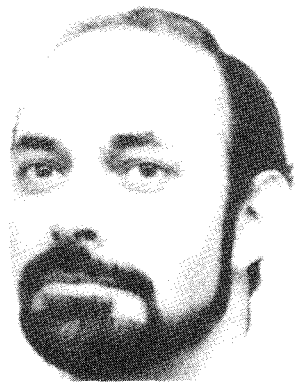


Prof. dr. R. Hoppe



## Politieke consequenties van de keuze voor duurzame ontwikkeling

*Leren van fouten is noodzakelijk voor een beleid van duurzame ontwikkeling. De publieke opinie moet daarbij betrokken worden. Zonder een goed geïnformeerde en leervaardige publieke opinie is in een democratie langdurig preventief beleid onmogelijk.*

Voor Vermaat is de maat vol! In zijn spraakmakende artikel in dit tijdschrift, 'De geur van groei', pleit hij voor een omkering van beleidsprioriteiten. Vuile groei zal plaats moeten maken voor duurzame ontwikkeling. Traditioneel sociaal-economisch beleid zal moeten wijken voor sanerend en preventief milieubeleid. Thans reeds omhelsde milieudoelen moeten worden aangescherpt en sneller gerealiseerd. Ondanks zijn kritiek op de economische theorie en de vigerende economische orde, meent Vermaat die doelen te kunnen bereiken met marktconforme beleidsinstrumenten. En ook het mee blijven doen in de internationale concurrentierace blijft een belangrijke randvoorwaarde.

Vermaat verheelt niet dat de omschakeling van groei naar duurzame ontwikkeling aanvankelijk een bitter medicijn is. Een kabinetsperiode, maar misschien ook wel tien jaar lang, betekent het geen stijging, wellicht zelfs een daling van de

materiële welvaart voor burgers - de lagere inkomensgroepen inclusief. Mede daarom, zo verwacht Vermaat, stelt zo'n radicale koerswijziging de politieke besluitvorming danig op de proef. Hij meent dat zo'n beleid alleen een slaagkans heeft indien het geschraagd wordt door een brede coalitie en een hecht sociaal akkoord.

### **Gerede twijfel**

Is de voorbereiding en uitvoering van deze koerswending inderdaad simpelweg een kwestie van mobilisatie van voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak? Vermaat zelf roept in zijn artikel gerede twijfel op en vraagt om na te denken over de politieke consequenties. Zo meldt hij dat SER en het kabinet-Lubbers III duurzame ontwikkeling in feite reeds tot beleidsdoelstelling hebben gekozen. Desondanks is er van een omslag in het sociaal-economisch beleid nog weinig te merken. De aloude sociaal-economische doelen en de bekende korte-termijn belangen blijken nog steeds sterker. De vraag lijkt te zijn: (1) **Kan de Nederlandse politieke democratie en**

---

Prof. dr. R. Hoppe is hoogleraar Bestuurskunde in het bijzonder organisatiekunde en organisatie-sociologie aan de Universiteit van Amsterdam.

### **overleconomie een hardnekkig volgehouden preventief beleid voor duurzame ontwikkeling voeren?**

Maar Vermaat plaatst nog veel fundamentele vraagtekens. De indicatoren voor economische groei waarmee we al sinds jaar en dag economisch beleid maken, deugen niet - of althans, niet meer. De economische theorie, in ieder geval haar toepassing, loopt achter. Ook de vigerende economische orde lijkt duurzame ontwikkeling geen serieuze kans te bieden. De bestaande opvattingen over eigendomsrechten, aldus Vermaat, staan genadeloze uitputting van in eigendom verworven zaken toe. Ook als het gaat om inmiddels zeer schaarse 'goederen' als schoon water, niet-vervuilde lucht en bodem, enzovoort. Dus dient de economische orde op zulke essentiële punten als de definitie van eigendomsrechten aangepast te worden. De vraag lijkt te zijn: (2) **Kan (of wil?) de politieke democratie de economische orde veranderen?**

Maar niet alleen economische instituties schieten tekort, zegt Vermaat. Willen groei en duurzame ontwikkeling verenigbare doelen blijven (of worden?), dan zullen wetenschap en techniek tijdig de noodzakelijke 'schone' technologieën moeten aanleveren. Maar het geloof in heilzame wetenschappelijke en technologische vooruitgang heeft na twee wereldoorlogen en ettelijke (bijna-)milieucatastrofes een fikse deuk opgelopen. De vraag dringt zich op: (3) **Kan de politieke democratie de technologische ontwikkeling in goede banen leiden?**

