

Milieu-waardering, overlegdemocratie en openbare besluitvormingsorganen¹

MICHAEL JACOBS

Met dank voor de commentaren bij een eerdere versie door Simon Bilsborough, John Cameron, Marc Carter, Robyn Eckersley, Jacqui Burgess, Jack Knetsch, Michael Lockwood, John Mulberg, Mark Peacock, Colin Price, Peter Soderbaum en Clive Spash. Geen van hen is echter verantwoordelijk voor eventueel resterende fouten.

Inleiding

Kosten-batenanalyse (KBA) en haar aanvullende praktijk van milieu-waardering (MW) werden onder meer reeds bekritiseerd op ethische, technische en praktisch-politieke gronden. Met dit artikel willen we enkele betere en meer geschikte besluitvormingondersteunende organen suggereren om eventueel bij openbare leefmilieupolitiek te gebruiken. Deze suggesties zijn gebaseerd op een kritiek van de normatieve politieke theorie die de grondslag vormt voor KBA en MW, en op de beschrijving van een meer geschikte theorie van sociale keuze.

Openbare Goederen

De meeste aspecten van het leefmilieu die voor beleidspolitiek in aanmerking komen zijn publieke (of openbare) goederen in drie betekenissen². De

¹ Dit artikel is gepubliceerd in John Foster (ed), *Valuing Nature*, 1995, London, Routledge.

² Sommige openbare goederen zijn *tevens* private goederen, in de zin dat ze privaat bezit zijn én commercieel worden beheerd. Vele gebieden met natuurlijke habitats en landschappen (bossen, moerasland en zo meer) horen thuis in deze categorie. Veel van hun *leefmilieu*-waarde ligt echter in hun openbaar-goed-karakter: om die reden worden zij onderworpen aan beleidspolitiek en niet gewoon overgelaten aan de markt.

standaard-economische betekenis stelt dat zij collectief worden gebruikt en on(ver)deelbaar zijn. Ik deel het genot dat ik haal uit het landschap of uit zuivere lucht (bijvoorbeeld) met anderen; die zaken kunnen over het algemeen niet exclusief voor mij te koop worden gesteld. Een evident gevolg hiervan (dat door economen ook reeds lang wordt onderkend) is dat de totale waarde van dergelijke goederen niet zomaar een optelsom kan zijn van de private waardering die elke persoon daar afzonderlijk zou aan geven. Private waarderingen zullen afhangen van zowel de waarderingen van andere mensen, als – wegens het ‘zwartrijders’probleem – van het mechanisme waarlangs het goed zal worden geleverd. Maar in deze context is het interessantste gevolg dat individueel gedrag tegenover milieugoederen externe effecten vertoont. Als ik het landschap schaad, of als ik schade die eraan wordt toegebracht mijn steun geef, dan heeft dit gevolgen voor andere mensen op een manier die het beschadigen van mijn eigen bezittingen (die private goederen zijn) niet heeft.

Je zou het veroorzaken van dergelijke negatieve externe effecten kunnen voorstellen als een zaak die anderen niet eenvoudigweg aanbelangt, maar (omdat het hen schade berokkent), als iets ronduit verkeerd. Maar milieu-beschadiging kan als verkeerd worden beschouwd, zelfs als ze anderen niet specifiek schaad. Dit is zo omdat – zo zou je het toch kunnen aanvoelen – het milieu intrinsieke waarde heeft, of omdat levende dingen rechten hebben, enz.

Voor vele mensen is het leefmilieu een openbaar goed in deze tweede betekenis: het is een voorwerp van ethisch belang. Dat wil zeggen: over wat ermee gedaan wordt kan gediscussieerd worden; niet gewoon in termen van kosten en baten (of het nu private of openbare zijn), maar van juist of verkeerd. Beslissingen in het openbaar beleid hieromtrent horen daarom thuis in dezelfde categorie als beslissingen omtrent (zeg maar) de doodstraf of racisme. Dit maakt van het leefmilieu een *openbaar* goed, omdat ethiek een kwestie is van argumenten, en om te argumenteren hebben we een openbare arena nodig. Stel om hier een beter inzicht in te krijgen, openbare goederen eens in tegenstelling tot private. Private goederen zijn over het algemeen niet ethisch van aard. Of je nu tomaten koopt of wortelen, déze sofa of een andere, is een zaak van persoonlijke voorkeur; niet, toch niet over het algemeen, een ethische kwestie.³ Het zijn daarom in de grond mijn eigen zaken niet. De meeste mensen aanvaarden dat zulke voorkeuren – als er geen externe effecten meespelen, en geen ethische gevolgen – niet kunnen worden aangevochten; zij zouden moeten worden overgelaten aan het individu.⁴ Maar als er ethiek komt bij kijken – zoals

.....

³ Natuurlijk kan je het zo bekijken dat de externe effecten van private goederen – het gebruik van energie-intensieve serres om tomaten te kweken bijvoorbeeld – ethische problemen opwerpen, vermits dergelijke externaliteiten andere mensen nadeel kunnen berokkenen. ‘Ethisch consumentisme’ is nu juist een poging om privé-consumptie tot een morele keuze te maken, door de impact van productieprocessen op de arbeiders, lokale gemeenschappen en het leefmilieu te benadrukken. In deze zin worden private goederen in openbare goederen omgezet.

⁴ Dit betekent nog niet dat ze onbetwistbaar zijn in termen van uw eigen welzijn. Ik kan u zeker zeggen dat de aankoop van een nieuwe sofa u niet gelukkiger zal maken, en ik kan gelijk hebben. Maar de grond voor mijn tussenkomst is het aanvoeren van mijn superieure inzicht in uw psycho-sociale aard, en niet een beroep op ethische waarden. Dit is een interpersoonlijke, niet een werkelijk ‘publieke’ discussie.

wanneer er externe effecten meespelen – dan *zijn* jouw voorkeuren mijn zaken. Jouw voorkeuren verkeerd noemen betekent impliciet: ze in de openbare arena brengen voor een publiek debat.

De derde en meest subtiele zin waarin het leefmilieu een openbaar goed is, is dat het een aspect is van het gemeenschappelijk goed (Jacobs 1995b). Dat betekent: onderdelen van de natuurlijke wereld die worden gewaardeerd, worden in brede kringen beschouwd als samenlevingsgoederen, wat de voordelen die ze aan individuen opleveren overstijgt. De samenleving verbetert als ze hen bezit, zelfs al is het aantal mensen dat er op private wijze baat bij heeft zeer klein.

Het concept van bestaanswaarde – ontdaan van de gebruikelijke vooronderstelling dat zij gewoon een uitdrukking is van voordeel t.o.v. de waarderende persoon – weerspiegelt het idee van het gemeenschappelijk goed. De meeste mensen voelen aan dat er dingen zijn die zouden moeten bestaan, en zelfs openbaar moeten worden ondersteund, ook al hebben zij er als individuen zélf geen specifiek voordeel van te verwachten. Bijvoorbeeld: de meeste mensen willen dat kunstgalerijen en musea bestaan, en betalen vrolijk belastingen om ze te onderhouden, zelfs als ze er persoonlijk nooit een voet binnenzetten. Slechts weinigen zouden een televisienetwerk wensen dat alleen maar spelprogramma's, soaps en sport uitzendt, zelfs al is dit het enige dat ze zelf graag zien: ze willen dat *Panorama*, *Martin Chuzzlewit* en Channel 4 bestaan, onafhankelijk van hun eigen kijkvoorkeur. Musea, kunstgalerijen en 'kwaliteits'televisieprogramma's scheppen een rijkdom en verscheidenheid aan cultuur en informatie die bijdragen tot een betere samenleving. Ik vermoed dat veel mensen hetzelfde voelen over kerken. Ze zullen er misschien zelf niet binnenkomen, maar ze zouden toch niet in een samenleving willen leven waarin er geen waren.

Politieke theorie van de kosten-batenanalyse

Vanuit het gezichtspunt van de politieke theorie is het hoofdprobleem met KBA en MW dat ze berusten op de vooronderstelling dat een model, dat misschien geschikt is, en in elk geval veelvuldig gebruikt wordt, voor *private goederen*, ook kan toegepast worden voor openbare.

Ruim genomen heeft de normatieve politieke theorie waarvan je zou kunnen stellen dat KBA en MW erin geworteld zijn, vier hoofdaxioma's:

1. In hun sociaal gedrag kunnen menselijke wezens worden voorgesteld als afzonderlijke, autonome individuen die hun voorkeuren zoeken te vervullen.
2. Deze voorkeuren zijn van buitenaf bepaald en kunnen ethisch niet in vraag gesteld worden.
3. Het is de rol van sociale keuze-organen deze voorkeuren te ontdekken en te groeperen, om zo de algemene voorkeur van de gemeenschap te geven.
4. De optimale openbare beslissing is die welke de totale voorkeurvervulling (baat over kost) van alle individuen maximaliseert.

In de praktijk zouden de meeste voorstanders van KBA hoofdaxioma 4 wijzigen. Zij zouden toestaan dat ook andere waarden en overwegingen de eindbeslissing die door de politici wordt genomen op legitieme wijze beïnvloeden. Sterker nog: sommigen zouden ontkennen dat KBA en MW deze politieke theorie zelfs maar *vereisen*. Ik zal hieronder op deze twee argumenten terugkomen. Maar als een brede beschrijving van de *funderende* theorie van deze technieken lijkt deze mij toch redelijk aanvaardbaar.

Deze politieke theorie is afgeleid van een model van private keuzen in markten. In markten handelen individuen – het merendeel van de tijd toch – om hun voorkeuren te vervullen binnen de perken van budget en productie. Het effect van de markt is deze voorkeuren te ontdekken en samen te brengen en, (gegeven verschillende vooronderstellingen rond competitie), het resultaat wordt dan geacht de maximalisering te zijn van voorkeurvervulling.

Milieueconomen toonden al snel aan dat dit model niet alle niet-op-het-eigenbelang-gerichte motivaties uitsluit. Binnen hun voorkeuren kunnen mensen bezorgdheid voor andere mensen, of voor volgende generaties, voor verdelende rechtvaardigheid, voor de intrinsieke waarde van de natuur, en zelfs bezorgdheid voor het gemeenschappelijk goed (uitgedrukt als existentiële waarden) meerekenen. Dit model belichaamt deze motivaties door ze in types van 'voorkeur' om te zetten, en door mensen te vragen deze voorkeuren uit te drukken onder de vorm van private keuze. Het doel van contingente (bijbehorende) waardering is deze private keuzen zo uit te drukken dat ze met dezelfde maatstaf meetbaar (of 'commensurabel') kunnen worden gemaakt, in een kosten-baten-analyse, waarbij andere private keuzen worden uitgedrukt via actuele of toeschrijfbare markten.

Private keuze en openbare keuze

In deze zin kunnen we spreken van contingente waardering en markten als types van *waarde-uitdrukken organen*: zij zijn arena's of mechanismen langswaar mensen de verschillende waarden die zij aan verschillende goederen toedichten kunnen uitdrukken. In het algemeen gesproken zouden we kunnen aannemen dat deze twee organen geschikt zijn voor de waardering van private goederen; dat wil zeggen: goederen die mensen individueel consumeren en die in essentie private voordelen opleveren. In zulke organen geven afzonderlijk optredende individuen hun eigen geld (reëel of hypothetisch) uit aan goederen die hen voordeel opbrengen. De keuzen die zij maken kunnen beschouwd worden als een plausibele voorstelling van de waarde die zij hechten aan de goederen in kwestie.

Waar het, uiteraard, op aankomt bij 'MW in KBA', is om waarden voor openbare goederen te vinden, niet voor private. In die context is gebruikmaken van deze waarderingorganen in essentie: keuzen rond openbare goederen behandelen alsof ze keuzen waren rond private goederen. Maar het probleem

hierbij is dat deze soorten keuzen kwalitatief verschillend zijn, en dat die verschillen door deze organen niet goed worden opgevangen.

Het voornaamste verschil heeft te maken met het referentiekader dat mensen gebruiken wanneer ze keuzen maken betreffende openbare goederen. Zoals we reeds zagen hebben zulke goederen externe effecten en zijn zij het voorwerp van ethische bevraging, en in vele gevallen zijn ze zélf aspecten van het 'gemeenschappelijke goed'; zij worden met andere woorden geacht een waarde te hebben voor de samenleving die de waarde welke zij aan individuen opleveren overstijgt.

