

12 DE HERVORMINGEN VAN HET IPCC

De lotgevallen na *Climategate*

Leo Meyer

Dit artikel beoogt een overzicht te geven van het effect van *Climategate* op het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)¹ en hoe de diverse verbeteringsvoorstellen door het IPCC zelf zijn opgepakt. De auteur is nauw betrokken geweest bij deze zaken, in 2010 als hoofdauteur van een kritische analyse over een IPCC-rapport, en tot mei 2011 als rapporteur van een internationale werkgroep over de herziening van de spelregels voor het maken van IPCC-rapporten.

Het IPCC is een vereniging (Panel) van 192 VN lidstaten die gezamenlijk het intergouvernementele, algemene bestuur van het IPCC vormen. Dit Panel komt 1 à 2 keer per jaar bij elkaar. Het geeft periodiek opdracht aan wereldwijde teams van auteurs om rapporten over de stand van zaken in de klimaatwetenschap te beschrijven. De landen worden vertegenwoordigd door ambtelijke delegaties en vormen met elkaar het hoogste gezag in het IPCC. Nederland is vertegenwoordigd in het IPCC door een delegatie van enkele ambtenaren van ministeries, KNMI en PBL. Het IPCC doet zelf geen onderzoek en ook geen beleidsaanbevelingen. De conceptrapporten worden uitgebreid gereviewed door experts, ook door de leden van het panel.

Tot 2009: het IPCC in opmars

Het IPCC heeft vanaf zijn oprichting in 1988 tot eind 2009 een gestadige opmars beleefd als hét wereldwijde gezaghebbende orgaan dat iedere 5-6 jaar de kennis over klimaatverandering uit de steeds toenemende stroom wetenschappelijke publicaties op een rijtje zet. De rapporten die het IPCC uitbrengt gaan zowel over oorzaken van klimaatverandering, de gevolgen, de mogelijkheden tot aanpassing, als over de mogelijkheden om de broeikasgassen aan te pakken. In opeenvolgende ‘assessment perioden’ heeft het IPCC daarmee de kennisbasis gelegd voor de internationale klimaatafspraken onder het VN klimaatverdrag (het UNFCCC). Dat verdrag heeft op zijn beurt weer geleid tot de klimaatwetgeving die wij in Nederland kennen: de verplichtingen onder het Kyotoprotocol, Europese doelstellingen voor de broeikasgasuitstoot in 2020, het emissiehandelssysteem en financiële steun aan ontwikkelingslanden voor aanpassing aan klimaatverandering.

Vanaf het begin waren er kritische geluiden over het IPCC vanwege zijn kernboodschap over invloed van de mens op het klimaat en de negatieve gevolgen daarvan. Maar vooral in de eerste jaren van deze eeuw groeide het gezag, ook omdat zelfs de regering-Bush in 2001 het bestaan van het klimaatvraagstuk erkende.² Hoogtepunt was de erkenning door de met Al Gore gedeelde Nobelprijs voor de vrede in 2007. Het in dat jaar gereed gekomen vierde assessment report gaf een nieuwe impuls aan de moeizame onderhandelingen om te komen tot lange termijn wereldwijde afspraken over vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en over aanpassing aan de deels al onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering. Die afspraken waren het hoofdgerecht op de VN-klimaatop in Kopenhagen december 2009.

2010: het IPCC onder vuur

Het tij voor IPCC keerde. Een maand voor de Kopenhagen-conferentie kwam een 'schandaal' boven tafel, al gauw *Climategate* gedoopt. De privé-correspondentie van een wetenschapper aan de University of East Anglia werd 'gehackt' en door de berichtgeving werd de indruk gewekt dat er sprake zou zijn geweest van malversaties bij het reconstrueren van de vroegere temperaturen op aarde (zie ook de bijdrage van Arthur Petersen: '(on)betrouwbaarheid van klimaatwetenschap' in ditzelfde Jaarboek). De wetenschapper in kwestie had een belangrijke rol gespeeld in een van de IPCC-rapportages in 2007. Later bleek in diverse onderzoeken daarna dat er geen wetenschappelijke fraude had plaats gevonden, maar wel was er een gebrek aan bereidheid gebleken om opening van zaken te geven. In januari 2010, na de voor velen teleurstellende uitkomsten van de Kopenhagen conferentie, ontstond een media-hype over een fout die critici hadden gevonden in een deelrapport dat ging over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering op regionale schaal: de Himalaya-gletsjers zouden zeer waarschijnlijk in 2035 verdwenen zijn als de aarde ongeremd verder zou opwarmen. Die schatting zat er een paar eeuwen naast en bleek ook niet op enigerlei serieuze literatuur gebaseerd te zijn. Kort daarop ontdekte een Nederlandse journalist³ nog een fout – Nederland zou 55% beneden de zeespiegel liggen, terwijl dat maar 26% is. Wel loopt 55% van Nederland het risico van overstromingen (van zee en rivieren).

De in de media losgebarsten kritiek richtte zich niet alleen op inhoudelijke fouten. Ook werd het IPCC verweten niet transparant te zijn in de besluitvorming, er zou sprake zijn van belangenverstrengeling en de voorzitter zou politiek bedrijven in plaats van wetenschap.

Reactie in Nederland

Deze hierboven genoemde, twee meest 'beroemde' fouten hebben op hun beurt veel critici geïnspireerd tot het al dan niet terecht melden van een groot aantal ongerechtigheden in de IPCC-rapporten, breed uitgesponnen in de media. In Nederland leidde dat tot heftige debatten in het parlement en Jacqueline Cramer, de toenmalige minister van milieu, werd hard aangevallen omdat zij haar beleid ook baseerde op de tot dan toe onwankelbaar geachte uitspraken van het IPCC. 'Ik duld geen enkele fout' zei zij begin februari 2010 op een bijeenkomst van bij het IPCC betrokken Nederlandse instituten. De minister gaf vervolgens opdracht aan het Planbureau voor de Leefomgeving om na te gaan of er nog meer fouten voorkwamen in de delen over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering in de verschillende werelddelen. Het Parlement organiseerde een hearing over het IPCC in april 2010 waarbij zowel IPCC-betrokkenen als klimaat-sceptici werden gehoord. Het PBL constateerde⁴ in juli 2010 dat de hoofdboodschappen – voor zover onderzocht – van het IPCC overeind bleven, maar dat er toch een aantal onvolkomenheden in de onderzochte regionale hoofdstukken stond. Diverse uitspraken bleken niet of onvoldoende te traceren in de wetenschappelijke literatuur.

