

EEN UNIEKE DIALOOG

ROEL BECKER

Roel Becker (1995) is promovendus Staats- & Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, waar hij de verhouding tussen rechter & decentralisatie onderzoekt. Eerder was hij duo-raadslid voor de PvdA Leiden en heeft hij gewerkt als debattrainer.

Inleiding

‘Klimaatrechtvaardigheid’ is een vrij unieke term. Er wordt zelden gesproken van ‘inkomensrechtvaardigheid’, ‘woonrechtvaardigheid’ of ‘coronarechtvaardigheid’, terwijl dat toch ook crises zijn die rechtvaardig moeten worden opgelost. De centrale stelling van dit essay is dat dit geen toeval is: de verhouding tussen het klimaatprobleem en rechtvaardigheid is ingewikkelder dan bij andere crises. Klimaatverandering is een uniek probleem, waarop de termen waarin wij normaal over rechtvaardigheid spreken niet goed passen. Klimaatrechtvaardigheid vereist daarmee een nieuw, genuanceerder perspectief op de verhouding tussen staatsmachten onderling en de samenleving: een van continue dialoog.

Een uniek probleem

Zolang de politiek bestaat, heeft zij al problemen opgelost. Nationale veiligheid, economische crises, gezondheidsproblematiek, armoede: een hoop ellende is meer of minder succesvol door ons politieke systeem voorkomen. Het politieke systeem is daar ook op ingericht: we hebben tienduizenden – als het goed is – bekwame ambtenaren, die een beroep kunnen doen op allerlei experts, en een Tweede Kamer waarin – als het goed is – een groot scala aan maatschappelijke geluiden te horen is. Het is geen toeval dat die combinatie van technische expertise en ideologische pluriformiteit bij uitstek geschikt is een samenleving vorm

te geven. In de meeste maatschappelijke problemen bestaat duidelijk aan een van de twee de grootste behoefte. In de eerste categorie problemen zijn we het grotendeels eens over de gewenste uitkomst (corona elimineren, economische groei aanjagen, uit de oorlog blijven), maar bestaat discussie over de manier waarop (vaccinatietempo, bezuinigen of juist stimuleren, een harde lijn of juist meegaand zijn). In de tweede categorie gevallen bestaat er wel consensus over de technische aspecten, maar gaat het om grote onderliggende botsende waarden (de acceptabele grootte van inkomensverschillen; de vraag of iemand zelf aan een gepercipieerd voltooid leven een einde mag maken). Elke discussie heeft iets van beide thema's, maar in de regel is één perspectief dominant.

Dat geldt niet voor klimaatverandering. Het staat buiten kijf dat het deels een technisch probleem is: de gemiddelde burger zal weinig idee hebben over de merites van een lithium- in vergelijking met een sodiumbatterij. Zoals een vorige winnaar van deze wedstrijd liet zien, is het echter tegelijkertijd problematiek waarin verschillende waarden en ideologieën botsen. Mogen inkomensverschillen toenemen als dat CO₂ bespaart, en hoeveel? Hoeveel economische groei zijn we bereid in te leveren? En hebben ontwikkelingslanden recht op een (financiële) bijdrage aan hun klimaattransitie? Die ideologische vragen zijn vervolgens weer niet anders dan door middel van technische expertise te beantwoorden: hoeveel besparing een maatregel oplevert, en tot welke inkomensverschillen hij leidt, laat zich niet makkelijk beantwoorden. Bij klimaatproblematiek is de technische dimensie per definitie ideologisch, en de ideologische per definitie technisch.

Een moeilijk probleem

De discussie wordt vervolgens nog ingewikkelder, doordat de termen waarin wij in het politieke systeem normaal over rechtvaardigheid praten, niet zonder meer toe te passen zijn op de klimaatproblematiek. 'De vervuiler betaalt' klinkt prachtig, maar elke Nederlander die wel eens de deur uitkomt (en begin niet over de uitstoot van woningbouw) is vervuiler. 'De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten' is net zo'n lekkere slogan, maar werkt niet goed als de grootste CO₂-winst juist bij de zwakkere schouders te behalen is. Net zo complicerend is het feit dat klimaatverandering een internationaal probleem is. Dat betekent dat de vraagstukken niet alleen binnen Nederland, maar ook tussen landen onderling spelen. Naast allerlei praktische nalevingsproblematiek, maakt dat de 'rechtvaardigheidsdimensie' nog een stuk ingewikkelder: ben ik verantwoordelijk voor de uitstoot van mijn opa? En mag ik van iemand in Rotterdam-Zuid vragen extra belasting te betalen, zodat de Indiase economie aan de hand van kolen nog wat kan groeien?