Tenslotte signaleert Vermaat ook in het politieke vlak zelf beren op de weg. Op internationaal niveau ontbreken coördinatiestructuren tussen de machtigste landen om duurzame ontwikkeling op globaal niveau aan te pakken: (4) **Kan de politieke democratie de internationale markt en de uitdijende schaal van de milieuproblemen aan?** En op natio-

naal, Nederlands niveau stelt Vermaat de vraag of de politiek afwentelingsgedrag van berekenende burgers kan tegengaan en gerechtvaardigde verlangens van gedupeerden kan compenseren. De vraag lijkt te zijn: (5) **Hoe kan de politiek een langer durende periode van materiële teruggang of stilstand voor burgers aanvaardbaar maken?**

Op elk van deze vijf vragen naar de politieke consequenties van een beleid dat voorrang geeft aan duurzame ontwikkeling boven groei zal in de rest van deze bijdrage worden ingegaan.

### **Democratie en preventief beleid**

De historische ervaring rechtvaardigt scepsis over de vraag of een politieke democratie een langdurig vol te houden beleidsinspanning ter voorkoming van een toekomstige crisissituatie kan waarmaken. Het politieke debat over de vraag: 'Groeien of niet?' werd in ons land al eens eerder gevoerd in de eerste helft van de jaren zeventig. Destijds sprak men over nul-groei, negatieve groei of selectieve groei. Augustus 1974 publiceerden de wetenschappelijke staven van de (toen nog) drie christen-democratische partijen het rapport 'Gerede Twijfel'.

Daarin werd gesteld dat bij onzekerheid over de gevolgen van voortzetting van een beleid van ongebreidelde groei, voortaan een beheerst, genormeerd of selectief groeibeleid gevoerd moest worden. Groei zou dan geen beleidsdoel, maar een resultante van beleid mogen zijn: een neveneffect dat ons onverschillig kan laten. Maar kort daarna begonnen werkgevers en werknemers zich openlijk zorgen te maken over bedrijfscontinuïteit en werkgelegenheid. Prompt koos de toenmalige minister van Economische Zaken, drs. R. Lubbers, door het kabinet-Den Uyl belast met het ontwerpen van een Nota inzake de selectieve groei (Tweede Kamer, 1975-1976, 13955, nrs.

1-3), eerst voor een uitleg van 'selectieve groei' die teruggang in welvaart of stilstand van welvaarts groei weer uitsloot, en later voor een opsplitsing van 'selectieve groei' in twee aparte doelstellingen, te weten 'continuïteit' en 'selectiviteit'.<sup>1</sup>

## Milieubeleid is in de praktijk nog steeds meer gebaseerd op het schoonmaak- dan op het voorzorgprincipe

Een meer recent voorbeeld betreft het afvalbeleid. In theorie is men het over de prioriteiten snel eens:

1. voorkom het ontstaan van afval;
2. reduceer het toch ontstane afval;
3. hergebruik ontstaan afval binnen het productieproces;
4. hergebruik afval elders, buiten het productieproces;
5. verbrand afval, liefst met benutting van vrijkomende energie;
6. stort afval op beveiligde plaatsen.

Maar in een door de Landelijke Coördinatie Commissie Afvalbeleid in 1989 uitgebrachte studie die een 'ombouw' in het beleid aankondigt, gaat het in feite om een omgekeerde uitvoering van de theoretische prioriteiten: minder storten en veel meer verbranden, onder gelijktijdige bevordering van de 'prioriteiten' een tot en met vier. Meer in het algemeen: milieubeleid is in de praktijk nog steeds meer gebaseerd op het schoonmaak- dan op het voorzorgprincipe.<sup>2</sup>

Uiteraard zijn er wel voorbeelden van succesvol preventief beleid. Het defen-

sie- en met name het kernwapenbeleid is er een van. Maar hier golden bijzondere omstandigheden. Het werd ingezet in een periode waarin voor de meeste burgers de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog nog levendig in de herinnering stond. Door de internationalisering in verdragsvorm werd het bovendien gedeels onttrokken aan de binnenlandse publieke opinie. Ook de invoering van het vreedzaam gebruik van kernenergie zou beschouwd kunnen worden als succesvol preventief (energie-)beleid. Hier was het een 'expertocratie' die het beleid in feite onttrok aan normale toetsing aan de publieke opinie.

