

**KOPPELEN EN ONTKOPPELEN;
MILIEUPOLITIEKE MODERNISERING IN EEN TIJDPERK
VAN GLOBALISERING**

Door A.P.J. Mol



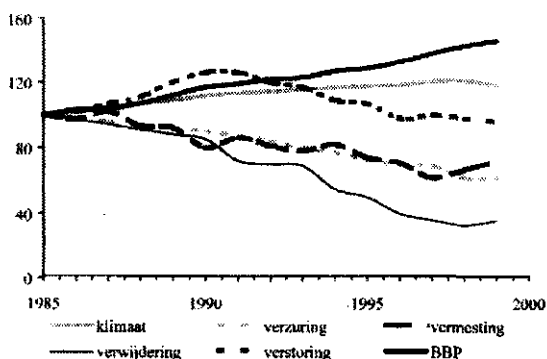
WAGENINGEN UNIVERSITEIT

Inaugurele rede uitgesproken door Prof.dr.ir. A.P.J. Mol bij
aanvaarding van het ambt van hoogleraar Milieubeleid
op 31 mei 2001

1. Over fysieke ontkoppeling en sociale koppeling

Sturing van fysieke ontkoppeling

Een van de kerndoelstellingen in het hedendaags milieubeleid is de ontkoppeling van fysieke milieubelasting met maatschappelijke (hetgeen veelal betekent economische) ontwikkeling. Met begrippen als factor vier en factor tien wordt aangegeven dat we vier respectievelijk tien keer zo efficiënt om moeten gaan met onze fysieke milieugoederen per eenheid BNP, of welke alternatieve indicator van maatschappelijk welzijn daarvoor wordt genomen. Ik noem dat fysieke ontkoppeling. In Nederland slagen we in sommige gevallen redelijk om die ontkoppeling te realiseren. De uitstoot van stoffen die bijdragen aan verzuring en vermisting is scherp gedaald tussen 1985 en 2000, onder een gelijktijdige toename van de economische groei. In andere gevallen boekt Nederland nauwelijks succes in het tot stand brengen van een ontkoppeling. Het broeikasgas CO₂ is daarvan wellicht het meest pregnante voorbeeld (zie figuur 1). Andere Europese en OECD landen laten eveneens ambivalente resultaten zien (EEA, 1998; Weidner, 2001). De meeste niet-OECD landen brengen nauwelijks een ontkoppeling tussen milieubelasting en economische ontwikkeling tot stand.



Figuur 1: Fysieke ont koppeling in Nederland (Data: RIVM/CBS, 2000)

Voor het realiseren van ont koppeling zijn technologieën en technologische vernieuwingen van groot belang. Maar steeds meer wordt onderkend dat de crux van ont koppeling niet alleen of primair ligt bij de technologie *sec.* Het gaat evenzeer om de organisatie en sturing van maatschappelijke processen rond technologie: hoe zorgen we dat milieuvriendelijke technologieën worden ontwikkeld, hoe sturen we bestaande technieksystemen in de richting van meer duurzame technieksystemen, hoe passen we milieutechnologieën toe binnen bestaande productie- en consumptiepraktijken en hoe passen we productie- en consumptiepraktijken aan aan nieuwe duurzame technologieën, hoe zorgen we voor de verspreiding van technologieën als ze eenmaal getest zijn in 'experimenteerruimtes', hoe scheppen we een sociale en economische omgeving die uitnodigend is voor de ontwikkeling en introductie van meer milieuvriendelijke productieprocessen en producten, hoe zorgen we voor de acceptatie van nieuwe duurzame technologie? Het zijn deze vragen van milieusturing en milieubeleid, eerder

dan de technologische mogelijkheden op zichzelf, die bepalend zijn voor het tot stand brengen van fysieke ont koppeling.

Een van de belangrijkste bijdragen van de sociale wetenschappen aan het tot stand brengen van deze fysieke ont koppeling is het inzicht dat milieubeleid niet zozeer moet zijn afgestemd op het type milieuprobleem (in termen van stofstromen, schaalniveaus, of vormen van milieu-aan tasting), maar veeleer aangepast dient te zijn aan de sociale praktijk en structuur die ten grondslag ligt aan de milieu problemen: aan het instandhouden van de fysieke koppeling tussen toenemende milieubelasting en toenemende ontwikkeling. Het ontwerpen en implementeren van milieubeleid noodzaakt niet alleen of in de eerste plaats een grondige kennis van het gedrag van stoffen in het fysieke milieu of de veranderingen van het fysieke milieu, maar vooral een analyse van de sociale praktijken die enerzijds ongewenste milieuverandering veroorzaken en anderzijds instrumenteel zijn in het oplossen van milieuproblemen. Bij het in kaart brengen van die sociale praktijken gaat het dan vooral om inzicht en kennis over: de maatschappelijke relaties en verhoudingen; de (ongelijke) verdeling van (de toegang tot) fysieke en sociale hulpbronnen; de (ongelijke) verdeling van milieu- en gezondheidsrisico's; de verschillen in maatschappelijke definities over wat milieukwaliteit is; de potentiële en actuele dragers, coalities en opposities rondom milieuhervormingsprogramma's; de netwerken die innovaties in technologie en socio-technologische systemen kunnen ontwikkelen en verspreiden; de inbedding en meerzijdige afhankelijkheden van lokale milieuverstorende praktijken in boven lokale – nationale, regionale en mondiale – verbanden; de homogeniteit en diversiteit in wat in eerste instantie vergelijkbare sociale praktijken lijken.

Sociale praktijken die ten grondslag liggen aan milieu-problemen zijn uiteraard divers. Een mestuitrijdende boer in een gezinsbedrijf in de Peel en een transnationaal chemisch concern in Rijnmond dragen beide bij aan de aantasting van ons grondwater en aan verzuring. Maar het hoeft geen uitgebreid betoog dat de maatschappelijke en economische verbanden waarin beide vernetwerkt zijn, de toegang tot fysieke en sociale hulpbronnen, de coalities en opponenten die beide ontmoeten, en de verweving in lokale en transnationale verbanden sterk verschillen. Daar komt nog bij dat sociale praktijken tevens naar tijd en plaats verschillen: de mestuitrijdende boer in Nederland anno 2001 verschilt sterk van zijn huidige Chinese en Vietnamese collega's, maar eveneens van zijn voorouders in Nederland. Daarmee hebben we een van de essentiële opgaven op het terrein van milieubeleid en milieusturing te pakken: een adequate en effectieve milieusturing dient zich steeds rekenschap te geven van de diversiteit van immer veranderende sociale praktijken in tijd en plaats. Een sterk dynamische maatschappij - zoals we die momenteel kennen in Europa, in Amerika, maar ook in bijvoorbeeld Azië - kan zich niet steeds baseren op dezelfde, vertrouwde, uniforme, conventionele sturingconcepties in de aanpak van milieu-problemen. Milieubeleid en milieusturing dienen voortdurend opnieuw afgestemd te worden op de specifieke kenmerken van sociale praktijken. En die sociale praktijken veranderen voortdurend. Om bij het voorbeeld van de mestuitrijdende boer te blijven: de mestuitrijdende boer in de Mekong Delta in Vietnam kan steeds meer verwantschap gaan tonen met zijn collega in de Peel (ingebed in de wereldmarkt, toegang tot technologische innovaties, gesteund en gecontroleerd door de overheid), of de mestuitrijdende boer in de Peel kan van bedrijfsstijl veranderen

in de komende 10 jaar (van intensieve veehouder naar natuurproducent).¹ Geformuleerd in meer algemene termen: milieubeleid en milieusturing dienen zich voortdurend aan te passen aan de veranderende moderne samenleving, aan de moderniteit. Dat is uiteraard geen eenrichtingsproces. Milieubeleid is niet volledig volgend op, afhankelijk van of gedetermineerd door ontwikkelingen elders in de samenleving: economische, sociale, culturele of politieke. Onze dynamische maatschappelijke orde in Nederland en Europa draagt anno 2001 in alle hoeken en gaten de sporen van 30 jaar meer en minder succesvol milieubeleid.