Een existentieel probleem

Daar komt bij dat de klimaatproblematiek letterlijk over lijken gaat. Wereldwijd vallen al duizenden doden ten gevolge van klimaatverandering; dat zullen er alleen maar meer worden. Tegelijkertijd kan niet worden miskend dat maatregelen ook gigantische gevolgen hebben. Tata Steel sluiten klinkt goed, maar we zien in Zuid-Limburg nog steeds wat er gebeurt als een grote werkgever in één keer moet verdwijnen. Armoede kost nu al duizenden levensjaren, beleid dat die armoede versterkt of oplossingen verzwakt, is ook niet onschuldig. De leden van Extinction Rebellion vechten voor hun toekomst, maar de werknemers van Tata Steel ook.

Een paradoxaal probleem

Kort kenschetsend is het klimaatprobleem dus een grote paradox. Het is zowel diep technisch als fundamenteel ideologisch; draagvlak voor een oplossing is essentieel, maar bijna onmogelijk te verkrijgen; zowel niets doen als iets doen kost levens. De oplossing moet rechtvaardig zijn, maar de manier waarop wij normaal naar rechtvaardigheid kijken, is niet toereikend.

Een nieuw soort oplossing

Dat alles stemt weinig hoopvol. De klimaatcrisis lijkt inderdaad te ontwrichten: niet alleen de fysieke wereld zoals wij kennen, maar ook het politieke systeem. Het klimaat kan niet op de gebruikelijke manieren worden opgelost, omdat het een unieke mengeling is van én een technocratisch (hoe bereiken we de breed gewenste oplossing?) én een ideologisch (wat is rechtvaardig?) probleem. In de eerste categorie gevallen komt het initiatief in de regel vanuit de regering, met haar technocratische ambtenarenparaat: er zijn weinig burgerinitiatieven met als doelstelling de rente te verhogen of toch voor lithiumbatterijen te kiezen. De regering legt het vervolgens voor aan het parlement, waar een primair technisch debat plaatsvindt en daarna kan de samenleving ermee aan de slag. Deze 'beleidspijp' loopt omgekeerd wanneer het gaat om geschillen die primair ethisch van karakter zijn. Daar vindt in de regel eerst een maatschappelijke discussie plaats, die vervolgens in het parlement wordt gevoerd (en bij stemmingen vaak een vrije kwestie is), en tot slot door de regering in wetgeving wordt uitgewerkt.

Ten aanzien van het klimaatbeleid in het algemeen en klimaatrechtvaardigheid in het bijzonder, lijken beide uiteinden van de pijp' op elkaar te wachten. De verschillende regeringen hebben een berg

weinig politiek gevoelige maatregelen voorgesteld (vooral heel veel geld), maar geen harde, meer ideologische keuzes durven maken. Daarmee is van een echte verdeling, laat staan een rechtvaardige, geen sprake.

Omgekeerd lijkt in de samenleving een hoop onvrede en apathie over het klimaatbeleid te heersen, maar is er weinig sprake van een wezenlijk maatschappelijk debat, laat staan een uitkristallisering van standpunten of wezenlijke discussie. Zelfs politieke partijen komen niet veel verder dan vage slogans 'als de vervuiler betaalt', of 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten', die nu eenmaal niet goed op deze discussie passen. Discussies over het homohuwelijk, abortus of euthanasie begonnen eveneens moeizaam, maar daar lag het debat uiteindelijk helder. Een belangrijke verklaring hiervoor ligt wat mij betreft in het complexe en technocratische karakter van de discussie: een goed debat, of het innemen van een standpunt, kan niet zonder heel veel meer te weten van het klimaat dan de gemiddelde Nederlander doet: alleen al de vragen hoeveel een maatregel kost en hoeveel CO₂ die bespaart, zijn essentieel, maar onmogelijk te beantwoorden.

Richting die oplossing

Om tot klimaatrechtvaardigheid te komen, is het niet genoeg op de regering of de samenleving te wachten. Verschillende staatsmachten hebben elkaar nodig: de regering kan en moet de benodigde expertise leveren, maar is voor de ideologische keuzes afhankelijk van de samenleving. De samenleving kan en moet het debat aangaan over een eerlijke verdeling, maar dient daarbij ook de technocratische informatie tot zich te nemen. Klimaatrechtvaardigheid kan alleen bereikt worden aan de hand van een dialogisch perspectief. En

ook in dat opzicht is klimaatrechtvaardigheid uniek. Het geeft regering, parlement en samenleving een essentiële rol, maar steeds een andere dan die zij normaal spelen. Alleen op die manier kan een rechtvaardige oplossing worden gevonden.

Te beginnen met de regering en ambtenaren. Als gezegd is hun technocratische kennis en expertise essentieel. Normaal wordt die expertise echter gebruikt om beleid vorm te geven, of uit te voeren. Hier is het vooral van belang maatschappelijke discussie te faciliteren. Dat kan op verschillende manieren: naast de voor de hand liggende spotjes of folders, is bijvoorbeeld het ‘scenariodenken’ dat in gemeenteraden populair wordt een goede mogelijkheid. Van een aantal scenario’s worden de waarschijnlijke gevolgen voor het milieu en inkomens en de kosten doorgerekend; deze worden zo neutraal mogelijk aan parlement en samenleving voorgelegd. De precieze afweging tussen die scenario’s is vervolgens aan hen.