Daarom zullen mensen die openbare goederen gaan waarderen meestal niet de vraag stellen: "hoeveel is mij dit waard?" Dit is een geschikte vraag voor private goederen, omdat dan de gevolgen van de keuze enkel mijzelf treffen. In het geval van openbare goederen echter, zijn de gevolgen niet enkel – ja zelfs niet in de eerste plaats – voor mij. Ze overkomen anderen, de samenleving in het algemeen, en ze doen vragen van juist of verkeerd rijzen. In deze context zullen vele mensen hun eigen persoonlijke belang in de kwestie als relatief onbelangrijk beschouwen, vooral als het gering is in vergelijking met de andere belangen die op het spel staan. Ze zullen het goed vanuit een breder perspectief proberen te waarderen, rekening houdend met de belangen van andere mensen, hun eigen ethische waarden en hun opvattingen over wat 'goed is voor de samenleving in haar geheel'. In die zin zullen zij niet als een private 'consument' maar als een 'burger' optreden (Sagoff, 1988). De vraag die zij stellen is niet "hoeveel is mij dit waard?" maar "wat moet hier gebeuren?" of "wat zou de gemeenschap moeten doen?"

Nu is het persoonlijke gezichtspunt van een individu – win of verlies ik hierbij? – uiteraard een relevant feit bij het beantwoorden van deze vraag. Natuurlijk zal hun oordeel over het openbaar goed of over de ethiek van de zaak daardoor beïnvloed kunnen worden (bijvoorbeeld, als ze geloven dat hun rechten geschaad werden). Maar het is niet het enige relevante feit; en in sommige gevallen kan het zelfs een eerder onbetekenende overweging zijn. Persoonlijk kan ik misschien geen specifieke bruikbaarheid zien in een zeldzame moerasland-habitat, en er een weg doorheen leggen zou mijn reistijd dagelijks met twintig minuten kunnen inkorten. De weg verleggen om de habitat te ontzien zou 10 minuten van mijn tijds winst kunnen afknabbelen, en mijn belastingbrief met 20 £ verhogen. Als die habitat een privaat goed was, dan is het haast zeker dat ik zou zeggen dat het geen 20 £ en 10 minuten tijdverlies per dag waard is. Maar het is geen privaat goed, het is een openbaar goed; en daarom komen er andere motivaties meespelen. En feitelijk wegen die een stuk zwaarder dan deze persoonlijke overwegingen: door de vaststelling dat meer huizen zullen vernietigd worden door het voorgestelde tracé dan door het voorhanden zijnde alternatieve (extern effect argument), door mijn visie dat biodiversiteit intrinsieke waarde heeft (ethisch argument), en door mijn geloof dat het niet goed zou zijn voor de gemeenschap noch voor onze cultuur als we toelieten dat nóg een zeldzame habitat verloren zou gaan (gemeenschappelijk goed argument).

Het is belangrijk hier een onderscheid te maken tussen positieve en normatieve claims. Er is in feite overweldigend bewijs voor dat vele mensen een breder perspectief innemen wanneer ze milieu-openbaar goed in overweging nemen (Vadnjaj and O'Connor 1994, Clark and Burgess 1994, Blamey 1994b). Dit wordt ondersteund door studies rond opinievorming bij andere openbare aangelegenheden en in het stemgedrag (Sears and Funk 1991). Maar waarschijnlijk zal wel niet iedereen milieukwesties op dezelfde manier benaderen, en er kan in elk geval niet van uitgegaan worden dat zij dit doen. Alleszins, stemgedrag, tenminste toch in Groot-Brittannië over de laatste twintig jaar, lijkt het vereiste bewijsmateriaal hiervoor niet te leveren: privaat eigenbelang, eerder dan het openbaar goed, lijkt de doorslag gegeven te hebben bij de stemkeuze die vele mensen hebben gemaakt.

Maar het feit dat mensen niet altijd kiezen voor het openbaar goed is nog geen argument tegen de normatieve claim dat ze dit *zouden moeten* doen; dat nadenken over openbare goederen vanuit een 'burger'perspectief nu net dát is waarrond lidmaatschap van een politieke gemeenschap – burgerschap – in de eerste plaats zou moeten draaien. Kosten-batenanalyse is gegrondvest op de normatieve theorie dat beleidsbeslissingen zouden moeten gemaakt worden op basis van het samenvoegen van private, zélf op voorkeur gebaseerde keuzen. De alternatieve theorie die hier wordt aangehangen luidt dat beleidsbeslissingen zouden moeten gemaakt worden op basis van een opvatting over het openbaar goed, die logisch losstaat van de verzameling van individuele private baten en kosten. Het openbaar goed omvat het overwegen van externe effecten, van ethische principes en van het gemeenschappelijk goed.

Contingente Waardering⁵ als een waarde-uitdrukken- de instelling

Ik zal zo meteen terugkeren naar de positieve claim over hoe mensen zich in werkelijkheid gedragen. Voor de normatieve theorie is de cruciale vraag hoe over 'het openbaar goed' moet worden beslist. In de praktijk zijn er hier twee vragen. De eerste is: hoe *beslissingnemers* zouden moeten oordelen wat deel uitmaakt van het openbaar goed. Zoals reeds gezien, erkennen de meeste KBA-aanhangers dat, ook al is het er een belangrijk onderdeel van, 'KBA' niet de totaliteit van het antwoord uitmaakt. Maar zij wagen er zich niet aan om ook de rest in te vullen. Dit geldt overigens evengoed voor de tegenstanders van KBA (zie bijvoorbeeld Sagoff 1988). Er wordt gewoon aangenomen dat politici en milieumanagers – zij die de openbare beslissingen nemen – beschikken over goed gegrondveste en adequate (of misschien gewoonweg onbetwistbare) waardensystemen samen met geschikte wijzen om oordelen te vormen, wanneer waarden met mekaar botsen. Er is op het eerste gezicht geen reden om dit zomaar voetstoots aan te nemen, en daarom zullen we hieronder dieper op deze vraag (in twee verschillende contexten) ingaan. Een dimensie ervan is de rol die

⁵ Engelse term: Contingent Valuation: CV. (n.v.d.r.)

de publieke opinie, breed gedefinieerd, zou moeten spelen in het besluitvormingsproces. Dit brengt de tweede vraag met zich mee. Hoe zou *het publiek* gevraagd moeten worden om te oordelen wat deel uitmaakt van het openbaar goed?

Hierop hebben de voorstanders van KBA een antwoord. Milieuwaardering, zo argumenteren zij, is de techniek die beslissers de informatie verleent over hoeveel het publiek begaan is met de milieukwestie die aan de orde is. Het is een instrument dat veel beter is dan een opiniepeiling, want het dwingt mensen om de 'daad', in casu hun centen, 'bij het woord te voegen' (in theorie toch). In opiniepeilingen kunnen mensen voor om het even wat stemmen omdat er geen prijskaartje aan vasthangt; bij waardering worden ze rechtstreeks geconfronteerd met de financiële gevolgen die hun beslissingen voor henzelf hebben. Door deze betrokkenheid in monetaire termen uit te drukken geeft MW daarenboven aan hen die beslissingen nemen de kans haar af te wegen tegen de financiële kosten en baten van het beleid of project.

Voorstanders van MW zullen zelfs verder gaan dan dit. Zij zouden zeggen dat in contingente waardering het publiek de gelegenheid krijgt om niet enkel haar op eigenbelang gebaseerde voorkeuren te verwoorden, maar ook om haar bezorgdheid over externe effecten, haar morele engagementen evenals haar existentiële waarden uit te drukken. Om die reden is deze techniek ook zo belangrijk. Zij raakt *werkelijk* het idee van 'het openbaar goed' – als mensen tenminste de leefomgeving zo willen beschouwen. De stelling dat MW in KBA alleen maar zou te maken hebben met een opeenstapeling van op eigenbelang gebaseerde private voorkeuren is daarom gewoon een vergissing.

Nu, als dit inderdaad het geval is, dan zou dat een sterk argument zijn. Als het inderdaad waar is dat CW evengoed bruikbaar is om 'burger'waarderingen van het openbaar goed uit te drukken, en KBA wordt *niet* beschouwd als de enige component van het openbaar besluitvormingsproces (maar slechts als een bijdrage ertoe), dan zou het er kunnen op lijken dat het pleidooi tegen deze techniek, dat gebaseerd is op tegenstand tegen de politieke theorie van private voorkeur-aggregatie, wel móét wankelen. Nu mag dit dan al de theorie geweest zijn (zoals in de vier axioma's hierboven uiteengezet) die oorspronkelijk MW in KBA heeft uitgebreed, maar het wordt er niet door vereist, en kan indien nodig worden verlaten. De technieken zijn net zo bruikbaar binnen een alternatieve normatieve theorie van burgerschap en het openbaar goed. Met andere woorden, zo zegt deze argumentatie toch, de waardetoevallende organen zijn theorie-neutraal. Meer nog, verre van de resultaten in de richting van één type waarde te bevooroordeelen, kunnen ze zelfs worden gebruikt om de positieve hypothese te *testen*. Ze zouden het relatieve gewicht van 'openbaar goed'- en 'eigenbelang'-motivaties in openbare keuzen kunnen reveleren.

Jammer genoeg is dit *niét* het geval. Het is zeker waar dat zij die CW-oefeningen beantwoorden daarin ook 'burger'motivaties uitdrukken (Blamey,

Common and Quiggin 1994, Blamey 1994a, Schkade and Payne 1994). Maar feitelijk schept dit problemen voor CW, omdat in vele gevallen dergelijke antwoorden niet kunnen worden geïnterpreteerd als metingen van consumenten-surplus op de manier die de theorie van MW-in-KBA vereist (Blamey 1994a, Lockwood 1994, Spash and Hanley 1995)⁶. Maar wat in deze context heel wat belangrijker is: de laatste jaren hebben de bewijzen zich opgestapeld dat CW-methodes de uitdrukking van 'openbaar goed' houdingen tegenover het leefmilieu serieus afremmen.

Vooreerst: het aanzienlijk aantal 'protest'prijsopgaven en weigeringen om deel te nemen aan CW-onderzoeken suggereert dat veel mensen de aard van de oefening eenvoudigweg niet aanvaardden. Ze vertikken het gewoon om hun waardering van het leefmilieu voor te stellen onder de vorm van een private, monetaire bereidheid tot betalen (Rowe *et al.* 1980, Gregory 1986, Stevens 1991, Stone 1992).

In bepaalde van deze gevallen heeft het er alle schijn van dat de respondenten 'lexicografische' voorkeuren uitdrukken, waarin een leefmilieu/inkomen-inruil simpelweg geweigerd wordt (Stevens 1991, Lockwood 1994). Spash en Hanley (1994) vonden dat 23% van hun steekproef, gevraagd om de biodiversiteit van een oud bosgebied te waarderen, dergelijke voorkeursstructuren vertoonden.

Op de tweede plaats hebben verschillende onderzoekers nu geprobeerd de antwoorden op CW-onderzoeken te begrijpen door de respondenten achteraf te ondervragen. In een van die kwantitatieve studies vond Blamey (1994b) dat meer dan 20% van deze respondenten "...niet hielden van de [CW] vraag", waarvan dan weer 33% stelden dat dit kwam doordat zij weigerden aan inruil mee te doen en 63% poneerden dat milieubescherming (van bossen) geen "geld zou mogen kosten op de aangebrachte wijze" (door privé-bijdragen aan een beheerfonds). In zelfs nog revelender kwalitatieve vorsingsstudies vonden Burgess and Clark (1994) en Vadnjaj and Connor (1994) dat respondenten op CW serieus ongelukkig waren over de manier waarop het onderzoek hen in de richting van privaat-goed-denkwijzen leek te dwingen, en dat ze het dus met deze benadering van milieuwaardering grondig oneens waren.

Deze resultaten suggereren dat CW als waarde-uitdrukkende instelling *niet* theorie-neutraal is. Ze moedigt een bepaalde benadering van waardering van openbare goederen van milieuaard aan, namelijk die van de 'consumenten', waarbij privé-inkomen wordt uitgewisseld voor persoonlijk voordeel. Alhoewel 'burger'motivaties *worden* gereveleerd in CW-studies, toch is de aard van de

.....

Dit geldt ook, zelfs als de gegeven waarderingen helemaal niet verwijzen naar de leefmilieuaangelegenheid in kwestie, maar in plaats daarvan 'passionele betrokkenheid' of 'symbolische' antwoorden op het leefmilieu in het algemeen weerspiegelen. Zulke antwoorden zijn niet dezelfde – al kunnen ze ermee vermengd zijn – als 'openbaar-goed'waarderingen van de aangelegenheid zelf. Zie voor een discussie hierover Kahnemann and Knetsch 1992, Plott 1993, Blamey and Common 1994, Kahnemann and Ritov 1994.

oefening – vooral waar op markt gebaseerde vormen van ‘open ended’ bidding worden aangewend⁷ – niet van die aard, dat ze zou leiden tot deze soort waarde-uitdrukking, en dreigt ze die eerder te vervormen of verkeerd voor te stellen. De methode is, niet verwonderlijk trouwens, nauw verweven met de normatieve theorie van openbare besluitvorming waaruit ze ontstond, namelijk die van de samenvoeging van privé-voorkeuren.