Internationale reacties

De media bleven in de wintermaanden van 2010 komen met nieuwe 'ontdekkingen'. Zelfs de kleinste drukfout of verschrijving werd breed uitgemeten in klimaatsceptische blogs. Het IPCC zelf kwam na lang dralen met sterk defensief getoonzette persberichten. De imagoschade was een feit, en onder toeneemende internationale druk (onder andere van Nederland) gaf de Secretaris-Generaal van de VN, Ban-ki-moon, in maart 2010 opdracht het IPCC door te lichten door een externe review van de IPCC processen en procedures, uit te laten voeren door de Interacademy Council (IAC) – een mondiaal samenwerkingsverband van de nationale Academies van Wetenschappen. Deze IAC aanbevelingen zijn in september 2010 gepubliceerd.⁵

De IAC aanbevelingen

De IAC stelt in zijn conclusies allereerst dat het IPCC-assessmentproces succesvol is geweest en de maatschappij een goede dienst heeft bewezen. Het prijst de inzet van de auteurs en de betrokkenheid van regeringen. Maar ook concludeert het dat er fundamentele hervormingen in het proces en de managementstructuur essentieel zijn.

Weliswaar beschikt het IPCC over uitgebreide spelregels over hoe je een wetenschappelijk assessment moet maken maar kennelijk zijn die niet toereikend geweest of niet altijd even goed nageleefd. De IAC – die niet inhoudelijk op de fouten of andere inhoudelijke onvolkomenheden uit de IPCC-rapporten is ingegaan – concludeerde dat het schortte aan de slagvaardigheid en transparantie van het IPCC-bestuur, de communicatie strategie, de bewaking van de kwaliteit, de transparantie en neutraliteit van de assessments en het review proces. En er ontbrak een regeling tegen belangenverstrengeling. Hun belangrijkste aanbevelingen waren:

- Er moet een ‘Executive Committee’ komen om continu leiding te geven. Het Secretariaat van het IPCC (ongeveer 10 man) moet geleid worden door een zware en verkozen Executive Director. Deze moet naast manager ook een senior scientist zijn.
- Verbetering van de transparantie van de selectie van auteurs, kritischer omgaan met de literatuurbronnen, meer kwaliteitscontrole in het review-proces, een eenduidige manier om met onzekerheden om te gaan en een procedure voor omgaan met fouten die achteraf worden gevonden;
- De communicatie moet sneller en beter doordacht. Ook moet het duidelijk zijn wie er namens het IPCC kan spreken;
- Er moet een regeling komen die belangenverstrengeling tegengaat.

Inzet van Nederland

De aanbevelingen van de IAC waren het belangrijkste agendapunt van de jaarlijkse sessie van het panel (oktober 2010).

Voorafgaand aan die sessie werden de landen in de gelegenheid gesteld hun eigen wensen kenbaar te maken. Nederland had de conclusies van de Interacademy Council inmiddels al in grote lijnen gesteund⁶ (nog het vorige kabinet, 24 september 2010) maar had, in aanvulling op de IAC, nog een aantal extra wensen.⁷ In tabel I zijn deze aangegeven. Twee daarvan wil ik hier uitlichten omdat die specifiek van Nederland afkomstig zijn:

- *maak de ‘expert reviews’ van de concepten van het IPCC anoniem.* De huidige praktijk is dat de expert reviewers die hun commentaren op de concepten insturen, met naam en toenaam bekend zijn bij de auteurs, en die auteurs moeten beoordelen wat met die commentaren aan te vangen. Omdat auteurs ook mensen zijn, en het vaak om een klein wereldje gaat, is het voorstelbaar dat men soms (onbewust) beïnvloed wordt door het kennen van de reviewer. ‘Dit commentaar komt van die en die belangrijke autoriteit

dus moet het wel waar zijn' of 'dit commentaar komt van die en die prutser dus moet het wel onzin zijn'. Maar het gaat natuurlijk alleen om de beoordeling van inhoud van het commentaar, niet de persoon daarachter. Anonimiteit bevordert een objectievere verwerking van de commentaren. Na afloop van de review kunnen de namen van de experts natuurlijk bekend gemaakt worden. Met een dergelijke anonieme expert review is ervaring opgedaan met een IPCC-rapport over CO₂-opslag⁸ in 2005, en dat is, naar zeggen van de auteurs, heel goed bevallen.

- *Breng de 'alternatieve' verklaringen over klimaatverandering expliciet in beeld*, ook op het niveau van de samenvattingen en het Synthese-rapport (een overkoepelende publicatie). Dit gaat dus over de zogenaamde 'sceptische' gezichtspunten. Die verdienen een specifieke wetenschappelijke behandeling in het IPCC-rapport. Immers, de beleidsmakers voor wie deze rapporten geschreven worden, zien zich keer op keer geconfronteerd met deze meningen als 'tegenhangers' van het IPCC, en het IPCC wordt verweten dat zij deze onbesproken laten omdat ze niet in het straatje zouden passen. Maar de taak van het IPCC is om álle in de wetenschappelijke literatuur gepubliceerde gezichtspunten aan bod te laten komen.

