

Vechten met haaien of dansen met dolfijnen?

Milieubeleid en NGO's

DGMI en Natuur- en Milieuorganisaties
Eindrapport

Sijas Akkerman
Jan Paul van Soest

Oliithe/De Gemeeynt

10 juli 2017

Colofon

Dit rapport is geschreven op verzoek van DGMI, ministerie I&M, door Sijas Akkerman (Oliithe) en Jan Paul van Soest (De Gemeynt). Barbara Wevers (De Gemeynt) verzorde een onderliggende enquête.

Juli 2017

(c) Oliithe & De Gemeynt Coöperatie u.a.

<http://oliithe.nl/>

<http://www.gemeynt.nl>

Inhoudsopgave

Colofon	2
1. Aanleiding, doel aanpak	4
Vraagstelling	4
Doel 4	
Werkwijze	4
2. Context	5
Weerstand tegen milieubeleid	5
3. Taakveld van DGMI	7
NGO's relevant voor DGMI.....	8
Inhoudelijke typering NGO's	8
4. De veranderende rol van NGO's	10
Vijf typen strategieën	11
Single issue anti-campagnes.....	12
Campagnes op basis van marktintelligentie	12
Business Engagement.....	13
Interne marktmechanismes beïnvloeden	13
Externe marktmechanismes disruptief beïnvloeden	15
Globalisering	16
5. Positionering van NGO's	17
Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid.....	17
De bottom-up NGO's	18
Wisselwerking	19
7. Handvatten voor samenwerking met NGO's	21
Handvatten voor samenwerking	21
Financiering	22
Afwegingskader	22
8. Aanbevelingen	23
Resumé aanbevelingen	24

1. Aanleiding, doel aanpak

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, en specifiek het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal (DGMI) hebben Sijas Akkerman (Oliithe) en Jan Paul van Soest (De Gemeeynt) onderzoek gedaan naar de rol van Milieuorganisaties bij de ontwikkeling van beleid van DGMI. Barbara Wevers (De Gemeeynt) verzorgde een enquête.

Het onderzoek is gedaan vanuit de gedachte dat NGO's een bijdrage kunnen leveren aan het agenderen en behalen van beleidsdoelen van DGMI, terwijl de rol van NGO's de afgelopen jaren is veranderd en het aantal is toegenomen en diverser geworden. Is een hernieuwd samenspel tussen DGMI en de NGO's wenselijk en mogelijk?

Vraagstelling

DGMI wil nadenken over en een strategie opstellen voor hoe ze met milieuorganisaties om kan gaan. De belangrijkste vragen die DGMI zich hierbij stelt zijn:

1. Welke milieuorganisaties zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling van DGMI?
2. Hoe werkt die betrokkenheid in de praktijk uit?
3. Wat zijn de ontwikkelingen in de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling van DGMI?
4. Wat is het perspectief hierin?
5. Wat zijn de aanbevelingen voor de toekomst voor DGMI in het betrekken van milieuorganisaties?

De bovengenoemde vragen zijn breed te interpreteren. In overleg met DGMI is een beperkte verkenning uitgevoerd, voornamelijk gericht op het beantwoorden van de vragen 1 tot en met 3. Hierbij richt het onderzoek zich vooral op de betrokkenheid van milieuorganisaties bij de beleidsontwikkeling op een beperkt aantal gebieden van DGMI. De verkenning is afgerond in de vorm van deze rapportage. Hierin vindt u aanbevelingen en een raamwerk voor het opstellen van een strategie voor de interactie en eventueel samenwerking tussen DGMI en NGO's.

Doel

Samengevat is het doel van deze rapportage derhalve het schetsen van het veld van milieuorganisaties die direct of indirect betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling van DGMI. Nadat dit veld en de betrokkenheid van ngo's in kaart is gebracht doen we aanbevelingen voor het opstellen van een strategie voor de interactie tussen DGMI en milieuorganisaties.

