

Liesbeth van de Grift, ‘Natuur en milieu en het denken over democratie’, laatste versie voor *Jaarboek voor Parlementaire Geschiedenis 2019*.

Duitsland is het eerste land in de Europese Unie dat dierenrechten in de Grondwet verankerd heeft. In 2002 stemden de *Bundestag* en *Bundesrat* in met een wijziging van artikel 20a. Dat stelde al dat de staat verantwoordelijk is voor de bescherming van toekomstige generaties en natuurlijke hulpbronnen – nu werden daar dieren aan toegevoegd. In Nederland pleit de Partij voor de Dieren voor de opname van dierenrechten in de Grondwet: ‘Wij streven naar een versterking van de morele en juridische status van dieren in Nederland, door middel van erkenning van dieren als wezens met bewustzijn en gevoel.’¹ Eerder al, in 2006, deden toenmalig Kamerleden Femke Halsema en Ineke van Gent een poging om een zorgplicht van de overheid ten aanzien van dieren in de Grondwet te laten vastleggen.²

De vraag naar de plaats van dierenrechten in ons politieke bestel en de verkiezing in de Tweede Kamer van een partij die zich als belangenbehartiger van dieren presenteert, laten zien dat de opkomst van natuur en milieu op de politieke agenda het denken over democratie en politieke representatie heeft beïnvloed. Terwijl ideeën over natuur- en dierenbescherming een lange geschiedenis hebben en vooral in de negentiende eeuw sterk aan aanhang wonden, zorgden maatschappelijke organisaties als de milieubeweging en kritische consumentenclubs er vanaf de jaren zeventig voor dat milieubescherming en behoud van ‘kwaliteit van leven’ een steeds prominentere plaats in het politieke debat in gingen nemen.³ Het ontstaan van zogenaamde ‘groene’ partijen en de ontwikkeling van het milieu als apart beleidsterrein op nationaal en internationaal niveau laten een institutionalisering van de groene agenda in de daaropvolgende decennia zien. Deze beide ontwikkelingen – de opkomst en institutionalisering van een groene agenda en de voortschrijdende internationalisering van het grensoverschrijdende beleidsterrein van milieu – hebben geleid tot een debat over de geschiktheid van bestaande democratische ideeën, instituties en praktijken.

Een van de vragen die raken aan de kern van de representatieve democratie is hoe ‘het

¹ Partij voor de Dieren, ‘Dierenrechten in de Grondwet’.

<https://www.partijvoordedieren.nl/standpunten/dierenrechten-1>, laatst bezocht 10 juli 2019.

² Voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemng van een zorgplicht voor het welzijn van dieren. Kamerstukken dossier 30900 nr. 2. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30900-2.html>, laatst bezocht 15 juli 2019.

³ Over de geschiedenis van de relatie tussen mens en dier en de dierenbescherming in Nederland, zie: Karel Davids, *Dieren en Nederlanders. Zeven eeuwen lief en leed* (Utrecht 1989). Over de geschiedenis van natuurbescherming in Nederland, zie: Henny van der Windt, *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990* (Amsterdam 1995).

milieu' en verwante categorieën als 'toekomstige generaties' en 'dieren' vertegenwoordigd kunnen worden. Kenmerkend voor deze entiteiten is dat zij zelf geen stem hebben, althans niet één die gehoord wordt in de politiek. Andere (menselijke) actoren spreken in hun naam, maar hoe kan de legitimiteit van dit soort *representatieve claims* (Michael Saward) beoordeeld worden?⁴ En welke veranderingen in ons politieke en economische denken en doen zijn er nodig om te waarborgen dat niet alleen de mens en zijn belangen meewegen in politieke besluitvormingsprocessen?

Ten tweede roept het mondiale karakter van milieuproblemen de vraag op hoe geschikt en legitiem bestaande (nationale) politieke stelsels zijn voor de oplossing ervan. Mondiale uitdagingen als klimaatverandering vragen om internationale samenwerking en coördinatie. De internationalisering van bestuur – denk aan de Europese Unie en de VN-klimaattoppen – reduceert de invloed van nationale parlementen en vergroot de afstand tussen burgers en beleidsmakers. Hier ontstaat een spanning tussen effectiviteit en democratische legitimiteit. Critici richten zich bovendien op de schaal waarop besluiten genomen worden en de mate waarin direct betrokkenen of getroffen en daardoor getroffen kunnen uitoefenen. Besluiten in Europa ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen of energiebeleid hebben bijvoorbeeld directe invloed op de leefomgeving en autonomie van burgers in andere delen van de wereld. Binnen de bestaande politieke stelsels hebben zij echter geen mogelijkheid om hierover mee te praten, laat staan om invloed uit te oefenen. Is dat, zo vragen critici zich af, wel democratisch?

