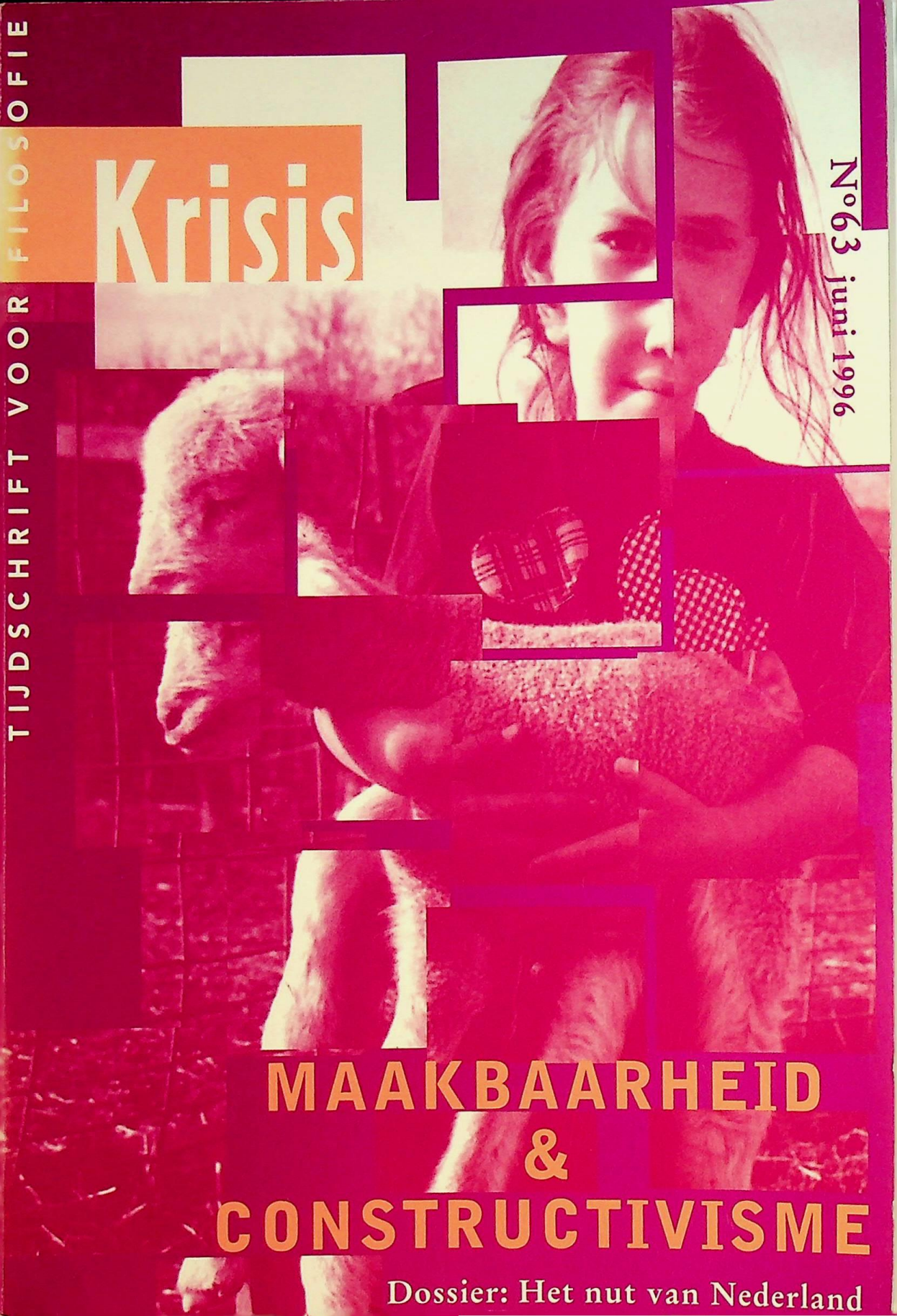
TIJDSCHRIFT VOOR FILOSOFIE

Krisis

N°63 juni 1996



MAAKBAARHEID & CONSTRUCTIVISME

Dossier: Het nut van Nederland

Het constructivisme in de milieukunde en de maakbaarheid van het milieubeleid

Gerda Dinkelman

Het constructivisme in de milieukunde (1)