Met de betekenis van de publieke opinie is een oorzaak genoemd voor de zwakte van democratische systemen om preventief beleid te voeren. Zij kent nu eenmaal ook een machtscheiding volgens de tijdsdimensie: tussen de politieke macht van vandaag en die van morgen. Een verandering in de publieke opinie - ongeacht of die tot uiting komt in een referendum, verkiezingsuitslag, parlementaire meerderheid, of tussentijdse opiniepeiling - legitimeert beleidsverandering. Het uitstippelen van lange termijn plannen en het consequent uitvoeren behoort in een democratie niet tot de bevoegdheden van de wetgevende en de uitvoerende macht. Alleen grondwettelijke bepalingen - zoals bij politieke en sociale grondrechten - kunnen gewone meerderheden ervan weerhouden toekomstige beleidswijzigingen door te voeren.

Een tweede oorzaak dat democratieën vaak geen lang volgehouden preventieve beleidsinspanning aankunnen, ligt in de complexiteit van politiek omstrede vra-

- 1 R. Hoppe, *Economische Zaken schrijft een nota. Een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid*, VU Uitgeverij, (Amsterdam 1983) 129 e.v.
- 2 A.P. Oele, *Het rekverband van de samenleving*, Kok Agora (Kampen 1990) 96.

gen. Eenvoudig gezegd: alleen wanneer politieke keuzen zonder al te veel vereenvoudiging teruggebracht kunnen worden tot twee eenduidige alternatieven, werkt de meerderheidsregel vlekkeloos. Maar bij ingewikkelder kwesties met vele keuzemogelijkheden uit vele (combinaties van) alternatieven treden al gauw verschijnselen op als wisselende meerderheden, inconsistente preferentierangordes, wetgevende inertie en voortzetting van de politieke strijd tijdens de beleidsuitvoering. Het boven kort aangestipte afvalbeleid levert een voorbeeld. Uitbreiding van afvalverbrandings-capaciteit vergt een keuze ten aanzien van verbrandings-technologie. Zo'n keuze kan alleen economisch verantwoord gemaakt worden als men verzekerd is van een constante stroom van afval van een bepaalde omvang over een lange reeks van jaren. Maar het tegelijk voeren van een afvalpreventie- en -reductiebeleid schept juist onzekerheden over zo'n continue afvalstroom voor verbranding. En dit is dan nog maar een van de beleidsparadoxen van afvalbeleid waar een parlement waarschijnlijk nooit uitkomt.<sup>3</sup>

Natuurlijk zijn er remedies. Behalve door het onttrekken van een issue aan de publieke opinie door experts of internationale verdragen (denk bijvoorbeeld aan het zogenaamde 'Earth Charter' dat tijdens de UNCED te Rio de Janeiro op de agenda staat), kan de overheid door voorlichting en overtuiging proberen de publieke opinie te stabiliseren. Maar juist voor duurzame ontwikkeling zal dat weinig politieke meerwaarde opleveren. Het *issue* staat sinds de jaren zeventig goed aangeschreven. Zelfs voor radicale plannen zal brede steun in de publieke opinie zijn. Maar in de uitwerking zal die steun als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zoals op bijna elk beleidsveld, is er dan ook voor duurzame ontwikkeling nauwelijks meer sprake van een stabiele en bindende consensus. Politici en andere

beleidmakers zullen het moeten doen met tijdelijke steun voor delen van het beleid. Dat geldt hopelijk minder voor een passage in het regeerakkoord van een toekomstige brede coalitie; maar het geldt onverminderd voor het door Vermaat aanbevolen sociale akkoord.

Een tweede remedie ligt in het wettelijk voorschrijven van integrale planning op lange termijn. Met de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) zijn we in dit land die weg ingeslagen. Sommigen zien in die poging nog een 'experimenteel buitenboordmotortje'.<sup>4</sup> Anderen zien al weer tekenen van overregulering.<sup>5</sup> Hoe dit ook zij, integrale planning is een verdienstelijk en onmisbaar instrument; maar feilloos is het zeker niet. Het lost de coördinatieproblemen tussen sociaal-economisch en milieubeleid niet op. En ook het voor de toekomst duurzame karakter van het beleid zelf blijft onderhevig aan de wet van mening veranderen-de meerderheden.

Overigens is het de vraag of dit werkelijk zo ernstig is. Door onheilsprofeten en bevlogen milieuwetenschappers wordt het wel eens zo voorgesteld alsof kennis over ecologische samenhangen en de invloed van menselijk gedrag daarop al dermate ver is voortgeschreden dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid voorspellingen gedaan kunnen worden, op grond waarvan overheidsop treden niet slechts legitiem, maar zelfs geboden is. Maar wie de discussies tussen wetenschappelijke experts over bijvoorbeeld het broeikas-effect,<sup>6</sup> maar ook over onder- en bovengrenzen van aanvaardbare gezondheidsrisico's van

3 B. Wynne, *Risk Management and Hazardous Waste*, Springer Verlag (Berlijn 1987) 45 e.v.

4 D.J.W. Schoof, 'Milieubeleidsplanning bij lagere overheden', in: P. Glasbergen (red.), *Milieubeleid. Theorie en Praktijk*, VUGA (Den Haag 1989) 107.

