

Analyse, inform and activate

LAKA

Analyseren, informeren, en activeren

Stichting Laka: Documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie

De Laka-bibliotheek

Dit is een pdf van één van de publicaties in de bibliotheek van Stichting Laka, het in Amsterdam gevestigde documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie.

Laka heeft een bibliotheek met ongeveer 8000 boeken (waarvan een gedeelte dus ook als pdf), duizenden kranten- en tijdschriften-artikelen, honderden tijdschriftentitels, posters, video's en ander beeldmateriaal. Laka digitaliseert (oude) tijdschriften en boeken uit de internationale antikernenergie-beweging.

De [catalogus](#) van de Laka-bibliotheek staat op onze site. De collectie bevat een grote verzameling gedigitaliseerde [tijdschriften](#) uit de Nederlandse antikernenergie-beweging en een verzameling [video's](#).

Laka speelt met oa. haar informatie-voorziening een belangrijke rol in de Nederlandse anti-kernenergiebeweging.

The Laka-library

This is a PDF from one of the publications from the library of the Laka Foundation; the Amsterdam-based documentation and research centre on nuclear energy.

The Laka library consists of about 8,000 books (of which a part is available as PDF), thousands of newspaper clippings, hundreds of magazines, posters, video's and other material. Laka digitizes books and magazines from the international movement against nuclear power.

The [catalogue](#) of the Laka-library can be found at our website. The collection also contains a large number of digitized [magazines](#) from the Dutch anti-nuclear power movement and a [video-section](#).

Laka plays with, amongst others things, its information services, an important role in the Dutch anti-nuclear movement.

Appreciate our work? Feel free to make a small [donation](#). Thank you.



www.laka.org | info@laka.org | Ketelhuisplein 43, 1054 RD Amsterdam | 020-6168294



De bestuurlijke vormgeving van de besluitvorming over de bouw van nieuwe kern- centrales in Nederland in het licht van de maatschappelijke acceptatie

nr. 1990/13

P u b l i k a t i e r e e k s m i l i e u b e h e e r



Collectie Stichting Laka

www.laka.org

Gedigitaliseerd 2021

De bestuurlijke vormgeving van de besluitvorming over de bouw van nieuwe kerncentrales in Nederland in het licht van de maatschappelijke acceptatie

Eindadvies in het kader van het ELMI-project

M.J. Hisschemöller en C.J.H. Midden

april 1989

Publikatie van het Ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer.
Verkoopprijs f 5,-- / ISBN 90 346 2309 2

DOP - uitgaven zijn schriftelijk te bestellen bij
Staatsuitgeverij/DOP
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
onder vermelding van bestelnummer of ISBN
en een duidelijk afleveringsadres.
Een volledig overzicht van bij het DOP
verkrijgbare titels kunt u schriftelijk aanvragen.

**DE BESTUURLIJKE VORMGEVING VAN DE
BESLUITVORMING OVER DE BOUW VAN NIEUWE
KERNCENTRALES IN NEDERLAND IN HET LICHT VAN DE
MAATSCHAPPELIJKE ACCEPTATIE.
EINDADVIES in het kader van het ELMI-project.**

M.J. Hisschemöller en C.J.H. Midden

april 1989.

Inleiding en probleemstelling

Met deze notitie wordt ingegaan op de vraag hoe de toekomstige besluitvorming over de bouw van nieuwe kerncentrales bestuurlijk vorm te geven. Deze vraag is van belang in het licht van het streven van de Nederlandse regering naar een breed maatschappelijk draagvlak onder het milieubeleid in het algemeen. De stralenbescherming is een van de aspecten van dit beleid. In het bijzonder komen de volgende vragen aan de orde:

1) Wat is het verband tussen de maatschappelijke acceptatie van het beleid over kernenergie en de bestuurlijke vormgeving van dit beleid? In hoeverre is de bestuurlijke vormgeving van invloed op de maatschappelijke acceptatie?

2) Hoe zou de besluitvorming over nieuwe kerncentrales op het nivo van de rijksoverheid moeten verlopen, gelet op de beantwoording onder 1, de bestuurlijk juridische randvoorwaarden volgend uit de kabinetsbeslissingen uit 1986 en maart jl. tot uitstel van de beslissing over de bouw van nieuwe kerncentrales alsmede de verplichtingen die volgen uit de electriciteitswet ?

3) Op welke wijze dienen belanghebbende partijen bij deze besluitvorming te worden betrokken?

Deze vraagstelling is ingegeven door de overweging dat duidelijkheid over de bestuurlijke aanpak van dit probleem voor de Nederlandse bevolking, in het bijzonder de direkt betrokken maatschappelijke organisaties en de electriciteitsmaatschappijen gewenst is, ruim voordat in 1991 een definitief besluit over te bouwen centrales genomen zal worden. De ervaringen met de meningsvorming onder het Nederlandse publiek, met name na Tsjernobyl, maken een overdenking van het bestuurlijk opereren terzake gewenst. Het gaat er om te bevorderen dat de bevolking de overheid naast zich weet bij de behartiging van het belang van veiligheid en volksgezondheid en dat een beslissing genomen wordt die voldoende steun in de samenleving vindt. Dit hangt niet uitsluitend samen met de inhoud van de toekomstige beslissing, maar ook met de wijze waarop de Nederlandse overheid haar verantwoordelijkheden op dit punt bestuurlijk weet vorm te

geven. Gedurende de afronding van de bezinningsfase zal over deze kwestie uitsluitend gegevens moeten worden.

De notitie is als volgt opgezet:

1) In hoofdstuk 1 komen onderzoeksbevindingen aan de orde over de maatschappelijke acceptatie van kernenergie. Hierbij komt uitsluitend de houding van het brede publiek aan de orde. Speciale aandacht wordt geschonken aan de wijze waarop mensen voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. Daarnaast komt aan de orde in hoeverre mensen geïnformeerd zijn en hoe zij met informatie omgaan. In dit verband wordt aandacht besteed aan de effecten van voorlichting op de kennis en attitude van individuen. Tenslotte komen de effecten aan de orde van de factor 'vertrouwen in de overheid' op de houding van het publiek.

2) In hoofdstuk 2 wordt teruggegrepen op resultaten van beleidsonderzoek. De resultaten van dit onderzoek duiden erop dat de overheid bij de bestuurlijke benadering van het probleem niet altijd juiste veronderstellingen hanteert over houding en gedrag van het publiek. Dienaangaande worden vier ideaaltypische benaderingen behandeld, die elkaar zowel aanvullen als lijnrecht tegenover elkaar staan. De beleidstheorie van de overheid is in de praktijk steeds gebaseerd op een combinatie van (enkele van) deze benaderingen.

3) Tegen deze achtergrond wordt vervolgens de bestuurlijke vormgeving van het Nederlandse rijksoverheidsbeleid geëvalueerd. Onderzocht wordt welke bestuurlijke invalshoek naar verwachting zal kunnen bogen op een voldoende breed maatschappelijk draagvlak.

4) In het laatste hoofdstuk worden conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd.

