11 Het milieu als institutioneel probleem:

over liegende gletsjers, pratende bomen en het gevecht om de aandacht

Maarten Hajer en Wytske Versteeg

In het volgende hoofdstuk behandelen Maarten Hajer en Wytske Versteeg de instituties en regelingen op het gebied van het milieu. Allereerst laten Hajer en Versteeg zien hoe het milieu als institutioneel probleem kan worden opgevat. Immers, probleemdefinities bepalen of een milieukwestie op de politieke agenda komt en dit leidt tot verandering van bestaande instituties en hun regels of het oprichten van nieuwe. Vervolgens beschrijven Hajer en Versteeg de historische ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid. Hierbij komen de belangrijkste milieuwetten aan bod en wordt gekeken welke milieuactoren, zoals de overheid, wetenschappelijke experts en actiegroepen, een rol spelen in de zogenaamde 'georganiseerde onverantwoordelijkheid' voor het Nederlandse milieubeleid.

In 2006 publiceerde NRC *Handelsblad* een artikel onder de kop *Smeltende gletsjer Montana liegt niet.* Dat artikel begon op de volgende wijze: 'In Montana kun je nu naar het broeikaseffect kijken: de gletsjers smelten er weg. Het debat over een andere leefwijze in de VS verscherpt, de hoop op een nieuw Kyoto herleeft.'[1]

De titel van het artikel lijkt vanzelfsprekend. Gletsjers kunnen immers niet praten, laat staan liegen. Toch kunnen ze kennelijk wel degelijk iets vertellen; ze kunnen een onzichtbaar milieuprobleem zichtbaar maken, en wel op zo'n manier dat het uiteindelijk gevolgen heeft voor het dagelijks leven van miljoenen Amerikanen. Dat is nog eens politieke invloed.

Het artikel lijkt ervan uit te gaan dat de informatie die de smeltende gletsjers bieden maar op één manier kan worden uitgelegd. Gletsjers kunnen immers niet liegen? Maar is dat wel waar? Vijfentwintig jaar geleden bleken dode bomen de politiek wel voor het lapje te kunnen houden. De Nederlandse kamerleden die in de jaren tachtig op excursie gingen naar de bossen op de Veluwe, zagen dennen zonder naalden en waren snel overtuigd van de vernietigende effecten van de zogeheten zure regen. Tijdens het daaropvolgende parlementair

debat over de *Notitie betreffende verzuring* refereerden de kamerleden meermalen op emotionele wijze aan de stervende bomen die zij van dichtbij hadden waargenomen. Wat zij niet hadden gezien, waren de springlevende bomen die dikwijls slechts honderd meter verderop stonden. Het doel van de organisator van de excursie was bereikt: zure regen leefde onder de kamerleden. Het was niet langer een ongrijpbare beleidskwestie, maar een probleem dat kon worden gezien, ervaren en aangeraakt (Hajer, 1995, p. 209).

Een derde voorbeeld. Ooit werd de auto in sommige kringen beschouwd als de oplossing voor een milieuprobleem waar stedelingen toen veel last van hadden: paardenpoep op straat. De auto was inderdaad de ideale oplossing, maar had zo zijn eigen problematische uitstoot: fijn stof. Fijn stof is voor het blote oog onzichtbaar, maar alleen al in Nederland de oorzaak voor het vroegtijdige overlijden van duizenden mensen. Veroorzaakte paardenpoep nog duidelijk zichtbare overlast, fijn stof wordt pas zichtbaar door tussenkomst van experts – en hun schattingen over het aantal slachtoffers lopen ver uiteen.

Deze drie voorbeelden maken iets duidelijk over milieuproblemen in het algemeen, en over de milieuproblemen waar de maatschappij nu mee te maken heeft in het bijzonder.

Milieuproblemen zijn altijd sociale constructies. Dat betekent niet dat er geen fysieke veranderingen plaatsvinden in het milieu waarin wij leven, of dat die veranderingen op zichzelf sociale constructies zouden zijn. Bomen en gletsjers zijn aan te raken en waarneembaar, maar 'de natuur', 'het milieu' en daarmee ook 'de milieuproblematiek' zijn dat niet. Het zijn abstracte concepten die uitsluitend begrepen kunnen worden via representaties in taal, cijfers en beelden. Zo dient het smeltproces van de gletsjers in Montana als symbool voor een door mensen veroorzaakt broeikaseffect; het is een ingang om een abstract probleem (klimaatverandering) tastbaar en begrijpelijk te maken. Hetzelfde geldt natuurlijk voor het gebruik van de metafoor van het broeikaseffect, dat de weinig onrustbarende omschrijving van klimaatverandering verandert in iets dat zorgwekkend, ja zelfs verstikkend is. Net zo goed als dat het geval was voor zure regen bij de stervende dennen.

Het feit dat het milieu uitsluitend indirect valt waar te nemen, betekent dat er geen absolute, objectieve definities van bestaan. Datzelfde geldt voor de zaken die worden ervaren als milieuproblemen. De paardenpoep zou bijvoorbeeld in het geheel niet problematisch zijn geweest wanneer het in een weiland had gelegen. Of iets als vervuilend wordt beschouwd, hangt niet af van de intrinsieke eigenschappen van de stof zelf, maar van de omgeving waarin die stof zich bevindt. De antropologe Mary Douglas heeft dat verschijnsel heel mooi benoemd toen zij vervuiling definieerde als *matter out of place* (Douglas, 1966). De na-

