

Wetenschap als legitimatiefabriek? Hoe onderzoek beleidsvernieuwing in milieuvraagstukken in de weg zit en wat we daaraan kunnen doen

Stel, als beleidsmaker staat u voor een milieuvraagstuk. Met de betrokken partijen komt u er niet uit. Toch wilt u graag een doorbraak bereiken. Het is dan verleidelijk om onderliggende kennisvragen voor te leggen aan onderzoekers. Of stel, als onderzoeker wordt u gevraagd beleidsmakers bij een complex milieuvraagstuk te adviseren? Daar zegt u geen nee tegen. Onderzoek kan immers nieuwe inzichten opleveren. Maar leiden die tot nieuw beleid? Onlangs analyseerden wij de rol van onderzoek in het Nederlandse debat over luchtvaart en klimaatverandering van de afgelopen vijf jaar (Buijten-dijk & Eijgelaar, 2020). Wat blijkt? Als belangen groot en tegenstrijdig zijn, zit onderzoek beleidsvernieuwing in de weg. Sterker nog, het versterkt de status quo. En dit is uiterst zorgelijk. In een tijd waarin milieu- en volksgezondheidsvraagstukken steeds meer overlappen, zijn nieuwe oplossingen harder nodig dan ooit. Wij betogen daarom dat het creëren van deze oplossingen meer zelfreflectie vereist: zowel in onderzoek als beleid.

AUTEURS

Eke Eijgelaar en Harald Buijten-dijk

Crises leggen doorgaans de zwakheden van gevestigde structuren bloot. De wetenschap vraagt al langer aandacht voor de volksgezondheidsrisico's van mondiale (hyper)mobilititeit (Hollingsworth, Ferguson, & Anderson, 2007; Hufnagel, Brockmann, & Geisel, 2004). Begin 2020 veranderde een lokale virusuitbraak in een pandemie door het toerisme en de hiermee verweven mondiale luchtvaart. De rest is geschiedenis. Het virus zelf –en aan het virus gerelateerde

mobilitateitsbeperkingen- spelen de luchtvaart nu parten. De vraag naar vlieg-reizen daalde in Amerika, Azië en Europa met 30-50% voor de periode van mei tot september 2020 (Gallego & Font, 2020). In Nederland reageerde de overheid met een COVID-19-hulp-pakket bestaand uit (nog meer) staatssteun voor KLM. Er moest dus snel weer gevlogen worden om de financiële schade voor o.a. Schiphol, KLM, en de staat te beperken. Minister Cora van Nieuwenhuizen (Infrastructuur & Waterstaat) besluit op basis van RIVM advies, maar zonder wetenschappelijk bewijs, geen (Corona-gerelateerde) capaciteitsbeperking aan vliegtuigen op te leggen. Voor de vorm werd het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) opdracht gegeven hier toch (snel) onderzoek naar te doen. Een schoolvoorbeeld van wetenschap als legitimatiefabriek voor bestaand beleid (zie Duineveld, 2007). En, zoals wij ontdekten tijdens ons onderzoek, niets nieuws onder de zon in het beleidsdomein van de Nederlandse burgerluchtvaart.

Een kijkje in de legitimatiefabriek

Het Nederlandse Luchtvaartbeleid wordt al decennia grotendeels bepaald door het geïnstitutionaliseerde publiek-private partnerschap tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), Royal Schiphol Group en KLM. De groeipolitiek van deze zgn. IJzeren Driehoek (Huijs, 2011) houdt de status van Amsterdam airport Schiphol als mondiale luchtvaarthub in stand. Een luchtkasteel volgens velen: in tegenstelling tot nabijgelegen mondiale hubs Frankfurt, London en Parijs heeft Nederland een veel te kleine thuismarkt voor een vliegveld van het formaat Schiphol (de Jong & Boelens, 2014). Een groot deel van de reizigers op Schiphol bestaat dan ook uit transferpassagiers. Het economisch-maatschappelijk nut en de milieueffecten (met name geluidsoverlast) van een groeiend vlieg-

veld in de steeds dichter bevolkte metropoolregio van Amsterdam staan dan ook al decennia ter discussie (zie bv. Huijs, 2011). De klimaateffecten van de luchtvaart kwamen hierbij nauwelijks aan de orde. Klimaatverandering werd gezien als een internationaal probleem dat een internationale oplossing vereiste.

