart wordt gebracht. In dat opzicht is die kritiek niet gepast. Er wordt ook gelet op het falen van beleid en er wordt iets aan gedaan. Dat kan je van andere landen niet zeggen. Die hebben zo'n omvattend systeem van milieubeleidsplanning niet.

Maar in het NMP-beleid ligt de notie besloten dat als we nu maar duurzame doelen vaststellen, en milieubeleid definiëren om die duurzame doelen te realiseren, dat we dan duurzame ontwikkeling hebben. Dat blijkt niet zo te zijn. Dus dan moet je alsnog de vraag stellen: welke economische ontwikkeling hoort nou eigenlijk bij duurzame ontwikkeling? Welke economische ontwikkeling is inherent milieusparend? In dat opzicht is de nota 'Milieu en Economie' absoluut een vernieuwend document. Het was de eerste keer dat de Nederlandse regering - maar je zult het in het buitenland ook niet aantreffen - die vraag stelt en vervolgens uitwerkt.

De nota heeft een hoog Wijers-gehalte gekregen in de zin dat het gaat om het scheppen en beïnvloeden van dynamiek om zo het transformatieproces te bewerkstelligen.

Ik deel die overtuiging van Wijers ook wel. Het is de derde weg. Groeien voor het milieu is geen oplossing, maar dat is wel wat dreigt te gebeuren. Krimpen voor het milieu, op de manier waarop Jan Pen en de anderen dat bepleiten, is ook geen oplossing. De oplossingen liggen dan toch in het investeren en innoveren in de ontwikkelingen die ons op beide agenda's vooruit helpen.

Je kiest daarmee als het ware voor een pragmatisch sturingsconcept. Je kan een sterke overheid veronderstellen, die strenge regels moet gaan stellen en handhaven en daarnaast moet investeren. Of je laat het aan de markten over en de overheid doet niet veel anders dan faciliteren. Die tegenstelling is weinig vruchtbaar. Maar een pragmatische opstelling, waarbij je kijkt naar wat er aan ontwikkelingen gaande is, en dan gegeven de analyse wat de rol van de overheid, de markt of de wetgever kan zijn, is veel effectiever. Toch heb ik het idee dat die pragmatische invulling van wat overheid en politiek zouden moeten doen niet veelvuldig wordt toegepast.

Dat klopt. De critici van de groene zijde zoeken een stevige harde overheid. Ik denk dat dat alleen voor de kant van de normen en regels opgaat. De overheid moet de duurzame optie kiezen tenzij zij niet anders kan. Dat heeft consequenties voor de infrastructuur-

tuur-agenda en de vergroeningsagenda. Daar zou je Paars I kunnen verwijten dat het onvoldoende door is gegaan op het pad dat het zelf zegt te hebben ingeslagen. Voor het overige denk ik niet dat het een kwestie is van sturing, maar van in welke termen het probleem en de oplossingen moeten worden gegoten. Het is veeleer een culturele dimensie waarin we vastlopen dan een sturings- of een beleidsdimensie. Er opereren heel veel mensen in het openbaar bestuur en het bedrijfsleven die nog sterk uitgaan van 19e eeuwse opvattingen over wat vooruitgang is. De primitieve noties over vooruitgang zijn bij onze bestuurders nog sterk aanwezig: de rokende schoorstenen, nog meer miljoen ton overslag in Rotterdam, nog meer ton kilometers vervoer, nog meer passagiers via Schiphol. Terwijl toegevoegde waarde de maat zou moeten zijn. Toegevoegde waarde die de consument herkent en waarvoor hij bereid is op markten te betalen. We moeten die oude concepten loslaten, maar dat durven we niet. Fysieke productie kun je vasthouden en vertegenwoordigt iets materiëls. Diensten worden geconsumeerd wanneer ze geleverd worden en tellen niet echt mee. In een radio-interview van de EO sprak de directeur van BASF-Nederland enige tijd geleden over de dienstensector als "... het rondpompen van geld"! Zo blijft het natuurlijk economie versus milieu. Maar als je het dominante beeld loslaat en milieu op zich al als een waarde ziet die ons ook nog allerlei diensten levert, dan lost de tegenstelling tussen economie en milieu op.

Wat ik mis in je analyse is de aandacht voor belangen van partijen. Er is toch ook een enorme lobby in de samenleving die een groot belang heeft bij de oude structuren en deze het liefst in stand wil houden? Bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en het 'ouderwetse' denken over infrastructuur.

Die belangen zijn er natuurlijk. Maar het zijn de bestuurders die daar een andere richting aan kunnen geven. En als ik zeg dat de nota in dat opzicht te weinig overtuigend was - en dat was ze - dan neem ik daarmee geen afstand van de nota. Dit was het beste dat wij gegeven de omstandigheden, de coalitie en de departementen konden bereiken.

Waar zou dat dan moeten worden gedaan? Hebben politieke partijen daar een rol in? Hebben zij hun kans bij de afgelopen verkiezingsstrijd laten liggen?

Ja, met name rond de verkiezingsprogramma's en de verkiezingsstrijd. Er is geen programma geweest dat fundamentele keuzes maakt in het debat over infrastructuur. Schiphol, Tweede Maasvlakte, HSL, de partijprogramma's geven geen analyse die begint bij de uitgangspunten van de partij en uitkomt bij een heldere keuze. Daar waar de kiezer geïnteresseerd is in heldere uitspraken, doen politieke partijen ze niet. Terwijl er in de kabinetsformatie wel vaak heel concrete afspraken worden gemaakt over wat men wel en niet zal gaan doen. Dat betekent dat de beslissingen over de besteding van grote hoeveelheden overheids gelden en over de fysieke inrichting van Nederland achter gesloten deuren plaatsvindt. Dat is niet democratisch gelegitimeerd en dat gaat vervolgens opnieuw leiden tot heftige maatschappelijke conflicten tussen kabinetten en maatschappelijke partijen. Kortom, dat is ronduit slecht. ♦