tuur is veranderlijk maar soms vinden wij die verandering problematisch. Haar definitie volgend kunnen we discussies over natuur, milieu en klimaat alleen begrijpen als discussies over de sociale orde. Het is immers die sociale orde die bepaalt wanneer iets 'out of place' is. Ergo: wie iets zegt over vervuiling doet altijd ook een normatieve uitspraak over hoe de omgeving er uit hoort te zien.
Bij de milieuproblematiek doet de manier waarop problemen worden gedefinieerd ertoe. Gedurende de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw werd luchtvervuiling bijvoorbeeld beschouwd als een stedelijk probleem. De metingen van de luchtkwaliteit waren dan ook geconcentreerd in de steden; daar lag tenslotte het (volksgezondheids)probleem en waarom zou je de luchtkwaliteit op het platteland meten als smog een uitsluitend stedelijk probleem is? Om twintig jaar later het onderwerp zure regen op de politieke agenda te kunnen krijgen, moest dus eerst de gevestigde zienswijze ('luchtvervuiling is een probleem van stedelijke volksgezondheid') worden doorbroken (Hajer, 2005, p. 303). Toen het bos eenmaal met luchtverontreiniging in verband werd gebracht had de definitie een sturende functie: de stervende bomen werden begrepen door de metafoor van zure regen (in plaats van zure depositie) en daarom zocht men de oplossingen ook in die richting (elektriciteitscentrales die SO^2 uitstootten). Jaren later bleek de bomensterfte in Nederland hoofdzakelijk te wijten aan de ammoniakemissies van nabijgelegen varkensboerderijen – een oorzaak waaraan niemand meer gedacht had door de focus op regen.
Probleemdefinities zijn met andere woorden van invloed op de oplossingsrichtingen die worden gezocht en daarmee op de manier waarop institutionele praktijken worden gestructureerd. Wie in de jaren zeventig een dode den zag, schreef het sterven van de boom waarschijnlijk toe aan natuurlijke oorzaken: ouderdom, harde wind et cetera. Maar op het moment dat 'zure regen' een erkend probleem is, kijkt hij hoogstwaarschijnlijk op een heel andere manier naar diezelfde boom. Plotseling is de dood van de boom te wijten aan vervuiling en daarmee een politiek probleem, dat door instituties moet worden aangepakt. Als een probleemdefinitie voldoende aanslaat, kan dat dus leiden tot politieke claims en daarmee tot veranderingen in al bestaande instituties, of tot de oprichting van nieuwe. Wanneer in het publiek debat een bepaald discours eenmaal geïnstitutionaliseerd is, heeft dat vervolgens een zelfversterkende werking, zodat probleemdefinities vanzelfsprekend en 'natuurlijk' (!) lijken te zijn. De definitie van luchtvervuiling als een stedelijk probleem beïnvloedt de praktijk van de verantwoordelijke institutie – metingen vinden uitsluitend plaats in stedelijk gebied – en daarmee de observaties van de institutie. Als luchtkwaliteit op het platteland niet wordt gemeten, worden veranderingen in die luchtkwaliteit niet snel opgemerkt en blijft luchtvervuiling voor beleidsmakers een stedelijk probleem. Met andere woorden: probleemdefinities kunnen nieuwe

wegen openen (wanneer iets als politiek probleem beschouwd wordt biedt dit mogelijkheden voor mobilisatie en institutievorming), maar brengen tegelijkertijd onvermijdelijk beperkingen met zich mee (zaken die niet te verenigen zijn met de probleemdefinitie, worden maar moeilijk opgemerkt).
Dat brengt ons bij een volgend kenmerk. Discussies over milieuproblematiek zijn verbonden met vragen over verantwoordelijkheden, maar ook met toekomst- en ideaalbeelden en daarmee met het voortdurende debat over hoe de samenleving eruit hoort te zien. De smeltende gletsjer in Montana verscherpt niet een beperkte discussie over klimaatverandering, maar een veel breder debat over de levenswijze van de Amerikanen. De stervende dennen op de Veluwe werden niet gezien als een incidenteel, natuurlijk verschijnsel, maar als onderdeel van een veel groter fenomeen: stervende bossen. Daarmee werd het plotseling een structureel probleem met grote politieke lading. Als de bomen slachtoffers zijn van de geïndustrialiseerde maatschappij, dan moeten er immers ook daders zijn en daders dienen gecorrigeerd te worden (Hajer, 2005, p. 299).
Verandering van de natuur door menselijk handelen is al eeuwenlang een politiek beladen thema (zie bijvoorbeeld Schama, 1998; Marsh, 1965). In de tweede helft van de twintigste eeuw is daar echter een nieuw element bijgekomen: de instituties van de geïndustrialiseerde maatschappij zien zich geconfronteerd met de mogelijkheid om door besluitvorming het leven op de gehele planeet te vernietigen (Beck, 1997, p. 59). Socioloog Ulrich Beck gebruikt het concept risicosamenleving om aan te duiden dat de maatschappij in een fundamentele crisis van de modernisering is beland. De moderne technologie veroorzaakt voortdurend wereldwijde, langdurige risico's, maar er zijn geen instituties die deze risico's kunnen reguleren. Sterker nog, de conventionele politiek heeft de risico's gelegitimeerd als onvermijdelijk element van economische ontwikkeling, maar is niet meer in staat om de gevaren te controleren en neemt daarom steeds vaker haar toevlucht tot symboolpolitiek.
De wetenschap is niet in staat om een eenduidig antwoord te geven op risicovragen en kan daarom evenmin gezaghebbend spreken; kennis over moderne milieuproblemen is vaak onvolledig en doorgaans onzeker. Het gevolg is een 'georganiseerde onverantwoordelijkheid', die de nieuwe risico's niet alleen fysiek, maar vooral ook sociaal explosief maakt. Becks redenering is: wanneer de overheid veiligheid belooft en er blijken plotseling toch slachtoffers te vallen zonder dat er één duidelijke actor als verantwoordelijke kan worden aangewezen, dan leidt dit tot een verlies aan vertrouwen in de gevestigde instituties.
Terwijl de overheid er niet in slaagt om een oplossing te bieden voor milieuproblemen, zijn nieuwe vormen van politiek ('subpolitiek') in opkomst. Het zwaartepunt van politiek handelen verschuift daarmee naar plaatsen die traditioneel als apolitiek worden beschouwd. Steeds meer belangrijke beslissingen

worden niet genomen in Den Haag, maar in laboratoria, wetenschappelijke fora en via de maatschappelijke definities van problemen (Hajer & Schwarz, 1997, p. 13). De overheid is daarmee slechts één van de spelers binnen het milieubeleid, zij het een met een bijzondere rol.
Maar in hoeverre gaat de these van georganiseerde onverantwoordelijkheid op voor het Nederlands milieubeleid? Wat is de rol van de overheid, wetenschappers en andere maatschappelijke actoren, en hoe zijn die rollen in de loop der tijd veranderd? En welke vragen roept dat op uit democratisch oogpunt?