Milieuproblemen werden tot voor kort niet als sociale constructies opgevat. Ze konden, zo was de claim van de milieukunde, door natuurwetenschappelijke onderzoekers objectief worden gekend en vastgesteld. Sociaal-wetenschappelijke milieukundigen zouden vervolgens moeten onderzoeken hoe deze objectief gedefinieerde problemen het best opgelost konden worden. Objectivisme en instrumentalisme gingen dus hand in hand. De milieukunde was, zoals Leroy in zijn oratie laat zien, niet gericht op het bestuderen van de relatie tussen mens en milieu, maar op het oplossen van reeds gesignaleerde problemen. Deze stellingname kwam voort uit het engagement van de onderzoekers. Op het politieke vlak was volgens Leroy geruime tijd sprake van een 'alternatief ijzeren driehoekje' - van milieubeleidsambtenaren, milieu-fractiespecialisten in de Tweede Kamer en vertegenwoordigers van de milieubeweging - dat zo goed mogelijk door de milieukundigen werd bediend. Later droeg het grote aandeel van het derde geldstroomonderzoek bij tot de instandhouding van het oplossingsgerichte, weinig reflexieve karakter van de milieukunde. Ook de wat afzonderlijke positie van de milieukunde bij de interfaculteiten had tot gevolg dat ontwikkelingen in de sociaal-wetenschappelijke moederdisciplines (sociologie, politicologie en bestuurskunde) een beetje aan de milieukunde voorbij gingen.

In de jaren negentig verschenen de eerste proefschriften waarin afstand werd genomen van de overheersende combinatie van objectivisme en instrumentalisme. Te noemen zijn onder andere het proefschrift van Wolsink (1990) over de acceptatie van windenergie (waarin het Not In My Back Yard-denken werd doorgeprikt als berustend op een te eenzijdig economistisch mensbeeld), van Hajer (1993) over de verschillen tussen het Britse en het Nederlandse verzuringsvertoog, van Van Tatenhove (1993) over de ontwikkeling van het (gebiedsgerichte) milieubeleid en dat van Hisschemöller (1993) over de doorwerking van verschillende besluitvormingsmethoden op de definiëring van beleidsproblemen. Deze sociaal-wetenschappelijke auteurs vatten milieuproblemen niet meer op als gegeven en zijn ook niet meer (uitsluitend) op zoek naar oplossingen.

Een werkelijk keerpunt - omdat het ditmaal een gezaghebbend instituut betrof - vormde het rapport *Duurzame risico's, een blijvend gegeven* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dit rapport verscheen in 1994. Aan de hand van de culturele theorie van Douglas en Wildavsky werd hierin uiteengezet dat er minstens vier verschillende visies (of 'handelingsperspectieven') op duurzame ontwikkeling bestonden. Een begrip als 'milieugebruiksruimte', dat voortkwam uit de

milieu-economie, zou om die reden niet gebruikt kunnen worden om de grenzen die het milieu aan het menselijk handelen stelde, voor eens en voor altijd vast te stellen. De WRR schreef:

> *"Bij de conceptie van de milieugebruiksruimte die thans in veel beschouwingen over duurzaamheid, en ook in het beleid, opgeld doet, wordt impliciet aangenomen dat de grenzen van deze ruimte wetenschappelijk zijn te bepalen. Daarmee wordt echter het normatieve en dus politieke karakter van de te maken keuzen miskend. Er gaat bovendien de suggestie van uit dat de vaststelling van de milieugebruiksruimte van een hogere orde is dan van het domein waar de politiek betrekking op heeft." (WRR 1994, p.8)*

Tekenend voor het beperkte doordringen van het constructivisme in de milieukunde is dat het WRR-rapport met tamelijk veel scepsis werd ontvangen (Leroy 1995, p.71). Volgens de critici zou het erkennen van het politieke-normatieve karakter van milieuproblemen ertoe leiden dat de ernst van die problemen te veel werd gerelativeerd, en dat zou diegenen in de kaart spelen die het milieubeleid toch al probeerden te frustreren. De critici gingen er dus vanuit dat een constructivistische benadering zou resulteren in een afnemende bereidheid om iets aan milieuproblemen te doen. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat het constructivisme inmiddels tot de milieukunde is doorgedrongen, maar ook dat het daar nog geen vaste voet aan de grond heeft gekregen.