Werkwijze

Oliithe en De Gemeeynt hebben in eerste instantie op basis van deskresearch de ontwikkelingen in de interactie tussen NGO's en overheden geschetst (hoofdstuk 2). Vervolgens zijn deze bevindingen besproken met I&M-medewerkers en met de directeur-generaal van DGMI. Op basis van de analyse en bespreking is een enquête opgesteld om de algemene bevindingen meer toe te passen op de relatie tussen DGMI en milieuorganisaties (hoofdstuk 4). Vervolgens zijn deze bevindingen verdiept in een aantal interviews met belangrijke stakeholders. En tot slot vertaald naar aanbevelingen en een raamwerk voor het opstellen van een nieuwe strategie (hoofdstuk 7). Bevindingen, impressies en aanbevelingen zijn ontleend aan:

- een werkbijeenkomst op DGMI,
- gesprekken met DGMI-ers,
- Enquête die binnen DGMI en daarbuiten is uitgezet,
- Gesprekken en contacten in 'de zijlijn' van andere werkzaamheden,
- Eigen analyse door Sijas Akkerman en Jan Paul van Soest
- Lunchlezing over de rapportage.

2. Context

Dat bij DGMI de vraag naar samenwerking met de NGO's juist nu speelt is begrijpelijk. In de beginjaren van het milieubeleid waren het toenmalige ministerie van VROM en de NGO's nauw met elkaar verbonden, er was een voor die tijd vruchtbare wisselwerking. Sommige NGO's luidden de bel en agendeerden, andere verzorgden voorlichting en communicatie, weer andere NGO's traden als lobbyist of onderhandelaar op in de beleidsvormingsprocessen. Het ministerie subsidieerde deze organisaties en kon in de formele beleidsvorming oogsten wat maatschappelijk via de NGO's was gezaaid.

Dat kon het ministerie juist ook doen omdat VROM een centrale rol speelde in het opstellen en uitvoeren van het milieubeleid. Met de Nationale Milieubeleidsplannen uit 1989 (NMP1), 1993 (NMP2), 1998 (NMP3) en 2001 (NMP4) agendeerde het ministerie milieuproblemen en stelde ze zelf wetgeving en beleid voor om de problemen op te lossen. Het ministerie voerde regie.

Dat veranderde in het begin van de eenentwintigste eeuw, na de looptijd van het NMP4. Milieubeleid werd niet meer gezien als apart beleid, maar steeds meer een onlosmakelijk onderdeel van het beleid dat door andere ministeries werd opgesteld en uitgevoerd, vaak als sectorbeleid. 'Verinnerlijking' of 'internalisatie' heette dat, en het was een welbewust gekozen strategie: de andere beleidsterreinen zouden zo doordrongen moeten worden van het belang van een schoon milieu dat ze dat als vanzelf in het eigen beleidsterrein zouden incorporeren.

In het beleid voor de industrie, de landbouw, de energiesector en andere doelgroepen werd milieubeleid, of duurzaamheid geïntegreerd. Zo werd het ministerie van Landbouw (destijds LNV) steeds meer verantwoordelijk voor het milieubeleid van de landbouw en het ministerie van Economische Zaken (EZ) verantwoordelijk voor het verduurzamen van het energiebeleid.

Weerstand tegen milieubeleid

Daarmee veranderde de voordien politiek onweersproken rol van NGO's in de beleidsvorming. Vooral in de periode van de kabinetten-Balkenende van 2002 tot 2010. De weerstand tegen milieubeleid en tegen de maatschappelijke organisaties groeide (zie o.a. essay [IJsberen en Pinguïns op de Evenaar](#)), evenals tegen sommige acties die ze voerden, en vooral tegen de subsidiëring van die acties of organisaties door overheden. Regelingen als de SMOM werden afgebouwd, maar ook in onder meer provincies en gemeenten gingen bijdragen aan maatschappelijke organisaties zoals milieuorganisaties onder het mes.

Dit had als gevolg dat NGO's moesten saneren, en voorts op zoek gingen naar andere inkomsten en werkwijzen en bijpassende verdienmodellen. Voor op milieu- en natuurbescherming gerichte NGO's werd, naast donateurs en leden, de Nationale Postcodeloterij de grote financier. In lijn daarmee werd het ook meer geaccepteerd geld uit het bedrijfsleven te ontvangen, in het algemeen voor specifieke activiteiten, niet voor basisfinanciering.