Falend milieubeleid door sociale ont koppeling

Wijdverbreid is het inzicht dat het nationale milieubeleid in de meest ontwikkelde landen aanvankelijk - in de jaren zeventig - successen boekte, maar halverwege de jaren tachtig op haar grenzen leek te stuiten. Er trad een stagnatie op in het milieubeleid, in het tot stand brengen van fysieke ont koppeling. Verschillende oorzaken worden daarvoor gegeven (e.g. Jänicke, 1986; Huber, 1991):

- het milieubeleid was star en weinig flexibel;
- het was te generiek en niet aangepast aan de diversiteit van lokale omstandigheden;
- het was vaak inefficiënt;
- het stimuleerde geen technologische innovaties maar bevroor de milieutechnologie in een 'end-of-pipe' stramien;
- het richtte zich te veel op de neutralisering van de effecten en te weinig op het voorkómen van de oorzaken;
- het benaderde vervuilers als geïsoleerde objecten zonder zich rekenschap te geven van hun inbedding in geogra-

fische, horizontale en verticale netwerken en afhankelijkheden;

- het was te nationaal en had te weinig oog voor internationale invloeden en dependenties;
- het was organisatorisch en inhoudelijk te weinig geïntegreerd, intern en met andere beleidsterreinen.

Deze crisis in het nationale milieubeleid van de jaren tachtig – als ik het enigszins gechargeerd uit mag drukken – was mede het gevolg van een ont koppeling van sterk veranderende sociale praktijken met een te statisch milieubeleid. Dit duid ik aan met *sociale* ont koppeling.² Terwijl halverwege de jaren tachtig zich belangrijke veranderingen begonnen af te tekenen in de maatschappelijke ordening, veranderde het nationale milieubeleid in de meeste geïndustrialiseerde landen nauwelijks. Het milieubeleid verloor haar aansluiting bij de maatschappelijke ontwikkeling en dynamiek, ont koppelde en verloor een deel van haar effectiviteit. Deze ongewenste sociale ont koppeling werkt dus de even ongewenste fysieke koppeling in de hand. Hoe slechter het milieubeleid afgestemd is op, aansluiting vindt bij en gekoppeld is aan de maatschappelijke orde, hoe minder het milieubeleid erin slaagt economische ontwikkeling te laten samengaan met afnemende milieubelasting.

De veranderingen in de maatschappelijke orde die relevant waren voor deze sociale ont koppeling in de ontwikkelde westerse landen kunnen samengevat worden in vijf punten:

1. Veranderingen in de organisatie van productie en consumptie, waarbij de naoorlogse Fordistische productie- en consumptiestructuur overgaat in een post-Fordistische structuur: van gestandaardiseerde massaproductie door verticaal geïntegreerde, oligopolistische bedrijven voor uniforme markten en consumenten,

- naar gediversifieerde productienetwerken voor sterk diverse leefstijlen met een verschuivende machtsverhouding van producent naar consument.
2. Veranderingen in de maatschappelijke positie van wetenschap, waarbij wetenschappelijke onzekerheden en controversen niet langer een interne aangelegenheid van de wetenschap zijn, maar 'infiltreren' in politiek, beleid en maatschappij.
 3. Veranderingen in de verhouding tussen soevereine nationale overheden enerzijds en supra- en sub-nationale economische en politieke netwerken en arrangementen anderzijds, waarbij natiestaten en nationale overheden macht en zeggenschap verliezen.
 4. Veranderingen in de rol van niet-gouvernementele organisaties en de 'civil society' in maatschappelijke sturingsprocessen. Zij zijn niet louter meer criticasters aan de zijlijn van een voortdenderende Juggernaut³ van de (hoog)moderne samenleving, maar ontwikkelen zich steeds meer tot een volwaardig mede-vormgever ('co-maker') van milieuhervormingen in een reflexief moderne samenleving.
 5. Veranderingen in de culturele instituties die betrokken zijn bij maatschappelijke integratie en cohesie, bij identiteitverlening en bij (re)productie van normen en waarden. Individualisering is niet alleen het wegwijnen en ontmantelen van conventionele instituties (zoals de zuilen-organisaties, religieus georiënteerde instituties, en politieke partijen). Het is ook de hervorming van bestaande instituties (het maatschappelijk middenveld) en de oprichting van nieuwe instituties gericht op sociale integratie en cohesie, identiteitsvorming en normen en waarden (re)productie (bijvoorbeeld rond de media, de informatie technologie, en nieuwe sociale bewegingen).

Deze maatschappelijke veranderingen kregen in de verschillende Westerse landen hun eigen nationale inkleuring. Gemeenschappelijk was dat in alle landen deze maatschappelijke veranderingen niet gelijktijdig werden vergezeld door een aangepaste milieusturing. Deze veranderingen in de samenleving, deze - om het in meer sociologische termen uit te drukken - overgang van een hoogmoderne naar een reflexief moderne samenleving, is pas veel later doorgedrongen in de vormgeving van milieusturing, milieubeleid en milieupolitiek. In de meeste geïndustrialiseerde landen bleven we te lang zitten met wat genoemd kan worden een 'klassieke' milieusturing. En dat had haar consequenties voor de effectiviteit van de milieusturing in termen van fysieke ontkoppeling. Het staatsfalen (Jänicke, 1986) in de jaren tachtig, het falen van de staat in het tot stand brengen van fysieke ontkoppeling, vindt mede haar oorsprong in deze onbedoelde, onbewuste en - uiteindelijk - ongewenste sociale ont koppeling.

Sociale koppeling door milieupolitieke modernisering

Wil een milieubeleid en milieusturing succesvol en effectief zijn dan moet een sociale koppeling tot stand worden gebracht: een afstemming of koppeling tussen enerzijds de maatschappelijke praktijken die ten grondslag liggen aan milieudegradatie en anderzijds de vormgeving van milieubeleid en milieusturing. En dat is ook wat we zien gebeuren. Sinds eind jaren tachtig heeft zich een proces van modernisering van milieubeleid en milieupolitiek ingezet. Op een breed front kan vanaf eind jaren tachtig een herbezinning op de oorspronkelijke uitgangspunten van het milieubeleid worden geconstateerd. En dat gebeurt niet alleen op nationaal niveau en niet alleen in Nederland. Ook

in andere OECD landen of SIACS (= *States in Advanced Capitalist Societies*; Held et al., 1999), ook op andere – hogere en lagere – politieke en bestuurlijke niveaus, kunnen pogingen worden geïdentificeerd die het milieubeleid beter trachten af te stemmen op de veranderende maatschappelijke orde. Min of meer in navolging van Martin Jänicke (1993) noem ik dat proces van afstemming of koppeling, tussen nieuwe maatschappelijke praktijken en milieusturing: milieupolitieke modernisering.⁴

De vernieuwing van milieupolitiek door herkoppeling is verre van een rechtlijnig, eenduidig en evolutionair proces. Milieupolitieke veranderingen worden niet ontworpen vanuit één centraal centrum, volgens één (sociaal-wetenschappelijke) rationaliteit en vervolgens geïmplementeerd in de samenleving. Milieupolitiek en milieubeleid worden gemaakt via maatschappelijke processen, controversen en belangentegenstellingen en de uitkomst daarvan komt zelden overeen met de ideeën of wensen van één van de actoren in dat milieubeleid. Ik wil u eerst meenemen op een meer algemene analyse van de belangrijkste milieupolitieke moderniseringsprocessen in de SIACS.

2. Milieupolitieke modernisering

Aan het begin van de jaren negentig tekent zich in de meeste SIACS een min of meer vergelijkbare hervorming of modernisering van de milieusturing af. Deze modernisering kan enerzijds worden gezien als het milieupolitieke 'antwoord' op de veranderende maatschappelijke orde, maar is tegelijkertijd ook onderdeel van die maatschappelijke veranderingen. Simpel gezegd is de kern van deze milieupolitieke modernisering in SIACS een afscheid van de klassieke

sturing, van de generalistische en dirigistische nationale milieuoverheid. Die modernisering in het milieubeleid kan in drie hoofdpunten worden samengevat: verschuivingen van nationale naar sub- en supranationale milieusturing; veranderingen in de verhouding tussen staat, markt en civil society in de milieusturing⁵; en de veranderende rol van wetenschap in, en als legitimatie van, milieubeleid.

Decentralisering en globalisering

De nationale overheid verliest een deel van haar stuurcapaciteit aan zowel sub-nationale (locale en provinciale) overheden als aan boven- of supranationale instanties.