Reactie van het IPCC

De panelbijeenkomst van oktober 2010 vond plaats in Busan, Zuid-Korea. Over *Climategate* werd in de wandelgangen door veel landen nogal schouderophalend gereageerd en er was ook verbazing over de ophief die sommige landen (waaronder Nederland) hierover maakten. Maar het IAC-rapport bleek verder wel in goede aarde te vallen bij de meeste IPCC-lidstaten. Omdat het ook over het functioneren van het voorzitterschap en secretariaat ging, ontstond de interessante situatie dat deze keer de voorzitter en secretaris de regie van de meeting moesten overlaten aan de landenvertegenwoordigers. Dat was voor beide kanten even wennen. De soms pittige aanbevelingen van de IAC werden voor een groot deel in principe aangenomen, maar die moesten dan nog wel worden uitgewerkt tot concrete besluiten en acties. Dat ging niet allemaal in één vergadering en dus werden er vier werkgroepen ingesteld, 'Task Groups' die ieder een cluster van aanbevelingen van de IAC voor hun rekening namen om verder uit te werken voor de volgende panelsessie in mei 2011:

- 1 Governance and Management
- 2 Procedures
- 3 Communication Strategy
- 4 Conflict of Interest Policy

Dit onder de volledige regie van de IPCC-landenvertegenwoordigers. Voorzitter Pachauri poogde zélf vlak voor sluiting van de meeting nog deze taakgroepen te bemannen met vertegenwoordigers van door hemzelf gekozen kleine groepjes van landen, maar dat pikten de niet-verkozenen niet en de voorzitter werd gedwongen de taakgroepen 'open ended' te verklaren. Dat betekent dat ieder land dat mee wilde werken aan de uitwerking van de IAC voorstellen dat ook kon doen. Er werd vervolgens druk met bordjes van landen gezwaaid, waaronder dat van Nederland, dat zich vervolgens vertegenwoordigd wist in de werkgroepen 'Governance and Management', 'Procedures' en 'Communication Strategy'.

De vier werkgroepen zijn aan de slag gegaan en hebben conceptbesluiten voorbereid die zijn voorgelegd aan de volgende sessie van het panel, gehouden in mei 2011 in Abu Dhabi. Per cluster geven we hier aan wat er uiteindelijk door het IPCC officieel is besloten.⁹

1. *Governance and Management*¹⁰

Het IPCC heeft, geheel in overeenstemming met de aanbeveling van de IAC, een Executive Committee in het leven geroepen waarin de voorzitter en vicevoorzitters van het IPCC en de co-voorzitters van de werkgroepen vertegenwoordigd zijn. Dit bestuur neemt beslissingen die geen uitstel velen, zoals reageren op de media, toezicht op de afhandeling van mogelijke fouten en coördinatie tussen werkgroepen. Belangrijk is voor de transparantie dat de panelleden de agenda en de verslagen van het Executive Committee te zien krijgen en dat de voorzitter zich tegenover het panel moet verantwoorden, ook als men het onderling niet eens kan worden. Daarmee wordt solistisch optreden van de voorzitter voorkomen.

De Interacademy Council beval een gekozen 'executive director' aan, die voor de duur van één assessment periode (5-6 jaar) het algemene secretariaat van het IPCC zou leiden. Dat zou een gekozen zware wetenschapper moeten zijn, van een vergelijkbaar niveau als de co-voorzitters van de individuele werkgroepen. Maar daar had niet iedereen oren naar. Dat zou een dure extra functionaris betekenen die de voorzitter en de co-voorzitters voor de voeten zou gaan lopen, vonden sommigen. Bovendien heeft het secretariaat niet primair een wetenschappelijke taak, maar eerder administratieve en organisatorische taken. Verder moet het secretariaat en zorgen voor het 'institutioneel geheugen', zoals ambtenaren voor een minister. Een zware wetenschapper hoef je daarvoor niet te hebben, en het is niet handig als het institutionele geheugen na vijf jaar weer opstapt. Binnen de VN kent men overigens alleen 'executive directors' voor tijdelijke programma's. De werkgroep 'Governance and Management' zal nog doorwerken tot november 2011 en het takenpakket

van het Secretariaat verder doorlichten, maar het is niet te verwachten dat er unanieme steun komt voor die Executive Director.

Ook het door de IAC voorgestelde idee om buitenstaanders op te nemen in het Executive Committee vond geen weerklank. Men vond dat dat comité vooral het karakter zou moeten krijgen van de dagelijkse bedrijfsleiding, en dan hebben mensen zonder ervaring en verantwoordelijkheden binnen het IPCC geen toegevoegde waarde. En er bestaan ook geen vergelijkbare organisaties waar je zomaar mensen uit zou kunnen putten.

2. *Procedures*¹¹

De ‘Procedures’ van het IPCC¹² bevatten uitvoerige spelregels voor het gehele assessment proces en zijn opgesteld in de jaren negentig. Een groot aantal aanbevelingen van de IAC richt zich op het verstevigen van deze spelregels – met in het achterhoofd het verbeteren van de kwaliteit, transparantie en ook de neutraliteit en volledigheid van de IPCC-rapporten.

Selectie van experts en auteurs

Veel kritiek van de buitenwereld richtte zich op het onzichtbare selectieproces van de auteurs en experts die uiteindelijk de inhoud van de IPCC-rapporten bepalen. Deze keuzes worden gemaakt door de co-voorzitters, vice-voorzitters en de ‘Technical Support Units’ (de secretariaten van de Werkgroepen) op basis van nominaties door regeringen en instituten – maar hoe dat precies gebeurt is onduidelijk. Daarin komt nu verbetering. Voor het selectieproces van de deelnemers aan bijeenkomsten die de inhoudsopgave voor een nieuw rapport vaststellen (‘scoping meetings’), en voor het selectieproces van de genomineerde auteurs is een aantal algemene criteria opgesteld: de samenstelling van deelnemers moet evenwichtig zijn met betrekking tot: expertise, wereldwijde geografische afkomst, wetenschappelijke kennis en ervaring, man/vrouwverhouding, verhouding tussen oudgedienden en nieuwkomers, en de balans in de ‘range of views’ uit de verschillende wetenschappelijke scholen. Ook toekomstige gebruikers en stakeholders van het rapport moeten in die scoping meetings kunnen aangeven aan welke kennis de meeste behoefte is.

