

# Klimaatverandering en 'politiek klimaat'

Over lange termijn politiek en de intelligentie van democratie

Dit essay bevat enkele notities over politiek rondom mogelijke klimaatverandering. Enigszins metaforisch is de vraag of het bestaande 'politiek klimaat' bij machte zal zijn om voorziene ongewenste effecten van de opwarming van de aarde te pareren. Aandacht wordt besteed aan politiek en tijdschalen; een weerbarstig onderwerp waar nog weinig wetenschappelijk aan gewerkt is. In de praktijk blijkt politiek vaak de resultante van consensus, angst en bewuste pogingen tegenstanders op het verkeerde been te zetten (backlash). Bij klimaatverandering als object van politiek zijn daarvan heldere voorbeelden te vinden. Hoe dreigend de berichtgeving over mogelijke klimaatverandering ook is, er is geen reden om ons democratisch bestel fundamenteel anders in te richten.

## Henri Goverde

Universitair hoofddocent Bestuurskunde  
Radboud Universiteit Nijmegen en bijzonder  
hoogleraar Politicologie Wageningen  
Universiteit  
h.goverde@fm.ru.nl



## Verontrustende berichten

Tijdens carnaval bij kennissen in Parijs ontmoette ik een oceanograaf gespecialiseerd in ijsdikte metingen. Hij was op weg naar Spitsbergen. Normaal is daar het ijs in februari circa 1 meter dik. Dit jaar echter, zo vernam hij, is het haventje van Longyearbyen in de Isfjord per boot te bereiken. We hadden ons eind 2005 al verbaasd dat Britse onderzoekers (Harry Bryden c.s., National Oceanography Centre, Southampton: zie Knip 2005) beweerden dat de loop van de grote golfstromen in de Atlantische oceaan mogelijk in betrekkelijk korte tijd zou kunnen veranderen. Op 18 februari 2006 voegt *The Economist* daaraan [op gezag van onderzoekers van het California Institute of Technology en de Universiteit van Kansas, te publiceren in *Science*]

toe, dat de stroomsnelheid van de grote gletsjers op Groenland sinds 1996 is verdubbeld. Daardoor is hun bijdrage aan de zeespiegelstijging sinds dat jaar opgelopen van 0.23mm per jaar naar 0.57mm per jaar. Omdat dit gletsjerwater geen zout bevat (dus tot relatieve 'verzoeting' leidt) heeft de extra toevoer ervan ook een extra effect op het systeem van de golfstromen. Het afgekoelde water van de golfstroom zinkt minder snel naar de bodem. De oppervlakkige circulatie neemt toe en de diepe onderstroom zwakt evenredig af. Deze vertraagde onderstroom kan uiteindelijk tot het omslaan van de golfstroom zelf leiden. Sinds 1961 is dit fenomeen al in theoretische modellen opgenomen, maar nu lijkt het empirisch waargenomen te worden en dus wordt heviger dan ooit

gespeculeerd op de mogelijke effecten op klimaat, bijvoorbeeld in Europa. Het wegvallen van warm water langs Europa zou het haventje van Longyearbyen zeker niet open laten maar eerder veel meer kou brengen. De klimaatmodellen lijken voor West-Europa een daling van de gemiddelde jaartemperatuur met vier graden te impliceren.

Hoe zou je als verantwoordelijk politicus met dergelijke gegevens c.q. schattingen om moeten gaan? Die vraag is eerder gesteld dan beantwoord.

### **Politiek en tijdschalen**

Politieke legitimiteit gaat in westerse democratieën slechts een beperkte tijd mee. De houdbaarheidsdatum ligt maximaal op 4 tot 5 jaar, maar vaak korter. Verkiezingen zijn een instrument om politiek en bestuurlijk mandaat te geven aan een nieuw gezelschap politici in vertegenwoordigende lichamen. Maar ook de nieuwe politici leven in de 'mediademocratie' en gaan dus veelal van hype naar hype. Voor hen is de waan van de dag erg belangrijk. Toch worden zij geacht ook op lange termijn politieke lijnen uit te kunnen zetten. In verschillende facetten en sectoren van beleid is korte, middellange en lange termijn echter niet steeds op gelijke wijze gedefinieerd. Lange termijn voor bedrijfsinnovaties is 5-10 jaar. Natuurbeleid rekent met 15-20 jaar, terwijl structuurvisies in de ruimtelijke ordening al gauw 25-30 jaar bestrijken. Kwetsies van staatkundige herinrichting kunnen decennialang tot debat leiden zonder dat er veel verandert. Dit is nog niets vergeleken bij de tijdschaal die klimaatonderzoekers (50-100 jaar) hanteren. Geo-fysici werken zelfs met nog veel langere tijdschalen. Zo zegt de 'meteoroloog' Hans Oerlemans op grond van zijn historisch gletsjermodel in de ban te zijn van een klimaat-tijdschaal van zeventig miljoen jaar. Hij meent dat "Het door de mens veroorzaakte broeikas-effect een rimpeltje [is] op een gestage afkoeling. Het opstoken van fossiele brandstoffen zal ons klimaat enkele eeuwen wat opwarmen, maar dat zal de

trend van toenemende koude niet keren." (NRC 21 en 22.1.06: 47)