Decentralisering van het nationale milieubeleid betekent dat lokale en provinciale overheden in toenemende mate taken en verantwoordelijkheden in het milieubeleid krijgen toebedeeld, niet alleen met betrekking tot uitvoering-op-maat, maar ook met betrekking tot beleidsbepaling. In Nederland vinden we daarvan voorbeelden op het terrein van de geluidshinder, op het terrein van de milieuinspectie die toezicht moet houden op de uitvoering van het milieubeleid, en meer recentelijk op het terrein van de ruimtelijke ordening. Deels daarmee gepaard gaat een proces van flexibilisering, waarbij nationale regels slechts op hoofdlijnen worden gemaakt en steeds meer decentraal worden ingevuld, flexibel geënt op de lokale situatie en de specifieke sociale praktijk. Deze decentralisering en flexibilisering vormt een 'antwoord' op de diversificatie van en dynamiek in sociale praktijken (zowel aan de productie als aan de consumptiezijde).

Tegelijkertijd wordt het nationale milieubeleid in toenemende mate supranationaal bepaald. In Europa geschiedt dat in eerste instantie door de Europese Unie, maar in toe-

nemende mate ook door boven-communautaire (milieu)regimes en transnationale economische en sociaal-culturele instituties en processen.⁶ Nationale overheden zijn nog steeds belangrijke spelers in bovennationale processen van milieusturing. Maar in toenemende mate wordt het internationale beleidskader waaraan de nationale en lokale milieu-overheden zich hebben te houden ook bepaald door niet-gouvernementele organisaties en hun internationale netwerken (denk aan de wereldwijde campagne tegen handelsliberalisatie, met als voorlopig hoogtepunt de 'Battle of Seattle' in 1999), transnationale economische netwerken en ketens (bijvoorbeeld de World Economic Forum, de olie-industrie), de interne dynamiek van de supranationale organisaties en instituties (de EU, WTO en OECD), maar ook het optreden van sub-nationale overheden en arrangementen (provincies en regio's, metropolen) en lokale NGOs⁷. En ook de sociale praktijken, die oorzaak en oplossing van milieuproblemen kunnen zijn, zijn niet meer in nationale termen te begrijpen (zie Mol, 2001). De achtergrond hiervan is te vinden in processen van economische, politieke maar ook culturele globalisering, alsmede de reacties hierop. Het gevolg is een tanende soevereiniteit van de nationale milieuoeverheid, zonder dat daar bovennationale instituties tegenover staan die voldoende democratisch gehalte⁸, probleemoplossend vermogen en legitimiteit hebben.

Veranderende verhoudingen tussen staat-markt-civil society

In de tweede plaats verandert de verhouding tussen overheden, marktpartijen en de samenleving in milieubeleid en milieupolitiek. Milieusturing is niet langer het monopolie van overheden (op welk niveau dan ook). En daar waar overheden nog steeds het primaat hebben, moeten zij steeds

meer rekening houden met en invloed toestaan van marktpartijen en de 'civil society'.

Nationale (en ook lokale en transnationale) milieupolitiek wordt steeds meer bepaald buiten de conventionele politieke instituties en organen: buiten politieke partijen, regering en parlement. Producenten, marktpartijen, utiliteitssectoren, niet-gouvernementele organisaties, (georganiseerde) consumenten en afnemers spelen een hoofdrol in zogenoemde 'sub-politieke milieuarangementen', waarbij de nationale overheid steeds vaker (en deels met succes) links en rechts wordt gepasseerd in het formuleren en implementeren van milieumaatregelen. Als de overheid al een rol speelt, dan toch vooral reactief, coderend en achteraf sanctionerend. De ene keer zijn het de consumenten die milieudoorbraken forceren, en laten zien dat zij niet langer louter beschouwd kunnen worden als 'captive consumers' maar in toenemende mate als 'authoritative consumers' (Spaargaren en van Vliet, 2000). Een andere keer zijn het nutsbedrijven, private ondernemingen, of brancheorganisaties die het voortouw nemen in technologische of organisatorische milieuinnovaties. Of het zijn nieuwe - onverwachte - coalities die milieuvernieuwingen forceren en fysieke ontkoppeling trachten te realiseren. Dat lukt niet altijd. De coalitie tussen ANWB, Natuurmonumenten en boerenorganisaties om het tracé van de hogesnelheidslijn in Nederland in andere banen te leiden is een voorbeeld van een uiteindelijk mislukte poging de overheid te passeren. De Brent Spar is het inmiddels klassieke succesverhaal van overheden-langs-de-zijlijn. Ook in andere geïndustrialiseerde landen zijn vergelijkbare 'sub-politieke milieuarangementen' waar te nemen.⁹ Deze nieuwe vormen van milieusturing ontstaan vooral daar waar nationale milieuverheden (i) zich beperken tot natuurwetenschappelijke

definities van milieuproblemen en milieurisico's en de vraagstukken van publieke percepties, normen en waarden (te lang) negeren; (ii) geïmmobiliseerd raken door interne belangenconflicten of door (stagnerende of beperkende) supranationale regimes; (iii) haar rol beperken tot facilitator en procesmanager tussen conflicterende maatschappelijke belangen; en/of (iv) een te bureaucratisch, rigide en generalistisch beleid voeren dat niet geënt is op de complexiteit en specifieke setting van milieuproblemen (cf. Hogenboom et al., 2000).

Op een aanzienlijk aantal terreinen blijft de nationale overheid nog steeds een hoofdrolspeler in het milieubeleid. Maar ook op terreinen waar de centrale overheid zeer duidelijk aanwezig is, verandert haar verhouding tot marktpartijen en civiele organisaties. Minder en minder stelt de nationale overheid de harde kaders, randvoorwaarden, normen en doelstellingen. Meer en meer treden overleg, onderhandeling, procesmanagement, transitie management, 'soft law', schakelen, en zelfsturing daarvoor in de plaats. De mate en vorm waarin dat gebeurt, is uiteraard afhankelijk van de specifieke nationale politieke cultuur, beleidsstijl, geïnstitutionaliseerde staat-markt verhouding en staatsamenleving relaties. In Nederland groeit het Groene Poldermodel - met vallen en opstaan - op relatief vruchtbare bodem. De overheid wordt daarbij in toenemende mate manager van complexe sturingsprocessen, maar geeft in afnemende mate sturing, richting en inhoud aan die beleidsprocessen. Met een traditie in overleg en 'polderinstituten' wordt in Nederland ook nauwelijks opgekeken van een volgende stap in het afscheid van de dirigistische, sturende overheid.¹⁰ In landen als Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten van Amerika zijn dergelijke veranderingen ook aanwijsbaar, maar tevens veel controversiëler.

Wetenschap en milieubeleid

Een laatste ontwikkeling in milieusturing hangt samen met de veranderende rol van wetenschap, de veranderende relatie tussen wetenschap en beleid, en de steeds grotere bewustwording van die veranderende relatie. "De crisis rond de gekkekoeienziekte is allang niet meer binnen het kader van de wetenschappelijke rationaliteit te bezweren" vermeld het redactionele commentaar van een landelijk dagblad (NRC Handelsblad, februari 2001). En ook de aanpak van het klimaatprobleem lijkt weinig meer met wetenschap in de traditionele zin van doen te hebben. Met name bij complexe, of volgens sommigen ongestructureerde, milieuproblemen krijgen wetenschappelijke argumenten, wetenschappers en inhoudelijke informatie een beperkt gewicht, ten gunste van meer traditionele politieke verhoudingen en machtsrelaties, maar ook ten gunste van ongeorganiseerde (en soms georganiseerde) preferenties van burger-consumenten. De traditioneel zo sterke natuurwetenschappelijke kern in het milieubeleid lijkt daarmee te verschrompelen, en de overheid kan zich steeds minder uitsluitend wetenschappelijk legitimeren om radicale milieuhervormingen in te zetten of juist achterwege te laten. In milieupolitiek en milieubeleid wordt legitimiteit via wetenschap steeds meer vervangen door legitimiteit via het samenbrengen van verschillende belangen, inzichten en waarheidsclaims tot één gemeenschappelijk gedeelde uitkomst. En andersom: het gebrek aan forse milieuingrepen kan niet langer effectief worden bekritiseerd met uitsluitend het aantonen van de wetenschappelijke noodzaak. Experimenten met nieuwe participatieve vormen van beleidsontwerp en -evaluatie zijn een uiting van deze veranderende rol van wetenschap en van het zoeken naar

nieuwe vormen van legitimatie en ondersteuning van ver- gaande fysieke ontkoppeling. Het COOL (Climate Options for the Long Term) project, waarin Wageningen Universiteit samenwerkt met het RIVM en de Vrije Universiteit, vormt daarvan een interessant - maar steeds minder uniek - voorbeeld (Metz, et al., forthcoming).

