

Politiek van de aandacht voor milieubeleid

Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek,
politieke agendavorming en prioriteiten in het
Nederlandse milieubeleid

G.E. Breeman
A. Timmermans

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Politiek van de aandacht voor milieubeleid

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 77 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP*) en de WOT Natuur & Milieu aan de Leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit en de Faculteit der Sociale Wetenschappen van Universiteit Leiden. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans, de Milieubalans en thematische verkenningen.

*Sinds april 2008 is het MNP samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Politiek van de aandacht voor milieubeleid

Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid

G.E. Breeman

A. Timmermans

Rapport 77

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, augustus 2008

Referaat

Breeman, G.E. & A. Timmermans, 2008. *Politiek van de aandacht voor milieubeleid; een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 77. 68 blz. .23 fig.; 28 ref.; 1 bijl.

In dit onderzoek is de politieke agendavorming over het Nederlandse milieubeleid geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een cyclisch model van aandachtontwikkeling, waarbij de verwevenheid van politiek, media en expertorganisaties centraal staat. Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel waarbij de politieke- en media-agenda door onderwerpdecodering zijn vastgelegd en een kwalitatief deel waarbij opvallende periodes in het aandachtsverloop nader bekeken zijn. Uit het onderzoek blijkt de aandacht voor milieu grotendeels bepaald te worden door de toestand van de economie, onverwachte incidenten en de concurrentie met andere onderwerpen in de politieke arena. Bovendien blijkt politieke aandacht voor milieu moeilijk, omdat milieu vooral een Europees onderwerp is en Europa is sinds het grondwetreferendum niet populair. Wel blijkt de aandacht voor milieu toe te nemen wanneer sprake is van een volledig nieuw product (eerste milieubalans) of unieke gebeurtenis en wanneer Nederland een belangrijke inbreng heeft in een mondiale gebeurtenis (organisator wereldklimaatconferentie).

Trefwoorden: besluitvorming, media-aandacht, milieubeleid, politieke agendavorming

Abstract

Breeman, G.E. & A. Timmermans, 2008 *The Politics of Attention for Environmental Issues: A Study of Social Dynamics, Agenda Setting and Priorities of Dutch Environmental Policy*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Report No. 77. 68 p. 23 Figs.; 28 Refs.; 1 Appendices.

This research project has analysed the process of political agenda setting on Dutch environmental policy, using a cyclical model for the development of the interest in environmental issues and focusing on the interrelations between politics, the media and expert organisations. The study consists of two parts, one quantitative part which analysed the political and media agendas by means of a subject coding system, and a qualitative part which took a closer look at periods characterised by unusual levels of interest. The findings show that interest in environmental issues is largely determined by the state of the economy, unexpected incidents and the competition for attention with other issues in the political arena. Political interest in environmental issues has been flagging, since the environment is now mostly seen as a European topic, and 'Europe' has not been popular since the referendum on a European Constitution. Interest in environmental issues does increase when a completely new product is introduced (such as the first Environmental Balance report) or a unique event takes place, or when the Netherlands makes a major contribution to a global event (like organising a world climate conference).

Key words: decision making, media interest, environmental policy, political agenda setting

ISSN 1871-028X

©2008 **Leerstoelgroep Bestuurskunde - Wageningen Universiteit**

Postbus 8130, 6700 EW Wageningen

Tel: (0317) 484234; Fax (0317) 485452; e-mail: Gerard.Breeman@wur.nl

Faculteit der Sociale Wetenschappen Universiteit Leiden

Postbus 9555, 2300 RB Leiden

Tel: (071) 527 36 00; fax: (071) 527 37 58

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Aandacht voor milieuproblemen	17
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksopzet	18
2 Theoretische lens op de politiek van de aandacht	19
2.1 De aandachtscyclus	19
2.2 Venues van de hoge en lage politiek	20
2.3 Inhoudelijke richting van de aandacht: <i>framing</i>	21
2.4 Toepassing van het theoretisch perspectief	22
3 Milieu op de politieke agenda	23
3.1 De troonrede	23
3.2 Aandacht voor milieu in troonredes: conjunctuurgevoelig	26
3.3 Milieukwesties hoog op de politieke agenda	28
3.4 Europeanisering van milieuaandacht in de troonrede?	30
3.5 Mondelinge Kamervragen	31
3.6 Aandachtvorming voor milieu in de politieke arena	33
4 Milieu in de media	35
4.1 Aandacht voor milieu in NRC Handelsblad	35
4.2 Milieukwesties hoog op de mediaagenda	36
4.3 Aandachtvorming voor milieu in de media	40
5 Milieu in wetgeving	43
5.1 Aandachtsverdeling in wetgeving	43
5.2 Aandacht voor milieu in wetgeving	44
5.3 Milieukwesties in wetgeving	46
5.4 Aandachtvorming voor milieu in wetgeving	47
6 Milieu bij expertorganisaties	49
6.1 Aandachtsverdeling binnen MNP/RIVM-rapporten	49
6.2 Europeanisering	50
6.3 De rol van expertorganisaties in de politiek van de aandacht	51
7 Conclusies	53
7.1 Cyclisch verloop van aandacht voor het milieu	53
7.2 Tempoversnellingen door 'geïmporteerde' gebeurtenissen	54
7.3 Technische en dramatische frames in de aandachtscyclus	56
7.4 Aandacht en frictie in de beleidsarena's	57
7.5 Vooruitblik	59
Literatuur	61
Bijlage 1 Overzicht belangrijkste onderwerpcodes	63

Woord vooraf

Dit onderzoek komt voort uit een langer lopend project dat wij enkele jaren geleden zijn begonnen. Wij stellen daarbij iedere keer andere onderwerpen en vragen over politieke en maatschappelijke agendavorming centraal. Dit keer stond het milieubeleid centraal. Door deze opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (thans samen met het Ruimtelijk Planbureau het Planbureau voor de Leefomgeving, PBL) waren wij in de gelegenheid onze datasets verder uit te breiden en te verbreden.

Het vinden van de juiste afstemming tussen ons onderzoek, onze data, en de vragen van de opdrachtgever was vaak een plezierige zoektocht die we samen met Sonja Kruitwagen (PBL) en Birgit Elands (WOT Natuur & Milieu) (en later Frank Veeneklaas, WOT Natuur & Milieu) hebben afgelegd. Waarvoor dank.

Dit onderzoek is tot stand gekomen door medewerking van een aantal onderzoeksassistenten. In het bijzonder willen wij Josta de Hoog, Miriam Groen en Hanneke Post bedanken voor het coderen van data als ook de drie studenten Bestuurskunde uit Leiden (Marcel Hanegraaff, Nanette Kistemaker and Judith van Krieken), die betrokken zijn geweest bij het coderen van de troonredes. Het rapport is beoordeeld door Jouke de Vries, hoogleraar Bestuurskunde uit Leiden.

Gerard Breeman en Arco Timmermans

Samenvatting

Milieu op de politieke en maatschappelijke agenda

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. We kijken daarbij naar het aandachtsverloop in diverse publieke en politieke arena's en relateren deze aan elkaar. Het uiteindelijke doel is te begrijpen hoe maatschappelijke- en politieke aandacht voor milieuonderwerpen ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in beleid.

Het onderzoek beoogt 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? De hoofdvraag luidt:

Hoe, wanneer en onder welke voorwaarden komen milieubeleidsthema's op de maatschappelijke en politieke agenda?

Analysemodel en aanpak

Bij ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een cyclisch model van aandachtsontwikkeling en probleemdefiniëring (zie figuur 2.1). 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 kunnen ten slotte weer nieuwe politieke en media-belangstelling genereren.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste kwantitatieve deel bestaat uit de aanleg van een grote dataset, waarin het verloop van politieke en maatschappelijke aandacht is vastgelegd door middel van een onderwerpcodering. De politieke agenda is in kaart gebracht door codering van troonredes en mondelinge Kamervragen, de maatschappelijke agenda aan de hand van krantenberichten en de daadwerkelijke beleidsveranderingen door codering van wetgeving. Bovendien hebben wij het agendaverloop van expertorganisatie in ons onderzoek betrokken door codering van MNP- en RIVM-rapporten. Het tweede deel van het onderzoek is kwalitatief van aard. Op basis van de datasets hebben wij enkele stabiele en turbulente periodes uitgelicht en nader bekeken. We hebben gekeken hoe het probleem is geformuleerd, wie een kwestie op de agenda heeft gezet en door welke gebeurtenis de agendadynamiek begonnen is.

Basiswaarneming: Aandacht golft mee met de economie, niet met coalities

Milieu was een non-issue tot halverwege de jaren 70 van de vorige eeuw. Het waren vooral macro-economie en buitenlands beleid die de meeste politieke aandacht opeisten. Bijna de helft van de troonredes ging over deze twee onderwerpen. Na 1970 nam het aandeel van

deze thema's af, terwijl tegelijkertijd de diversiteit aan onderwerpen toenam. De troonrede bestaat tegenwoordig uit kleinere porties aandacht voor vrijwel alle thema's, waaronder milieu.

Ons onderzoek bevestigt in grote lijnen de hypothese dat aandacht voor milieu sterk gevoelig is voor beleidsveranderingen (zie Downs 1972). Met andere woorden, de aandacht voor milieu is snel afgeleid. Wanneer het bijvoorbeeld economisch goed gaat, is er veel aandacht voor milieu, maar wanneer het slecht gaat daalt ook de aandacht. Deze relatie tussen economische conjunctuur en milieu is opmerkelijk genoeg 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. Een duidelijke koppeling tussen politieke kleur en milieu blijkt uit de troonredes minder dan verwacht.

Zo nog onverwacht was dat kabinetten van dezelfde samenstelling, die aan een tweede periode begonnen meer aandachtsverschuivingen lieten zien dan nieuwe coalities. Dit lijkt een kwestie van nodige voorbereidingstijd te zijn. Kabinetten die de rit na vier jaar voortzetten hebben ook wel een omvattender regeerakkoord. Kennelijk veranderen kabinetten de aandacht pas echt na eerst een periode met elkaar in zee te zijn geweest. Dit staat haaks op de opvatting dat vooral nieuwe coalities hun eigen thema's en toon bepalen en die in de troonrede openbaren. Politici met regeringsverantwoordelijkheid hebben blijkbaar tijd nodig om politieke themaveranderingen tot stand te brengen.

Aandacht voor milieu in de politieke arena

Een gunstige economische conjunctuur is echter niet de enige voorwaarde voor politieke aandachtsvorming. 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 milieu onderwerpen:

- 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 de film van Al Gore in Nederland (2006).

Incidenten kunnen een tijdelijk verhoogde politieke aandacht voor milieu genereren. Over 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. Samenvattend:

- De aandacht voor milieu neemt in de nationale politieke arena af (afgemeten aan de aandacht in troonredes en mondelinge Kamervragen). Waarschijnlijk doordat milieu steeds vaker een Europese aangelegenheid is en de belangstelling voor Europa in het algemeen gering is.
- De aandacht voor milieu in troonredes en mondelinge Kamervragen is eveneens relatief gedaald, omdat milieu op nationaal niveau moet concurreren met andere beleidsonderwerpen zoals integratie- en immigratiebeleid, terrorismebestrijding en de aanpak van criminaliteit. Voor deze onderwerpen is de laatste jaren meer aandacht ontstaan, waardoor aandacht voor milieu enigszins naar de achtergrond is gedrukt.

- De politieke aandacht voor milieu, verschuift van sectorale problemen (lucht, water, bodem), richting het integrale thema van klimaatverandering. De term 'klimaatverandering' wordt daarbij als een containerbegrip gebruikt voor een groot aantal diverse problemen.

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, wanneer er sprake is van een nieuw en opvallend initiatief, zoals de première van de film van Al Gore, de diefstal van mestdossiers door de Nederlandse Vakbond Varkenshoudens (NWW) (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, wanneer sprake is van eenduidig leiderschap. Dit kunnen individuen zijn, zoals Al Gore of Wien van den Brink, maar ook een organisatie zoals 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, wanneer bekende objecten of gebouwen bij een voorval betrokken zijn. De sluiting van het Rijksmuseum genereerde bijvoorbeeld extra aandacht voor asbestproblemen.

Spraakmakende incidenten in de media hebben gevolgen voor de spreiding van de aandacht over milieuonderwerpen:

- De toenemende aandacht voor klimaatverandering vervangt deels de aandacht voor sectorale kwesties over lucht, water en bodem (zelfde trend die we eerder in de politieke arena waarnamen, zie figuur 4.4).
- Voor een deel is sprake van een uitruil tussen onderwerpen. Toenemende aandacht voor asbest (2003) of fijn stof (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 een dergelijk geval een bijdrage aan de dramatisering en vaak ook politisering van het probleem. Maar kennis kan 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 fijn stof 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.

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 prominent in 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.

Conclusie

De aandacht voor milieu in politiek en media blijkt grotendeels bepaald te worden door gebeurtenissen die zich buiten het beleidsveld afspelen. Direct betrokken actoren hebben daar weinig invloed op. Vooral de toestand van de economie, onverwachte incidenten en de concurrentie met andere onderwerpen in de politieke arena bepalen voor een belangrijk deel de mate waarin milieu aandacht krijgt van politici en media. Desondanks wordt binnen het beleidsveld gestaag doorgewerkt aan een stroom van technische rapporten (meetgegevens, evaluaties) en juridische producten (wet- en regelgeving) die strijden om de aandacht van besluitvormers. Dit gevecht om aandacht wordt daarbij extra bemoeilijkt, omdat milieu vooral een Europees onderwerp is. Sinds het referendum over de “Europese grondwet” zijn nationale politici geneigd Europese onderwerpen niet te benoemen, vooral in de meest publiekelijke communicatiekanalen, zoals in troonredes en mondelinge Kamervragen. Uit ons onderzoek is echter wel gebleken dat de aandacht voor initiatieven uit het beleidsveld potentieel groter is, wanneer sprake is van een volledig nieuw product of een nieuwe, unieke gebeurtenis en wanneer Nederland een belangrijke inbreng heeft in een mondiale gebeurtenis. Concluderend: Aandacht voor milieu kan door het beleidsveld worden bevorderd wanneer zij continu op een nieuwe, unieke wijze milieu onderwerpen presenteert, waarbij de bredere milieuproblemen worden gekoppeld aan incidenten en waarbij de mondiale problematiek als het ware Nederland wordt ingetrokken.

Summary

Environmental issues on the political and public agenda

In recent years, the environment has attracted considerable interest in the Netherlands. The climate film by Al Gore, which had its Dutch premiere in October 2006, generated a great deal of media interest, and politicians now have attention for the climate change problem, which has become a hype crowding out other environmental issues.

Our research project monitors the interest in environmental issues as reflected by the public and political agendas, focusing on developments in this interest in the various public and political arenas and trying to relate these to each other. The eventual objective is to understand how public and political interest in environmental issues arises, and what consequences this has for priority-setting in policymaking.

The study tries to reveal patterns in the dynamics of agenda setting in the Netherlands. It tries to assess how these patterns develop, in what periods they can be identified, and which actors (individuals, expert organisations) influence the political agenda-setting, or whether the agenda is largely set by incidents. The main research question is:

How, when and under what conditions do environmental policy issues appear on the public and political agenda?

Analytical model and research approach

Our research was based on a cyclical model of the way interest in environmental issues develops and problems are defined (see Figure 2.1). This model proposes that media interest arises in response to a specific high-profile incident. Politicians may then adopt the problem and present it as a dramatic issue. As a result, the issue gathers momentum, and media and politics start to respond to each other in quick succession. In this process, it is usually a few negative aspects of the incident that are focused on. In the next stage, the dramatic aspects tend to become less prominent, as lawyers or experts introduce technical arguments into the debate. Finally, as the results of studies into the problem are published, these may generate a new wave of political and media interest.

The present research project consists of two parts. The first, quantitative part involves building a large data set recording the development of political and public interest, using a subject coding system. The political agenda was examined by coding subjects in the annual Queen's Speech (in which the government outlines its policy plans for the next year) and questions asked in Parliament, while the public agenda was examined by coding subjects in newspaper articles, and actual policy changes by coding subjects in law texts. In addition, we examined developments in the agenda of expert organisations by coding reports published by the Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP) and the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM). The second part of the study is a qualitative study, in which a few stable and a few turbulent periods were selected from the data sets and analysed. We examined how the problem in question was formulated, who put the issue on the agenda and what event triggered the dynamics of agenda-setting.

Basic observation: interest fluctuates with the economy, not with government coalitions

Until the mid-1970s, the environment was a non-issue, and most political attention in the Netherlands was focused on macro-economics and foreign policy. Almost half of the Queen's

Speeches in these years focused on these two topics. After 1970, the share of these two topics decreased, while the diversity of topics discussed in the speeches increased. Nowadays, the Queen's Speeches tend to consist of smaller units, relating to nearly all relevant policy topics, including the environment.

Our study largely confirms the hypothesis that the interest in environmental issues is highly sensitive to policy changes (see Downs, 1972). In other words, the interest in environmental issues tends to subside rapidly. In times of favourable economy, interest in environmental issues increases, but this interest starts to flag as soon as the economy declines. Interestingly, this relation between economic climate and the environment is independent of the particular coalition of political parties that form the government. For instance, the first cabinet led by Prime Minister Ruud Lubbers (1982–86) took little interest in environmental issues, whereas Mr Lubbers' second cabinet (1986–89), which included the same parties, took great interest in such issues. The Queen's Speeches thus reflect less of a link between political affiliation and the environment than expected.

What was possibly even more unexpected was that when a cabinet started a second period in office, with the same political parties, the policy shift in terms of interest in environmental issues was greater than when a new coalition took office. This would seem to be a matter of the time needed to prepare policy shifts. Cabinets entering a second period in office after four years usually draw up a more comprehensive coalition agreement. Apparently, cabinets start to introduce the greatest shifts in political emphasis after they have been in office together for a few years. This runs counter to the idea that it is especially newly formed coalitions which set their own topics of interest and their own emphasis, which they then present in the Queen's Speech. Apparently, politicians who assume government responsibility need some time to introduce shifts in political topics.

Interest in environmental issues in the political arena

A favourable economic climate is not the only precondition for the development of political interest in environmental issues. Media attention and political interest usually arise in response to certain high-profile events. It is particularly unique, international incidents which galvanise politicians and the media. We found that political interest in environmental issues:

- increases with the introduction of a new 'product' (such as the first National Environmental Policy Plan in 1989 or the first Environmental Balance report in 1995) or the occurrence of a new, unique event;
- increases when the Netherlands becomes closely involved in international events, especially when the international context becomes clearly visible in the Netherlands, for instance when the 1989 world climate conference was held in the town of Noordwijk and when the climate film by Al Gore was presented in 2006.

Although incidents can generate a transient increase in political interest in environmental issues, the long-term tendency in the Queen's Speeches and questions asked in parliament has been towards decreasing interest. At the same time, interest is shifting from problems of specific sectors to a more integrated approach, under the umbrella theme of climate change. In summary:

- Interest in environmental issues in the national political arena is currently flagging (judging by the amount of attention these issues receive in the Queen's Speeches and questions asked in parliament), probably because the environment is increasingly becoming a European topic, and interest in European affairs is currently low.
- Another reason why the interest in environmental issues in the Queen's Speeches and questions asked in parliament has fallen is that, at a national level, the environment is

competing with other policy topics like social integration and immigration policy and the fight against terrorism and crime. These topics have drawn increasing attention in recent years, and are outcompeting environmental issues.

- Political interest in environmental issues is shifting from problems in specific sectors (air, water and soil) towards the overarching theme of climate change, with the term 'climate change' being used as an umbrella concept for a large variety of problems.

Media interest in environmental issues

Even more than in the political arena, it is high-profile incidents which arouse media interest. The level of media attention seems to be determined by whether the incident is unambiguous, dramatic and unique. We found that media interest:

- increases when there is a new and striking initiative, such as the premiere of Al Gore's climate film, the theft of manure data files by the union of Dutch pig farmers (NVV) in 1995 or extreme forms of protest, like that in 2001 by a farmers' committee which branded the then minister of agriculture, Laurens Brinkhorst, as the 'killer of 10,000 farming families';
- increases when clear leadership is available, which can be provided by individuals, such as Al Gore or the Dutch NVV president Wien van den Brink, as well as by organisations like the environmental pressure group Milieudefensie ('environmental defence'), which alerted Dutch politicians to the problem of fine particulate pollution in 2005;
- can result from campaigns inspired by foreign examples, as is exemplified by the Dutch campaign against fine particulate pollution, which was inspired by a German campaign;
- increases when familiar objects or buildings are involved in incidents, such as the asbestos problems which came to light when the Rijksmuseum in Amsterdam was renovated.

High-profile incidents in the media influence the distribution of interest over various environmental issues.

- The increasing interest in climate change is partly eclipsing interest in issues relating to specific sectors, like air, water and soil pollution (i.e. the same trend that was referred to above with respect to the political arena; see Figure 4.4).
- To some extent, there is a trade-off between issues, as the interest in asbestos (2003) or fine particles (2005) rose at the expense of interest in climate change.

The role of expert organisations in the political aspects of interest in environmental issues

Technological knowledge available in expert organisations can play a role at various stages of the political process, and accordingly may have different effects. In the pre-problem stage, knowledge may increase the dramatic impact of an incident, as the seriousness of the matter becomes clear through 'facts and figures'. In this situation, expert knowledge helps to make the problem more dramatic and often also more political. On the other hand, knowledge may also reduce the dramatic impact, as the focus on technical aspects removes the issue from the political and media arenas. The resulting technical debate often leads to falling interest on the part of politicians and the media. We found that:

- Expert knowledge and expert reports are rarely the prime initiators of increased interest among politicians and the media. It is only in situations where a report or an activity has novelty value, such as the first Dutch National Environmental Policy Plan or the first Environmental Balance report, that such a report by itself can attract political attention.
- Expert information often does not draw the attention of the media and politicians until it is linked to some high-profile event. It was not until the Milieudefensie environmental pressure group started to use the figures on fine particulate pollution to bring charges

against the municipal authorities of The Hague (because it was exceeding the agreed limits), that the political and media dynamics started to gather momentum.

- Expert information can reduce interest on the part of the media and politicians, or can reduce the dramatic impact, by changing a political debate into a technical one.

Interest in environmental issues in legislation

Legislation is the technical embodiment of political aspirations and thus follows the stage of increased political interest. The transformation from political aspirations to legislation is not a straightforward process but is characterised by various types of institutional friction. For one thing, there is always a time lag between the expression of political preferences and the presentation of new legislation. In addition, the political initiative for environmental legislation is shifting towards the European level. In summary:

- The average legislative process takes two to three years, which means that issues raised in the 1989 Queen's Speech, such as the 'polluter pays' principle, were eventually reflected in 1992 legislation.
- Although climate change is currently attracting a great deal of attention from the media and politicians, this has not yet resulted in new legislation. For the time being, climate change issues are still being translated into legislation relating to individual sectors like air, water and soil.
- The volume of environmental legislation is growing, and increasingly takes the form of implementations of European laws and regulations. This growth in the volume of legislation is only partially affecting the national political arenas. We have concluded above that this was caused by the current lack of national interest in European topics in general, and the fact that environmental issues have to compete with other major policy topics like social integration, public safety and the fight against terrorism.