Dit veranderde in 2017. Een promotieonderzoek over de emissies van de luchtvaart -(Peeters, 2017)- kreeg uitvoerige nationale media-aandacht waarin de tot dan toe losstaande onderwerpen van klimaatverandering en het Parijsakkoord aan de uitbreidingspolitiek van Schiphol werden gekoppeld. Dit bood de milieubeweging de kans om hierop in te springen. Een nieuwe nationale beleidsroute ontstond, waarin Schiphol, haar groeipolitiek en de luchtvaart in het

licht kwamen te staan van de nationale inspanningen om de klimaatdoelen van Parijs te halen.

In dit debat ontstonden een milieu-alliantie en een door I&W gemobiliseerde industrie-alliantie (de gevestigde IJzeren Driehoek aangevuld met vertegenwoordigers van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de aerospace sector). Deze allianties hanteerden contrasterende verhaallijnen (klimaatrechtvaardigheid en institutionele verandering versus technologische uitdaging en economische kansen voor de BV Nederland om met innovatieve (=technologische) oplossingen te komen). Bij het creëren en in stand houden van deze verhaallijnen in de media en de politiek speelde -en speelt- in opdracht gegeven onderzoek een integrale rol (alleen al tussen medio 2018 and medio 2019 'produceerden' beide alli-

Rapport	Oprichtgever	Boodschap
Decisio/SEO. (april 2018) Verkenkende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart	I&W	'Groeï Schiphol en Lelystad is het meest positieve kosten-baten scenario'
RoyalHaskoningDHV. (mei 2018). Vergelijk vliegen met treinreizen voor korte afstanden en hoe we vaker voor de trein kunnen kiezen	Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (NGO)	Oplossingen voor de vervanging van korte vluchten
CE Delft. (juni 2018) Economische- en duurzaamheidseffecten vliegbelasting	Ministerie van Financiën	'Een vliegbelasting heeft positieve -zij het beperkte- effecten op economie en milieu'
CE Delft. (juni 2018) Ontwikkelingen Nederlandse luchtvaart: Een beknopt overzicht	Natuur&Milieu (NGO)	2050 scenario's tonen groei passagiers en CO ₂
Motivaction. (oktober 2018) Luchtvaart in Nederland. Draagvlakonderzoek onder het Nederlands publiek	I&W	Diverse (en tegenovergestelde) resultaten
Aviation Economics. (oktober 2018) The true price of a flight ticket	Natuur&Milieu (NGO)	'Externe kosten voegen 63% toe aan prijs gemiddeld vliegticket'
SEO. (november 2018) Effecten van een nationale vliegbelasting	KLM	'Nationale vliegbelasting ineffectief om klimaatdoelen te halen'
CE Delft. (november 2018) Beoordeling Slim én Duurzaam Actieplan luchtvaart Nederland: 35% minder CO ₂ in 2030	Dutch Aviation Group	'Doelen slim en duurzaam haalbaar bij aanzienlijke inspanning'
RoyalHaskoningDHV. (maart 2019) Emissiereductiepotentieel in de Nederlandse Luchtvaart	Natuur&Milieu (NGO)	'Reductie potentieel hangt af van ontwikkeling CO ₂ prijs'
CE Delft. (april 2019) Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties	'Een vliegbelasting heeft positieve -zij het beperkte- effecten op economie en milieu'
CE Delft. (juni 2019) CO ₂ -emissies van KLM en Schiphol	Greenpeace (NGO)	'Compleet beeld van emissies KLM en Schiphol'
Leobus/NEO Observatory. (juni 2019) Second opinion verkenkende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart.	SATL (actie groep)	'Stoppen groei Schiphol en niet openen Lelystad beste voor de welvaart'
CE Delft. (juli 2019) Moet de luchtvaart groeien om onze welvaart te behouden? Een kritische analyse van veelgehoorde argumenten.	Natuur&Milieu (NGO)	'De economie kan prima zonder groei luchtvaart'

anties elk 6 a 7 onderzoeksrapporten, zie tabel). Het hielp partijen om nieuwe onderwerpen in het debat te introduceren, zoals ‘technologische innovatie’ en ‘vliegtax’. Het resultaat is een soort actie-reactie spel waarbij onderzoek dient om de eigen waarheidsclaims te ondersteunen en die van anderen te ondergraven.

Onderzoek versterkt de status quo

In het Nederlandse luchtvaartdebat over klimaatverandering heeft onderzoek dus wel effect op het beleidsproces. Dit effect is echter niet rechtlijnig, ontwikkelt zich langzaam, en is vaak onwaarneembaar voor de direct betrokkenen, die onderzoek met name ad-hoc gebruiken om het eigen standpunt geloofwaardiger te maken (zie bijvoorbeeld bovenstaande tabel). De verhaallijnen zelf blijven ongewijzigd. Onderzoek verstevigt hier dus slechts de patstelling tussen de verschillende partijen. Van zinvolle beleidsontwikkeling is dan nog nauwelijks sprake.