3. Drelgende divergentie: 'klassieke' en 'postmoderne' milieusturing

Deze vernieuwingstendensen in het milieubeleid hebben een belangrijke impuls gegeven aan een effectiever milieubeleid in SIACS, en dus aan een betere fysieke ontkoppeling. En dat gebeurt vooral door een betere sociale koppeling tot stand te brengen tussen de reflexief moderne structuur van sociale praktijken en de (milieu)sturing van die sociale praktijken in een meer duurzame richting. Met het bovenstaande wordt ook duidelijk waarom deze koppeling beter aangeduid kan worden als *sociale* koppeling, en niet beperkt kan worden tot een beleids- of bestuurskoppeling: stuurders en sturingsprocessen begeven zich buiten de traditionele velden en arena's van beleid en politiek.

Het tot stand brengen of vernieuwen van de koppeling tussen sociale praktijken en milieusturing dient niet begrepen te worden als uitsluitend een eenzijdige en bewuste verandering van milieubeleid door de overheid, ten einde beter te passen bij de veranderende maatschappelijke orde. Nieuwe vormen van sturing en nieuwe 'stuurders' zijn evenzeer resultante van veranderingen in sociale praktijken, als vormgevers van die nieuwe reflexieve ordening. De koppeling van nieuwe milieusturing aan de nieuwe, reflexief moderne, maatschappelijke orde is dan ook complex, niet in

de laatste plaats vanwege de dialectiek tussen sturing en sociale praktijk, de hoge dynamiek in de maatschappelijke ontwikkeling, de diversiteit in sociale praktijken en de verschillende interpretaties over het karakter van de aan te sturen sociale praktijken. Kortom: milieupolitieke modernisering kan niet beschouwd worden als een eenmalige inhaalslag in het milieubeleid, maar wordt eerder gekarakteriseerd door een voortdurende beweging, aanpassing en verandering van de milieusturing. Dat kan leiden tot een adequater milieubeleid, tot een meer effectieve en efficiënte interventie in sociale praktijken en fysieke ontkoppeling. Maar dat is niet altijd het geval. Milieupolitieke vernieuwingen balanceren mijns inziens steeds tussen twee vormen van miskoppeling.

In de eerste plaats kan de modernisering van milieupolitiek niet ver genoeg worden doorgevoerd. Een 'klassieke' milieupolitiek in een reflexief of laat-moderne organisatie van gedragspraktijken leidt nog steeds tot een sociale ontkoppeling en dientengevolge tot een falen van milieusturing. Het milieubeleid is weliswaar enigszins aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke milieusturing zoals ontwikkeld en geïmplementeerd door de nationale overheid in de jaren zeventig en tachtig. Maar milieusturing is nog niet voldoende radicaal hervormd naar haar interne organisatie, haar instrumenten, de dragende actoren en coalities, de maatschappelijke legitimatie, de inbedding in transnationale netwerken, en een decentrale flexibiliteit, om adequaat een antwoord te bieden op de voortdurende koppeling tussen economische ontwikkeling en gebruik van milieugoeederen. De karakteristieke gevolgen van deze sociale ontkoppeling zijn onder andere: het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, gebrek aan legitimatie, een te hoge belasting van de nationale overheid, een slechte inpassing in locatie-specifieke omstandigheden, problemen rond uitvoering en

handhaving door een beperkte inschakeling van niet-overheidsactoren, en/of onderbelichting van de transnationale inpassing van nationale milieuhervormingen.

In de tweede plaats kan milieupolitieke modernisering doorschieten naar wat ik zou willen aanduiden als een post-moderne milieupolitiek (zie Blühdorn, 2000). Milieubeleid wordt dan gebaseerd op de idee dat sommige instituties van de moderniteit, waaronder de nationale staat, een wetenschap die waarheidsclaims heeft, en een gedeeld of universeel stelsel van (milieu)normen en waarden, steeds minder relevant worden voor milieusturing. Er is geen ruimte meer voor zinvol nationaal, generalistisch, algemeen geldend en op (natuur)wetenschap gebaseerd milieubeleid. De uit die analyse volgende vernieuwing van milieusturing leidt eveneens tot een tekortschietend - ontkoppeld - milieubeleid, maar met andere karakteristieken. Centrale kenmerken zijn het oplossen en verdwijnen van nationale politieke integratiekaders; het gebrek aan richting gevende instituties; het ontmantelen van nationale generieke doelen en een te grote nadruk op decentrale flexibiliteit; een bovenmatig vertrouwen in zelfregulering, zelfbeheersing en eigen verantwoordelijkheid van burgers, boeren en bedrijven; het ter discussiestellen van de wetenschappelijke basis onder milieubeleid en van meer algemeen geldende duurzaamheidsclaims; en het ontwijken van vragen van afrekenbaarheid en legitimiteit rond milieusturing en milieuverbetering. Milieusturing is dan evenmin op een adequate wijze gekoppeld aan de maatschappelijke structuur (hoewel we deze ont koppeling steeds moeilijker als *staatsfalen* kunnen duiden¹¹).

Een sociologisch intermezzo

Deze divergenties tussen milieusturing en maatschappelijke orde zijn uiteraard uitersten, die in de praktijk van de

hedendaagse milieusturing niet in die extreme mate voorkomen. Maar ze geven ons wel een bruikbaar analytisch kader om uitdagingen, dilemma's en tekortkomingen in het hedendaags milieubeleid te begrijpen. En dat geldt meer in zijn algemeenheid voor het tot nu toe ontwikkelde perspectief en begrippenapparaat. De goede, sociologische verstaander classificeert de gehanteerde begrippen als analytische categorieën. Sociale koppeling en milieupolitieke modernisering hebben geen unieke, concrete, substantiële inhoud die gespecificeerd is naar tijd en plaats. Het zijn begrippen die bruikbaar zijn om veranderingen en verbeteringen in milieubeleid en milieusturing te analyseren in verschillende tijd-ruimtelijke configuraties. De vorm en inhoud van sociale ont koppeling verschilt juist naar tijd en plaats. Sociale ont koppeling in Nederland en andere Europese landen heeft een andere inhoud dan sociale ont koppeling in industrialiserende landen in Azië en Latijns Amerika. In China en Peru¹² kan eveneens sociale ont koppeling aanwezig zijn of ontstaan, namelijk daar waar sociale praktijken geconfronteerd worden met vormen van milieubeleid en milieusturing die slecht zijn geënt op die specifieke praktijken. Een informele economische sector laat zich niet aansturen richting duurzaamheid door een milieubeleid dat geënt is op de kenmerken van formele industriële praktijken. En een op Westerse leest geschoeide milieusturing blijkt bij introductie in China of Peru maar al te vaak niet effectief, omdat deze niet 'gekoppeld' is aan de lokale sociale praktijken. In China en Peru vergt het tot stand brengen van sociale koppeling dan eveneens milieupolitieke modernisering, maar naar vorm en inhoud van een ander soort dan in Europa.

Aan de hand van voorbeelden in Nederland en in China en Vietnam wil ik duidelijk maken hoe dit analytisch kader

zowel voor geïndustrialiseerde als voor industrialiserende landen bruikbaar is.