1. Risicobeleving en publieksacceptatie van nucleaire technologie.

De jaren tachtig hebben een groot aantal studies opgeleverd naar de acceptatie van kernenergie onder het publiek in zijn verschillende geledingen. In dit stuk wordt uitsluitend gerefereerd aan studies die het brede publiek betreffen. Er wordt dus niet ingegaan op specifieke groeperingen, zoals vertegenwoordigers van belangengroeperingen en opinieleiders. Hoewel de getalsmatige verhouding tussen voor- en tegenstanders onder het brede publiek in verschillende landen uiteenloopt zijn bevindingen over wat de cognitieve structuur achter de houdingen van voor- en tegenstanders genoemd wordt opvallend gelijklopend (1). Ongelukken als in Harrisburg en vooral Tsjernobyl hebben de tegenstanders in hun overtuiging gesterkt dat van grootschalige toepassing van kernenergie weinig goeds te verwachten valt voor de veiligheid en het milieu. Wat dit betreft laten mensen zich niet zozeer leiden door de

feitelijke (berekende) kans op een ongeluk met een kerncentrale als wel door de mogelijke gevolgen daarvan (2,3).

Daarnaast is het afvalprobleem een overweging dat grootschalige toepassing van kernenergie ook voor komende generaties risico's met zich brengt. Voorstanders van kernenergie wijzen vooral op de economische voordelen die verwacht mogen worden. Dreigende energieschaarste, afhankelijkheid van onzekere energiebronnen en het buitenland (olie) en de prijs van electriciteit voor de consument worden genoemd als overwegingen voor grootschalige toepassing van kernenergie. Voorstanders hebben bovendien weinig vertrouwen in de haalbaarheid van alternatieve energiebronnen, zoals wind en zonne-energie. Zij zijn er daarentegen van overtuigd dat de thans nog bestaande problemen rond het afval in de nabije toekomst opgelost zullen worden (4). De onderzoeksresultaten in verschillende landen laten dus eigenlijk zien dat voor- en tegenstanders aan verschillende aspecten van het probleem een verschillende waarde toekennen. Zij maken een ander afwegingsproces in de constructie van hun uiteindelijke mening (5). Dat wil echter niet zeggen dat tegenstanders het economische aspect niet belangrijk vinden. Maar onder tegenstanders bestaat twijfel over de economische voordeligheid van kernenergie. Daarentegen wijzen voorstanders op de milieuvoordelen van veilige kerncentrales (1,6).

De internationale bevindingen zijn zeker ook op Nederland van toepassing. In Nederland wordt sinds 1980 betrekkelijk veel onderzoek gedaan naar de risicobeleving en publieke acceptatie van kernenergie, mede op instigatie van de rijksoverheid. Dit onderzoek staat ook internationaal goed aangeschreven, hetgeen onder meer blijkt uit de participatie van Nederlandse onderzoekers aan internationale samenwerkingsverbanden en internationale publicaties. Verschillende studies wijzen erop dat in Nederland de verhouding tussen voor- en tegenstanders van nucleaire technologie sinds Tsjernobyl ongeveer fifty-fifty is (7). De precieze percentages hangen af van de vraagstelling: Gevraagd naar een algemene houding is iets meer dan 50% tegen. Ten aanzien van het al of niet sluiten van de bestaande kerncentrales liggen de verhoudingen ongeveer gelijk. Dit betekent dat de Nederlandse samenleving ten aanzien van deze punten ernstig verdeeld is. Ten aanzien van de bouw van nieuwe kerncentrales is de verdeeldheid veel minder groot: Sinds Tsjernobyl is een betrekkelijk stabiele meerderheid van rond de 85% hiertegen. Sinds de ramp in Tsjernobyl zijn de verschillen tussen aanhangers van verschillende politieke partijen afgenomen. Ook de aanhangers van de partijen CDA en VVD zijn momenteel in grote meerderheid (rond 80%) tegen de bouw van nieuwe kerncentrales.

Onderzoek heeft uitgewezen dat ook in Nederland voor- en tegenstanders een verschillende afweging maken tussen voor- en nadelen van kernenergie (1). De voorstanders laten zich in hun evaluatief oordeel meer leiden door de verwachte economische voordelen. Maar bij voorstanders wegen ook de risico's zwaar. Dit leidt ertoe dat voorstanders meer moeite hebben met hun afweging en sneller geneigd blijken van mening te veranderen dan tegenstanders.

Voor tegenstanders is de afweging gemakkelijker. Zij verwachten economische voordelen in mindere mate. De ernst en omvang van een ramp, zoals met de centrale in Tsjernobyl, worden ontoelaatbaar geacht. Een aanzienlijk percentage (40% van de ondervraagden) verwacht zelf met een ernstig reactorongeluk in Nederland te maken te krijgen.

Zijn mensen bereid nieuwe informatie in hun oordeel te betrekken?

Mensen blijken eerder ontvankelijk voor informatie naarmate zij vertrouwen hebben in de bron die de informatie verstrekt. In het geval van kernenergie blijkt dat mensen in het algemeen een matig vertrouwen hebben in de overheid (4). Vrienden, bekenden en milieuorganisaties worden in het algemeen meer vertrouwd. De participatie van een aantal landelijke milieuorganisaties in de Voorlichtingscampagne Straling (1987) blijkt de geloofwaardigheid van de in deze campagne aangeboden informatie te hebben verhoogd (8). De matige geloofwaardigheid van de rijksoverheid hangt samen met het feit dat deze door een meerderheid van ondervraagden geassocieerd wordt met een pro-kernenergiestandpunt. Als partij in de controverse wordt zij geacht er belang bij te hebben onwelgevallige informatie te verdoezelen.

Hoe zijn mensen geïnformeerd?

Er wordt nogal eens aangenomen dat er wat dit betreft verschillen zijn tussen voor- en tegenstanders. Is dat zo? Het is gebleken dat geloofwaardige informatie het kennisnivo bij voor- en tegenstanders verhoogt (8,9). Dit leidt evenwel nauwelijks tot een verandering in standpunt. Als er al een verandering optreedt dan valt deze eerder bij voorstanders te constateren dan bij tegenstanders. In het algemeen zijn tegenstanders meer betrokken bij de problematiek. Hun technische feitenkennis is zelfs iets groter dan onder voorstanders (8).

Wat gebeurt er wanneer mensen worden geconfronteerd met de nadelen van alternatieven, zoals kolencentrales?

De nadelen van kolencentrales, met name voor het milieu, blijken voor de tegenstanders niet op te wegen tegen de gevolgen die men verwacht van een ongeluk met een kerncentrale. Een meerderheid van de bevolking (54 à 70%) is zelfs bereid te betalen

als dit hogere elektriciteitskosten met zich mee zou brengen. Van de tegenstanders van nieuwe kerncentrales heeft ongeveer de helft er een verhoging van de electriciteitsrekening met maar liefst vijf gulden voor over (7). Hoewel dit soort uitkomsten niet te absoluut moeten worden genomen, blijken tegenstanders er dus iets voor over te hebben om de bouw van nieuwe kerncentrales overbodig te maken.