Onderzoek zit dus beleidsvernieuwing in de weg zolang het wordt gebruikt om legitimiteit te creëren voor gevestigde structuren in plaats van deze af te breken. Dit zien we terug in de tussenstand. Er is weinig veranderd de afgelopen drie jaar. Het COVID-19-hulppakket aan KLM lijkt niet aan klimaatvoorwaarden gekoppeld te gaan worden. Nederland ondersteunt een IATA pleidooi om de startlijn van CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), het wereldwijde emissiehandelssysteem van waaruit de emissiegroei van de luchtvaart zal worden gemeten, te veranderen (en daardoor te verzwakken, zie bv. Schneider & Graichen, 2020), en de Ontwerp-Luchtvaartnota houdt vast aan een opening van Lelystad Airport, en al eerder ingezette, conservatieve klimaatambities (I&W, 2020). Door al vroeg in 2019 exclusief met luchtvaart-gerelateerde branche-, kennis- en sectororganisaties een ontwerpakkoord over de verduurzaming van de luchtvaart te sluiten (ACN et al., 2019), gaf I&W zichzelf weinig speelruimte om andere geluiden op te nemen in de Luchtvaartnota, ondanks het jarenlange, ogenschijnlijk brede participatieproces voorafgaand aan die nota. In de nota staat dan ook letterlijk dat het “kabinet besluit om het Ontwerpakkoord in de Luchtvaartnota vast te stellen als definitief akkoord. Dit geldt in het

bijzonder voor de CO₂-reductiedoelen en de concrete afspraken over duurzame brandstoffen en elektrificatie van de luchtvaart” (I&W, 2020, p. 64). De Raad van State waarschuwde al in 2014 dat de inzet op akkoorden betekent “dat wat nodig wordt geacht, vertrekpunt is voor onderhandeling en niet de uitkomst. Een stap terug is vrijwel uitgesloten” (Raad van State, 2014, p. 13).

In de Ontwerp-Luchtvaartnota staat verder dat de Duurzame Luchtvaarttafel, waaraan sinds medio 2019 grofweg dezelfde spelers plaats hebben als in het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart, blijft bestaan om de uitvoering van dat akkoord uit te werken. Diverse critici, waaronder oud-minister Winsemius (mogelijk uitvinder van de term ‘Schiphollen’), geven aan dat deze traditionele Haagse overlegvorm niet voldoende tot nieuw denken leidt. “Nieuwe spelers en ‘ongeregelde’ initiatieven vereisen andere netwerken en vaardigheden dan die van het besloten Haagse blok” (Winsemius, 2018, p. 5). Koole (2019) gaat verder door te zeggen dat de huidige akkoorden en tafels (op alle niveaus) vragen over de democratische legitimiteit van de uiteindelijk genomen politieke besluiten oproepen. De Raad van State schrijft over de tafels dat van de deelnemers hieraan niet kan “worden verwacht dat zij alle belangen in de samenleving integraal tegen elkaar kunnen afwegen. Belangen die aan een onderhandelingstafel zitten, hebben bovendien niet altijd een gelijk gewicht. Daarnaast raken belangen die niet aan tafel zijn vertegenwoordigd gemakkelijk onderbelicht” (Raad van State, 2019, p. 17). Maatschappelijke belangen zitten niet meer aan de Duurzame Luchtvaarttafel, omdat Natuur en Milieu, als enige oorspronkelijk uitgenodigde deelnemer, al vroeg van tafel opstapte uit onvrede over het overlegproces en de minimale speelruimte daarin voor alternatieve geluiden (zoals het bespreekbaar maken van ‘krimp’).

Met andere woorden, in het Nederlandse luchtvaardebat helpt onderzoek bij het in stand houden van de gevestigde quasi-participatieve beleidsroutines en overlegvormen van de geïnstitutionaliseerde machtsblokken in het Nederlands bestuurlijk landschap. De gevolgen hiervan zijn uiterst schadelijk omdat zo het ver-

trouwen van de maatschappij in de overheid ondermijnt wordt. Structurele verandering wordt dan nagenoeg onmogelijk in een tijd waarin deze hard nodig is. Niet voor niets spannen organisaties en burgers steeds vaker rechtszaken aan tegen het milieubeleid van het kabinet, ook in het luchtvaardebat (zoals de aangifte van SATL tegen ambtenaren van I&W, zie Duursma, 2020). Eerder zagen we, of zien we, soortgelijke ontwikkelingen bij andere milieuvraagstukken, zoals het klimaatbeleid (Urgenda-zaak), het stikstofbeleid/ Programma Aanpak Stikstof (diverse rechtzaken), en de luchtkwaliteit (zaak Milieudefensie).