Vervolgens moeten de samenstelling van auteursteams aan grotendeels dezelfde criteria voldoen: balans in expertise en disciplines, spreiding in geografische afkomst, een gezonde verhouding tussen oudgedienden en nieuwkomers, rekening houden met de man/vrouwverhouding en balans in de ‘range of views’. Met dat laatste wordt beoogd ook de soms tegenstrijdige wetenschappelijke inzichten die er leven binnen de diverse wetenschappelijke gemeenschappen binnen boord te halen. De IAC sprak zelfs over de noodzaak om de

'full range of views' vertegenwoordigd te zien in de auteursteams. Maar dat ging de delegaties toch te ver – immers dan zou je ook allerlei onzinnige niet-wetenschappelijke standpunten moeten meenemen. Dus werd men het eens dat het 'the' range of views moest worden, in het midden latend (zoals vaker bij onderhandelingen) wat daar precies mee bedoeld werd.

Belangrijk – en nieuw in het IPCC – is dat de co-voorzitters en vicevoorzitters van de werkgroepen, die de selecties maken, hierover moeten rapporteren aan het panel – en dus openbaar moeten maken – hoe zij de criteria hebben toegepast.

Omgaan met 'grijze' literatuur

Behandeling van 'grijze' literatuur naast de zogenaamde 'peer-reviewed tijdschriften' is een onderwerp waar veel commotie over is ontstaan. Gebruik van 'grijze' literatuur in het IPCC is noodzakelijk: het mandaat van het IPCC is om zowel de het klimaat, de gevolgen en de mogelijkheid van aanpassing en de aanpak van de broeikasgassen te beschrijven. Veel kennis over de aanpak van broeikasgassen of over aanpassingen aan klimaatverandering het werk van ingenieurs en bestuurders, en die publiceren nu eenmaal niet in de 'klassieke' wetenschappelijke literatuur zoals de meteorologen en aardwetenschappers. Maar in het 4e assessment-rapport is vooral Werkgroep II (impacts, vulnerability and adaptation) toch wel een paar keer uitgegleden, ondanks het feit dat in de bestaande procedures van het IPCC richtlijnen staan hoe met 'grijze' literatuur moet worden omgegaan. Er staat bijvoorbeeld in de Procedures: *'Each chapter team should review the quality and validity of each source before incorporating results from the source into an IPCC Report'*,¹³ maar er zijn honderden auteurs betrokken die gezamenlijk verwijzen naar tienduizenden literatuur-referenties en dan kan wel eens iets mis gaan.

Spraakmakend waren de referenties naar een bergbeklimmersblaadje, een studentenscriptie, en gekleurde rapporten van milieclubs die zouden zijn gebruikt om allerlei wetenschappelijke conclusies aan te verbinden. Ook het PBL onderzoek² trof bijvoorbeeld een conclusie over de mogelijke toename van bosbranden in Zuid-Rusland, die enkel gebaseerd bleek te zijn op een lezing van een lokale politicus, en niet op gedegen onderzoek.

Dat had allemaal niet gemoeten, maar hoe kun je dit voorkomen? Men kan wel een classificatie aan brengen zoals de IAC vroeg (overigens ook door Nederland ondersteund) – bijvoorbeeld door de niet-peer reviewed scientific journals een ander kleurtje te geven in de referentielijsten. Maar wat zegt dat dan? De beste wetenschappelijke leerboeken zijn 'grijs', IPCC-rapporten zijn zelf 'grijs', er zijn zeer grondige gereviewde rapporten van overheden en van gerenommeerde internationale onderzoeksinstituten. Ook die zijn alle 'grijs',

in die zin dat deze publicaties strikt genomen geen peer-reviewed artikelen in een erkend wetenschappelijk tijdschrift zijn. Aan de andere kant kunnen ook in gerenommeerde peer-reviewed wetenschappelijke publicaties net zo goed missers staan – zie bijvoorbeeld *Nature* (2005)¹⁴ waarin toch echt staat dat Nederland voor 60% beneden de zeespiegel ligt...

Het IPCC heeft besloten dat ‘peer-reviewed’ tijdschriften wel de voorkeur hebben, maar ‘grijze’ literatuur hoeft niet apart ‘gemerkt’ te worden. Wel wordt benadrukt dat het hele auteursteam van een hoofdstuk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van alle geciteerde bronnen, niet alleen voor grijze literatuur maar ook voor peer-reviewed artikelen. Er wordt bovendien op gewezen dat auteurs een extra verantwoordelijkheid hebben om de kwaliteit van de ‘grijze’ literatuur te checken. De kans dat een individuele auteur er een slechte referentie doordrukt wordt zo wel kleiner. De vraag is echter of dat genoeg is. De kwaliteitscontrole zou nog verder versterkt kunnen worden door intensiever toezicht van de Review Editors (dat zijn leden van het auteursteam die toezicht houden op de verwerking van reviewcommentaren). Maar die kunnen hun werk pas goed doen als er kritische commentaren binnenkomen. Daarom zouden ook de individuele IPCC-regeringen die de rapporten mede reviewen (dus ook Nederland) meer tijd en middelen moeten vrijmaken om eventuele missers in de literatuurreferenties aan de orde te stellen.

De vraag is natuurlijk wel waar je de grens trekt – wat is nog acceptabele ‘grijze’ literatuur en wat niet? Zo was er een heftige discussie over het al of niet mogen refereren aan krantenartikelen. Voor de bestuurders van Werkgroep I (de natuurwetenschappelijke oorzaken van klimaatverandering) zijn kranten en opiniebladen een absoluut taboe. Maar de bestuurders van Werkgroep II (gevolgen van klimaatverandering) denken daar anders over. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er een overstroming is geweest in een bepaalde regio, die niet terug te vinden is in enigerlei wetenschappelijk rapport maar wel keurig gemeld staat in een betrouwbaar geachte krant. De IPCC-regeringsvertegenwoordigers bleken over deze kwestie verdeeld maar gingen uiteindelijk akkoord met: *‘in general, newspapers and magazines are not acceptable sources of scientific information’*. Blogs en sociale sites zijn wel expliciet uitgesloten.