11.1 Beknopte geschiedenis van het milieubeleid

11.1.1 Grenzen aan de groei – milieubeleid 1970-1982

De eerste Nederlandse milieuwetgeving is ouder dan vaak wordt gedacht en dateert al uit het tijdperk van de industrialisering. Het gaat dan om stedelijk hygiënebeleid; zo stelden het Fabrieksbesluit uit 1824 en de Hinderwet uit 1875 al eisen vast waaraan fabrieken moesten voldoen, wilden zij een vergunning krijgen. In de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstaat er echter een nieuw concept van milieuproblematiek en beleid om die problematiek te beteugelen, waarbij de natuurwetenschap een belangrijke rol speelt. Vóór die tijd werd het woord milieu alleen gebruikt om de leefomgeving van dieren en planten aan te duiden. Maar wanneer de negatieve gevolgen van de industriële groei steeds beter zichtbaar worden in termen van stank, geluidshinder en waterverontreiniging verschuift de betekenis naar de fysieke leefomgeving van de mens. De publieke aandacht voor dit onderwerp staat niet op zichzelf, maar sluit aan op een meer fundamenteel debat over de waarde van economische groei en de materialistische waarden van de consumptiemaatschappij (WRR, 2003, p. 27-28).
Twee publicaties spelen een sleutelrol bij de plotselinge aandacht voor het milieu. In 1962 waarschuwt de Amerikaanse wetenschapper en bestsellerauteur Rachel Carson in *Silent Spring* voor de gevolgen van het gebruik van pesticiden. De indringende beelden die zij schetst (een lente zonder vogels, pesticiden in moedermelk) zorgen dat het boek grote weerklank krijgt. In 1972 brengt de Club van Rome het rapport *Limits to growth* uit. Het rapport schetst het milieuprobleem als een mondiale crisis en suggereert op neo-Malthusiaanse wijze dat voortzetting van de exponentiële groei binnen honderd jaar zal leiden tot een ernstig tekort aan natuurlijke hulpbronnen. Het rapport richt zich op regeringsleiders en nationale elites met de boodschap dat de milieucrisis voorkomen kan worden door middel van zorgvuldig, op de nieuwste wetenschappelijke inzichten gebaseerd beleid en hiërarchisch management (Hajer, 1995, p. 84 en verder).

Limits to growth slaat wereldwijd aan en wordt in Nederland bijzonder populair. Dat is geen wonder, want de zorgen over het milieu zijn hier groot. De apocalyptische boodschap ('Ramp bedreigt wereld', kopt het NRC) valt dan ook in vruchtbare aarde. In de loop van het decennium 1970-1980 worden maar liefst tussen de 600 en 700 milieuactiegroepen opgericht op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Deze zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën, naar gelang de strategieën die ze volgen (Cramer, 1989, p. 105 en verder):
- groepen die de nadruk leggen op het beïnvloeden van regeringsbeleid (bijvoorbeeld de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee; Stichting Natuur en Milieu);
- groepen die de nadruk leggen op het mobiliseren van het brede publiek (bijvoorbeeld Vereniging Milieudefensie; Aktie Strohalm);
- groepen die de nadruk leggen op het ontwikkelen van alternatieve leefwijzen (bijvoorbeeld De Kleine Aarde).

Groepen als Aktie Strohalm en De Kleine Aarde vertegenwoordigen een heel wat fundamenteler kritiek dan het technocratische *Limits to growth*. Deze organisaties pleiten voor een herziening van de maatschappelijke prioriteiten en een herwaardering van de natuur en kleinschalige leefwijzen. Ze passen daarmee binnen de trend van de flowerpowerbeweging, die onder andere wordt gekenmerkt door pleidooien voor democratisering, gezond voedsel en een hechtere relatie met de natuur.
In reactie op de maatschappelijke bezorgdheid ontdekken ook de politieke partijen milieu als thema. Sinds de Hinderwet uit 1875 was er geen nieuwe milieuwetgeving meer ontwikkeld, maar nu wordt er kort na elkaar een groot aantal nieuwe milieuwetten aangenomen (zie Keijzers, 2003, p. 27). De *Urgentienota* (1971) maakt duidelijk waar de prioriteiten liggen: het aanpakken van water-, lucht- en bodemvervuiling. Een gedeelte van die verantwoordelijkheid valt onder bestaande ministeries, maar voor het bestrijden van de milieuproblematiek als geheel acht men nieuwe instituties noodzakelijk. In 1971 wordt het Directoraat-generaal Milieuhygiëne opgericht. Om het nieuwe DG van de nodige kennis te voorzien worden het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Centrale Raad voor Milieuhygiëne (CRM: later opgegaan in de VROM-raad) opgericht. De CRM bestaat uit vertegenwoordigers van lagere overheden, maatschappelijke organisaties en deskundigen. Het RIVM ontstaat uit een fusie tussen drie organisaties op terreinen als afvalverwerking en drinkwatervoorziening (WRR, 2003, p. 30).
Het DG Milieuhygiëne ressorteert een decennium onder het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, alvorens in 1982 te verhuizen naar het huidige ministerie van VROM. Milieuproblematiek wordt aanvankelijk namelijk

nadrukkelijk benaderd als een bedreiging voor de volksgezondheid. Die optiek rechtvaardigt een top-down, legalistische benadering, waarbij niet of nauwelijks met belanghebbenden overlegd wordt. De *Brede Maatschappelijke Discussie rond Kernenergie* (1981-1984), is een voorbeeld van deze aanpak. Kernenergie – die na de oliecrisis van 1973 door overheden wordt beschouwd als een cruciale energiebron – leidt tot een ongekende maatschappelijke controverse. De grootschalige demonstraties zijn zelfs een bedreiging voor de legitimiteit van de regering. Dat vormt de aanleiding voor het instellen van een breed maatschappelijk debat – op dat moment een bijzonder innovatief instrument. De uitkomst van het debat – de grote meerderheid van de Nederlanders is tegen kernenergie – krijgt echter op geen enkele wijze doorwerking in het beleid. Begrijpelijkerwijs leidt dit tot woede bij het publiek en bij de milieuorganisaties in het bijzonder (Leroy & Van Tatenhove, 2000, p. 170).
Ook in het milieubeleid zelf leidt de top-downbenadering tot conflicten. Doordat de stakeholders niet worden betrokken bij de beleidsontwikkeling en besluitvorming, hebben ze maar weinig begrip voor de risico-inschattingen en voor de maatregelen die de overheid wil nemen. Daarnaast leidt de gefragmenteerde wijze waarop het Nederlandse milieubeleid geïnstitutionaliseerd is tot problemen. Milieuproblemen worden vaak heen en weer geschoven van het ene beleidsveld naar het andere, omdat een oplossing voor het ene milieuprobleem vaak tot problemen leidt in een ander milieudomein. De geringe coherentie tussen de verschillende milieuwetten maakt het bovendien gemakkelijk om de regels te ontduiken (Keijzers, 2003, p. 30).