Nieuwe definities van maakbaarheid in het milieubeleid

In de milieukunde en het milieubeleid bestaat nog steeds groot optimisme over de veranderbaarheid oftewel maakbaarheid van de samenleving. Dit betekent echter niet dat er veel van de overheid wordt verwacht. De doelgroepen van het milieubeleid moeten het nu grotendeels zelf doen. De overheid schept alleen nog randvoorwaarden voor verschillende vormen van 'zelfregulering' - een term die sinds het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP2, 1993) veelvuldig in beleidsnota's voorkomt. De traditionele *command and control* milieubeleidsinstrumenten zijn vervangen dan wel aangevuld met instrumenten die het meer van overtuiging moeten hebben, zoals de tientallen convenanten die sinds het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (mei 1989) tot stand zijn gekomen. Deze 'herenakkoorden' dwingen de partijen blijvend tot alertheid omdat ze op gezette tijden worden geëvalueerd en bijgesteld. De doelstellingen ervan zijn wellicht gematigd (zoals onder andere blijkt uit evaluaties van energiebesparing in de verschillende sectoren), maar daar staat tegenover dat het *commitment* hoog is.

Van belang is in dit verband dat men er veelal vanuit gaat dat zich in de geïndustrialiseerde landen al een technisch-economische ontwikkeling voordoet die wordt gekenmerkt door het streven naar meer efficiëntie in het gebruik van energie en materialen. Deze 'ecologische modernisering', die als een min of meer autonome ontwikkeling wordt begrepen, zou alleen nog maar behoeven te worden geïntensiveerd en versneld. Dat de ontwikkelingen vanzelf al de goede kant op gaan, lijkt te rechtvaardigen dat de overheid niet veel meer doet dan het aangeven van kaders, het creëren

van randvoorwaarden en het zorgen voor de juiste prikkels. (2) Samenvattend: de maakbaarheid (in de zin van veranderbaarheid) wordt nog steeds groot geacht, maar deze is niet meer het resultaat van doelgericht handelen van de overheid, maar van mechanismen die in de samenleving zelf aanwezig worden verondersteld. De rol van de overheid in de veranderingsprocessen is beperkt geworden. (3)

De agendering van het broeikaseffect

Terwijl de rol van de overheid beperkter wordt, worden milieuproblemen als steeds complexer en omvangrijker voorgesteld. Een voorbeeld daarvan is het broeikaseffect. Als verschijnsel is dit in de natuurwetenschappelijke wereld al heel lang bekend. In de vorige eeuw ontdekten chemici al dat gassen in de atmosfeer, met name CO_2, een deel van de warmte absorbeerden die de aarde normaal gesproken naar de atmosfeer terugstraalde. Voor zover men dit verschijnsel als een probleem beschouwde, werd het gekoppeld aan het toenemende gebruik van fossiele brandstoffen.

In deze eeuw ging de aandacht voor het 'CO_2-probleem' op en neer, maar de koppeling aan het toenemende energieverbruik bleef. In de jaren dertig waren het met name biologen die vreesden voor een verstoring van de CO_2-kringloop. Vanaf de jaren vijftig waren het vooral meteorologen, oceanografen en atmosferisch chemici die zich met de koolstofkringloop, het klimaatsysteem en het ontstaan en weer verdwijnen van ijstijden bezighielden. Toen begon men ook met het systematisch meten van de CO_2-concentraties op verschillende plaatsen op aarde. In de jaren zestig, toen voor het eerst gebruik kon worden gemaakt van computers en satellieten, bleek uit deze metingen dat het CO_2-gehalte al flink moest zijn toegenomen. Bij het KNMI was men goed op de hoogte, maar medewerkers van het KNMI hechtten aanvankelijk meer waarde aan astronomische verklaringen voor klimaatverandering (zoals veranderingen in de stand van de aardas) dan aan de 'kooldioxidetheorie'.

Als fenomeen was het versterkte broeikaseffect dus al heel lang bekend voordat het in 1988/1989 nationaal en internationaal op de milieubeleidsagenda's kwam te staan. Dat dit niet eerder gebeurde, had te maken met de wijze waarop het verschijnsel werd gedefinieerd, want daardoor was de enige oplossing een drastische beperking van het gebruik van fossiele brandstoffen. (4) Dit werd echter als onmogelijk en onwenselijk beschouwd, te meer daar tot midden jaren tachtig grote meningsverschillen bestonden over alternatieven voor fossiele brandstoffen: voor kernenergie ontbrak in de meeste landen het draagvlak en vergaande energiebesparing gecombineerd met het gebruik van duurzame bronnen veronderstelde een 'maakbaarheid' die tot midden jaren tachtig alom als onhaalbaar werd beschouwd. Op energiegebied was dus sprake van een patstelling.