De vraag van het Openbaar Goed

Vanuit het gezichtspunt van de politieke theorie van het openbaar goed is dit het eerste probleem met CW als een waarde-uitdrukkende instelling. Zij stelt de verkeerde vraag. De persoonlijke vraag stellen: “hoeveel bent u bereid hiervoor te betalen?” moedigt mensen aan om een eigenbelang-positie in te nemen. Dit is de gepaste vraag in een markt voor een privaat goed. Maar het is niet de juiste vraag om motivaties voor openbaar goed uit te lokken in een situatie waar er geen markt bestaat. Vele mensen willen zulke motivaties uitdrukken, en de normatieve theorie suggereert dat zij dit ook zouden moeten doen.

De vraag moet daarom dié zijn waarop het openbaar besluitvormingsproces in feite moet antwoorden, namelijk: “Wat zou er gedaan moeten worden, in het beste belang van de gemeenschap als geheel?”. Als zij op een onpersoonlijke manier gesteld wordt dan moedigt deze vraag de antwoordgevers aan een openbaar-goed-houding aan te nemen. Zij vraagt hen van niet alleen hun eigen privé-belangen in overweging te nemen, maar van een ruimer perspectief te nemen, door een oordeel te geven over wat de regering of een andere openbare macht *zou moeten* doen – gegeven het belang van alle anderen, ethische principes en een notie van ‘het openbaar goed’. Nu is het natuurlijk best mogelijk dat zij hierop niet antwoorden op de vereiste manier; zij die op een bepaalde manier een zeer groot persoonlijk belang hebben bij de kwestie zullen dat waarschijnlijk niet doen. Maar, zoals ik hieronder verder bespreek, de meerderheid zal dat waarschijnlijk eerder doen dan met de quasi-markt-vraag.

Het is uiteraard belangrijk om het element van de persoonlijke kostprijs te behouden. Voorstanders van CW hebben groot gelijk als ze benadrukken dat dit aan de vragen een realiteitswaarde geeft die afwezig blijft bij vele opiniepeilingen. Maar dit vergt op zijn beurt dat het betaalmiddel realistisch zou zijn. Als de vraag is, “wat zou er best zijn voor de samenleving?”, dan is het meest aangewezene betaalmiddel een belasting, die iedereen in de samenleving moet betalen. Het ‘quasi-markt’ middel dat vaak in CW-onderzoeken wordt gebruikt – dat van

⁷ ‘Markt-gebaseerde’ vormen vragen respondenten om bij te dragen tot een beheersfonds of een gelijkaardig middel tot vrijwillige betaling; ‘stemming’-vormen gebruiken een verplichte belasting als betaalmiddel. ‘Open-ended’ bidding vormen vragen respondenten om hun eigen bereidheid tot betalen of tot het aanvaarden van iets uit te rekenen. In ‘dichotome keuze’ (DK)-vormen worden de respondenten geconfronteerd met een bedrag en gevraagd om er met ‘Ja’ of ‘Nee’ op te antwoorden, waarbij het aangeboden bedrag wordt gevarieerd binnen de steekproef. DK-vormen bieden dan soms hogere of lagere bedragen aan, afhankelijk van of er een Ja of Nee antwoord is gegeven (‘iteratief bieden’). Deze verschillen worden verder hierna besproken.

een vrijwillige bijdrage tot een fonds – versterkt het idee dat het leefmilieu een privaat goed is: in uw voordeel, vandaar dat je moet betalen. In de praktijk wordt CW gewoonlijk gebruikt waar regeringsautoriteiten beslissingen moeten nemen waarbij dient gekozen te worden tussen bescherming van leefmilieu en ontwikkeling.⁸

Belastingen verschillen van bijdragen tot fondsen op twee belangrijke manieren. Omdat ze verplicht zijn, weten de respondenten dat alle anderen óók zullen moeten betalen. Dit vermindert in aanzienlijke mate het bedrag dat elk individu zal moeten ophoesten. Het betekent ook – gegeven een progressief belastingsysteem – dat betalingen zullen afhangen van het inkomen.

Dit zijn cruciale aspecten van de gestelde vraag. De wetenschap dat anderen zullen moeten meebetalen is een verdere aanmoediging van de openbaar-goed-houding: zij beschermt tegen de mogelijkheid dat anderen zouden 'zwartrijden op iemands gemeenschapszin'. Het besef dat bijdragen zullen variëren naargelang het inkomen (via progressieve belasting) zou hetzelfde effect kunnen hebben: het verhoogt het rechtvaardigheidsgevoel dat waarschijnlijk een allereerste voorwaarde is voor burgerparticipatie.

De vraag: "wat moet er gedaan worden?", moet de antwoorders er ook aan herinneren dat hun keuzen hun kosten zullen meebrengen. Dit zouden persoonlijke kosten kunnen zijn – in hogere belastingen en/of hogere prijzen. Maar het zouden ook gewoon kosten kunnen zijn in termen van andere gebieden van openbare uitgaven. In de praktijk is het alles wel beschouwd onwaarschijnlijk dat één enkel milieuproject zal leiden tot hogere belastingen: er zal eerder in een ander gebied van openbare uitgaven worden gesnoeid. Welke vorm de gekozen kosten ook aannemen, ze moeten hoe dan ook worden toegevoegd aan de beleidsalternatieven waartussen de respondenten gevraagd wordt te kiezen.

Nu, en dit is interessant, is dit soort van vraag precies wat bepaalde beoefenaars van de contingente waardering nu gebruiken. Het gebruik van 'stemmingen' is een expliciete poging om afstand te nemen van het oorspronkelijke CW 'markt' model waarin private vrijwillige BTB (bereid te betalen)-aanbiedingen voor aspecten van het leefmilieu zelf werden gedaan

Natuurlijk dat in sommige omstandigheden het bijdragen aan een vrijwillig fonds een realistisch betaalmiddel is: bijvoorbeeld waar een non-profit beschermingsinstelling een gebied met een natuurlijke habitat moet aankopen om het tegen ontwikkelaars te beschermen. Maar dan is de MW-oefening in feite een vorm van marktonderzoek, om uit te vissen of er voldoende mensen zijn die bereid zijn hiervoor te betalen. Dit is heel wat anders dan een beslissing *rechtvaardigen* om de habitat te bewaren op grond van het feit dat het publiek er waarde aan hecht. Er kunnen best veel mensen bereid gevonden worden om een belasting te betalen om het te bewaren en daarmee te verzekeren dat anderen niet zwartrijden op hun gemeenschapszin, die tegelijkertijd niet bereid zijn om tot een vrijwillig fonds bij te dragen – precies op grond van het feit dat dit de bescherming van een openbaar goed 'privatiseert'. Zie voor bewijzen van dergelijke stellingnamen Vadjnal and O'Connor 1994 en Burgess and Clark 1994.

Vele CW-onderzoeken vragen nu dat mensen hun steun of afkeuring zouden betuigen voor beleidspakketten die met belastinggeld moeten betaald worden (Mitchell and Carson 1989, Blamey 1994b, Carson 1994). Het toenemend gebruik van dergelijke 'stemmings'systemen⁹ is een maatstaf voor hoever het veld van contingente waardering beïnvloed is door kritiek op de onderliggende theorie.

Het is inderdaad niet zonneklaar dat onderzoeken onder de vorm van stemmingen zomaar als een technische verbetering van de contingente waarderingmethode mogen beschouwd worden. De basis van contingente waardering wordt gevormd door het concept van consumenten-surplus: de bedoeling ervan is om marktgedrag te reproduceren voor non-markt goederen op zo'n wijze dat dan standaard-economische analyse kan worden toegepast op de kosten en baten van die goederen. Maar onderzoeken op basis van stemmingen genereren geen informatie over voorkeuren voor het leefmilieu. Ze genereren 'voorkeuren' (al moet deze term breder worden geïnterpreteerd dan in de standaardtheorie) voor beleidspakketten. Deze pakketten omvatten niet alleen het voordeel voor het leefmilieu, maar verschillende andere kosten en voordelen die ook meespelen, zoals veranderingen in de tewerkstelling, economische groei, enzovoort. Of het nu expliciet weze (in de beschrijving van het pakket dat in het onderzoek wordt aangegeven) of impliciet (in de wijze waarop het pakket door de respondenten wordt beschouwd), het is onmogelijk om énkél het voordeel voor het leefmilieu te isoleren voor 'waardering'. Als hen wordt gevraagd om over het pakket te 'stemmen', dan nemen de respondenten vanzelfsprekend de héle reikwijdte van de kosten en baten ervan in overweging.

Maar dan kunnen de gegeven waarden ook niet worden opgenomen in een kosten-batenanalyse. Want waar het nu juist allemaal op aankomt bij MW-in-KBA is om uitsluitend het voordeel voor het leefmilieu te reveleren; alle andere kosten en baten worden afzonderlijk uitgerekend in de KBA. Deze *evens* de 'gestemde' waarden erin opnemen, zou neerkomen op dubbel tellen (Blamey, Common and Quiggin 1994). Onderzoeken via stemming doen om die reden niet wat de theorie van MW in KBA vereist: zij vervangen daadwerkelijk de *hele* KBA-oefening. De stemming-vorm lijkt een soort gat te schieten in de hele theoretische opdracht die contingente waardering geacht werd uit te voeren.

⁹ Blamey gebruikt de term 'referendum'. Ik verkies 'stemmen' omdat 'referendum' een tweede en vrij afwijkende betekenis heeft gekregen in de CW-literatuur. Het wordt vaak gebruikt om gewoon te verwijzen naar een dichotome keuze of 'gesloten-eindigende' uitverkiezingsprocedure, waarin respondenten wordt gevraagd Ja of Neen te zeggen aan een gegeven BTB-waarde (bereid te betalen). Dit is de betekenis gebruikt door het NOAA Panel (1993) dat deze vorm aanraadde voor officiële CW-studies in de VS. (Zie ook Mitchell and Carson 1989.) Het heeft niets te maken met het betaalmiddel of specificering van het 'beleidspakket', die centraal staan bij de 'stemming'-vorm. Onderzoeken die de vorm van stemming gebruiken hebben in de praktijk de neiging om procedures met dichotome keuze-uitlokking te gebruiken, vermits het beleidspakket met een actueel prijskaartje eraan komt, niet een aantal mogelijke prijzen; maar dit is niet hun voornaamste kenmerk.

Overlegdemocratie

Op stemmingen gebaseerde onderzoeken komen een stuk tegemoet aan de kritiek op MW in KBA gebaseerd op de politieke theorie van burgerschap en openbaar goed. Maar niet helemaal. Ze geven geen antwoord op het tweede probleem met CW als een waarderende instelling. Dat is dat ze *privaat* is. Respondenten wordt gevraagd hun waarderingen te geven in afzondering. Het is zelfs zo dat dit in het oorspronkelijke model van CW als essentieel werd beschouwd; men stelde dat als men respondenten zou toelaten te overleggen, dit 'strategisch' gedrag zou aanmoedigen (Cummings *et al* 1986). In werkelijke markten maken mensen, alles wel beschouwd, consumptiekeuzen toch ook *privaat*.

Maar openbare goederen zijn niet als private goederen. Zoals reeds werd gesteld beïnvloeden milieuaangelegenheden andere mensen, en doen ze ethische vragen oprijzen die noodzakelijk van publieke aard zijn, en maken ze vaak deel uit van het 'gemeenschappelijk goed'. Het vormen van houdingen ertegenover is daarom een proces dat verschilt van het vormen van houdingen (voorkeuren) tegenover private goederen. Het houdt nadenken in over de belangen en waarden van andere mensen (zowel als over die van zichzelf) en over het gewicht dat er zou moeten worden aan gegeven; over de toepassing van, en het conflict tussen, ethische principes in bepaalde omstandigheden en over de aard van de samenleving die iemand wil scheppen of in stand houden.¹⁰ Dergelijk nadenken vraagt haast per definitie een engagement met andere mensen: om namelijk hun belangen en waarden te begrijpen, en om de eigen ethische en politieke argumenten in een debat te rechtvaardigen en te testen.

Attitudevorming tegenover openbare goederen is daarom essentieel een *openbare* en geen *private* activiteit. Het is een activiteit die geschikt is voor een 'forum', niet voor een 'markt' (Elster 1986): voor een openbare plaats waar het debat kan worden aangegaan, argumenten van weerskanten kunnen geponeerd worden, waar overreding gekoppeld wordt aan geteste feiten. Dit is de reden waarom democratie niet alléén maar bestaat uit het verschaffen van stemboxen temidden van de stilte. Democratie draait om publiek debat: over de rechten wordt maar beslist nadat de burgers alle kanten van de argumentatie hebben gehoord en er met familie, vrienden en werkgenoten hebben overgediscussieerd. Dit suggereert dat, waar openbare goederen in het geding zijn, het geschikte soort van waarderend orgaan níét een *privaat* onderzoek is, maar een soort van publiek forum, waar mensen worden bijeengebracht om te debatteren vooraleer hun oordelen te vormen. Het orgaan moet m.a.w. van *overleggende* aard zijn.