11.1.2 *Zorgen voor morgen – milieubeleid 1982-1989*

Wanneer Pieter Winsemius in 1982 als minister van VROM het milieubeleid onder zijn hoede krijgt, is het voor hem daarom allereerst van belang om de fragmentarisering tegen te gaan. Daarbij moet hij VROM zien te positioneren ten opzichte van de andere instanties die zich bezighouden met het milieu. Winsemius' strategie bestaat uit verschillende elementen: hij introduceert een tweesporenbeleid, managementmodellen en nieuwe doelen als verinnerlijking (Van Tatenhove & Goverde, 2000, p. 50).
Het tweesporenbeleid probeert niet alleen (reactief) de effecten van milieuproblemen aan te pakken, maar ook (proactief) de bron van die milieuproblemen. Dit tweede spoor bestaat uit een meer open onderhandelingsproces, met ruimte voor de inbreng van stakeholders. Op het moment van de komst van Winsemius heerst er binnen het departement pessimisme over de mogelijkheden om ook maar iets aan het milieuprobleem te doen. Door het introduceren van eenvoudige managementmodellen en door het milieubeleid in te perken

tot niet meer dan vijf thema's en acht doelgroepen hoopt Winsemius het milieubeleid weer grijpbaar te maken. Deze strategie past goed binnen de op dat moment heersende beleidsoriëntatie van een terugtredende overheid, die het aan het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld overlaat om hun verantwoordelijkheden te nemen.
In de voorgaande jaren was het milieuprobleem voorgesteld alsof de samenleving op het randje van de ecologische afgrond balanceerde en er een haast militaire aanpak nodig zou zijn om de crisis te bezweren. Maar volgens de verinnerlijkingsgedachte van Winsemius is de milieuproblematiek weliswaar serieus, maar wel degelijk overkomelijk – ook al een manier om het milieubeleid grijpbaarder en aantrekkelijker te maken. Hij pleit daarom voor een veel gematigder aanpak, waarbij rekening gehouden wordt met de belangen van de industrie. Volgens deze opvatting hoeven milieu en economische ontwikkeling – mits goed gemanaged – niet onverenigbaar te zijn (Hajer, 1995, p. 189).
In dit verband dienen twee publicaties genoemd te worden. In 1987 publiceert de zogeheten Brundtland-commissie het invloedrijke VN-rapport *Our common future*. Dit rapport introduceert wereldwijd het concept 'duurzame ontwikkeling': *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* (WCED, 1987, p. 43). In Nederland volgt in 1988 het RIVM rapport *Zorgen voor morgen*. Beide rapporten schilderen de milieuproblematiek af als een structurele crisis, maar benadrukken tegelijkertijd dat een oplossing bereikbaar is. Het concept duurzame ontwikkeling suggereert dat het aanpakken van milieuproblemen hand in hand kan gaan met economische groei.
Het maatschappelijk urgentiebesef is in deze periode toch al groot, mede naar aanleiding van de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl (1986). Het plan *Zorgen voor morgen* zet het gevoel van crisis echter extra aan en werkt daardoor als katalysator voor nieuw milieubeleid. In reactie op *Zorgen voor morgen* wordt in 1989 het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 1) uitgebracht. Het NMP 1 is een strategisch beleidsplan; het doel is om vóór 2010 een duurzame ontwikkeling te bereiken. Bedrijven, instellingen en burgers worden aangesproken op hun milieuverantwoordelijkheid en convenanten worden een belangrijk beleidsinstrument. Milieueffecten moeten daartoe wel zichtbaar zijn; er worden regels ontwikkeld voor informatieverschaffing, bijvoorbeeld in de vorm van certificaten. Voor zichzelf ziet de overheid de rol van toezichthouder en regisseur weggelegd (WRR, 2003, pp. 34-35).
De overheid wekt overigens een schijn van grotere eenheid dan terecht is. Het nieuwe ministerie van VROM moet haar plaats tussen de overige ministeries bevechten. Er ontstaan bijvoorbeeld confrontaties met het ministerie van Landbouw en Visserij, dat in 1986 de beleidsterreinen natuurbescherming en open-

luchtrecreatie krijgt toebedeeld. Deze taken conflicteren met de traditionele rol van dat ministerie als belangenbehartiger van de boeren. Het ministerie van LNV staat in een ongemakkelijke spagaat tussen landbouw- en natuurbelangen, waarbij de laatste doorgaans het onderspit delven. Wanneer het ministerie van VROM in interdepartementaal overleg steeds nadrukkelijker de milieuproblemen aan de orde stelt die de landbouw veroorzaakt, leidt dat tot conflicten.
Ook met het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden zware onderhandelingen gevoerd over het eerste NMP. De conflicten hebben niet zozeer betrekking op de analyse van de milieuproblematiek – waarover in grote lijnen consensus bestaat – maar over de concrete maatregelen die per beleidsterrein genomen moeten worden. Pogingen om coalitiepartners te vinden binnen de andere departementen hebben weinig succes (Van Tatenhove & Goverde, 2000, p. 54). In de strijd om haar positie te versterken krijgt VROM steun van haar eigen adviesraden, maar ook uit onverwachte hoek: de milieubeweging. Terwijl deze het DG Milieuhygiëne aanvankelijk nog relatief vijandig gezind was, laat ze die scepsis nu varen. Dit is een sterke machtsbron voor VROM, want de aanvankelijk amateuristische milieugroepen zijn geprofessionaliseerd en hun expertise vormt een belangrijke bron van beleidsinformatie (ibidem, p. 53; Cramer, 1989, p. 113).

11.1.3 *De uitvoering van our common future – milieubeleid 1989-1999*

Het duurzame ontwikkelingsdiscours krijgt in 1992 een grote stimulans door de VN *Earth Summit*, die in Rio de Janeiro wordt gehouden. De conferentie, waar niet alleen regeringsleiders maar ook vele maatschappelijke groeperingen aanwezig zijn, stimuleert het gevoel dat de ecologische crisis een mondiaal probleem is en de hele wereld 'in hetzelfde schuitje' zit. Dit is de aanleiding voor het opstellen van een ambitieuze Agenda 21, met langetermijndoelen op het gebied van armoedebestrijding en milieu (Fischer & Hajer, 1999, p. 1). Optimisme overheerst.
In Nederland vormen het tweede en derde Milieubeleidsplan (1993 en 1998) een versterking van de open stijl die in de jaren tachtig was ingezet. De formulering en implementatie van milieubeleid is in toenemende mate de uitkomst van onderhandelingen tussen private en publieke partijen. Convenanten, financiële en informatieve instrumenten (zoals de milieueffectrapportage) staan centraal in het instrumentarium. Wat betreft beleidsdoelen ligt de nadruk op het verbeteren van eco-efficiency en de effectiviteit van de beleidsimplementatie. Een tweede kenmerk van deze periode is decentralisatie: gemeentes en provincies krijgen meer beleidsvrijheid om hun eigen doelen te stellen op het gebied van