Conclusion

Interest in environmental issues among politicians and the media was found to be largely determined by events outside the area of policymaking, and the most closely involved actors have little influence on this. It is especially the status of the economy, unexpected incidents and the competition for attention with other topics in the political arena which largely determine the level of attention these issues receive from politicians and the media. Nevertheless, policy advisors continue to produce large numbers of technical reports (presenting e.g. measurement data and evaluations) and legislation (laws and regulations) which compete for attention by decision makers. This struggle for attention is further complicated by the fact that the environment is currently being regarded as a European topic. Since the failure of the referendum on the 'European Constitution', national politicians have tended to avoid European topics, especially in the most public communication channels like the Queen's Speech and questions asked in Parliament. Our findings do suggest that the interest in policymaking initiatives is potentially greater if an initiative involves a completely new product or is linked to a new, unique event, and if the Netherlands plays a major role in a global event. We can thus conclude that policymakers can stimulate the interest in environmental issues by continuously presenting the issues in new and unique ways, linking more general environmental problems to specific incidents and, as it were, bringing the global problem home to the Netherlands.

1 Inleiding

1.1 Aandacht voor milieuproblemen

De afgelopen jaren is het milieu in Nederland een aandachttrekkend thema geworden. Niet alleen maatschappelijke en non-gouvernementele organisaties, maar ook politieke partijen en hun bewindslieden in de regering hebben milieuproblemen 'herontdekt' als onderwerp voor het mobiliseren van steun. De film van Al Gore over het klimaatprobleem heeft een groot publiek getrokken. In het voorjaar van 2008 hingen op de treinstations in Nederland posters waarop werd gepleit voor een klimaatwet – "geen halve maatregelen" (www.Klimaatwet.nl). De boodschap is ook doorgedrongen tot de politieke arena. Zulke aandacht is niet vanzelfsprekend, want er waren eerder duidelijke pieken en dalen in de aandacht voor het milieu. Al in het begin van de jaren zeventig stelde de politieke econoom Anthony Downs dat er sprake is van een cyclus van publieke en politieke aandacht voor milieu – '*up and down with ecology*' (1972). Zelfs een thema dat prominent op de politieke kaart staat, moet concurreren met andere onderwerpen en kan hierdoor weer van de voorgrond verdwijnen.

Waarom besteden politici, ambtenaren en media op sommige momenten enorm veel aandacht aan een bepaald maatschappelijk probleem en verliezen ze daarbij andere (en misschien wel net zulke belangrijke) onderwerpen uit het oog? Waarom lukt het een minister, lobbygroep of adviesorgaan de ene keer wel volop aandacht te krijgen voor een kwestie en een andere keer niet? Maatschappelijke problemen krijgen slechts bij uitzondering veel journalistieke en politieke aandacht – en dan vaak een hele golf van aandacht in één keer. Tijdens zulke intensieve korte periodes ontstaat een momentum en kunnen dominante visies en beleid fundamenteel veranderen. Soms volgen aandachtswisselingen en beleidsveranderingen elkaar in snel tempo op, dan weer lijken visies of institutionele obstakels alle verandering in de weg te staan. De politiek van de aandacht is grillig; onderwerpen kunnen plotseling vanuit de voor het publiek vrij onzichtbare sfeer van de '*low politics*' waar specialisten de toon zetten, opstijgen naar de '*high politics*', waarin symboliek en drama breed worden uitgemeten. Het is voor politici en andere belanghebbenden bij de vorming van de politieke agenda uiterst moeilijk in te schatten welke problemen wel en welke geen aandacht krijgen – en wanneer, en waarom. Er is in Nederland nog nauwelijks systematisch inzicht in het verloop van de belangstelling voor problemen over een langere termijn.

In dit onderzoeksrapport volgen wij de aandacht voor milieu op de publieke en politieke agenda in Nederland. Wij analyseren het aandachtsverloop over de periode 1990-2007 en relateren de aandacht in diverse publieke en politieke arena's aan elkaar (voor sommige bronnen die wij analyseren gaan we zelfs terug tot 1945). Hierbij kijken we ook naar de rol van de internationale en vooral de Europese dimensie bij de aandacht voor milieuthema's. Verder analyseren we de relatie tussen deze aandacht en indicatoren in wetenschappelijke rapporten van het MNP en het RIVM die objectieve trends in milieukwaliteit signaleren. Ook vergelijken we het verloop van de aandacht voor milieu met de macro-economische ontwikkeling.

1.2 Onderzoeksvragen

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is te begrijpen op welke wijze maatschappelijke- en politieke aandacht voor milieu onderwerpen ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in beleid. De hoofdvraag luidt:

Hoe, wanneer en onder welke voorwaarden komen milieubeleidsthema's op de maatschappelijke en politieke agenda?

Door dit onderzoek ontstaat beter inzicht in waarom het ene beleidsprobleem wel en het andere niet in de politieke en maatschappelijke aandacht komt. Het onderzoek beoogt de patronen in de dynamiek van agendavorming in Nederland bloot te leggen. Hoe verlopen deze patronen – over 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? En ook, is er een verband tussen economische en fysieke ontwikkelingen? Neemt de aandacht in de media voor het fijn stof bijvoorbeeld toe wanneer er ook daadwerkelijk een stijging van fijn stof wordt gemeten?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

- Wat heeft er in de periode 1990-2007 op de politieke en maatschappelijke agenda gestaan?
- Is een verschil in aandacht voor milieu- en natuurvraagstukken in de media en in de politiek? Zo ja, waarom krijgt het ene beleidsprobleem prioriteit boven het andere probleem?
- Welke specifieke actoren of gebeurtenissen zijn dominant bij politieke en maatschappelijke agendavorming van milieubeleidsthema's?
- Zijn er verbanden tussen economische en fysieke veranderingen enerzijds en aandacht voor beleidsproblemen in media en politiek anderzijds?
- Welke specifieke combinaties van actoren, institutionele- en fysieke factoren (patronen) verklaren de politieke en maatschappelijke agendavorming voor milieu beleidsthema's?

1.3 Onderzoekopzet

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste kwantitatieve deel bestaat uit de aanleg van een grote dataset, waarin politieke en maatschappelijke aandacht voor de periode 1990-2007 is vastgelegd. De politieke agenda wordt aan de hand van troonredes en mondelinge Kamervragen gerubriceerd. De maatschappelijke agenda wordt door krantenberichten inzichtelijk gemaakt. Ten slotte zullen de beleidsveranderingen geanalyseerd worden door te kijken naar daadwerkelijk aangenomen wetgeving.

De codering van de onderwerpen is gebaseerd op een universeel codeboek. Deze bestaat uit 19 hoofdonderwerpen en 224 subcategorieën (zie bijlage 1). In dit onderzoek is een meer specifieke uitsplitsing naar milieu gerelateerde thema's in het codeboek opgenomen.

Het tweede deel van het onderzoek is kwalitatief van aard. Op basis van de datasets hebben wij een aantal stabiele en turbulente periodes uitgelicht en nader bekeken. We hebben gekeken hoe het probleem is geformuleerd, wie een kwestie op de agenda heeft gezet en door welke gebeurtenis de agendadynamiek begonnen is. Ook hebben we de interactie tussen verschillende spelers ontleed. Kortom, het gaat bij dit tweede deel vooral om de verklarende waarom vraag: Waarom krijgt een beleidsprobleem opeens prioriteit, waarom spelen sommige actoren een dominante rol in de agendavorming en waarom zijn er institutionele fricties?

De databestanden (per bron, per document) bevatten de volgende gegevens:

- Volgnummer
- Samenvatting van het oorspronkelijke document
- Datum
- Onderwerpcodes
- Subcode
- Filter: internationale context (hier wordt aangegeven of onderwerpen verwijzen naar een Europese of mondiale context)
- Filter: inhoudelijk onderwerp (alleen voor troonredes: hier wordt aangegeven of een onderwerp symbolisch of beleidsinhoudelijk van aard was)
- Oorspronkelijke tekst of verwijzing naar oorspronkelijke tekst
- EU en/of kamerstuk nummer

2 Theoretische lens op de politiek van de aandacht

Dit onderzoek omvat het verloop van de aandacht voor het milieu als thema voor beleid, de relatieve aandacht voor meer specifieke milieuonderwerpen en de manier waarop deze in de loop van de tijd zijn benoemd (*geframed*). Hieronder schetsen we het theoretische kader dat we gebruiken voor het empirisch onderzoek. De basis hiervoor is de literatuur over agendavorming en de literatuur over de sociale constructie van problemen. De integratie van deze theoretische perspectieven zijn in het empirisch onderzoek toegepast door de kwantitatieve analyse van de 'hoeveelheid' aandacht te combineren met een kwalitatieve analyse van de manier waarop deze kwesties in de loop van de tijd zijn gedefinieerd.

2.1 De aandachtscyclus

In het artikel *Up and Down With Ecology: The Issue-Attention Cycle* (1972) stelt Anthony Downs dat er sprake is van een cyclus van aandacht voor problemen. Deze cyclus begint met een 'pre-probleemfase' waarin nog weinig publieke en politieke aandacht is (een enkele betrokken expert uitgezonderd). De objectieve condities van het probleem zijn echter vaak juist in dit vroege stadium het ernstigst. Het 'ontdekken' van het probleem door het bredere publiek gaat vaak gepaard met allerlei alarmsignalen, waardoor uiteindelijk ook de politiek betrokken raakt. Downs spreekt in dit verband van '*euphoric enthusiasm*': een sterk gevoel van maakbaarheid waarbij betrokkenen overtuigd zijn van de oplosbaarheid van het probleem. De aandachtscyclus krijgt dan een vervolg met het toenemende besef dat met de beoogde oplossing hoge kosten zijn gemoeid, waardoor het onderwerp geleidelijk aan steeds lager op de agenda komt te staan. Ten slotte belandt het onderwerp dan in de 'post-probleemfase'. Zoals Downs het uitdrukt: "An issue that has been replaced at the center of public concern moves into a prolonged limbo – a twilight realm of lesser attention or spasmodic recurrences of interest". Deze langdurig laag geprofileerde aandacht hangt samen met de bestuurlijke en maatschappelijke investeringen in organisaties en instituties die in de eerdere fasen van de probleemcyclus zijn gedaan. Met andere woorden: de aandacht daalt wel naar een veel lager niveau, maar helemaal uit beeld zoals tijdens de 'pre-probleemfase' verdwijnt het probleem niet. Het is latent aanwezig en kan door een nationaal of internationaal incident plotseling weer opduiken; dan wordt het onderwerp opnieuw tijdelijk voorpaginanieuws en houdt het de politieke gemoederen bezig, voor zolang het duurt.

Interessant aan de theorie van Downs is verder dat hij de aandachtscyclus koppelt aan soorten onderwerpen. Problemen zijn volgens Downs 'cyclusgevoelig', als zij voldoen aan drie voorwaarden. Ten eerste gaat het om problemen waar de meerderheid van de bevolking weinig directe hinder van heeft, waardoor de aandacht van het publiek voor het probleem moeilijk is vast te houden. Een tweede kenmerk is dat het probleem een effect is van economische, sociale of andere soorten voorzieningen waar de meerderheid juist van profiteert. Het probleem bestaat dan bijvoorbeeld uit de externe effecten van een economische activiteit. Ten derde heeft het probleem geen intrinsieke kenmerken die voor publieke opwinding zorgen. Zonder drama is de aandacht moeilijk vast te houden – het publiek begint zich bij het onderwerp al gauw te vervelen.

Volgens Downs heeft het milieu kenmerken van een cyclus-gevoelig onderwerp. Wel noemt de auteur enkele punten waardoor de aandacht voor milieu minder snel zou verslappen. De zichtbaarheid van het probleem, al dan niet gedramatiseerd, zoals bij ernstige luchtvervuiling, kan bijvoorbeeld extra aandachttrekkend zijn. Dit betekent dat minder zichtbare en minder gedramatiseerde milieuproblemen ook minder snel prominent worden en minder lang in de

belangstelling staan. Bovendien zijn volgens Downs, milieukwesties minder gevoelig voor politieke controverses, zoals sociale, religieuze of culturele onderwerpen dat vaak wel zijn. De politieke risico's van blijvende aandacht zijn dus lager. Politiek risicoverlagend zijn ook breed en algemeen geformuleerde doelstellingen van milieubeleid. Om deze redenen voorzag Downs in het begin van de jaren zeventig een neergang in de aandacht voor milieu, maar met een langzamer verloop dan bij andere onderwerpen. Dertig jaar na dato laat onderzoek zien dat de aandacht voor milieu in de Verenigde Staten inderdaad een op-en-neergang vertoont en dat de door Downs genoemde condities een rol spelen bij het tempo ervan (Guber, 2001).

2.2 Venues van de hoge en lage politiek

Downs wees in de jaren zeventig al op het belang van de institutionele context voor de cyclusgevoeligheid van problemen. Dit thema is later door andere wetenschappers verder uitgewerkt. Als er sprake is van een wetmatigheid in het verloop van de aandacht voor problemen, dan is analyse van de institutionele arena's waarin de aandacht zich manifesteert een voorwaarde om deze langjarige logica in agendavorming te kunnen begrijpen. Gebruikmakend van de evolutionaire theorie van het onderbroken evenwicht (*punctuated equilibrium*) wijzen Baumgartner en Jones (1993 en latere publicaties) evenals Downs op de afwisseling in de politieke aandacht voor problemen. In navolging van Schattschneider (1960) die agendavorming en politieke besluitvorming typeerde als *the mobilization of bias*, schetsen zij deze afwisseling in termen van een beperking dan wel een uitbreiding van de participatie in het publieke en politieke debat over een onderwerp. Een centraal concept in de benadering van Baumgartner en Jones is de *policy venue*. Dit is een min of meer geïnstitutionaliseerde arena waar agendavorming plaatsvindt: politieke organen zoals regering en parlement of soortgelijke organen op subnationaal en bovennationaal niveau, de media, de publieke opinie en ook instituties voor wetenschappelijke kennis of advies. *Policy venues* zijn dus al dan niet formele platforms en arena's waar visies op problemen worden geformuleerd en geëtaleerd. Zij verschillen in de hoeveelheid steun die zij voor een bepaald portret van het probleem, een *policy image*, mogelijk maken. De toegang tot venues en andere spelregels en routines van handelen variëren. De nadruk die actoren binnen de venue leggen op meer administratieve en technische dan wel op politieke en dramatische elementen van een probleem verschilt eveneens. Elke venue heeft dus een eigen *bias*: een beperking van de participatie en beteugeling van het conflict, of juist uitbreiding en koppeling van thema's en conflict. Actoren die uit zijn op een beperkende of uitbreidende probleemdefinitie maken strategisch gebruik van deze *bias* in de verschillende arena's (Rocheford & Cobb, 1994). Hierbij is *venue shopping* echter beperkt: de meeste spelers zoeken of krijgen slechts toegang tot enkele arena's (Pralle, 2003).

In de loop van de tijd schuift een probleem heen en weer tussen de hoge en lage politiek. De lage politiek correspondeert met wat Downs de 'pre-probleemfase' en de 'post-probleemfase' noemt. De fase van ontdekking en betwisting is de hoge politiek. Hierbij is het belangrijk te bedenken dat hoge politiek geen voorwaarde is voor beleid. Veel overheidsbeleid komt juist in de sfeer van de lage politiek tot stand, wordt haast onmerkbaar politiek bekrachtigd en blijft lang of zelfs altijd in die sfeer. Als een probleem wel in de hoge politiek terecht komt, dan daalt het volgens de theorie na verloop van tijd ook af naar de regionen waar specialisten, juristen en uitvoerders zich met de materie bezighouden. In de relevante beleidsarena's wordt een 'beleidsmonopolie' gevestigd en afgeschermd voor opposenten. Met andere woorden: een gekozen combinatie voor probleem-oplossing wordt zoveel mogelijk dichtgetimmerd en het probleem wordt gedelegeerd naar administratieve en gespecialiseerde arena's, waar alleen incrementele veranderingen en aanpassingen plaatsvinden. Maar een dergelijk beleidsmonopolie blijft niet voortdurend immuun tegen signalen vanuit de buitenwereld. Gebeurtenissen (zogenaamde *focusing events*) kunnen via de media en behendige

beleidsmakelaars (*policy entrepreneurs*) een cascade van aandacht en *feedback* tweebrengen, die steeds confronterender wordt voor de heersende definitie van het probleem en de gehanteerde oplossingen. Als dit proces van feedback op gang komt, ontstaat zoals Kingdon (1984) het noemt, een *window of opportunity* waarbij koppelingen tussen nieuwe visies op het probleem en mogelijke nieuwe (of gerecyclede) oplossingen ontstaan. Voor eerdere 'verliezers' in de politiek van de aandacht zijn er dus nieuwe rondes en nieuwe kansen. Zo komt er een einde aan een periode van relatieve stabiliteit en begint de opbouw van een volgend beleidsmonopolie.

De opkomst of het herontdekken van een probleem is contingent aan andere zaken en thema's die om de aandacht concurreren. Een politiek-bestuurlijk systeem opgebouwd uit departementale organisaties met hun eigen jurisdicties heeft weliswaar institutionele capaciteit voor het verdelen van aandacht, maar in de bredere ring van *venues* valt de aandacht zelden op die manier te kanaliseren. De cascade van aandacht voor een probleem voltrekt zich meestal dwars door verschillende arena's; er kan dan ook een ware *hype* ontstaan die politici een *sense of urgency* geeft. Om deze reden heeft een piek in de aandachtsgolf voor een probleem veelal het karakter van een *zero-sum game*: het ene onderwerp verdringt het andere, tot het tij weer keert. Er zijn dus veel problemen tegelijk aanwezig in de lage politiek, maar er breekt er meestal slechts één tegelijk door naar de hoge politiek.

2.3 Inhoudelijke richting van de aandacht: *framing*

Of het nu plaatsvindt in een vrijwel onzichtbare gemeenschap van specialisten of in een openbaar politiek spektakel, het portretteren van een probleem kan niet los worden gezien van *frames*. Probleemdefinities en *policy images* komen voort uit een denkkader dat organiserend is in de cognitieve processen van informatieverwerking en betekenis geeft aan gebeurtenissen. *Framing* is het proces waarin een dergelijk denkkader wordt toegepast en het probleem in een verhaallijn wordt geplaatst (Gamson & Modigliani, 1989). Hiermee krijgt het probleem ook de symbolische en retorische lading die wezenlijk is voor de agendavorming en voor het hele verdere beleidsproces (Stone, 2002). Deze sociale constructie van probleemdefinities en *policy images* vindt plaats in de diverse arena's. De hierboven al genoemde 'bias' in een arena is de uitdrukking van de overheersing – tijdelijk of langduriger – van een bepaald type frame in die arena. De arena's waar de sterkste aanspraak op een 'problemeigenaarschap' wordt gemaakt, zijn bepalend voor het soort frame dat gaat domineren in de agendavorming.

In een analyse van de politieke en media-aandacht voor agrarische biotechnologie in de Verenigde Staten onderscheiden Nisbet & Huge (2006) technische en dramatische frames. In een technisch frame ligt de nadruk op rationele, instrumentele, juridische en administratieve dimensies van een probleem. Het probleem wordt als 'getemd' voorgesteld en voor publieke betrokkenheid ontbreken volgens de overheersende visie nut en de noodzaak. Een dramatisch frame wordt juist gekenmerkt door de nadruk op politieke, emotionele en morele dimensies van een probleem, waarbij mobilisatie van een bredere kring actoren of het hele publiek onderdeel is van de strategie om aandacht voor het onderwerp te krijgen. Eerder onderzoek naar het ontstaan en gebruik van deze twee typen frames richtte zich op controverses rond nieuwe technologieën (Nelkin, 1979; Sheingate, 2006) en omstreden wetenschappelijke inzichten zoals de evolutietheorie (Mooney, 2005). Het werk van Nisbet & Huge sluit aan bij onderzoek naar de rol van de media in het proces van *framing* (Lawrence, 2000; Bennett, 2001; Nisbet *et al.*, 2003).

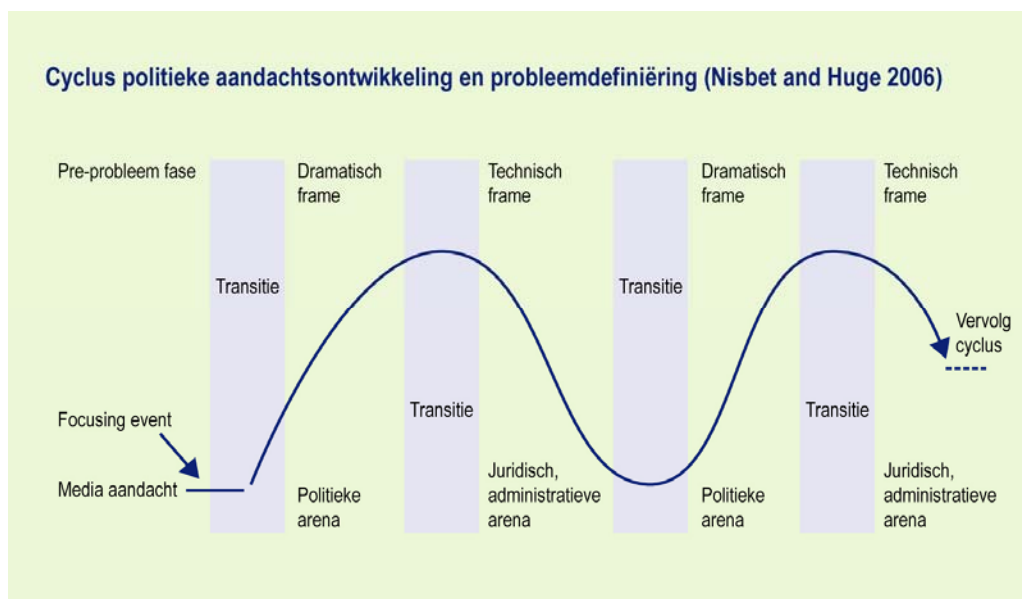
Hoewel technische en dramatische frames ook wel gelijktijdig binnen afzonderlijke *venues* kunnen bestaan, komt het technische frame meer voor in administratieve en gespecialiseerde

arena's, terwijl het dramatische frame juist meer in de publieke en politieke arena's voorkomt. Voor een deel is deze verdeling een kwestie van institutionalisering: arena's verschillen in competenties, spelregels en de *operating codes and conventions* (Wittrock 1991). Door deze institutionele condities gaat de transitie van het ene frame naar een ander gepaard met frictie. Er zijn sterke feedbacksignalen met retorisch geschut in de publieke en politieke arena's nodig om het overheersende frame tot een ander om te buigen en een bestaand beleidsmonopolie te ontmantelen. Een cascade van aandacht levert zulke impulsen. Spelers met belang bij de expansie van een beleidsthema grijpen gebeurtenissen en ontwikkelingen aan in de sociale constructie van een dramatisch frame. In dit proces van transitie van een technisch naar een dramatisch frame zijn wetenschappelijke *venues* zoals adviesorganisaties en denktanks misschien niet de centrale focus, maar spelen hebben vaak wel een belangrijke functie. Wetenschappelijke kennis wordt niet alleen voor de beperking van een conflict gebruikt; ze kan ook dienen als munitie in een doelbewuste schaalvergroting van het publieke en politieke *discours* (dit was bijvoorbeeld het geval bij het integratiebeleid na de eeuwwissling, zie: Scholten en Timmermans, 2004).

2.4 Toepassing van het theoretisch perspectief

Ons model voor de analyse van de politiek van de aandacht is gebaseerd op een integratie van het Downsiaanse model van op- en neergang van aandacht en de benadering waarin inhoudelijke frames voor problemen centraal staan. In dit onderzoek analyseren wij de aandacht voor het thema milieu in de context van de veel bredere politiek van de aandacht voor alle mogelijke onderwerpen. Zoals Downs al aangaf: aandacht voor een issue is altijd contingent aan wat er verder nog meedingt om prioriteit op de agenda. Wij kijken dus zoveel mogelijk naar de *relatieve* aandacht voor milieu, ten opzichte van andere problemen. Hierbij zetten we het patroon van milieuaandacht ook af tegen de macro-economische conjunctuurbeweging in de onderzochte periode. Verder brengen wij de aandacht voor specifieke milieuonderwerpen in kaart en kijken we in hoeverre er hierbij sprake is van verdringing van het ene onderwerp door het andere en hoe de *framing* van deze onderwerpen heeft plaatsgevonden.