4. Tussen reflexieve en postmoderne milieusturing: Nederland

Recentelijk is, in het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan, een aantal notities verschenen, waaronder de notitie *Sturing door procesmanagement* (Werkgroep Bestuurlijk Organisatorische Transitie-NMP4, 2001). In deze notitie, geschreven door vertegenwoordigers van de belangrijkste nationale en lagere overheden maar voortbouwend op bestuurskundige literatuur (de Bruin en ten Heuvelhof, 1998), wordt een lans gebroken voor procesmanagement. Vanuit een analyse van de veranderende maatschappelijke omgeving - globaal langs bovengenoemde lijnen - en veranderende milieuproblemen wordt de rol van de overheid in het milieubeleid herzien: de nationale overheid dient vooral een manager en begeleider te zijn van processen van overleg en onderhandeling tussen maatschappelijke actoren en van interactieprocessen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. De nationale overheid moet zich terugtrekken als beleidsontwerper en -bepaler, als beknotter van vrijheden van beleidsuitvoerders, als modifier van maatschappelijke processen, en dus als normsteller. Een aantal tendensen van milieupolitieke modernisering wordt daarmee verder doorgevoerd, resulterend in een afscheid van de sturende nationale overheid. De nationale overheid verwordt tot organisator van interacties, waakt hooguit over de regels en procedures¹³ en codificeert de uitkomst van maatschappelijke onderhandelingsprocessen. Kwalitatief goed milieubeleid wordt dan bepaald door de kwaliteit van beleids-, uitvoerings-, en handhavingprocessen

en de overheid heeft primair een taak om deze processen te managen en de kwaliteit van de processen te bewaken. Flexibiliteit van decentrale overheden en uitvoerders, en eigenverantwoordelijkheid en zelfsturing van marktpartijen en samenleving worden in toenemende mate slechts door boven- of transnationale doelstellingen geleid. Er ontstaat dan een hyper- of postmoderne milieupolitiek. *De facto* komt de aanspreekbaarheid, legitimatie en de afrekenbaarheid voor de inhoud en uitkomst van het milieubeleid en de milieuhervormingen daarmee steeds minder bij de nationale overheid te liggen. Het maatschappelijke krachtenveld boven, onder en naast de (nationale) overheid wordt in toenemende mate bepalend voor de inhoud en uitkomst van milieuhervormingen. Terwijl zowel de regels die gelden in dat maatschappelijk krachtenveld als de toegang tot hulpbronnen (zoals invloed, informatie, kennis en geld) niet bepaald een gelijke uitgangspositie garanderen voor alle partijen.

Deze nieuwe ideeën van sturing worden - paradoxaal genoeg - door sommigen ingezet voor nationale transities (zoals geagendeerd voor het NMP-4; zie ook Rotmans et al., 2000): structurele transformaties van de maatschappij of een complex deelsysteem daarvan ten einde radicale fysieke ontkoppeling mogelijk te maken. Transities zijn geen systeemverbeteringen maar systeemvernieuwingen. Met de regelmaat van de varkenscycli wordt in het milieudebat de noodzaak geagendeerd van radicale, structurele veranderingen in transport-, energie-, productie- of consumptiesystemen. De repeterende roep om transities geeft al aan dat dergelijke radicale milieuvernieuwingen niet vanzelf uit het maatschappelijk krachtenveld opbloeien en worden geïmplementeerd, maar bewust vormgegeven en aangestuurd moeten worden. Daarbij werd altijd aan de overheid een cruciale rol toebedeeld.¹⁴ Nieuw is dat in de 21ste

eeuw deze veranderingen, deze transities, plaats dienen te vinden in een situatie waarin niet alleen de nationale overheid een andere positie heeft, maar zij zichzelf daarvan bewust is (reflexiviteit) en haar rol minimaliseert tot procesmanager. Echter, als we kijken naar de belangrijkste pogingen en aanzetten om te komen tot dergelijke structurele systeemveranderingen in Nederland in de afgelopen jaren dan blijkt dat de nationale overheid moeilijk is weg te cijferen (de omvorming van het voedselproductiesysteem, de overgang naar systemen gebaseerd op hernieuwbare energiebronnen). Transitie management in de 21ste eeuw zal niet gaan zonder richtinggevende en sturende nationale overheid, net zomin als het zal lukken via klassieke sturing.

Deze postmoderne accenten in het milieubeleid duiken niet voor het eerst op rond het NMP-4 en niet alleen op het niveau van strategisch milieubeleid.¹⁵ In een studie naar knellende regelgeving voor de landbouwsector uit 1996 concludeerden collegae dat "centrale overheidregulering zoveel mogelijk beperkt moet worden, en dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de regionale verscheidenheid in de praktijk moet aansluiten en liefst zoveel mogelijk aan die praktijk moet worden overgelaten" (Frouws et al., 1996: 109). De roep om regionale differentiatie en flexibiliteit in het landelijk gebied is in de jaren negentig geen onbekend fenomeen. Het is een reactie op een generalistisch en centralistisch beleid vanuit Den Haag en Brussel dat ontkoppeld is van de maatschappelijke werkelijkheid en diversiteit. Flexibilisering en differentiering in de milieusturing kunnen bijdragen aan sociale koppeling, maar terughoudendheid is vereist bij het terugtreden van een kaderstellende centrale overheid. Ook ten aanzien van het beheer van de groene ruimte is centrale overheidregulering nog steeds essentieel, hoewel de spelregels, de spelers en de beleids-

configuraties niet alleen sterk verschillen van 10 jaar geleden, maar ook verschillen tussen de verschillende sociale praktijken. Ovaa (1999) en van Tatenhove (2001) laten zien dat gebiedscontracten een andere vorm van reflexieve sturing door de centrale overheid vereisen dan de herstructurering van de varkenshouderij.

5. Tussen klassiek en reflexief milieubeleid: China en Vietnam

China en Vietnam behoren tot de zogenoemde transitionele economieën, maar verschillen van de Centraal- en Oost-Europese landen in hun transitieproces en hun transitie-management. In de Centraal- en Oost-Europese economieën heeft sinds de val van de Berlijnse muur in 1989 een schoksgewijze economische transitie plaats gevonden, parallel aan radicale politieke hervormingen.¹⁶ In China en Vietnam vindt een veel geleidelijker omvormingsproces plaats, waarbij in beide landen tamelijk geleidelijk een economische herstructurering en marktliberalisering wordt geïntroduceerd, met een toenemende regionale en zelfs mondiale economische integratie. Bovendien gaan deze economische hervormingen tot op heden gepaard met politieke veranderingen die slechts in beperkte mate zicht geven op een naar westers model gevormde parlementaire democratie.

Deze hervorming en modernisering van economie en politiek in China en Vietnam heeft uiteraard consequenties voor het milieubeleid en -beheer in die landen, oftewel voor fysieke ontkoppeling. Het conventionele model van planmatige milieuprogramma's die hiërarchisch door de centrale overheid via de verschillende bestuursniveaus worden geïntroduceerd tot op het niveau van de individuele industrie en wijk, is de laatste 10 jaar aan verandering onderhevig.¹⁷

In China wordt, meer nog dan in Vietnam, geëxperimenteerd met milieupolitieke vernieuwing via decentralisering van het milieubeleid, het inbouwen van marktincentives en het prijzen van milieugoederen, het meer gebruik maken van publieke signalering en publieke druk, en een grotere integratie in mondiale milieuregimes (zie Dasgupta en Wheeler, 1996; Wang, 2000; Mol, 2001; Rock, 2001).¹⁸ Maar ook in Vietnam experimenteert men met decentrale centra voor schone technologie, met de inschakeling van publiek-private samenwerkingsverbanden, met de inbreng van publiek en media in monitoring en agendabouw, en met nieuwe vormen van milieumanagement van industriegebieden (Frijns et al., 2000; O'Rourke, 2000; diverse bijdragen in REFINE, 2001). Deze voorzichtige experimenten met milieupolitieke vernieuwing vinden een achtergrond in twee nauw samenhangende oorzaken: een falend conventioneel sturingsmodel enerzijds, en een snel veranderende maatschappelijke en economische orde anderzijds. Daar waar hiërarchische 'command-and-control' milieusturing door de nationale overheid nog steeds dominant is, terwijl er een modernisering van de economische en maatschappelijke orde plaats vindt, zien we vormen van een ontkoppelde milieusturing. De modernisering van milieupolitiek, die onmiskenbaar in deze landen wordt doorgevoerd, is nog onvoldoende gekoppeld aan de nieuwe maatschappelijke orde. Met name in de snel ontwikkelende economische centra in het oosten van China en in de 'Key Economic Regions' in noordelijk en zuidelijk Vietnam, waar snel bewegend en in toenemende mate internationaal kapitaal samengaat met kosmopolitische burger-consumenten die steeds hogere eisen stellen aan zeggenschap en leefomgevingkwaliteit, is het klassieke systeem van milieubeleid en -beheer niet meer adequaat en dreigt deze mis-

koppeling niet alleen een staatsfalen in het milieubeheer met zich mee te brengen maar ook een legitimiteitsprobleem voor de milieuoverheden. Terwijl de reflexieve moderniteit, de globaliserende samenleving, en de oprukkende informatie- en communicatie technologie in toenemende mate delen van China en Vietnam in haar greep krijgen, blijft de milieupolitiek op halfmoderne leest geschoeid. Nieuwe, reflexief moderne vormen van sturing, langs de lijnen die hierboven voor SIACS zijn beschreven, vormen een richtsnoer om sociale ontkoppeling te voorkómen, maar zeker geen blauwdruk.