bodemkwaliteit, geluidsoverlast en veiligheid. Voorheen werden dergelijke doelen uniform vastgesteld op nationaal niveau (WRR, 2003).
Het NMP 3 signaleert dat een aantal problemen moeilijk op te lossen valt. Daar zijn verschillende oorzaken voor: de aanpak van het probleem levert onvoorziene moeilijkheden in de uitvoeringsfase op; de betreffende doelgroep is moeilijk bereikbaar, waardoor convenanten niet haalbaar zijn; het probleem staat in tijd of ruimte op grote afstand van de bevolking; de oplossing van het probleem vraagt om een structurele doorbreking van consumptie- en productiepatronen. Bovendien is er het gevaar dat de eerder behaalde milieuwinst ingehaald wordt door volumegroei, veroorzaakt door bevolkingsgroei en geïntensiveerde economische ontwikkeling. Het plan pleit daarom voor een versterking van de gedrags- en institutionele elementen in de perceptie van milieuproblematiek (WRR, 2003, p. 40).
Inmiddels is er een cruciale speler bijgekomen: de Europese Unie. De eerste Europese milieurichtlijn wordt al in 1959 opgesteld. In reactie op het rapport van de Club van Rome besluiten de Europese regeringsleiders in 1972 tot een gemeenschappelijk milieubeleid, een voornemen dat zich vertaalt in vierjarige milieuactieprogramma's. Een werkelijk stevige juridische basis voor een Europees milieubeleid wordt gelegd in 1987 – Europees jaar van het Milieu – wanneer de Europese Akte milieu erkent als een formele doelstelling van de Europese Gemeenschap. Het Verdrag van Amsterdam (1997) plaatst de doelstelling duurzame ontwikkeling vervolgens op gelijke institutionele hoogte als de doelstelling economische en sociale vooruitgang (VROM-Raad, 1999, p. 22).

11.1.4 *Milieu, nu even niet – Milieubescherming 2000 tot heden*

In 2001 verschijnt het vierde Nationaal Milieubeleidsplan. Dit plan is geen standaard milieubeleidsplan; het is namelijk geen vervanger van het voorgaande plan, maar een aanvulling erop. Het NMP 4 onderscheidt zeven grote milieuproblemen voor de toekomst: biodiversiteit, klimaatverandering, overexploitatie van natuurlijke bronnen, bedreigingen van de gezondheid en externe veiligheid, aantasting van de leefomgeving en mogelijk onbeheersbare risico's die voortkomen uit nieuwe technologieën. Voor de eerste drie van deze problemen is een ingrijpende aanpak nodig, waarmee het concept transitiemanagement geïntroduceerd wordt. Hiermee wordt bedoeld dat voor de aanpak van die problemen technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele veranderingen noodzakelijk zijn, die vervolgens op elkaar moeten inwerken en elkaar versterken (NMP 4 2001, pp. 74-75).
Om die veranderingen te bewerkstelligen, stelt het NMP 4 een andere overheidsrol voor dan in de jaren daarvoor gebruikelijk was. Het plan pleit voor

een kritische evaluatie van het gebruik van convenanten en voor een herwaardering van minder op samenwerking georiënteerde sturingsinstrumenten, zoals gebods- en verbodsbepalingen. Dit geldt in het bijzonder op het gebied van gezondheids- en veiligheidsbelangen. Anderzijds wordt de horizontale benadering niet helemaal in de kast gezet; het arsenaal aan marktconforme instrumenten dient te worden uitgebreid met verhandelbare emissies (WRR, 2003, p. 48).
Transitiemanagement past binnen het idee dat de technocratische benadering op haar grenzen gestuit is. Volgens het NMP moet deze benadering worden aangevuld met aandacht voor de institutionele context van milieuproblemen en voor de heersende consumptie- en productiepatronen. Dat impliceert een heroriëntatie voor het ministerie van VROM. Het betekent namelijk dat VROM een coördinerende rol krijgt, terwijl de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het betreffende onderwerp de transitie moeten 'trekken'. De invulling van een dergelijke coördinerende rol roept meer vragen en onduidelijkheden op dan alleen VROM's verantwoordelijkheden voor het milieubeleid op kleinere schaal en kortere termijn. Ook vraagt het om een goede communicatie over het milieubeleid in de richting van de burgers – iets wat op dit moment problematisch lijkt.
VROM is niet de enige overheid die op de grenzen van een technocratische benadering stuit. Ook de lagere overheden, die belast zijn met de uitvoering en handhaving van het milieubeleid, hebben met dit probleem te maken. De bestaande regelgeving blijkt vaak moeilijk te handhaven, en dit wordt nog lastiger doordat het ambtelijk apparaat kampt met grote capaciteitsproblemen en een gebrek aan expertise. Doordat milieuafdelingen doorgaans een zwakke partij zijn wanneer het gaat om plaatselijke economische ontwikkelingen, blijft er voor hen weinig anders over dan zich te beroepen op de bestaande wetgeving. Het gevolg is een slecht imago; ze worden vaak beschouwd als afdelingen die niet bereid zijn om mee te denken, en uitsluitend ontwikkelingen blokkeren (VROM-Raad, pp. 64-67).
Het ministerie en de lokale autoriteiten hebben het des te moeilijker doordat de politieke aandacht voor het milieu op mondiaal en nationaal niveau op een dieptepunt is beland. Wereldwijd is het optimisme dat na 'Rio' overheerste, verdwenen toen in 1997 bleek dat geen enkele belofte van Agenda 21 was waargemaakt. Ook de perikelen rond het Kyoto-protocol helpen niet om het vertrouwen in het milieubeleid te stimuleren. Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van dit verdrag uit 1997, dat een eerste stap moest zijn in het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. De Verenigde Staten, mondiaal de grootste energieconsument wilde zich hier echter vanaf het begin niet aan committeren (althans niet op federaal niveau) en in 2006 maakt ook Canada bekend te twijfelen. Milieu – gezien het langetermijnkarakter toch al een ingewikkeld politiek thema – wordt door ontwikkelingen