Overige vermeldenswaardige besluiten

- Het toezicht op het verwerken van commentaren ‘door de Review Editors’ op conceptrapporten moet worden versterkt. Hoe dat moet gebeuren is nog niet uitgewerkt;
- De reviews moeten zodanig worden georganiseerd dat zeker is dat alle delen van rapporten daadwerkelijk grondig bekeken zijn, en dat er niet per ongeluk een stuk over het hoofd is gezien;

- De reviewcommentaren op de concepten en reacties van auteurs daarop worden voortaan gepubliceerd tegelijk met het afronden van de rapporten. Zo kan een reviewer (achteraf) nagaan wat er met de commentaren is gebeurd;
- De rol van auteurs bij het plenair vaststellen van een beleidssamenvatting (Summary for Policy Makers, SPM) wordt versterkt. De SPM wordt in een meerdaags plenaire marathonsessie door de deelnemende landen regel voor regel bediscussieerd en vastgesteld. In feite een half-politiek, half-wetenschappelijk proces, losgelaten op een wetenschappelijke tekst. De 'Coordinating Lead Authors', die de leiding hebben over een hoofdstuk, zijn daarbij aanwezig. Mochten de leidinggevende auteurs tot nu toe officieel alleen 'technische adviezen geven' nu moeten zij 'geconsulteerd' worden om er voor te zorgen dat de SPM geheel consistent blijft met het hoofdrapport. Dat betekent in feite dat wijzigingsvoorstellen van de concept-SPM-tekst door de auteurs moeten worden goedgekeurd. Dat was in de praktijk vaak al het geval – voorzitters hameren gewoonlijk al geen zin af zonder instemming van de betrokken Coordinating Lead Author – maar nu staat ook op papier dat de wetenschappers niet door de regeringsvertegenwoordigers gepasseerd kunnen worden;
- Er is een eenduidige aanpak vastgesteld voor omgaan met onzekerheden. Dat betekent dat de rapporten van de verschillende werkgroepen van een consistent begrippenkader uit zullen gaan. Dit is een grote verbetering ten opzichte van het verleden toen iedere werkgroep op eigen houtje omging met onzekerheden;
- Er is een protocol opgesteld dat aangeeft hoe er gehandeld moet worden als de buitenwereld een fout opmerkt in een al gepubliceerd rapport, inclusief deadlines. Dat moet nog allemaal geoperationaliseerd worden, maar de herziene procedures schrijven voor dat de wijze van behandeling op een prominente plaats zichtbaar moet worden gemaakt op de IPCC-website. Het kersverse 'Executive Committee' zal hier toezicht op moeten houden.

Losse einden

De Task Group on Procedures is nog niet helemaal klaar. Zij zal nog kijken naar: inconsistenties in de huidige procedures, criteria voor selectie van deelnemers aan workshops en expert meetings en vooral het verder invullen van de rol van Review Editors. Verder moet er snel een besluit worden genomen of in het Vijfde Assessment rapport wel of geen anonieme behandeling van expert review-commentaar komt. De Task Group moet zijn werk in november 2011 afgerond hebben.

3. *Communication Strategy*¹⁵

Het IPCC heeft een communicatieprobleem. De voor de buitenwereld ondoorzichtige besluitvorming en de trage en defensieve reacties op de geconstateerde fouten leidden tot beeldvorming van het IPCC als een ivoren toren, dat niet naar kritiek wil luisteren en geen andersdenkenden in zijn gelederen duldt. Deze beeldvorming is niet alleen het IPCC te verwijten. Het past in het algemene beeld van een afnemend vertrouwen in de vanzelfsprekende autoriteit van de wetenschap¹⁶ die we in de ‘westerse’ cultuur waarnemen. In een bijeenkomst voorafgaand aan de IPCC-meeting in Zuid-Korea pleitte de auteur van dit artikel daarom voor een omslag binnen de IPCC-kringen om het ivoren-toren-image te veranderen in dat van een ‘glazen huis’. Niet omdat het IPCC het inhoudelijk allemaal verkeerd doet, maar in een wereld waarin beeldvorming en de media in hoge mate het vertrouwen of wantrouwen van het publiek bepalen, werken defensieve reacties in de media en op het web contraproductief. Ten tijde van het schrijven van dit artikel is er nog steeds geen heldere correctie op de Himalaya-gletsjerfout gepubliceerd. Wel staat op de IPCC-website¹⁷ een erkenning van het feit dat er iets mis was gegaan.

Afbeelding 1 IPCC: van ivoren toren naar glazen huis.



Veel kritiek was er ook op de voorzitter van het IPCC, Pachauri, die zo nu en dan politiek geladen uitspraken deed in de media en interviews gaf over zaken waar het IPCC nog niets over had gepubliceerd.

Over al deze zaken is openhartig gesproken binnen de communicatiewerkgroep. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een leidraad met vijf principes. De IPCC-communicatie moet aan de volgende eisen voldoen:

1. objectief en transparant;
2. beleidsrelevant maar niet politiek sturend;
3. gebaseerd op de IPCC-rapporten;
4. duidelijk over de rol van het IPCC en haar woordvoerders;
5. doelgroepspecifiek en tijdig.

De communicatie van het IPCC moet nieuwe rapporten onder de aandacht brengen, zorgen voor toegankelijkheid van de rapporten, uitleg geven over het functioneren van het IPCC, maar ook reageren op verkeerde weergave van de inhoud van de rapporten door anderen.

Een belangrijk punt is dat geautoriseerde woordvoerders zich inhoudelijk moeten baseren op gepubliceerde IPCC-rapporten en zich dus moeten onthouden van uitspraken over klimaatbeleid of -politiek. Daarmee heeft het panel dus een handvat om de voorzitter of andere woordvoerders zo nodig tot de orde te roepen.

Het werk van de communicatiewerkgroep is nog niet af. Er moet nog een effectieve uitvoering van het communicatiebeleid (inclusief crisiscommunicatie) worden uitgewerkt. Daarbij wil men ook terugkijken naar de laatste twee jaar om van de ervaringen te leren.

Een onopgelost discussiepunt bleek de vraag of er ook buitenstaanders en de media bij auteursbijeenkomsten of andere expert bijeenkomsten van het IPCC mogen komen. Aan de ene kant vraagt het 'glazen huis' om openheid van zaken. Aan de andere kant kan je je ook voorstellen dat IPCC-auteurs of experts, die – als vrijwilligers! – hard aan het werk zijn met een groepje collega's, zich onveilig zouden voelen als er pottenkijkers bij zijn, die ieder woord verkeerd zouden kunnen uitleggen – en die vervolgens de wereld in twitteren.