Schematisch ziet het model van politieke en maatschappelijke agendavorming er dan als volgt uit (figuur 2.1):



Figuur 2.1

3 Milieu op de politieke agenda

Welke (milieu) onderwerpen hebben hoog op de politieke agenda gestaan? Deze vraag hebben wij beantwoord door troonredes en de mondelinge Kamervragen op onderwerp te coderen. Troonredes zijn bij uitstek een goede en consistente graadmeter voor de plannen van de regering. Eens per jaar maakt de regering hierin haar prioriteiten kenbaar. De troonredes geven bovendien een goed inzicht in aandachtsverschuivingen over de langere termijn. De Kamervragen die wekelijks mondeling aan de regering worden gesteld, geven een goed overzicht van de politiek van de aandacht in het parlement. De mondelinge vragen hebben de voorkeur boven schriftelijke vragen, omdat de tijd tijdens het vragenuurtje op dinsdag beperkt is en parlementariërs gedwongen worden prioriteiten te stellen.

3.1 De troonrede

De keuze voor troonredes als indicator van de regeringsagenda is deels ingegeven door de beperkte beschikbaarheid van andere bronnen. Zo zijn de feitelijke agenda's en notulen van de wekelijkse ministerraad 20 jaar geheim.

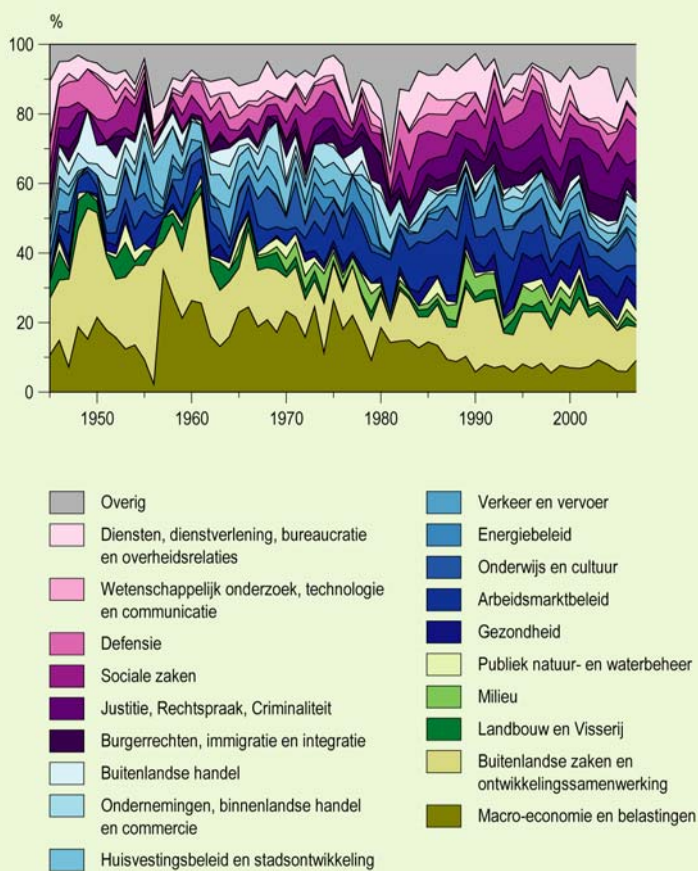
De troonrede heeft een bijzondere plaats in ons politieke bestel, omdat er zowel een ceremoniële en symbolische, als een politieke kant aan zit. Wij hebben elke zin in alle troonredes van de afgelopen 60 jaar op onderwerp geclassificeerd. Daarbij is eerst gekeken of er sprake was van beleidsinhoudelijke uitspraken. Wij moesten bij acht troonredes meer dan de helft van de zinnen afdoen als niet inhoudelijk. De kortste troonrede uit de hele periode, die in 1981 van premier Van Agt, was vrijwel inhoudsloos. Van de 63 zinnen hadden er slechts 17 enige beleidsinhoud.

Opvallend is dat in de afgelopen 60 jaar de lengte van de troonredes is verdubbeld van ca. 100 zinnen in de eerste twee naoorlogse decennia, naar 200 in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw. Sinds de eeuwwisseling is het staatshoofd weer iets korter van stof. De gemiddelde hoeveelheid uitspraken met beleidsinhoud is in de loop van de tijd echter afgenomen. De koningin praat dus wel langer, maar zegt inhoudelijk minder.

Toch komt uit onze analyse wel degelijk gerichte aandacht voor grote politieke en bestuurlijke thema's naar voren. Tot aan de jaren zeventig van de vorige eeuw bepaalden macro-economie en buitenlands beleid voor bijna de helft de inhoud van de troonrede. Het aandeel van deze onderwerpen nam daarna af, terwijl tegelijkertijd de diversiteit aan onderwerpen toenam. De troonrede bestaat nu uit kleinere porties aandacht voor vrijwel alle thema's. Figuur 3.1 illustreert deze uitwaaiing van onderwerpen. De staat is aan steeds meer vraagstukken steeds meer gelijk verdeelde aandacht gaan geven.

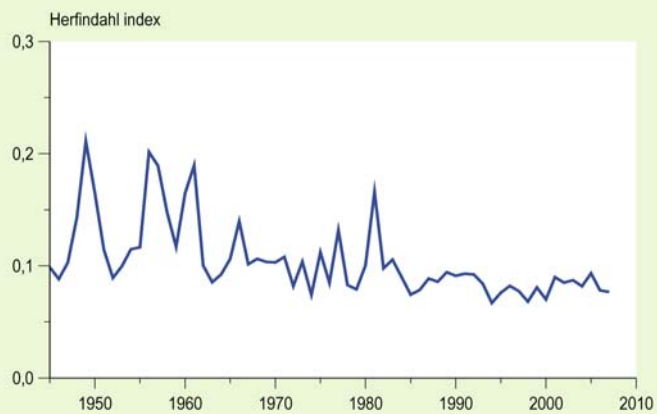
Schommelingen in de aandacht zijn er wel, maar deze zijn minder hevig dan vroeger. Voor 1980 kon het nog wel eens gebeuren dat een troonrede het ene jaar voor een groot deel in het teken stond van het buitenlandse beleid en in het andere jaar weer van heel ander onderwerp. Tegenwoordig verwachten alle ministers dat zij de nodige aandacht krijgen voor hun beleidsonderwerpen. Elke minister en daarmee zijn of haar departement krijgt zo als het ware vijf minuten zendtijd. Dit blijkt ook uit een concentratie-index van onderwerpen (Herfindahl-index). Wanneer deze op 1 staat, dan zou een enkel onderwerp van de totaal negentien hoofdonderwerpen de totale troonrede bepalen (figuur 3.2). Omgekeerd, is een punt dichtbij 0 een indicatie van evenredig verspreide aandacht.

Relatieve aandachtsverdeling in troonrede



Figuur 3.1

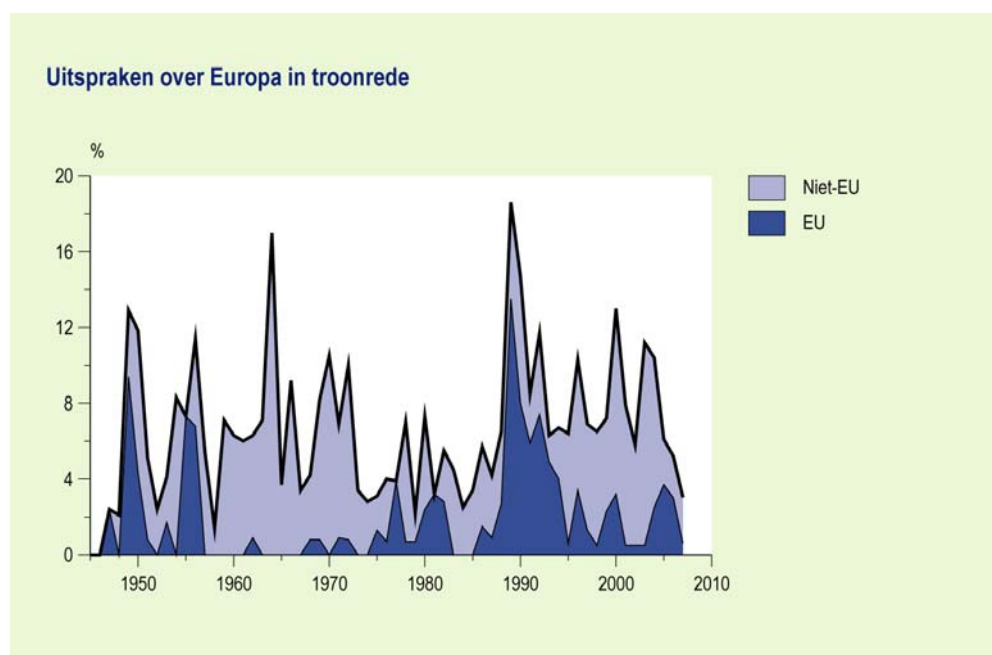
Onderwerpconcentratie in troonrede



Figuur 3.2

Uit de toe- en afname van de afzonderlijke onderwerpen in de loop van de jaren kunnen we afleiden dat er in de troonredes altijd wel aandacht is voor buitenlands beleid, werk, onderwijs, en de beperkte fysieke ruimte in Nederland (ruimtelijke ordening, transport en waterbeheer). De aandacht voor deze onderwerpen is aardig constant, hoewel elk onderwerp zo zijn uitschieters kent. Politici lijken echter steeds minder aandacht te hebben voor economische activiteiten, zoals blijkt uit de afname van de onderwerpen handel, landbouw en macro-economie. In de stijgende en dalende aandacht voor sociaal beleid is duidelijk de opbouw, uitbouw en de hervorming van de verzorgingsstaat te herkennen. Drees en Den Uyl laten pieken in aandacht zien, maar ook de aangekondigde hervormingen van 1995 (en later) zijn zichtbaar. De grootste toename in aandacht van de afgelopen jaren zien we bij justitie, criminaliteit en gezondheidszorg.

Verwijzingen naar Europa komen in de troonrede alleen voor wanneer er in dat jaar een belangrijke mijlpaal wordt bereikt, zoals de oprichting van een Europees instituut of het sluiten van een EU-verdrag. Bij 'normaal' beleid wordt er nauwelijks naar de EU verwezen. Zo pruttelt Europa al 60 jaar lang in de troonrede op een laag pitje en wordt er eigenlijk alleen op hoogtijdagen aandacht aan besteed. Het politieke dieptepunt van het door het kabinet verloren referendum over de Europese grondwet in 2005 werd kort in één zin genoemd en in uiterst voorzichtige bewoordingen. Het aantal verwijzingen naar Europa in 2007 is in de afgelopen 25 jaar nog niet zo klein geweest (figuur 3.3).



Figuur 3.3

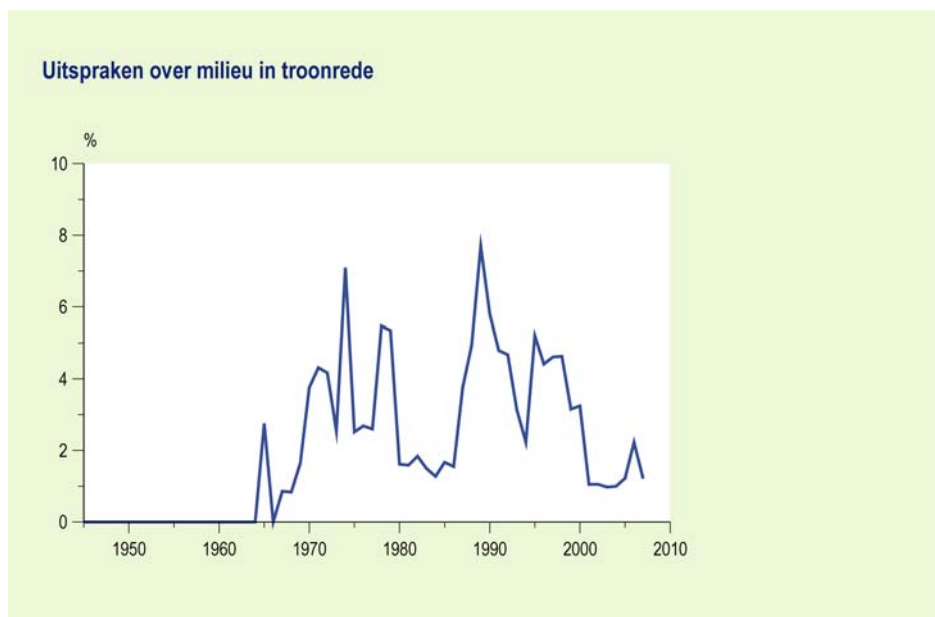
We hebben ook gekeken naar het effect van de politieke samenstelling van kabinetten en naar de status van de troonrede. De verwachting was dat de verschillende coalities zichtbaar zouden zijn in het patroon van aandacht in de troonredes. Bovendien was de verwachting dat troonredes in het eerste volle parlementaire jaar van een nieuwe coalitie de meeste aandachtsverschuivingen zouden laten zien. De meeste kabinetten hadden ook een motto. Den Uyl wilde in 1973 een 'spreiding van macht, kennis en inkomen'; Kok I in 1994 wilde 'werk werk werk' en Balkenende IV doet het nu met 'samen werken, samen leven'. Het motto bij een tweede termijn, zo dat er al was, richtte zich meer op voortzetting van de lijn: 'laat Lubbers het karwei afmaken' (Lubbers II, 1986).

Uit onze analyses bleek echter dat het verloop van de aandacht voor grote thema's maar voor een deel door een coalitiewisseling wordt veroorzaakt. De grilligste schommelingen lopen vaak dwars door kabinetstermijnen heen, en lijken vooral af te hangen van de economische conjunctuur (zoals bij de aandacht milieu) of van internationale of binnenlandse crises. Een duidelijke koppeling aan de politieke kleur blijkt uit de troonredes minder dan verwacht.

Zo nog onverwachter was dat kabinetten van dezelfde samenstelling, die aan een tweede periode begonnen meer aandachtsverschuivingen lieten zien dan hele nieuwe coalities. Dit lijkt een kwestie van nodige voorbereidingstijd te zijn. Kabinetten die de rit na vier jaar voortzetten hebben ook wel een omvangrijker regeerakkoord. Kennelijk veranderen kabinetten de aandacht pas echt na eerst een periode met elkaar in zee te zijn geweest. Dit staat haaks op de opvatting dat vooral nieuwe coalities hun eigen thema's en toon bepalen en die in de troonrede openbaren. Politici met regeringsverantwoordelijkheid hebben blijkbaar tijd nodig om politieke themaveranderingen tot stand te brengen. En om weerstand te bieden aan de behoudende werking van de departementale organisaties waaraan zij leiding moeten geven.

3.2 Aandacht voor milieu in troonredes: conjunctuurgevoelig

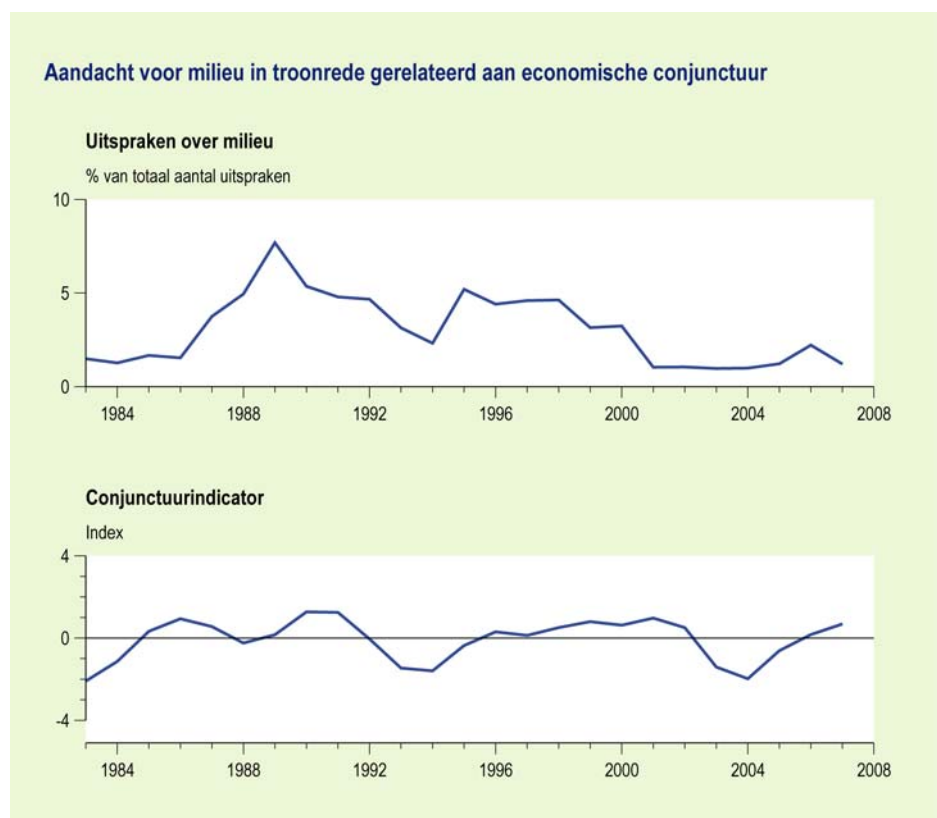
Het patroon van aandacht in troonredes sinds 1945 laat pieken en dalen in de aandacht voor milieu zien (figuur 3.4). Milieu is een non-issue tot halverwege de jaren zestig van de vorige eeuw; tot 1965 werd er met geen woord over het milieu gerept. In 1965 sprak koningin Juliana namens premier Cals voor het eerst haar zorgen uit over "de toenemende verontreiniging van lucht, water en bodem." Echt van de grond kwam alles pas in de jaren zeventig.



Figuur 3.4

Sindsdien hangt de aandacht voor het milieu af van de economische conjunctuur. Wanneer er sprake is van economische tegenwind, wordt er in troonredes maar weinig over het milieu gesproken. Dit gebeurde in de periodes 1983-1985, 1992-1995 en 2002-2005 (figuur 3.5). De relatie tussen milieu en conjunctuur blijkt overigens niet alleen uit de figuren, maar ook uit het woordgebruik. Wanneer het economisch goed gaat met Nederland, dan ziet de regering

daarin een kans voor milieumaatregelen. In 1990, toen de economie goed draaide, zei de regering bijvoorbeeld: 'Om economische groei mogelijk te maken en tegelijk het milieu te ontzien, moeten onze vervoermiddelen zo schoon, zuinig, veilig en stil mogelijk zijn'. Met andere woorden de regering had plannen om geld vrij te maken voor milieu-investeringen. Een jaar later, toen Nederland aan de vooravond van een recessie stond, was de toon al voorzichtiger. "Ook in moeilijke tijden moet het kiezen voor duurzame en houdbare ontwikkeling - of het nu het milieu of de samenleving betreft - voorop blijven staan, al vraagt dit nu om pijnlijke keuzen.(...) De bijzondere aandacht die de regering daarom vraagt voor de groei van de werkgelegenheid, kan niet los gezien worden van andere belangrijke doeleinden: (...) het behoud en herstel van het milieu (...)".



Figuur 3.5

Kennelijk worden milieuproblemen, zoals Downs in zijn artikel uit 1972 al stelde, toch vaak als externe effecten van de economie beschouwd die, wanneer het economisch tegenzit, naar de achtergrond verdwijnen. Opvallend is echter de afwijkende trend tussen milieuaandacht en conjunctuur in de jaren 1988 en 1989; de conjunctuur verslechterde, terwijl de aandacht voor milieu steeg. Dit heeft volgens ons te maken met een aantal specifieke omstandigheden waardoor de aandacht voor milieu niet verslaptte. Deze omstandigheden zullen in de volgende paragraaf worden geanalyseerd, samen met nog een tweetal andere momenten van verhoogde aandacht voor milieu (begin jaren zeventig en halverwege de jaren negentig). In terminologie van ons model gaat het hier dan om perioden waarin milieukwesties door *focusing events* prominent in de *politieke beleidsarena* kwamen, en overwegend in *politiekdramatische frames* werden verwoord.

3.3 Milieukwesties hoog op de politieke agenda

Periode 1971-1974: oliecrisis en milieuhygiëne

De eerste periode met verhoogde aandacht voor milieu in de troonrede was begin jaren zeventig (1971-1974). Na het Europese natuurbeschermingsjaar van 1970 kondigde de regering in de troonrede van 1971 een aantal wetten op het terrein van de milieuhygiëne aan. "Met voortvarendheid zullen de bestaande wetten op het terrein van de milieuhygiëne worden uitgewerkt." Er was toen ook voor het eerst sprake van een "urgentieplan tegen milieuvervuiling" (beide citaten uit 1971, eerste kabinet Biesheuvel). Hierin zou vooral aandacht worden besteed aan het verbeteren van het oppervlaktewater, luchtkwaliteit en bodemverontreiniging. Ook stond een herziening van de hinderwet in de steigers. Deze aankondigingen leidden uiteindelijk in 1974 tot een uitwerking van een grondwaterwet en de afvalstoffenwet. De wet op de bodembescherming zou nog een aantal maal in de jaren 70 in de troonrede aangekondigd worden, waarna deze uiteindelijk pas na noodwetgeving (de interim-wet van 1984) in 1987 in werking is getreden.

Focusing events

Gedurende deze periode is een aantal gebeurtenissen aan te wijzen die de aandacht voor milieukwesties hoog hebben gehouden. Zo verscheen in 1972 het rapport van de club van Rome (*grenzen aan de groei*), nam voor het eerst de milieugezinde politieke partij radicalen (PPR) deel aan het kabinet-Den Uyl (1973-1977) en ontvouwde zich de eerste oliecrisis (1974). Dit zijn dus zowel nationale (PPR) als ook internationale gebeurtenissen (oliecrisis) die een grote impact hebben gehad op de Nederlandse samenleving en ervoor gezorgd hebben dat er aandacht kwam voor milieukwesties.

Framing

Kenmerkend voor deze periode is dat milieuproblemen vooral gedefinieerd werden als sectorale problemen, namelijk lucht-, water- en bodemproblemen. Luchtvervuiling werd daarbij dan ook nog eens in verband gebracht met behoud van natuur en in het belang van recreatie. Water werd vooral gerelateerd aan het verbeteren van de drinkwaterkwaliteit en het aanpakken van de watervervuiling van de Rijn.

Periode 1988-1991: het eerste Nationaal Milieubeleidsplan

Na 1980 slaat de economische conjunctuur om en verdwijnt het thema milieu nagenoeg uit de troonrede. Het thema keert terug in de troonrede tijdens het tweede kabinet Lubbers in 1988, zij het met enigszins ambigue en omstreden uitlatingen. In dat jaar zei de Majesteit: "Ons land is de afgelopen jaren schoner geworden. Dat geldt met name lucht en water." Er werd veel gesproken over wat dit 'met name' nu eigenlijk betekende.

Een jaar later was de aandacht voor milieu verder toegenomen en bereikte het een naoorlogs hoogtepunt: 7,7 procent van de hele troonrede werd aan milieu besteed. Het demissionaire tweede kabinet-Lubbers presenteerde toen het eerste Nationaal Milieubeleidsplan en zette hiermee de toon voor het volgende (derde) kabinet Lubbers van CDA en PvdA. In de troonrede werd gesproken over problemen die zo groot waren dat ze "met nieuw elan moeten worden aangepakt."