als deze een nog minder aantrekkelijk profileringspunt voor politieke partijen.
In de context van de kabinetten-Balkenende lijkt milieu vooral vaak besproken te worden als belemmering voor economische ontwikkeling. Staatssecretaris Van Geel van milieu typeerde het beleid van het tweede kabinet Balkenende zelfs eens als 'milieu: nu even niet', en het ministerie van LNV richtte een *taskforce economie* op, om zijn beleidsontwikkeling beter te doordenken op economische gevolgen. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of er sprake is van een werkelijke beleidswijziging of dat de afweging tussen milieu en economie nu vooral explicieter wordt gemaakt, waar die eerder meer verborgen bleef (VROM-Raad, 2006, p. 62).
Op het niveau van de kennisorganisatie van het milieubeleid vinden in deze periode enige wijzigingen plaats. Het RIVM wordt intern verzelfstandigd en functioneert vanaf 1 januari 2004 als een agentschap. Het Milieu- en Natuurplanbureau, voorheen onderdeel van het RIVM, is vanaf 1 mei 2005 een zelfstandig planbureau en staat daarmee op hetzelfde niveau als het SCP, CPB en RPB.
Recentelijk lijkt de rol van de nationale overheid in het milieubeleid weer vaker onderwerp van debat te worden. In 2006 publiceert het MNP de zesde Nationale Milieuverkenning, met een looptijd tot 2040. Het planbureau concludeert dat er nog veel milieuwinst valt te boeken door de inzet van technologie en internationale samenwerking. De combinatie van een sterke nationale overheid en veel internationaal milieubeleid zou kunnen leiden tot een afnemende milieudruk. Bij meer marktwerking ontstaat echter opnieuw een koppeling tussen economische groei en milieudruk. De vraag hoe de leidende rol van de overheid in milieubeleid invulling hoort te krijgen in de context van een afnemend maatschappelijk draagvlak, komt eveneens op scherpe wijze terug tijdens de kamerbehandeling van Van Geels Toekomstagenda Milieu.
Inmiddels is de verantwoordelijkheid voor het milieubeleid al in belangrijke mate verschoven naar Europees niveau. Belangrijke juridische beginselen als 'de vervuiler betaalt', het preventie- en het voorzorgsbeginsel zijn beter uitgewerkt in EU-verdragen dan in het Nederlands recht. Dit geldt vooral op het gebied van meer complexe problemen, maar ook waar het gaat om relatief beheersbare milieukwesties is de beleidsvrijheid van de nationale overheid intussen sterk ingeperkt.
Interessant is hier de confrontatie tussen twee verschillende beleidsstijlen. De Nederlandse overheid heeft als koploper weliswaar gepleit voor een stringent Europees milieubeleid, maar ging daarbij ten onrechte uit van de onderhandelbaarheid die het Nederlands beleid kenmerkt – met het 'korenwolfeffect' als gevolg. Zaken waarbij bouwplannen schipbreuk leden op de Europese normen voor luchtkwaliteit of de Habitatrichtlijn hebben veel media-aandacht gekregen. De EU heeft de aanpak van milieuproblematiek een impuls gegeven door re-

sultaat- in plaats van inspanningsverplichtingen op te leggen. Bovendien heeft zij een relatief strenge milieuwetgeving geharmoniseerd en zo een *level-playing field* voor het bedrijfsleven gecreëerd. Maar mede door de toetreding van nieuwe lidstaten lijkt nu verandering te komen in die rol. De roep om flexibiliteit, beleidsdifferentiatie en een versterking van het subsidiariteitsbeginsel maken de EU minder genegen om bindende milieuwetgeving in te stellen (VROM-Raad, 2006, p. 69).
Ook bij burgers is de aandacht voor het milieu niet meer wat ze geweest is. Men vindt milieuproblemen weliswaar nog steeds belangrijk, maar het heeft niet dezelfde urgentie als sommige andere beleidsdoelen van dit moment; veiligheid, vrijheid van meningsuiting en sociale en economische zekerheid. Mensen maken zich bovendien eerder zorgen over mondiale milieuproblemen dan over zaken die dichter bij huis spelen. Ze hebben doorgaans niet het idee dat ze zelf veel kunnen veranderen aan die problemen en beschouwen dat als een taak van de overheid, zonder dat ze zich zelf nog erg betrokken voelen bij het milieubeleid (ibidem, p. 48). Overigens is wel gesteld dat dit gerelateerd is aan de manier waarop over het milieu gepraat wordt; de discussie over mondiale milieuproblemen zou te ver afstaan van het dagelijks leven en mensen een gevoel van machteloosheid geven (zie bijvoorbeeld MacNaghten, 2003; MacNaghten & Urry, 1998).

11.2 Milieubeleid in het licht van de issue-attention cycle

De Amerikaanse politicoloog Anthony Downs stelde in 1972 in *Up and down with ecology. The issue-attention cycle* dat de publieke perceptie van veel crises een cyclus van vijf stappen doorloopt:

1. het pre-probleem stadium, waarin een onwenselijke situatie bestaat die nog niet door het publiek ontdekt is. Paradoxaal genoeg hebben er vaak al grote verbeteringen in de situatie plaatsgevonden, voordat het de aandacht van het publiek vangt en in het volgende stadium terechtkomt;
2. gealarmeerde ontdekking en euforisch enthousiasme over de mogelijkheden van de samenleving om het probleem aan te pakken;
3. de realisatie van de hoge kosten die gemaakt moeten worden om het probleem te kunnen aanpakken;
4. langzame afname van de intense publieke belangstelling;
5. het post-probleem stadium, dat verschilt van het pre-probleem stadium omdat de instituties die zijn opgericht om het probleem aan te pakken doorgaans blijven bestaan – zij het met een doorgaans veel te klein budget om nog werkelijk iets te kunnen doen aan het probleem.

Downs voorspelde dat ook de ecologische crisis deze cyclus zou doorlopen. Wel zou het langzamer gaan dan bij de meeste andere crises, onder meer door de ambiguïteit ervan, door het feit dat de problemen geweten konden worden aan een kleine groep vervuilers en door de mogelijkheden om vervuiling via technische middelen aan te pakken.
Inmiddels zijn de grenzen van die laatste twee factoren al enige tijd bereikt. De problemen die met technische middelen konden worden opgelost, zijn al 'beheersbaar' geworden. Wat nu rest zijn de onbeheersbare problemen. Voor vermindering van CO_2-uitstoot kan geen kleine groep van 'anderen' worden aangewezen; alleen Pim Fortuyn zag uitwijzing van asielzoekers als een reële optie om de files en bijbehorende uitstoot te verminderen. Het lijkt erop dat het milieubeleid, na de gealarmeerde ontdekking in de jaren zestig, de realisatie van de hoge kosten vooral vanaf de jaren tachtig en de afname van de intense publieke belangstelling in het post-Riotijdperk, nu toch echt in het post-probleem stadium beland is. Dat wil overigens niet zeggen dat het nooit meer iets wordt met het milieubeleid: een plotselinge crisis kan maken dat het milieu weer op de agenda komt. En die crisis kan, zoals wij hierboven al aangaven, ook prima worden geconstrueerd ('de gletsjers smelten!').