¹⁰ Het vereist niet, zoals sommigen hebben verondersteld, het innemen van een 'onpartijdig' gezichtspunt waarbij abstractie wordt gemaakt van iemands persoonlijke perspectief: wat Nagel (1986) 'The View from Nowhere' (het gezichtspunt vanuit nergens) noemt. Het vereist louter een poging om de behoeften, waarden en belangen van anderen, zowel als van zichzelf, te begrijpen en in overweging te nemen, en van niet-egoïstische ethische principes te overwegen. Zie Young (1990) voor een discussie hiervan.

Debat kan niet garanderen dat de deelnemers ook *écht* beginnen 'openbaar-goed-te-denken'. Maar overlegorganen maken meer kans dit aan te moedigen, en wel om drie hoofdredenen. Ten eerste vereisen zij dat argumenten in termen van openbaar goed worden gegoten. Mensen die in een debat argumenteren vanuit wat hen persoonlijk voordeel zal brengen overtuigen anderen niet; zij moeten hun positie zien te schetsen in termen van: "welk voordeel heeft de samenleving in haar geheel hieraan?". Onderzoek van de argumenten van lobby's voor speciale belangengroepen in publieke debatten omtrent wetgeving, enzovoort, toont dit duidelijk aan. Goodin (1986) noemt dit: 'witwassen van voorkeuren'. Maar het is méér dan zomaar iemands echte bedoelingen verbergen onder het mom van een aanvaardbaar argument. Wil dit echt werken dan moet het een eerlijke poging zijn om anderen ervan te overtuigen dat wat iemand zelf voordeel zal brengen, in het bredere openbare belang *is*, of kan gerechtvaardigd worden in termen van algemene principes die ook kunnen toegepast worden op anderen.¹¹ Dergelijke poging tot overreding is precies wat het overlegmodel van milieu-waardering nastreeft.

Ten tweede, de kans is groot dat overlegorganen hun deelnemers blootstellen aan een ruimere waaier van gezichtspunten dan waarschijnlijk het geval zou zijn bij private beschouwing. Zelfs als al deze gezichtspunten worden verwoord in termen van eigenbelang, dan zullen ze nóg de externe effecten tonen die hebben meegespeeld bij de individuele keuze. In feite is het waarschijnlijk dat ethische argumenten en openbaar-belang-argumenten ook zullen worden opgeworpen waar ze toepasbaar zijn, omdat sommige mensen ze zullen aankleven. Dit uitbreiden van de factoren ter overweging zal een verschuiving aanmoedigen van het volledig persoonlijke gezichtspunt, naar één dat ten minste de invloed heeft ondergaan van een breder perspectief.

Ten derde, de handeling om met anderen te overleggen, neigt ertoe een 'gemeenschap' te scheppen tussen de deelnemers. Menselijk contact, onder voorwaarden van gelijkheid en respect, moedigt niet enkel en alleen het begrijpen van andermans stellingen aan, maar ook wederzijds vertrouwen en erkenning van gemeenschappelijke banden. Dit zal waarschijnlijk de motiveringen voor openbaar goed versterken: omdat het sympathie en bezorgdheid voor anderen opwekt, omdat vertrouwen 'zwartrijden' vermindert, en omdat de erkenning van gemeenschappelijkheid meehelpt om de idee van het gemeenschappelijk belang in een gedeelde samenleving voort te brengen.

Er zijn bewijzen hiervoor. Alhoewel ze over het algemeen niet hebben geleid tot waarderingen, en we dus geen direct vergelijkingsmiddel hebben met CW-oefeningen, toch reveleren focus- en 'diepgaande'-discussiegroepen die rond milieukwesties werden gehouden, de soorten van redeneringen en argumentatieprocessen die ook vóórkomen in 'openbare' overleg-fora (Burgess *et al* 1988, Harrison and Burgess 1994, Clark and Burgess 1994, Clark and

¹¹ Pitkin (1981: 347) stipt aan dat in openbare contexten het nodig is uitdrukkingen als: "wij verplicht zijn... 'Ik wil' om te zetten in 'Ik heb recht op', een claim die zo onderhandelbaar wordt naar publieke maatstaven."

Burgess 1996). In haast alle gevallen is er een duidelijk verband tussen de problemen die worden aangesneden en de bedenkingen die de publieke opinie beroeren, met opvattingen over openbaar goed, zowel als met bezorgdheid om persoonlijke of eigenbelang-aangelegenheden.¹²

De ervaring met zulke groepen leert dat de houdingen en posities van mensen *veranderen* in de loop van het overlegproces. De politieke theorie waarop MW-in-KBA steunt beschouwt 'voorkeuren' als in essentie gegeven binnen elke persoon; ze hoeven gewoon te worden 'gereveleerd'. Maar zo zitten openbaar-goed-waarden en -attitudes niet in mekaar. Zij springen niet volledig gevormd ter wereld vanuit de boezem van elk individu: ze worden uitgedrukt in de loop van de openbare processen van debat en argumentatie. In deze processen kunnen de posities van mensen verschuiven naarmate nieuwe argumenten worden gehoord en perspectieven worden geapprecieerd.

Dit concept van overleggende waardering is gegrondvest in de normatieve politieke theorie van overlegdemocratie¹³ (Cohen 1989, Dryzek 1990, Fishkin 1991, Miller 1992). Het is de visie die stelt dat democratisch openbaar besluitvormen niet enkel zou moeten bestaan uit een utilitair samenbrengen van individuele voorkeuren, maar uit een publiek debat rond het openbaar goed. Zij vooronderstelt – en vereist – het bestaan van wat Habermas de 'publieke sfeer' noemde: een burgerlijke ruimte, tussen economie en staat, waarin ongedwongen, beredeneerde politieke argumentatie tussen burgers kan plaatsvinden. Een dergelijke discussie vereist op haar beurt een gedeelde 'communicatieve rationaliteit' en drukt die ook uit (Habermas 1984, 1989).

De bedoeling van overleg is tot een overeenkomst te komen over wat gedaan moet worden door of voor de samenleving als geheel. Het bereiken van 'unanimiteit' of 'consensus' is geen vereiste hiervoor. In complexe, pluralistische samenlevingen waar belangen en waarden met mekaar botsen is dit onmogelijk. Maar de theorie van overlegdemocratie veronderstelt wél (in tegenstelling tot de standaard-liberale democratische visie) dat er nog wat méér mogelijk is dan compromissen tussen vaststaande posities (Miller 1992). Door de aanvangsvi- sies van deelnemers aan mekaar en aan een beredeneerd debat bloot te stellen, kunnen ze eventueel veranderen en op die manier nader tot mekaar worden gebracht.¹⁴ Dit zal misschien niet resulteren in een volledig samenvallen: compromis en (als een collectieve beslissing moet genomen worden) meerderheidsstemmingen zullen misschien wel nodig blijven. Maar als uitkomst van een

.....
Dergelijke groepen verwerpen ook afdoende het idee dat soms door economen en andere experts wordt uitgedrukt, dat 'gewone mensen' (lees: mensen die niet tot de middenklasse behoren) niet in staat zouden zijn om op voldoende beredeneerde wijze deel te nemen aan een debat over openbare aangelegenheden.

¹³ 'deliberative democracy', (n.v.d.r.)

¹⁴ Deze functie van overlegorganen in het transformeren van de waarden en houdingen van elke afzonderlijke burger is een belangrijk onderdeel van de politieke theorie: burgerschap wordt gezien als een opvoedingsproces, in de beste betekenis van die term (Lindblom 1977). Milbrath (1989) brengt de opvoedende notie van burgerschap specifiek in verband met leefmilieumanagement; de samenleving, zo argumenteert hij, moet "zich een weg naar duurzaamheid... leren".

debat over het openbaar goed, zou het compromis er toch één moeten zijn tussen wedijverende oordelen over wat gedaan moet worden in het beste belang van de samenleving als geheel, en niet een algoritmische berekening van maximale persoonlijke voorkeuren-ervulling.

Milieu-waarderende overlegorganen

Als het overlegmodel van waardevorming over openbare aangelegenheden aanvaard is, dan suggereert dit dat houdingen van het publiek tegenover milieu-goederen liever niet worden verzameld via private processen, waarin antwoorders in afzondering om hun keuzen wordt gevraagd. Het waarderende orgaan zou 'openbaar' en overlegend van aard moeten zijn.

Twee specifieke organen kunnen hier worden voorgesteld. Het eerste is wat we een 'groeps-CW' zouden kunnen noemen. Een CW-onderzoek onder de vorm van stemming, maar dan niet via private vraagstelling. Respondenten zouden dan eerder in groepen worden samengebracht om over de vraag van gedachten te wisselen, vooraleer men hen om hun waardering/opinie vraagt. Een aantal varianten is mogelijk. Dergelijke groepen kunnen volgens toevalsregels gekozen worden, of je kan een aantal verschillende groepen organiseren, elk met mensen uit een bepaalde sociale categorie (zoals jonge moeders, plattelands-vaklui, gepensioneerde zwarten). De groepen zouden slechts één keer kunnen samenkomen, of juist meermalen.¹⁵ Men kan hen gewoon geschreven en beeldinformatie verstrekken, zoals in een CW, of hen machtigen 'getuigen' op te roepen, die hen verschillende stellingen voorstellen en door hen ondervraagd mogen worden. Op het einde zou men de deelnemers vragen hun individuele 'waardering' te geven. Maar dit zou dan niet hun private vrijwillige bereidheid tot betalen zijn. Het zou hun oordeel zijn of het juist is dat de openbare macht het geldbedrag zou uitgeven of herbestemmen – of van het voormelde nationaal inkomen of hogere prijzen voor producten te aanvaarden – dat nodig is om het gegeven milieu-element te beschermen. De geschatte persoonlijke kostprijs van de beslissing voor elke persoon zou worden gespecificeerd.

Als het oproepen van getuigen toegelaten is, zou de groeps-CW eerder iets worden in de zin van het tweede type van overlegorgaan, de 'burgerjury' (Schraeder-Frechette 1985). Burgerjury's zijn kleine groepen van (meestal) 12 tot 25 mensen, geselecteerd om het gemiddelde publiek voor te stellen eerder dan om het even welke belangengroep of sector, en die samenkomen om van gedachten te wisselen over een bepaalde aangelegenheid van openbaar belang. Selectie kan volledig aan het toeval worden overgelaten, via de kieslijsten bv., zoals met jury's voor processen (alhoewel, zoals ook in die context gebeurt, mensen met een bepaald persoonlijk belang in de aangelegenheid kunnen geweerd

¹⁵ Het werken met 'diepte'-groepen, die vier of vijf maal samenkomen en die daarom een verschillende dynamiek opwekken en dieper-overwogen waarden reveleren, was het pionierswerk van Burgess and Harrison. Zie Burgess *et al* 1988, Harrison and Burgess 1994, Clark and Burgess 1994.

worden); of ze kunnen specifiek geselecteerd worden om representatief te zijn voor de bevolking van het gebied waarvoor de beslissing wordt getroffen. Juryleden worden betaald.

Jury-groepen werden reeds gebruikt in de Verenigde Staten, Duitsland en Spanje (Stewart *et al.* 1994, Armour 1995). Ze hebben een hele reeks gebieden bestreken, van sociaal welzijnspolitiek tot regeringsbudgetallocaties; velen hebben gedebatteerd over planning en milieuaangelegenheden. Zij hebben zowel bepaalde projectkeuzen bekeken als bredere beleidsbeslissingen. Groepen hebben tot drie weken lang samengezeten rond complexe beleidskwesties, maar vier tot zes dagen wordt nu gewoonlijk als de norm beschouwd; en kortere tijdsspannes zijn mogelijk. Een moderator helpt de discussie, en informatie en argumentatie worden voorgesteld door 'neutrale' officiële en door bij de zaak betrokken getuigen en belangengroepen. Burgerjury's besluiten meestal met een stemming; hierbij is er geen vereiste tot consensus of unanimiteit. Men kan juryleden ook vragen hun stemgedrag te verklaren: de argumenten die hen hebben doen omslaan en de waarden of sociale doelstellingen die hen tot hun keuze hebben gebracht.

Waar in een groeps-CW de 'waardering' die op het einde wordt gevraagd, meestal zal bestaan uit oordelen over één of meer, vooraf gedefinieerde, beleidsopties, geeft de langere duur van een jurygroep en haar mogelijkheid om expert-getuigen te ondervragen, de mogelijkheid om ook nieuwe beleidsopties op te bouwen.

