

## Politiek en milieubeleid in de media

De afgelopen jaren is milieu in Nederland een aandachttrekkend thema geworden. De film van Al Gore die in oktober 2006 haar Nederlandse première had, heeft veel mediabelangstelling gekregen en ook politici lijken meer dan voorheen geïnteresseerd te zijn in milieuproblemen.

In ons onderzoek volgen wij de aandacht voor milieu op de publieke en politieke agenda (zie ook Breeman en Timmermans, 2008). Het uiteindelijke doel is te begrijpen hoe maatschappelijke- en politieke aandacht voor milieu-onderwerpen ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in beleid. Met dit onderzoek proberen we de patronen in de dynamiek van agendavorming in Nederland bloot te leggen. Hoe verlopen deze patronen en in welke perioden zijn deze aan te treffen? Welke actoren hebben invloed op politieke agendavorming? Zijn dit vooral individuen, expertorganisaties of wordt de agenda vooral door incidenten bepaald?

### **Agendadynamiek en langetermijnontwikkelingen**

De politieke aandacht voor milieu golft mee met de economische conjunctuur en niet met de wisseling van politieke coalities. Ook neemt de politieke aandacht voor milieu toe door nieuwe unieke gebeurtenissen (zoals het verschijnen van de eerste milieubalans) of doordat internationale gebeurtenissen zich letterlijk op Nederlandse bodem afspeelen. Zo vond een van de eerste wereldklimaatconferenties in 1989 in Noordwijk plaats en dit leidde tot een piek in de politieke belangstelling voor milieu. Aandacht voor milieu stijgt in de media wanneer er zich dramatische en unieke gebeurtenissen voordoen en wanneer sprake is van leiderschap of betrokkenheid van bekende

Nederlanders. Tijdens het voorzitterschap van Jan Pronk van de VN-klimaatconferentie in Bonn in 2001 verdubbelde de media-aandacht ten opzichte van alle andere VN klimaatconferenties.

Kennis van experts leidt alleen tot toename van politieke- en media-aandacht bij het verschijnen van een nieuw type rapport (eerste milieubeleidsplan), of wanneer het verbonden wordt met een opvallende gebeurtenis. In veel gevallen werkt expertinformatie juist ontdramatiserend en daalt de aandacht, omdat expertinformatie een politiek debat in een technische discussie kan veranderen. Aandacht voor milieu in wetgeving ontstaat veelal 2 à 3 jaar nadat de kwestie in de politieke arena aan de orde is geweest. Wetten zijn bovendien niet hype-gevoelig, waardoor thema's als klimaatverandering 'terugvertaald' worden in sectorale wetten over bodem, lucht en water.

### **Langetermijnontwikkelingen in het milieubeleid**

Aandacht voor milieu neemt in mondelinge Kamervragen en Troonredes af omdat milieuwetgeving in toenemende mate Europees is en daar is weinig belangstelling voor vanuit de nationale politiek. Ook neemt de politieke aandacht voor milieu af omdat milieu moet concurreren met andere beleidskwesties, zoals integratie- en immigratiebeleid en terrorismebestrijding, waar nationaal meer interesse voor is. De media-aandacht voor milieu is echter toegenomen door de hype rondom de film van Al Gore. De wijze waarop milieuproblemen worden gedefinieerd, zowel in media als politiek, verschuift van sectorale begrippen (lucht, water en bodem), naar het integrale begrip van klimaatverandering.

## Analysemodel

Bij ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een cyclisch model van aandachtsontwikkeling en probleemdefiniëring (figuur 1). Volgens dit model ontstaat media-aandacht wanneer er zich een specifiek in het oog springend incident voordoet. Politici kunnen vervolgens het probleem oppikken en dramatiseren. Het gevolg is een 'vliegwieleffect' waarin media en politici snel op elkaar reageren en waarbij vaak enkele negatieve aspecten van het incident worden uitvergroot. Vaak wordt daarna het probleem van haar drama ontdaan, doordat juristen of experts een technische benadering in het debat inbrengen. Het verschijnen van onderzoeksresultaten kan tenslotte weer nieuwe politieke en media belangstelling genereren.