In het kielzog van de milieubeweging hebben zich wetenschappelijke vakgebieden als de milieufilosofie en -geschiedenis ontwikkeld. Daarnaast hebben politieke wetenschappers zich beziggehouden met 'groene' politieke theorieën en de ontwikkeling van het milieu als beleidsterrein en onderzochten sociale wetenschappers de verschillende vormen van milieuactivisme en mobilisatie. Dit veld is veelomvattend en het zou te ver voeren om hiervan in dit inleidende artikel een overzicht te willen geven. Deze bijdrage richt zich daarom in het bijzonder op de twee hierboven geschetste vraagstukken, die vooral door politieke wetenschappers – en tot nu toe veel minder door historici – bestudeerd en besproken zijn. Het eerste deel kijkt vooral naar de ideeën die sinds de opkomst van de milieubeweging aan populariteit gewonnen hebben, met daarbinnen een grote diversiteit: van lichtgroen naar donkergroen en van radicaal naar hervormingsgezind. Het tweede deel gaat in op de praktische kant van milieupolitiek en -beleid zoals die zich in de afgelopen decennia

⁴ Michael Saward, 'The Representative Claim', *Contemporary Political Theory* 5 (2006) 297-318.

ontwikkeld heeft; van de onderwerpen die aan bod kwamen, de actoren die erbij betrokken waren en de bestuurlijke niveaus waarop beleid gemaakt en geïmplementeerd is – van nationaal naar in toenemende mate internationaal – en de vragen die dit in ons huidige tijdsgewricht oproept.

Groene politiek

Democratie is geen vastomlijnd idee met dito structuren en instituties. Al zolang het begrip bestaat, is de gewenste invulling ervan onderwerp van debat en politieke strijd geweest. Democratie is dan ook een ‘essentially contested concept’.⁵ Dit werd duidelijk zichtbaar in de jaren zeventig. Nieuwe maatschappelijke organisaties, zoals de milieubeweging, de vrouwenbeweging en eerder al Provo, keerden zich tegen de sterk technocratische vorm van bestuur die in de naoorlogse jaren ontstaan was. Democratie was in hun ogen verworpen tot slechts eenmaal in de vier jaar een stem uitbrengen in het stemhokje. Zij stelden daar een opvatting van democratie tegenover die in een meer actieve rol en directe betrokkenheid van burgers voorzag: de participatieve democratie.

De milieubeweging stelde basisdemocratie (of *grassroots* democratie) als een van haar kernprincipes centraal. Daarnaast onderscheidde zij zich vooral door haar enorme diversiteit. Het is gebruikelijk om een typologie van milieuorganisaties langs de volgende assen te organiseren: hun visie op 1) de relatie tussen menselijke actoren en hun natuurlijke omgeving, en 2) de mate waarin zij een radicale transformatie van bestaande politieke, economische en sociale structuren nodig achten om een duurzame samenleving te verwezenlijken.⁶

⁵ Voorbeelden van recent onderzoek naar het dynamische en omstreden karakter van democratie en politieke representatie zijn: Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Economique, 1924-1940* (Parijs 2002); Stefan Couperus, ‘A Historical Take on Agency and Institutional Change: The Case of National Advisory Councils in Inter-War Western Europe and the Netherlands,’ *Comparativ* 24, 1 (2014) 18-34; David Earnest, *Old Nations, New Voters: Nationalism, Transnationalism and Democracy in the Era of Global Migration* (Albany 2008); Jan-Werner Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth Century Europe* (New Haven, 2011); Adriejan van Veen, *Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands* (Utrecht 2015); Onni Pekonen, ‘The Political Transfer of Parliamentary Concepts and Practices in the European Periphery: The Case of Obstruction in Late Nineteenth- and Early Twentieth-Century Finland,’ *Parliaments, Estates and Representation* 2017, 1-20; Remieg Aerts en Peter de Goede (red.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013).

⁶ De typologie van de milieubeweging die hieronder volgt, is grotendeels ontleend aan het inzichtelijke handboek over milieupolitiek van Neil Carter: Neil Carter, *The Politics of the Environment: Ideas, Activism and Policy* (Cambridge 2007).