In de huidige context zou de bedoeling van een groeps-CW of van het samenroepen van burgerjury's erin bestaan een middel te verstrekken om de publieke opinie over een beleidsbeslissing in verband met het leefmilieu uit te drukken (Brown *et al.* 1995). De oefening zou zo het doel dienen dat in het kosten-baten-model wordt bereikt door contingente waarderingsonderzoeken. Het verschil zit hierin: dat aan de groep deelnemers of de jury de vraag zou worden gesteld "wat moet eraan gedaan worden?" en niet "hoeveel wil je ervoor betalen?"; en dat het proces in overleg plaatsvindt, niet in het private.

Maar natuurlijk drukt CW niet alleen maar publieke opinie uit. Zij doet dit tevens op een manier die dan kan gebruikt worden in een kosten-batenanalyse om een 'aanbeveling' (onder eigen voorwaarden) aan besluitvormers ter overweging te geven. Individuele waarderingen die in CW werden verkregen worden samengebracht om een sociale waardebeoordeling te bereiken, en die telt dan mee als maatstaf, samen met de andere kosten en baten, in de KBA. Het aantal mensen dat bij CW-oefeningen wordt betrokken en hun selectie, moeten verzekeren dat ze 'representatief' zijn voor de populatie waarin de beslissing genomen moet worden. Hoe helpen overlegorganen nu in de richting van beslissingen?

Zij verstrekken geen cijfers voor een KBA. Zoals reeds werd besproken kunnen zij dit niet doen zonder dubbeltelling, vermits bij het overwegen van het

openbaar goed de deelnemers vanzelfsprekend zowel kosten als baten van het beleidspakket overwegen. In zekere zin zijn waarderende overlegorganen daarom een substituut voor de KBA. Ze bezorgen de besluitvormers informatie over de publieke opinie die kan bijdragen tot hun beslissing. Deze informatie is tweesoortig. Ten eerste zijn er de stemmingen zelf, die worden gehouden aan het einde van ofwel de groeps-CW of de burgerjury oefening. Deze geven specifieke informatie over publieke opinie betreffende de beleidsopties, de aanvaardbaarheid van hun kostprijs inbegrepen. De betekenis van de stemmingen zal gedeeltelijk afhangen van de graad van unanimitéit van de verstrekte opinies. Een unaniem verdict of een dat een zeer grote meerderheid behaalt, heeft meer kans om de beslissingnemers te beïnvloeden – en met reden – dan als de meningen verdeeld zijn.

Het zal ook afhangen van de 'representativiteit' van de deelnemers. De 'representativiteit' van de steekproef in het CW onderzoek (meestal bestaande uit minstens tweehonderd personen, of duizend wanneer de vorm van dichotomische keuze wordt gebruikt¹⁶) is een van de belangrijkste aanspraken op de grondigheid ervan. Kunnen overleginstellingen, waarbij onvermijdelijk kleinere aantallen mensen betrokken worden dan in CW onderzoeken, ooit hopen even representatief te zijn? Zuiver in termen van cijfers is het antwoord waarschijnlijk neen, al is er geen reden (buiten de beperkingen wegens de kostprijs) waarom niet verschillende groepen of jury's zouden worden samengebracht. Met groepen is dit zelfs een vereiste: in markt- en sociologisch vorsingswerk gebruiken typische focusgroep-studies van 'het algemeen publiek' 8-12 groepen van 6-10 mensen (Macnaghten *et al.* 1995). Maar men moet niet alleen de vraag stellen: *wie* wordt vertegenwoordigd, maar ook: *hoe* worden zij vertegenwoordigd? Waar het bij overlegorganen nu juist op aankomt is om dieper te graven in waarden en overtuigingen van mensen dan private onderzoeken kunnen; om de publieke opinie te *exploreren*, niet om enkel oppervlaktekeuzen te reveleren. Daarom kan worden geargumentéerd dat, zelfs al zijn er kleinere aantallen bij betrokken, de mensen toch feitelijk beter vertegenwoordigd zijn. Er gebeurt hier een inruil tussen de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van 'vertegenwoordigd-zijn'.

Dit brengt ons tot het tweede type van informatie dat overlegorganen aan beslissingnemers verstrekken. Naast de stemmen wordt ook kwalitatieve informatie over het debat zelf beschikbaar gemaakt.¹⁷ Beslissingnemers kunnen

¹⁶ Tweeledige (of vertakkings-) keuzevormen vereisen dat de totale steekproef groter zou zijn omdat de respondenten worden verdeeld in verschillende sub-steekproeven, elk met een verschillend bereid-tot-betalen-cijfer. Het NOAA Panel (1993) raadt 1000 aan als omvang voor de totale steekproef.

¹⁷ Dit is belangrijk. Een van de tegenwerpingen tegen overlegorganen, zowel in theorie als in de praktijk, is dat zij overbeïnvloed kunnen worden door bijzonder welbespraakte of sterke individuen, en zo kunnen verhinderen dat mensen wiens natuurlijke discours dat van de meerderheid in de groep niet volgt hun opinies of waarden uitdrukken. (Young 1990, 1994). Dit kan worden verminderd door gepaste differentiatie van groepen, door gebruik van discours- en uitdrukkingswijzen aangepast aan de groepen, en door vakkundige gespreksleiding (Burgess *et al.* 1988). Maar het kan ook *nagekeken* worden door onderzoek van de transcripties, waaruit dominantie, manipulatie en dwangmatige machtsrelaties duidelijk zouden moeten blijken als ze zijn voorgekomen.

dus luisteren naar de soorten van *betekenissen, redenen, waarden en argumenten* die de deelnemers inbrachten en in debat uitdrukten omtrent het onderwerp. Deze kwalitatieve informatie is veel rijker dan de simpele kwantitatieve cijfers: zoals focus- en diepte-groepen hebben aangetoond, reveleert zij de complexiteit van houdingen en perspectieven die mensen aannemen rond milieukwesties, rond de betekenissen die het leefmilieu heeft voor mensen en de waarden die het vertegenwoordigt, zowel als hun uiteindelijke opinie over de beleidskeuze die ter discussie staat (Burgess *et al.* 1988, Harrison and Burgess 1994, Clark and Burgess 1994, Macnaghten 1995). Deze informatie zou ook het beslissingsproces moeten informeren.

Overlegorganen om beslissingen aan te bevelen

Hoe wordt de informatie, verstrekt door de groeps-CW of de burgerjury, gebruikt om beslissingen te nemen of ze aan te bevelen? Dat betekent, in de theorie van de overlegdemocratie: wat neemt de plaats in van de KBA? Hier dienen we twee contexten te ontmengeren waarin openbare beslissingen genomen worden, met verschillende beslissingmakers, toepasselijk op twee verschillende soorten van beslissingen.

De eerste is de beslissing op grote schaal, die meestal substantiële ontwikkeling of andere veranderingen in landgebruik met zich meebrengt, en die een weerslag heeft op belangrijke belangen. Zulke beslissingen worden genomen door politici op het lokale ofwel op het nationale niveau. Zij zijn 'openbaar', niet alleen in de betekenis dat zij door openbare machten worden genomen, maar omdat er vaak heel wat openbaar debat mee gemoeid is. In het Verenigd Koninkrijk (VK) bieden wegenbouwprojecten van het Transportministerie doorheen waardevolle landschaps- en habitatgebieden, typische voorbeelden van dit type van openlijke politieke beslissing.

Het tweede type van beslissing heeft meer te maken met alternatieve manieren van 'natuurmanagement', dan met grote ontwikkelingstoestanden. Zulke beslissingen zijn over het algemeen kleiner en minder controversieel voor het publiek, en tasten minder belangen aan. Ze draaien rond dingen als: planten we deze soort aan eerder dan een andere, worden bomen geveld in cycli van X of van Y jaar, moet er gestreefd worden naar meer recreatie, meer land dat beperkt toegankelijk is of meer commerciële bosbouw; hoeveel subsidie te betalen voor bepaalde landmanagement-praktijken, enzovoort..?

In het VK worden duizenden dergelijke beslissingen dagelijks genomen door medewerkers van lokale machten, de Countryside Commission, Forestry Commission, English Nature, English Heritage, Scottish Natural Heritage, the Countryside Commission for Wales, Natural Trust, RSPB en andere 'milieu-managers'. Dergelijke beslissingen worden gemaakt door openbare machten (of andere lichamen die handelen naar wat zij beschouwen als het openbaar

belang), maar zij zijn gewoonlijk niet 'openbaar' in de betekenis dat er openbaar over gedebatteerd wordt, en er zijn meestal ook geen politici direct bij betrokken.

Kijken we eerst even naar de grootschalige 'politieke' beslissing. Hier zou de abstracte theorie van overlegdemocratie eenvoudig kunnen argumenteren: politici moeten het overleg aanvatten op dezelfde manier als de burgers geacht werden te doen in het waarderend orgaan. Zij zouden het openbaar nut moeten nastreven via publiek debat in wetgevende kamers zoals de lokale raden of parlementen. Een factor in hun overleg – en een zeer belangrijke – zouden de conclusies en de inhoud van het 'burger'proces van via overleg bereikte waarde-uitdrukking zijn.

Nu is dit tot op zekere hoogte ook wat vereist is. Overlegdemocratie zoekt een meer open, publiek debat onder politici: de theorie ondersteunt een scherpe kritiek op de huidige instellingen van de liberale parlementaire democratie (Dryzek 1990, Fishkin 1991). Maar dit is geen adequate positie in de reële, hedendaagse wereld waarin deze instellingen blijven voortbestaan. Dit komt vooreerst omdat beslissingen bijna altijd worden genomen door regeringen, niet door wetgevende organen, en dat het beslissende debat dus plaatsvindt achter de gesloten deuren van de regerende partij. Ten tweede worden politici en partijen, vooral op het nationale niveau, vaak gestrikt door speciale belangengroepen. En ten derde: vele van de ontwikkelingsvoorstellen die het leefmilieu bedreigen en het voorwerp zijn van openbare controversen, worden zélf voorgesteld of gesteund door de staat (de lokale of nationale) en door de politici die hem vertegenwoordigen of waaruit hij bestaat.

In dergelijke omstandigheden vereist overlegdemocratie een tussenliggend stadium tussen de uitdrukking van de publieke opinie en de beslissing. Een aantal van wat wij misschien *beslissing-aanbevelende* organen mogen noemen is mogelijk: instellingen die een ruimte en de voorwaarden scheppen voor een werkelijk 'openbare sfeer' waarin overleg mogelijk is.¹⁸ Zij kunnen worden verdeeld in twee brede categorieën.

Eerst heb je de *indirect-overleg*-organen. Deze gebruiken een groep van onpartijdige onderzoekers (mensen die dus niet direct bij de aangelegenheid zijn betrokken) om een kwestie in overweging te nemen en een beslissing aan te bevelen bij regering of wetgever. Een voorbeeld van een dergelijke instelling (tot ze jammer genoeg ter ziele ging) was de Resource Assessment Commission in Australië (Stewart *et al.* 1991). In het VK zou het dichtste equivalent waarschijnlijk de Royal Commission on Environmental Pollution zijn – al zijn haar studies over het algemeen minder toegespitst op specifieke beleids- of projectbeslissingen.

Het is belangrijk om het onderscheid te maken tussen lichamen als deze en planningsonderzoeken, die niet conform zijn met het overlegmodel. In het VK

¹⁸ Voor verdere discussie over hoe overlegorganen kunnen worden uitgetekend, zie Dryzek 1990 en Fishkin 1991.

opereren planningsonderzoeken gewoonlijk binnen enge referentievoorzwaarden (bijvoorbeeld, ze laten enkel toe van het ontwikkelingsproject zelf te beschouwen, en niet de ruimere politiek die het voortbrengt, noch alternatieve projecten); ze vertrekken vanuit een vooropstelling die ontwikkeling gunstig gezind is, wat niet onpartijdig is; en ze nemen een vijandige eerder dan een overleggende benadering, waarin verschillende belangengroepen ongelijke toegang tot bronmaterialen hebben om hun zaak naar voor te brengen. In het geval van belangrijke, nationale onderzoeken, zoals over wegenplanning, worden ze frequent gezien als 'vastpinnend': zo gestructureerd dat ze wel móeten uitkomen waar de regering het graag heeft (Nuffield Foundation 1986).

Overlegonderzoeken moeten duidelijk onafhankelijk van de regering zijn, niet alleen in termen van samenstelling, maar van *cultuur*. De 'Openbare Onderzoekscommissie' zou moeten doordrongen zijn van de filosofie van de overlegdemocratie – van burgerschap, communicatieve rationaliteit, open argumentering, overreding en het openbaar goed. Deze filosofie zou ingeschreven moeten zijn in haar statutaire verantwoordelijkheid, en zou moeten ingebed zijn in de training en organisatorische cultuur van haar staf.¹⁹ De onafhankelijkheid van een openbare onderzoekscommissie zou niet alleen mogen slaan op haar samenstelling en procedures, maar ook op het gebruik dat men ervan maakt. Regeringen moeten in staat zijn te vragen dat specifieke onderzoeken worden ingesteld, maar een proces van openbare petitionering (zoals met referenda in bepaalde landen en de VS staten) moet dit óók kunnen. Regeringen mogen niet de macht hebben om onderzoeken die gehouden worden te verhinderen.