Zowel in Nederland als in het buitenland is ook onderzoek gedaan naar de vraag of de aanwezigheid van een bestaande kerncentrale tot een positieve attitude bijdraagt (1, 10, 11). Hierbij is gevonden dat omwonenden van bestaande centrales in het algemeen positievere attitudes hebben dan anderen. Hiervoor zijn diverse verklaringen aangedragen. De eerste luidt dat bij mensen een gewenningsproces optreedt. Wanneer zij de veiligheid van de centrale in de praktijk ervaren krijgt de centrale iets vertrouwds. Een andere verklaring wijst er daarentegen op dat mensen hun angst en onzekerheid onderdrukken, omdat het bezwaarlijk is met deze gevoelens dagelijks te worden geconfronteerd. Een derde verklaring ligt in de economische voordelen die omwonenden ondervinden van een centrale en die de beleving van risico's doet afzwakken. Zeker indien (een van) de eerste twee verklaringen juist zijn, vormt de aanwezigheid van een bestaande centrale geen garantie voor de acceptatie van een nieuwe. Bij een te grote cumulatie van risico's in de woonomgeving valt te verwachten, dat mede door een toenemende ongelijkheid, weerstanden zullen toenemen en zich mogelijk ook tegen bestaande risicodragende installaties gaan keren (1).

Met name in Amerikaanse studies is de vraag aan de orde gesteld of mensen compensatie accepteren in ruil voor de acceptatie van een kerncentrale of een opslag voor radioactief afval (12). Het blijkt dat mensen die vooral bevreesd zijn voor materieel verlies, zoals waardedaling van onroerend goed, hiertoe wellicht bereid zijn. Maar mensen die zich met name zorgen maken over gevolgen voor het milieu en worstelen met gevoelens van onveiligheid blijken niet gevoelig voor compensatie. Bij hen kan dit zelfs tot verhoogde weerstand leiden, omdat zij dit als omkoping beschouwen. Hierdoor wordt de legitimiteit van de compensatie biedende partij geschaad. Het probleem met dit type beleidsinstrument is dat voor veel mensen milieukwaliteit en veiligheid niet compenseerbare grootheden zijn. In Nederland, waar juist de milieu- en veiligheidsrisico's in de weerstand tegen kerncentrales de boventoon voeren is een compensatie strategie dan ook niet het overwegen waard. Het zou de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de besluitvorming schaden en de tegenstellingen verscherpen (13).

De voornaamste conclusie uit het besproken onderzoek luidt dat in Nederland de weerstand tegen de aanleg van nieuwe kerncentrales betrekkelijk diep geworteld is bij een grote meerderheid van de bevolking. Er is op dit punt geen sprake van oppervlakkige opinies die met de dag kunnen veranderen, maar met een betrekkelijk diep geworteld wantrouwen tegen een grootschalige toepassing van kernenergie. Ook onder mensen die zich geen principieel tegenstander van kernenergie betonen heerst weerstand tegen de bouw van nieuwe centrales: Een meerderheid van deze groep heeft weliswaar vertrouwen in het functioneren van de bestaande centrales, maar wijst nieuwe centrales uit veiligheidsoogpunt van de hand. De huidige trend in de meningsvorming suggereert, dat dit beeld voor Nederland in de komende tijd niet ingrijpend zal veranderen.

Ervaringen met voorlichting maken het onwaarschijnlijk dat een andere bestuurlijke aanpak de houding van het publiek in deze kwestie kan beïnvloeden. Wel lijkt vast te staan dat de bestuurlijke vormgeving van het beleid van invloed is op de geloofwaardigheid van informatie van de kant van de overheid. Zolang de overheid als partij in de kernenergiecontroverse wordt beschouwd zal het vertrouwen in het beleid matig zijn. Het is onduidelijk in hoeverre dit matige vertrouwen van invloed is op het maatschappelijk draagvlak voor het beleid ten aanzien van vergelijkbare risicodragende activiteiten. Het ligt evenwel voor de hand te veronderstellen dat de geloofwaardigheid en vertrouwenwekkendheid van de overheid een voorwaarde is voor een breed maatschappelijk draagvlak onder het kernenergiebeleid in de toekomst ofwel zoals een Amerikaans onderzoeker het uitdrukte: *If the public cannot evaluate the risk, it will evaluate the regulator* (6).

2. De rol van de overheid.

In de vorige paragraaf kwam reeds aan de orde dat de wijze waarop de overheid het publiek tegemoet treedt in de besluitvorming over kernenergie indirect van invloed kan zijn op de publiekshouding zelf. Dit is met name het geval wanneer de overheid in haar beleid uitgaat van onjuiste veronderstellingen met betrekking tot de risicobeleving van het publiek. Onderzoek heeft aangetoond dat onjuiste veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het overheidsbeleid inzake kerncentrales en de problematiek met betrekking tot de opslag en opberging van radioactief afval. Deze veronderstellingen hadden betrekking op de meeste in de vorige paragraaf genoemde punten:

- 1) de wijze waarop voor- en tegenstanders van kernenergie voor- en nadelen tegen elkaar afwegen;
- 2) de mate van kennis bij het publiek;
- 3) de mate waarin het oordeel van mensen middels voorlichting te beïnvloeden zou zijn;

4) de mate van betrokkenheid van mensen bij hun afwijzend standpunt tegenover nieuwe kerncentrales.

Internationale studies (vergelijk Vlek & Cvetkovitch, 1989) hebben uitgewezen dat aan deze veronderstellingen een benadering van het probleem ten grondslag ligt die min of meer tegengesteld is aan de wijze waarop grote delen van het publiek het probleem benaderen. In de probleemdefinitie van de overheid overheerst het vertrouwen in de technische haalbaarheid van veilige kerncentrales en de oplosbaarheid van het afvalprobleem. In die zin wordt kernenergie vooral als een technisch probleem opgevat. Tevens wordt de bouw van nieuwe kerncentrales noodzakelijk geacht in het kader van het streven naar een goedkope energievoorziening. Vanuit dit perspectief is de bouw van nieuwe kerncentrales op te vatten als een economisch probleem. De meerderheid van het Nederlandse publiek vat kerncentrales en de opslag van radioactief afval evenwel primair op als een milieu- en veiligheidsprobleem. Aan de hand van de beschrijving van een viertal ideaaltypen zal hieronder worden uiteengezet hoe deze verschillende probleemdefinities aanleiding geven tot een verschillende benadering van het publiek, resp. een specifieke bestuurlijke vormgeving van het beleid. In navolging van een Nederlandse studie die in 1985 in opdracht van het ministerie van VROM werd verricht (Hisschemoller, Midden & Stallen, 1986), onderscheiden wij vier ideaaltypische modellen, met behulp waarvan we het beleid van de Nederlandse rijksoverheid zullen evalueren. Het is van belang te onderkennen dat deze modellen elkaar op sommige punten aanvullen, maar tevens dat zij paarsgewijs elkaars ontkenning vormen. Onderscheiden worden

- de technische benadering,
- de marktbenadering,
- de rechtvaardigheidsbenadering,
- de participatiebenadering.

Elk van deze benaderingen wordt kort besproken.

De technische benadering.