Om met het eerste aspect te beginnen: milieufilosofen maken een onderscheid tussen een antropocentrische en ecocentrische zienswijze. Een van de kerngedachten binnen de groene beweging is dat de ecologische crisis zijn oorzaak vindt in het *antropocentrisme*. Het antropocentrisme plaatst mensen in het middelpunt van het universum en kent de grootste waarde toe aan hun belangen en behoeftes. Mensen hebben een intrinsieke waarde, terwijl de rest van de natuur (waartoe de mens dus niet gerekend wordt) slechts van instrumentele waarde is. Dat betekent dat ze waarde heeft bij de gratie van het belang dat menselijke actoren eraan toekennen, bijvoorbeeld omdat natuur hun welzijn vergroot of omdat natuurlijke hulpbronnen nodig zijn om in levensonderhoud te voorzien. De waarde van ‘natuur’ wordt dus door een menselijke bril beschouwd; argumenten vóór natuur- en milieubescherming zullen dan ook van instrumentele aard zijn.

Het tegendeel hiervan is het ecocentrisme, dat stelt dat niet-menselijke entiteiten zoals flora en fauna, maar ook de biosfeer als geheel, een intrinsieke waarde hebben (dus niet afhankelijk zijn van de waarde die anderen eraan toekennen). Een ecocentrisch pleidooi voor natuur- en milieubescherming zal hier dan ook naar verwijzen. Er bestaan verschillende variaties van deze zienswijze, van ‘lichtgroen’ naar ‘donkergroen’. Aanhangers van de donkergroene variant, de *deep ecologists*, kunnen tot de slotsom komen dat de mens de grootste bedreiging vormt voor datgene waaraan zij de hoogste waarde toekennen: de biosfeer. Het ingrijpen door de mens in de natuur moet dan ook beperkt worden, bijvoorbeeld door geboortebepanking en een drastische aanpassing van de levensstandaard.⁷ Meer gematigde ecocentrismen – de zogenaamde lichtgroene variant – brengen een hiërarchie aan waarin mensen en hun belangen nog steeds als uitgangspunt gelden, maar waarin ook intrinsieke waarde aan niet-menselijke actoren wordt toegekend. Op basis hiervan kan worden beargumenteerd dat ethische standaarden ook op hen van toepassing zijn en rechten moeten worden toegekend (zie ter illustratie het voorbeeld over de opname van dierenrechten in de Grondwet aan het begin van dit artikel). De vraag die dan opkomt, is voor welke categorie organismen deze rechten zouden moeten gelden: voor zoogdieren, andere dieren, planten...? Een criterium dat milieufilosofen gebruiken om onderscheid te maken is zintuiglijke waarneming (*sentience*) – de mate waarin organismen plezier en pijn ervaren.⁸

⁷ De Noorse filosoof Arne Næss wordt beschouwd als de grondlegger van *deep ecology*. Een van zijn belangrijkste werken is: Arne Næss, *Ecology, Community and Lifestyle* (Cambridge 1990).

⁸ Een voorbeeld van een benadering van dit vraagstuk vanuit de milieu-ethiek is Marcel Wissenburg, ‘The Idea of Nature and the Nature of Redistributive Justice’ in: Andrew Dobson en Paul Lucardie (red.), *The Politics of Nature: Explorations in Green Political Theory* (Londen en New York 1993) 3-20. Eva Meijer onderzoekt in haar filosofische werk de relatie tussen mensen en ‘andere dieren’; in haar essay *De soldaat was een dolfijn*:⁸

Regelmatige berichtgeving over voortschrijdende wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de belevingswereld van organismen laat echter zien dat dit een lastig principe is om eenduidig beleid op te baseren.

Waarom is dit belangrijk voor de democratie? Als we waarde toekennen aan niet-menselijke actoren, moeten we ook hun rechten erkennen en hun belangen meewegen in politieke besluitvorming. Hoe zorgen we ervoor dat ‘de biosfeer’, ‘dieren’ of ‘toekomstige generaties’ vertegenwoordigd zijn in een politiek stelsel, waarin de belangen van nu levende mensen van achttien jaar en ouder de doorslag geven? Groene partijen, natuurbeschermings- en milieuorganisaties spreken weliswaar in hun naam, maar hun legitimiteit wordt ook weer bepaald door de steun die zij ontvangen – langs stemgedrag, via donateurschap of protestacties – vanuit diezelfde groep van menselijke actoren. Dit roept de vraag op of een waarlijk ecocentrisch wereldbeeld wel kan samengaan met de representatieve democratie zoals wij die kennen. Kan fundamentele verandering binnen de bestaande politieke en economische context bewerkstelligd worden of is er een groene revolutie nodig (wat dat ook moge zijn)?