Beleidswetenschappelijk en bestuurskundig onderzoek waarin bewust wordt gewerkt met tijdschalen, is schaars (Kalders 1998: 5-22; M.S. de Vries 1996). De Vries publiceert binnenkort een 'theorie over beleidsgeneraties'. De variabele 'verwaarlozing' is belangrijk voor verklaring van de transitie van de beleidsinhoud, de beleidsstijl, of het beleidsproces. Hoe meer er sprake is van verwaarlozing van bepaalde verschijnselen, hoe radicaler de beleidsverandering is die men kan verwachten. In onze casus, hoe meer politici en bestuurders de berichten over broeikas-effect, opwarming van de aarde, verlegging van de golfstroom en klimaatverandering negeren, hoe groter de kans op noodzaak van een toekomstige radicale beleidswijziging.

### **Politiek als resultante van consensus, angst en 'backlash'**

De problematiek van tijdschalen in relatie tot politiek en beleid lijkt allereerst wetenschappelijk relevant. Maar is er ook maatschappelijk relevante politiek rondom klimaatverandering? Zeker, een paar illustraties daarvan zijn de volgende.

- Kennis is macht en machtigen strijden om toeëigening van de beschikbare kennis. Dit is zichtbaar in de ontwikkeling van UN-rapporten over de klimaatproblematiek in de afgelopen 20 jaar (Godrej 2003). Van conferentie naar conferentie neemt de consensus over het bestaan van opwarming van de aarde en de potentiële gevaren ervan toe. Toch betekent dat niet dat eenstemmig bepaalde tegenmaatregelen worden onderschreven. Diverse machtige landen met grote belangen in de status quo (= toelaten van uitstoot van broeikasgassen) hebben de multilaterale afspraken, met als bekende tekst het Kyoto Protocol, niet willen ondertekenen zodat ratificatie ervan sterk wordt vertraagd of zelfs uitblijft. Andere landen, die wel tekenden, blijken vaak de taakstelling niet te kunnen halen. Nederland is daar een voorbeeld van.
- Wie ogenschijnlijk verliest, probeert

vaak een nieuwe ronde van politiek en besluitvorming, al dan niet op deelgebieden, te genereren. Grote projecten worden nooit in één keer definitief beslist en ook tijdens de uitvoering van deelbesluiten kunnen projecten een ander verloop krijgen (Teisman 1995; Goverde 1987). Dit is goed terug te zien in de lobby van 'Global Climate Coalition', een club van bij delving, verkoop en stook van fossiele brandstoffen betrokken bedrijven en natie-staten. Weliswaar is zij er tot nu toe niet in geslaagd om de consensus in UN conferenties te doorbreken. Maar hun technieken van introductie van valse parameters, vertraging, lobbyen om woorden in formele verklaringen en misleiding (Godrej 2003: 106-116) zorgen ervoor dat de leden van de coalitie zich 'veilig voelen bij handhaving van de politieke impasse'. Weliswaar kalfte de steun voor deze coalitie af: Texaco, Ford, Daimler Chrysler, General Motors verlieten de club (Godrej o.c.: 131). Maar zij deden dat niet omdat zij het wetenschappelijk gelijk van de aankomende klimaatverandering inzagen of het Protocol van Kyoto omarmden. Hun opstappen was het effect van de publieke opinie op hun (bedrijfs- of statelijk) imago met uiteindelijk afnemende cohesie in de genoemde coalitie.

