Ecologische of reflexieve modernisering?

Martijntje Smits

Recensie van: Maarten Hajer, *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process.* Oxford: Oxford University Press, 1995, 332 pp.

> 'Het succesvolst, denk ik, was onze afbeelding van Maria. Een beeldje van Madonna met de kleine Jezus op haar arm. We zandstraalden het om het effect van zure regen na te bootsen. Dat bracht de boodschap over... We ruïneren onze samenleving, alle dingen die we van waarde achten... en hiervoor zijn we zelf verantwoordelijk' (212).

Aldus oud-minister Winsemius, in een interview met Maarten Hajer terugblikkend op een onderdeel van de zureregencampagnes uit 1985 en 1986. Zo werd een publiek draagvlak gezocht voor de milieumaatregelen die het ministerie van VROM wilde uitvaardigen. Deze waren gebaseerd op een nieuwe visie op aanpak van milieuproblemen die wel aangeduid wordt als 'ecologische modernisering'. Daarin mocht milieuzorg niet alleen een kwestie van nazorg meer zijn, zoals in de voorheen gekozen 'end-of-pipe'-oplossingen. Bedrijven en instellingen moesten worden aangespoord om milieuzorg tot een integraal onderdeel van hun technische en economische bedrijfsvoering te maken. Het ging om deregulering en 'verinnerlijking' van milieuwaarden door maatschappelijke 'doelgroepen', om een 'brongerichte' in plaats van een 'effectgerichte' aanpak. Het nieuwe beleid zou echter alleen slagen indien er een breed maatschappelijk draagvlak was. Daartoe moest onder meer een indringend en onontkoombaar beeld van het zureregengevaar aan het publiek worden voorgehouden, met een eenduidige morele boodschap. Nieuwe apocalyptische beelden van wegkwijnende bossen en cultuurgoederen, toegerust met de boodschap 'iedereen is verantwoordelijk', vervingen de platen uit de jaren zeventig van rokende schoorstenen en auto-uitlaten, die nog gesuggereerd hadden dat de verantwoordelijkheid vooral bij specifieke vervuilers lag.

De milieucrisis blijkt steeds weer een aantrekkelijk doelwit voor constructivistisch ingestelde academici. Met *The politics of environmental discourse*, een proefschrift uit 1993 dat in 1995 als prijzig boek verscheen, heeft Maarten Hajer zich in een traditie van ontmaskering van milieuproblemen geplaatst, waarin auteurs zoals Douglas, Wildavsky, Beck, Thompson en Schwarz hem voorgingen. Aan hun bijdragen voegt

hij op zijn minst één belangrijk element toe, namelijk een gedegen, empirisch doorwrochte analyse van het 'milieudiscours'. Dit begrip is de spil van het betoog. Hajer stelt dat de werkelijkheid van het milieu en haar regulatie vóór alles een discursieve werkelijkheid is. Zo ze dat niet altijd al was, is ze het wel geworden in de jaren tachtig met de opkomst van 'ecologische modernisering'.

Ecologische modernisering, 'het onwaarschijnlijke produkt van een argumentatief samenspel van uiteenlopende sociale krachten' (100), was niet alleen een reactie op het teleurstellende milieubeleid van de jaren zeventig. Ze nam ook de radicale angel weg uit het maatschappijkritische gedachtegoed van de meeste milieubewegingen in die jaren, dat op veel minder begrip van politici en beleidsmakers had kunnen rekenen. Ecologische modernisten erkennen weliswaar net als hun voorgangers dat de milieucrisis een fundamentele tekortkoming laat zien in het functioneren van de centrale instituties van de samenleving, maar menen desondanks dat milieuproblemen kunnen worden opgelost met behulp van diezelfde instituties. Moderne technologie en vrijemarkteconomie worden niet langer beschouwd als een bedreiging voor milieubeheer, maar zijn daar juist een voorwaarde voor, en vice versa geldt milieubeheer nu als voorwaarde voor economische welvaart. Dit wordt krachtig uitgedrukt in de ecomodernistische leus: 'Pollution prevention pays.'