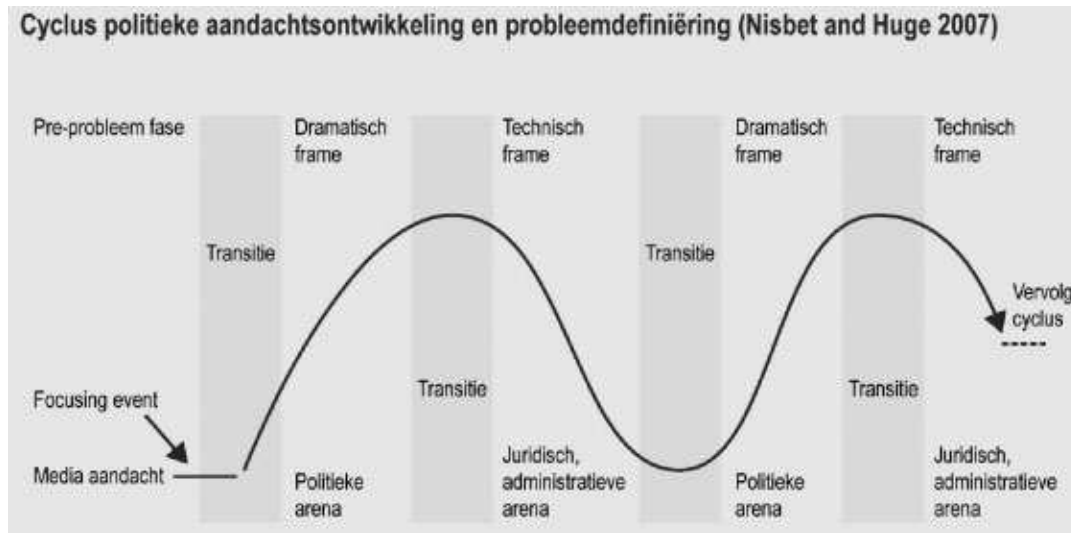
## Uitgebreide bevindingen

*Aandacht golft mee met de economie, niet met de coalities*

Ons onderzoek bevestigt in grote lijnen de hypothese dat aandacht voor milieu sterk conjunctuur gevoelig is (zie Downs, 1972). Wanneer het economisch goed gaat, is er veel aandacht voor milieu, en wanneer het slecht gaat daalt ook de aandacht. Deze relatie tussen conjunctuur en milieu is onafhankelijk van politieke coalities. Lubbers I (1982-1986) vertoonde bijvoorbeeld weinig aandacht voor milieuproblemen, terwijl Lubbers II (1986-1989) met dezelfde partijpolitieke samenstelling wel veel aandacht had voor milieukwesties.

*Aandacht voor milieu in de politieke arena*

Een gunstige economische conjunctuur is echter niet de enige voorwaarde voor politieke aandachts-



*Figuur 1. Cyclus politieke aandachtsontwikkeling en probleemdefiniëring (bron: Nisbet & Huges, 2007)*

*Zo vervangt de toenemende aandacht voor klimaatverandering de aandacht voor sectorale kwesties over lucht, water en bodem*

vorming. Media- en politieke aandacht ontstaan vooral door specifieke in het oog springende gebeurtenissen. Het zijn in het bijzonder de unieke en internationale incidenten die politiek (en media) in beweging zetten. Wij concluderen dat de politieke aandacht voor milieuonderwerpen:

- stijgt wanneer sprake is van een nieuw product of een nieuwe, unieke gebeurtenis. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verschijnen van het eerste nationale milieubeleidsplan (1989) of de eerste milieubalans (1995)
- stijgt wanneer sprake is van een grote mate van betrokkenheid van Nederland bij internationale gebeurtenissen. Dit is vooral het geval wanneer de internationale context letterlijk in Nederland zichtbaar wordt, zoals bij de Wereldklimaatconferentie in Noordwijk (1989) en de presentatie van Al Gore's film in Nederland (2006).

Incidenten kunnen een tijdelijk verhoogde politieke aandacht voor milieu genereren. Voor de lange termijn zien we echter een afname in aandacht voor milieu in de troonredes en mondelinge Kamervragen. Daarnaast verschuift de aandacht van sectorale problemen naar een integrale aanpak onder het overkoepelende thema: klimaatverandering.

#### *Aandacht voor milieu in de media*

Nog meer dan in de politieke arena zijn spraakmakende incidenten aanjagers voor aandacht in de media. In het algemeen geldt dat hoe eenduidiger, dramatischer en unieker het incident, hoe meer media-aandacht. Wij concluderen dat media-aandacht:

- stijgt als er sprake is van een nieuw en opvallend initiatief, zoals de première van de film van Al Gore, de diefstal van mestdossiers door de NVV (1995) of extreme protesten zoals die van het comité *Wij zijn het zat*, waarin minister Brinkhorst, killer van 10.000 boerenfamilies werd genoemd (2001)
- stijgt als er sprake is van eenduidig leiderschap. Dit kunnen individuen zijn, zoals Al Gore of Wien van den Brink, maar ook een organisatie als Milieudefensie, die het initiatief nam bij de fijnstofproblematiek in Den Haag in 2005
- kan voortkomen uit acties die geïnspireerd zijn door buitenlandse voorbeelden. Milieudefensie heeft bijvoorbeeld de fijnstofproblematiek naar Duits voorbeeld op de agenda gezet
- stijgt als bekende objecten of gebouwen bij een voorval betrokken zijn. De sluiting van het Rijksmuseum genereerde bijvoorbeeld extra aandacht voor asbest problemen.