5 Oele, t.a.p., 128.

6 Bijvoorbeeld *NRC Handelsblad* van 4 juni 1992, bijlage Wetenschap & Onderwijs.

vele chemische stoffen zelfs maar oppervlakkig volgt, weet dat de pretentie van zekere kennis overspannen is.<sup>7</sup> Daarnaast kunnen teveel onheilsprofetieën op de publieke opinie ook nog eens een averechts, hedonistisch effect hebben.

Met andere woorden, het staat buiten kijf dat we ons inzake problemen van duurzame ontwikkeling en milieubedrijf minder dan bij veel andere beleidsvraagstukken een beleid van onbekommerd vallen-en-opstaan, proberen-en-leren kunnen veroorloven. Maar leren van fouten is en blijft de enige begaanbare weg. Er bestaat geen risicoloos beleid. Wel moeten we proberen sneller en efficiënter van (bijna)-beleidsfouten te leren.<sup>8</sup>

---

## Uitschakeling of reductie van de rol van de publieke opinie is dom en ondemocratisch

---

Maar uitschakeling of reductie van de rol van de publieke opinie daarbij is dom en ondemocratisch. Veeleer komt het erop aan nieuwe vormen van publiek debat te scheppen waarin wetenschappers, politici, overheidsdienaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven voor het forum van de publieke opinie beleidskwesties diepgaand maar helder bespreken. Niet door de absolute superioriteit van het ene boven het andere alternatief te poneren. Maar bijvoorbeeld op een manier waarbij lessen worden getrokken uit gemaakte fouten. Niet de publieke opinie

is het probleem; de leervaardigheid van ons allen als burgers is het probleem. Maar gelukkig zijn er voorbeelden van zulk leergedrag. We scheiden tegenwoordig ons huisafval en kopen meer 'groene' producten. Ik kom op het beleidsgericht leervermogen nog terug in het kader van *technology assessment*.

### Democratie en economische orde

Ook in Vermaats artikel blijkt de discussie 'groei of geen groei?' uitlopers te hebben naar het debat over de economische orde. In de eerste helft van de jaren zeventig was dat niet anders. Wie selectieve groei interpreteerde als 'selectie-ingroei', naar plaats, tempo, tijdstip en produkt, kreeg ook te maken met de vraag: 'En wie is dan wel verantwoordelijk voor die selectie? Consumenten, producenten, of wellicht de overheid?' Evenals nu, werd ook toen al het niet (voldoende) verrekenen van milieubedervende externe effecten van economische activiteiten in de marktprijzen als het grote manco gezien. Maar anders dan nu, was in die dagen de kernvraag nog simpelweg: Moeten we wellicht een scheutje meer staatsinterventie in onze sociale marktorde doen? En de antwoorden waren voorspelbaar. De VVD vertrouwde op het marktmechanisme, aangevuld met enkele duwtjes in de rug in de vorm van drempelwaarden en heffingen. De toenmalige progressieve drie (PvdA, D'66, PPR) wilden de nadelen van de groei opvangen door de speelruimte in de bedrijfsinvesteringen en de particuliere bestedingen te bestemmen voor herwinning en behoud van een schoon en leefbaar milieu. Keerpunt '72 stelde dan ook

7 B. Fichthoff e.a., *Acceptable Risk*, Cambridge University Press, Cambridge 1987. D. Collingridge, C. Reeve, *Science speaks to power. The role of experts in policymaking*, Frances Pinter, London 1986.

8 J.G. Morone, E.J. Woodhouse, *Averting Catastrophe*, University of California Press (Berkeley 1986) 150 e.v.

zonder omhaal: 'Radicale ingrepen in de huidige vorm van ondernemingsgewijze productie, met name de beheersing van de particuliere investeringen, zijn onvermijdelijk.' De christen-democratische Drie waren toen intern verdeeld. Lubbers en Duisenberg bakten er uiteindelijk de Wet Investeringsrekening (WIR) van: een fiscaal instrument dat door middel van een toeslagenstelsel (onder meer) milieuvriendelijker investeringsbeslissingen beoogde uit te lokken.<sup>9</sup>

Op de achtergrond speelden wellicht nog meer 'linkse' gedachten. Zoals de idee dat een volkshuishouding gestuurd door behoeftenplanning ethischer is dan een economie met als kompas de geldprijzen en daarop gebaseerde winstgestuurde bedrijfsbeslissingen en nutsmaximaliserende consumptiebeslissingen. Vermaats kritiek op de meting van de welvaartsstijging (het BNP) is dan ook zeker niet nieuw. Mansholt pleitte begin jaren zeventig voor een nieuwe maatstaf: 'bruto nationaal nut'. Het betekende dat toename van productie en dienstverlening niet langer alleen gemeten moesten worden aan op markten blijvende productie- en consumptievoorkeuren. Maar dat nieuwe criteria als vervuiling, grondstoffenverbruik en 'schone' technologie ook een toetsende rol moesten krijgen.