- Wetenschappers strijden eveneens door: de duur van het gevecht om de juiste probleemstelling, om dominantie van discours, is onbepaald. Een mooi voorbeeld is in Nederland te vinden in het tijdschrift Spil. In dit Nederlandse 'kritisch tijdschrift' lijkt de redactie de strijd te willen aanbinden tegen wat zij typeert als politiek van de angst, waaronder wordt begrepen het debat over kernenergie, dierziekten en -welzijn, alsmede klimaatverandering. In nummer 209-210 wordt door de emeritus Arthur Rörsch (2005: 13) de hypothese gelanceerd '... dat de temperatuur bepaalt wat in de atmosfeer aan CO<sub>2</sub> wordt opgenomen, en dat niet – omgekeerd – de toename van de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer de temperatuur bepaalt. Noch de concentratie van CO<sub>2</sub> in de atmosfeer, noch



de jaarlijkse humane emissie lijken de gemiddelde temperatuur van jaar tot jaar direct te beïnvloeden.’ Hoe bekwaam ook beargumenteerd, in politiek perspectief beschouwd wordt hier een zwaar bevochten, dominant discours in UN-kringen geattacqueerd. Een ‘backlash’ ten opzichte van de consensus kan er het politieke gevolg van zijn. Vanuit onbevangen wetenschappelijk perspectief wellicht noodzakelijk. Maar het draagt zeer waarschijnlijk ook bij aan verdere vertraging van mogelijk gewenste eendrachtige maatregelen.

- Wat doen intussen de ‘practitioners’? Wat zijn hun praktijken ‘in everyday life’? Op initiatief van Australië, dat veel goedkope kolen produceert, o.a. voor Nederlandse energiecentrales, zijn de AP6 (US, Australia, China, India, South Korea en Japan: representerend circa 50% van de wereldbevolking en verantwoordelijk voor 40% van de CO2 uitstoot) – de zogenaamde ‘Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate’ – op 12 januari 2006 tot een verklaring gekomen waarin geen specifieke maatregelen of een tijdschema tegen de opwarming – zo die al door mensen wordt veroorzaakt – staan vermeld (Flannery 2006: 24). Of zoals de Sydney Morning Herald meldde: ‘a do-nothing way of saving us all’ (Frew 2006).

#### **Politici in Nederland: wat kunnen zij doen?**

Klimaatverandering lijkt een thema dat beslist tegemoet getreden moet worden. Het is echter niet te verwachten dat dit vraagstuk binnen de geografische schaal van Nederland kan worden opgelost. Uit de voorgaande notities is hopelijk voldoende duidelijk geworden dat zowel internationaal en nationaal ondanks vaak veronderstelde consensus, de politiek omtrent de probleemstelling, het dominante discours, de oplossingsrichting en de concrete maatregelen onvermijdelijk zal worden voortgezet. Voortdurend zullen belangengroepen pogingen tot ‘backlash’ blijven ondernemen. Politici zullen waarschijnlijk geen radicale oplossingen durven ondersteunen. Ophouden met investeren in laag-Nederland zal geen optie blijken te zijn. Politici gaan waarschijnlijk door met het op hun eigen niveau – dus lokaal, regionaal, nationaal, Europees – deeloplossingen te promoten en budgetair te ondersteunen. Vanuit een democratisch perspectief is dat ook de meest intelligente aanpak. Dus blijven experimenteren op meerdere schaalniveaus. Expertise ontwikkelen om te leren omgaan met hogere waterstanden in uiteenlopende fysisch-geografische condities en landschappen (Kabat en Metzger 2006). Door concrete

voorbeelden te produceren hoe plaatselijke oplossingen soelaas kunnen bieden, worden tegelijkertijd de politiek van de angst de wind uit de zeilen genomen en kansen voor diffusie van ‘good practices’ geboden. Deze incrementele aanpak is de enig begaanbare weg in een politiek systeem dat nu eenmaal steeds overspoeld wordt met een veelvoud aan claims door de burgers.

Sinds 1953 weten we in Nederland wat de Amerikanen na Katrina nog niet tussen de oren hebben, namelijk dat verdediging tegen het water (van zee of, in de rug, van rivieren) werken met een levend systeem is. Je moet er permanent aan sleutelen. Anti-Katrina politiek is meer dan een dijkje aanleggen! Dus er zijn altijd meerdere typen maatregelen tegelijkertijd relevant; er is niet één alomvattende maatregel als definitieve oplossing voorstelbaar.

