

werd de commissie inhoudelijk ondersteund door onderzoekers van het IMSA, dat weer werd geleid door Wouter van Dieren. Van Dieren, lid van de Club van Rome en één van de oprichters van Milieudefensie, was eveneens betaald adviseur voor de NAM – de beoogde exploitant van het waddengas (Duyvendak, 2004). Uiteindelijk steunde de Raad voor de Wadden het advies grotendeels, maar de schijn van belangenverstengeling was gewekt – overigens niet voor het eerst in dit dossier (zie ook Alberts & Berkhout, 2002).

Het waddengasvoorbeeld illustreert hoezeer het idee van een planmatige inbreng van 'neutrale' wetenschappelijke kennis contrasteert met de huidige praktijk van (milieu)beleid. De aanzet om de commissie-Meijer in te stellen werd gegeven tijdens een bijeenkomst waar niet alleen Wouter van Dieren, staatssecretaris Van Geel en de directeur van de NAM aanwezig waren, maar ook directeur Hans Revier van de Waddenvereniging. Bijeenkomsten zoals deze zijn kenmerkend voor het milieubeleid als *multi-actor governance*, zoals zich dat vanaf de jaren tachtig heeft ontwikkeld. Driessen en Glasbergen (2000, pp. 248-253) spreken in dit verband zelfs van een paradigmaverschuiving. Hoewel het NMP 4 weer enigszins terugkomt van het idee van horizontale sturing, is de verschuiving in deze richting inderdaad onmiskenbaar wanneer men het milieubeleid vanaf de jaren zeventig in ogenschouw neemt.

Het milieubeleid zoals dat rond zeventig ontstond zag de maatschappij als lijdend voorwerp van een milieubeleid, dat de regering in haar eentje uitzette. Men ging ervan uit dat burgers en bedrijven zouden reageren op de manier die van hen verwacht werd, mits de juiste instrumenten werden ingezet. De wetenschap was cruciaal voor de zoektocht naar die instrumenten en de rationalisatie van het beleid. Milieuproblemen werden beschouwd als oplosbaar en de communicatie met de samenleving bestond er slechts uit, actoren ervan te overtuigen dat de beste oplossing gekozen was. Dit alles paste in de toen heersende overtuiging dat de samenleving maakbaar en stuurbaar was.

Wanneer halverwege de jaren tachtig het maatschappelijk klimaat verandert, en er tekortkomingen in de strategische doelen en uitvoering van het milieubeleid worden geconstateerd, ontstaat er een nieuw paradigma. Deze manier van denken sluit aan op de teleurstelling over de toch niet zo maakbare maatschappij en de nieuwe rol van de overheid daarin. Via deregulering, decentralisatie en (niet in de laatste plaats) het snoeien van publieke uitgaven doet de overheid een stap terug ten gunste van actoren uit de *civil society*. Van de maatschappelijke actoren wordt verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheden nemen (verinnerlijking). Daarvoor is interactie met en consensus tussen de betrokken actoren cruciaal; de communicatie tussen deze partijen en de overheid is niet langer eenrichtingsverkeer. De aanpak van milieuproblemen vindt voortaan

plaats in netwerken: denk bijvoorbeeld aan het doelgroepenbeleid zoals dat door Winsemius werd ingezet.

Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld in hoeverre deze benadering werkelijk nieuw is, want de netwerkbenadering past uitstekend binnen de Nederlandse benadering van polderen. In de jaren negentig wordt het overleg tussen milieuorganisaties, overheid en bedrijven zelfs aangeduid als het Groene Poldermodel (vergelijk W. Duyvendak et al., 1999).

11.3.3 De scherpe kant van de groene polder

Dat brengt ons bij de derde vraag die aan het begin van dit hoofdstuk gesteld werd. Over de effectiviteit van een corporatistisch model voor de aanpak van de huidige complexe milieuproblemen bestaat weinig twijfel (Scruggs, 1999). Maar hoe moeten we de ontwikkelingen binnen het Nederlands milieubeleid waarderen vanuit democratisch oogpunt? De term poldermodel wordt immers niet alleen geassocieerd met effectiviteit, maar ook met gesloten overleg waarin bestuurders en een elite van belangengroepen compromissen trachten te bereiken. De achterban van die belangengroepen hoeft het daar lang niet altijd mee eens te zijn. Zo kwam de Waddenvereniging in het bovengenoemde voorbeeld in het nauw doordat de leden zich verzetten tegen het overleg dat de bestuurders van de vereniging voerden met de NAM. Soortgelijke conflicten deden zich voor binnen Natuurmonumenten toen de organisatie 'meedacht' met de gemeente Amsterdam over een ecologisch verantwoorde aanleg van de uitbreidingswijk IJburg.

