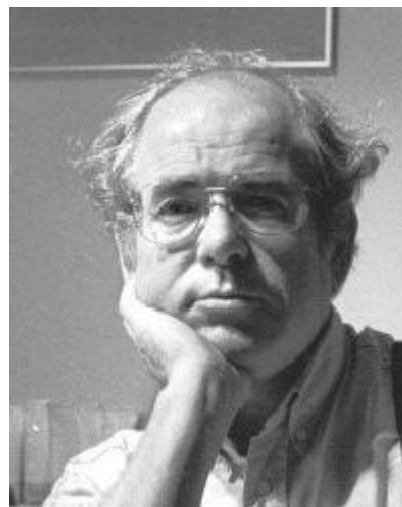


Meer evenwicht in het werk van het IPCC?

Henk Tennekes

Het Intergovernmental Panel on Climate Change evalueert de vooruitgang van het klimaatonderzoek in de wereld. Het IPCC produceert eens in de vijf of zes jaar een aantal dikke rapporten, vergezeld van Summaries for Policy Makers, die de evaluaties geschikt maken voor politieke discussies. Alles bij elkaar is het een zeldzaam ingewikkeld proces, dat van alle kanten wordt bestookt met commentaar en kritiek. De vraag die ik hier aan de orde wil stellen is hoe het proces zo zou kunnen worden bijgeregeld dat de negatieve reacties wat minder onrust veroorzaken. Ik denk daarbij niet aan een complete herstructurering van het IPCC, maar aan kleine veranderingen in de procesgang die met een beetje geluk de onvrede van diverse partijen wat kan verkleinen.



Figuur 1. Henk Tennekes.

Klimaatverandering is geen kleinigheid, hoe je er ook tegenaan kijkt. Er staan grote maatschappelijke belangen op het spel. De tegenstellingen tussen rijke en arme landen worden op de spits gedreven, de voedselvoorziening in de wereld wordt bedreigd door het gebruik van biobrandstoffen, de ontbossing van de tropen raakt in een versnelling, er zijn terechte zorgen over de energievoorziening in de nabije toekomst, en ga zo maar door.

Wetenschappelijk is het ook allang geen koek en ei meer. De meningsverschillen dreigen zich te ontwikkelen tot een loopgravenoorlog. Welke disciplines mogen zich allemaal met het klimaat bemoeien? Als meteorologie en oceanografie doordrenkt worden van politieke tegenstellingen, is het dan niet beter af te haken? Geloof je wel of niet in de voorspelkracht van computermodellen? Is er wel of niet een groot Europees klimaatcomputercentrum nodig? Moeten de betrokken natuurwetenschappelijke disciplines zich richten op het verminderen van onzekerheden? Mogen beleidsmakers dat van ons verwachten? Moet je als wetenschapper wel of niet meedoen aan het publieke debat? En hoe dan?

Voor Nederlandse klimaatonderzoekers is het in zekere zin gemakkelijk. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) is opgericht om te dienen als makelaar tussen wetenschap en politiek. Het heeft lang geduurd voordat dit van de grond kwam. De staf van het RIVM vond het wel prettig dat er vanuit het onderzoek rechtstreeks invloed op het Haagse beleid kon worden uitgeoefend. Als je onderzoek en evaluatie van het onderzoek in één hand houdt,

kun je de belangen van je instituut gemakkelijker behartigen. Maar andere partijen behartigen andere belangen, en dus ontardt de besluitvorming al gauw in gekrakeel.

Om overeenkomstige redenen heeft Nederland niet voor niets een Centraal Planbureau. De ruzies van economen, niet alleen in eigen kring maar ook in de kranten, bevorderen de politieke besluitvorming niet. Het CPB heeft de taak, de politiek evenwichtig van dienst te zijn. Het staat boven de partijen en houdt rekening met alle meningsverschillen. Zo kan het adviezen geven waarmee de Haagse politiek uit de voeten kan.

De taak van het MNP is gemodelleerd op die van het CPB. De directeur, Klaas van Egmond, en zijn staf zijn zich terdege bewust van hun rol. Zij doen geen eigen natuurwetenschappelijk onderzoek, maar evalueren het onderzoek van anderen. Ze bestuderen de meningsvorming in wetenschappelijke kringen, en schrijven hun conclusies op in beleidsrapporten. Een mooi voorbeeld is het MNP-rapport "De Effecten van Klimaatverandering in Nederland" (oktober 2005, zie figuur 2), waarin een evenwichtig beeld wordt geschetst van de voor- en nadelen van een paar graden opwarming voor diverse maatschappelijke sectoren. Als het nodig is grijpt Van Egmond persoonlijk in. Een recent voorbeeld: toen er naar aanleiding van de film van Al Gore geroepen werd dat ons land binnen vijftig jaar onder water zou lopen, zei Van Egmond op TV dat de problemen van de grote rivieren urgenter zijn dan die van de kustverdediging.

Figuur 2. MNP rapport omslag.

In ons land is er dus een helder onderscheid tussen Science en Assessment. Dat wordt extra duidelijk gemaakt in de engelse naam van het MNP: Netherlands Environmental Assessment Agency. Nederlandse klimaatonderzoekers kunnen, als ze dat willen, met enig recht beweren dat de interactie met beleidsmakers door het MNP wordt verzorgd. De consequentie van dat standpunt is dan wel dat je je mond moet houden in het publieke debat. Bovendien is het een beetje kort door de bocht voor instituten als het KNMI, die zelf ook een publieke functie hebben. Op een later moment hoop ik hierop terug te komen.