Meer zelf reflectie in onderzoek, onderwijs en beleid

Wij stellen daarom, net als Duineveld (2007) jaren terug, dat meer zelfreflectie in onderzoek, onderwijs en beleid essentieel is.

Zelfreflectie in onderzoek betekent meer aandacht voor het gebruik van onderzoek in beleidsprocessen in plaats van aandacht voor de inhoud van onderzoek versus de inhoud van beleid. We adviseren subsidieverstrekkers en kennisinstellingen daarom om rechtlijnige en lineaire impactevaluatie-methodieken kritisch tegen het licht te houden en indien nodig te vervangen door alternatieve, proces-georiënteerde methodieken. Huidige impactevaluatie-methodieken veronderstellen vaak een directe impact, maar die is er dus niet altijd, en ook op de lange termijn zijn effecten niet altijd makkelijk terug te herleiden.

Onderzoekers moeten zich bewust zijn van de rol die zij zelf in het beleidsproces spelen. Onderzoek kan de complexiteit van beleidsprocessen vergroten en situaties creëren waarin beleidsmakers keuzes moeten maken uit vaak tegenovergestelde, op onderzoek gebaseerde, waarheidsclaims. Zo zijn er volgens Pielke Jr. (2007) vier rollen voor wetenschappers in beleidsprocessen: de 'pure scientist' die alleen de stand van zaken op een bepaald gebied weergeeft en afzijdig van de politiek blijft, de 'science arbiter' die vragen van beleidsmakers beantwoordt maar zich niet tot normatieve debatten laat verleiden, de 'issue advocate' die wetenschappelijke informatie gebruikt om een bepaalde politieke agenda te bevorderen,

en de 'honest broker' die alle bestaande kennis en beleidsopties integreert en uitlegt, en zo mogelijk nieuwe opties identificeert. In onze case lijkt er veel gebruik van 'issue advocates' te zijn, wat beleidsvernieuwing niet heeft bevorderd. Dat wil niet zeggen dat een keuze voor die rol niet te onderbouwen is – bijvoorbeeld als beleidsmakers het werk van 'pure scientists' en 'honest brokers' consequent naast zich neer blijken te leggen. Maar in elke rol zouden wetenschappers "regelmatig kritisch naar zichzelf en hun wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke omgeving" moeten kijken, "het risico nemend dat ze zich rot schrikken. Bijvoorbeeld omdat ze erachter komen dat hun onderzoek met grote democratische intenties in de praktijk voornamelijk wordt gebruikt om het beleid van een groepje ambtenaren op ministerie X te legitimeren" (Duineveld, 2007, p. 31). Natuurlijk heeft deze roep om reflectie ook raakvlakken met de discussie over strategische partnerships van universiteiten en de steeds sterker wordende roep om praktijkgericht onderzoek met en voor de industrie bij hogescholen (zie hiervoor bv. ook Tjong Tjin Tai, van den Broek, Maas, Rep, & Deuten, 2018). Onderzoekers worden ook uitgedaagd hun aandacht te verleggen: van de inhoud van een debat naar haar vorm en technieken te ontwerpen die vastgelopen debatten kunnen vlottrekken.

Onderwijsinstellingen binnen het toerisme en daarbuiten moeten meer aandacht besteden aan kritisch nadenken, beleid en context. Studenten moeten niet alleen leren om een gedegen afstudeerproduct te ontwikkelen. Zij moeten ook leren over de functie van dit product binnen de sector en de beleidsimplicaties ervan. Binnen de nieuwe specialisatie Tourism Design and Development van de Bacheloropleiding International Tourism Management bij BUAs is bijvoorbeeld de controverse rondom Lelystad Airport de afgelopen twee jaar als case gebruikt: via een symposium-achtige setting komen diverse spelers en belangengroepen in dit dossier aan het woord, om de studenten zo bepaalde standpunten en keuzes beter te laten begrijpen.