Focusing events

In 1989 was milieu een belangrijke kwestie in de politieke arena en een aantal gebeurtenissen wijzen daarop. Ten eerste is de regering in 1989 gevallen over een milieukwestie. De toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu, Ed Nijpels, wilde vanwege het milieu een lastenverzwaring voor automobilisten doorvoeren (reiskostenforfait). Dat ging zijn eigen partij, de VVD, te ver. Ten tweede heeft het demissionaire kabinet expliciet

melding gemaakt van het verschijnen van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan. Dit is opmerkelijk omdat in troonredes doorgaans geen melding wordt gemaakt van specifieke rapporten, plannen of gebeurtenissen. Bovendien heeft de regering in de troonrede melding gemaakt van één van de eerste grote internationale klimaatconferenties, die door Ed Nijpels werd voorgezeten in het voorjaar van 1989 in Noordwijk. De nadrukkelijke vermelding van het Milieubeleidsplan en de conferentie onderstrepen het belang van het milieu en hebben ertoe geleid dat milieu hoog op de politieke arena bleef.

Framing

De periode 1988-1991 staat vooral in het teken van het formuleren en uitvoeren van het Nationaal Milieubeleidsplan. De regering benadrukte in 1989 dat juist door het inzetten van de economie meer ruimte is voor milieubeleid: "De verbeterde concurrentiepositie stelt het bedrijfsleven in staat de aanscherping van de milieunormen te dragen". De nadruk ligt op lucht en water, waarbij luchtvervuiling dan vooral gekoppeld wordt aan het toenemende verkeer, en water betrekking heeft op de waterkwaliteit in natuurgebieden. Bovendien stelt de regering dat de drinkwaterkwaliteit in de afgelopen 20 jaar sterk is verbeterd. Ook wordt klimaatverandering voor het eerst expliciet in de troonrede genoemd.

In 1990 stelt de regering dat het Nationaal Milieubeleidsplan tot veel nieuwe beleidsmaatregelen heeft geleid. Het gaat dan vooral over effectief milieubeheer en herstel van ecologisch evenwicht. De regering verwijst opnieuw naar het toenemende verkeer als veroorzaker van luchtverontreiniging. Ook koppelt zij het milieubeleid nogmaals aan een sterke economie: "Milieubeleid en economische groei zijn beide van belang en kunnen elkaar ondersteunen". Opvallend is dat de regering zich nu ook gaat inzetten voor een Europees milieubeleid. Gedurende de jaren 90 wordt het belang van Europa voor milieumaatregelen nog een aantal maal in de troonrede herhaald. Na 2000 worden deze verwijzingen spaarzamer (zie hierna).

Periode 1995-1998: CO₂ op de agenda

In 1995 klimt de economie weer uit een dal en verschijnt ook het thema milieu weer terug in de troonrede. De koningin koppelt opnieuw een goede economie en milieu aan elkaar en zegt: "Bij een gezond economisch draagvlak past een verantwoord evenwicht tussen economie en milieu." De eerste Milieubalans wordt in 1995 uitgebracht en dat wordt in de troonrede genoemd.

Kenmerkend voor deze periode is de nadruk op de toenemende emissies van CO₂ (figuur 3.6). De Koningin noemt dit extra zorgelijk en in 1997 en 1998 wordt dit nogmaals herhaald. Opvallend daarbij is dat de CO₂-uitstoot als een apart, afzonderlijk, milieuprobleem wordt beschouwd. Alle andere milieumaatregelen leiden volgens de regering in 1997 tot goede resultaten. Het eerste Paarse kabinet besteedt redelijk wat aandacht aan het milieu.

Het tweede Paarse kabinet houdt de aandacht echter niet vast. Tijdens het tweede kabinet-Kok glijdt het thema vrijwel weg tot 1 procent van de aandacht in troonredes. Ook de kabinetten-Balkenende besteden slechts 1 à 2 procent van de troonrede aan het milieu – een dieptepunt sinds het milieu halverwege de jaren zestig op de agenda kwam.

Focusing events

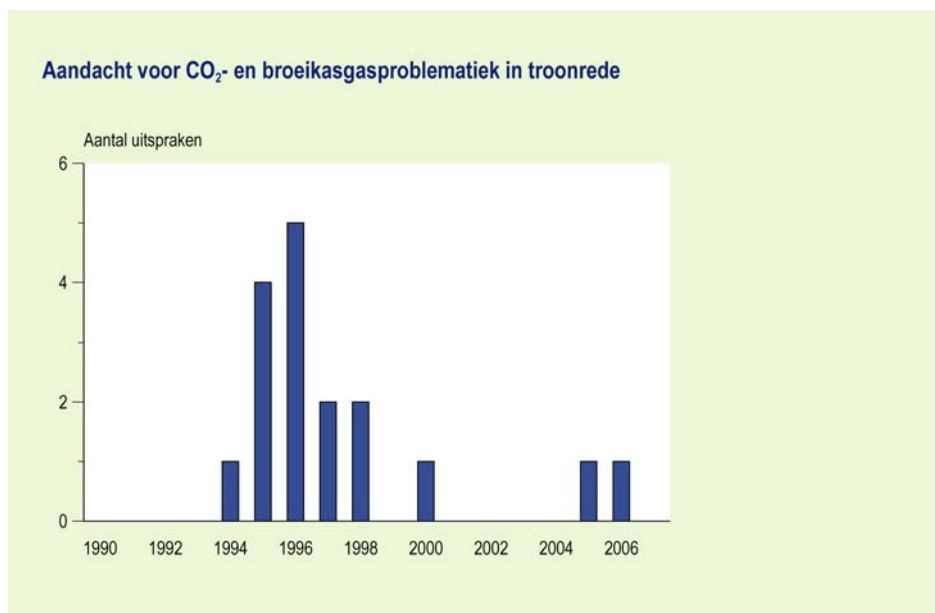
De enige gebeurtenis die in de troonrede wordt genoemd en waardoor de aandacht voor op het milieu is gericht, is het verschijnen van de eerste Milieubalans in 1995.

Framing

In de periode 1995-1998 wordt luchtverontreiniging voornamelijk gedefinieerd als een CO₂-probleem. In de eerste 2 perioden met verhoogde aandacht voor milieu wordt luchtverontreiniging veelal gekoppeld aan behoud van natuur en in het belang van recreatie. In

de 3^e periode gaat het vooral over luchtverontreiniging als een op zichzelf staand probleem of het wordt gekoppeld aan verkeer en vervoer.

Klimaatverandering kwam voor het eerst in 1989 in de troonrede voor en daarna pas weer in 1997. Ook hier wordt het probleem dan verbonden met CO₂-uitstoot. Na 1997 wordt de verandering van het klimaat regelmatig genoemd (2000, 2001, 2005 en 2007) en meestal wordt het thema dan in verband gebracht met internationale milieuverdragen.



Figuur 3.6

3.4 Europeanisering van milieuaandacht in de troonrede?

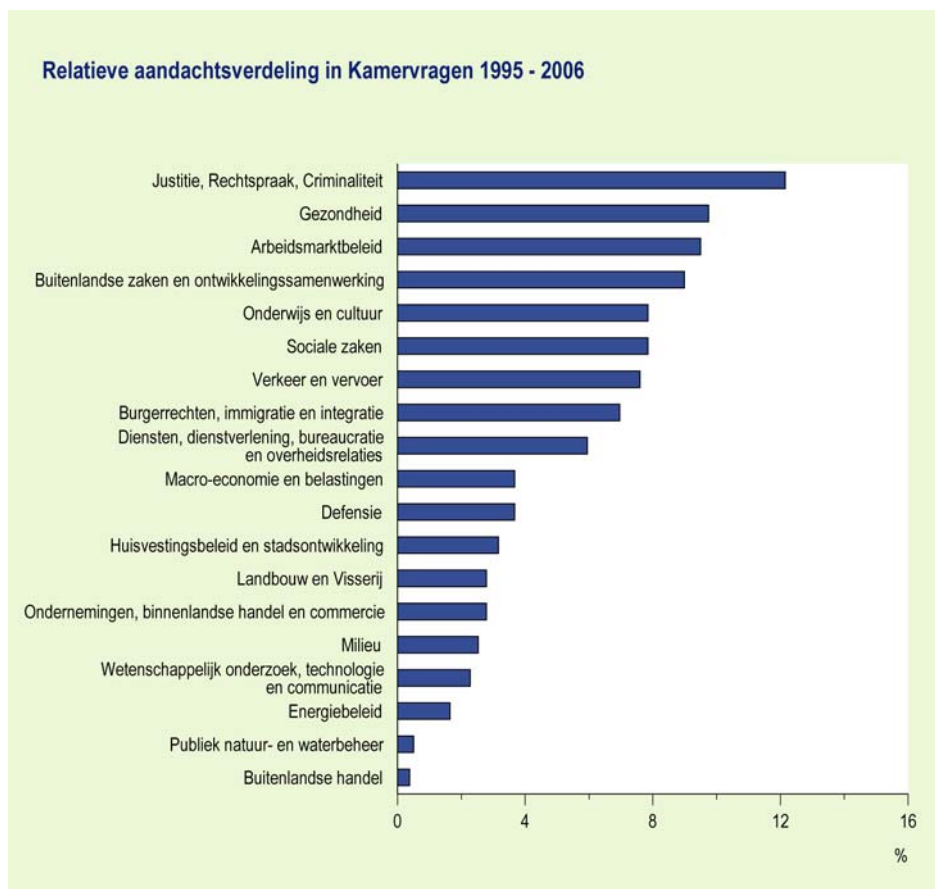
Eerder concludeerden wij dat in de troonredes weinig aandacht voor Europa is en dat aandachtspieken meestal beperkt blijven tot de grote momenten van Europese integratie. Naast buitenlands beleid en buitenlandse handel zijn de meeste verwijzingen naar Europa gerelateerd aan het landbouwbeleid. Dit was te verwachten omdat Landbouw een prominent Europees thema is. Bij milieu, ook een prominent Europees thema, is dit een stuk minder. Dit valt misschien voor een deel te verklaren uit de kortere tijd dat milieubeleid een echt Europees beleidsthema is, vergeleken met de landbouw. Maar aan de andere kant zou juist van troonredes, met hun bredere functie van *public relations*, ook wel expliciete aandacht voor de rol van Europa bij milieukwesties mogen worden verwacht.

Interessant is dat de groei van de aandacht voor milieu in de jaren negentig gepaard ging met meer verwijzingen naar de Europese unie. Dit wijst erop dat het Europese bestuursniveau een grotere rol is gaan spelen bij de binnenlandse politieke agendavorming rond milieuonderwerpen. De kabinetten Lubbers II en III waren in hun milieubeleid kennelijk sterk gericht op Europa. Maar geheel tegen deze trend in zien we dan vervolgens na de eeuwwisseling weer een afname in de verwijzingen naar het Europese bestuursniveau. In de periode 2000-2007 werd Europa slechts één enkele keer in verband gebracht met milieu. En dit was dan eigenlijk nog *en passant* ook: "Voor onze veiligheid, onze welvaart, de bescherming van het milieu en de energievoorziening op de langere termijn hebben wij elkaar als Europeanen nodig." Kortom, van een duidelijke Europese imperatief bij milieuonderwerpen blijkt niet veel in Nederlandse troonredes.

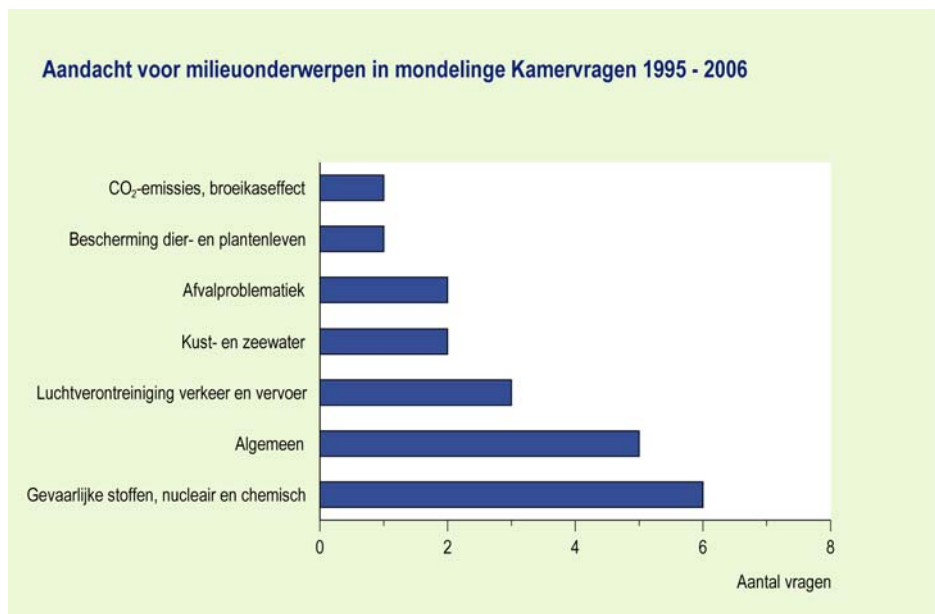
3.5 Mondelinge Kamervragen

Uit onze analyse van de mondelinge Kamervragen over de periode 1995-2006 blijkt dat parlementariërs vooral belangstelling hebben voor specifieke incidenten die zich via de media (kranten en televisie) aandienen (figuur 3.7). Het gaat daarbij om schokkende gebeurtenissen, zoals de moord door een ontsnapte TBS-patiënt, buitenproportioneel geweld door de ME of een drama uit de jeugdhulpverlening. Ook worden veel vragen gesteld over beleidsdossiers die de hele bevolking aangaan, zoals de gezondheidszorg, onderwijs en werkgerelateerde problemen. Ten slotte krijgt het buitenlandse beleid eveneens veel aandacht van de kamerleden. Hierbij gaat het veelal over de uitzending van militaire naar probleemgebieden, de mensenrechtensituatie en natuur- en humanitaire rampen.

Onze analyse van de mondelinge Kamervragen bevestigt de veronderstellingen van Downs dat politieke aandacht doorgaans tot stand komt door problemen waar de meerderheid van de bevolking mee te maken heeft, zoals gezondheidszorg en door incidenten die grote publieke opwinding veroorzaken, zoals bij zinloos geweld het geval is. Ook zijn deze patronen van aandachtvorming in de subthema van het milieu terug te vinden (figuur 3.8). De milieuproblemen waar kamerleden aandacht voor vragen zijn voornamelijk goed voorstelbare incidenten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het dumpen van olieafval in zee, opslag van nucleair afval, bouw van een nieuwe petrochemische fabriek of het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor door steden. Maar ook gaat het om milieuproblemen die de meerderheid van de burgers raken, zoals de milieueffecten van de alsmaar toenemende files en de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen vanwege milieudoelen (fijn stof).



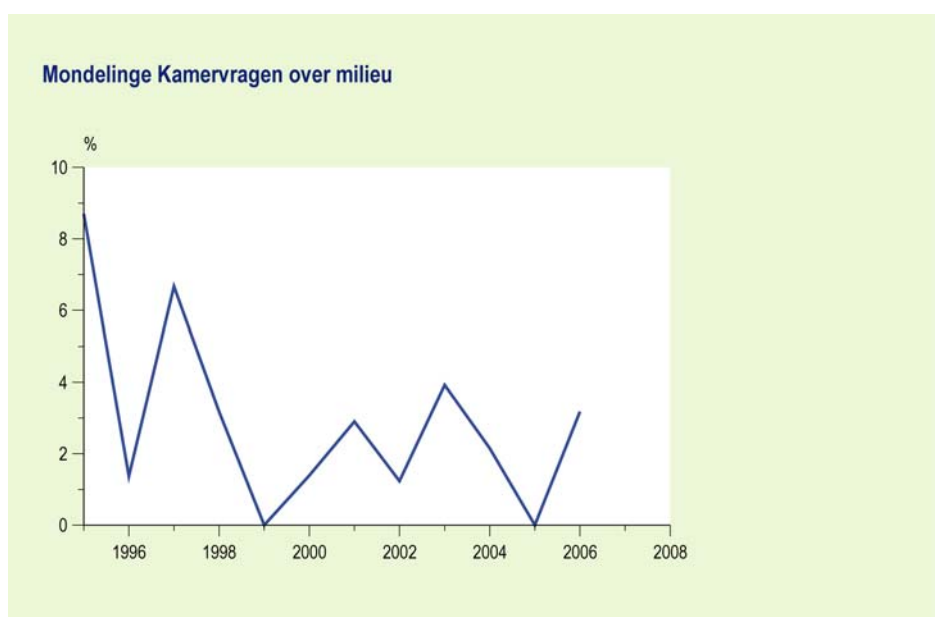
Figuur 3.7



Figuur 3.8

Opvallend is dat juist weinig vragen worden gesteld over CO₂-uitstoot, emissienormen en klimaatverandering. Deze constatering komt echter overeen met Downs' theorie. Het gaat om externe effecten die weinig tot de verbeelding spreken, en waarvoor het moeilijk is politieke belangstelling te wekken. Politici hebben meer aandacht voor deze problemen wanneer deze problemen aan een herkenbaar incident worden gekoppeld. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de dijkdoorbraak van Wilnis of de hoge concentraties gemeten fijn stof bij de Haagse Veerkaden.

Gedurende de onderzochte periode is de belangstelling voor milieu, na 1999 teruggelopen (figuur 3.9). Deze trend zagen we ook bij de troonredes (figuur 3.4). Gingen in 1995 nog bijna 9% van alle mondelinge Kamervragen over het milieu, in 2006 was dat al teruggelopen naar 3%.



Figuur 3.9

3.6 Aandachtvorming voor milieu in de politieke arena

Een basisvoorwaarde voor politieke aandacht voor milieu is economische hoogconjunctuur. Dit is echter geen wetmatigheid. In 1988 en 1989 was de economische conjunctuur laag, terwijl de aandacht voor milieu groot was. In 2001 en 2006-2007 draaide de economie goed, terwijl de aandacht voor milieu in troonredes en mondelinge Kamervragen laag bleef. Dit vraagt om aanvullende verklaringen

Nationale en internationale incidenten

Analyse van de belangrijkste pieken in aandacht voor milieu in de troonredes leert dat momenten of korte episodes van hoge aandacht parallel lopen met kenmerkende nationale en internationale gebeurtenissen (zogenaamde *focusing events*). Hierdoor blijft de aandacht voor milieu gehandhaafd. Nationaal waren dit de deelname van de PPR aan de regering Den Uyl (1973-1977), het verschijnen van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan in 1989 en het verschijnen van de eerste Milieubalans in 1995. Internationaal waren dit de beide oliecrises (1974 en 1978) en één van de eerste wereldklimaatconferenties (in Noordwijk 1989).

Kenmerkend voor de internationale gebeurtenissen is de grote mate van betrokkenheid van Nederland, als land met een open systeem voor internationale economie- en milieu-invloeden. Beide oliecrises hadden veel invloed op de economie en maatschappij, terwijl de klimaatconferentie veel internationale belangstelling trok en een grote inspanning vroeg van de regering. De deelname van de PPR aan de regering uitgezonderd, werden alle gebeurtenissen in de troonredes expliciet genoemd.

Opvallend is dat er tijdens de twee hoogste pieken (in 1974 en 1989) sprake was van een combinatie van nationale en internationale gebeurtenissen. Verder valt ook op dat het in vijf van de zes gevallen om een noviteit ging. De tweede oliecrisis uitgezonderd, was er altijd sprake van een nieuwe gebeurtenis zonder precedent. Vooral de afwijkende trend in 1989 (lage economische conjunctuur, veel aandacht voor milieu) kan door de combinatie van deze nationale in internationale gebeurtenissen worden verklaard.

Op basis van deze analyse kunnen we concluderen dat de aandacht voor milieu in troonredes groter is wanneer er sprake is van het gelijktijdige optreden van de volgende vier factoren:

- economische hoogconjunctuur.
- een nieuw product of een nieuwe, unieke gebeurtenis;
- een combinatie van internationale en nationale gebeurtenissen;
- een grote mate van betrokkenheid van Nederland bij internationale gebeurtenissen.

Politieke en institutionele betekenis van incidenten

Hoewel externe incidenten (nationaal en internationaal) extra aanjagers kunnen zijn voor politieke aandacht voor milieu, wordt de betekenis van die incidenten echter niet alleen bepaald door de politieke context, maar ook door institutionele fricties. Aandachtspieken zijn momenten waarop vanuit de arena's van de 'hoge politiek' een politiek *frame* de overhand heeft over een meer technisch *frame* dat vaak over langere periodes van lage aandacht dominant is. Wat in onze langjarige analyse van milieuaandacht in troonredes echter opvalt, is dat coalitieveranderingen geen duidelijke aandachtsverschuivingen rond milieu laten zien. De kabinetten waarin sprake was van deelname van één of meer 'linkse' of 'progressieve' partijen (PvdA, PPR, D66) lieten weliswaar een piek in de aandacht voor milieu zien, maar zij konden deze aandacht meestal niet vasthouden. Kennelijk is ook een centrumlinkse signatuur van regeringscoalities niet voldoende om de volgens Downs langzaam weglekkende aandacht voor milieu tegen te houden. Dit betekent dat andere, institutionele factoren een belangrijke wissel trekken op de betekenis van externe gebeurtenissen. De *framing* van zulke externe

gebeurtenissen verloopt slechts voor een deel langs partij-ideologische lijnen, althans, wat de regeringspartijen betreft.

Langetermijnontwikkelingen

Zijn er dan geen langetermijnveranderingen of structurele verschuivingen in de politieke arena waar te nemen? Wij denken van wel. Ten eerste is er een verschuiving in terminologie waar te nemen. Tot aan 1995 werden veel milieuproblemen verwoord in specifieke sectorale problemen: lucht, water en bodem. Tijdens de aandachtspiek van 1995-1998 kreeg aanvankelijk het afgebakende probleem van de CO₂-uitstoot alle aandacht, waarna langzaam de *framing* richting broeikaseffect opschoof en uiteindelijk bij de term klimaatverandering eindigde. Hierbij wordt klimaatverandering gebruikt als een *catch-all* begrip. Er wordt een groot aantal verschillende type milieuproblemen mee aangeduid: van wateroverlast tot luchtverontreiniging.

Een tweede langetermijntrend die wij waarnemen is de afnemende aandacht voor milieu sinds 2000 in zowel de troonredes als de mondelinge Kamervragen. Wij menen dat dit veroorzaakt wordt door een combinatie van twee ontwikkelingen: toenemende Europeanisering van milieuregels, terwijl er nationaal weinig belangstelling is voor EU regels en verdringing van milieu door andere kwesties die hoog op de politieke agenda staan.

Ten eerste Europeanisering. Hiervoor constateerden wij dat de verwijzingen naar het Europese bestuursniveau in de troonrede sinds 2000 daalt en dat in 2007 het minste aantal verwijzingen naar Europa werd gemaakt in de afgelopen 25 jaar. In tegenstelling daarmee steeg het aantal Europese milieurichtlijnen (zie verderop figuur 5.4). Dit kan zodoende betekenen dat de geringe hoeveelheid aandacht voor milieu verklaard kan worden uit de minimale politieke interesse voor Europa in het algemeen.

Ten tweede verdringing. In dezelfde periode (2000-2007) is de nationale politieke aandacht voor onderwerpen zoals integratie- en immigratiebeleid, terrorismebestrijding en aanpak van criminaliteit gestegen. Eén van de belangrijkste aannamen in de theorie over de politiek van de aandacht is dat politici beperkt zijn in tijd en cognitieve capaciteit en dat zij daarom prioriteiten moeten stellen. Dit is ook na 2000 gebeurd. Andere onderwerpen hebben milieu van de politieke agenda afgehouden.

De combinatie van deze twee ontwikkelingen verklaren waarom de aandacht voor milieu de afgelopen zeven jaar ondanks een economisch hoogconjunctuur, relatief laag is geweest. Deze lange termijn trend in de politiek van de aandacht is des te merkwaardiger wanneer we in het volgende hoofdstuk zullen zien dat de aandacht voor milieu in de media juist verdubbeld is.