Een groot aantal internationale studies heeft uitgewezen dat in de meeste landen het vraagstuk van de bouw van nieuwe kerncentrales op een technische manier is benaderd. Deze benadering laat zich als volgt karakteriseren:

1) de besluitvorming wordt door de politiek verantwoordelijke instanties voor een groot deel overgelaten aan technische deskundigen. Er wordt nl. stilzwijgend van uitgegaan dat het hier een technisch wetenschappelijk probleem betreft. Dit heeft ertoe geleid dat de maatschappelijke aspecten van het vraagstuk lange tijd zijn verwaarloosd;

2) participatie van de kant van de bevolking wordt zoveel mogelijk beperkt; Er wordt stilzwijgend van uitgegaan dat leken niet in staat zijn tot een beargumenteerd

oordeel over de risico's van kernenergie. Maatschappelijk verzet wordt geweten aan emoties, die eigen worden geacht aan de houding van de leek.

3) het beleid is er op gericht het veilig functioneren van centrales in de praktijk te demonstreren. Alleen op deze wijze wordt het mogelijk geacht dat emotionele weerstand plaats maakt voor acceptatie. Maatschappelijke weerstanden, waaronder bezwaren van deskundigen die er een ander dan het dominante standpunt op na houden, worden zo lang mogelijk genegeerd.

4) voorlichting is gebaseerd op de informatie van de kant van de (dominante groep) deskundigen. Informatie die daarmee in strijd is past niet binnen het voorlichtingsprogramma. Van voorlichting wordt in het algemeen evenwel niet veel verwacht, omdat het wantrouwen onder het publiek als een 'natuurlijk' gegeven wordt beschouwd.

Deze benadering bepaalde eenzijdig het beleid totdat in de jaren zeventig in veel landen publiek verzet op grote schaal de introductie van andere bestuurlijke benaderingen onafwendbaar maakte. Van de beleidstheorie die zich op deze benadering baseert laten zich een aantal onjuiste veronderstellingen met behulp van de resultaten van het hierboven aangehaalde psychologisch onderzoek ontzenuwen:

- Ten eerste blijken ook leken in staat een beargumenteerd standpunt tegenover kernenergie in te nemen, ondanks het feit dat zij niet altijd in staat zijn tot juiste risicoschattingen.

- Ten tweede blijken de redeneringen van deskundigen dikwijls, net als die van leken, voor een deel te berusten op subjectieve overwegingen.

- Ten derde blijken tegenstanders dikwijls niet over minder, soms zelfs over meer kennis te beschikken dan voorstanders en blijkt voorlichting geen gevolgen te hebben voor het standpunt van betrokkenen.

- Geheimzinnigheid en dwang werken verzet in de hand.

De marktbenadering.

Met name in de Verenigde Staten en Frankrijk suggereerden deskundigen de beperkingen van de technische benadering op te heffen met behulp van de marktbenadering. In deze landen stond niet zozeer het nationale beleid ter discussie, maar werd de aanleg van een nucleaire faciliteit steeds vaker vertraagd of verhinderd door lokale oppositie. Geconstateerd werd dat deze oppositie niet te wijten was aan het gebrek aan deskundigheid van de plaatselijke bevolking of aan een emotionele geaardheid van de leek. Veeleer was het verzet ingegeven door overwegingen die ook ten grondslag liggen aan bezwaren tegen de vestiging van andere als hinderlijk ervaren activiteiten, zoals industrieën, inrichtingen en gevangenissen. De marktbenadering beschouwt de vestiging van een kerncentrale kortom als een sociaal dilemma:

1) algemeen wordt erkend dat kerncentrales nuttig zijn, omdat zij een bijdrage leveren aan de algemene welvaart. Voor omwonenden brengen zij, naast economische voordelen, evenwel risico's en andere lasten met zich mee. Deze zijn per hoofd van de lokale bevolking groter dan de voordelen, die immers over de totale nationale populatie worden verdeeld.

2) Dit leidt bij de lokale bevolking tot een motivatie zich te verzetten, die groter is dan bij buitenstaanders om de kerncentrale te realiseren. Hardnekkig verzet heeft goede kans van slagen, omdat het wordt gevoed door het idee dat het onrechtvaardig is de lasten eenzijdig af te wentelen op de lokale gemeenschap.

3) Vanuit het oogpunt van het persoonlijk belang van de direkt betrokkenen is dit standpunt niet onredelijk. De oplossing voor hun probleem bestaat eruit de bevolking te compenseren voor de te ondervinden schade en overlast. Bijvoorbeeld door kortingen te geven op de electriciteitsrekening of door het bevorderen van de lokale werkgelegenheid.

De marktbenadering beschrijft een verschijnsel wat wel is aangeduid als het NIMBY-syndroom, wat staat voor "Not-in-MY-back-yard". Als theorie staat deze benadering sterker dan de technische benadering. Haar zwakte is dat zij ervan uit gaat dat mensen bereid zijn hun angst voor de risico's overboord te zetten in ruil voor (economische) voordelen. Bovendien bevat de marktbenadering een tegenstrijdigheid, waarmee in het beleid vaak onvoldoende rekening wordt gehouden: Zij impliceert een zekere deregulering van de besluitvorming; daardoor wordt het beleidsprobleem in wezen getransformeerd van een milieu- en veiligheidsprobleem in een economisch probleem. Omwonenden eisen meestal evenwel geen deregulering, maar bescherming door de overheid tegen risico's. Een aantal voorbeelden geeft aan dat mensen zich niet serieus genomen voelen, wanneer hun compensatie wordt geboden: zij herkennen hun zorgen niet terug in het beleid. Dit leidt ertoe dat hun vertrouwen in de overheid wordt

geschaad, omdat deze zich in hun ogen aan haar primaire verantwoordelijkheid onttrekt. De paradox van de marktbenadering schuilt hierin dat, wil de overheid aan deze bezwaren tegemoet komen, de vrijheid van onderhandelen over de hoogte van de compensatie door het stellen van voorwaarden en regels onvermijdelijk wordt beknot en daarmee de marktbenadering aan effectiviteit inboet.

De rechtvaardigheidsbenadering

De rechtvaardigheidsbenadering neemt, in tegenstelling tot de marktbenadering, niet het belang van de kleine lokale gemeenschap tot uitgangspunt, maar het algemeen belang. Zij gaat uit van een zo groot mogelijke spreiding van kosten en baten over regio's en sociale lagen van de bevolking, maar ook over generaties. Vanuit deze benadering is een der voornaamste oorzaken van weerstanden tegen risicodragende faciliteiten het feit dat de overheid geen eenduidig beleid voert. Gepleit wordt voor het hanteren van beginselen van verdelende rechtvaardigheid in de zin van Rawls (1974). Mensen hebben recht op een risicobeleid, dat gebaseerd is op eenduidige criteria. Het feit dat verschillende departementen en bestuurslagen er elk hun eigen uitgangspunten voor een goed beleid op na houden kan dit belemmeren. De argumentatie van de rechtvaardigheidsbenadering laat zich als volgt samenvatten:

1) Risico's zijn onvermijdelijk. Wanneer evenwel schade en overlast (bijvoorbeeld gezondheids- of psychische schade en schade aan het milieu) niet zijn te compenseren en bovendien dikwijls onzekerheden over het risico en zijn gevolgen bestaan, moet de uiterste terughoudendheid worden betracht bij de besluitvorming over kernenergie. Conform het algemene beginsel van verdelende rechtvaardigheid komt het erop aan een zo gering mogelijk risico te spreiden over een zo groot mogelijke groep.