Terug naar de jaren zeventig. In 1972 publiceerde de Club van Rome zijn invloedrijke rapport *Grenzen aan de groei*.⁹ De belangrijkste conclusie daarvan was dat de voorraad natuurlijke hulpbronnen eindig is en dat er ecologische grenzen zijn aan de groei waarop de kapitalistische westerse maatschappij gestoeld is. Het beeld dat in het rapport naar voren kwam van toekomstige materiële schaarste en van de verwevenheid van problemen zoals de uitputting van hulpbronnen, voedselproductie en bevolkingsgroei is van grote invloed geweest op de milieubeweging. Zo is een van haar leidende principes ecologische verantwoordelijkheid: de gevolgen van onze economische activiteiten vandaag de dag mogen toekomstige generaties niet belemmeren in het voorzien in hun basisbehoeften. Om recht te doen aan deze ‘intergenerationale rechtvaardigheid’ is een fundamentele wijziging nodig in onze houding ten aanzien van economische groei, consumptie, productie en werk, aldus de meeste milieuorganisaties. We zouden moeten produceren voor wat we nodig hebben en niet voor wat we wensen en willen. Op die manier kan de consumptiemaatschappij plaats maken voor een zogenaamde *conserver society*.¹⁰

over politieke dieren stelt ze de vraag hoe er nieuwe politieke relaties met dieren opgebouwd kunnen worden. Eva Meijer, *De soldaat was een dolfin: over politieke dieren* (Amsterdam 2017).

⁹ Dennis Meadows, *Rapport van de Club van Rome* (Utrecht 1972).

¹⁰ Carter, *The Politics of the Environment*, 48.

Een tweede principe, dat van decentralisering, komt tot uitdrukking in motto's als 'think globally, act locally' en 'small is beautiful'. Er bestaat binnen de milieubeweging een voorkeur voor kleinschalige, lokale productie en zelfvoorzienende gemeenschappen. Een vergelijkbaar idee is van toepassing op het politieke stelsel. De basisdemocratie of *grassroots democracy* gaat ervan uit dat besluiten op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau genomen moeten worden om burgers te betrekken en technocratische tendenzen tegen te gaan.¹¹ De actieve betrokkenheid van burgers is voorwaarde voor deze vorm van 'participatieve' democratie; dit meedoen *maakt* hen tot democratische burgers die in staat zijn om geïnformeerde keuzes te maken.¹² Die keuzes zullen ook beter zijn voor het milieu, zo is de onderliggende verwachting: informatie, kennis en een gedeelde verantwoordelijkheid zullen vanzelf leiden tot een meer zorgzame omgang met de eigen natuurlijke omgeving.

Een groep politieke wetenschappers, onder wie Andrew Dobson, Robyn Eckersley en John Dryzek, heeft deze ideeën in de jaren tachtig en negentig verder ontwikkeld tot wat nu bekend staat als Green Political Theory (GPT).¹³ In haar in 2004 verschenen werk *The Green State* roept de Australische politicologe Eckersley op tot de ontwikkeling van een *green state*: een democratische staat 'whose regulatory ideals and democratic procedures are informed by *ecological* democracy, rather than *liberal* democracy'. Een belangrijk punt van kritiek dat zij heeft betreft het feit dat de liberale belofte van vrijheid (vrijheid om deel te nemen, om vertegenwoordigd te zijn) binnen het huidige systeem niet wordt waargemaakt:

When the liberal democratic state permits social actors to displace ecological costs on to others, it restricts the ability of environmental victims (both inside and outside the borders of the nation-state) to enjoy the full range of freedoms that liberalism supposedly upholds, including the freedom to participate or otherwise be represented in the making of decisions that bear upon their own lives.¹⁴

¹¹ Carter, *The Politics of the Environment*, 51.

¹² Een werk waarin het verband tussen de opkomst van de milieubeweging (in dit geval de antikernenergiebeweging) en democratisering duidelijk naar voren komt is: Stephen Milder, *Greening Democracy: The Anti-Nuclear Movement and Political Environmentalism in West Germany and Beyond, 1968-1983* (Cambridge 2017).

¹³ De Green Political Theory is gebaseerd op de notie van 'grassroots participatory democracy'. Belangrijke werken zijn John Dryzek, *Rational Ecology: Environment and Political Economy* (Oxford 1987); Robyn Eckersley, *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach* (New York 1992); Val Plumwood, *Feminism and the Mastery of Nature* (Londen 1994).

¹⁴ Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty* (Cambridge en Londen 2004) 242.