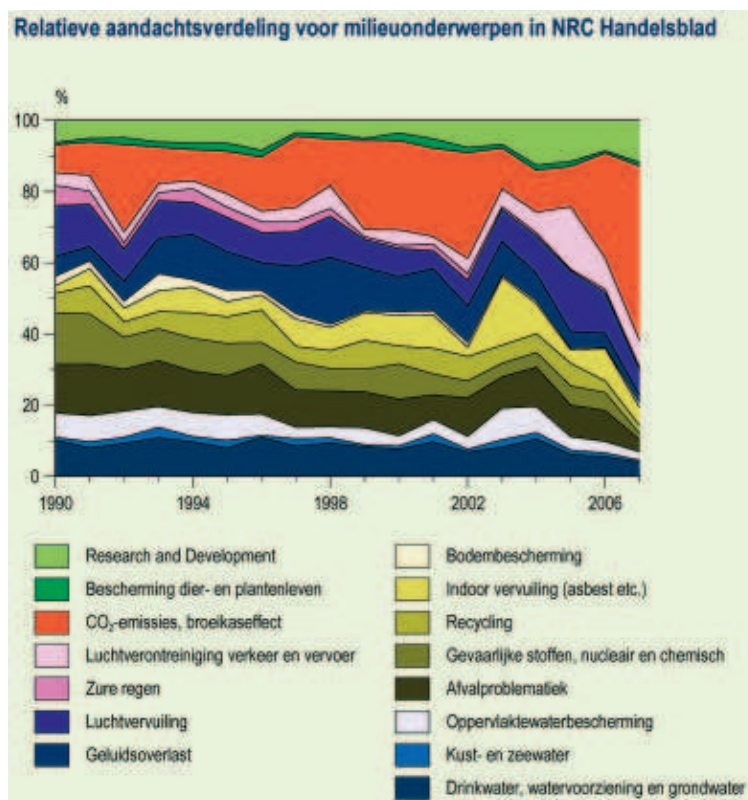
Spraakmakende incidenten in de media hebben gevolgen voor de spreiding van de aandacht over milieuonderwerpen. Zo vervangt de toenemende aandacht voor klimaatverandering de aandacht voor sectorale kwesties over lucht, water en bodem. Het is dezelfde trend die we eerder in de politieke arena waarnamen (zie figuur 2). Voor een deel is er sprake van een uitruil tussen onderwerpen. Toenemende aandacht voor asbest (2003) of fijnstof (2005) blijkt ten koste te gaan van aandacht voor klimaatverandering.

### De rol van expertorganisaties in de politiek van de aandacht

Technische kennis van expertorganisaties kan op verschillende momenten in de politiek een rol spelen en heeft dan ook verschillende effecten. Kennis kan in de pre-probleemfase de dramatiek van een incident vergroten. Vaak wordt dan door 'cijfers en feiten' de ernst van de zaak neergezet. Het levert in zo'n geval een bijdrage aan de dramatisering en vaak ook politisering van het probleem. Maar kennis kan juist ook ont dramatiserend werken. Technische aspecten van een probleem trekken dan het debat uit de arena van politiek en media. Een technische discussie is het resultaat. Dit gaat vaak gepaard met een afnemende aandacht van politiek en media.

Wij concluderen:

- Expertkennis of rapporten zijn niet vaak de primaire aanjager voor verhoogde aandacht van politiek en media. Alleen wanneer het rapport of de handeling een noviteit is, zoals het eerste Nationaal Milieubeleidsplan of de eerste Milieubalans, kan het rapport zelfstandig de politieke aandacht opeisen.
- Expertinformatie komt vaak pas in de aandacht van media en politiek, wanneer deze verbonden wordt met een opvallende gebeurtenis. Pas nadat Milieudefensie de cijfers over fijnstof gebruikte om de gemeente Den Haag aan te klagen (vanwege overschrijdingen van grenswaarden), kwam de politieke en mediadynamiek op gang.
- Expertinformatie kan aandachtremmend of ont dramatiserend (van media en politiek) werken, omdat het een politiek debat in een technische discussie kan veranderen.



Figuur 2. Relatieve aandachtsverdeling voor milieuonderwerpen in NRC Handelsblad



### **Aandacht voor milieu in wetgeving**

Wetgeving is een technische uitwerking van politieke aspiraties en volgt dus op de fase van verhoogde politieke aandacht. Dit is echter geen 1 op 1 omzetting, maar kent de nodige institutionele fricties. Er zit bijvoorbeeld een tijdsinterval tussen politieke wensen en wetgeving en bovendien verschuift de politieke aanjager van milieuwetten naar het Europese niveau.

Samenvattend concluderen wij:

- Het wetgevingstraject duurt gemiddeld twee à drie jaar. Onderwerpen die in de troonrede van 1989 bijvoorbeeld aan de orde zijn geweest, zoals het principe “de vervuiler betaalt”, zien we terug in de wetgeving van 1992.
- Klimaatverandering staat in het middelpunt van de belangstelling van de media en de politiek, maar vertaalt zich (nog) niet naar wetgeving. Voorlopig wordt klimaatverandering nog ‘terugvertaald’ naar sectorale wetgeving over lucht, water en bodem.
- Milieuwetgeving neemt toe en is steeds vaker een omzetting van Europese wet- en regelgeving. Deze toename van milieuwetten is echter slechts voor een deel terug te vinden in de nationale politieke arena’s. Eerder concludeerden wij al dat dit komt doordat de nationale belangstelling voor Europese onderwerpen in het algemeen laag is en dat milieuonderwerpen moeten concurreren met andere beleidsonderwerpen zoals, integratiebeleid, veiligheid en terrorismebestrijding.