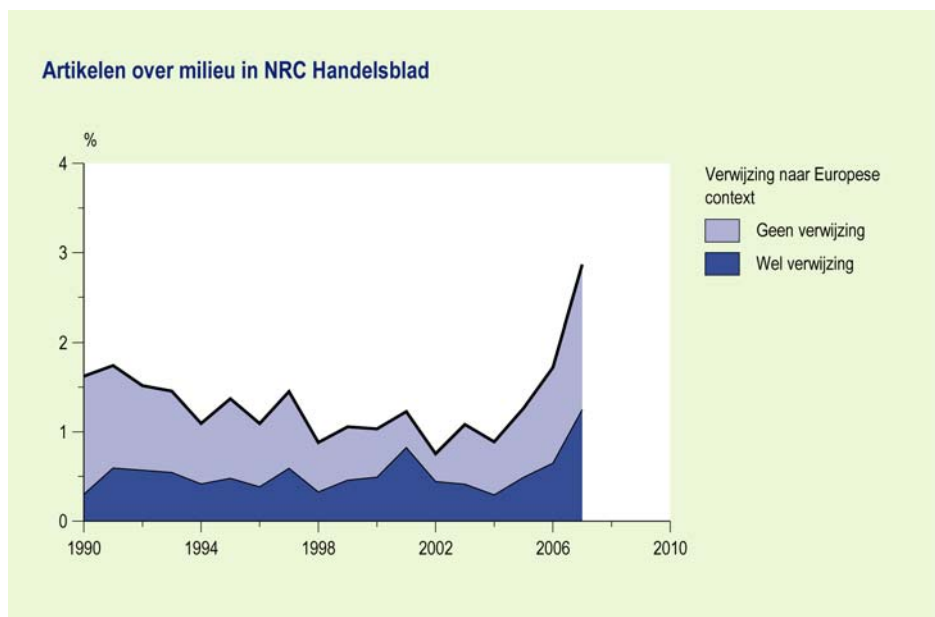
4 Milieu in de media

4.1 Aandacht voor milieu in NRC Handelsblad

Als indicator voor de aandacht voor milieu in de media is gekozen voor NRC Handelsblad (NRC). Een eerste voorwaarde was dat het een landelijk dagblad moest zijn. Bovendien moesten de artikelen elektronisch beschikbaar zijn vanaf 1990. Hier voldoet van de landelijke dagbladen alleen NRC aan. Volkskrant, Trouw en Algemeen Dagblad gaan terug tot 1995. Uiteraard kan de keuze voor NRC een vertekend beeld geven, omdat het een vooringenomenheid kan hebben ten gunste of ten nadele van milieugerelateerde onderwerpen.

Vanwege de omvang van het databestand is voorlopig gekozen om alleen de onderwerpen die met milieu te maken hebben te coderen. Wel hebben we de relatieve aandacht voor milieu onderwerpen in kaart gebracht. Ook is vanwege de omvang van het aantal krantenartikelen (gemiddeld 35.000 per jaar) en het nog niet goed functioneren van automatische coderingssoftware gekozen om te werken met een Booleaanse zoekmethode. Daarbij wordt via trefwoorden per periode een codering aangebracht. We hebben ons strikt gehouden aan de trefwoorden die in het codeboek vermeld staan, waardoor de grafieken tussen troonredes, mondelinge Kamervragen en wetgeving vergelijkbaar blijven. (ca. 5% van alle artikelen is wel handmatig gecodeerd en de betrouwbaarheid (*intercoding-reliability*) lag steeds boven de 95%).

Figuur 4.1 geeft het verloop voor de aandacht voor milieu onderwerpen in NRC weer. Opvallend is dat de aandacht in NRC voor milieu tot 2002 geleidelijk aan afneemt, maar dat daarna de aandacht toeneemt; onder invloed van het klimaatdebat zien we een sterke stijging in 2006 en 2007. De aandacht voor milieu als percentage van het totaal aantal artikelen blijft echter laag: over de hele periode gemiddeld 1,3%; het voorlopige hoogtepunt in 2007 blijft onder de 3 procent. We merken hierbij wel op dat de reikwijdte aan verschillende onderwerpen in nieuwsmidia groter is dan die in troonredes of Kamervragen.

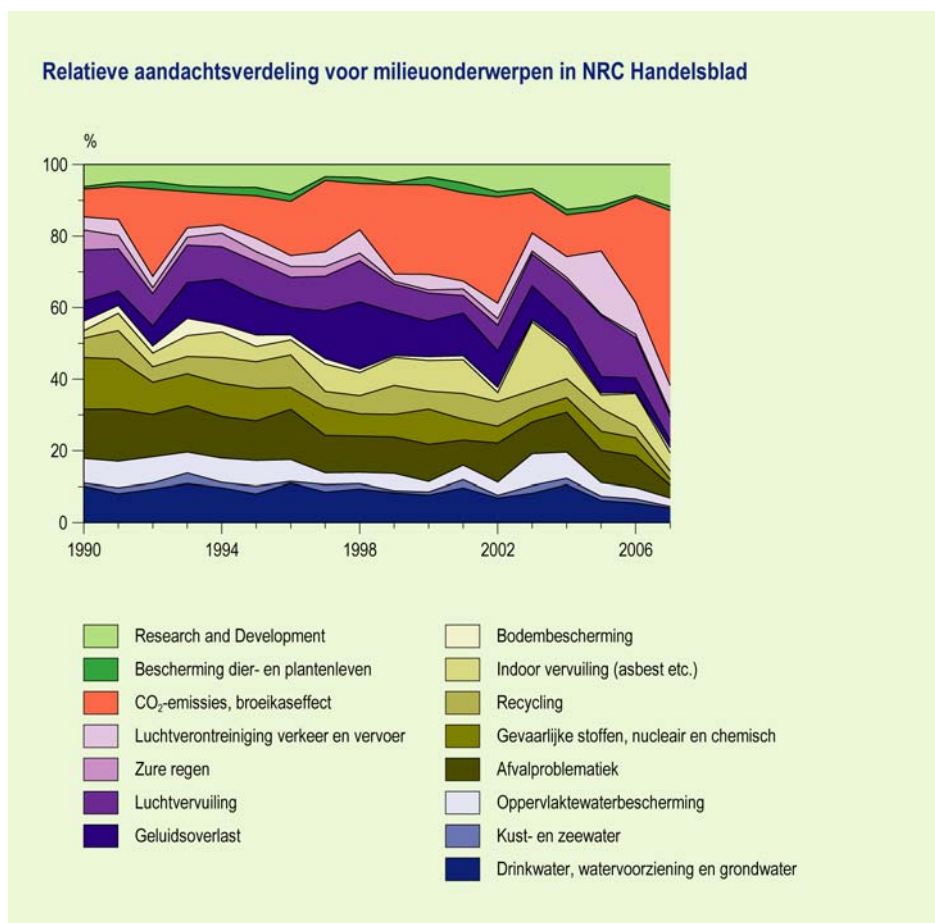


Figuur 4.1

Het aantal verwijzingen naar Europa in nieuwsartikelen over milieu is, afgezien van het jaar 1990 (incompleet jaar), redelijk constant en schommelt tussen de 35% en 40%. NRC besteedt dus bij berichtgeving over milieu veel meer aandacht aan Europa dan kabinetten plegen te doen in hun troonredes of Kamerleden in hun mondelinge Kamervragen.

4.2 Milieukwesties hoog op de mediaagenda

Welke milieugerelateerde gebeurtenissen hebben in NRC prominente aandacht gekregen? In de periode 1990-2007 valt op dat de krant vooral veel aandacht heeft besteed aan het onderwerp CO₂, broeikaseffect en klimaatverandering. Daarbij valt ook meteen op dat die toegenomen aandacht voor klimaatproblemen vooral in 2006 en 2007 tot een relatieve afname in aandacht voor diverse andere onderwerpen heeft geleid. De aandacht voor afvalproblematiek, drinkwaterkwaliteit en berichten over gevaarlijke stoffen is bijvoorbeeld gedaald (figuur 4.2, zie ook figuur 4.4 - links).



Figuur 4.2

Wanneer we het verloop van de aandacht voor CO₂, broeikaseffect en klimaatverandering eruit lichten dan vallen een aantal perioden van verhoogde aandacht op die een verklaring vragen (figuur 4.3). In termen van onze theorie: wat zijn de *focusing events*, waardoor de verschillende aandachtspieken (en dalen) worden verklaard?

Relatieve aandacht voor CO₂- en broeikasproblematiek in NRC Handelsblad



Figuur 4.3

Focusing events: VN klimaatconferenties

Uit onze analyse blijkt dat de VN klimaatconferenties bijzonder aandachttrekkend zijn. De piek in aandacht in 1992 is veroorzaakt door de eerste grote internationale klimaatconferentie van de Verenigde Naties (VN) in Rio de Janeiro. Van alle krantenartikelen in dat jaar over klimaatveranderingen, verwijst een derde naar deze conferentie. In 1997, de volgende piek, werd het Kyoto-protocol ondertekend. Daarin hebben 55 geïndustrialiseerde landen afgesproken dat zij de CO₂-uitstoot zouden terugdringen tot 5% onder het niveau van 1990.

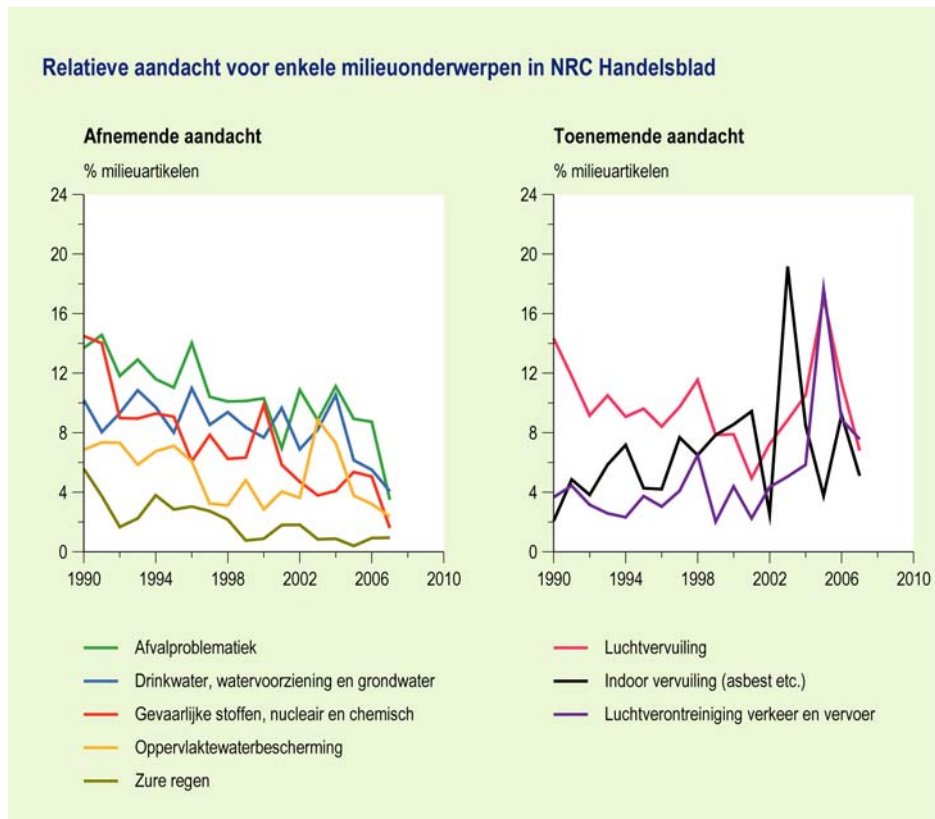
Ook is de verhoogde aandacht in de periode 1999-2002 te verklaren door de VN klimaatconferenties. De conferenties in Bonn (2000) en Den Haag (2001) stonden in het teken van de 'redding van het protocol van Kyoto', omdat was gebleken dat veel landen, ondanks hun intenties, het protocol niet hadden geratificeerd. Van het totaal aantal krantenartikelen over alle VN klimaatconferenties in het NRC, hebben deze twee de meeste aandacht gekregen (respectievelijk 22% en 23%).

Opmerkelijk is dat beide conferenties, in Bonn en Den Haag, werden voorgezeten door oud-minister Jan Pronk en kennelijk heeft dat tot aanzienlijk meer media aandacht geleid. Ter vergelijking werden er van het totaal aantal artikelen over VN-conferenties 11% aan de Kyoto-conferentie (1997) en 14% aan de conferentie op Bali (2007) besteed. De verhoogde piek in 2002 is ten slotte veroorzaakt door berichtgeving over de ratificering van het Kyoto-protocol door verschillende landen of juist de definitieve afwijzing daarvan, zoals bij Australië het geval was. Op 31 mei 2002 ratificeerde de EU.

Focusing events: asbest, fijn stof en luchtvervuiling door verkeer

Opvallend is vervolgens de tijdelijke afname van aandacht voor CO₂-emissies, broeikasproblematiek en klimaatverandering in de periode 2003-2005. In deze periode steeg de aandacht voor een aantal andere milieu-gerelateerde onderwerpen (zie figuur 4.4 - rechts). Dit betrof vooral de discussies in 2005 over fijn stof en roetdeeltjes, waardoor de aandacht voor luchtvervuiling in het algemeen als die over luchtvervuiling veroorzaakt door het verkeer toenamen. Daarnaast waren er in 2003 ook een aantal spraakmakende incidenten met asbest. Zo werd tijdens de verbouwing van het Rijksmuseum asbest gevonden waardoor het museum

tijdelijk helemaal moest sluiten. Ook was er veel media-aandacht voor de sloop van een aantal asbestschepen in het Verenigd Koninkrijk.



Figuur 4.4

De discussie over fijn stof ontstond aanvankelijk naar aanleiding van het stilleggen door de Raad van State van enkele bouwprojecten, waaronder de bouw van het ADO-stadion en de verbouwing van het Amsterdamse Centraal Station. De aandacht nam echter pas serieus toe toen Milieudefensie op 5 april 2005 een proces tegen de gemeente Den Haag begon vanwege overschrijdingen van toegestane hoeveelheden fijn stof in de lucht langs drukke straten, waaronder de Amsterdamse Veerkade, de 'meest vervuilde straat van Nederland'. Zij eiste onder andere de afsluiting van de toe- en afritten van de snelweg A12. Daarbij werd in de stukken veelvuldig verwezen naar meetgegevens van het RIVM / MNP en naar de Europese grenswaarden. Ook in andere steden werden vergelijkbare acties ondernomen, zoals in Utrecht en Rotterdam. Na een ANP-bericht hierover plaatsten alle kranten een item over deze kwestie.

Inspiratie voor deze acties vond Milieudefensie bij de activiteiten van Duitse milieuorganisaties, die al eerder de steden München en Berlijn voor de rechter sleepten om soortgelijke redenen. Later in 2007 zou Milieudefensie nogmaals naar Duitsland verwijzen voor het weren van milieuvervuilende auto's uit de Haagse binnenstad.

Deze gebeurtenissen leidden ertoe dat het MNP over de fijnstofproblematiek een rapport uitbracht: *Fijn stof nader bekeken* (augustus 2005). Later, in 2006 en 2007, zou Milieudefensie in de rechtszaak tegen Den Haag verwijzen naar dit MNP-rapport, waarin staat dat elk jaar ongeveer achttienduizend mensen vroeger dan "normaal" doodgaan, als gevolg

van de slechte luchtkwaliteit. In stedelijke gebieden blijkt dat fijn stof dat direct wordt uitgestoten bij verbrandingsprocessen van verkeer, grote risico's voor de gezondheid heeft. Het MNP suggereert dan ook het beleid juist op die stedelijke gebieden te richten.

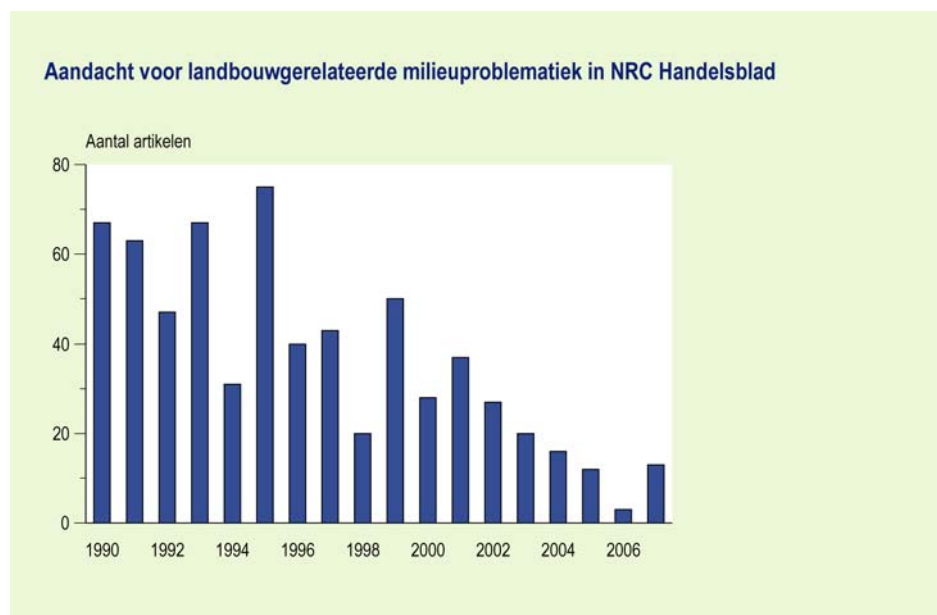
In overeenstemming met ons model nam de media-aandacht voor dit probleem af toen de discussie meer technische en juridische aspecten kreeg (zoals de inbreng van cijfers van het MNP en de juridische interpretatie van EU-regelgeving). Dit blijkt vooral uit het verloop van het aantal krantenartikelen over fijn stof: Voor het ANP-persbericht van 5 april 2005 over de rechtszaak tegen Den Haag was het aantal krantenartikelen over fijn stof gemiddeld 2 à 3 per kwartaal (vanaf 2000 geteld). In het tweede kwartaal van 2005 publiceerde het NRC er echter 27, het derde, 17 en het vierde kwartaal 11. Na 1 januari 2006 daalde het gemiddelde aantal naar 4 per kwartaal. Zo blijkt de aandacht in de media slechts een beperkt vliegwieleffect te hebben op de politieke aandacht voor dit probleem en kan de inbreng van technische aspecten depolitiserend werken.

Focusing events: The inconvenient truth

De stijging in de media-aandacht voor CO₂-emissies, broeikaseffect en klimaatverandering bereikte een (voorlopig) hoogtepunt in 2006-2007. Dit komt door het verschijnen van de film van Al Gore, een *An Inconvenient Truth*. Op vrijdag 6 oktober 2006 was de Nederlandse première, waarbij Al Gore aanwezig was en in dezelfde week verscheen ook de Nederlandse vertaling van zijn boek. De aandacht voor klimaatverandering is daarna snel toegenomen. Opvallend is wel dat de aandacht pas steeg na de Nederlandse première. De presentaties van de film eerder dat jaar in de Verenigde Staten en in Cannes hadden nauwelijks effect op de berichtgeving in de Nederlandse media.

Focusing events in landbouwgerelateerde milieuproblemen

Geheel los van de klimaatproblematiek, zien we ook een aantal piekmomenten in aandacht voor zogenaamde landbouwgerelateerde milieuproblemen, hoewel de algemene trend een dalende is (figuur 4.5). Het gaat hier om kwesties die bijvoorbeeld betrekking hebben op het mestbeleid, zoals de nitraatrichtlijn, of het gebruik van bestrijdingsmiddelen.



Figuur 4.5

De piek in aandacht voor landbouwgerelateerde milieuproblemen in 1995 is vooral veroorzaakt door de acties van de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders en het comité *Wij zijn het zat* dat in september 1995 het Bureau heffingen binnenviel en de mestboekhouding van honderden boeren meenam. Ook de demonstraties door boeren in december van 1995 tegen het mestbeleid hebben tot extra media-aandacht geleid.

De tijdelijk verhoogde piek in aandacht in 1999 werd ook weer door protesten tegen het mestbeleid veroorzaakt. Nu protesteerde de NVV tegen de uitwerking van de Europese nitraatrichtlijn. De protestboorden tegen Brinkhorst, waarop stond *Brinkhorst killer van 10.000 boerengezinnen* en *Brinkhorst doet aan etnische zuiveringen* hebben veel media-aandacht getrokken. Boegbeeld bij de acties in 1995 en 1999 was de voorzitter van de NVV, Wien van den Brink. Na 1999 is de aandacht voor landbouwgerelateerde milieuproblemen weggeëbd.

Onderwerpen waarvoor weinig aandacht was

Opvallend weinig media-aandacht was er ten slotte voor de bescherming van dier- en plantenleven, terwijl voor dit onderwerp wel de nodige wetgeving is ontwikkeld. De vervuiling en bescherming van zeewater heeft ook relatief weinig aandacht gekregen, terwijl ook hierover veel wetgeving is verschenen (zie verder figuur 5.6).

4.3 Aandachtvorming voor milieu in de media

Aanwezigheid van focusing events

Een evidente basisvoorwaarde voor aandacht in de media is de aanwezigheid van een incident, een *focusing event*. Net zoals bij de troonredes hebben deze incidenten een aantal karaktereigenschappen waardoor de aandacht in de media voor milieu onderwerpen extra toeneemt. Zo is er bijvoorbeeld net zoals bij troonredes extra media aandacht wanneer sprake is van een eerste, unieke gebeurtenis, zoals de première van de film van Al Gore. Maar opvallend is dat de media-aandacht vooral stijgt wanneer opvallende individuen bij de incidenten betrokken zijn, zoals in het geval van Wien van den Brink. De rol van de beleidsentrepreneur (het boegbeeld van een organisatie die problemen naar voren brengt) wordt in de media breed uitgemeten. Meer dan in de politieke arena. Samengevat kunnen wij stellen dat de aandacht voor milieuonderwerpen in de media:

- Stijgt, wanneer er sprake is van een nieuw en opvallend initiatief, zoals de première van de film van Al Gore, de diefstal van mestdossiers of extreme protesten zoals die van het comité *Wij zijn het zat*.
- Stijgt wanneer sprake is van duidelijk leiderschap, zoals bij Al Gore en Wien van den Brink, maar ook kan een organisatie zoals Milieudefensie die rol vervullen.
- Voort kan komen door gebeurtenissen of acties die geïnspireerd zijn door buitenlandse voorbeelden.
- Stijgt, wanneer bekende personen of objecten bij een voorval betrokken zijn, zoals de sluiting van het Rijksmuseum extra aandacht voor asbest genereerde.

De gevolgen van focusing events

De vraag is echter wat de gevolgen zijn wanneer bepaalde *focusing events* extra aandacht voor milieu opleveren? De incidenten met asbest en fijnstofproblematiek laten ten eerste zien dat er een zekere uitruil is tussen de milieuonderwerpen. Figuur 4.4 (linker figuur) maakte duidelijk dat door de toegenomen aandacht voor klimaatverandering de belangstelling voor andere milieukwesties in de jaren 2006 en 2007 minder is geworden. In tegenstelling tot deze figuur hadden wij al bij figuur 4.4 (rechter figuur) geconstateerd dat de aandacht voor klimaatproblematiek tijdelijk minder was geworden door een aantal incidenten met luchtkwaliteit. Beide constatering duiden er zodoende op dat er sprake is van

communicerende vaten. Wanneer er een milieukwestie aandacht krijgt, dan neemt de aandacht voor een ander milieuprobleem af.