2) Bij de spreiding van risico's dient rekening te worden gehouden met de spreiding van voor- en nadelen. Voorkomen moet worden dat nadelen en voordelen bij verschillende groepen zijn geconcentreerd. Dit leidt tot een alomvattende afweging van voordelen en risico's.

3) Het afwegingsproces vindt plaats middels een toetsing aan tevoren ontwikkelde, door de samenleving als juist beschouwde, criteria. Dit verschaft de besluitvorming een maatschappelijk draagvlak en geeft het publiek vertrouwen dat de besluiten niet het produkt zijn van de waan van de dag.

4) Maatschappelijke conflicten worden vaak versterkt als gevolg van het feit dat de rijksoverheid er niet in slaagt haar beleid op basis van eenduidige criteria te ontwikkelen. Daardoor ontstaat in verschillende sectoren ad-hoc beleid en treden spanningen op tussen het algemeen en het sectoraal belang.

Deze benadering gaat ervan uit dat het overheidsbeleid zich in het algemeen te weinig gelegen heeft laten liggen aan legitieme vragen als: Met hoeveel risico mag men mensen confronteren? Hoe dient de verdeling van risico's over groepen en generaties plaats te vinden? De beleving van risico's moet hierbij een rol spelen. Naarmate een beleid meer op basis van eenduidige rechtvaardigheidscriteria gestalte krijgt zal het maatschappelijk draagvlak voor het beleid groter zijn.

Eén aspect wordt in de rechtvaardigheidsbenadering evenwel onderbelicht. Welke procedure moet er worden gevolgd om eenduidige criteria vast te stellen? Wie bepaalt welk risico acceptabel is? Als 'informed consent' tot de uitgangspunten behoort, wie bepaalt de noodzakelijke omvang van de informatie? De zwakte van de rechtvaardigheidsbenadering vormt tevens een positief gewaardeerd element in ons democratische bestel, nl. de wenselijkheid dat verschillende overheidsdiensten tot op zekere hoogte uiteenlopende belangen verwoorden. Wanneer de rechtvaardigheidsbenadering niet wordt aangevuld met een benadering waarin aandacht wordt besteed aan de procedurele kant van de zaak, dreigt zij te verworden tot een technische benadering: Het oordeel over wat rechtvaardig is en niet wordt dan overgelaten aan deskundigen. Wanneer het probleem daarentegen wordt geacht ook andere dan alleen technische aspecten te omvatten dienen aanvullende procedures te worden gevonden om deze aspecten vast te stellen.

De participatiebenadering.

Het procedurele aspect krijgt vooral aandacht in de participatiebenadering. Deze benadering gaat ervan uit dat conflicten tussen overheid en burgers ontstaan wanneer de overheid het publiek onvoldoende serieus neemt. Een optimale bevolkingsparticipatie zal, volgens deze benadering, tot een beslissing leiden die niet alleen het grootste maatschappelijk draagvlak, maar ook de hoogste kwaliteit heeft:

1) Mensen zijn volgens deze benadering in beginsel in staat tot een rationeel, beargumenteerd oordeel over kernenergie. Dit wil niet zeggen dat hun oordeel altijd rationeel en beargumenteerd is. Naarmate hen meer de mogelijkheid tot participatie geboden wordt, zullen zij meer investeren in het formuleren van een beargumenteerd oordeel. De overheid moet hen dan wel als mondig mens erkennen.

2) Leken zijn in staat waardevolle informatie aan te dragen bij de signalering van milieuproblemen. Deze signalen worden eerder opgevangen naarmate bij de beleidsformulering naast specialisten ook generalisten betrokken zijn. Deze opvatting leidt tot een interdisciplinaire benadering van milieuproblemen door de overheid, in het geval van kernenergie bijvoorbeeld aandacht voor alle aspecten van het risico.

3) Participatie leidt tot de signalering van verschillende benaderingen en aspecten van het probleem. Dit impliceert de erkenning van het feit dat tussen overheid

en burgers vaak andere verwachtingen bestaan ten aanzien van de participatie zelf in termen van doel-middel relaties. Voor de overheid is participatie niet zelden een instrument dat bijdraagt tot vergroting van het maatschappelijk draagvlak, terwijl de participanten erop uit zijn de beslissing daadwerkelijk te beïnvloeden.

4) Participatie veronderstelt haast per definitie flexibiliteit bij de aanwending van diverse participatieinstrumenten, zoals informatiebijeenkomsten, contra-expertise, scientific mediation, het instellen van een gemeenschappelijke evaluatiecommissie enz. De vraag welke specifieke instrumenten moeten worden gekozen hangt af van het op elkaar inwerken van uiteenlopende zaken als

- het type beslissing (bijv. een strategische beslissing als wel of geen kerncentrales, of een meer tactische beslissing als de lokatiekeuze),
- de diversiteit aan participanten en probleemdefinities,
- de mate waarin partijen bereid zijn te onderhandelen, hetgeen weer samenhangt met
- het vertrouwen in elkaar en elkaars deskundigheid,
- de mate waarin wetenschappelijke deskundigheid vereist is om onzekerheden op een voor leken begrijpelijke wijze te expliciteren, enz.

De participatiebenadering mag dus niet zonder meer worden opgevat als een pleidooi voor directe democratie, bijvoorbeeld in de vorm van een referendum. Het is veeleer een pleidooi voor het aanboren van menselijke capaciteiten, waarvan verwacht wordt dat het leidt tot een kwalitatief betere beslissing. Dit mag in zijn algemeenheid wat utopistisch lijken, deze benadering wordt, waar het gaat om de beoordeling van kernenergie, niettemin gesteund door bevindingen uit psychologisch onderzoek. Over kernenergie hebben veel mensen een beargumenteerd oordeel, uit onderzoek naar het beleid inzake gevaarlijk afval blijkt dat in Nederland veel illegale stortplaatsen zijn aangewezen door leken (omwonenden, (ex)personeelsleden van de betrokken firma, enz). Niettemin is er, eveneens op basis van onderzoeksbevindingen, ook kritiek mogelijk op deze benadering. Zo blijken mensen lang niet altijd bereid te participeren (4). En indien deze bereidheid wel bestaat, wat is dan de garantie dat publieks-participatie ook werkelijk leidt tot een kwalitatief betere beslissing? De participatiebenadering onderschat de betekenis van het machtsverschil tussen verschillende groepen participanten: Naarmate mensen over minder middelen als kennis en geld beschikken loont participatie minder en dit leidt tot nonparticipatie, waardoor een kleine groep de kans krijgt zijn zin door te zetten. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als de participatieparadox. Het ligt voor de hand deze benadering aan te vullen met de rechtvaardigheidsbenadering die op haar beurt weer aanvulling van de

participatiebenadering behoeft. Komt deze aanvulling er niet, dan neigt de participatiebenadering ertoe een marktbenadering te worden.