Twee andere 'linkse' elementen speelden in het toenmalige debat een rol. Een meer gelijke verdeling van kennis, inkomen en macht werd gezien als een onmisbare compensatie voor de aan de bevolking opgelegde ascese op het gebied van welvaart. En voorts was men ervan overtuigd dat 'vuile groei' bij de productiezijde bestreden diende te worden. Dus via de weg van beïnvloeding van investeringsgedrag en bedrijfstakgewijze (indicatieve) planning van de economische structuur.

Ik schets deze historische lijn om de overeenkomsten en verschillen met thans in het licht te stellen. Na de ineen-

storting van het reëel bestaande socialisme in de voormalige Sowjet Unie en de Oosteuropese satelliet-staten is elke verwijzing naar 'een scheutje meer staatsinterventie' in onze eigen hybride economische orde taboe. En we zoeken het kennelijk ook in een andere richting. Marktconformiteit is het toverwoord geworden. En dus zoeken we in de richting van een internationaal erkend '*Earth Charter*' en een betere omschrijving van het eigendomsrecht (sinds 1840 een grondrecht in de Nederlandse Grondwet) als bundel van positieve en negatieve rechten. En ook vinden we kennelijk dat de consumptiebeslissingen niet langer buiten schot kunnen blijven in een effectief op duurzame ontwikkeling gericht beleid. Vermaats pleidooi voor een eco-accijns en regulerende heffingen is daarvan een duidelijk bewijs.<sup>10</sup> Overigens is het maar de vraag of thans de investeringsbeslissingen terecht buiten de discussie gehouden worden (maar zie ook de paragraaf over internationalisering). Ik stel die vraag niet om ideologische redenen, maar louter uit oogpunt van bestuurstechniek en uitvoeringslast: er zijn nu eenmaal minder producenten dan consumenten, en hun gedrag is alleen daarom vaak al gemakkelijker te beïnvloeden en met minder kosten te controleren.

Tenslotte nog een kanttekening naar aanleiding van de vraag of het, zoals Vermaats voorstellen lijken te impliceren, politiek verstandig is de weg van een eventueel grondwettelijk beveiligde aanpassing van de economische orde op te gaan. Bij mijn weten bevat geen enkele Westerse grondwet - in tegenstelling tot de grondwet van de voormalige Sowjet Unie - bepalingen of beschrijvingen van de werking van de economische orde. Hooguit wordt direct of indirect de privé-

9 Hoppe, t.a.p., 87, 91-92, 184 e.v.

10 Oele, t.a.p., 124.

eigendom grondwettelijk beschermd. Aangezien pogingen om configuraties van regelstelsels (dat is bijvoorbeeld een economische orde) wetenschappelijk in de kinderschoenen staan en tot volumieuze regelverzamelingen leiden,<sup>11</sup> is het goed zich tweemaal te bedenken. Daarbij komt dat de politieke weg tot grondwetswijziging terecht een heel zware is. En tenslotte, waar het uiteindelijk gaat om correctie van overheidswege van niet aanwezige of slecht werkende condities voor het optimaal functioneren van de markt, hebben we in het sociaal recht en het economische (publiek)recht al gemakkelijker hanteerbare instrumenten in handen.<sup>12</sup>

### Democratie en technologische vooruitgang

Naar aanleiding van het economendebat over de verenigbaarheid van voortgezet economische groei en milieuherstelbeleid bespreekt Vermaat de zogenaamde optimistische variant. De kern daarvan is dat er steeds voldoende 'schone' technologische innovatie zal zijn. Zou men voor zo'n verenigbaarheidsscenario kiezen - en het CDA en de Nederlandse overheid heeft dat tot nu toe steeds gedaan! - dan dient men de kansen te onderzoeken die een politieke democratie heeft om die verenigbaarheid blijvend te realiseren. Vandaar de vraag: Kan de technologische ontwikkeling politiek zo gestuurd worden dat blijvende verenigbaarheid met milieuherstel is gewaarborgd?