Een niet geringe complicatie is dat voor andere, en niet minder omvangrijke, delen van de economie en de samenleving een dergelijke milieupolitieke modernisering waarschijnlijk (nog) niet werkt: de milieucapaciteit (Jänicke, 1991) van de lokale overheden is te klein voor een decentralisering, er is weinig ervaring met betrokkenheid van burgers en bedrijven bij milieubeleid, het ontbreekt aan marktpartijen die milieuhervormingen (kunnen) incorporeren en intermediaire organisaties die de stuurcapaciteit van de staat kunnen ondersteunen, er bestaat geen niche markt voor milieu-innovaties, en het ontbreekt op veel plaatsen aan een civiele maatschappij die in voldoende mate milieuproblemen kan signaleren en maatschappelijke druk kan opbouwen. De contrasten tussen bijvoorbeeld Beijing en Chongqing, twee Chinese metropolen waar de leerstoelgroep projecten op het gebied van milieubeheer en -beleid uitvoert, geven aan dat dit niet alleen een verschil is tussen de geïndustrialiseerde stad en het rurale platteland.¹⁹

Overigens is het waarschijnlijk dat een adequate - dat wil zeggen aan de maatschappelijke structuur en dynamiek gekoppelde - milieupolitieke modernisering in China en Vietnam uiteindelijk verschilt van hetgeen wij in Europa

momenteel aanschouwen. De vernieuwingen in milieusturing in Taiwan en Japan, maar ook de meer beperkte milieupolitieke modernisering in China en Vietnam, laten duidelijk de verschillen met Europa zien. Een andere (geïstitutionaliseerde) verhouding tussen markt, staat en 'civil society', voor een belangrijk deel historisch en cultureel geworteld en verankerd, draagt in belangrijke mate bij aan een regionale, en deels nationale, eigenheid in milieupolitieke vernieuwingsprocessen. Dit heeft uiteraard consequenties voor de homogeniserings- en convergentietheses, die ook in het milieubeleid opgeld doen: de these dat milieuproblemen en milieubeheer in de verschillende landen en regio's steeds meer naar elkaar toe groeien.²⁰ Een globaliserende economie en mondiale milieuregimes betekenen niet dat modern milieubeleid en -beheer in verschillende delen van de wereld in toenemende mate isomorf worden. En het betekent ook niet dat we zondermeer milieupolitieke innovaties uit het ene land (Nederland) of van de ene gedragspraktijk (industriële productie) kunnen overplaatsen naar andere landen (China en Vietnam) of andere gedragspraktijken (vrijtijds mobiliteit). Hoezeer Nederlandse consultants, overheden en wetenschappers dat ook wensen of zelfs proberen.

6. Ecologische modernisering: balanceren tussen koppelen en ontkoppelen

Met deze twee voorbeelden wordt duidelijk hoe het ontwikkelde begrippenapparaat kan worden gebruikt voor beleidsanalyse, maar ook voor het ontwerpen van milieubeleid dat daadwerkelijk bijdraagt aan de zo noodzakelijke fysieke ontkoppeling. Als afronding keer ik nog eenmaal terug naar de theorie.

Zij die het werk van de groep milieu- en beleidssociologen aan Wageningen Universiteit reeds langer volgen, zijn bekend met het onderzoeksprogramma rond ecologische modernisering dat ongeveer tien jaar geleden voorzichtig in de steigers is gezet. Zoals veel commentatoren en critici terecht hebben opgemerkt heeft de theorie van de ecologische modernisering van productie en consumptie twee kanten. De theorie pretendeert maatschappelijke verschijnselen rond hedendaagse milieuhervormingen adequaat te analyseren en te beschrijven. En de theorie tracht tevens een bijdrage te leveren aan milieuhervormingsprocessen door actoren, instituties, regels en hulpbronnen in nieuwe verhoudingen samen te brengen rond gedragspraktijken. Critici concludeerden uit deze tweeledigheid dat ecologische modernisering teveel een bevestiging is van de status-quo en te weinig een radicaal milieuhervormingsprogramma. Hoe kan een analyse van hedendaagse milieuhervormingen, die veelal als beperkt, marginaal of onvoldoende worden gekarakteriseerd, nu bijdragen aan de zo noodzakelijke fundamentele of radicale veranderingen in economische instituties, politieke besluitvormingsmechanismen, en maatschappelijke gedragspraktijken om te komen tot fysieke ontkoppeling en duurzaamheid?

In het voorgaande heb ik trachten duidelijk te maken dat maatschappelijke omvormingen zonder gedegen maatschappelijke analyse gedoemd zijn tot falen. Het sturen van gedragspraktijken richting fysieke ontkoppeling en duurzaamheid (of het nu gaat om agrarische en industriële productie, om huishoudelijke consumptie, of om vrijetijds mobiliteit) moet geënt zijn op - en dus gekoppeld aan - de karakteristieken, structuren en instituties van de moderne tijd. De roep om radicale (milieu)hervormingen, om vergaande fysieke ontkoppeling, zonder analyse van de maat-

schappelijke structuur van de gedragspraktijken waar het om gaat en de sturingsarrangementen die daarbij horen, zijn op zijn best louter politieke slogans maar kunnen evenzeer de legitimiteit en het draagvlak voor milieubeleid ernstig ondergraven. De theorie van de ecologische modernisering heeft steeds die koppeling aangebracht tussen analyse en milieuhervorming: voorstellen voor verandering van gedragspraktijken zijn steeds geworteld in een gedegen analyse van maatschappelijke constellaties, dominante institutionele ontwikkelingen, en sturingsvormen die passen op de moderne samenleving van nu. Sturings- en veranderingspretenties worden daarbij tot realistische proporties teruggebracht, maar niet ontdaan van elke verbeelding, stuurbaarheid of doelstelling.

Het was de theorie van de ecologische modernisering die tijdig - en gepaard gaande met hevige debatten en kritieken - de veranderende rol van de overheid en de staat in het milieubeheer heeft geanalyseerd en mede geagendeerd. Het is nu gemeengoed geworden dat de milieustaat niet de almachtige stuurder en maker is die velen in het milieuveld lange tijd hebben gewenst. Dit heeft ook consequenties voor de studie van milieusturing. In de reflexieve moderniteit, of de mondiale netwerkmaatschappij, wordt de studie van milieubeleid (als we dat nog zo mogen noemen) steeds minder de studie van nationale overheden die via wetten en beleidsprogramma's gedragsveranderingen en technologische innovaties trachten te bewerkstelligen. En het wordt steeds meer een onderzoek naar netwerkconfiguraties van interdependente publieke en private actoren; naar verweven instituties van staat, markt en samenleving (of beleidsarrangementen; Tatenhove et al., 2000); naar subpolitieke arrangementen die de milieuoverheid links en recht passeren; naar de formatie, aanwending en transformatie

van formele en informele milieuregels; naar milieutechnologische innovaties in constant veranderende economische ketens en netwerken; en naar de inwerking van mondiale economische en milieu-regimes op lokale praktijken en de vormgeving en veranderingen van die mondiale regimes vanuit die lokale praktijken.