Om die reden is het volgens Eckersley hoog tijd om tot nieuwe democratische procedures en vormen van politieke vertegenwoordiging te komen.¹⁵ In het scenario dat zij voor ogen heeft, blijft de staat een belangrijk raamwerk waarbinnen deze vernieuwing kan plaatsvinden, een ‘significant ally in the green cause’. Haar standpunt wordt ook ingegeven door het besef dat de staat er nu eenmaal is en niet zomaar zal verdwijnen.¹⁶ Een vergelijkbare positie neemt Michael Saward in wanneer hij stelt dat alleen geleidelijke stappen richting een verdergaande democratisering van de staat kunnen leiden tot zoiets als een ‘groene staat’.¹⁷

Anderen, zoals de Britse politicoloog Mathew Humphrey, bekritisieren dit geloof in de deliberatieve democratie als weg waarlangs fundamentele en duurzame verandering bewerkstelligd kan worden. Op zo’n manier, zo beredeneren zij, blijft men immers binnen de parameters van het bestaande stelsel opereren. In Humphrey’s opvatting van democratie is er juist óók plaats voor niet-wettelijke protestacties van milieuactivisten als een vorm van democratie ‘from the ground up’, die daarmee de grenzen van wat als wettelijk en democratisch gezien wordt, kunnen oprekken en de invulling van democratie mede veranderen.¹⁸ Denkers als Humphrey staan open voor een meer ingrijpende wijziging van het bestaande bestel.

Inmiddels schrijven we 2019. Wat is er nog over van het groene politieke gedachtegoed dat in de jaren zeventig binnen de milieubeweging opgang deed? Milieuorganisaties in de Verenigde Staten en West-Europa zijn in de jaren tachtig en negentig in sterke mate geprofessionaliseerd. Greenpeace en Friends of the Earth (Nederlandse tak: Milieudefensie) zijn verworpen tot enorme internationale organisaties. Beide hebben een proces van centralisatie doorgemaakt, hoewel de verschillen tussen de twee groot bleven. Voor Friends of the Earth blijven de decentrale organisatiestructuur en de inbreng van de leden belangrijke principes. Milieudefensie ziet het nog steeds als haar missie om burgers te activeren en te betrekken bij haar acties op *grassroots* niveau: ‘Wij gaan immers uit van de kracht van mensen en de cruciale rol die de maatschappelijke macht van burgers heeft in het tot stand brengen van maatschappelijke veranderingen.’¹⁹ Greenpeace ontwikkelde zich intussen tot een sterk gecentraliseerde organisatie met een overkoepelend uitvoerend bestuur en een raad waarbinnen de nationale kantoren vertegenwoordigd zijn. De

¹⁵ Eckersley, *The Green State*, 3.

¹⁶ Eckersley, *The Green State*, 7-8.

¹⁷ Michael Saward, ‘Green State/Democratic State’, *Contemporary Politics* 4 (1998) 4, 345-356, 352 aldaar.

¹⁸ Mathew Humphrey, *Ecological Politics and Democratic Theory: The Challenge to the Deliberative Ideal* (Abingdon, 2007), 1-4, 7, 142-144.

¹⁹ Samenwerken aan een duurzame transitie. Algemeen beleidsplan 2016-2025.

<https://milieudefensie.nl/actueel/algemeen-beleidsplan> laatst bezocht 15 augustus 2019.

Britse politicoloog Neil Carter, schrijver van het handboek *The Politics of the Environment*, typologeert Greenpeace inmiddels als een ‘professional protest organisation’: een organisatie waarin professioneel activisme in plaats van de mobilisatie en inspraak van eigen leden centraal staat. Voor de hele milieubeweging geldt bovendien dat meer conventionele manieren om politieke druk uit te oefenen hun intrede deden, zoals lobbyen. De milieubeweging is dan ook in toenemende mate onderdeel gaan uitmaken van het politiek-bestuurlijke overlegmodel.²⁰

Deze veranderingen roepen een aantal vragen op. Hoe democratisch zijn milieuorganisaties (en andere non-profit organisaties) intern georganiseerd? Met welk mandaat zijn zij in toenemende mate op nationaal én internationaal niveau invloed gaan uitoefenen in beleidsprocessen? En hoe valt het richtsnoer van ‘think globally, act locally’ precies te verenigen met een effectieve bestrijding van milieuverontreiniging en klimaatverandering op internationaal niveau?

Het ontstaan en de internationalisering van milieubeleid

Als we kijken naar de wijze waarop milieu als beleidsterrein vanaf de jaren zeventig bestuurd is (de *governance* van het milieu), dan vallen twee ontwikkelingen op. Ten eerste vindt er een verschuiving plaats van een variëteit aan verschillende onderwerpen, zoals waterverontreiniging, chemisch afval en de aantasting van de ozonlaag, naar een meer holistische benadering van ‘het milieu’ als een systeem van onderling samenhangende onderdelen en problemen. ‘Het milieu’ heeft zich tot een apart beleidsterrein ontwikkeld, zoals zichtbaar is in de oprichting van milieuministeries in de jaren zeventig (in Nederland eerst ‘Milieuhygiëne’, vervolgens ‘Milieubeheer’ genoemd) en de ontwikkeling van nationale milieuplannen vanaf het einde van de jaren tachtig. Nederland was vroeg in dit opzicht, zo betogen Marij Leenders en Wim van Meurs in hun bijdrage in dit nummer. Politieke elites bleken bereid om een deel van de milieuagenda in de mainstream politiek te integreren.