Grofweg staan hier twee visies tegenover elkaar. Technologische deterministen zien technologische ontwikkelingen als volledig bepaald door natuurwetten en objectieve wetenschap. In deze visie is iedere poging om vanuit politiek en bestuur technologische ontwikkeling te sturen tot mislukken gedoemd. Maar recentelijk wint een nieuwe stroming terrein, die zichzelf wel aanduidt als 'de sociale en politieke constructie van tech-

nologie'. In deze visie wordt niet ontkend dat natuurwetten een dikke vinger in de pap van technologie-ontwikkeling hebben. Maar tegelijk wordt ontkend dat het aantal vrijheidsgraden in het beslissen en handelen van fundamentele onderzoekers, toepassende ingenieurs, financiers, bedrijven en andere technologie-actoren nihil zou zijn. Niet voor niets noemt men in de vakliteratuur deze verzameling van technologie-actoren wel de variatie- en selectie-omgeving waarin technologische ontwikkelingen vorm en richting krijgen.

Het sturingsprobleem is vooral een probleem van *timing* en van instrumentarium. Het is een probleem van *timing* omdat technologische trajecten in hun beginfasen tamelijk open en vatbaar voor sturing zijn, maar zich naar verloop van tijd 'ingraven' in de maatschappelijke verhoudingen (in het Engels: '*entrenchment*'). Wil men een bepaalde technologische vernieuwing - denk bijvoorbeeld aan vreedzame, commerciële toepassing van kernenergie - invoeren, dan moet men niet alleen een zekere technische basiskennis en *know-how* hebben, maar voor de verdere ontwikkeling ook een organisatorische en maatschappelijke inbedding scheppen. Eenmaal gerealiseerd, krijgen bepaalde organisaties een dermate groot belang bij hun investering in die kennis- en organisatie-infrastructuur, dat inbedding overgaat in verankering. Op dat moment zijn technologische ontwikkelingen nauwelijks meer te sturen, maar gaan ze, bij wijze van spreken, hun eigen gang. Soms vinden we dat prima - bij elektrificering, bijvoorbeeld. Maar soms hebben we spijt als haren op

11 E. Ostrom, 'A method of institutional analysis', in: F.X. Kaufmann e.a. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter (Berlin/New York 1986) 459-475.

12 B. Hessel, *Overheidsop treden in de relationistische rechtsstaat. Enige kritische kanttekeningen bij de afbraak van de verzorgingsstaat*, Tjeenk Willink (Zwolle 1988) 6-8.

ons hoofd - bij kernenergie, bijvoorbeeld.<sup>13</sup> De vraag is derhalve: hoe kunnen processen van technologische 'entrenchment' zodanig worden beïnvloed dat we de kans dat we achteraf spijt krijgen sterk verminderen?

Woodhouse en Morone<sup>14</sup> hebben laten zien hoe men er bij de recombinant-DNA of genentechnologie in slaagde de ontwikkelingen van meet af sociaal en politiek te sturen. Daarbij liet men zich leiden door de volgende beslisregels:<sup>15</sup>

1. Dek je zo goed mogelijk in tegen mogelijke gevaren; ga daarbij uit van het grootst mogelijke risico.
2. Reduceer onzekerheden; dit is mogelijk door heldere prioriteiten bij toetsing vooraf en bij het evalueren van praktijkervaringen of veldexperimenten.
3. Naarmate onzekerheden gereduceerd worden en de ervaring met de aard van het risico toeneemt, kunnen de oorspronkelijke maatregelen worden aangescherpt respectievelijk afgezwakt.

De vraag is er vervolgens een van instrumentarium. Twee factoren zijn hier van belang. In de eerste plaats is er, mede door de blijvende populariteit onder politici en bestuurders van het technologisch determinisme, voor wetenschappelijk onderzoekers, ingenieurs en hun financiers erg veel vrije beslissruimte. Bij de genentechnologie waren het niet voor niets bezorgde wetenschappers die zelf aan de bel trokken. Anders gezegd, besluitvorming over technologische ontwikkeling is naar verhouding minder vermaatschappelijkt en gepolitiseerd. In de tweede plaats is er het fenomeen van politieke en bestuurlijke inertie bij ingewikkelde problemen met ruime keuzemogelijkheden, dat ik boven al aanstipte. Beide verschijnselen hebben ertoe bijgedragen dat in de Westerse wereld de politiek heeft lopen 'slaapwandelen' bij

de invoering van commerciële kernenergie.