Ook voor het parlement is die rol ingewikkelder dan normaal. Dat kan niet volstaan met het controleren van de regering, maar ook niet wachten op een uitgekristalliseerde maatschappelijke discussie. Het moet die discussie zelf faciliteren een aanjagen. Bij de vraag hoe dat te doen, komen eerst de clichés weer boven drijven: de wijken in, oprecht het gesprek aangaan et cetera. Op een wezenlijker niveau gaat het echter vooral om opstelling. Voor klimaatrechtvaardigheid dient een parlementariër meer te zijn dan controleur van de regering of een doorgeeftuik van voorkeuren van de kiezer: een volksvertegenwoordiger dient veel meer midden in de dialoog te staan. Dat betekent bijvoorbeeld dat een Kamerlid de kiezer meeneemt in zijn twijfels, en erkent dat er niet één juist antwoord is. Het betekent ook dat hij erkent van mening te

kunnen veranderen, als het inzicht met de technologie is voortgeschreden. De afgelopen verkiezingscampagne was het debat over kernenergie wat mij betreft een voorbeeld van hoe het niet moet: vanuit een onwrikbaar, ideologisch ingegeven standpunt over kernenergie, deed zowel links als rechts boude claims over betaalbaarheid, opbrengst en risico. De kiezer verdwaalde in het woud van wetenschappelijke rapporten en stemde uiteindelijk maar op de partij die hij toch al vertrouwde. Dat debat had beter gekund: door een discussie te voeren onder welke voorwaarden kernenergie eventueel te steunen is (alleen als het noodzakelijk is, goedkopere stroom oplevert en de gevolgen minimaal zijn). Na de verkiezingen had dan relatief eenvoudig door ambtenaren-experts kunnen worden achterhaald of aan die voorwaarden kan worden voldaan.

Het meest wordt echter gevraagd van de samenleving. Stevige protesten zijn door de geschiedenis heen essentieel geweest voor vooruitgang, vooral als het om de meest fundamentele aspecten van het bestaan van mensen gaat (denk aan seksuele minderheden). Nu het klimaat letterlijk een zaak van leven en dood betreft, lijkt een stevig protest ook aangewezen. De wanhoop en stelligheid van Extinction Rebellion zijn uitstekend te begrijpen. Toch kan het hier niet blijven bij burgerlijke ongehoorzaamheid. Ten eerste omdat het niet gaat om een puur ideologische kwestie: duidelijke, eenzijdige stellingen passen slecht bij een debat waarin praktisch en principieel zo door elkaar heen lopen als bij het klimaat. Zelfs stevige voorstanders van strenger klimaatbeleid moesten erkennen dat ‘schaf fossiele subsidies af’ geen maatregel die goed of direct kon worden geïmplementeerd. Ten tweede is klimaatbeleid absoluut nodig om het bestaan van mensen te garanderen,

maar vormt het tegelijkertijd een bedreiging daarvoor. Wie ziet hoe de gevolgen van de mijnsluitingen nog steeds doorwerken in Zuid-Limburg, zal niet snel Tata Steel zomaar dichtgooien. Net zo sterk protest zou gerechtvaardigd zijn. Direct, hard, maar ook eenzijdig protest, kan die werkelijkheid maar moeilijk erkennen.

De verschillende onderdelen van de samenleving staan dus voor een grote opgave: dat hard actievoeren nodig is om de nodige aandacht te garanderen, staat buiten kijf. Tegelijkertijd moet daarbij worden geaccepteerd dat simpele oplossingen niet bestaan, en tegenstanders van klimaatbeleid dat zijn om meer valide redenen. Dat vereist een abstracter doel: geen concrete maatregelen, maar het continu aandacht vragen, en vervolgens kritisch controleren of met die aandacht genoeg gebeurt. Men moet overtuigd zijn van het eigen gelijk, maar tegelijkertijd accepteren dat anderen dat ook kunnen hebben.

Afronding

Klimaatverandering is een uniek en paradoxaal probleem. Het is technocratisch noch ideologisch, het is van existentiële noodzaak en kan een existentiële bedreiging vormen, en normale manieren van denken over rechtvaardigheid zijn niet toereikend. Dat vraagt een andere rol van regering (niet vervallen in beleid, en ook niet achteroverleunen), parlement (niet alleen controleren, maar ook niet zomaar spreekbuis zijn van de samenleving) en ons allemaal (over onze schaduw heen stappen, en de behoefte aan concrete oplossingen loslaten). Gelukkig is er een politieke stroming die altijd heeft laten zien het principiële en het praktische te combineren, niet bang is de leiding te nemen en altijd bereid is over het eigen belang heen te kijken. Je kan veel zeggen van de sociaaldemocratie en ‘groen’, maar niet dat het niet bij elkaar past. Het is wellicht een unieke combinatie, maar dat past bij een uniek probleem.