Dit relativeert dan weer de strijd om de probleemstelling. Maatregelen worden veelal ‘bij stukjes en beetjes’ binnen een bestaand institutioneel politiek-bestuurlijk bestel genomen en uitgevoerd. Sommige maatregelen kunnen tegenstrijdig blijken te zijn, sommige maatregelen kunnen extra en wellicht zelfs onnodig kostbaar zijn. Dat is dan de prijs van de democratie. Een premisse is uiteraard wel dat we de tijd krijgen om beleid te maken en



beslissingen (hoe incrementeel ook) te nemen. Dat geloof in het hebben van voldoende tijd is sociaal geconstrueerd. Relevant is echter in welk territoriaal verband dit geloof wordt ontwikkeld. Gaan Nederlanders er nu niet te onkritisch vanuit dat zij voor hun grondgebied op democratische wijze (deel-)oplossingen kunnen scheppen zonder geconfronteerd te worden met al te omvangrijke materiële schade of vele slachtoffers? Tegelijkertijd weten we dat het territorium van Nederland niet de enig relevante schaal is. Vandaar dat politici voortgaande interactie en participatie in internationale instituties en organisaties (Kyoto-verdrag) dienen te vervolgen, ook al kan dat tot frustratie leiden wanneer de grootmachten (USA en Rusland) niet willen ratificeren (Vanden Brande 2006: 78-81).

### **Democratie als intelligent beslissysteem het vertrouwen waard**

Essentieel is of er debat mogelijk blijft. Essentieel is voorts vertrouwen in de democratie als politiek beslissysteem. Het is juist de intelligentie van de democratie dat weliswaar slechts bij stukjes en beetjes veranderingen worden doorgevoerd, maar ook dat er weinig rampzalig grote fouten worden gemaakt of onomkeerbare processen in gang worden gezet. Een discussiepunt blijft of 'omgaan met

het water' steeds zal worden erkend als een primair collectief belang. Het is denkbaar dat de heersende neo-liberale ideologie ook op het water-management vat krijgt. Mochten er teveel 'free riders' komen die de houding aannemen dat de markt maar voor droge voeten moet zorgen, of dat individuen zich maar moeten verzekeren tegen wateroverlast dan is wellicht een 'kleine watersnood' van belang om de politici bij de les te houden. Vooral nog lijkt klimaatverandering geen vergaande inbreuk op het bestaande politieke klimaat noch het democratisch bestel te vergen.

### **Literatuur**

- Delft, Dirk van (2006), 'Koud wordt het toch. Hans Oerlemans over de klimaatverandering en de gletsjers', in: NRC, 21+22.1: 47 (hierin referentie naar Science, 29.4.05)
- Flannery, Tim (2006), 'The Ominous New Pact', in: New York Review of Books, Vol LIII, nr 3: 24
- Frew, Wendy (2006), 'A Do-Nothing Way of Saving Us All', in: Sydney Morning Herald, January 13
- Godrej, Dinyar (2003), De feiten over Klimaatverandering, Lemniscaat, Rotterdam
- Goverde, Henri J.M. (1987), Macht over de Markerruimte, (dissertatie KU Nijmegen), Edam / Nijmegen
- Kabat, Pavel en Marc Metzger (2006), Leren leven met grillig klimaat, in: Wageningen Update 1/06, 14-21
- Kalders, P.R. (1998), Besturen op termijn. Tijd,

- grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid (diss. EUR), Eburon, Delft
- Knip, Karel (2005), 'Het wordt erg koud in Europa', in: NRC, 1.12.2005
- Rörsch, Arthur (2005), 'Klimaatverandering verdient wetenschappelijke benadering', in: Spil / 209-210: 9-14
- The Economist (2006), 'Greenland's less-icy mountains. Evidence that sea levels will rise more rapidly than previously thought', (Climate change II), February 18th: 69
- The Economist (2005), 'A UN Conference on global warming makes progress, sort of', December 17th: 82
- The Economist (2005), 'An ocean current in the North Atlantic is getting weaker. That may be bad news for north-west Europe', December, the 3rd: 81
- Teisman, G (1995), 'De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden', in: Paul 't Hart, Max Metselaar, Bertjan Verbeek, Publieke Besluitvorming, Vuga, 's-Gravenhage, 33-56
- Vanden Brande, Edith (2006), 'Europa, klimaatleider ook na Kyoto?', in: Internationale spectator, jrg 60, nr 2, februari: 78-81
- Vries, M.S. de (forthcoming), The Importance of Neglect. A positive Theory on Public Policy Change, Mimeo
- Vries, M.S. de (1996), 'Conjunctuurgolven in cultuur en beleid – 50 jaar volkshuisvesting', in: O.van Heffen, P.-J. Klok & M.S. de Vries (red.) Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland, Assen, Van Gorcum: 71-92

### **Summary**

This essay recognizes the particular difficulties politicians have to cope with when politics get involved in policy processes at the very long term. The defense of people and mature infrastructure against climate change should be based on the idea that the physical environment is a living system which needs permanent political and administrative attention. Furthermore, there is no single project which will manage all the uncertainties and threats. That is why there is no need to change fundamentally the democratic political climate in order to tackle forecasted climate change effects.