Steeds vaker klinkt het geluid door dat uit dit onderzoeksprogramma de conclusie zal volgen dat in de 21ste eeuw sturing, planning en beleid geen relevante categorieën meer zijn om de plaats en taak van de nationale overheid bij milieuvraagstukken te begrijpen. Dat lijkt mij één (post-moderne) stap te ver. Onverkort het bovenstaande is nu blijkbaar de tijd gekomen om niet zozeer de beperking, de relativering, of zelf de ontmanteling van de milieuoverheid te benadrukken, maar eveneens haar continuïteit, belang en de unieke positie. En ironisch genoeg moeten ecologische moderniseerders daarin wellicht mede het voortouw in nemen. De milieuoverheid verandert inderdaad sterk onder druk van bovenaf, van onderop en van binnenuit. Maar fysieke ontkoppeling is niet gebaat bij haar marginalisering of ontmanteling als co-stuurder. De relevante vraag voor de toekomst is dan ook *hoe* de nationale milieuoverheid moet opereren in een globaliserende netwerkmaatschappij, waarin mondiale netwerken en (geld-, mensen-, informatie-, milieugoederen-)stromen én decentrale sub-politieke arrangementen steeds meer centrale architecten lijken te zijn van de nieuwe maatschappelijke orde (Castells, 1996/1997). Anders gezegd: niet de vraag *of* de nationale milieuoverheid een belangrijke rol speelt in fysieke ontkoppeling staat op de agenda; maar veeleer de vraag wat de nieuwe regels zijn voor milieusturing door de nationale overheid in de 21ste eeuw.

Tot slot

Over het algemeen is het een misconceptie te veronderstellen dat hoogleraarsbenoemingen louter het gevolg zijn van individuele kwaliteiten en capaciteiten. Ook in deze tijden van individualisering gaan het instellen van leerstoelen en het benoemen van hoogleraren gepaard met politieke besluiten over de richting van de universiteit en het universitaire onderwijs en onderzoek, met economische rationaliteiten over budgetten en de allocatie daarvan en met het operationaliseren en effectueren van sociale netwerken, lokaal en mondiaal. De korte geschiedenis van deze leerstoel vormt daarop geen uitzondering.

Het hoeft u dan ook niet te verbazen dat ik voor deze benoeming dank verschuldigd ben aan een groot aantal personen en instanties, binnen en buiten de universitaire wereld. Het zijn er teveel om hier allen afzonderlijk te vermelden. Ik volsta met de twee belangrijkste.

In China en Vietnam vormt iemands zogenoemde 'extended family' het cruciaal netwerk voor het persoonlijk, maatschappelijk en economisch functioneren. Het is tegelijkertijd sociaal vangnet, bron van kapitaalverschaffing en de sleutel tot cruciale contacten. Verschillende sociale processen hebben er toe bijgedragen dat in Nederland de 'extended family' niet meer die centrale plaats inneemt in de maatschappelijke orde. Maar het is niet overdreven te stellen dat zonder de inspanningen van mijn familie - van mijn ouders, via mijn partner Wilma, tot mijn zoon en dochter, Kasper en Marente - een geheel andere hoogleraar hier benoemd zou zijn. Men kan van mening verschillen of daarmee juist veel verloren of veel gewonnen zou zijn. Ik ben jullie echter erkentelijk en dankbaar.

Collega's van de leerstoelgroep milieubeleid: het feit dat

wij als eenheid binnen Wageningen Universiteit nog steeds drager zijn van een vooraanstaand internationaal onderzoeks- en onderwijsprogramma, en niet versplinterd in diaspora zijn 'opgelost', heeft alles te maken met de leerstoelgroep en nauwelijks iets met de huidige leerstoelhouder. Ik zie deze benoeming dan ook als de bekroning op onze collectieve inspanningen en kwaliteiten. Het geeft mij veel vertrouwen in onze toekomst, binnen en buiten Nederland.

Met dank aan Wilma Berends, Kris van Koppen en Gert Spaargaren voor hun commentaar en suggesties op een eerdere versie van deze rede.

Noten

- ¹ Het is vooral de onderzoeksgroep rond Van der Ploeg die baanbrekend onderzoek heeft verricht naar agrarische bedrijfsstijlen en de dynamiek daarin.
- ² Koppeling duidt in eerste instantie op het leggen van een verbinding, een relatie, het verenigen van twee entiteiten. In die zin wordt het begrip koppeling ook gebruikt waar milieukundigen spreken van ontkoppeling van milieubelasting met economische ontwikkeling. Koppeling duidt echter ook op "het overbrengen van de beweegkracht van een motor op de wielen". Een gebrek aan sociale koppeling brengt een hard lopende milieusturingsmotor met zich mee zonder dat er een bewegingseffect teweeg wordt gebracht in termen van milieuvooruitgang.
- ³ Een Juggernaut verwijst naar een enorme processiewagen met een Krisna-beeld, waaronder gelovigen in India zich zouden hebben laten verbrijzelen.
- ⁴ Milieupolitieke modernisering heeft geen 'wahlverwantschaft' met het Parsoniaanse functionalisme en de

moderniseringstheorieën die opgeldt deden in de jaren zestig. Het gaat hier om milieupolitieke veranderingsprocessen binnen, en met gebruikmaking van, de instituties van de moderniteit.

- 5 Deze vernieuwing in sturing en politiek is niet beperkt tot het terrein van het milieubeleid (zoals bijvoorbeeld Godfroij en Nelissen, 1993, laten zien), maar heeft zich daar wel het eerst geopenbaard en tot nu toe het meest radicaal ontwikkeld (zie Jänicke, 1993). Het feit dat het milieubeleid bij aanvang van het laatste decennium van het vorige millennium nog een relatief jong beleidsterrein was waar sturingsopvattingen, sturingsbelangen en beleidsverhoudingen slechts in beperkte mate waren vastgeroest, is een van de redenen voor deze uitzonderlijke positie.
- 6 Hierbij dient gedacht te worden aan de multilaterale milieuverdragen en hun protocols (bijvoorbeeld de Framework Convention on Climate Change, het verdrag van Wenen inzake ozonlaag aantastende stoffen en de Biodiversity Convention) en aan de mondiale regimes die indirect consequenties voor nationaal milieubeleid hebben (bijvoorbeeld de World Trade Organization/GATT).
- 7 De Nederlandse milieuorganisatie Das en Boom blijkt bijvoorbeeld een cruciale rol te vervullen in de implementatie van EU regelgeving in Nederland, met name in Limburg.
- 8 In een analyse van het huidige en potentiële democratische gehalte van de Europese Unie maakt Scharpf (2000) een onderscheid in de 'inputlegitimatie' (*government by the people*) en de 'outputlegitimatie' (*government for the people*). Inputlegitimatie ontbreekt nagenoeg in de EU, niet alleen door het zogenoemde

Europees democratisch tekort, maar evenzeer door gebrek aan een bindend Europees nationalisme, gebrekkige Europese identiteitsvorming en door taalbarrières. Outputlegitimatie op EU niveau is veel minder afwezig, maar staat onder druk door het geringe feitelijke probleemoplossend vermogen van de EU, tegen de achtergrond van groeiende verwachtingen.

- 9 Zie bijvoorbeeld Stafford and Hartman, 1998; Murphy and Bendell, 1997; special issue no. 24 of *Greener Management International*, 1999.
- 10 Overigens kan men zich - met van Schendelen (2000) - afvragen of de nationale 'polderinstituten' niet langzamerhand zullen eroderen onder een toenemende economische en politieke Europese integratie.
- 11 Immers, de nationale staat speelt geen hoofdrol meer in het milieubeleid en dus zou ook de legitimiteitsvraag naar effectief en efficiënt milieubeleid niet meer in eerste instantie bij de nationale staat terecht dienen te komen. Succes en falen wordt dan los gekoppeld van nationale politiek en bestuur. Het is natuurlijk de vraag of inderdaad een dergelijke directe koppeling bestaat tussen de rol van de nationale overheid in het milieubeleid en legitimiteitskwesties voor die nationale overheid.
- 12 Onder andere in deze landen verricht de leerstoelgroep milieubeleid onderzoek naar de afstemming tussen milieusturing en politieke modernisering (naar vorm en inhoud) enerzijds, en de specifieke kenmerken van de maatschappelijke en politieke orde anderzijds.
- 13 Certificering van beleids-, uitvoerings- en handhavingprocessen is een van de mogelijkheden daarvoor, volgens de Werkgroep BOT (2001)
- 14 Het schoolvoorbeeld van een bewust vormgegeven transitieproces is de overgang in Nederland van een ener-

gievoorziening voor huishoudens die primair was gebaseerd op kolen en olie, naar een energievoorziening gebaseerd op aardgas. In tien jaar tijd schakelde het overgrote deel van de Nederlandse huishoudens over van kolen en olie naar aardgas, hetgeen gepaard ging met een gehele nieuwe fysieke en organisatorische infrastructuur. De nationale overheid speelde een cruciale rol bij dat transitieproces.