De tweede ontwikkeling die in het oog springt, is de verschuiving van het bestuurlijke niveau waarop milieubeleid geconcipieerd en gemaakt wordt. Het grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen en de mogelijkheid die het onderwerp bood aan internationale

²⁰ Liesbeth van de Grift, Hans Rodenburg en Guus Wieman, ‘Activisten in maatpak: de Europeanisering van Greenpeace International (1987-1993)’, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 130, 1 (2017) 83-110; Hein-Anton van der Heijden, ‘Political Opportunity Structure and the Institutionalisation of the Environmental Movement’, *Environmental Politics* 6, 4 (1997) 25-50; Carter, *The Politics of the Environment*, 148-154.

instituties om hun bestaan te rechtvaardigen en hun positie te verstevigen hebben geleid tot een voortschrijdende internationalisering van milieubeheer en -beleid. Na de Tweede Wereldoorlog legde de Raad van Europa die zich als een van de eerste internationale organisaties in 1961 toe op het milieu en ontwikkelde een milieuplan dat vooral gericht was op het behoud van natuur en landschap.²¹ Vanaf de jaren zeventig werd het milieu een steeds belangrijker onderwerp binnen de Europese Gemeenschap, aanvankelijk vooral als factor die het functioneren van de gemeenschappelijke markt belemmerde (denk aan de uiteenlopende milieumaatregelen in diverse lidstaten), daarna steeds meer als eigenstandig beleidsterrein.²² Dit gebeurde niet in de laatste plaats omdat milieuorganisaties de Europese politieke arena betraden in een poging om onwelwillende lidstaten tot strenger beleid te bewegen, daartoe aangemoedigd door de Europese Commissie. Op mondiaal niveau spelen de Verenigde Naties een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij de gezamenlijke vaststelling van klimaatdoelen.

Vanuit het oogpunt van effectiviteit is de internationalisering van milieubeleid het logische gevolg van de beperkte mogelijkheden die individuele staten hebben om milieuproblemen aan te pakken. De internationalisering van bestuur levert echter wel, in de woorden van politiek wetenschapper Robert A. Dahl, een ‘democratisch dilemma’ op:

The boundaries of a country (...) have become much smaller than the boundaries of the decisions that significantly affect the fundamental interests of its citizens. (...) Thus, the citizens of a country cannot employ their national government, and much less their local governments, to exercise direct control over external actors whose decisions bear critically on their lives.²³

Transnationaal bestuur, aldus Dahl, vermindert dus de mogelijkheid van burgers om directe invloed uit te oefenen op zaken die voor hen van belang zijn. Redenen hiervoor zijn dat met een toename van het aantal deelnemers in een politiek stelsel de invloed van het individu afneemt. Het wordt voor burgers bovendien moeilijker om voldoende informatie in te winnen om te begrijpen waar het bij besluiten precies om gaat. Een laatste punt dat Dahl noemt, is het

²¹ Andrej Steiner, Henrieta Martonakova en Zuzana Guziova (red.), *Environmental Governance Sourcebook* (UNDP 2003) 271.

²² Andrew Jordan en Camilla Adelle (red.), *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (Londen 2012, derde druk).

²³ Robert A. Dahl, ‘A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation’, *Political Science Quarterly* 109 (1994) 23-34, 26 aldaar.

grote aantal door regeringen benoemde *officials* dat belangrijke besluiten neemt maar niet aan democratische controle onderhevig is.²⁴

Hoe kan internationaal bestuur democratischer gemaakt worden? Dat is een vraag waarover vele wetenschappers het hoofd al hebben gebogen. Sommigen denken dat er met stapsgewijze, *piecemeal* veranderingen al heel wat kan worden bereikt. Zo stelt Dahl voor om bestaande democratische instituties en processen te verbeteren. Dat betekent in zijn ogen niet alleen de benoeming van *officials* onderwerpen aan een democratische controle, maar ook een vergroting van de inspraak van burgers op terreinen die in hun dagelijks leven van belang zijn, zoals onderwijs, volksgezondheid en ruimtelijke ordening. Dit zou het gevoel van machteloosheid van burgers tegen kunnen gaan.²⁵