De dynamiek rondom de fijnstofproblematiek leert ons verder dat technische gegevens of juridische vraagstukken de aandacht rondom een incident kunnen doen afnemen. De media-aandacht voor fijnstofproblematiek werd veroorzaakt door de rechtszaak die door milieudefensie tegen de gemeente Den Haag werd aangespannen. Het MNP-rapport over fijn stof dat 5 maanden daarop volgde, leidde echter niet tot verhoogde media-aandacht. De verschijning van het rapport, samen met de juridische uitwerking van de fijnstofproblematiek, markeert het transitiemoment van een politiekdramatisch frame naar een meer technisch-juridisch frame (zie figuur 2.1). Hierdoor is het probleem verwezen naar de technische beleidsarena en is de media-aandacht weggeëbd.

De *focusing events* in de media rondom milieugerelateerde landbouwproblemen hebben in de periode 1990-1995 duidelijk tot verhoogde aandacht geleid. De aandachtspieken zijn goede illustraties van de kracht die landbouworganisaties hebben in het mobiliseren van publieke steun. Zoals we hebben gezien, komt dit in troonredes niet duidelijk naar voren, maar uit de analyse van wetgeving hieronder zal blijken dat de aandacht voor milieuaspecten in de landbouw daar weer wel terug komt. Opvallend is dat vooral na 2000, toen het boegbeeld van de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV), Wien van den Brink, enigszins uit beeld verdween ook de media-aandacht minder is geworden.

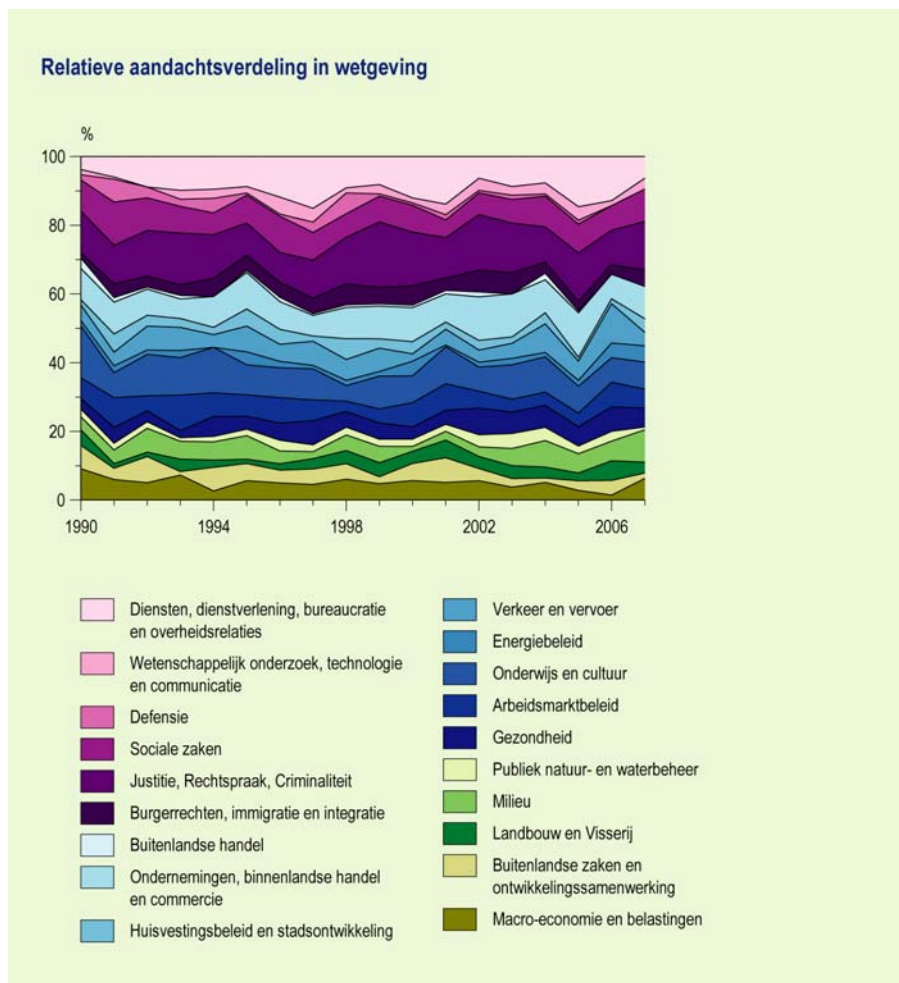
De *focusing events* rondom klimaatverandering hebben echter wel tot aanhoudende media-aandacht geleid. Wij menen dat door de nadruk op klimaatverandering, de benoeming van diverse sectorale problemen over lucht, water, en bodem op de achtergrond is geraakt. Net zoals bij de troonredes nemen wij een trend waar dat sectorale problemen deels vervangen zijn door het algemene begrip 'klimaatprobleem'. Ook hier wordt klimaatverandering dan beschouwd als een verzamelbegrip van een groot aantal deelproblemen. De inhoudelijke wijziging van het probleemframe in de politieke en mediaarena kan zich uiteindelijk doorzetten in de technische juridische *framing*. Wanneer de politiek de roep om een overkoepelende klimaatwet doorzet, dan is te verwachten dat veel van de bestaande juridische instrumenten (wet op de bodembescherming et cetera) ook zullen worden aangepast. In het volgende hoofdstuk zullen we echter zien dat de wetgeving voorlopig nog geframed is langs sectorale thema's en dat de aandacht voor het begrip klimaatverandering of broeikaseffect in wetgeving (nog) minimaal is.

5 Milieu in wetgeving

De troonredes, mondelinge Kamervragen en media zijn in dit onderzoek gebruikt als indicatoren voor de politiekdramatische framing. De wetgeving en expertorganisaties hebben we gebruikt als indicatoren voor de juridische en technische framing. De vraag is hoeveel van de ideeën en plannen die in de troonredes, de Kamervragen en mediaberichten genoemd worden, uiteindelijk ook hun weg vinden naar wet- en regelgeving. En ook wat de rol van expertorganisaties is op de hele cyclus van politieke aandachtontwikkeling en probleemdefiniëring (dit laatste komt in Hoofdstuk 6 aan de orde).

5.1 Aandachtsverdeling in wetgeving

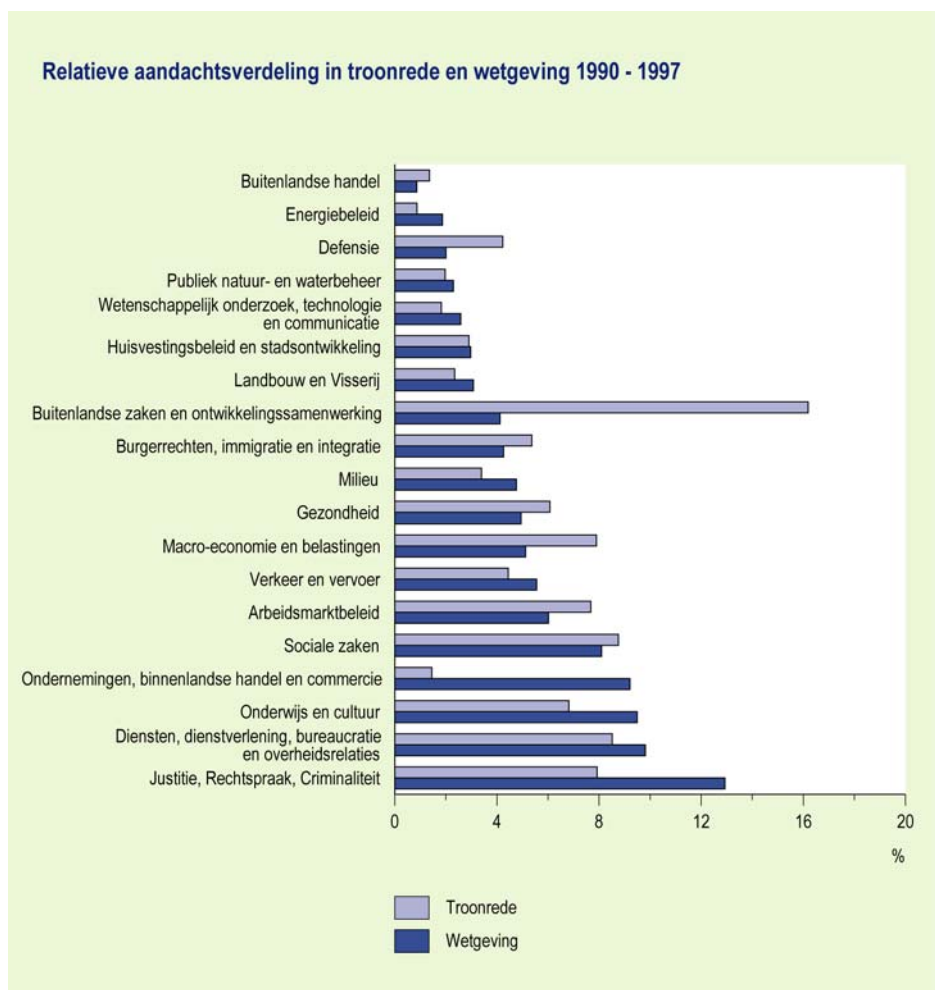
In de periode 1990-2007 heeft de regering bijna 2800 wetten geproduceerd, initiatiefwetten en budgetwetten niet meegerekend. Het aantal wetten per jaar was relatief constant (circa 150 per jaar) hoewel het lage aantal wetten in 2006 opvalt (70). In dit jaar raakte het tweede kabinet-Balkenende in moeilijkheden en stapte D66 in juni uit de coalitie. Vervolgens gingen het CDA en VVD weliswaar verder, maar dit was een minderheidsregering die nauwelijks nieuwe wetten tot stand bracht – en dit als demissionair kabinet eigenlijk ook niet werd geacht te doen. Volgens verwachting liggen de pieken van het aantal wetten nagenoeg altijd in de tweede helft van de regeringstermijn



Figuur 5.1

De proportionele verdeling tussen onderwerpen brengt niet direct een periodieke beweging in kaart en laat ook geen afbakening in perioden toe. Wel is het opvallend dat er wetgevingsterreinen zijn die gedurende de hele periode relatief veel aandacht kregen, zoals justitie en onderwijs. Justitie is dan ook bij uitstek een terrein van regulerend beleid, meer dan sommige andere terreinen waar sociaal-economische en financiële verdeling en herverdeling meer centraal staan. Ook milieu is een hoofdthema van regulerend beleid, zowel binnenlands als in de afgelopen vijftien jaar ook steeds meer op Europees niveau (figuur 5.1).

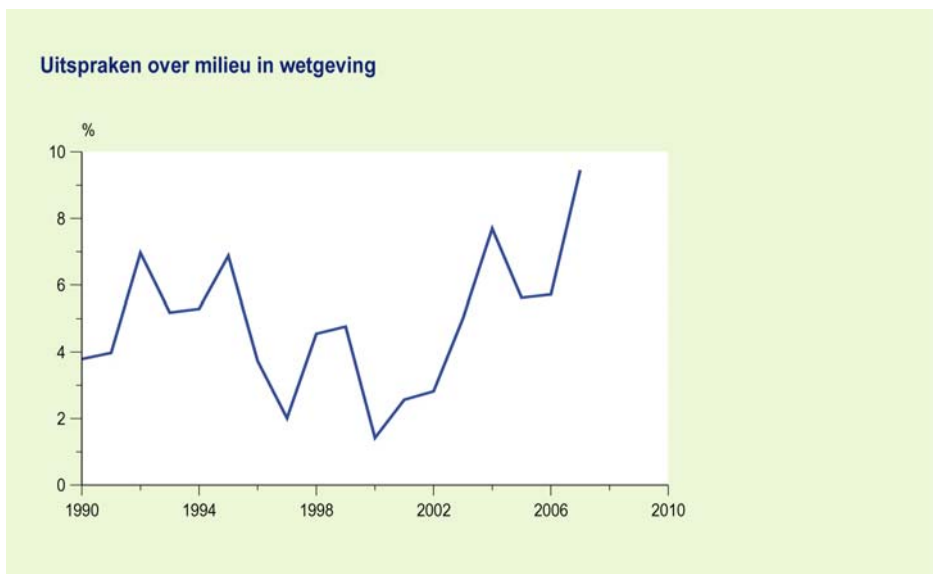
Opvallend is dat in de troonredes veel aandacht is voor buitenlandse aangelegenheden, terwijl daarvan weinig doorwerkt in wetgeving (figuur 5.2). Verder is opvallend dat relatief veel wetgeving over handel en commercie gaat (mededingingsregels, vereisten aan rechtspersonen etc.), maar dat daarvan weinig in de troonrede terecht komt. Het gaat hierbij vooral om technische zaken, die kennelijk niet het vermelden waard zijn in de troonrede. Bovendien blijken er bij wetgeving als geheel steeds meer verwijzingen naar Europa te worden gemaakt.



Figuur 5.2

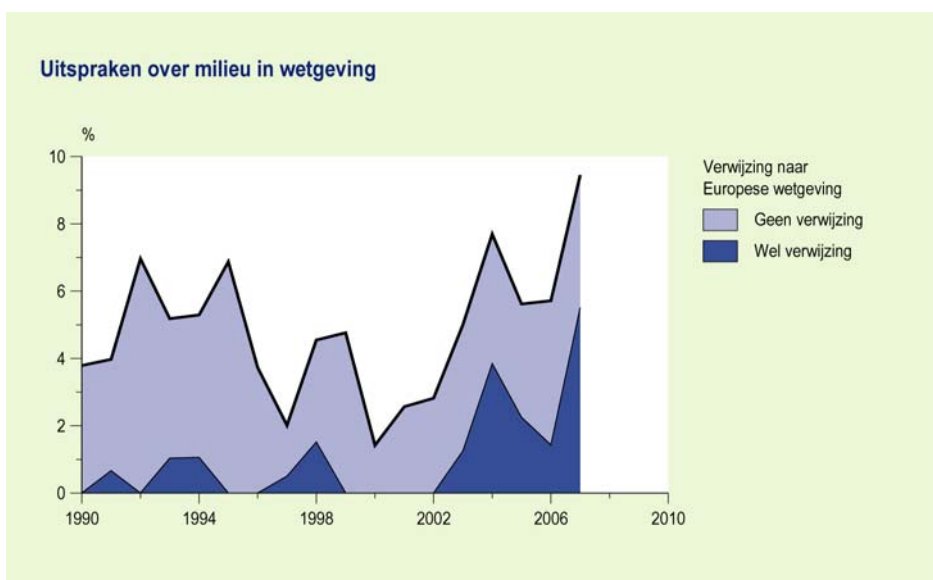
5.2 Aandacht voor milieu in wetgeving

Het patroon van aandacht in de wetgeving laat een aantal pieken en dalen in de aandacht voor milieu zien. Uit de analyse van de troonrede bleek dat aandacht voor milieu enigszins met de economische conjunctuur bleek samen te vallen. De relatieve aandacht voor het milieu in de wetgeving vergeleken met die in de troonrede laat zien dat de aandacht in de troonrede voor de periode 1990 – 2007 daalt, terwijl de aandacht in de wetgeving juist toeneemt (figuur 5.3).



Figuur 5.3

Ten eerste kan de hoeveelheid Europese wetgeving zijn toegenomen, die vooral technisch van aard is. De omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving verklaart dan grotendeels de toenemende aandacht voor milieu in wetgeving van na 1996, en dus niet de economische conjunctuur (figuur 5.4). Hoewel zowel economische conjunctuur als Europees beleid externe condities zijn bij de binnenlandse politiek van de aandacht, is er bij Europees milieubeleid juridisch en politiek minder ruimte voor het toekennen van een eigen betekenis aan die externe factoren en ook minder ruimte voor het stellen van geheel eigen prioriteiten.



Figuur 5.4

De tweede mogelijke verklaring houdt met dit verschil verband: de regering kan juist uit de troonredes milieuthema's geweerd hebben, omdat zij in deze publieke presentatie van plannen duidelijk de prioriteit bij sociaaleconomische onderwerpen wilde leggen, dit vanwege de teruglopende conjunctuur. Aandacht voor milieu in troonredes zou dan politiek niet opportuun geacht worden.

5.3 Milieukwesties in wetgeving

Het verloop van aandacht voor milieu onderwerpen in wetgeving kent vier pieken: 1992, 1995, 2004 en 2007.

1992: De vervuiler betaalt

In 1992 heeft de regering een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht in de Wet milieuhygiëne. Ook heeft zij een aantal wetten aangenomen waarbij inhoud is gegeven aan het principe “de vervuiler betaalt”. Zo is bijvoorbeeld de Wet op de verbruiksbelastingen voor brandstoffen aangepast met een milieutoeslag. Ook is de Afvalstoffenwet aangepast en is de vorderingstermijn voor vergoeding van schade door milieuverontreiniging aangescherpt (de afvalstoffenheffing kwam gedurende de hele jaren 90 een paar keer terug). Bovendien is in 1992 de Raad voor het Milieubeheer ingesteld die de Wet milieubeheer moest voorbereiden. Deze is uiteindelijk in 1993 in werking getreden.

1995: RIVM als nationaal Milieuplanbureau en waterproblematiek

De piek in aandacht voor milieuwetten van 1995 kwam voornamelijk door het aanwezig zijn van het RIVM als nationaal Milieuplanbureau en de regeling van haar positie ten opzichte van andere planbureaus. Ook zijn er in dat jaar een aantal bodem en grondwatergerelateerde wetten aangepast. Vanaf 1995 is de grondwaterwet toen in een paar etappen aangepast door de Technische Commissie Grondwaterbeheer. Bovendien is in 1995 een aantal internationale verdragen geratificeerd over de verantwoordelijkheidsverdeling voor milieuverontreiniging door olietankers.

2004 en 2007: Toenemende Europese wet- en regelgeving

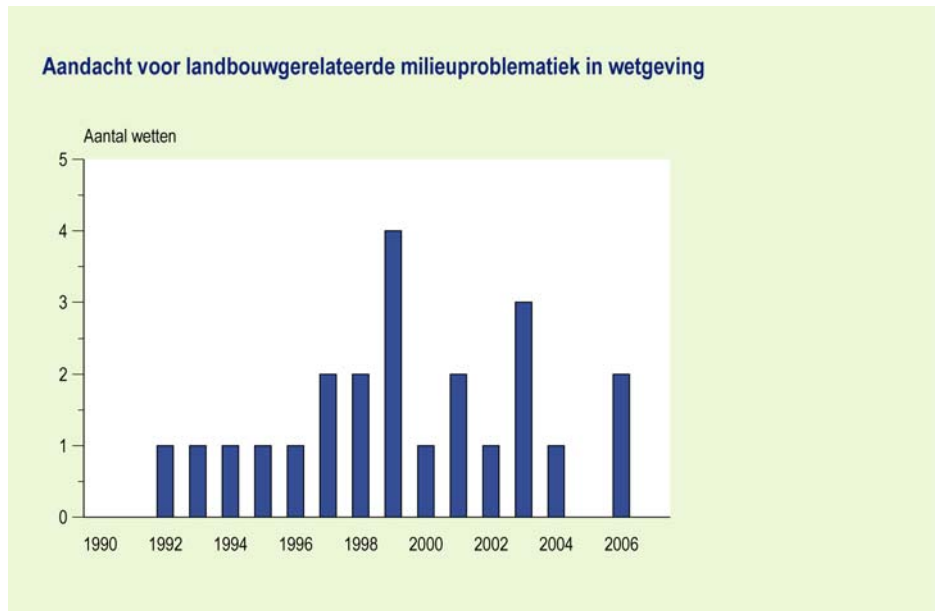
De verhoogde aandacht voor milieuonderwerpen in 2004 en 2007 is vooral een gevolg van toegenomen Europese wet- en regelgeving (zie figuur 5.5). In 2004 werd de milieuaandacht in de wetgeving bepaald door de invoering van de handel in broeikasemissierechten in Europees verband en de Europese harmonisering van de regelgeving over milieuvervuiling door zeeschepen. In 2007 stonden vooral de wijzigingen van de Europese richtlijnen voor afvaldumping in zee, luchtverontreiniging en de uitstoot en overbrenging van verontreinigde stoffen centraal. Ook werd een EU regeling in nationale wetgeving omgezet, waarin de aansprakelijkheid voor milieudelicten is geregeld.

Doorlopende aandacht

Opvallend is dat een aantal onderwerpen gedurende de hele onderzochte periode in de wetgeving terugkeren. Interessant is dat daarbij telkens sprake is van een andere institutionele context. Zo kan het in het ene jaar om een strikt nationale wet gaan, terwijl hetzelfde onderwerp een paar jaar later terugkeert in de vorm van de ratificering van een internationaal verdrag. Dit zien we bijvoorbeeld bij de wetgeving rondom olievervuiling door olietankers. In 1995 wordt eerst de aansprakelijkheid over afvallozingen via nationale wetgeving georganiseerd en is sprake van de oprichting van een fonds om olieafval op te ruimen. In 2004 wordt een internationaal fonds opgericht en een wet op het voorkomen van olieverontreiniging aangenomen. In 2007 passeert uiteindelijk een aantal internationale verdragen voor olieverontreiniging op zee.

Een ander thema dat regelmatig terugkeert, is de bescherming van de Waddenzee. Bij dit onderwerp is sprake van een toenemende institutionele verbreding. In 1990 wordt aanvankelijk de bescherming van de Waddenzee binnen de wetgeving op de Ruimtelijke Ordening geregeld en wordt in die wet de Waddenadviesraad genoemd. In 1996 wordt er vervolgens een afzonderlijke Wet op Waddenadviesraad aangenomen en in 2002 wordt uiteindelijk een brede Raad voor de Wadden opgericht.

Ook blijft het aantal landbouwgerelateerde milieuproblemen gedurende de hele periode redelijk constant (1 tot 2 wetten of wetswijzigingen per jaar), behalve twee uitschieters in 1999 en 2003 (figuur 5.5) Dit betroffen allemaal wetten die betrekking hadden op regulering van de intensieve veehouderij (meststoffenwetgeving en de ammoniakuitstoot).



Figuur 5.5

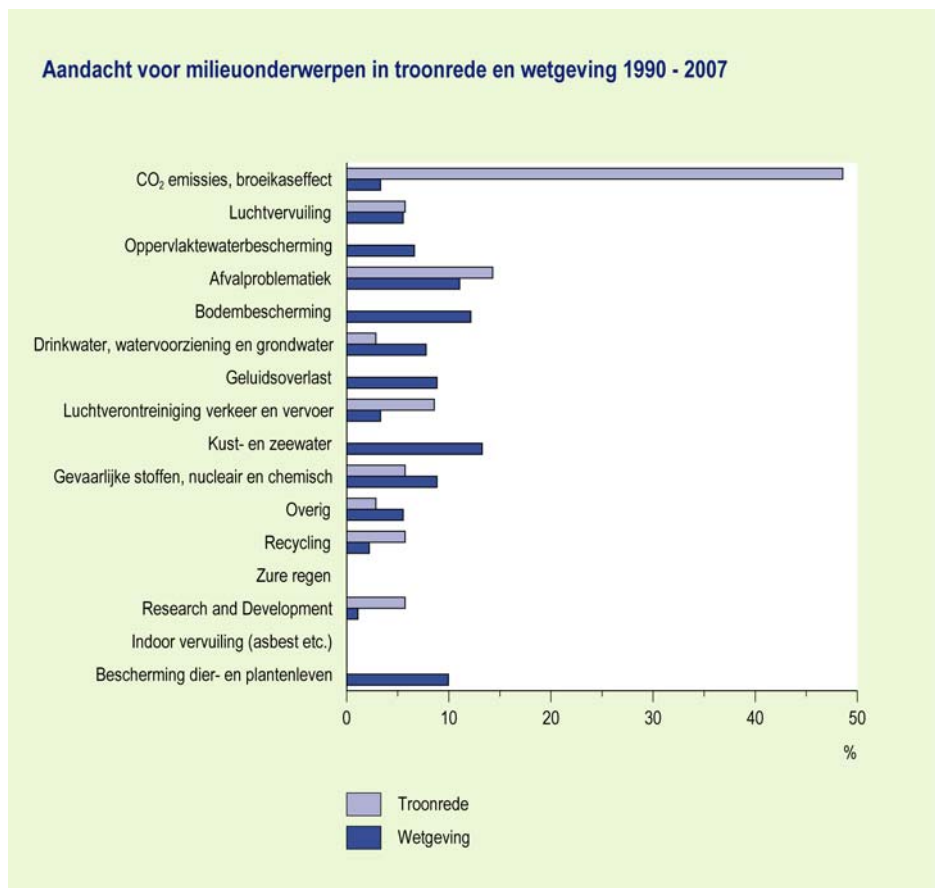
Ten slotte staat het aantal wetten over de bescherming van dier- en plantenleven (10%) in sterk contrast met de geringe aandacht die dit onderwerp krijgt in troonredes, Kamervragen en media. In de periode 1995-2006 ging een mondelinge Kamervraag daarover, was er geen aandacht voor in de troonrede en ongeveer 1,5% van alle klimaatgerelateerde NRC-artikelen ging over dit thema (let wel, het gaat hier niet om dierenwelzijn).