Maar in de vorm van *technology assessment* (TA) heeft de politiek mogelijk-kerwijs een instrument in handen waarmee het flexibel houden van processen van technologische 'entrenchment' en eventueel van 'disentrenchment' en 're-entrenchment' in beginsel mogelijk is. Veel meer dan thans in het technologiebeleid gebruikelijk is,<sup>16</sup> zal van dit instrument gebruik gemaakt moeten worden. Dit vergt institutionalisering van *technology assessments* op drie niveaus.<sup>17</sup>

In de eerste plaats B(ewustmakende) TA: in een integraal, op duurzame ontwikkeling gericht technologiebeleid heeft het een aanjaagrol voor het maatschappelijke en politieke debat over de wenselijkheid van veelbelovende lange termijn technologische ontwikkelingen; het gaat daarbij niet om consensus, maar om het in kaart brengen van (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden. Institutioneel bezien vergt versterking van BTA-functie een versterking van de rol van de Nederlandse Organisatie voor Aspecten Onderzoek (NOTA).

In de tweede plaats S(trategische) TA: specificeert het uit de bewustmakings-TA of anderszins verkregen beeld naar een sector (gezondheid, landbouw, milieu, etcetera) of naar belanghebbenden (vakbewegingen, consumentenorganisatie, bedrijfstak); door STA wordt op de juiste plaatsen en op de goede momenten het

13 J.G. Morone, E.J. Woodhouse, *The Demise of Nuclear Energy? Lessons for Democratic Control of Technology*, Yale University Press, New Haven/London 1989. Oele, t.a.p., 182-183.

14 1986, t.a.p., 57 e.v. Vgl. Oele, t.a.p., 179-182.

15 Woodhouse & Morone, 1986, t.a.p., 135.

16 J.W.A. van Dijk, N. van Hulst, *Grondlagen van het technologiebeleid*, Beleidsstudies Technologie/Economie, nr. 1, Ministerie van Economische Zaken, december 1988, 16.

17 R. Smits, J. Leyten, *Technology assessment: waakhond of speurhond? Naar een integraal technologiebeleid*, Kerckebosch, Zeist 1991.



speur- en ontwikkelingswerk voor specifieke technologische ontwikkelingen in de goede richting beïnvloed.

Tenslotte is er de C(onstructieve) TA: in alle (bedrijfs)processen van speur- en ontwikkelingswerk, produktontwikkeling en verspreiding (diffusie) zal de gevoeligheid voor de markt, de maatschappelijke noden en problemen versterkt moeten worden: de overheid kan hiervoor de gunstige voorwaarden scheppen.

Door BTA, STA en CTA in het technologiebeleid te integreren kan er (mede) ten behoeve van een technologisch ondersteunde preventieve beleidsinspanning voor duurzame ontwikkeling op alle niveaus een maatschappelijk debat en leerproces ontstaan. Dat is, zo stelde ik eerder, een voorwaarde voor een voldoende geïnformeerde en leervaardige publieke opinie, zonder welke in een politieke democratie geen langdurig volgehouden preventief beleid mogelijk is.

Voorals STA en CTA zijn hier belangrijk. In de praktijk is al gebleken hoe belangrijk de morele druk van de publieke opinie kan zijn om ondernemingen en overheidsinstanties ertoe te brengen minder milieubedervend te handelen. Men kan zich zelfs voorstellen hoe lokale politici, burgers, actiegroepen, wetenschappers en eventuele andere belanghebbenden, gesteund door regelmatige STA's en CTA's, semi-permanente fora vormen teneinde, binnen de spelregels van de sociale marktorde, het management van bedrijven met potentieel milieubedervende productieprocessen en producten verantwoording te laten afleggen voor de milieu-effecten van hun beslissingen.<sup>18</sup>

### Democratie en internationalisering

Terecht wijdt Vermaat enkele passages aan de gevolgen van de internationalisering van economie en politiek voor de mogelijkheid om op nationaal niveau duurzame ontwikkeling boven groei te

stellen. Zo merkt hij terecht op dat de internationalisering van het bedrijfsleven de typische eigenschappen van de Nederlandse overlegeconomie aantast - en daarmee de mogelijkheden tot een sociaal akkoord voor de bepleite prioriteitswisseling. Anderzijds merkt hij op, evenals de Club van Rome, dat juist op internationaal politiek niveau de coördinatie-mechanismen ontbreken om op ecologisch gebied regels te stellen en uitvoering te controleren. Toch meent Vermaat dat we de internationale economische ontwikkelingen maar als gegevenheid voor het Nederlandse beleid moeten aanvaarden.