Tot slot, beleidsmakers moeten zich bewust zijn van de functie van onderzoek in beleidsprocessen. Het uitzetten van (snel) onderzoek bij on-

derzoeksinstituten en consultants in de rol van 'issue advocates' levert wellicht tijdswinst en geloofwaardigheid op bij netelige milieuvraagstukken. Maar op termijn zet het een debat muurvast (tot er een rechtzaak aan te pas komt). Het luchtvaart-milieudebat in Nederland is hiervan een schoolvoorbeeld. Het actie-reactie spel gaat hier al twee jaar zo snel, dat beleidsmakers eigenlijk geen politieke winst meer kunnen claimen, terwijl veel actoren om duidelijkheid en structurele oplossingen vragen. Er zijn hier dus bijna alleen maar verliezers. Oplossingen zullen eerder in het verschiet liggen bij het gebruik van 'honest brokers', maar dat vraagt ook om een objectievere houding van beleidsmakers, zonder al vastgelegde akkoorden en vooraf bepaalde tafelindelingen.

Referenties

- ACN, AOPA Netherlands, BARIN, Correndon, Dnata, easyJet, . . . VNO-NCW. (2019). Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart [Draft Covenant Sustainable Aviation]. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/03/27/bijlage-2-ontwerpakkoord-duurzame-luchtvaart/bijlage-2-ontwerpakkoord-duurzame-luchtvaart.pdf>
- Buijtdijk, H., & Eijelaar, E. (2020). Understanding research impact manifestations in the environmental policy domain. Sustainable tourism research and the case of Dutch aviation. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-18. doi:10.1080/09669582.2020.1760872
- de Jong, B., & Boelens, L. (2014). Understanding Amsterdam Airport Schiphol through controversies. *Systems Research and Behavioural Science*, 31(1), 3-13. doi:10.1002/sres.2188
- Duineveld, M. (2007). Wie is er bang voor de legitimatiefabriek? Een essay over de politiek-maatschappelijke functies van belevingsonderzoek. *TOPOS*, 17(1), 28-31.
- Duursma, M. (2020, 22.6.2020). Aangifte tegen overheid vanwege Lelystad Airport. *NRC*, p. 4 Economie.
- Gallego, I., & Font, X. (2020). Changes in air passenger demand as a result of the COVID-19 crisis: using Big Data to inform tourism policy. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-20. doi:10.1080/09669582.2020.1773476
- Hollingsworth, T. D., Ferguson, N. M., & Anderson, R. M. (2007). Frequent travelers and rate of spread of epidemics. *Emerging infectious diseases*, 13(9), 1288-1294. doi:10.3201/eid1309.070081
- Hufnagel, L., Brockmann, D., & Geisel, T. (2004). Forecast and control of epidemics in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(42), 15124-15129. doi:10.1073/pnas.0308344101
- Huijs, M. G. (2011). Building castles in the (Dutch) air: Understanding the policy deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009. (PhD), TU Delft, Delft, Netherlands.
- I&W. (2020). Verantwoord vliegen naar 2050. Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Koole, R. A. (2019). Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie? *RegelMaat*, 34(2), 95-111. doi:10.5553/RM/0920055X2019034002002
- Peeters, P. (2017). Tourism's impact on climate change and its mitigation challenges. How can tourism become 'climatically sustainable'? (PhD), TU Delft, Delft, Netherlands.
- Pielke Jr., R. A. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Raad van State. (2014). *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State. (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.
- Sceider, L., & Graichen, J. (2020). Should CORSIA be changed due to the COVID-19 crisis? Berlin, Germany: Öko-Institut.
- Tjong Tjin Tai, S. Y., van den Broek, J., Maas, T., Rep, T., & Deuten, J. (2018). *Bedrijf zoekt universiteit - De opkomst van strategische publiek-private partnerships in onderzoek*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Winsemius, P. (2018, 10.10.2018). Het is niet makkelijk om groen te zijn. *Trouw*, pp. 4-5, De Verdieping.

Artikel is gebaseerd op onderstaand wetenschappelijk paper (open access) en additioneel onderzoek.

Buijtendijk, H., & Eijgelaar, E. (2020). Understanding research impact manifestations in the environmental policy domain. Sustainable tourism research and the case of Dutch aviation. Journal of Sustainable Tourism, 1-18. doi:10.1080/09669582.201760872

Contactgegevens auteurs

Eke Eijgelaar, onderzoeker, Breda University of Applied Sciences, eijgelaar.e@buas.nl

Harald Buijtendijk, PhD kandidaat en docent-onderzoeker, Wageningen Universiteit en Breda University of Applied Sciences, buijtendijk.h@buas.nl