3. De Nederlandse overheid.

Wanneer we het Nederlandse rijksoverheidsbeleid evalueren tegen de achtergrond van de hierboven geschetste benaderingen, dan worden twee problemen duidelijk. Ten eerste herkennen we de tegenstelling tussen de technische en de participatiebenadering in het beleid. Evenals in andere landen was ook in de Nederland de technische benadering lange tijd dominant. Dit was met name het geval in de jaren vijftig en zestig toen kernenergie nog geen maatschappelijke kwestie van betekenis was. In de jaren zeventig moest deze benadering, onder druk van de maatschappelijke weerstanden en niet in de laatste plaats dankzij de aanhoudende kritiek in kringen van deskundigen zelf, andere benaderingen naast zich dulden. Niettemin bleef de Nederlandse rijksoverheid tot in de jaren tachtig kernenergie beschouwen als een veilige en schone energiebron. Andere opvattingen vonden in het rijksbeleid weinig weerklank. Toch ontwikkelde zich gaandeweg een redelijke mate van openheid en ontstond enige aandacht voor de beleving van risico's (participatiebenadering). De tegenstellingen, die het Nederlandse beleid gekenmerken kunnen worden verklaard uit het feit, dat de technische en de participatiebenadering elkaar op wezenlijke punten tegenspreken. Een recent voorbeeld hiervan was de serie voorlichtingsavonden in het kader van de procedure om tot een lokatiekeuze voor nieuwe kerncentrales te komen. Terwijl vertegenwoordigers van de rijksoverheid mogelijke lokaties bezochten met de bedoeling het publiek te informeren, ontstond bij het publiek grote irritatie omdat het tijdens de bijeenkomsten niet de gelegenheid kreeg verlangens en behoeften kenbaar te maken. Met andere woorden de overheid trachtte, denkend vanuit de technische benadering te informeren, terwijl het publiek gelegenheid tot inspraak verwachtte en verlangde.

Naast de tegenstellingen als gevolg van het gelijktijdig hanteren van de technische en de participatiebenadering springt in het Nederlandse beleid vooral het uitstel in het oog. Het Ministerie van EZ heeft het beleid van de rijksoverheid tot dusver bepaald. Tegenover het pro-kernenergiestandpunt van dit departement tekent zich al jaren een stabiele meerderheid af die zich krachtig uitspreekt tegen de bouw van nieuwe kerncentrales. Weliswaar heeft deze meerderheid haar standpunt slechts beperkt ingang kunnen doen vinden in het rijksbeleid, maar lokale en regionale bestuurders kunnen niet om het massale karakter van de weerstanden heen. Dat het in Nederland tot dusver niet tot de bouw van nieuwe kerncentrales is gekomen vindt zijn oorzaak voor een belangrijk deel in het feit dat de massale tegenstand onder het publiek tot uiting komt in

de houding van lokale en provinciale besturen. Elke beslissing over de bouw van nieuwe kerncentrales zal rekening hebben te houden met de weerstanden op het niveau van lagere overheden.

Wanneer de regering na de huidige periode van uitstel alsnog zou besluiten kerncentrales te bouwen, wat zouden hiervan de bestuurlijke consequenties zijn? De recente ervaring met het zoeken van een locatie voor de opslag radio-actief afval en de informatieavonden rond de voorgestelde locaties voor nieuwe kerncentrales wijzen in de richting van een strategie die leunt op een combinatie van de technische met de marktbenadering. Dat wil zeggen: de locatiebeslissing neemt feitelijk de plaats in van de strategische keuzebeslissing, alles hangt af van de vraag of een willige locatie wordt gevonden. Het is te veronderstellen dat, gewild of ongewild, bij de selectie van de locaties een rol zal spelen in hoeverre locaties gevoelig zijn voor de economische voordelen. Maar het is de vraag of zo'n aanpak kans heeft van slagen. Nederland is waarschijnlijk te klein om de locatiekeuzebeslissing los te zien van de beslissing wel of niet te bouwen. Het verzet tegen de strategische beslissing zal zich richten op de locatie. De weerstand zal derhalve geen lokaal, zoals de marktbenadering veronderstelt, maar een nationaal karakter dragen. In deze situatie zal de marktbenadering mogelijk zelfs een boemerangeffect teweeg brengen. Het vertrouwen in de overheid, met name haar bereidheid op te komen voor het milieu- en veiligheidsbelang, zal worden ondermijnd. Vast staat dat de schade, met name bestuurlijk gezien, omvangrijk zal zijn en het succes twijfelachtig. De marktbenadering moet in de Nederlandse context dan ook worden ontraden.

Het probleem voor de Nederlandse rijksoverheid is, gegeven de huidige situatie, niet in de eerste plaats de massale weerstand tegen de bouw van nieuwe kerncentrales. Centraal staat het perspectief van een maatschappelijk draagvlak onder een milieubeleid dat van de samenleving als geheel maar ongetwijfeld ook van individuen offers vraagt. In dit verband lijkt een ander probleem voor de Nederlandse rijksoverheid urgenter te zijn, zeker met het oog op de lange termijn. Binnen de breed geschakeerde groepering die zich keert tegen de bouw van nieuwe kerncentrales bestaat een matig vertrouwen in de overheid. De rijksoverheid wordt, ondanks het uitstel van de beslissing, algemeen beschouwd als partij in het maatschappelijk conflict. Het verdient aanbeveling er rekening mee te houden dat de besluitvorming over kernenergie en het daaruit voortvloeiende geloofwaardigheid van de overheid implicatie heeft voor de geloofwaardigheid van de overheidsbeleid op andere milieuonderwerpen. Het verdient daarom aanbeveling het huidige uitstel te benutten om dat vertrouwen te vergroten. Dit geldt temeer daar ook andere risicodragende technologieën naar het zich

laat aanzien tot dezelfde typen beargumenteerde weerstanden aanleiding kunnen geven als de kernenergie. Hierbij valt onder meer te denken aan de (lokale) problemen rond verontreinigde grond en aan de introductie van kleinschalige experimenten met genetisch gemanipuleerde gewassen in de nabije toekomst.

Om de geloofwaardigheid van de rijksoverheid met betrekking tot het milieubeleid te verhogen lijkt een nieuwe participatieprocedure rond de bouw van kerncentrales niet het meest voor de hand liggende instrument op de korte termijn. In dit verband is van belang dat de Maatschappelijke Diskussie Energiebeleid in de ogen van velen niet heeft geleid tot een besluitvorming, waarin de uiteenlopende informatie op adequate wijze is benut. De bevindingen die hierboven zijn gepresenteerd wijzen veeleer op de noodzaak een poging te doen om de rechtvaardigheidsbenadering in het Nederlandse rijksbeleid verder te concretiseren. Daarmee is niet gezegd dat deze benadering in het beleid tot dusver ontbroken heeft. Ten aanzien van de normstelling met betrekking tot de technische risico's heeft zij stellig een rol gespeeld. Maar deze benadering behandelt de problematiek niet uitsluitend in technische zin. De huidige uitstelperiode zou kunnen worden benut om overeenstemming te bereiken over een te volgen, in brede kring "rechtvaardig" geachte, besluitvormingsprocedure. Juist vanuit het oogpunt van de rechtvaardigheidsbenadering is het noodzakelijk hiermee niet te wachten totdat de besluitvorming op stapel staat. In combinatie met de participatiebenadering wijst de rechtvaardigheidsbenadering op de noodzaak de procedure aan zodanige voorwaarden te binden dat de uitkomst in brede kring als optimaal wordt beschouwd. Over hoe dit concreet vorm te geven zullen hieronder enige aanbevelingen worden gedaan.