De co-voorzitter van procedurewerkgroep, Christopher Field, heeft geprobeerd deze discussie te doorbreken door enkele respectabele journalisten (van *Nature*, *Science*, *The Economist*) uit te nodigen voor een IPCC-expert meeting over Geo engineering in juni dit jaar in Peru. Deze zouden dan deel mogen nemen onder de zogenaamde 'Chatham house rules', dat wil zeggen dat niemand bij naam geciteerd mag worden. Maar ondanks deze voorzorgen kwam hem deze uitnodiging op vernietigende kritiek te staan van de VS delegatie, die vreesde dat hierdoor een precedent werd geschapen dat de deur open zou zet-

ten voor allerlei minder deftige journalisten bij allerlei meetings. De VS vond dat het Executive Committee daar niets over te beslissen had. Er kwam geen substantieel weerwerk van andere landen, en het gevolg was dat Field door het panel werd gedwongen de uitnodigingen in te trekken. Wel is er een persconferentie voor in te plaats gekomen.¹⁸

Erg goed botert het nog niet tussen het IPCC en sommige van de genoemde media. *The Economist* kwam in juni met stevige kritiek. Een persbericht¹⁹ over het recent uitgebracht IPCC-rapport over hernieuwbare energie²⁰ zou te veel geleund hebben op een door het IPCC geciteerd Greenpeace-rapport. Verder zouden de inmiddels genomen besluiten om belangenverstremgeling tegen te gaan (zie volgende paragraaf) niet krachtig genoeg worden ingevoerd.²¹

4. *Conflict of interest*²²

De IAC constateerde dat er voor wetenschappers die werkzaam zijn voor nationale wetenschappelijke academies regelingen zijn die belangenverstremgeling (vaak van commerciële aard) tegen moeten gaan, maar bij het IPCC ontbreekt die. Uit het oogpunt van transparantie zou het goed zijn om te weten welke functies de bestuurders, de secretariaten en de auteurs vervullen naast hun werk voor het IPCC. Voor alle betrokkenen geldt uiteraard dat ze dit werk doen op basis van vrijwilligheid binnen enigerlei reguliere functie, met uitzondering van de secretariaat – en TSU-medewerkers die voor hun werk een salaris ontvangen.

De focus en criteria van de belangenverstremgelingregeling zijn door het panel goedgekeurd. Ze zijn van toepassing op de verkozen bureauleden en ondersteunende functies, reviewers en op auteurs. Significante en relevante financiële en professionele belangen moeten worden gemeld. Het hebben van een bepaalde mening, gekleurd door iemands achtergrond, is niet aan te merken als belangenverstremgeling. Het IPCC streeft juist de volle breedte aan meningen in de schrijfteams na (zie de paragraaf over procedures in dit artikel). Hoe meer meningen hoe beter, dus zowel visies van wetenschappers uit een milieclub als uit de olie-industrie zijn welkom. Maar wel moeten de rollen duidelijk zijn. Zo mogen IPCC-auteurs uit een bepaald land niet opeens een regeringspet opzetten. Ook moet duidelijk zijn bij optredens of zij spreken namens hun instituut of bedrijf of namens het IPCC.

Er kwam wel een opvallend cultuurverschil boven tafel tussen de westerse landen enerzijds en de ontwikkelingslanden anderzijds. In de westerse landen, zeker de meer calvinistisch ingestelde, wordt het scheiden van belangen en het openbaar maken van meerdere functies als een deugd gezien. In veel ontwikkelingslanden kijkt men daar anders tegen aan. Deze verzetten zich sterk tegen zaken als verplichte ontsluiting van gegevens en beoordeling. Voor

hen is een combinatie van belangen soms ook om praktische redenen onvermijdelijk. In een ontwikkelingsland waar maar enkele klimaatdeskundigen beschikbaar zijn, ontstaan al gauw cumulaties van functies om internationaal vertegenwoordigd te kunnen zijn in de verschillende gremia. De 'Conflict of Interest'-werkgroep zal de regeling nog verder moeten uitwerken.

Evaluatie van de Nederlandse inzet

Wat is er nu uiteindelijk van de eerder genoemde Nederlandse inzet terecht gekomen?

Tabel I *Specifieke wensen van NL naar aanleiding van de IAC aanbevelingen voor hervormingen van het IPCC*

	Geaccepteerd in IPCC besluiten mei 2011	Niet geaccepteerd	Op andere wijze behandeld
Governance and Management			
1	The current executive team should get a formal mandate as Executive Committee, to decide on day-to-day management issues. The Terms of Reference including its tasks and responsibilities of the Executive Committee should be clearly defined. In addition, the agenda and minutes containing its decisions should be available to all Bureau and Panel members	X	
2	a full review of the services the Secretariat should provide and the capacities that are needed Procedures		Uitgesteld
3	Author selection: Specify criteria for selection of authors, i.e. specific expertise, geographical balance, and balance in views, in gender, and in experience.	X	
4	Expanding the pool of well-qualified authors for example by consulting the Academy of Sciences for the Developing World and other institutions		Bredere en algemene criteria opgenomen
5	Literature sources: Make grey literature references easily recognizable (e.g. by printing them in grey). A classification system of the quality of grey literature is needed as well as more detailed procedures for adopting them as suitable literature references		X
6	Make expert judgments fully transparent and traceable to the underlying material, including the literature references.		X
7	Have authors record how they checked the quality of each source, and the record should be posted on the web.		X
8	Provide on-line access to the literature for authors and reviewers, e.g. through hyperlinks in the draft texts.		X