5.4 Aandachtvorming voor milieu in wetgeving

Wanneer wetgeving beschouwd wordt als een technische uitwerking van politieke aspiraties, dan moeten de onderwerpen in een eerder stadium in de politieke arena besproken zijn. Gemiddeld duurt een wetgevingstraject drie jaar. Onderwerpen die in de troonrede van 1989 aan de orde zijn geweest, zoals het principe dat de vervuiler moet betalen, zien we terug in de wetgeving van 1992. Ook liggen de politieke wortels voor de wetgeving van 1995 een drietal jaar eerder. De veranderende positie van het RIVM is bijvoorbeeld in 1992 in de Tweede Kamer aan de orde geweest, toen het tweede Nationaal Milieubeleidsplan werd voorbereid. Ook de verdragen over de olietankers zijn in 1992 gesloten en drie jaar later geratificeerd. Een basisaanname die wij daarom menen te kunnen maken is dat onderwerpen die in de politieke arena in de aandacht staan, ongeveer 2 à 3 jaar later in wetgeving teruggevonden kunnen worden.

Institutionele fricties

Een vergelijking met de onderwerpen die in de troonredes en de wetgeving ter sprake komen, levert echter wel een aantal bijzonderheden op (figuur 5.6).



Figuur 5.6

In de troonrede wordt wel over CO₂ en broeikaseffect gesproken, maar in de wetgeving wordt die link niet direct gelegd. Veel vaker wordt dan de relatie tussen bodembescherming en kust en zeewaterbescherming gelegd en ook naar grondwater wordt een koppeling in de wetgeving gemaakt. Dat zijn de onderwerpen die in de wetgeving terugkeren. Kennelijk wordt in Nederland klimaatverandering in de wetgeving meer sectoraal ‘terugvertaald’ in termen van waterbeheer en bodembescherming. Dit mechanisme is niet opzienbarend vanwege de institutionele rigiditeit van wetgeving. Nieuwe wetgeving is vaak een aanpassing van bestaande en daardoor zal de terminologie niet snel veranderen. Deze institutionele frictie verklaart het verschil in aandacht voor klimaatverandering, tussen het politiekdramatische (troonredes, mondelinge Kamervragen, media) en het juridisch-technische frame (wetgeving).

Europese inbreng

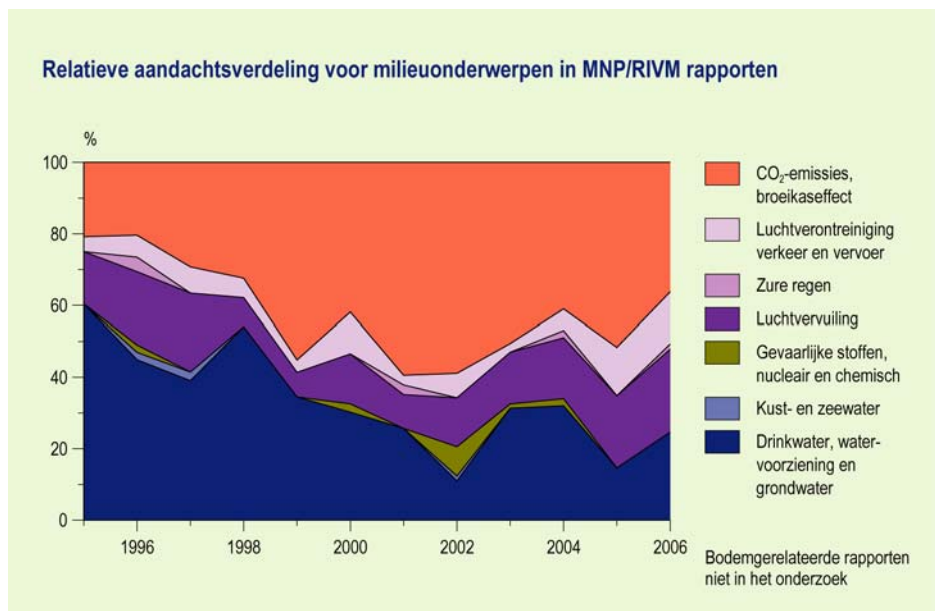
De driejarige tijdsinterval tussen milieuaandacht in troonrede en wetgeving is redelijk waar te nemen voor de periode 1987-1999, maar daarna niet meer. De wetswijzigingen van 2004 en 2007 zijn bijvoorbeeld niet drie eerder vermeld in de troonrede. Wij menen dat komt doordat steeds meer milieuwetgeving een vertaling is van Europese wet- en regelgeving. Met andere woorden, de politieke aandacht voor deze wetgeving moet in een eerder stadium op het Europese politieke niveau gezocht worden (dit valt buiten ons onderzoek). Bovendien is de nationale politieke aandacht voor Europa zeer gericht, wanneer we dit aflezen aan de aandacht voor Europa in de troonredes. Zo bezien, betekent weinig aandacht voor Europa dus ook weinig aandacht voor het milieu in troonredes.

6 Milieu bij expertorganisaties

Wat is ten slotte de rol van de expertorganisaties op de cyclus van politieke aandachtontwikkeling en probleemdefiniëring? Eerder vermelden wij al de belangrijke rol van de VN-klimaatconferenties in het genereren van media-aandacht. Toen bleek dat vooral de Nederlandse inbreng tijdens deze conferenties een extra aanjager was voor een toename van de aandacht. In dit hoofdstuk zoemen wij verder in op de rol van een tweetal Nederlandse expertorganisaties op het terrein van milieu, namelijk het MNP en RIVM (binnen het RIVM hebben we alleen naar milieuonderdelen gekeken). De datacollectie op basis van publicaties van het MNP en het RIVM in de periode 1995-2006 bevat 848 gecodeerde rapporten.

6.1 Aandachtsverdeling binnen MNP/RIVM-rapporten

In de analyse van de MNP/RIVM-rapporten hebben we alleen gekeken naar rapporten over water, lucht en klimaatverandering. De relatieve verdeling binnen deze onderwerpen laat zien dat de onderwerpen water en klimaatverandering het meest prominent zijn. Opvallend is dat het thema water geleidelijk aan ruimte moest maken voor het onderwerp klimaatverandering (figuur 6.1). Er is zelfs een sterke negatieve correlatie van -0.7 tussen beide onderwerpen. Dit lijkt erop te wijzen dat water en klimaatverandering onderwerpen zijn die rechtstreeks concurreren om de aandacht in het onderzoek door MNP en RIVM. Waarschijnlijker is echter dat de waterproblematiek is opgenomen in het bredere verhaal van de klimaatverandering. Klimaatverandering is een nieuwer omvattend thema dat de laatste jaren in de publieke en politieke aandacht is gebracht in een politiek en dramatisch *frame*. Veel problemen die eerder als waterproblematiek werden aangeduid, worden nu gezien als onderdeel van de problematiek van klimaatverandering. Dit is een trend die wij ook al bij de troonredes, mondelinge Kamervragen en media hebben waargenomen.

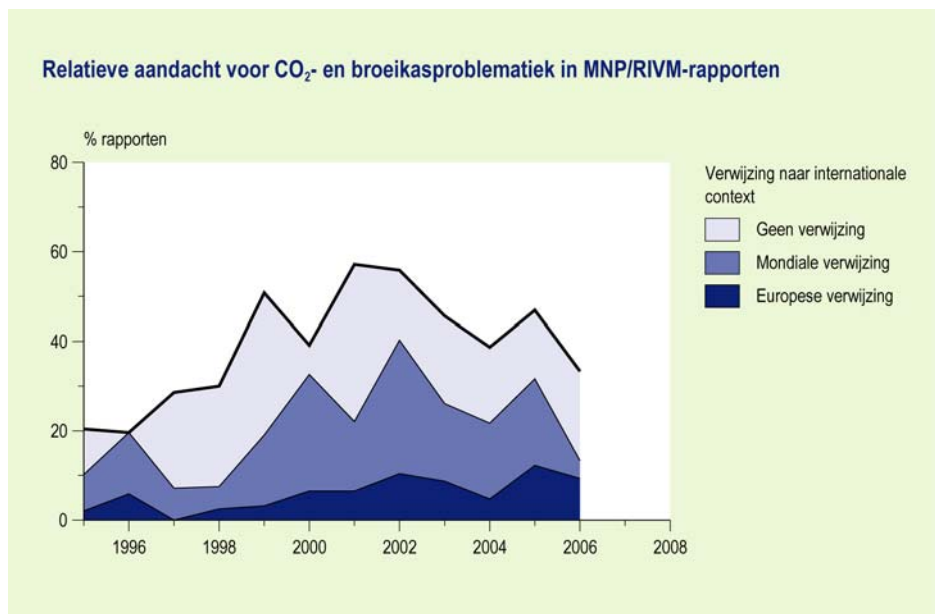


Figuur 6.1

Naast de aandacht voor klimaatverandering en het daarbij wegebben van waterproblematiek als een op zichzelf staand thema, zien we ook schommelingen in de aandacht voor luchtvervuiling en dan vooral gerelateerd aan verkeer en vervoer. Dit onderwerp bereikte al een tijdelijk piek in 2000 van 11%, zakte daarna tot 3% in 2003, maar steeg uiteindelijk tot 13% in 2006 (van het totaal aantal bestudeerde milieuonderwerpen). De piek in 2000 is ontstaan door een aantal studies over CO₂-reductie bij auto's. De piek in 2005-2006 is ontstaan door diverse rapporten die verband hielden met de discussie over fijn stof.

6.2 Europeanisering

Interessant is dat de meeste rapporten die gaan over luchtkwaliteit en broeikaseffect beide voor meer dan 30 procent een internationale oriëntatie hebben. Het grote verschil is dat luchtkwaliteit voornamelijk een Europese focus heeft en het broeikaseffect /CO₂-emissie een mondiale. In 2006 is echter voor het eerst sinds 1995 dat de focus voor wat betreft het broeikaseffect meer gericht is op Europa dan op de internationale omgeving. Dit zou dus kunnen duiden op een europeanisering van dit thema (figuur 6.2).



Figuur 6.2

Dit beeld van verwijzingen naar Europa stemt aanzienlijk meer overeen met de berichtgeving in de NRC dan met de frequentie van verwijzingen naar Europa bij uitspraken en voornemens over het milieu in troonredes en bij Kamervragen. Hoewel troonredes doorgaans over de grote lijn gaan en dus niet zozeer de aandacht richten op specifieke problemen, valt toch opnieuw het verschil op in de zichtbaarheid van de Europese dimensie. De mogelijke rol die troonredes vervullen bij signalering en het richten van de publieke aandacht bij de politieke agendavorming lijkt nogal weinig te worden benut, althans met betrekking tot milieuproblemen. Dit terwijl RIVM en MNP in hun onderzoeksrapporten juist steeds meer systematisch wijzen op de internationale en Europese verwevenheid van milieuproblemen wat ook nog eens opgepikt wordt door de media.

6.3 De rol van expertorganisaties in de politiek van de aandacht

Interessanter dan een overzicht van de onderwerpen die expertorganisaties op de agenda hadden, is wellicht de rol die deze organisaties en hun rapporten kunnen hebben in de cyclus van politieke aandachtsvorming. De inbreng van de expertorganisaties kan namelijk op diverse momenten in de politiek van de aandacht worden waargenomen. De publicatie van wetenschappelijk rapport vindt ten eerste vaak plaats in de pre-probleemfase (zie figuur 2.1). Pas wanneer de media of de politiek een wetenschappelijk rapport oppikt en daar een verhaal van (kan) maken, ontstaat een fase van politiekdramatisch framen. Het komt dan hoog op de politieke agenda en in de aandacht van de media. Uit de analyse van de troonredes is bijvoorbeeld gebleken dat het eerste Nationaal Milieubeleidsplan en de eerste Milieubalans dergelijke aandachttrekkende functies vervulden.

Ten tweede kunnen wetenschappelijke rapporten tijdens de politiekdramatische fase in debatten worden gebruikt. Uiteraard kan dit in de ogen van de experts op een juiste of onjuiste wijze gebeuren. De gegevens over fijn stof die tijdens de rechtszaken tegen de gemeente Den Haag werden genoemd, kwamen bijvoorbeeld uit dergelijke wetenschappelijke rapporten.

Ten derde kunnen expertorganisaties een rol spelen wanneer een discussie overgaat in een technisch juridische discussie. Vaak daalt dan de media-aandacht voor een probleem. Dit gebeurde ook tijdens de publicatie van het MNP-rapport (Fijn stof nader bekeken) waardoor de fijnstofproblematiek juist in de aandachtsarme technische fase werd getrokken. Ook speelde toen de meer juridische vraag of de Nederlandse overheid de EU regels over fijn stof wel goed geïnterpreteerd had.

Concluderend stellen wij dat:

- Expertrapporten zelf geen *focusing event* zijn, tenzij het een noviteit is, zoals het eerst Nationaal Milieubeleidsplan.
- Expertinformatie vaak pas in de aandacht van media en politiek komt wanneer deze verbonden wordt met een opvallende gebeurtenis.
- Expertinformatie aandachtremmend (van media en politiek) kan werken, omdat het een politiek debat in een technische discussie kan veranderen.

7 Conclusies

7.1 Cyclisch verloop van aandacht voor het milieu

Milieu nooit bovenaan agenda, wel duidelijke pieken en dalen

De theoretische veronderstelling van Downs (1972) dat de aandacht voor milieu een cyclisch verloop kent, blijkt op grond van de gegevens in dit onderzoek voor Nederland wel te kloppen. Niet alleen in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland is er sprake van *up and down with ecology*. De diverse informatiebronnen die we hebben onderzocht, laten duidelijk zien dat milieuproblemen en voorgestelde oplossingen in sommige jaren prominenter naar voren komen, om dan vervolgens weer naar de achtergrond te verdwijnen. Het gaat hierbij om *relatieve* aandacht; in het algemeen is de gemiddelde publieke en politieke aandacht voor milieu in de periode sinds 1990 beperkt gebleven tot enkele procenten in troonredes en mondelinge Kamervragen en in de media niet meer dan 1,3 procent. Iets minder dan vijf procent van de wetgeving ging over milieu. Onze troonredes-dataset die teruggaat tot 1945, laat zien dat ook in de periode voor 1990 het milieu geen grote portie aandacht kreeg in de jaarlijkse presentatie van kabinetsplannen. Voor 1963 werd het thema zelfs nooit in troonredes genoemd.

Interessanter dan deze lange termijn gemiddelden zijn de pieken en dalen, die een forse bandbreedte laten zien. In sommige piekjaren ging vijf tot acht procent van de troonrede over milieu, in andere jaren was het slechts één tot twee procent. Vaak waren er dan slechts twee of drie zinnen aan het milieu gewijd, die bovendien in heel algemene bewoordingen waren gesteld. Ook bij wetgeving wisselden periodes van relatieve activiteit en inactiviteit op dit terrein elkaar af. Wel valt op dat de afgelopen tien jaar in de politieke arena's steeds minder over milieu is gesproken, terwijl de productie van milieuwetgeving juist is gaan stijgen. Deze trend komt volledig voor rekening van Europees milieubeleid en lijkt grotendeels aan de binnenlandse politieke belangstelling voorbij te zijn gegaan.

Milieuaandacht verschuift en transformeert

Een ander aspect van de aandachtsverdeling dat uit onze analyse naar voren komt, is de verdringing van het ene min of meer specifieke milieunderwerp door het andere. Ten eerste was het een geleidelijk komen en gaan van concrete subtopics. Zo waren aanvankelijk veel milieuzorgen rond de landbouw geconcentreerd en werd er over natuurbescherming gesproken. Later werd de aandacht meer verdeeld over enkele aparte sectoren, zoals water, bodem en lucht. Water (oppervlaktewater, zeewater) was een prominent onderwerp tot in de jaren negentig, maar daarna verschoof het zwaartepunt van de belangstelling naar het broeikas-effect en de klimaatverandering. In deze trend passen ook de rapporten van het RIVM en MNP, die meestal in de beginjaren van verschuivingen werden gepubliceerd en hiermee meer parallel liepen met de objectieve milieucriteria, dan met de publieke en politieke aandacht (die meestal pas later volgde, zie hieronder).

Een tweede manier waarop verschuiving van de aandacht plaatsvond, is dat de reikwijdte van de milieudiscussies afwisselend werden beperkt en uitgebreid. De neiging tot beperking van het debat was vooral ingegeven door politieke conflictvermijding. De geleidelijk aan ontstane gesloten beleidscircuits van beleidsspecialisten met geheel eigen stelsels van regelgeving droegen hier aan bij. Uitbreiding van de reikwijdte van het debat werd vooral ingegeven door pogingen van beleidsmakelaars (*policy entrepreneurs*) om milieuthema's prominenter op de agenda te krijgen. Zure regen, het broeikas-effect en klimaatverandering kregen betekenis als

aandachttrekkende concepten. De snel opkomende piek in de mediabelangstelling voor milieu na 2005, ging gepaard met een transformatie van de probleemdefinitie. Sectorale begrippen maakten plaats voor het alomvattende begrip klimaatverandering om daarmee de *sense of urgency* zo breed mogelijk uit te drukken. Deze recente manier van het portretteren van milieuproblemen in termen van klimaatverandering volgt daarmee het algemene patroon van de mobilisering van steun voor meer aandacht. Uitbreiding van het debat is namelijk de manier om politieke aandacht te krijgen wanneer actoren vinden dat de bestaande beleidsoplossingen onvoldoende werken. Een nieuwe, uitgebreidere aandachtsfocus moet dan een politieke en maatschappelijke herschikking forceren en een doorbraak brengen voor alternatieve visies en oplossingen. Internationale gebeurtenissen kunnen hierbij een beleidsraam (*window of opportunity*) openen. Pressiegroepen rond milieuproblemen maken gebruik van deze strategie.

Milieuaandacht golft mee met economie, niet met coalities

De aandacht voor milieu blijkt mee te bewegen met economische trends, maar er lijkt geen direct verband te bestaan met de partijpolitieke samenstelling van regeringscoalities. Wanneer het economisch goed gaat, is er veel aandacht voor milieu, maar wanneer de economische motor hapert, verdwijnt deze aandacht naar de achtergrond. Deze op-en-neergang is bij het Nederlandse milieubeleid duidelijk waar te nemen. Minder in lijn met deze meerjarige trend is de periode vanaf 2005, waarin de economie opleefde maar de politieke aandacht in troonredes en Kamervragen minimaal was. Milieu heeft meer concurrentie gekregen van immigratie en integratiebeleid, terrorismebestrijding, gezondheidszorg en onderwijs, onderwerpen die de afgelopen jaren een stijging in de belangstelling lieten zien. Wel was er in 2007 aandacht voor het energievraagstuk, dat voor een deel in termen van het klimaatprobleem werd gepresenteerd.

Wat de regeringssamenstelling betreft, zien we pieken en dalen in de aandacht dwars door centrumlinkse en centrumrechtse kabinetten heen. Lubbers I (1982-1986) bijvoorbeeld had nauwelijks aandacht voor milieuproblemen, terwijl Lubbers II (1986-1989), eveneens een coalitie van CDA en VVD, hieraan wel steeds meer aandacht besteedde. Deelname van één of meer linkse of progressieve partijen (PvdA, PPR, D66) ging gepaard met enkele pieken in de aandacht in afzonderlijke jaren, maar deze aandacht werd niet vastgehouden. Tijdens Kok II (1998-2002) bijvoorbeeld zakte het milieu weg van vijf naar één procent aandacht in de troonrede. Kennelijk zijn centrumlinkse regeringscoalities, waarvan we zouden mogen verwachten dat deze het milieu permanent een hoge plaats op de agenda toekennen, toch niet in staat zijn om het volgens de theorie van Downs bijna onvermijdelijke wegzakken van de publieke en politieke aandacht, tegen te houden.

7.2 Tempoversnellingen door ‘geïmporteerde’ gebeurtenissen

Aandachtvorming voor milieu is echter niet alleen afhankelijk van economische condities. Downs stelt in zijn theorie over de aandachtscyclus dat de mate waarin een probleem zichtbaar gemaakt wordt, meebepalend is voor het stijgen en dalen van de aandacht. Verder ziet hij een relatie tussen het aandachtsniveau en de politieke risico's rond een onderwerp. Partijpolitieke strijd kan een onderwerp prominent onder de aandacht brengen, maar als het steeds tot politieke patstellingen leidt dan zullen politici proberen het probleem zo veilig mogelijk in lagere sferen van de aandacht te parkeren. Ook grote electorale risico's kunnen tot tijdelijk politiek stilzwijgen en negatieve agendavorming leiden. Als een onderwerp niet ideologisch of anderszins politiek controversieel is, dan verwacht Downs dat het weliswaar na

verloop van tijd minder aandacht krijgt, maar niet in de taboesfeer terecht komt; het blijft dan met een laag profiel aanwezig op de politieke agenda.

Ook deze verwachtingen lijken met het gevonden patroon in Nederland te kloppen: de belangstelling in de politieke arena's en in de media schommelt met externe gebeurtenissen (*focusing events*) die milieuproblemen zichtbaar helpen maken. Uit de analyse van de media blijkt verder nog dat er beperkte ruimte is voor milieunderwerpen. Media-aandacht voor milieu lijkt een *zero sum* karakter te hebben; wanneer een specifieke milieukwestie hoog in de aandacht komt, dan verdwijnen andere onderwerpen rond milieu uit beeld. Het zijn vooral nieuwe of als uniek opgevatte gebeurtenissen die de media en actoren in de politieke arena's in beweging brengen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verschijnen van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (1989), de eerste Milieubalans (1995) of één van de eerste wereldklimaatconferenties (1989). Ook bijzondere unieke acties hebben tot veel aandacht geleid, zoals de film van Al Gore (2006), de diefstal ('gijzeling') van de mestboekhouding door de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders onder aanvoering van Wien van den Brink (1995), en de eis van Milieudefensie in een rechtszaak over fijn stof om de op- en afritten van de A12 af te sluiten (2005).

Opvallend is dat vooral een combinatie van nationale en internationale gebeurtenissen de aandacht in de media en de politiek voor milieu hebben doen toenemen. Dit is het geval wanneer de internationale context letterlijk in Nederland zichtbaar wordt, zoals bij de Wereldklimaatconferentie (1989) in Noordwijk en de aanwezigheid van Al Gore bij de Nederlandse première van zijn film *An Inconvenient Truth*, in oktober 2006. Ook de aandacht voor VN-klimaatconferenties in de Nederlandse media hangt samen met de Nederlandse inbreng daarin. De meeste media-aandacht voor VN klimaatconferenties was er eind 2000 tot eind 2001, toen de conferenties van Den Haag (2000) en die van Bonn (2001) voorgezeten werden door de Nederlander Jan Pronk.