4. Conclusies en aanbevelingen.

Uit het bovenstaande kan een aantal conclusies worden getrokken die tevens de basis vormen voor aanbevelingen omtrent het bestuurlijk vormgeven van het te voeren beleid:

1) Sinds 1986 bestaat in Nederland een stabiele meerderheid (85%) tegen de bouw van nieuwe kerncentrales. Het voornaamste argument is de verwachting van en de angst voor een nucleaire ramp. De attitudes van de tegenstanders van nieuwe centrales zijn betrekkelijk diep geworteld en stabiel. Het ziet er niet naar uit dat onder de huidige omstandigheden in de naaste toekomst een maatschappelijk draagvlak voor nieuwe kerncentrales in Nederland zal ontstaan.

2) De argumenten voor en tegen kernenergie zijn op dit moment in Nederland, ook onder het publiek redelijk goed bekend. De enige situatie waarin naar verwachting een maatschappelijk draagvlak voor nieuwe kerncentrales kan ontstaan betreft het opkomen van argumenten die voor zowel voor als tegenstanders nieuw zijn,

bijvoorbeeld verhoging van de veiligheid door technische vernieuwing of een toenemende CO2 problematiek.

3) Lagere overheden hebben in het verleden een belangrijke rol gespeeld in het verzet tegen de bouw van nieuwe kerncentrales. Daarmee hebben zij zich tot tolk gemaakt van de weerstanden op lokaal en regionaal nivo. Mede hierdoor zal het ook in de naaste toekomst uiterst moeilijk zijn om een besluit tot bouwen te implementeren.

4) Onder de tegenstanders van nieuwe kerncentrales lijkt een matig vertrouwen te bestaan in de rijksoverheid als geloofwaardige informatiebron. In het algemeen wordt de rijksoverheid beschouwd als partij in het maatschappelijk conflict. Het beleid van de Nederlandse rijksoverheid wordt gekenmerkt door de tegenstelling tussen de technische en de participatiebenadering. Hierdoor is naar de mening van velen niet alle relevante informatie op een goede wijze gebruikt in het beleid.

4. Gebrek aan geloofwaardigheid van de rijksoverheid wordt (gezien 2, 3 en 4) in de hand gewerkt door twee factoren,: Ten eerste houdt de overheid volgens een meerderheid van de bevolking onvoldoende rekening met gevoelens van onveiligheid. Ten tweede komt zij tegelijkertijd onvoldoende duidelijk en besluitvaardig over. Dit kan op termijn een probleem vormen, gezien de noodzaak van een breed maatschappelijk draagvlak onder het milieubeleid. Hierbij dient in aanmerking genomen dat de risicoproblematiek zich ook op andere terreinen dan de kernenergie zou kunnen voordoen (chemisch afval en kleinschalige experimenten met genetisch gemanipuleerde gewassen).

Op grond van deze conclusies is een aantal aanbevelingen te formuleren. Eerst formuleren we enkele algemene aanbevelingen, vervolgens een aantal meer specifieke, toegespitst op verschillende beslissingen en bestuurlijke trajecten.

Algemene aanbevelingen.

1. De eerste en meest algemene aanbeveling luidt het vergroten van het vertrouwen in de overheid en de geloofwaardigheid van het beleid inzake de kernenergie. Er zijn voldoende redenen aanwezig om aan te nemen dat op deze wijze een begin gemaakt kan worden met het creëren van een maatschappelijk draagvlak.

2. Het streven naar een breed maatschappelijk draagvlak dient een van de beleidsuitgangspunten te zijn. Dit impliceert dat de rijksoverheid de indruk weet weg te nemen dat zij hoe dan ook uiteindelijk streeft naar nieuwe kerncentrales. We constateerden immers dat die indruk bestaat hoewel formeel gesproken een besluit tot niet bouwen tot de mogelijkheden behoort. Het wegnemen van deze indruk zal niet

leiden tot meer acceptatie van kerncentrales, maar dat zou ook niet het doel van het huidige beleid moeten zijn.

3. Herstel van het maatschappelijk draagvlak veronderstelt een zodanige bestuurlijke vormgeving van het beleid dat bestaande procedures voor bevolkingsparticipatie worden aangevuld met elementen uit de rechtvaardigheidsbenadering.

De onderstaande aanbevelingen zijn erop gericht een grotere inbreng van de rechtvaardigheidsbenadering in het beleid te concretiseren. Eerst worden enkele eisen behandeld die aan het uiteindelijke besluit gesteld moeten worden. Vervolgens wordt ingegaan op wat als een rechtvaardige besluitvormingsprocedure geduid kan worden, d.w.z. de procedure voorafgaande aan en volgend op het te nemen besluit.

Aanbevelingen met betrekking tot het te nemen besluit.

Ten aanzien van het te nemen besluit zijn de volgende aanbevelingen op hun plaats.

1) De beslissing die uiteindelijk genomen wordt moet **duidelijk** zijn. Dit sluit geenszins andere beslissingen dan een eenduidig "ja" of een eenduidig "nee" uit. Indien er tot een ja-mits of een nee-tenzij wordt besloten -en eventueel in de huidige periode van uitstel naar wordt toegewerkt- moet evenwel duidelijk worden omschreven **onder welke condities** er uiteindelijk wel of niet gebouwd gaat worden.

2) De beslissing moet **uitvoerbaar** zijn. Dit betekent dat het maatschappelijk draagvlak in ogenschouw moet worden genomen. Daarbij dient bedacht dat provinciale en lokale bestuurders geneigd zullen zijn om de standpunten van hun "achterban" te vertolken tegenover het rijksbeleid. Zelfs in het geval, dat een lokatie bereid wordt gevonden, moet verzet op nationale schaal worden verwacht.

3) Over de wijze waarop uitgangspunten betreffende het milieu, de veiligheids- en gezondheidsrisico's alsmede de risicobeleving in het besluit een rol spelen dient vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te bestaan.

Geconstateerd kan worden dat de besluitvorming tot dusver niet aan deze, hoewel betrekkelijk vanzelfsprekende, eisen heeft voldaan.

Aanbevelingen met betrekking tot een rechtvaardige besluitvormingsprocedure.

Ondanks het feit dat recent wederom tot uitstel van de beslissing is besloten is de besluitvorming over de bouw van nieuwe kerncentrales niet gestaakt. Het traject waarop de besluitvorming zich thans bevindt is de afronding van de herbezinning. De studies die in het kader van de herbezinning zijn verricht zijn afgerond en ter advies

voorgelegd aan diverse organen, zoals de AER, de GR, de CRV en de TCB. Deze organen brengen over de verschillende studies advies uit aan de desbetreffende bewindspersonen. Ten aanzien van sommige studies, bijvoorbeeld naar de omgevingseffecten en de ongevallenbestrijding, is dit de minister van VROM. Ten aanzien van de beoordeling van andere studies, zoals die naar de interne veiligheid van kernenergiecentrales, mag aangenomen worden dat de minister van VROM een medeverantwoordelijkheid bezit.