11.3 Het Nederlands milieubeleid: een kwestie van georganiseerde onverantwoordelijkheid?

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld in hoeverre de rollen van overheid, wetenschappers en maatschappelijke actoren in het milieubeleid in de loop der tijd veranderd zijn. Nu de contouren van dat beleid geschetst zijn, kunnen we een voorzichtige poging doen om die vraag te beantwoorden. Daarbij komt ook aan de orde wat de specifieke eigenschappen zijn van het Nederlands milieubeleid in vergelijking met andere landen.

11.3.1 De overheid

Laten we beginnen met de rol van de overheid. Is zij in de afgelopen decennia in staat geweest om een effectief milieubeleid te voeren of is zij uiteindelijk onmachtig om een antwoord te formuleren op de moderne milieuproblemen? De Nederlandse overheid ziet zichzelf graag als internationale koploper op milieugebied en besteedt er inderdaad relatief veel geld aan. Toch maakt ze haar ambities in de praktijk slechts ten dele waar. Terwijl Nederland dikwijls voorop liep wanneer het erom ging in internationaal verband milieudoelstellingen vast te stellen, blijkt het in de uiteindelijke uitvoering van die doelstellingen

inmiddels tot de middenmoot te behoren (zie bijvoorbeeld Van Muijen, 2000; Andersson & Mol, 2002).
De problemen met de beleidsuitvoering zijn deels te wijten aan het nog altijd fragmentarische karakter van het Nederlands milieubeleid. Het ministerie van VROM heeft geprobeerd om van milieubeleid een facetbeleid in plaats van een sectorbeleid te maken. Daarmee wordt bedoeld dat het milieubeleid niet als een apart beleidsterrein kan worden gezien, maar deel uitmaakt (een 'facet' is) van alle terreinen van het overheidsbeleid. Om die status te bereiken moet zowel de interne integratie (coherentie binnen de verschillende elementen van het milieubeleid) als de externe integratie (coherentie tussen het milieubeleid en de overige beleidsterreinen) voltooid zijn.
Er zijn diverse strategieën ingezet om het sectorale milieubeleid om te vormen tot een integraal duurzaamheidsbeleid en het fragmentarische karakter van de aanvankelijke institutionalisering te 'repareren'. Concepten als internalisering en duurzame ontwikkeling impliceren dat het milieubelang niet los kan worden gezien van bijvoorbeeld economische en sociale belangen en dat deze belangen in elke beslissing moeten worden meegenomen. Via het doelgroepenbeleid wordt direct onderhandeld met groepen die traditioneel onder andere ministeries vallen (zoals agrariërs of de industrie), om zo de interdepartementale (sectorale) machtsstrijd te omzeilen. Ook zijn de definities van 'milieuproblematiek' in de afgelopen decennia sterk verbreed en hetzelfde geldt voor het arsenaal aan beleidsinstrumenten (Van Tatenhove & Goverde, 2000, pp. 54-56).
Toch kan allerminst worden gesteld dat de transformatie naar een facetbeleid voltooid is of dat milieu- en economische belangen op werkelijk gelijkwaardige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Iedere krantenlezer kent de berichten over aanpassingen van de milieunormen op het moment dat er werkelijke botsingen met economische belangen ontstaan, denk bijvoorbeeld aan het dossier Schiphol. De overheid heeft in die zin haast onvermijdelijk een januskop, doordat zij verantwoordelijk is voor beide doelen, ook wanneer deze met elkaar conflicteren.
De crux van het discours over duurzame ontwikkeling is echter dat dergelijke conflicten niet hoeven op te treden, omdat milieubelang en economische ontwikkeling met elkaar verenigbaar zijn. Voor een dergelijke consensus wordt een prijs betaald in termen van het reflexieve potentieel van de milieupolitiek (Fischer & Hajer, 1999, p. 4). De meer fundamentele, culturele, kritiek op consumptie- en productiepatronen zoals milieubewegingen die in de jaren zeventig en tachtig nog uitten, is gaandeweg verdrongen naar de marges van het debat.[2] Het gevolg daarvan is dat er weliswaar veel milieuwinst is geboekt

bij problemen die door middel van technologie te beheersen zijn (zoals lucht- en waterkwaliteit, industriële emissies en afvalstoffen), maar dat er een aantal hardnekkige en steeds urgentere problemen overblijft, zoals bijvoorbeeld het broeikaseffect.[3] Oplossing van deze, vaak moeilijk waarneembare, problemen vereist structurele veranderingen van productie- en consumptiepatronen, zoals al in het derde Nationaal Milieubeleidsplan werd geconstateerd. Gegeven het probleem van collectieve actie dient de overheid hierin een belangrijke rol te spelen, die zij voorlopig niet weet waar te maken.
Een complicerende factor is dat veel van deze problemen grensoverschrijdend zijn en dus toch niet op nationaal niveau zijn op te lossen. Verantwoordelijkheden die voorheen bij de rijksoverheid lagen, zijn in belangrijke mate verschoven naar lagere overheden (in het bijzonder implementatie van milieubeleid) en de EU. Naar schatting is nu maar liefst 70 procent van de milieunormering afkomstig uit de EU (WRR, 2003, p. 54). Dergelijke cijfers kunnen de schijn wekken dat het milieubeleid bestaat uit een verzameling richtlijnen die van bovenaf worden opgelegd, maar die lineaire voorstelling van zaken zou te simpel zijn. Zo heeft Nederland in het verleden een relatief belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van veel milieuwetgeving op EU-niveau – dezelfde wetgeving waar het nu op dwingende wijze mee wordt geconfronteerd. En de dwingende Europese richtlijnen bieden juist lokale en nationale milieuorganisaties nieuwe politieke ingangen. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden om naar de rechter te stappen om bouwprojecten te toetsen aan EU-wetgeving zoals de Habitatrichtlijn. Milieubeleid is niet alleen een kwestie van *multi-level*, maar ook van *multi-actor governance* geworden. De nationale overheid heeft milieutaken gedelegeerd aan subnationale overheden (provincies en gemeenten) en verantwoordelijkheden afgestaan aan supranationale overheden (EU). En waar de overheid niet in staat is om oplossingen te bieden voor prangende milieuproblemen, werkt zij steeds vaker in netwerken samen met publieke en semi-publieke organisaties.[4] De stijl van besturen verandert daarmee ook; de nadruk op instrumenten op basis van dwang (gebods- en verbodsbepalingen) verschuift naar meer horizontale sturing, zoals convenanten.
Het grensvlak van deze twee verschuivingen geeft aanleiding tot conflicten. Eerder wezen we al op het verschil in beleidsstijl tussen de Nederlandse en de Europese overheid. Waar het Nederlandse beleid zich vaak richt op onderhandeling met maatschappelijke actoren, is het Europese beleidsmodel veel meer georiënteerd op (niet-onderhandelbare) handhaving. Maar er is nog een tweede probleem. Juist doordat het Nederlandse beleid zich heeft gericht op onderhandeling en consensusvorming met een veelheid aan maatschappelijke actoren, is ook het concept van wat onder 'natuur' verstaan wordt gaandeweg verbreed. Nederlands natuurbeleid richt zich niet meer uitsluitend naar de wetenschap-

pelijke criteria van waardevolle natuur, maar ook op bijvoorbeeld esthetische en instrumentele waarden. De Europese richtlijnen gaan juist wél uit van die strikt wetenschappelijke criteria – met het risico dat aangewezen gebieden voor een Europees ecologisch netwerk wel voldoen aan de Nederlandse natuurnormen, maar niet aan de Europese (Keulartz, Windt & Swart, 2004, p. 84).