Kenmerkend voor discoursen, en dus ook voor ecologische modernisering, is dat ze gefragmenteerd zijn en vaak uit tegenstrijdige elementen bestaan. Daarom is het op zijn minst een 'communicatief wonder' (46) dat, in het geval van ecologische modernisering, wetenschappers, beleidsmakers en milieugroeperingen onverwachte coalities vormen rond specifieke, symbolische 'verhaallijnen', zoals die van zure regen of van het regenwoud. Dergelijke verhaallijnen of metaforen suggereren een eenheid in de veelheid van aspecten en perspectieven. Ze verschaffen een schijnbare consensus die de coalities ook politieke macht geeft. Hun rituele karakter blijkt uit het feit dat ze steeds herhaald worden en een constitutieve rol spelen in het behoud van de sociale en morele orde (63, 64).

Hajers verwondering over deze eenheid in verscheidenheid vormt de stuwkracht van het boek. Door zijn enthousiasme voor het stellen van vragen is het echter niet gemakkelijk om uit te maken welke vraag nu voor hem het zwaarste weegt. De meeste vragen zijn beschrijvend van aard. Hoe worden dominante probleemdefinities geconstrueerd in de gefragmenteerde vertogen over milieuvraagstukken? Hoe valt de snelle opmars van ecologische modernisering te verklaren? Hoe werkt de grillige dynamiek van de milieupolitiek? De zorgvuldig ontworpen discoursanalyse, waarvan Hajer de uitgangspunten in hoofdstuk twee uiteenzet, moet op deze vragen een empirisch onderbouwd antwoord geven. In deze analyse moet niet alleen oog zijn voor wat er gezegd wordt, maar ook (met Foucault) in welke institutionele en (met Harré en Billig) welke argumentatieve context dit gezegd wordt.

De vertoogdynamiek van ecologische modernisering wordt in de hoofdstukken vier en vijf uiteengezet in een zeer omvangrijke, maar aangenaam leesbare analyse van de omgang met het zure-regenvraagstuk in Groot-Brittan-

nië en Nederland. De toespitsing op zure regen is niet willekeurig, want deze speelde volgens Hajer een sleutelrol bij de inbedding van ecologische modernisering in de milieupolitiek. Zure regen was door zijn grensoverschrijdend karakter en door zijn veelsoortige, complexe oorzaken een nieuw soort milieuprobleem, dat oude indelingen en oplossingen opblies. Zure regen fungeerde als 'embleem', als een schoolvoorbeeld van waaruit de milieuproblematiek opnieuw begrepen en benaderd werd.

Hajer laat zien dat de eenduidigheid die het zure-regenvraagstuk in Nederland verkreeg, moeilijk te rijmen valt met de onzekerheden en verschillende interpretaties over aard en omvang van het vraagstuk die gelijktijdig leefden. De al genoemde Madonna-campagne geeft een voorbeeld hoe dominante probleemdefinities in het milieuvertoog werden geconstrueerd. Het effect van zo'n dominante probleemdefinitie is volgens Hajer dat milieuproblemen worden gedepolitiseerd en de gezochte oplossingen een technocratisch karakter kunnen krijgen. Zo betekende de schijnbare hardheid van het zure-regenvraagstuk, dat milieubeleid als een kwestie van innovatie en efficiëntie werd beschouwd en niet langer gekweld werd door de oude politieke tegenstelling tussen vervuilers en slachtoffers.