Afgezien van de vraag namens wie de belangengroepen aan de onderhandelstafel zitten, kan ook worden gevraagd welke groepen niet aan die tafel mogen plaatsnemen en hoe de onderhandelingen verlopen. Op het functioneren van netwerken bestaat in het huidige systeem praktisch geen democratische controle. Interactieve besluitvormingsprocessen zijn weliswaar opener geworden sinds de eerste experimenten daarmee op milieugebied (voornamelijk naar aanleiding van kernenergie). Non-gouvernementele stakeholders hebben meer mogelijkheden gekregen om in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling. Desondanks blijft er sprake van een sterke machtsongelijkheid; bij de overheidsmarkt versus de maatschappelijke-organisatiesmarkt is de poot van de overheidsmarkt het best georganiseerd. Eén van de uitingvormen hiervan is de asymmetrie in de toegang tot wetenschappelijke informatie. Burgers en milieuorganisaties hebben dan ook doorgaans een relatief zwakke positie in dit soort netwerken (Leroy & Van Tatenhove, 2000, pp. 176-177). Desondanks wordt de Nederlandse milieubeweging gekenmerkt door haar gematigde strategie en haar bereidheid om te praten. De Nederlandse milieuo-

organisaties hebben in het verleden weliswaar apocalyptische beelden geschetst, maar hun daadwerkelijke politieke handelen wordt gekenmerkt door pragmatisme (vergelijk Hajer, 1995, p. 253). Beschouwden zij zich in de jaren zeventig nog meer als strijders tegen ongecontroleerde technologie en politieke systemen dan als natuurbeschermers (Cramer, 1989, p. 12); van die radicale houding lijkt inmiddels weinig te zijn overgebleven. Ook hier zien we dat de meer fundamentele maatschappijkritiek vrijwel verdwenen lijkt te zijn uit het repertoire van de milieuorganisaties. Voorwaarde om te kunnen functioneren in beleidsnetwerken is immers een basale consensus tussen de verschillende actoren (WRR, 2003, p. 56; vergelijk Hajer & Versteeg, 2005). Het gevaar is dat de meer gematigde milieuorganisaties zich dreigen te vervreemden van hun achterban en weinig tegenkracht kunnen mobiliseren op het moment dat samenwerking niets oplevert – met het risico dat opinies die afwijken van de consensus uit het maatschappelijk debat verdwijnen.

Een laatste punt dat uit democratisch perspectief de aandacht verdient, is de aansluiting van de netwerken op de representatieve democratie. De beleidsresultaten die in netwerken worden geboekt, moeten immers altijd nog worden goedgekeurd binnen het systeem van representatieve vertegenwoordiging. Gezien de genoemde legitimiteitsproblemen is een vorm van democratische controle inderdaad onontbeerlijk. De wijze waarop die controle op dit moment functioneert, laat echter te wensen over. Het 'achteraf-primaat' van de politiek kan leiden tot grote frustratie bij de betrokken actoren op het moment dat de overeenstemming waarin zij veel energie hebben geïnvesteerd, alsnog wordt afgekeurd. Een ander voorbeeld van de slechte aansluiting tussen netwerken en het representatieve systeem kan worden gevonden in het TOPS-beraad (Tijdelijk Overleg Platform Schiphol), waarin milieuorganisaties en Schiphol onderhandelden over de milieugrenzen van de luchthaven. Terwijl dit platform in februari 2000 advies zou uitbrengen aan de minister, versoepelde het kabinet in gelijktijdige onderhandelingen met Schiphol de milieunormen en besloot om al in december 1999 een besluit over de kwestie te nemen.

11.4 Tot besluit

Ulrich Beck (1997, p. 101) formuleert de beslissende vraag voor de toekomst van ecologische politiek in de wereldrisicomaatschappij als volgt: wie vindt de symbolen, die enerzijds het structurele karakter van de problemen aan het licht brengen, en anderzijds handelingen mogelijk maken?

De journalist uit het begin van dit hoofdstuk suggereert hoopvol dat de smeltende gletsjers van Montana ons eindelijk de waarheid kunnen laten (in)zien.

Maar is dat niet een illusie? In Zwitserland wordt tegenwoordig jaarlijks kunst-sneeuw op de bergen gespoten om wintersport mogelijk te maken ondanks de wegs meltende sneeuw.

Voordat Hajer en Versteeg een schets geven van organisaties en instituties op het milieuterrein, stellen zij de fundamentele vraag aan de orde waarom deze organisaties en instituties eigenlijk ontstaan (zijn). Parallel aan de andere hoofdstukken laten zij zien dat instituties de uitkomst zijn van politieke en maatschappelijke discussies over de vraag hoe bepaalde kwesties het beste institutioneel kunnen worden aangevat, hoe bepaalde doelen met behulp van instituties kunnen worden gerealiseerd. Zij wijzen er in dit verband op dat zeker op het terrein van het milieu voortdurend omstreden is wat nu eigenlijk de problemen zijn en dat daarmee ook de institutionele arrangementen permanent ter discussie staan. Op dit moment is de probleemdefinitie dominant dat alleen door een gezamenlijke inspanning van zeer uiteenlopende actoren de grote milieuproblemen kunnen worden aangepakt. Dit heeft zich uitgekristalliseerd in de opvatting dat een overgang nodig is van *government* naar *governance*: de overheid wordt in de probleemoplossing slechts van een de actoren, zij het dat zij nog wel vaak de 'regierol' krijgt toegedicht. Deze 'horizontalisering' van verhoudingen is zowel ingegeven vanuit de (dominante perceptie van de) aard van de problemen waarvoor westerse samenlevingen zich gesteld zien als vanuit democratische opvattingen van bestuur. En daarmee zijn we weer terug bij het eerste institutionele veld, dat van de politieke instituties.