Wetenschappelijke rapporten vooral in 'pre-probleemfase'

Zichtbaarheid van het probleem kan ook worden gezien in termen van gerapporteerde gegevens over de milieucondities, 'feiten waar niemand omheen kan' – althans vanuit wetenschappelijk gezichtspunt. Uit onze analyse blijkt dat wetenschappelijke publicaties van het RIVM en MNP over het broeikaseffect en de CO₂-emissie, parallel aan elkaar lopen, maar dat deze wat op afstand staan van de aandacht van politiek en media. Politieke aandacht volgt vaak later en meer indirect via maatschappelijke of politieke gebeurtenissen dan dat zij een rechtstreeks gevolg is van de rapporten zelf. Het RIVM en in recentere jaren het MNP zitten vooral bovenop de objectieve condities van het probleem (1999-2004). Dit patroon lijkt ons een goede illustratie van het punt van Downs, dat de aandacht van wetenschappelijke experts vooral manifest is in de 'pre-probleemfase', dus voordat er echt sprake is van publieke en politieke agendavorming. De aandacht voor klimaatverandering kreeg pas brede mediabelangstelling nadat de film van Al Gore was uitgebracht (2006).

Tegenover de toch meestal kortdurende pieken in de media en politieke arena's staan periodes van afnemende en geringe aandacht. Opvallend hierbij is dat de aandacht voor milieu in troonredes juist in de afgelopen periode op een dieptepunt is sinds de vroege jaren tachtig. Dit terwijl zoals gezegd de economie sinds enkele jaren weer een stijgende conjunctuur vertoont en ook de media de afgelopen jaren een duidelijk stijgende trend in milieuaandacht laten zien. Wij zien echter dit opvallende dieptepunt in de politieke aandacht voor milieuproblemen niet alleen als een uitkomst van de concurrentie met andere onderwerpen, (zoals integratie, onderwijs en zorg), maar ook als een gevolg van de grote rol die Europa speelt bij het binnenlandse milieubeleid. Het milieu zelf is niet zozeer een politiek strijdpunt, maar de politisering van Europa in Nederland lijkt een reden te zijn voor de geringe aandacht

voor dit onderwerp. Uit onze analyse van troonredes blijkt duidelijk dat verwijzingen naar Europa – bij alle onderwerpen - de afgelopen jaren op het laagste niveau in 25 jaar zijn beland. Tegelijkertijd wordt er, zonder veel politieke ruchtbaarheid, steeds meer milieuwetgeving geproduceerd die ook steeds rechtstreeks is ingegeven door het Europese milieubeleid. Het is, met andere woorden, voor nationale politici niet opportuun, maar ook steeds minder noodzakelijk zich met milieu bezig te houden.

7.3 Technische en dramatische frames in de aandachtscyclus

Wij concluderen in ons onderzoek dat milieuaandacht in de openbare arena's van de politiek en de feitelijke output van milieuwetgeving uiteenloopt. Dit hangt nauw samen met de dominante *frames* die bij milieuproblemen worden gehanteerd. We moeten de aandachtscyclus niet alleen zien in termen van meer of minder ruimte die milieuproblemen krijgen toebedeeld in krantenkolommen, regeringsplannen, mondelinge Kamervragen en gepubliceerde wetgeving in het Staatsblad, maar ook in termen van de probleemdefinities en de hierbij gebruikte manier van *framing*. Behalve de hoeveelheid aandacht en discussie wisselt ook de toon van het debat. In de politiek van de aandacht voor milieu staan beide in een bepaalde relatie tot elkaar.

Wij onderscheiden in de golfbeweging van de aandacht het politiek-dramatische frame en het juridisch-technische frame. Bij het eerste staat de wisselwerking tussen politieke arena's en de media centraal, bij het tweede zijn vooral juridisch-administratieve en wetenschappelijke arena's belangrijk voor het bepalen van de richting van de aandacht en de toon van het debat over het probleem. Er zijn altijd dwarsverbanden tussen actoren uit deze diverse typen arena's. Waar het hier vooral om gaat, is dat één van de twee frames in de agendavorming domineert, totdat het in de dynamiek van beleid en politiek plaats maakt voor het andere (zie figuur 2.1). Het overheersende frame is de inhoudelijke ruggengraat van een 'beleidsmonopolie'. Het wordt ook gebruikt om dat monopolie institutioneel te verankeren, zoals door de verschuiving van departementale jurisdicties en het ontwerpen van nieuwe arrangementen voor de advisering en uitvoering van beleid.

In de jaren zeventig zorgden internationale gebeurtenissen rond de twee oliecrises en binnenlandse politieke strijd zoals over ecologische effecten van de deltawerken ervoor dat het milieu blijvend op de politieke agenda kwam. De stijging van media-aandacht en politieke discussie gingen gepaard met een dramatisch frame, dat echter ook weer naar de achtergrond verdween. Geleidelijk ontwikkelde zich een beleidsmonopolie dat zich kenmerkte door nadruk op een technische en juridische benadering van milieuvraagstukken. Dit leidde tot sterk sectoraal beleid met afzonderlijke regelgeving voor water, bodem en lucht. Dit beleidsmonopolie bestond dus uit een technisch frame dat werd gedragen door beleidsspecialisten en wetenschappelijke experts. Kenmerkend voor deze periode was dat milieu als thema in het eerste 'no-nonsense'-kabinet Lubbers (1982-1986) laag op de politieke agenda werd gehouden.

Vanaf eind jaren tachtig vond er een cascade van aandacht plaats die mede werd ingegeven door internationale ontwikkelingen en spraakmakende gebeurtenissen. Deze golf van belangstelling ging gepaard met de opkomst van een dramatisch frame. Het probleem van de zure regen bijvoorbeeld werd uitgedragen door minister Winsemius en een groep ambtenaren, die tijdens een landelijke hardlooptwedstrijd in Den Haag verschenen in T-shirts met daarop 'Stop zure regen'. Deze beelden kregen aandacht in de media en droegen bij aan een

dramatisch frame dat in de politieke arena's tot belangrijke nieuwe initiatieven leidde, zoals het eerste Nationaal Milieubeleidsplan in 1989.

Deze tot dusver hoogste piek in de politieke aandacht in de periode vanaf 1989 nam in de jaren erna weer af. Het dramatische frame dat altijd nauw samenhangt met een aandachtsgolf maakte weer plaats voor het technische frame zoals dat al in de voorliggende periode in Nederland vorm had gekregen. Wel was de toon wat veranderd, er kwam meer nadruk op 'integraliteit' en coördinatie van het milieubeleid. Deze nadruk was ook symbolisch bedoeld, maar de impact was meer administratief dan maatschappelijk. Ook kwam de productie van Europese milieuregels op gang, al was hierover weinig discussie in de politieke arena's. In de jaren negentig was er ook weinig aandacht voor milieu in de media – in NRC zou pas na de eeuwwisseling een echte piek ontstaan in de hoeveelheid krantenartikelen over het milieu. In de jaren van het eerste Paarse kabinet (1994-1998) lag de aandacht wat hoger, maar het beleidsmonopolie gebaseerd op het technisch-juridische frame hield stand. Wetenschappelijke kennis over milieufacties werd vooral gebruikt om het gevoerde beleid in de gespecialiseerde beleidsgemeenschap te bevestigen.

Sinds 2005 is de aandacht in de media voor CO₂-emissies, broeikaseffect en klimaatverandering sterk toegenomen; het werden brede thema's die de afzonderlijke sectorale onderwerpen in de publieke en politieke arena's zijn gaan overschaduwen. Vooral klimaatverandering is een mobiliserend thema geworden en dit wijst erop dat er rond milieu weer sprake is van een dramatisch frame. Vanuit maatschappelijke organisaties klinkt de roep om een omvattende 'klimaatwet' – een *siren call* in de dramatisering, bedoeld om meer druk op de beleidsgemeenschap uit te oefenen en een doorbraak te forceren.

7.4 Aandacht en frictie in de beleidsarena's

De politiek van de aandacht voor milieu bestaat uit allerlei koppelingen tussen verschillende arena's waar voorstellingen van problemen en oplossingen zich manifesteren (*policy venues*), zoals de media, politieke debat- en besluitvormingsorganen en wetenschappelijke organisaties. Bij een overheersend technisch frame verlopen deze koppelingen anders dan bij een dramatisch frame. De institutionalisering van koppelingen tussen arena's zorgt voor de inbedding van een frame bij het denken en beslissen over een beleidsprobleem. Dit is wat in de theorie over beleidsdynamiek van Baumgartner en Jones de interactie tussen *policy images* en *policy venues* wordt genoemd. Door deze institutionalisering van relaties tussen arena's en *images* liggen sommige probleem- en oplossingscombinaties meer voor de hand dan andere. En ook zal hierdoor de verandering naar een nieuwe visie en de keuze van alternatieven voor beleid met weerstand gepaard gaan. Met andere woorden, wanneer de roep om verandering toeneemt, door bijvoorbeeld de verbreding van het debat, dan wordt die verandering toch vaak nog ingekleurd door het bestaande repertoire. Bovendien betekent media-aandacht voor een onderwerp nog geen beleidsverandering, Kamervragen ook niet, en wetenschappelijke rapporten zorgen zonder andere opvallende gebeurtenissen evenmin voor een kans op beleidsverandering (*window of opportunity*).

Technisch frame is ingebakken

De frictie in het bestuurlijke systeem waarin actoren betekenis geven aan 'feiten' over het milieu en deze strategisch gebruiken bij de mobilisatie van steun, is in onze analyse op twee manieren zichtbaar. Deze frictie wordt niet alleen veroorzaakt door cognitieve beperkingen en beleidsinhoudelijke weerstand, maar ook door de spelregels van de politieke besluitvorming. Institutionele spelregels zijn altijd bedoeld om een balans te waarborgen tussen stabiliteit en responsiviteit aan maatschappelijke trends en gebeurtenissen. Bij elkaar zijn de diverse

bronnen van frictie te zien als een serie obstakels in het beleidsproces. Hierbij worden problemen aan de inputkant van het systeem gearticuleerd, vinden zij hun weg door de bestuurlijke machinerie, om vervolgens tot output te leiden. In ons onderzoek hebben wij de milieuwetgeving als output geanalyseerd.

Ten eerste wijzen onze bevindingen erop dat wetgeving twee tot drie jaar volgt nadat er in de publieke en politieke arena's aandacht voor is geweest. Hierdoor verschijnen wetten meestal niet in periodes waarin een dramatisch frame overheerst. Gevolg is dat milieuwetgeving vaak verschijnt als de economie al weer over een periode van hoogconjunctuur heen is en de mobilisatie voor milieu moeizamer verloopt. Het verschijnen van wetgeving enkele jaren na bredere aandacht is voor een groot deel een kwestie van departementale voorbereidingstijd (initiatiefwetten op het terrein van milieu zijn een hoge uitzondering) en van besluitvormingsprocedures in de politieke arena's.

Dit wil niet zeggen, dat wetgeving altijd het gevolg is van een sterk dramatische *framing* van milieuproblemen in Nederland. Eerder lijkt het tegendeel waar te zijn en dit is het tweede punt waar frictie in de milieuaandacht zichtbaar wordt. Wetgeving is sterk bepaald door het juridisch-technische frame. Hoewel de term klimaatverandering steeds vaker wordt gebruikt in het publieke en politieke debat, blijft de wetgeving georganiseerd langs sectorale lijnen. Er is veel wetgeving verschenen over grondwater, lucht- en bodembescherming, bescherming van zeewater en kustgebieden en maar weinig expliciet over klimaatverandering. In wetgeving wordt klimaatverandering dus terugvertaald naar de sectorale termen water, bodem en lucht. Dit is voor een deel misschien een inherente functionele logica, voor een ander deel is het ook het resultaat van institutionele *lock-in*. Hierbij komt, dat de afgelopen tien jaar de geproduceerde wetgeving steeds meer (en in sommige jaren zelfs overwegend) is ingegeven door Europees milieubeleid. Met dramatische frames in Nederland heeft dit weinig te maken, gezien de daling sinds het einde van de jaren negentig van de binnenlandse aandacht in de politieke arena's voor dit onderwerp. Wij stelden hierboven al dat de geringe aandacht voor milieu wellicht ook is te verklaren door de politisering van Europa. De door Europa bepaalde nationale milieuwetgeving is te zien als de expressie van een overheersend technisch frame. De recente vrees voor politisering van Europa in Nederland draagt hieraan bij.

Rol van wetenschappelijke kennis: onzichtbaar of indirect

Uit onze analyse van de pieken en dalen van aandacht bleek dat wetenschappelijke rapporten veelal in de 'pre-probleemfase' zijn uitgebracht. Dit tijdslelement van vroege aandacht voor milieuproblemen betekent echter niet dat gepubliceerde feiten en cijfers altijd aan een dramatisch frame bijdragen. Een dergelijk direct causaal verband is uit de empirische analyse van aandachtsgolven niet op te maken. De invloed van de wetenschappelijke organisaties in het veroorzaken van politieke- en media-aandacht lijkt veelal indirect. Cijfers uit milieurapportages worden weliswaar gebruikt in de politieke arena en aangehaald in de media, maar in de periode die wij hebben onderzocht, leiden zij alleen tot duidelijk extra aandacht als er sprake is van een nieuw type rapportage, of wanneer cijfers door bekende politieke of maatschappelijke personen worden gebruikt of aan een uniek incident worden gekoppeld (zoals bij fijn stof het geval was).

Kennisorganisaties communiceren over en weer met ambtelijke en politieke beleidsmakers en de media. In deze interactie kunnen zij zich in verschillende posities bevinden en heeft hun kennis verschillende mogelijke functies in het beleidsproces (Wittrock, 1991; Weiss 1977; Hoppe 2005). Dramatisering van problemen kent een eigen dynamiek, waarin wetenschappelijke kennis door beeldbepalende actoren vaak strategisch wordt ingezet. De constructie of herconstructie van een dramatisch frame rond milieuonderwerpen verloopt grillig. Wij constateren op grond van onze analyse dat aandacht voor wetenschappelijke

rapporten meestal pas een bijdrage levert aan een dramatisch frame bij een koppeling naar incidenten. Dergelijke koppelingen vinden plaats na de 'pre-probleemfase'; zij brengen een tempoversnelling in de agendavorming teweeg waarbij de reikwijdte van het debat wordt vergroot. In de interactie met beleidsmakers en media ligt het primaat dan ook meestal niet zozeer bij de kennisinstellingen zelf, ook al zijn deze organisaties in de pre-probleemfase vaak wel de eerste organisaties die aandacht op het probleem vestigen. De brede zichtbaarheid ontstaat later en wordt aangedreven in publieke en politieke arena's. Daar wordt betekenis aan de aangeleverde kennis toegekend. Om deze reden kan de interactie tussen kennisinstututen en beleidsmakers ook wel als het *ingenieursmodel* worden gekenschetst. Alleen bij snelle koppelingen naar incidenten zien we de wetenschappelijke kennis meer een *verlichtende* functie hebben. In die gevallen zijn ze ook sterker bepalend bij de agendavorming, echter alleen in combinatie met spraakmakende gebeurtenissen.

Zoals gezegd, wetenschappelijke kennis voedt niet automatisch en zeker niet alleen een dramatisch frame. Het kan een dramatisch frame ook afzwakken en bijdragen aan de terugkeer en instandhouding van een juridisch-technisch frame. In deze gevallen wordt de reikwijdte van het debat beperkt (namelijk tot technische aspecten van het probleem) en vindt depolitisering plaats. Bij een juridisch-technisch frame domineren in milieuvraagstukken gespecialiseerde actoren de agendavorming en het verdere beleidsproces. De positie van wetenschappelijke kennisinstellingen hierbij kenmerkt zich door een paradox: de rol van ingebrachte kennis bij het vestigen en consolideren van een nieuw 'technisch' beleidsmonopolie rond milieuonderwerpen is groot, maar de zichtbaarheid is gering. Om deze reden benadert het type interactie tussen wetenschappelijke kennisinstututen en beleidsmakers soms het *technocratische* model. Bij dit model worden gekozen beleidsoplossingen, die meestal op incrementele wijze steeds worden bijgesteld, in formele besluitvormingsarena's geratificeerd zonder dat hiernaar veel publieke en politieke aandacht uitgaat.

7.5 Vooruitblik

De invloed op het Nederlandse milieubeleid van het juridisch-technische frame en de actoren die daarin overheersen is groot, maar het beleidsmonopolie is niet onaantastbaar. Dit is in een eerdere aandachtsgolf rond milieu in de late jaren tachtig gebleken en sindsdien zijn er regelmatig wat kleinere pieken in de aandacht geweest die ontstonden door een combinatie van gebeurtenissen (*focusing events*), wetenschappelijke kennis en maatschappelijke groepen die politieke druk uitoefenden. De afgelopen jaren is er duidelijk sprake van een toename van aandacht voor klimaatverandering en gepresenteerde internationale en nationale oplossingen. Het uitbrengen van een film is in Nederland een middel bij uitstek gebleken voor het opbouwen van een sterk dramatisch frame en dit was bij het klimaatprobleem ook het geval. Tegelijkertijd bestaan er in het Nederlandse subsysteem van milieubeleid mechanismen die voor frictie zorgen en aandachtremmend werken. De redenen die Downs in zijn theorie noemt voor een snelle afname van brede politieke en publieke aandacht worden in Nederland versterkt door de inbedding van een juridisch-technisch frame. Milieuwetgeving wordt vrijwel volledig vanuit dit frame geformuleerd en de Europeanisering van deze wetgeving heeft dit de afgelopen jaren nog versterkt. Dit is een vrij efficiënt systeem gebleken, maar de prijs die ervoor wordt betaald, is dat milieuonderwerpen in Nederland zich altijd maar kort in brede publieke en politieke belangstelling mogen verheugen. Dit zijn geen gunstige condities voor wie de komende tijd een omvattende 'klimaatwet' op de politieke agenda geplaatst wil krijgen

Literatuur

- Baumgartner, F.R. 2006. Epilogue: Friction, Resistance, and Breakthroughs. In Heyse, L, S. Resodihardjo, T. Lantink, and B. Lettinga ed. *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*, Ashgate.
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The university of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones (red). 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: The university of Chicago Press.
- Bennett, L.W. 2001. *News: The Politics of Illusion*. New York: Addison Wesley Longman.
- Boin, A. e.a. (red). 2000. *Institutionele crises: breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn : Samsom
- Bosso, C.J. 1987. *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press.
- Downs, A. 1972. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest* 28: 38-50.
- Gamson, W.A. & A. Modigliani. 1989. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology* 95: 1-37.
- Guber, D.L. 2001. Up and Down with Ecology Revisited. The Stability of Public Attitudes Towards Environmental Spending, 1973-1998. Paper presented at the Annual Meeting of the Northeastern Political Science Association, Philadelphia, 8-10 November 2001.
- Heclo, H. 1978. Issue Networks in the Executive Establishment. In: A. King, ed., *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Heyse, L. et al., 2006. *Reform in Europe: breaking the barriers in government*, Aldershot: Ashgate.
- Hoppe, R. 2005. Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis: International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science* 3(3), 199-215.
- Jones, B.D. & F.R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The university of Chicago Press.
- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives, And Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Lawrence, R. 2000. Game-framing the issues: tracking the strategy frame in public policy news. *Political Communication* 17: 93-114.
- Lindblom, C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Mooney, C. 2005. *The Republican War on Science*. New York: Basic Books.
- Nelkin, D. 1979. *Controversy: The Politics of Technical Decisions*. Beverly Hills: Sage.
- Nisbet, M., D. Brossard & A. Kroepsch. 2003. Framing Science: The Stem Cell Controversy in an Age of Press/Politics. *Harvard International Journal of Press/Politics* 8 (2): 36-70.

- Nisbet, M. & M. Hoge. 2006. Attention Cycles and Frames in the Plant Biotechnology Debate. *Harvard International Journal of Press/Politics* 11(2): 3-40.
- Peppel, R.A. van de, P.J. Klok, D. Hoek. 1999. *25 jaar milieubeleid in Nederland: instrumenten, incidenten en effecten*, Enschede: Twente University Press.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal for Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Rocheffort, D. & R. Cobb. 1994. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scholten, P. & A. Timmermans. 2004. Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek, *Beleidswetenschap* 18/1: 3-30.
- Sheingate, A. 2006. Promotion versus Precaution: The Evolution of Biotechnology Policy in the United States. *British Journal of Political Science* 36: 243-268.
- Stone, D. 2002. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Weiss, C. H. 1977. Research for policy's sake: The enlightenment function of social science research. *Policy Analysis* 3 (4): 531.
- Wittrock, B. 1991. Social knowledge and public policy: eight models of interaction. In Wagner (Ed.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads* (pp. 28-85). Cambridge: Cambridge University Press.

Bijlage 1 Overzicht belangrijkste onderwerpcodes

- 1.** Macro-economie en belastingen
- 2.** Burgerrechten, immigratie en integratie
- 3.** Gezondheid
- 4.** Landbouw en Visserij
- 5.** Arbeidsmarktbeleid
- 6.** Onderwijs en cultuur
- 7.** Milieu
- 8.** Energiebeleid
- 9.** Verkeer en vervoer
- 10.** Justitie, Rechtspraak, Criminaliteit
- 11.** Sociale zaken
- 12.** Huisvestingsbeleid en stadsontwikkeling
- 13.** Ondernemingen, binnenlandse handel en commercie
- 14.** Defensie
- 15.** Wetenschappelijk onderzoek, technologie en communicatie
- 16.** Buitenlandse handel
- 17.** Buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking
- 18.** Diensten, dienstverlening, bureaucratie en overheidsrelaties
- 19.** Publiek natuur- en waterbeheer

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005). Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO*
- 2 *Broek, J.A. van den (2005). Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005). Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1*
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005). Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies*
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006). Verrommeling in Nederland*
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005). Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005*
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005). Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV*
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005). Hotspots floristische biodiversiteit*
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling) (2005). Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit*
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005). Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006). Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005). Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid*
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007). The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture*
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005). Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005). Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie*
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006). Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006). Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006). Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006). Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'*
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006). Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden*
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006). Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen*

- 24** *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006).* Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren
- 25** *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006).* Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieuriichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie
- 26** *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006).* Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27** *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006).* Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28** *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006).* Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw
- 29** *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007).* Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30** *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006).* Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31** *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006).* Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32** *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007).* Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33** *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006).* Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34** *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijchede (2007).* Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35** *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36** *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37** *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38** *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39** *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40** *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41** *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42** *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43** *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44** *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45** *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectorialdialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46** *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47** *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48** *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49** *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50** *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51** *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52** *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3

- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007)*. Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007)*. Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007)*. Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007)*. Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57 *Bakel, P.J.T. van, H.Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008)*. Actualisatie hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007)*. Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007)*. Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008)*. Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007)*. De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007)*. Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007)*. De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008)*. De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008)*. Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008)*. Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67 *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008)*. Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68 *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008)*. Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
- 69 *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008)*. Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
- 71 *Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008)*. Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
- 72 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008)*. Synthese monitoring mestmarkt 2007.
- 73 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk, 2008*. Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.
- 74 *Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove, 2008*. De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijke vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid
- 75 *Wulp, N.Y. van der, 2008*. Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; Nulmeting Landschap naar Gebieden
- 76 *Korevaar, H., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, R.H.E.M. Geerts, B.F. Schaap en J.W.H. van der Kolk, 2008*. Kwaliteit van het landelijk gebied in drie Nationale Landschappen
- 77 *Breeman, G.E. en A. Timmermans, 2008*. Politiek van de aandacht voor milieubeleid; Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid

Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