In het zure-regenbeleid werd ook een ironische keerzijde van de eenduidige probleemdefiniëring zichtbaar. Het abstracte, apocalyptische beeld van zure regen, waarin de beleidsmakers met name ook zelf geloofden, ontnam het zicht op directe relaties tussen specifieke emissies en hun bron van herkomst, zoals bijvoorbeeld de relatie tussen ammoniakemissies en de intensieve veehouderij. Gevolg hiervan was dat het zure-regenvraagstuk veel minder in plaats van meer beheersbaar werd. Tegenover de pretentieuze doelen van het beleid werd uiteindelijk een weinig ingrijpend beleidspakket gesteld, vooral gericht op 'economisch haalbare' technische aanpassingen in plaats van op specifieke volumemaatregelen, zoals beperking van het verkeer of inkrimping van de veestapel.

Uit de twee empirische hoofdstukken komt als voornaamste conclusie naar voren dat de bedreiging voor de bestaande instituties, die van de nieuwe milieuproblemen uitging, door diezelfde instituties tot onschadelijke proporties werd teruggebracht. Ondanks de aanzienlijke verschillen tussen Nederland en Groot-Brittannië (waar de discussie over de juiste probleemdefinitie veel sterker gepolariseerd was) bleef de regulatie van zure regen in beide landen beperkt tot accommoderende, reformistische strategieën. Is dit geen paradox, vraagt Hajer zich af. Hoe kan het toch dat het wijdverbreide ecologische moderniseringsvertoog niet geleid heeft tot de ingrijpende ecologisering van de moderne instituties die het scheen te eisen? Was alle politieke ophef over zure regen achteraf bezien alleen maar een soort van 'window-dressing', waarbij de bestaande instituties de milieukritiek inkapselden en verder onverstoorbaar hun gang konden gaan?

De beschrijvende vraag naar de dynamiek van ecologische modernisering gaat hier over in de evaluerende vraag naar de maatschappelijke betekenis ervan. Die vraag wordt gedragen door Hajers preoccupatie met Ulrich Becks theorie van de 'reflexieve moderniteit'. Hajer neemt Becks vooronderstelling

over, dat de ecologische kwestie wijst op een ingrijpende crisis van de moderne maatschappij, waarvan de instituties geen adequaat antwoord meer kunnen geven op de nieuwe risico's. Er zit niets anders op dan een 'reflexieve modernisering'. Hoewel hij hieronder net iets anders verstaat, hoopt Hajer evenals Beck op meer reflexiviteit van praktijken. Hajers omschrijving hiervan is al te cryptisch en derhalve heb ik mij niet aan een vertaling gewaagd:

> '[P]ractices are reflexive if they allow for the monitoring and assessment of the effect of certain social and cognitive systems of classification and categorization on our perception of reality' (40).

Hajer beschouwt het ecologische debat als een bevoorrechte plaats om een begin te maken met reflexieve modernisering:

> 'In de context van milieuproblemen kunnen we de nieuwe problemen van sociale rechtvaardigheid, democratie, verantwoordelijkheid, de gewenste relatie van mens en natuur, de rol van technologie in de samenleving, of zelfs wat het betekent menselijk te zijn, ter discussie brengen. Dit maakt het ecologisch vertoog van groot politiek belang.'

Tegelijkertijd is Hajer teleurgesteld dat dit nog niet is gebeurd. Het ecomodernisme heeft niet de ruimte benut die ze had en is uitgelopen op 'een versterking van een techno-corporatistische tendens waarin beleidspraktijken gericht zijn op het beheersen en oplossen van een specifieke set van vooraf gedefinieerde problemen' (279). De praktijk van ecologische modernisering vertoont een gebrek aan democratisch debat over de normen en waarden die het moderniseringsproces zouden moeten dragen.