9	Range of views: to implement the IAC recommendation to assess the full range of views, the literature on theories with alternative explanations or attributions of climate change, should be addressed explicitly, including in the SPMs and SyR. This would serve policy makers who are confronted with these theories frequently. We recommend IPCC reports provide a scientific appraisal of these widespread alternative views	X	
10	Review process Training/explaining the role of Review Editors, and increasing their number could improve the careful consideration of the comments		Rol van Review Editors moet nog verder worden uitgewerkt
11	Offer expert review comments anonymously to the authors		Nog op de agenda voor besluit volgende IPCC vergadering maar maakt weinig kans
12	Make comments and author responses available to reviewers immediately after author meetings to increase transparency and to assist reviewers and governments in formulating further comments/priorities for the adoption of the reports	X	
13	Expand chapter teams with 'chapter assistants', who would check references, underpinning of the statements		In sommige gevallen gebeurt dit. Het is geen voorschrift geworden
14	Uncertainty. Nl supports the IAC recommendation to focus on the amount of evidence and level of agreement in literature as a base for uncertainty treatment all three WGs. In addition, quantitative scales could be used, preferably based on empirical data	X	
15	The use of 'confidence levels' in IPCC report solely based on expert judgment of an author team, without any traceable record of its provenance, should be stopped.	X	
16	Errors. Decide on a procedure to assess the different types of errors, including posting of errata and informing the reporter. Create the possibility to report alleged mistakes on the web with a public registration website, but safeguard against misuse Communication strategy	X	
17	The IPCC should strengthen its communication strategy with regard to handling criticism on IPCC with a view to dealing with crises and restoring the damaged public image of IPCC	X	
18	Provide a webcast of plenary sessions that adopt Summaries for Policy Makers.		Is door Nl nog niet verder aan de orde gesteld
	Conflict of Interest Policy		
19	Adopt a conflict of interest policy for authors.	X	Principe besluit genomen, moet nog verder uitgewerkt
20	Post a statement of interest for candidates for bureau positions on the web, including political functions and commercial interests, and keep these up-to-date during their membership of the bureau.		Pas aan de orde bij het volgende assessment

Er is het nodige gelukt. Maar opvallend in de tabel is dat een aantal Nederlandse wensen met betrekking tot een kritischer en transparanter gebruik van literatuur de uiteindelijke besluiten niet gehaald heeft. Niet voor alle punten is even hard gestreden – met moet nu eenmaal prioriteiten stellen en het heeft weinig zin om door te zetten op wensen indien er van andere landen geen enkele actieve en aanhoudende steun komt. Alle besluiten moeten immers in de VN-cultuur unaniem worden genomen. En in sommige gevallen staan tussen droom en daad praktische bezwaren in de weg. Doorlinken naar alle gebruikte literatuur in de IPCC-rapporten kan eenvoudigweg niet – voor veel wetenschappelijke bronnen moet worden betaald en deze gratis aan ieder ter beschikking stellen zou tegen de wet zijn. Wat de grijze literatuur betreft, zijn we ook zelf tot het inzicht gekomen dat alle literatuur kritisch bekeken moet worden, niet alleen de ‘grijze’, en dat de auteurs voor die kwaliteitscontrole zich collectief verantwoordelijk moeten voelen. Ook het documenteren hoe van iedere bron de kwaliteit is gecontroleerd is ondoenlijk. Er zijn vele duizenden referenties in ieder rapport en de auteurs hebben niet eeuwig de tijd. Er zijn ook grenzen aan hun motivatie.

Wel spijtig is dat een door PBL ingebracht punt – maak de ‘expert judgments’ volledig traceerbaar naar de onderliggende literatuur – het niet heeft gehaald in de procedures. Nederland is zich hier via de PBL-studie over het IPCC² zeer bewust van geworden maar andere landen zagen het probleem niet zo. De enige mogelijkheid voor Nederland om hier iets mee te doen is zorgen voor uitvoerige en kritische ‘government reviews’ van de conceptrapporten, waarin de belangrijkste uitspraken dan moeten worden doorgelicht op hun fundamenten in de literatuur.

De Nederlandse suggestie van de anonieme expert review werd wel door enkele landen gesteund maar er kwam ook veel verzet. Daarbij speelde vooral de angst voor misbruik door ‘sceptische’ reviewers. Sommigen meenden met droge ogen dat het toch wel belangrijk was de persoon te kennen om een review commentaar naar waarde te kunnen schatten. Dit lijkt vreemd, immers wetenschappelijke artikelen voor een tijdschrift worden ook anoniem gerevied. Maar dan gaat het om beoordeling door een klein aantal geselecteerde vakgenoten, met wie de auteur vaak in andere projecten relaties onderhoudt. Een IPCC expert review is veel massaler, reviewers kunnen vaak zichzelf aanmelden, en zijn niet noodzakelijkerwijs ‘peers’ van de auteurs. De reviewcommentaren van de IPCC-overheden (‘government review’) moeten bovendien juist niet weer niet anoniem zijn, omdat regeringen hun commentaar erkend willen zien als ‘hun’ inbreng. Bovendien moeten de auteurs de mogelijk politieke achtergrond van regeringscommentaren kunnen duiden. De reviewprocessen van wetenschappelijke tijdschriften en IPCC-rapporten zijn dus niet goed vergelijkbaar. Het voorstel voor anonieme expert review zal nog flink wat

discussie opleveren, maar gezien de weerstanden is de kans klein dat het IPCC op basis van unanimiteit hiermee akkoord gaat.

Voor de suggestie om expliciet aandacht te schenken aan de alternatieve verklaringen voor de opwarming van de aarde kreeg Nederland geen steun van andere landen of vanuit het IPCC bestuur. Het is overigens niet zo dat die alternatieve theorieën in het geheel niet aan bod komen in de IPCC-rapporten. De invloed van de zon, kosmische straling, invloed van oceaanstromingen etc. komen wel degelijk aan bod in het vijfde assessment, maar niet specifiek uitgelicht als ‘sceptische’ theorieën. Het blijft wel mogelijk voor Nederland om hier bij de reviews alsnog expliciet aandacht voor te vragen.

Tot slot

De Interacademy Council vroeg om een fundamentele hervorming van het IPCC. Er ligt in ieder geval een stapel besluiten die zeker zal bijdragen aan verbeteringen van het assessment proces. Héél fundamenteel is het allemaal niet, maar dat is ook niet echt verwonderlijk aangezien daarvoor pas ruimte ontstaat bij de wisseling van de wacht voor het volgende assessment in 2015. Ook het panel – de verzamelde regeringen – kent, zoals veel VN-organen, een behoudende cultuur. De urgentie voor verandering wordt door veel landen niet zo gevoeld. *Climategate* trok bijvoorbeeld in Zuid-Amerikaanse landen, India en China geen of nauwelijks aandacht. Daarbij komt dat besluiten tot verandering met unanimiteit moeten worden genomen en er liggen altijd wel een of meer landen dwars.