Dat het broeikaseffect in 1988/1989 internationaal toch op de milieubeleidsagenda's kon komen, had niets te maken met een doorbraak in wetenschappelijke kennis of met nieuw bewijs voor het opwarmen van de aarde (tot dusver is alleen het toenemen van de CO_2-concentratie zeker), maar alles met het ontstaan van andere ideeën over wat mondiaal een wenselijke en haalbare ontwikkeling zou zijn. Belangrijk is in dit verband dat na het ongeluk in Tsjernobyl in 1986 kernenergie dusdanig in discrediet raakte, dat hiermee in het energie- en milieubeleid geen rekening meer hoefde te worden gehouden. In het rapport *Our Common Future* (ook wel 'Brundtlandrap-

port') van de *World Commission on Environment and Development* (1987) werd vervolgens gepleit voor een mondiale, duurzame ontwikkeling die gestoeld zou moeten zijn op energie- efficiëntieverbetering, meer nog vanwege de Derde Wereld dan vanwege het broeikaseffect. Deze op ecologische modernisering berustende strategie zou ook in economisch opzicht aantrekkelijk zijn.

In het Brundtlandrapport werd dus een oplossing gecreëerd voor het tot dan toe onoplosbare probleem van het broeikaseffect. Het broeikaseffect kon deze oplossing tegelijkertijd ook legitimeren omdat een algehele efficiency-verbetering voor dit probleem de enig denkbare oplossingsstrategie was. Omdat de boodschap van het Brundtlandrapport zo optimistisch was, schaarde de ene na de andere wereldleider zich erachter. Ook de Nederlandse regering deed dit. Kort na het Brundtlandrapport verschenen in Nederland achtereenvolgens *Zorgen voor Morgen* van het RIVM en het eerste Nationaal Milieubeleidsplan van het tweede kabinet-Lubbers. In die documenten werden het broeikaseffect als het centrale probleem en ecologische modernisering als de centrale oplossingsstrategie gepresenteerd.

De beleidsdoelstelling van het Nationaal Milieubeleidsplan kwam neer op het stabiliseren van het Nederlandse energieverbruik in het jaar 2000 op het niveau van 1989/1990. In vergelijking met wat nodig zou zijn - een reductie van 60 tot 80% - stelde dit niet veel voor, maar in vergelijking met prognoses van het energieverbruik tot dan toe, impliceerde deze doelstelling het loskoppelen van het energieverbruik van de economische groei.

In literatuur over de agendering van beleidsproblemen (zie o.a. Kingdon 1984) komt naar voren dat nieuwe problemen niet op een beleidsagenda zullen komen, zolang er in bestuurlijke zin geen oplossing voor bestaat. Er moet minimaal zicht zijn op een oplossingsstrategie waarmee het probleem althans voor een deel kan worden opgelost. Hoewel het stabiliseren van het energieverbruik nauwelijks bijdroeg tot de beperking van het broeikaseffect, werd dit eind jaren tachtig toch als voldoende oplossing beschouwd. Er zijn naar mijn mening twee factoren die dit kunnen verklaren.

Ten eerste werd voor een oplossingsstrategie gekozen die om andere redenen ook al werd gewenst. Met een algehele efficiency-verbetering, ook van die van het gebruik van materialen, zou men immers beschikken over een oplossingsstrategie die voor het gehele milieubeleid van belang was. De oplossing was misschien dus wel belangrijker dan het 'enge' probleem.

Ten tweede speelde een rol dat het broeikaseffect gemakkelijk als geconstrueerd probleem kon worden herkend. Ook dit droeg bij tot de acceptatie van de tekortschietende oplossing. Het geconstrueerde karakter bleek niet rechtstreeks uit de probleemdefinitie (die was niet bijzonder politiek-normatief van karakter), maar uit het bestaan van grote wetenschappelijke onzekerheden. Men kon immers niet aantonen dat de gemiddelde temperatuur op aarde al steeg. De onderzoekers baseerden zich uitsluitend op theorieën en berekeningen met computermodellen. Daardoor werd zichtbaar wat meestal niet zichtbaar wordt, namelijk dat het niet om een objectief door natuurwetenschappers vast te stellen probleem handelde. Omdat in dit geval voor iedereen duidelijk was dat het een probleem betrof dat door wetenschappers geconstrueerd was (waarmee niet gezegd is dat het geen 'echt probleem' zou zijn), werd de oplossing, die amper een oplossing was, geaccepteerd. (5)

Met het broeikaseffect kwam voor het eerst een probleem op de milieubeleidsagenda te staan dat tegelijkertijd onzeker en onbeheersbaar was: niet alleen de onzekerheden waren groot, de risico's waren dat ook. Hieruit zou men af kunnen leiden dat het (nog) niet beschikken over een afdoende oplossing, eerder wordt geaccepteerd wanneer het probleem dat opgelost moet worden niet als absoluut en gegeven wordt opgevat. Aan voornoemde agendabouwtheorieën zou dus de hypothese kunnen worden toegevoegd dat bij het ontbreken van een afdoende oplossing, een probleem soms toch geagendeerd kan worden, namelijk wanneer het geconstrueerde karakter van dat probleem maar duidelijk is.