- ¹⁵ In het NMP4-concept van april 2001 blijken deze 'postmoderne' aanzetten in het nationale milieubeleid een bescheiden plaats te hebben gekregen. Het vaststellen van doelstellingen en randvoorwaarden, en inhoudelijke sturing is even prominent aanwezig als procesmanagement, en het 'schakelen' en stimuleren van (markt)partijen.
- ¹⁶ Velen menen ook dat er een één-op-één relatie bestaat tussen een succesvolle markteconomische ordening en een parlementaire democratie. Fukuyama (1992), met zijn "einde van de geschiedenis"-these, is daarvan waarschijnlijk een van de meest uitgesproken voorbeelden.
- ¹⁷ Er zijn uiteraard ook belangrijke afwijkingen tussen China en Vietnam, geworteld in onder andere de historie van westerse bemoeienis, de geschiedenis van de centrale planeconomie, en de verschillen in omvang van de landen en economieën.
- ¹⁸ Het groeiend aantal certificeringen van milieuzorgsystemen via de internationaal erkende ISO 14000 standaard is hiervan een indicatie. Terwijl Di (1999) berichtte dat in juni 1998 nog maar 32 ISO 14000 certificaten waren afgegeven in China (exclusief Hong Kong), waren dit er eind 1999 al 232 en in februari 2001 meer dan 500 (zie <http://www.iso.ch> en Shi Han, 2001).

- ¹⁹ Ook in ons onderzoek naar milieumanagement ten aanzien van zogenoemde Town and Village Industrial Enterprises in de minder omvangrijke en meer rurale Chinese steden en dorpen, vonden wij verschillen in de successen waarmee milieupolitieke hervormingen - veelal in termen van flexibilisering, decentralisering, en inschakeling van marktpartijen en marktmechanismen - worden geïmplementeerd.
- ²⁰ Cohen (1996) geeft een voorbeeld van de convergentietheorie in zijn analyse van groeiende overeenkomsten - ook op het gebied van milieubedreigingen en milieubeheer - tussen de belangrijkste metropolen in het Noorden en het Zuiden. Ten gevolge van verschillende globaliseringsprocessen en -dynamieken vertonen deze mondiale metropolen - van Beijing en Mexico-city, tot London en Los Angeles - in toenemende mate overeenkomstige milieubedreigingen en zijn dus aangewezen op overeenkomstige milieuhervormingsprogramma's, aldus Cohen.

Referenties

- Blühdorn, I. (2000), "Ecological Modernisation and Post-Ecologist Politics". In: G. Spaargaren, A.P.J. Mol and F. Buttel (eds), *Environment and Global Modernity*, London: Sage
- Bruin, H. de, en E. ten Heuvelhof (1998), "Procesmanagement", *Bestuurswetenschappen* 1998, 2, pp.120-134
- Castells, M. (1996/1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 1, 2 and 3*, Malden (Mass)/Oxford (UK): Blackwell
- Cohen, M.A. (1996), "The Hypothesis of Urban

- Convergence: Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalisation?". In: M.A. Cohen, B.A. Ruble, J.S. Tulchin and A.M. Garland (eds.), *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*, Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press
- Dasgupta, S. and D. Wheeler (1996), *Citizens complaints as environmental indicators: Evidence from China*, Washington D.C.: The World Bank, Policy Research Department
- Di Chang-Xing (1999), "ISO 14001: The Severe Challenge for China". In: W. Wehrmeyer and Y. Mulugetta (eds), *Growing Pains. Environmental Management in Developing Countries*, Sheffield: Greenleaf
- EEA (European Environmental Agency) (1998), *Europe's Environment: The Second Assessment*, New York/Amsterdam: Elsevier
- Frijns, J., Phung Thuy Phuong and A.P.J. Mol (2000), "Ecological Modernisation Theory and Industrialising Economies. The case of Viet Nam", *Environmental Politics* 9, 1, pp. 257-292
- Frouws, J. et al. (1996), *Naar de geest of naar de letter. Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector*, Wageningen: Circle for Rural Studies
- Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press
- Godfroij, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (eds) (1993), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussem: Coutinho
- Huber, J. (1991), *Unternehmen Umwelt. Weichenstellungen für eine ökologische Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main: Fisher

- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt and J. Perraton (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford (Cal.): Stanford University Press
- Hogenboom, J., A.P.J. Mol and G. Spaargaren (2000), "Dealing with environmental risk in reflexive modernity". In: M. Cohen (ed.), *Risk in the Modern Age. Social Theory, Science and Environmental Decision-making*, Basingstoke: MacMillan
- Jänicke, M. (1986), *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in die Industriegesellschaft*, München: Piper
- Jänicke, M. (1991), *The Political System's Capacity for Environmental Policy*, Berlin: Freie Universität
- Jänicke, M. (1993), "Über ökologische und politieke Modernisierungen", *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 2, pp. 159-175
- Metz, B. et al. (forthcoming), "Possible strategies for far reaching emission reductions: the COOL project". In: J. Gupta, E. van Ierland and M. Kok (eds), *International Climate Policy*, Edward Elgar
- Mol, A.P.J. (2001), *Globalization and environmental reform. The ecological modernization of the global economy*, Cambridge: MIT Press
- Murphy, D. F. and J. Bendell (1997), *In the Company of Partners. Business, Environmental Groups and Sustainable Development Post-Rio*. Bristol: The Policy Press
- O'Rourke, D.J. (2000), *Community Driven Regulation: The Political Economy of Pollution in Vietnam*, Berkeley: University of California, Berkeley (dissertation)
- Ovaa, B.P.S.A. (1999), *Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer*, Wageningen: Wageningen Universiteit
- REFINE (2001), *Industry and Environment in Vietnam*, Proceedings of the international conference 20-21 April

- 2001, HoChiMinh City. Wageningen/HoChiMinh City: WUR/CENTEMA
- RIVM/CBS (2000), *Milieucompendium 2000. Het milieu in cijfers*, Centraal Bureau voor de Statistiek/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: Voorburg/Bilthoven
- Rock, M. (2001), "Integrating Environmental and Economic Policy-making in China and Taiwan", *American Behavioral Scientist*, (forthcoming)
- Rotmans, J., R. Kemp, M. van Asselt et al. (2000), *Transities en transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening*, Maastricht: ICIS
- Scharpf, F.W. (2000), "Democratische politiek in een economie zonder grenzen", *Beleid en Maatschappij* 27, 4, pp. 207-218
- Schendelen, M.P.C.M. (2000), "De poldermythe in de Europese realiteit", *Bestuurswetenschappen* 2000, 3, pp. 145-151
- Shi Han (2001), "Cleaner Production in the People's Republic of China". In: REFINE (eds), *Industry and Environment in Vietnam*, Proceedings of the international conference 20-21 April 2001, HoChiMinh City. Wageningen/HoChiMinh City: WUR/CENTEMA
- Spaargaren, G. and B. van Vliet (2000), "Lifestyles, Consumption and the Environment: The Ecological Modernisation of Domestic Consumption", *Environmental Politics*, 9, 1, pp. 50-76
- Stafford, E.R. and C.L. Hartman (1998), "Toward an understanding of the antecedents of environmentalist-business cooperative relations". In: R.C. Goodstein and S.B. MacKenzie (Eds), *American Marketing Association's Summer Educators Conference Proceedings*, Chicago: American Marketing Association

- Tatenhove, J. van (2001), "De meervoudige groene ruimte". In: G. Spaargaren, T. Mol en H. de Haan (red), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid. Opstellen aangeboden aan A.T.J. Nooij ter gelegenheid van zijn vertrek als hoogleraar van Wageningen Universiteit*, Wageningen: Wageningen Universiteit
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (eds) (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer
- Wang, X. (2000), *Information Strategy in China's Environmental Management - A case study in Nanjing's industrial water pollution treatment*, Wageningen: Wageningen University, Department of Social Sciences (MSc thesis)
- Weidner, H. (2001), "Capacity Building for Ecological Modernization. Lessons from Cross-National Research", *American Behavioral Scientist*, (forthcoming)
- Werkgroep Bestuurlijk Organisatorische Transitie-NMP4 (2001), *NMP4: Sturing door Procesmanagement*, Den Haag: VROM