Andere wetenschappers nemen met deze beperkte veranderingen geen genoegen. Zo heeft een groep van politieke wetenschappers rond David Held, Daniele Archibugi en Martin Köhler een alternatief model van democratie ontwikkeld, *cosmopolitan democracy*. Zij streeft een democratisering van transnationaal bestuur na, die erin bestaat dat besluiten genomen worden door (alle) burgers die er door getroffen worden. In plaats van een federaal model (een *world government*) gaan zij uit van deels overlappende netwerken en machtssystemen waarmee mensen en staten met elkaar verbonden zijn (*global governance*). Het hangt van het beleidsonderwerp in kwestie af op welk niveau besluiten genomen worden; uitgangspunt is dat dit zo laag mogelijk gebeurt, maar ook dat alle betrokken partijen mogen meebeslissen. Eén van de concrete voorstellen die zij doen, is om de VN te voorzien van een Algemene Vergadering waarin burgers in plaats van staten vertegenwoordigd zijn.²⁶

Wat opvalt is de nadruk die veel wetenschappers leggen op de rol die non-profitorganisaties (NGO's) kunnen spelen om het vermeende democratisch tekort in transnationaal bestuur te compenseren. In zijn in 2012 verschenen werk *Global Community* biedt de Japanse diplomatiek historicus Akira Iriye een historisch overzicht van de toename van het aantal internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in de tweede helft van de twintigste eeuw, een ontwikkeling die historici naar zijn mening over het hoofd hebben gezien door hun focus op de Koude Oorlog. Iriye is optimistisch gestemd en spreekt van het ontstaan van een 'global consciousness', een besef dat er een wereld bestaat

²⁴ Dahl, 'A Democratic Dilemma', 29-31.

²⁵ Ibidem, 33.

²⁶ David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Stanford 1995); Daniele Archibugi and David Held, *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (Cambridge 1995); Daniele Archibugi, David Held en Martin Köhler, *Re-Imagining Political Community* (Cambridge 1998).

buiten natiestaten en nationale gemeenschappen.²⁷ Dit optimisme is kenmerkend voor de jaren negentig, toen na de val van het communisme de democratie leek te zegevieren en grote hoop werd gevestigd op de constructieve rol die *civil society* zou spelen.

De rol die NGO's volgens wetenschappers die vormen van transnationaal bestuur bestuderen kunnen spelen, laat zich het beste beschrijven als die van een bemiddelaar tussen burgers en beleidsmakers. De veronderstelling die in veel werken naar voren komt, is dat maatschappelijke organisaties in staat zijn om zorgen die bij hun achterban, en breder in de samenleving, spelen naar het bestuurlijke niveau te vertalen. Anderzijds kunnen zij hun achterban informeren over beleidskwesties en verantwoording afleggen voor de positie die zij tijdens consultatierondes en in hun adviezen hebben ingenomen. De realiteit is echter weerbarstiger dan de theorie. Politieke wetenschappers laten ook zien dat er in de praktijk veel obstakels zijn die de gelijke toegang van belangengroeperingen tot de macht belemmeren, zoals ongelijke (financiële) middelen.²⁸

Een tweede punt dat is opgeworpen betreft het karakter van de maatschappelijke organisaties zelf. In hun werk *Legitimacy Beyond the State* stellen Eva Erman en Anders Uhlin dat veel aandacht tot nu toe is uitgegaan naar de al dan niet democratische structuren en procedures van transnationaal bestuur. Naar de 'transnationale niet-statelijke actoren' zelf is slechts weinig gekeken. Waar staan zij precies voor, wie vertegenwoordigen zij en wat is hun mandaat? Deze organisaties hebben, zoals Iriye liet zien, in de loop van de twintigste eeuw veel invloed weten te verwerven. Dat maakt het belang van democratische controle, aldus Erman en Uhlin, des te groter.²⁹

Kenmerkend voor veel politicologisch onderzoek naar de democratische legitimiteit van transnationaal bestuur en de rol die NGO's kunnen spelen, is het normatieve karakter ervan. Het gaat uit van een situatie zoals die zou moeten zijn op basis van een vooraf bepaalde definitie van democratie. Vervolgens onderzoekt het in hoeverre of waar die situatie verwezenlijkt is en welke factoren daarop een positieve of negatieve invloed hebben (gehad). Wat ontbreekt, is een historiserende benadering van het onderwerp met daarin ruimte voor de

²⁷ Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World* (Berkeley 2002). Voor een historisch overzicht, zie ook: Thomas Davies, *NGOs: A New History of Transnational Civil Society* (Oxford 2014). Een kritische bespreking van het concept *civil society* vind je in: Michael Edwards, *Civil Society* (Oxford 2004).

²⁸ Sabine Saurugger, 'Interest Groups and Democracy in the European Union,' *West European Politics* 31, 6 (2008) 1274-1291; J.A. Scholte, 'Civil Society and Democracy in Global Governance,' *Global Governance* 8, 3 (2002) 281-304; Jens Steffek en Patrizia Nanz, 'Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance,' in: Jens Steffek, Claudia Kissling en Patrizia Nanz (red.), *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* (Basingstoke 2008), 1-29.