Bovendien zagen nieuwe maatschappelijke organisaties zoals Urgenda en de Fossil Free-beweging het daglicht, met spraakmakende en succesvolle acties. Met enkelvoudige issues, zoals klimaat, of dierenwelzijn, kan meer effect worden bereikt dan met een breed scala aan onderwerpen. Met rechtlijnige redeneringen en oneliners valt makkelijker in de media te scoren dan met nuances en ingewikkelde rapporten.

Waar NGO's voorheen met publieke middelen werden gefinancierd vanuit overwegingen van publiek belang, opereren ze nu op een gevarieerde markt, de 'markt van welzijn en geluk' zoals Hans Achterhuis dat ooit voor de zorg- en welzijnssector noemde.

De relatie tussen overheden en NGO's veranderde, het landschap van de NGO's veranderde al evenzeer.

In dit licht is de vraag naar hernieuwde vormgeving van de relatie I&M en milieuorganisaties een logische: wat is gezien alle veranderingen zowel ter overheidszijde als bij de NGO's een nieuw perspectief voor de relatie?

3. Taakveld van DGMI

DGMI heeft haar rol in de samenleving geconcentreerd op drie thema's: Klimaat & Energie, Grondstoffen & Hergebruik en Gezonde & Veilige Leefomgeving (zie figuur Afbeelding 1: Taakvelden van DGMI). Op het laatste thema heeft DGMI als politiek -bestuurlijke actor, dus als wetgever en beleidsmaker, de meeste invloed op de samenleving. Op de thema's Klimaat & Energie en Grondstoffen & Hergebruik zijn ook andere ministeries in de lead. Denk aan het ministerie van Financiën als het gaat om de energiebelasting en het ministerie van Economische zaken als het gaat om het stimuleren van bedrijvigheid in de circulaire economie.



Afbeelding 1: Taakvelden van DGMI

NGO's zijn zich hier van bewust. Ze zullen vanuit hun perspectief dan ook de meeste tijd steken in het samenwerken met of beïnvloeden van ministeries die in hun ogen ook echt over het onderwerp gaan.

Omgekeerd geldt natuurlijk dat het voor DGMI ook niet effectief is om samen te werken met NGO's die geen beleidsonderwerpen van DGMI als onderwerp van engagement hebben.

Advies aan DGMI

Een voor de hand liggend advies is om met een zekere intelligentie te kijken naar het speelveld van NGO's en te interacteren met NGO's die ook echt actief zijn op de beleidsvelden van DGMI en die zelf ook zien dat samenwerken met DGMI zinvol is.

NGO's relevant voor DGMI

De rol van NGO's is de afgelopen decennia veranderd. Niet alleen zijn er nieuwe NGO's ontstaan, ook de rollen die NGO's spelen zijn diverser geworden, zoals hierboven is beschreven. De ontwikkeling naar een energieke samenleving, waarbij burgers en maatschappelijke ondernemingen zelf maatschappelijke issues aanpakken, weerspiegelt in deze ontwikkeling. De toenemende NGO-activiteit zien we zeker in Nederland. Een eerste inventarisatie levert bijna tweehonderd NGO's op waarmee DGMI op een of andere manier te maken heeft. De intensiteit van de samenwerking is verschillend. Het kan gaan van intensief overleg en het geven van projectopdrachten tot activiteiten die ngo's uitvoeren in de media of politieke arena waar DGMI – bijvoorbeeld via haar bewindspersoon – op reageert.

Inhoudelijke typering NGO's

Een globale typering van de NGO's, zoals in Afbeelding 2: globale inventarisatie van voor DGMI relevante NGO's' opgenomen brengt de diversiteit van ngo's goed in beeld.