Men zou deze conclusie cynisch kunnen interpreteren ('zolang niet vaststaat dat er een probleem is, is het ook niet erg dat er geen oplossing voor bestaat'), maar een positievere uitleg is ook mogelijk. Het op de agenda komen van het broeikaseffect zonder dat hiervoor een afdoende oplossing bestond, kan ook zo worden opgevat dat beleidsmakers hebben geleerd onzekere problemen en beperkte sturingsmogelijkheden niet langer uit de weg te gaan. Daardoor worden risico's verkleind en dat is een goede zaak. In dit licht moet ook het nieuwe fenomeen van 'tussendoelstellingen' - waarvan in het Nationaal Milieubeleidsplan voor het eerst gebruik werd gemaakt - worden gezien. Dit begrip houdt zowel rekening met de onzekerheden op lange termijn als met de beperkte mogelijkheden op korte termijn. Beleidsmakers durven nu te zeggen 'we weten dat het beleid hoogstwaarschijnlijk tekort zal schieten, maar dat weerhoudt ons er niet van toch een serieuze poging te ondernemen'. Dit is de interpretatie waaraan ik de voorkeur geef.

Noten

1 De hiernavolgende paragraaf berust sterk op de oratie van P. Leroy over de ontstaansgeschiedenis van en de stand van zaken in de Nederlandse milieukunde (1995). Het voorbeeld dat in de vierde paragraaf wordt uitgewerkt, ontleen ik aan mijn dissertatie (Dinkelman 1995).

2 Overigens ben ik van mening dat dit een te optimistische voorstelling van zaken is. Ik ben ervan overtuigd dat het ook nodig zal zijn zogenaamde volume-maatregelen te treffen, omdat tot nu toe steeds blijkt dat de efficiency-verbetering de volume-groei op tal van terreinen niet bij kan benen.

3 Dit moet wellicht enigszins worden genuanceerd. Zo komt in de recente discussie over de liberalisering van de energiemarkten veelvuldig het argument naar voren dat vrije markten om een krachtiger overheidsoptreden vragen dan markten die door semi- overheidsmonopolies worden gedomineerd (zie b.v. Sep 1996).

4 Omdat fossiele brandstoffen bijna geheel uit CO2 bestaan, is het afvangen van CO2 met filters en dergelijke, zoals dat bij de verzurende stoffen gebeurde, in dit geval niet meer mogelijk. Het broeikaseffect kon dus niet met 'end-of-pipe' maatregelen worden bestreden.

5 Uiteraard waren er natuurwetenschappers die niet in de broeikastheorie geloofden, zoals in Nederland professor C.J.F. Böttcher, en die 'de constructie' aangrepen om te beweren dat er geen echt probleem was. Zij gingen uit van een belangenmodel. Volgens hen moest men zich afvragen wie er belang had bij dit probleem.

Literatuur

G.H. Dinkelman, *Verzuring en broeikaseffect. De wisselwerking tussen problemen en oplossingen in het Nederlandse luchtverontreinigingsbeleid (1970-1994)*. Jan van Arkel, Utrecht 1995.

M.A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: a study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*. Oxford University Press, Oxford 1993.

M. Hisschemöller, *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU-Uitgeverij, Amsterdam 1993.

J.W. Kingdon, *Agenda's, Alternatives and Public Policies*. Boston, Toronto 1984.
P. Leroy, *Milieukunde als roeping en beroep*. Oratie, Katholieke Universiteit Nijmegen 1995.
Ministerie van Economische Zaken, *Derde Energienota*. 1995-1996, 24525, nrs. 1-2, 1995.
Sep, *Reactie van Sep op de Derde Energienota*. Arnhem 1996.
J. van Tatenhove, *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen 1993.
WCED, *Our Common Future*. Oxford, New York 1987.
M. Wolsink, *Maatschappelijke acceptatie van windenergie. Houdingen en oordelen van de bevolking*. Amsterdam 1990.
WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. SDU, Den Haag 1994.