11.3.2 *De rol van expertise*

Dat brengt ons bij de tweede veronderstelling die aan het begin van dit hoofdstuk werd genoemd. Bij een onmachtige overheid zou politiek steeds meer plaatsvinden op plekken waar je het niet verwacht, zoals in laboratoria, wetenschappelijke fora en de supermarkt. In hoeverre is die veronderstelling terecht voor het Nederlands milieubeleid en hoe zijn de rollen van wetenschappers en maatschappelijke actoren in de loop der tijd veranderd? Het eerste wat in antwoord op die vraag moet worden opgemerkt, is dat de rol van de wetenschap in de Nederlandse beleidstraditie van oudsher vrij groot is. Een wetenschappelijke, modelmatige onderbouwing van beleid vergemakkelijkt nu eenmaal de consensusvorming en pacificatie – belangrijke zaken voor een land met een traditie van corporatisme. De bewering dat een bepaalde probleemdefinitie of oplossingsrichting puur wetenschappelijk valt vast te stellen, is in de Nederlandse context dan ook lange tijd een machtig politiek instrument geweest. Het rapport van de Club van Rome sloeg in Nederland waarschijnlijk voor een deel zo aan doordat het grotendeels bestond uit wiskundige modellen, waarvan de objectiviteit voor leken moeilijk te betwisten viel (zie ook WRR, 2003, p. 28). Ook bij een RIVM-rapport als *Zorgen voor morgen* benadrukten zowel het instituut zelf als de verantwoordelijke bewindslieden het 'zuiver wetenschappelijke' karakter van de publicatie (maar vergelijk Hajer, 1995, voor een sterke relativering van deze claim).

De wetenschappelijke modellen uit dat rapport werden vrijwel integraal overgenomen voor beleidsdoeleinden in het NMP 1. Voor de latere milieubeleidsplannen geldt dat weliswaar in mindere mate, maar ook daarin blijven de wetenschappelijke analyses nog op vanzelfsprekende wijze doorwerken in het beleid.

Dat zou geen probleem zijn wanneer informatie over te verwachten feitelijke ontwikkelingen werkelijk gescheiden zou kunnen worden van politieke oordeelsvorming, zoals dit planmodel veronderstelt. In de praktijk is dat niet het geval. Toekomstmodellen zoals die waarmee het RIVM werkt, kennen onvermijdelijk een aantal onzekere factoren en ook aan de vormen en concepten waarin feiten worden gegoten liggen subjectieve keuzes ten grondslag. Die onzekerheid wordt echter lang niet altijd onderkend. Dat kan ertoe leiden dat

modellen als werkelijkheid worden aangenomen, waardoor andere mogelijke voorstellingen niet meer als beleidsrelevant worden beschouwd (WRR, 2003, p. 45). In dat geval vinden er binnen het RIVM al politieke keuzes plaats.

Ook de omgeving van het RIVM speelt daarbij een belangrijke rol. De samenleving verwacht immers nog altijd van de wetenschap dat zij onzekerheid wegneemt of op zijn minst reduceert. De politieke omgeving verlangt op korte termijn liefst eenvoudige antwoorden, die niet altijd op basis van wetenschappelijk bewijs te geven zijn. Onder druk daarvan kunnen wetenschappers overgaan tot het geven van 'pseudo-zekerheden' (RIVM, 2001, pp. 118-119). Het RIVM werd op pijnlijke wijze met deze dilemma's geconfronteerd, toen zij er in 1999 door een medewerker van werd beschuldigd een bedachte wereld te presenteren, die los stond van de realiteit. De milieurapporten van het instituut – in het bijzonder de jaarlijkse Milieubalans, graadmeter voor de toestand van het milieu – zouden te veel op modellen berusten en onvoldoende getoetst worden aan de werkelijkheid.

Juist bij de nieuwe, complexe milieuproblemen die nu de prioriteit hebben is echter doorgaans weinig zekerheid te bieden, aangezien er geen wetenschappelijke consensus bestaat over wat 'de werkelijkheid' is. In dit verband is overigens ook van belang dat het aandeel van de sociale wetenschappen in het milieubeleid sterk gegroeid is. Concepten als transitiemanagement besteden veel aandacht aan de maatschappelijke en institutionele verankering van de milieuproblematiek, maar juist die zijn moeilijk in harde cijfers te vatten. Gegeven de beperkte kenbaarheid van de nieuwe problemen heeft de stelling dat bepaalde ontwikkelingen 'zuiver wetenschappelijk' zijn vast te stellen veel van haar legitimerende kracht verloren. Maar dit wil niet zeggen dat expertise geen politieke betekenis meer heeft. Juist bij milieuproblemen waarover weinig wetenschappelijke overeenstemming bestaat is de manier waarop informatie wordt *geframed* vaak beslissend (Litfin, 1994, p. 190). Het gevolg is dat bij 'moeilijke' milieudossiers de verschillende betrokkenen hun eigen expertise aandragen en over elkaar heen vallen met tegenstrijdige rapporten. Problematisch hieraan is dat er een grote asymmetrie bestaat in de mate waarin actoren toegang kunnen krijgen tot wetenschappelijke kennis, en in de mate waarin zij die kennis effectief kunnen inzetten.

Toen er een netelig besluit moest worden genomen over het toestaan van gaswinning in de Waddenzee, werd hierover geen advies gevraagd aan de Raad voor de Wadden, ressorterend onder het ministerie van VROM. In plaats daarvan riep staatssecretaris Van Geel de commissie-Meijer in het leven. Die commissie kende een opmerkelijke samenstelling; voorzitter Meijer was ook voorzitter van de Mijnraad, die het ministerie van Economische Zaken adviseert over vergunningen voor het opsporen en winnen van delfstoffen. Bovendien