Ik ben dat met hem eens. Al sinds eeuwen beginnen internationale ontwikkelingen met technologische doorbraken op het gebied van transport en communicatie. Mensen raken daardoor beter geïnformeerd over wat elders gebeurt. Daardoor ook gaan ze reageren en anticiperen op wat elders gebeurt. Dat maakt hen aanvankelijk tot concurrenten. Maar bij geslaagde wederzijdse marktpenetratie maakt het ze ook meer en meer afhankelijk van elkaar. Waar de concurrentie slechts de informele regels van de markt volgt, wint alleen de allersterkste. Waar de politiek de internationale ontwikkelingen niet volgt, zal hij meer en meer de greep verliezen op het verwezenlijken van die politieke doelen, waarvoor bijvoorbeeld voor de financiering en de werkgelegenheid het bedrijfsleven een vitale rol speelt. Zo heeft Nederland pijnlijk moeten ervaren dat een eigen economisch structuurbeleid - zoals nog voorgesteld in de Nota inzake de selectieve groei of de Economische Structuurnota - onuitvoerbaar en veel te kostbaar is geworden.

Waar de politiek de markt volgt in het definiëren van territoria waarbinnen be-

18 A.H. Peterse, *Onderneming en politiek in liberale democratieën*. Wolters Noordhoff (1990) 419 e.v.

paalde regels de al te rauwe effecten van de werking van de vrije concurrentie afzwakt, krijgt zij weer een kans. De Europese Gemeenschap is zo'n kans voor de politiek om verloren terrein op de ongebreidelde economie terug te winnen. Naast pogingen om door middel van wereldwijde internationale verdragen (GATT, UNCED, enzovoorts) de onstuitbaar tot stand komende wereldmarkt te reguleren, biedt de EG een mogelijkheid om weer politieke regels aan de competitie op te leggen - ook regels van ecologische aard. Toegegeven moet worden dat de EG het accent voorlopig legt op monetaire, macro-economische en technologische ontwikkelingen. Maar sociale en ecologische doelen zullen in de toekomst meer gewicht krijgen. Al met al zal voor doorzetting van het door Vermaat bepleite beleid een effectieve lobby richting Brussel van minstens even grote betekenis zijn als een sociaal akkoord in Nederland.

### **Welvaartsteruggang**

Vermaat stelt dat nagelaten moet worden om de verwachte inkomensdaling te compenseren, tot zijn spijt ook in het geval van de lagere inkomensgroepen. Hij lijkt er daarbij vanuit te gaan dat in de beleving van burgers het milieubelang dermate overheersend is dat zij hun handelen onafhankelijk van verdelingseffecten zullen voegen naar milieuraanvoorwaarden. Ik meen dat dit een voor-

barige veronderstelling is. Op de UNCED hebben we gezien dat de arme landen dit standpunt bepaald niet huldigden. En waarom zouden (relatief) achtergestelden in Nederland anders denken? Ik meen niet dat duurzame ontwikkeling en bevredigender sociale verhoudingen politiek gesproken los van elkaar staan.

Het lijkt daarom niet verkeerd om de aanvaardbaarheid - waaronder gerekend moet worden het tegengaan van de neiging tot afwentelingsgedrag - van een welvaartsdaling door welgekozen compenserende maatregelen te vergroten. Daarbij kan twee richtingen uit gedacht worden. In de eerste plaats moet bedacht worden dat een meer milieuconforme economie menselijke arbeid lonend moet houden. Inzet van menselijke arbeid in plaats van energieverblindende machines en giftige of anderszins vervuilende procesttechnologie past bij duurzame, milieubehoudende ontwikkeling. Dit impliceert dat het 'lonend' is een deel van de opbrengsten van regulerende heffingen of een eco-tax in te zetten voor verruiming van de hoeveelheid (milieuvriendelijke) banen. In de tweede plaats zou de vrijetijdsconsumptie omgebogen moeten worden van milieubelastende patronen naar meer aandacht voor recreatieve en culturele activiteiten die het milieu niet belasten.



**"Mensen zijn beheerders, geen bezitters van de schepping. Zij hebben de natuur in leen met de opdracht haar te bewaren en te bewerken. Het vruchtdragend vermogen van de natuur moeten zij in tact laten, maar van de voortbrengselen ervan mogen zij gebruik maken. Bij dit beheer is de eigen waarde van de natuur uitgangspunt ...**

**Rentmeesterschap draagt mensen op een basisniveau van functioneren van de natuur veilig te stellen en haar te vrijwaren van onomkeerbare aantasting. Die opdracht geldt voor de overheid in samenspel met burgers en bedrijven.'**

(uit: Ontwerp-Program van Uitgangspunten, pagina 55)