Binnen de theorie van overlegdemocratie, is het opzet en de activiteit van een openbaar onderzoek duidelijk *niet* van te pogen om individuele voorkeuren te schatten en ze samen te voegen om tot de optimale beslissing te komen. Het gaat erom de best mogelijke beslissing in termen van openbaar nut te bepalen, door argumentatie en praktisch oordeel. Factoren die moeten worden afgewogen zouden kosten uit echte marktanalyse omvatten en baten (die zouden kunnen samengebracht worden in een KBA – al zal het vaak beter helpen van netto huidige waarde tussen verschillende sociale groepen en over de tijd van elkaar te scheiden). Zij zouden ook de gevolgen en impact op de ecologie, cultuur en samenleving omvatten, zoals die geïdentificeerd en uitgedrukt zijn door experts getuigen en belangengroepen, evenals ethische en andere waarden die erbij oprijzen. En natuurlijk zou met de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van de waarderende overlegorganen rekening worden

¹⁹ Het belang van organisatiecultuur bij het veiligstellen van onafhankelijkheid van de regering kan niet worden onderschat. In Groot-Brittannië genieten verscheidene quasi-staatsinstellingen onder een of andere vorm hiervan, (het gerecht, de BBC en Royal Commissions, bijvoorbeeld). Deze instellingen worden soms door de bestuursmacht bedreigd, maar dit wordt algemeen als onrechtmatig aanvoeld, en veroorzaakt woede bij het publiek als het eens voorvalt. Natuurlijk kan onafhankelijkheid niet gegarandeerd worden: naargelang iemand eerder geneigd is tot een liberale of marxistische staatsopvatting, kan ze meer of minder mogelijk zijn. Maar het overlegideaal suggereert dat we naar dit ideaal zouden streven.

gehouden als een expressie van de algemene 'publieke opinie'. Soderbaum (1995) heeft het heuristisch proces van 'positionele analyse' ontwikkeld om bij dergelijke systematische inschatting van effecten en waarden in verband met milieubeslissingen te helpen.

Het tweede type van beslissing-aanbevelend orgaan houdt *direct overleg* in: niet door de leden of inspecteur van een openbaar onderzoek, maar direct door de deelnemers in de controverse. Een voorbeeld hier is de Commission on Resources and the Environment in Brits Columbia (CORE 1993). CORE richt directe onderhandelingssessies in tussen de belangengroepen en verenigingen die zich met het plannen van landgebruik bezighouden. Als tot overeenstemming kan worden gekomen via overleg, dan aanvaardt de provinciale regering zich te houden aan de beslissing. Raakt men niet akkoord, dan keert de beslissingsmacht terug naar het planningsministerie van de regering. Vermits het niet geweten is welke beslissing de planningsmacht zal nemen, voelen de deelnemers een sterke stimulans om tot overeenstemming te komen, als ze kunnen. De filosofie en de bedoeling achter het onderhandelingsproces – dat door de CORE-staf wordt vergemakkelijkt – is die van overleg in de richting van het openbaar goed, eerder dan eenvoudig compromis tussen vaststaande posities.

Nationale, provinciale en lokale 'Ronde Tafels' in Canada opereren vanuit een vergelijkbare filosofie en opzet, al zijn ze (tot op heden) vooral bezig met bredere strategische beleidsrichtingen (Doering 1993, Gordon 1994). Samen-gesteld uit vertegenwoordigers van belangengroepen – van industrie, de milieubeweging, verenigingen van lokale bewoners en de gemeenschap, vakbonden, eerste volkeren (aborigine-groepen), academici enz. – trachten Ronde Tafels consensus te bereiken over controversiële milieu- en sociale aangelegenheden. De leden worden meestal gekozen door de regering, maar hun geloofwaardigheid halen ze uit hoe representatief ze zijn in de ogen van hun achterban. Het succes van Ronde Tafels bij het helpen maken van eigenlijke beslissingen is nog niet helemaal duidelijk; maar het theoretisch model wordt nu vrij algemeen onderschreven, en in mindere mate ook toegepast onder de 'Environment City' en 'Local Agenda 21' initiatieven in Brittannië (Wood 1995).²⁰

Natuurlijk worden uiteindelijk, en terecht, alle politieke beslissingen genomen door politici en regeringen. Zij zijn verkozen en kunnen verantwoordelijk worden gesteld; zij kunnen worden verwijderd. Politici en regeringen kunnen natuurlijk de aanbevelingen, zelfs van onafhankelijke openbare onderzoeken en Ronde Tafels, naast zich neerleggen. Maar toch, een deel juist van het scheppen van een meer op overleg steunende democratie zal bestaan uit een politieke cultuur waarin dit moeilijk is – *tenzij* alles tenietdoende redenen kunnen worden aangevoerd in termen van het algemeen belang. Zowel overlegorganen die

²⁰ In Groot-Brittannië wordt de term 'Ronde Tafel' ook gebruikt om eenmalige consultatieve meetings van belangengroepen aan te duiden; en de 'Europese Ronde Tafel' is een forum van machtige industriëlen. Dit gebruik van de term mag niet verward worden met het Canadese model.

burgerwaarden tot uitdrukking brengen als die welke besluiten aanbevelen, zijn pogingen om een 'openbare sfeer' te scheppen waarin debat gevoerd kan worden. Vooral waar het om controversiële dingen gaat, is de rol van de media bij het voorstellen van wat in het geding is van vitaal belang (Curran 1991, Burgess *et al* 1991).

Leefmilieumanagement en professionele culturen

Hoe zit het echter op kleinere schaal met de beslissingen rond leefmilieu die niet door politici, maar door professionele managers worden genomen? Hierbij zijn er natuurlijk ook die vrij betekenisvol zijn, waar het gaat om alternatieve ecologische, recreatieve en commerciële opties voor grote landoppervlakken. Hier hebben we sterke argumenten om dezelfde types van organen te gebruiken als voor meer vanzelfsprekend 'politieke' gevallen: groeps-CW en burger-jury's om openbare waarden te ontdekken (liever dan standaard CW's), kortdurende onderzoekscommissies of in sommige gevallen direct overleg tussen betrokken partijen om beslissingen aan te bevelen (in plaats van KBA).

Maar voor kleinere beslissingen zullen deze methoden te duur en te tijdrovend uitvallen – al geldt dat uiteraard evengoed voor CW en KBA. Hoe moeten zulke beslissingen dan tot stand komen? Het antwoord is dat milieumanagers hun professioneel oordeelvermogen zouden moeten gebruiken. Er is gewoon geen andere weg: waar complexe keuzen moeten worden gemaakt waarbij vele verschillende variabelen tegen mekaar moeten worden afgewogen, is er geen algoritme of geen 'rationele methode' die de vereiste van praktisch oordeel kan vervangen (O'Neill 1993).

Dit is de manier waarop bijvoorbeeld artsen klinische medische beslissingen treffen, waarbij ook kosten, voordelen en ethische waarden worden afgewogen: niet via KBA, maar dankzij een culturele traditie, opgebouwd gedurende vele jaren en doorgegeven langs professionele opleiding.

Maar hier stelt zich onmiddellijk een probleem. Het is precies omdat de professionele cultuur bij milieumanagers onder vuur ligt dat de vraag zich stelt. Ze wordt in vraag gesteld door zowel de nieuwe bezorgdheid van het publiek rond milieu-aangelegenheden, als door de druk van Schatkist en Controledepartementen om de openbare uitgaven te rechtvaardigen door haar voordelen te meten. De 'traditionele' manieren van leefmilieumanagement zijn niet langer aanvaardbaar: vandaar dit debat. (Precies hetzelfde geldt voor de geneeskunde.)

We moeten daarom een nieuwe professionele cultuur in het leven roepen. Daar het hier gaat om cruciale openbare beslissingen, zou dit proces niet alleen door professionelen mogen aangevat worden. Het zou van zeer nabij moeten worden begeleid door speciaal hiervoor (door regering of hiertoe geschikte lichamen) aangeduide, van nabij opvolgende, deliberatieve onderzoeks-

commissies. In zulke lichamen zouden verkozen politici²¹, vertegenwoordigers van belangengroepen en leken-(burgers)vertegenwoordigers zowel als professionele 'experten' moeten aanwezig zijn. Het zou hun rol zijn een nieuw kader te scheppen voor het maken van managementbeslissingen op kleine schaal.

Dit zouden ze doen door 'voorbeeld'beslissingen te maken: eerst een serie studies over gevallen bekijken die typisch zijn voor het soort van beslissingen waarmee milieumanagers worden geconfronteerd en dan beslissen wat in dergelijke gevallen gedaan moet worden. Ze zouden tot hun eindoordeel komen na overleg en in hun consensus zowel 'experten'- als 'lekenpubliek'-waarden weerspiegelen. Hun voorbeeldbeslissingen kunnen dan dienen als referentiepunten, modellen of richtlijnen van waaruit de milieumanagement-beroepen een 'nieuwe' culturele traditie kunnen afleiden. Dit in de veronderstelling dat haar beleidsmakers en managers analoge oordelen zouden toepassen in hun dagelijkse beslissingen.

Zo'n methode zou beleidsmakers en managers toelaten bepaalde beslissingen te rechtvaardigen in algemene termen ("de redenering die we in dit geval gebruikten volgde de redenering gevolgd door de onderzoekscommissie in dat andere vergelijkbare geval") maar de eigenlijke beslissing zou moeten ontstaan uit de nieuwe culturele traditie. Op een bepaald niveau zou het kunnen dat gedetailleerde beslissingen onnaspeurbaar zijn, het persoonlijke oordeel van de manager bijvoorbeeld – maar alle oordelen zijn uiteindelijk zo. Dit is de verantwoordelijkheid waar de manager nu eenmaal voorstaat. Maar de resultaten kunnen uiteraard worden onderworpen aan periodiek nazicht door de opvolgingscommissie (of door een wetgevend orgaan), om te verzekeren dat de nieuwe cultuur en de beslissingen die zij produceert op één lijn blijven met de veranderende openbare waarden en politieke prioriteiten.

Ik geloof dat dit proces gevoerd dient te worden op nationale en regionale schaal, met voor beiden aangepaste opvolgingscommissies. Zulke lichamen kunnen dan zelf verder kwalitatief- en burgerjury-onderzoek uitvoeren om waarden en opinies van het lekenpubliek te weten te komen. Nationale agent-schappen zouden uiteraard moeten instaan voor beleidscoherentie binnen en tussen de verschillende schalen, zodat beslissingen op de ene plaats verband hebben met (bijvoorbeeld uitgebalanceerd worden tegen) beslissingen gemaakt op een andere. Alle beslissingen moeten natuurlijk ook nog openstaan voor openbaar onderzoek, met deelnemings- en beroepsrecht voor hen die erdoor worden getroffen.

Zelfs binnen de 'nieuwe' traditie die dit proces zou trachten te scheppen, waarin je mag verwachten dat milieubelangen een hogere prioriteit krijgen dan

²¹ Politici erbij betrekken is belangrijk, zowel omdat zij electorale legitimiteit hebben als omdat, indien men ze uit hun gewone context van partijdiscipline en debatteren om punten te scoren weghaalt, dit een aanmoediging kan zijn om een fris perspectief op bepaalde problemen te krijgen, wat op zijn beurt het bredere politieke proces ten goede komt.

voorheen, zal een dergelijke methode het zeker niet makkelijker maken om marginale beslissingen te nemen. De situatie waarin (zeg maar) "we voor een klein beetje meer geld zóveel meer biodiversiteit kunnen hebben" zal zich steeds voordoen, en dan lijkt om het even welke keuze arbitrair. Maar dan *mág ze ook arbitrair zijn*; er kan namelijk in de feiten zeer weinig keuze zijn tussen de twee opties, vermits geen van beide een dramatische verbetering biedt in de toestand van de wereld ten opzichte van de andere. Zoals met vele vertrouwde beslissingen die wij nemen als individuen, is kiezen tussen praktisch gelijkwaardige opties vaak als een kruis-of-munt-opgooi.²² Maar we moeten wél onthouden dat KBA en CW bij deze marginale beslissingen evenmin kunnen helpen, omdat (zelfs als de theorie en methoden als aanvaardbaar worden beschouwd) de verschillen tussen de opties een heel eind binnen de grenzen van de statistische vergissing zouden blijven.