Toch blijft het IPCC, inclusief zijn tekortkomingen, een sterk recept om periodiek uit grote stromen veelsoortige en vaak tegenstrijdige wetenschappelijke informatie de hoofdboodschappen te vissen, ten dienste van de beleidsmakers. Dat blijft altijd schipperen tussen politiek en wetenschap. En fouten zullen we af en toe op de koop toe moeten nemen. Maar het IPCC zal het publiek wel moeten overtuigen dat het in staat is de stand van zaken in de klimaatwetenschap politiek neutraal en volledig weer te geven, en dat de hoofdboodschappen met alle (on)zekerheden die daarbij horen zo stevig staan als een huis. Dat is een gedeelde verantwoordelijkheid van de auteurs, het bestuur en de regeringen.

Noten

- 1 Lezers die onbekend zijn met de organisatie en taak van het IPCC worden verwezen naar de sites van het Klimaatportaal, Wikipedia en IPCC: <http://www.klimaatportaal.nl/pro1/general/start.asp?i=o&j=o&k=o&p=o&itemid=984> , <http://en.wikipedia.org/wiki/>

- Intergovernmental_Panel_on_Climate_Change <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>.
- 2 National Academy of Sciences Committee on the Science of Climate Change, *Climate Change Science* (2001).
 - 3 Vanheste (2010).
 - 4 Meyer & Petersen (2010): 104-109.
 - 5 Interacademy Council (2010). *Climate change assessments : review of the processes and procedures of the IPCC*, <http://reviewipcc.interacademycouncil.net/report/Climate%20Change%20Assessments,%20Review%20of%20the%20Processes%20&%20Procedures%20of%20the%20IPCC.pdf>.
 - 6 Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (24 september 2010), *Kabinetsreactie rapporten PBL en IAC* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-48.html/>.
 - 7 IPCC-XXXII/INF. 5 (2010)- Review of the IPCC Processes and Procedures. Report by the InterAcademy Council – Compilation of comments received from Governments. 32nd Plenary of the Intergovernmental Panel on Climate Change (October 2010). http://www.ipcc.ch/meetings/session32/info5_p32_review_ipcc_processes_Procedures.pdf: 33-36.
 - 8 IPCC (2005).
 - 9 Met dank aan Ronald Flipphi (ministerie van IenM) en Bram Bregman (KNMI) voor het putten uit hun verslaggeving over de onderwerpen ‘Governance and Management’ en ‘Communication Strategy’.
 - 10 IPCC 33rd Session , 10-13 May 2011, Abu Dhabi, Decisions taken with respect to review of the IPCC processes and procedures, *Governance and Management*, http://www.ipcc.ch/meetings/session33/ipcc_p33_decisions_taken_governance_management.pdf.
 - 11 IPCC 33rd Session , 10-13 May 2011, Abu Dhabi, Decisions taken with respect to review of the IPCC processes and procedures, *Procedures* http://www.ipcc.ch/meetings/session33/ipcc_p33_decisions_taken_procedures.pdf.
 - 12 IPCC, *Appendix A to the Principles Governing IPCC Work - Procedures for the preparation, review, acceptance, adoption, approval and publication of IPCC Reports* <http://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles-appendix-a.pdf>.
 - 13 Appendix A to the Principles of the IPCC, annex 2, section 1 a, laatste pagina, <http://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles-appendix-a.pdf>.
 - 14 Kabat et al. (2005).
 - 15 IPCC 33rd Session , 10-13 May 2011, Abu Dhabi, Decisions taken with respect to review of the IPCC processes and procedures, *Communication Strategy* http://www.ipcc.ch/meetings/session33/ipcc_p33_decisions_taken_comm_strategy.pdf.
 - 16 Corbey & Jansen, (2010).
 - 17 IPCC statement on the melting of Himalayan glaciers, <http://www.ipcc-wg2.gov/publications/AR4/himalaya-statement-20january2010.pdf>.
 - 18 http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/lima/media_advisor_peru_june_2011.pdf.
 - 19 http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ipcc33/PRESS%20RELEASE%20Updated%20version%20-%20Potential%20of%20Renewable%20Energy%20Outline.pdf.
 - 20 IPCC (2011) Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, <http://srren.ipcc-wg3.de/report>.
 - 21 Blog (17 June 2011): <http://www.economist.com/blogs/babbage/2011/06/ipcc-and-greenpeace>, Artikel: *A climate of conflict- The world's climate experts must work harder to avoid conflicts of interest*, The Economist (23 June 2011), <http://www.economist.com/node/18866905/print>.

- 22 IPCC 33rd Session , 10-13 May 2011, Abu Dhabi, Decisions taken with respect to review of the IPCC processes and procedures, *Conflict of Interest Policy*, http://www.ipcc.ch/meetings/session33/ipcc_p33_decisions_taken_conflict_of_interest.pdf.

Literatuur

- Corbey, D. & Jansen, A. (2010). *Vertrouwen in wetenschap niet langer vanzelfsprekend*, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).
- IPCC (2005): *IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage*. Prepared by Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Metz, B., Davidson, O., Coninck, H.C., de Loos, M. & Meyer, L.A. (red.). Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Kabat, P., Vierssen, W. Veraart, J.A., Vellinga, P. & Aerts, J. (2005). Climate proofing the Netherlands, *Nature*, 438: 283-284.
- Meyer, L.A. & Petersen, A.C. (2010). *Evaluatie van een IPCC klimaatrapport*. Planbureau voor de Leefomgeving PBL.
- National Academy of Sciences Committee on the Science of Climate Change, Climate Change Science (2001). *An Analysis of Some Key Questions*, National Academy Press, Washington, DC.
- Vanheste, T. (2010). Zelfbevekkende klimaatkunde. *Vrij Nederland*, 6 februari 2010.