De eerste aanbeveling luidt

1) de afronding van de herbezinning te benutten om de rechtvaardigheidsbenadering in het beleid verder te concretiseren dan tot dusverre het geval is geweest. Wellicht is dit mogelijk door na te gaan hoe de herbezinningsstudies moeten worden gebruikt. In concreto zijn hierbij de volgende kwesties aan de orde:

-a- Te bevorderen dat de bevindingen van de studies en met name de daarop gebaseerde argumenten voor of tegen nieuwe kerncentrales voor het Nederlands publiek inzichtelijk worden. Met behulp van bestaande methodes als 'citizencourts' en 'scientific mediation' kan worden bepaald welke argumenten als nieuw en als valide kunnen worden beschouwd. Tevens kan worden bepaald over welke punten vooralsnog onzekerheid bestaat.

-b- Te beoordelen of het wenselijk is alsnog andere dan de reeds ingeschakelde adviesorganen en groeperingen om een oordeel te vragen, bijvoorbeeld ten dienste van de onder a geformuleerde doelstelling de inzichtelijkheid voor het publiek te vergroten. Zo ja, welke instanties en groeperingen zouden hiervoor in aanmerking komen?

-c- Te bepalen op welke wijze er een toetsing plaats zal vinden van de bevindingen uit de herbezinningsstudies en de daaromtrent uitgebrachte adviezen aan de resultaten van de deelstudies uit het ELMI-project. Is het wenselijk deze studies openbaar te maken en zo ja, op welk tijdstip?

2) De herbezinningsoperatie wordt afgerond met een inhoudelijke principebeslissing. Vanuit het oogpunt van de bevordering van het maatschappelijk draagvlak is de meest voor de hand liggende beslissing een nee-tenzij. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de argumenten voor- en tegen bekend zijn. De houding van het publiek, zo suggereert ook uit het onderzoek, lijkt voorlopig wel vast te liggen. Er zal naar verwachting alleen dan verandering optreden in de houding van de meerderheid van de Nederlandse bevolking, indien er werkelijk nieuwe argumenten, met name over het veiligheidsaspect, op tafel komen die de bouw van nieuwe kerncentrales rechtvaardigen. Hier zit dan ook het tenzij. De regering en Kamer besluiten af te zien van de bouw van nieuwe centrales, tenzij er nieuwe argumenten aanleiding geven dit standpunt te herzien. De overheid komt hierdoor in een minder geprofileerde positie. Deze optie

impliceert dat in het SEV'91 geen extra ruimte voor nucleair vermogen wordt ingecalculeerd. Niettemin staat het voorstanders van nieuwe kerncentrales vrij om nieuwe argumenten aan te dragen. De geloofwaardigheid van het milieu- en veiligheidsbeleid van de rijksoverheid zelf zal hiervan niet te lijden hebben. Vanuit bestuurlijk oogpunt lijkt dit dan ook de beste optie.

3) Wanneer nieuwe argumenten boven tafel komen volgt een positieve principebeslissing, gevolgd door een opnemen van nucleair vermogen in het SEV'96. Deze beslissing laat zich omschrijven als een ja-mits. Het kabinet stelt de kamer voor over te gaan tot de bouw van nieuwe kerncentrales mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Tot deze voorwaarden zou moeten behoren dat er slechts gebouwd zal worden indien hiervoor een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat. Dit blijkt gedurende de procedures rond de vaststelling van het SEV, de PKB en MER.

Literatuurverwijzingen

- (1) Midden, C.J.H. *Individu en grootschalige technologie*. Dissertatie, Leiden, 1986.
- (2) Midden, C.J.H., Daamen, D.D.L. en Verplanken, B. Public reactions to large-scale energy technologies. In: *Proceedings 13th World Energy Conference*, section 1.2.1.6., Cannes, France, 1987.
- (3) Verplanken, B. *Effecten van Tsjernobyl op oordelen over kernenergie*, Extern rapport Werkgroep Energie en Milieuonderzoek, R.U. Leiden, 1988
- (4) Midden, C.J.H., Daamen, D.D.L. en Verplanken, B. *De beleving van energierisico's: een landelijk onderzoek naar veronderstellingen, attitudes, normen en gedragingen met betrekking tot het opwekken van electriciteit met kolen, uraan en wind..* Extern rapport Energie Studie Centrum, ESC-26, E.C.N., Petten, 1983 (eveneens uitgegeven door het Ministerie van VROM).
- (5) Eiser, J.R. & Van der Pligt, J. Beliefs and values in the nuclear debate. *Journal of Applied Social Psychology*, 1979, Vol.9, 6, 524-536.
- (6) Renn, O. *Man, technology and risk*. Report of the Nuclear Research Centre Jülich, 1981 (Jül-Spez-115).
- (7) Midden, C.J.H. & B. Verplanken, *Houdingen tegenover kernenergie en kolen, een longitudinaal onderzoek*, in voorbereiding.
- (8) Midden, C.J.H., Daamen, D.D.L., van der Lans, I.A. & Verplanken, B. *Voorlichting over straling, evaluatie van een massamediale campagne*. Extern rapport Werkgroep Energie en Milieuonderzoek, 1988. Ook gepubliceerd in de reeks Milieubeheer, Ministerie VROM.

- (9) Kasperson, R.E. Six Propositions on Public Participation and Their Relevance for Risk Communication. *Risk Analysis*, Vol. 6, nr 3, 1986.
- (10) Vander Pligt, J., R.J. Eiser & R. Spears, Public attitudes to nuclear energy, *Energy Policy*, 1984, 302-305.
- (11) Ester, P., van der Linden, J. & Vander Pligt, J., *Intermediair*, 1982, 18e jaargang, 23-29.
- (12) Carnes, S.A., Copenhaver, E.D. & Reed, J.H. *Incentives and the siting of radioactive waste facilities*. Oakridge National Laboratory, Oakridge, Tennessee. 1982.
- (13) Hisschemöller, M. & Midden, C.J.H. Technological risk, policy theories and public perception, the case of siting nuclear waste. Te verschijnen in: Vlek, Ch. and Cvetkovitch, G. *Social decision methodology for technological projects*. North Holland Publishing Company, in druk.
- (13a) Hisschemöller, M. & Midden, C.J.H. Policy strategies in siting hazardous waste management facilities. In: Post, R. & Wacks, M.E. *Proceedings of the International Conference Waste Management '86*, 3-6 March, 1986, Tucson, Verenigde Staten. vol. 1, 179-185.
- (14) Kasperson, Berk, G., Pijawka, D., Sharaf, A.B. Wood, J. Public opposition to nuclear energy: retrospect and prospect. *Science, Technology & Human Values*, 1980, Vol. 5, nr 31



Publikatie van:
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Centrale Directie Voorlichting
en Externe Betrekkingen,
Van Alkemadeaan 85,
2597 AC 's-Gravenhage

VROM 00346/8-90
2990/62
ISBN 90 346 2309 2