Hajers verbazing over het ontbreken van radicale veranderingen als gevolg van ecologische modernisering komt echter nogal gespeeld over. Want volgens zijn eerdere beschrijving was ecologische modernisering toch vanaf het begin een reformistische strategie, die daaraan ook haar succes te danken had. Daarnaast is onduidelijk waarom het milieu het bevoorrechte thema zou zijn voor het moderniseringsdebat en niet bijvoorbeeld de thuiszorg of euthanasie. Is er enige aanleiding te denken dat er meer 'reflexief potentieel' in het milieuvertoog zit dan in andere vertogen? Terwijl Hajer in andere delen van het boek beticht kan worden van overvloedigheid en herhaling blijft zijn argumentatie op deze plekken in het laatste hoofdstuk, waar het betoog naar een hoogtepunt is geleid, nogal summier.

Wat nodig is, zijn 'reflexieve institutionele arrangementen'; alternatieve patronen van institutionalisering die meer recht doen aan de verschillende perspectieven van de betrokkenen, waar dissidente stemmen kunnen klinken en waarin rivaliserende moderniseringsscenario's over inrichting van de sociale structuren kunnen worden uitgewerkt. Ook wetenschappelijke en technologische praktijken moeten reflexiever worden door zich meer open te stellen voor corrigerende invloeden. Publieke debatten over probleemdefiniëring en oplossingen zouden in een veel vroeger stadium van de besluitvorming moeten worden gehouden dan nu het geval is.

Maar waarvoor zijn die reflexieve arrangementen nodig? Voor het milieu, voor de democratie of nog voor iets anders? Op die vraag heeft Hajer eigenlijk

geen antwoord, anders dan een verwijzing naar de overtuigingen van Ulrich Beck. Zoals voor de ecomodernisten milieuzorg en economie elkaar versterkende krachten zijn, zo lijkt dat voor Hajer voor milieuzorg en democratie te gelden. Weliswaar wil hij niet beweren dat meer milieuzorg tot meer democratie leidt, dat heeft hij net empirisch ondergraven door te wijzen op de technocratische tendensen in het huidige milieubeleid. Maar andersom lijkt de relatie ondubbelzinnig van kracht. Wel relativeert hij zijn roep om meer democratisering voor het milieu met de opmerking dat dit een typisch Europese gedachte is. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is al vaker met vormen van verruimde publieke inspraak geëxperimenteerd, en de ervaring daar is dat deze meestal zeer tijdrovend zijn en zelden tot een betere beheersing van milieuvervuiling leiden. Gek genoeg verandert dit niets aan Hajers conclusie, dat uitbreiding van de mogelijkheden voor open debat over probleemdefinities tot een betere ecologische modernisering met sociaal acceptabelere resultaten zou leiden.

Hajers optimisme staat op gespannen voet met zijn eigen discourstheorie, waarin toch ook resultaten steeds dubbelzinnig en gefragmenteerd zullen zijn. Hij lijkt een standpunt buiten het discours te veronderstellen van waaruit de resultaten van het discours uiteindelijk op hun kwaliteit beoordeeld kunnen worden. Dit is een spanning in Hajers constructivisme die door het hele boek voelbaar is. Hajer doet stiekem de realistische aanname, dat het milieuprobleem meer is dan alleen discours en dat er meer stemmen zijn dan die in het discours worden aangetroffen. De spanning is onbevredigend maar sympathiek, omdat het onthullen van het geconstrueerde karakter van milieuproblemen geen doel op zich is, maar ten dienste staat van een pleidooi dat milieuproblemen op een andere manier geconstrueerd moeten worden, opdat het sociale conflict zichtbaar kan worden dat in de huidige probleemdefinities en aanpak van milieuthema's doorgaans verhuld blijft.

Hoewel milieubewegingen doorgaans niet zitten te wachten op discoursanalytische relativeringen van milieuproblemen, kan Hajers boodschap ter harte worden genomen. Deze had ze kunnen behoeden mee te gaan in de verleidelijk apocalyptische verhaallijn van een overheid die de milieuproblematiek voortvarend ter hand leek te nemen, maar die hun kritiek uiteindelijk inkapselde. Met een dissidentere opstelling had de ruimte voor maatschappelijke verandering beter benut kunnen worden.