²⁹ Eva Erman en Anders Uhlin, *Legitimacy beyond the State: Re-Examining the Democratic Credentials of Transnational Actors* (Londen 2010).

veranderende ideeën over de rol en het mandaat van maatschappelijke organisaties en de democratische legitimiteit van transnationaal bestuur. Zo gaan discussies over het vermeende democratische tekort van de Europese Unie en haar voorlopers terug tot de jaren vijftig, alleen veranderden de invulling van het probleem en ook de oplossingen die aangedragen werden.³⁰ Hetzelfde geldt voor de aard en het functioneren van NGO's in de politiek. Hoe hebben zijzelf en anderen in de loop van de tijd hun mandaat gedefinieerd en hun legitimiteit onderbouwd?³¹ Hebben zij de rol van bemiddelaar tussen burgers en beleidsmakers eigenlijk ooit kunnen en ook willen vervullen en op welke wijze dan? Antwoorden op vragen als deze zijn nodig om te begrijpen hoe hedendaagse politieke instituties zich hebben ontwikkeld en op welke ideeën ze gestoeld zijn.

Tot slot

Wie of wat is er vandaag de dag niet groen? Onder die vermeende consensus gaat echter een groot scala aan opvattingen schuil: over de relatie tussen mens en natuur, de verantwoordelijkheid van markt, overheid en andere actoren, de principes van het economische systeem en de inrichting van het politieke bestel.

Deze bijdrage heeft laten zien dat de opkomst van natuur en milieu op de politieke agenda vooral vanaf de jaren zeventig heeft geleid tot een heroverweging van bestaande politieke theorieën en instituties. Allereerst riep het ideaal van een duurzame samenleving de vraag op of zijn verwezenlijking binnen de parameters van het bestaande politieke bestel kon plaatsvinden of dat daarvoor een drastische herziening nodig zou zijn. Hierover verschilden de meningen zowel binnen de milieubeweging als binnen de wetenschappelijke disciplines die zich in toenemende mate met 'groene' onderwerpen bezig gingen houden. De hamvraag blijft nog steeds of er een vorm van representatieve democratie denkbaar is die recht doet aan de belangen van actoren die zijn uitgesloten van het politieke proces (dieren, toekomstige generaties, mensen die geen deel uitmaken van de politieke gemeenschap die besluiten neemt).

³⁰ Hierover meer in het binnenkort te verschijnen proefschrift van Koen van Zon in het kader van zijn onderzoeksproject 'Democracy in Words and Deeds in the European Communities, 1950-1967' aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit is een voorbeeld van onderzoek waarin zo'n historiserende benadering wel wordt toegepast.

³¹ Een oproep tot dit soort onderzoek doet de Britse historicus Matthew Hilton: Matthew Hilton, *The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain* (Oxford 2013). Mijn VIDI-onderzoeksproject *Consumers on the March: Civic Activism and Political Representation in Europe, 1970s to 1990s* (2018-2023) onderzoekt de rol van consumentenorganisaties binnen Europees en mondiaal bestuur.

Ten tweede ging de institutionalisering van de groene agenda gepaard met een toenemende internationalisering van het beleidsterrein milieu. Deze ontwikkeling heeft geleid tot discussies over het vermeende democratisch tekort van transnationaal bestuur, veroorzaakt door een vermindering van de invloed van individuele kiezers, de grotere afstand tussen burgers en beleidsmakers en de toenemende complexiteit van de materie (zie Dahl's 'democratische dilemma'). Het betrekken van *civil society* in beleidsprocessen is zeker vanaf de jaren negentig door zowel wetenschappers als beleidsmakers zelf gezien als panacee. Hoewel de opkomst van milieuorganisaties en andere NGO's er in niet te onderschatten mate toe heeft bijgedragen dat nieuwe onderwerpen op de politieke agenda kwamen, roept hun huidige betrokkenheid in het politiek-bestuurlijke bestel ook nieuwe vragen op. Op welke basis worden zij aan tafel uitgenodigd en welke criteria zijn daarbij van belang? Hoe hebben de organisaties zelf en ideeën over en praktijken van 'stakeholder involvement' zich vanaf de jaren zeventig ontwikkeld? En in hoeverre zijn de verwachtingen van NGO's zelf, van beleidsmakers en wetenschappers daarbij uitgekomen? Hiervoor is een blik terug in het verleden nodig, naar de geschiedenis van de milieubeweging en naar de ontwikkeling van het milieu als (internationaal) beleidsterrein.