Duurzaamheid en andere uitkomst-ethieken

Tot nu toe hebben we het overlegproces zuiver in termen van *procedure* besproken. Er werd verondersteld dat in beide types van overlegorganen (waarde-uitdrukkende en beslissingaanradende) en in het huidige besluitvormingsproces in leefmilieumanagement, een overeenkomst kan worden bereikt, in principe tenminste, over wat zou moeten gedaan worden; over wat het dichtst in de buurt komt van het algemeen belang of dit vertegenwoordigt. Maar dit brengt toch zeker méér met zich mee dan alleen een gedeelde betrokkenheid bij een procedure, bij een communicatieve rationaliteit? Vereist het ook niet, tot op zekere hoogte, een delen van bepaalde eindwaarden? Hoe kan een burgergroep, onderzoekscommissie of manager een consensus of een beslissing bereiken, zonder te verwijzen naar waarden en objectieven, naar een gemeenschappelijke zin van wat goed is of beter?

Dit argument is bijzonder relevant voor het milieudebat, omdat vele milieu-activisten zeer sterke eindwaarden hebben. Zij geloven dat het leefmilieu, breed genomen, zou moeten worden beschermd: hetzij op grond van rechtvaardigheid tussen de generaties, de rechten van levende dingen, de intrinsieke waarde van de natuur, om de culturele integriteit te vrijwaren of een combinatie van dit alles. De term 'duurzaamheid' wordt nu ruim gebruikt om het leefmilieu objectief uit te drukken: al staat dit voor interpretatie open, ruim genomen kan men hieruit verstaan dat de kwaliteit en kwantiteit van het waardevolle leefmilieu niet zouden mogen afnemen, met in het bijzonder elementen van 'kritisch natuurlijk kapitaal' dat specifieke bescherming behoeft (Jacobs 1991, Collins *et al* 1992).

Anderen – of soms dezelfde mensen – zullen andere soorten waarden aanhouden in verband met de uitkomsten van processen van openbare besluitvorming. Het zou dan kunnen gaan over billijkheid of gelijk(waardig)heid,

²² Griffin (1986) merkt op dat 'incommensurabiliteit' (niet met dezelfde maatstaf te meten) vaak uitdraait op gewoon 'ruwweg gelijkwaardigheid' van beide opties.

individuele vrijheid of autonomie, en andere specifieke opvattingen rond wat de inhoud moet zijn van een goede samenleving – wat welzijn verwekt of een betere levenskwaliteit, bijvoorbeeld, of nog: de waarde van samenleving, autoriteit of traditie. Welk verband is er tussen *uitkomst-ethiek* van deze soort en de zuiver *procedurele ethiek* van overlegdemocratie voor zover deze hier werd voorgesteld?

Er zijn twee alternatieve antwoorden. Eén is dat dit er niet is. Overlegdemocratie specificceert geen eindwaarden: die moeten met argumenten verdedigd worden en verzoend in de loop van het debat. Waar waarden tegenover mekaar komen is het juist de verdienste van het overlegproces, dat het in staat is gemeenschappelijke posities of compromissen te vinden die voor alle partijen aanvaardbaar zijn; aanvaardbaar in de zin dat alle alternatieven slechter zijn. (De noodzaak van tolerantie en de aanvaarding van procesuitkomsten zit impliciet in de theorie.)

De alternatieve visie is dat de samenleving het overlegproces kan inperken door op te leggen dat bepaalde eindwaarden moeten worden vervuld; dat wil zeggen, bepaalde brede opvattingen over het openbaar goed (openbaar nut). Dat doet dit proces niet teniet, vermits in om het even welke openbaarbeleidsbeslissing de verschillende eindwaarden op zijn minst enigermate in conflict zullen zijn, en de manier waarop ze best worden vervuld zal steeds aanleiding tot dispuut vormen. Het opleggen van eindwaarden kan zowel positief als negatief uitdraaien. Bepaalde waarden (zoals racisme) zouden kunnen onaanvaardbaar worden verklaard; of men zou het overlegproces kunnen vragen om tot een beslissing te komen bij het nastreven van specifieke doeleinden. Sommige eindwaarden zouden in de grondbeginselen van een openbare onderzoekscommissie kunnen worden ingeschreven; andere zouden dan weer kunnen worden opgenomen voor specifieke onderzoeken.

Hoe zou nu de uitkomst-ethiek of eindwaarde van duurzaamheid kunnen worden opgenomen in het overlegproces (in eender welk van de gegeven organen)? Er schijnen drie manieren te zijn. Vooreerst kan ze eenvoudigweg in het overlegdebat worden gebracht door haar aanhangers. Ze zou dan standhouden of ten onder gaan door hun overredingskracht en het oordeel van de deelnemers of het onderzoek. Ten tweede kan je ze eventueel opleggen bij het proces als één van de eindwaarden, op gelijke voet met andere. Men zou de organen kunnen vragen om beslissingen te nemen terwijl ze duurzaamheid nastreven (samen met ook andere waarden, zoals billijkheid en economische groei). In omstandigheden waar duurzaamheid reeds door de regering als beleidsobjectief werd aangenomen, bijvoorbeeld door het opzetten van milieudoelstellingen, zou dit de geschikte weg kunnen zijn. Ten derde zou je ze aan het proces kunnen opleggen als een negatieve eindwaarde of beperking. Te weten: bepaalde mogelijke beslissingen worden op voorhand afgewezen, want... strijdig met het duurzaamheidsbeginsel. Duurzaamheid zou dan werken zoals mensenrechten dat doen in het algemene politieke debat: als een 'troef' die tegenstrijdige uitkomsten afsnijdt. Hier zouden milieudoelstellingen dienen als

prioritaire objectieven²³, die dus gehaald moeten worden alvorens aan andere doelen kan worden voldaan. Welke van deze rollen duurzaamheid speelt zal ongetwijfeld afhangen van hoe overheersend deze waarde in de brede samenleving is. Veel van haar voorstanders zien zich momenteel waarschijnlijk proberen haar van de eerste rol naar de tweede te verschuiven, en uiteindelijk naar de derde.

Een laatste opmerking past hier. Zolang duurzaamheid *niet* algemeen wordt beschouwd als een bindende beperking bij politieke beleidsbeslissingen, moet men het potentiële conflict erkennen tussen de procedurele ethiek van de overlegdemocratie en de uitkomst-ethiek van duurzaamheid (zie bijvoorbeeld Goodin 1992, Saward 1993). Er zijn goede gronden om te geloven dat, wegens het niet serieus in rekening brengen ervan, het vooroordeel voor eigenbelang-motivaties en gebrek aan kennis omtrent de schade voor het milieu, CW in KBA geen duurzame uitkomsten zullen opleveren (Jacobs 1991, 1995a). Er is echter geen garantie dat overlegprocedures dat wel zullen doen. Men zou ze kunnen aanzien als de meest waarschijnlijke procedures die dit kunnen doen, en vinden dat ze een goed zijn in zichzelf. Men kan ook beide types van waarden houden, procedurele en uitkomst-waarden. Maar de mogelijkheid dat de favoriete procedure toch niet de favoriete uitkomst oplevert blijft bestaan. Dit zou je de paradox van democratische duurzaamheid kunnen noemen.

Conclusie: normatieve theorie en institutionele vormgeving

De organen die hier zijn voorgesteld zijn gebaseerd op een normatieve politieke theorie: die van de overlegdemocratie (deliberative democracy). Maar de stellingname die hier wordt gemaakt is niet zomaar dat deze (in de visie van de auteur) goede organen zijn, gebaseerd op een goede theorie. Zij is dat *alle* instellingen voor het uitdrukken van openbare opinie en voor het aanraden of nemen van beslissingen, normatief van aard zijn.

De politieke theorie waarop MW-in-KBA berust, ziet 'voorkeuren' als gegeven, klaar om eenvoudig te worden 'gereveleerd' door een aangepast waarderend orgaan. Maar wij stipten eerder al aan dat houdingen en waarden ten overstaan van openbaar nut kunnen veranderen (en dat het ook de bedoeling is dat ze dit doen) in overlegorganen. Wat zich in dergelijke organen voordoet is daarom niet de 'revelatie' van voorheen-bestaande-waarden, maar hun actieve *opbouw*. In feite, zoals sommige beoefenaars nu hebben aangestipt, is de sociale opbouw van voorkeuren ook wat gebeurt in CW-oefeningen (Gregory *et al* 1993).

Maar het cruciale punt is dat het opbouwproces verschillend is in verschillende waarderende organen (zie voor voorbeelden Brown and Slovic 1988 en

²³ Eckersley (in voorbereiding) suggereert dat de ontwikkeling van 'leefmilieurechten' dit doel zou kunnen dienen.

Payne *et al* 1992). Zoals we gezien hebben beperken of verhinderen contingente waarderingsoefeningen 'burger'motivaties en moedigen ze respondenten aan een 'consumenten'houding aan te nemen. Overlegprocessen doen precies het tegenovergestelde.

Maar als verschillende organen er de oorzaak van zijn dat verschillende waarden worden uitgedrukt, dan is de op het eerste gezicht positieve of beschrijvende taak van MW-in-KBA – namelijk van de voorkeuren van het publiek voor milieugoederen aan te tonen – niet langer mogelijk. Mensen hebben niet één enkele set van voorkeuren: de houdingen die zij uitdrukken hangen af van het orgaan waarin hen wordt gevraagd die uit te drukken. Als het een traditionele markt-gebaseerde CW oefening is, dan zullen ze ertoe neigen privaat-goed-, eigenbelang-waarden uit te drukken; als het om een overleg-oefening gaat, is er een neiging om openbaar-goed-, 'rekening-met-anderen-houdende' en ethische waarden naar boven te laten komen.²⁴

Maar dan betekent dit op zijn beurt dat er geen theorie-neutrale organen zijn. CW 'reveleert' geen voorkeuren: zij construeert ze op één bepaalde manier. Overlegorganen construeren ze op een verschillende manier. De uitkomsten van ieder zullen verschillend zijn. Beslissingnemers en praktijkmensen kunnen niet zomaar gewoon vragen "welke waarde geeft het publiek aan dit milieugoed?" en een neutraal orgaan uittekenen dat dit dan moet ontdekken. Ze moeten vragen: "welk *soort* van waarden willen wij dat mensen zouden uitdrukken?" – en dan een bepaald orgaan in het leven roepen om deze aan te moedigen. Dat wil zeggen: ze moeten eerst en vooral hun normatieve politieke theorie kiezen, en dit zal hun institutionele vormgeving bepalen. Op zijn beurt zal het orgaan helpen om de voorkeuren te construeren.²⁵

We kunnen de normatieve taak dus niet ontlopen. In tegenstelling tot de claims van haar voorstanders is de keuze voor MW-in-KBA net zo goed normatief als bij overlegdemocratie het geval is. Zoals de laatste drukt zij een mogelijke

²⁴ Het is belangrijk te erkennen dat dit *niet* hetzelfde is als te zeggen dat de 'informatie' die aan de respondenten gegeven wordt verschillend is. Het is een standaardresultaat in de MW-literatuur dat de hoeveelheid en het type van informatie die aan respondenten wordt verstrekt hun waarde-bepalingen beïnvloedt, het betaalmiddel doet dat trouwens ook (Mitchell and Carson 1989). Maar die vormen van zogenaamde 'bias' staan in verband met het te waarderen goed zelf: als de beschrijving van het goed (het betaalmiddel inbegrepen) verschilt, zal ook de waarde-bepaling dat doen. De argumentatie hier is dat niet een verschillende beschrijving van het *goed* verschillende waarde-bepaling zal genereren, maar dat de aard van het waarderende *orgaan* de waarden verandert. In feite verandert de structuur van het orgaan natuurlijk de aard van de informatie waarmee de respondenten geconfronteerd worden. Men zou zover kunnen gaan te stellen dat overleg de voorradige 'informatie' *verbetert*, vermits een breder bereik van gezichtspunten erop komt wegen. Dit is waarom, zo mag men toch veronderstellen, jury's in processen in een jury-kamer worden gezonden om te debatteren over de bewijzen die ze hebben gehoord, en niet eenvoudig wordt gevraagd dat zij onmiddellijk zouden stemmen nadat deze in de rechtszaal werden voorgesteld.

²⁵ Dit is natuurlijk slechts een echo van Aristoteles die argumenteerde dat bepaalde organen in de samenleving helpen om deugden tot ontwikkeling te brengen (terwijl andere dat niet doen); daarom zou de samenleving dergelijke organen moeten ontwikkelen. Voor een discussie in relatie tot de institutionalistische traditie in de politieke economie, zie O'Neill 1994. Voor een gelijkaardig argument binnen een verschillende traditie (dat van de culturele theorie) zie Wildavsky 1987.

idee uit van hoe beslissingen in een samenleving gemaakt zouden moeten worden, en neemt ze een bepaald standpunt in ten overstaan van menselijke wezens en het leefmilieu.