In Nederland kunnen we onze zorgen over klimaatverandering doorschuiven naar het MNP als we dat willen. Internationaal ligt dit veel ingewikkelder. Er bestaat geen wereldregering, en dus ook geen Assessment Agency met een duidelijk omschreven taak. Het IPCC probeert dit gat te vullen met allerlei ad-hoc procedures. Dat gaat met de beste bedoelingen, maar het blijft behelpen. Ik beseft dat het in de relaties tussen autonome lidstaten niet anders kan. Dus ga ik nu niet even uit de losse hand een nieuwe opzet bedenken. Het is gemakkelijk genoeg om vanuit een luie stoel allerlei kritiek te verzinnen. Ik heb mijzelf daaraan ook een enkele keer bezondigd, maar deze keer probeer ik dat te vermijden.

Ik begin met de constatering dat allerlei wetenschappers hebben gemopperd over de formuleringen gebruikt in de Summaries for Policy Makers van het IPCC. In de eerste tien jaar van het IPCC waren dat vooral sceptici die vonden dat de SPM-teksten het klimaatprobleem te zwaar aangedikt hadden. Anderen haakten af omdat ze ernstige bezwaren hadden tegen de verstrengeling van politieke belangen en wetenschappelijke inzichten in het IPCC. Tegenwoordig mopperen vooral onderzoekers die vinden dat de teksten teveel zijn verwaterd. Trouwens, ook Europese beleidsmakers roeren zich, nu de rest van de wereld zich weinig lijkt aan te trekken van de koers die de EU vaart. Het IPCC doet het ook nooit goed, lijkt het. Dat hoeft niemand te verbazen. De eindteksten worden vastgesteld in moeizame onderhandelingen tussen beleidsmakers en wetenschappers. De diplomaten, governmental representatives geheten, hebben andere zorgen en plichten dan de onderzoekers: ze moeten wel water bij de wijn doen om ergens mee thuis te kunnen komen. Maar dan steigeren onderzoekers. Begrijpelijk.

Hoe zou je kunnen voorkomen dat onderzoekers afhaken? Ik zou een helder onderscheid willen maken tussen de taken van onderzoekers en die van beleidsmakers. Ik zou willen dat de wetenschappelijke evaluaties (Scientific Assessments) geschreven werden door wetenschappers, en de beleidsevaluaties (Policy Assessments) door beleidsmakers. Concreet: onderzoekers van KNMI, IMAU en WUR doen mee aan de wetenschappelijke evaluaties, ambtenaren van VROM en stafleden van het MNP aan de beleidsevaluaties. Dat vermindert de complicaties die ontstaan door belangenverstrengeling en geeft beide partijen een flink stuk ruimte om de klus op eigen manier te klaren. Het idee dat een beleidstuk een destillaat van de wetenschappelijke meningsvorming moet zijn leidt tot nodeloze verwarring, alleen al omdat wetenschappers dan de schoenen van diplomaten moeten aantrekken, en dus werk moeten doen waarmee ze geen ervaring hebben. Als het niet langer nodig is om twee rollen tegelijkertijd te spelen, wordt alles wat beter behapbaar. Bovendien kun je dan een heldere keuze maken over de deelname van Nederlanders aan de procesgang van het IPCC. De deelname van beleidsmakers moet uiteraard in Den Haag worden geregeld, maar onderzoekers kunnen beter door de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen worden geselecteerd.

Als je dit zou doen, los je ook het krampachtige gedoe rondom de veronderstelde noodzaak van het bereiken van consensus op. Het IPCC moet zijn output verkopen met een beroep op de bereikte overeenstemming in wetenschappelijke kringen. Die bestaat helaas niet. In de loop van de jaren is dit probleem alleen maar erger geworden. Sommige onderzoekers denken dat het versneld afsmelten van de ijskap van Groenland het meest dringende probleem is, anderen zien het naderen van een nieuwe ijstijd. Velen maken zich zorgen over de ontbossing van Brazilië en Indonesië; nog weer anderen vinden dat het klimaat erger verstoord wordt door grootschalige irrigatie van landbouwgewassen dan door broeikasgassen. En mensen als ik blijven doordrammen over de beperkte voorspelbaarheid van het klimaat. Als we overeenstemming konden bereiken over het idee dat de wetenschappelijke evaluaties losgekoppeld wordt van de diplomatieke, kunnen de wetenschappelijke evaluaties van het IPCC ruimte geven aan het hele spectrum van wetenschappelijke inzichten. Daarmee zou heel wat gewonnen zijn.

Ik begrijp best dat de diplomatieke onderhandelingen over de tekst van een SPM dan moeilijker worden. Dat is dan maar zo. Over de politieke consequenties van wetenschappelijke inzichten kun je onderhandelen, niet over de inzichten zelf. De beleidsmakers moeten dan maar bakkeleien over de vraag of de aanpak van broeikasgassen inderdaad de hoogste prioriteit moet hebben. Diplomatieke consensus is nodig, anders komt er van wereldwijde afstemming van het klimaatbeleid niets terecht. Maar die consensus moet gebaseerd zijn op beleidsbelangen, niet op de mythe dat wetenschappers het wereldwijd met elkaar eens zijn geworden. Dat is helaas niet zo.

Hoe je er ook naar kijkt, de hoop dat de procesgang van het IPCC zou leiden tot het verminderen van onzekerheden blijkt ijdel te zijn. Er is een redelijk breed gedragen overeenstemming over de relatie tussen de uitstoot van broeikasgassen en enkele graden temperatuurstijging op aarde, maar daar blijft het bij. Alle andere aspecten van het klimaatprobleem worden elk jaar minder overzichtelijk. De wetenschap kan geen antwoord bieden op alle vragen. Daarmee moeten we leren leven.