We hebben hierboven de axioma's uiteengezet van de normatieve theorie waarop MW-in-KBA berust. Ter vergelijking kunnen we nu hetzelfde doen voor de theorie van de 'op-milieu-gerichte overlegdemocratie':

1. Mensen zijn geen geïsoleerde individuen die keuzen maken onafhankelijk van anderen; hun sociale identiteit wordt geregeerd door de gemeenschap of het openbaar domein waarin zij leven, en hun welzijn wordt samengesteld uit een veelheid van niet-met-dezelfde-maatstaf-meetbare goederen. Die omvatten openbare goederen en het gemeenschapsgoed zowel als individuele consumptie.
2. Individuele voorkeuren, houdingen en waarden zijn transformeerbaar, eerder dan gegeven. Ze worden gevormd vanuit sociale processen, debat en argumentatie inbegrepen. Dergelijke processen – die welke meespelen in burgerschap dus – zijn een vorm van opvoeding die deel uitmaakt van het tot opbloei komen van de mens.
3. Het openbaar besluitvormingsproces is er een van zoeken naar overeenkomst over wat het openbaar goed nu uitmaakt of er het dichtst bij in de buurt komt, eventueel binnen een set gegeven eindwaarden. Dit gebeurt via overleg en praktijkoordelen in de openbare sfeer.
4. Het leefmilieu is geen gebruiksgoed zoals geproduceerde goederen en diensten; als de context waarbinnen alle leven zich afspeelt, maakt het deel uit van het gemeenschappelijk menselijk goed, en als dusdanig (zowel als voor de intrinsieke waarde ervan) is het het voorwerp van ethische afweging.

Ik denk dat het duidelijk is dat deze axioma's zeer verschillend zijn van die welke de basis vormen van de milieu-waarderende organen en kosten-baten-analyses. Zij beroeren enkele van de diepste vragen over wat menselijke wezens eigenlijk zijn en wat een goede samenleving uitmaakt. Het is niet verwonderlijk dat een debat over de organen die ze belichamen de passies zo hoog doet oplaaien.

(Vertaling: Jan Matthieu)

Bibliografie

Aristoteles

1948 *Politics*. vert. E. Barker. Oxford, Oxford University Press.

Armour, A.

1995 The Citizens' Jury as Model of Public Participation: A Critical Evaluation. In: *Fairness and Competence in Citizen Participation*. O. Renn, T. Webler and P. Wiedemann (Eds). Dordrecht, Kluwer.

Blamey, A.

1994 a. Consumer Versus Citizen Responses in Environmental Valuation Surveys: Clarification and Empirical Evidence. Mimeo, Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, Canberra.

Blamey, R.

1994 b. Citizens, Consumers and Contingent Valuation: Clarification and Comparison of Market and Referendum Response Formats. Paper voorgesteld op de derde biënnale samenkomst van de International Society for Ecological Economics. San Jose, Costa Rica, October.

Blamey, R. and Common, M.

1994 Symbolic Responses in Contingent Valuation Studies. Mimeo, Centre for Resource and Environmental Studies. Australian National University, Canberra.

Blamey, R., Common, M. and Quiggin, J.

1994 Respondents to Contingent Valuation Surveys: Consumers or Citizens? Mimeo, Centre for Resource and Environmental Studies. Australian National University, Canberra.

Brown, T.C., Peterson, G.L. and Tonn, B.E.

1995 The Values Jury to Aid Natural Resource Decisions. In: *Land Economics* 71

Brown, T.C. and Slovic, P.

1988 Effects of Context on Economic Measure of Value. In: *Amenity Resource Valuation: Integrating Economics With Other Disciplines*. G.L. Peterson, B.L. Driver, and R. Gregory (Eds). State College, PA, Venture Publishing.

Burgess, J., Harrison, C. and Maiteny, P.

1991 Contested Meanings: The Consumption of News About Nature Conservation. In: *Media, Culture and Society*. 13: 499-519.

Burgess, J., Limb, M. and Harisson, C. M.

1988 Exploring Environmental Values Through the Medium of Small Groups: Parts 1 and 2. In: *Environment and Planning A*. 20: 309-326 and 457-476.

Clark, J. and Burgess, J.

1994 The Pevensey Levels Residents' Group: A Summary Report. Mimeo, Department of Geography, University College London.

Clark, J. and Burgess, J.

1996 Asking Questions About Answering Questions: A Case Study of Public Understanding of a Contingent Valuation Survey. In: *Environmental Valuation and Public Policy*. P. Lowe (Ed). Reading, CAB International.

Carson, R.T.

1994 Valuation of Tropical Rainforests: Philosophical and Practical Issues in the Use of Contingent Valuation. Paper presented to the 3rd biennial meeting of the International Society for Ecological Economics. San Jose, Costa Rica, October.

Cohen, J.

1989 Deliberation and Democratic Legitimacy. In: *The Good Polity*. A. Hamlin and P. Pettit (Eds). Oxford, Basil Blackwell.

Collis, L., Jacobs, M. and Heap, J.

1992 *Strategic Planning and Sustainable Development*. Peterborough, English Nature.

CORE

1993 *Annual 1992-93 Report to the British Columbia Legislative Assembly*. Victoria, BC, Commission on Resources and Environment.

Cummings, R. G., Brookshire, D. S. and Schulze, W. D.

1986 *Valuing Environmental Goods: An Assessment of the Contingent Valuation Method*. Totowa, NJ, Rowman and Allanheld.

Curran, J.

1991 *Mass Media and Democracy*. In: *Mass Media and Society*, J. Curran and M. Gurevitch (Eds). London, Edward Arnold.

Doering, R.

1993 Canadian Round Tables on the Environment and the Economy: Their History, Form and Function. Ottawa, National Round Table on the Environment and the Economy.

Dryzek, J.

1990 *Discursive Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Eckersley, R. (forthcoming)

Greening Liberal Democracy: The Rights Discourse Revisited. In: *Democracy and Green Political Thought*. B. Doherty and M. de Geus (Eds). London, Routledge.

Elster, J.

1986 The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: *Foundations of Social Choice Theory*. J. Elster and A. Hylland (Eds). Cambridge, Cambridge University Press.

Fishkin, J.

1991 *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University Press.

Gordon, J.

1994 *Canadian Round Tables and Other Mechanisms for Sustainable Development In Canada*. Luton, Local Government Management Board.

Goodin, R.

1986 Laundering Preferences. In: *Foundations of Social Choice Theory*. J. Elster and A. Hylland (Eds). Cambridge, Cambridge University Press.

Goodin, R.

1992 *Green Political Theory*. Cambridge, Polity Press.

Gregory, R.

1986 Interpreting Measures of Economic Loss: Evidence of Contingent Valuation and Experimental Studies. In: *Journal of Environmental Economics and Management* 13, 4: 325-337.

Gregory, R., Lichtenstein, S. and Slovic, P.

1993 Valuing Environmental Resources: A Constructivist Approach. In: *Journal of Risk and Uncertainty* 7, 4: 177-198.

Griffin, J.

1986 *Well-Being*. Oxford, Clarendon Press.

Habermas, J.

1984 *Theory of Communicative Action*. Boston, Beacon Press.

Habermas, J.

1989 *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Polity Press.

Harrison, C.M. and Burgess, J.

1994 Social Constructions of Nature: A Case Study of Conflicts over the Development of Rainham Marshes SSSI. In: *Transactions of the Institute of British Geographers* 19, 3: 291-310.

Jacobs, M.

1991 *The Green Economy*. London, Pluto Press.

Jacobs, M.

1995a Sustainability and 'The Market': A Typology of Environmental Economics. In: *Markets, Bureaucracy and the Environment: New Directions in Environmental Governance*. Eckersley, R. (Ed.). London, Macmillan.

Kahnemann, D. and Knetsch, J.L.

1992 Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction. In: *Journal of Environmental Economics and Management* 22, 1: 57-70.

Kahnemann, D. and Ritov, I.

1994 Determinants of Stated Willingness to Pay for Public Goods: A Study in the Headline Method. In: *Journal of Risk and Uncertainty* 9, 1: 5-38.

Knetsch J.L.

1994 Environmental Valuation: Some Problems of Wrong Questions and Misleading Answers. In: *Environmental Values* 3, 4: 351-368.

Lindblom, C.E.

1977 *Politics and Market: The World's Political-Economic Systems*. New York, Basic Books.

Lockwood, M.

1994 Noncompensatory Preference Structures in Nonmarket Valuation. Mimeo, Johnstone Centre of Parks, Recreation and Heritage, Charles Sturt University, Albury, New South Wales.

Macnaghten, P., Grove-White, R., Jacobs, M. and Wynne, B.

1995 *Public Perceptions and Sustainability in Lancashire*. Lancaster, Centre for the Study of Environmental Change, Lancaster University.

Milbrath, L.

1989 *Envisioning a Sustainable Society: Learning Our Way Out*. Albany, New York, State University of New York Press.

Miller, D.

1992 Deliberative Democracy and Social Choice.
In: *Political Studies* 40: 54-67.

- Mitchell, R. C. and Carson, R. T.**
1989 *Using Surveys to Value Public Goods*. Washington, DC, Resources for the Future.
- Nagel, T.**
1986 *The View From Nowhere*. Oxford, Oxford University Press.
- NOAA Panel**
1993 Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation. In: *US Federal Register* 58: 4602-14.
- Nuffield Foundation**
1986 *Town and Country Planning*. London, Nuffield Foundation.
- O'Neill, J.**
1993 *Ecology, Policy and Politics*. London, Routledge.
- O'Neill, J.**
1994 Preferences, Virtues and Institutions. In: *Analyse & Kritik* 16, 2: 202-216.
- Payne, J. W., Bettman, J. R. and Johnson, E. J.**
1992 Behavioural Decision Research: A Constructive Processing Perspective. In: *Annual Review of Psychology* 43: 87-131.
- Pitkin, H.**
1981 Justice: On Relating Public and Private. In: *Political Theory* 9: 327-52.
- Plott, C. R.**
1993 Contingent Valuation: A View of the Conference and Associated Research. In: *Contingent Valuation: A Critical Assessment*. J. A. Hausman (Ed.). Amsterdam, North Holland.
- Rowe, R. D., D'Arge, R. C. and Brookshire, D. S.**
1980 An Experiment on the Economic Value of Visibility. In: *Journal of Environmental Economics and Management* 7, 1: 1-19.
- Sagoff, M.**
1988 *The Economy of the Earth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Saward, M.**
1993 Green Democracy? In: *The Politics of Nature*. A. Dobson and P. Lucardie (Eds). London, Routledge.
- Schkade D. and Payne, J.**
1994 How People Respond to Contingent Valuation Questions: A Verbal Protocol Analysis of Willingness to Pay for an Environmental Regulation. In: *Journal of Environmental Economics and Management* 26, 1: 88-109.
- Schrader-Frechette, K.**
1985 *Science Policy, Ethics and Economic Methodology*. Dordrecht, Reidel.
- Sears, D. O. and Funk, C. L.**
1991 The Role of Self-Interest in Social and Political Attitudes. In: *Advances in Experimental Social Psychology* 24: 1-91.
- Soderbaum, P.**
1995 Reformulating the Valuation Issue: Positional Analysis as an Alternative Approach. In: *Ecological Economics*, forthcoming.

Spash, C. L. and Hanley, N.

1995 Preferences, Information and Biodiversity Preservation. In: *Ecological Economics* 12, 3: 191-208.

Stevens, T.H., Echeverria, J., Glass, R.J., Hager, T. and More, T.A.

1991 Measuring the Existence Value of Wildlife: What do CVM Estimates Really Show? In: *Land Economics* 67, 4: 390-400.

Stewart, Justice D. G., Mills, R. and Hamilton, C.

1991 *Perspectives on the RAC*. Occasional Paper N°2, Canberra, Resource Assessment Commission.

Stewart, J., Kendall, E. and Coote A.

1994 *Citizen's Juries*. London, Institute for Public Policy Research.

Stone, A.

1992 Contingent Valuation of the Bamah Wetlands, Victoria. In: *Valuing Natural Areas: Applications and Problems of the Contingent Valuation Method*. M Lockwood and T. De Lacy (Eds). Albury, NSW, Johnstone Centre of Parks, Recreation and Heritage.

Vadnjal, D. and O'Connor, M.

1994 What is the Value of Rangitoto Island? In: *Environmental Values* 3, 4: 369-380.

Wildavsky, A.

1987 Choosing Preferences By Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. In: *American Political Science Review* 81, 1: 3-21.

Wood, C.

1995 *Painting By Numbers*. Witham Park, Royal Society for Nature Conservation.

Young, I.M.

1990 *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Young, I.M.

1994 Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: *Justice, Biculturalism and Difference*. M. Wilson and A. Yeatman (Eds). Wellington, NZ, Bridget Williams Books.

.....

Michael Jacobs is Research Fellow in het Departement Geografie van de London School of Economics en Visiting Research Fellow in het Centre for the Study of Environmental Change, Lancaster University. Hij publiceerde onder meer *The Green Economy* (1991) en *The Politics of the Real World* (1996).