Type	Aantal	
1	Lokaal - not in my backyard	3
2	Jongeren - milieu en duurzaamheid	10
3	Wetenschap Kennis Algemeen	2
4	Verduurzaming voedsel	3
5	Biologisch algemeen	3
6	Dierenbescherming	30
7	Consumentenbelangen algemeen	1
8	Specifieke doelgroep of thema	3
9	Voorlichting overheidsgefinancierd	1
10	Gezondheid	3
11	Bedrijfsleven	2
12	Vakbonden	2
13	Ontwikkelingssamenwerking	8
14	Brede milieu organisaties - mean stream	7
15	Soorten beschermers	25
16	Natuurterrein beheerders	3
17	Natuurbeschermers	18
18	Natuurbeschermers Regionaal	6
19	Mobiliteit	2
20	Chemisch fysisch	3
21	Energie	6
22	Circulaire economie	2
23	Overig	34
TOTAAL (indicatief)		177

Afbeelding 2: globale inventarisatie van voor DGMI relevante NGO's

Wat opvalt is dat er relatief veel NGO's zijn die zich richten op het beschermen van dieren (30), op het beschermen of inventariseren van soorten (25) en op het beschermen van natuur en/of

landschappen (18). Ook zijn er relatief veel NGO's die zich richten op energie. Vaak doen ze dat naast andere thema's, maar er zijn er ook die zich alleen richten op het thema energie. Uit een studie van Schuttelaar & Partners¹ blijkt dat er minimaal 64 te identificeren zijn. Het getal 6 uit de bovenstaande tabel geeft een niet compleet beeld omdat NGO's die zich richten op meer thema's dan alleen energie elders staan genoemd.

Op een van de drie beleidsthema's van DGMI - energie & klimaat - zijn relatief veel NGO's actief. Tegelijk zijn er, in ieder geval in Nederland, relatief weinig NGO's die zich richten op de andere twee beleidsthema's van DGMI: grondstoffen & hergebruik en gezonde & veilige leefomgeving.

¹ Krachtenveldanalyse voor de Nederlandse Klimaatcoalitie, 12 januari 2016

4. De veranderende rol van NGO's

De rol die NGO's spelen in samenleving is de afgelopen decennia veranderd. Door de bank genomen is de rol eerder toegenomen dan afgenomen. De NGO-sector heeft op dit moment wereldwijd een omzet van 1 triljard euro. Daarmee is het wereldwijd de op acht na grootste economische sector. NGO's zijn van een buitenstaander van het economische en maatschappelijke systeem inmiddels ook een onderdeel daarvan geworden. Afbeelding 3: Ontwikkeling van NGO's in de tijd' geeft de verandering in de tijd goed weer.

Ontwikkeling van ngo's			
Issue	20ste eeuw	21ste eeuw	Observatie
Status	Outsiders	Insiders	Van het van buiten bekritisieren van het systeem naar deelname aan
Focus	Problemen	Oplossingen	Van agenderen van problemen naar oplossingen in de markt
Structuur	Instituties	Netwerken	Van kleine naar grote organisaties die vaker samenwerken in netwerken
Funding	Schuld	Investeringsen	Van inkomsten door publieke boosheid of schuld naar investeringen om problemen op te lossen
Wereldblik	1 dimensionaal	3-dimensionaal	Van single issue campagnes naar samenwerken in complexe netwerken
Verantwoording	Ad hoc	Strategisch	Van de goede doelen regels naar transparantie, accountability en good governance

Afbeelding 3: Ontwikkeling van NGO's in de tijd

NGO's en zeker NGO -achtige organisaties zullen, is onze inschatting, een vitale rol blijven spelen in onze maatschappij en die rol verder diversifiëren en versterken. In dit opzicht is er zelf sprake van wat in de literatuur de *civil society boom* of *de energieke samenleving* wordt genoemd. Voor steeds meer ondernemers en burgers zijn andere waarden belangrijker dan louter de economische waarden. Vanuit die drive richten die ondernemers en/of burgers steeds vaker hun eigen NGO -achtige organisatie of maatschappelijke onderneming op.

Vijf typen strategieën

Als we iets preciezer kijken zien we dat de manier waarop NGO's in de samenleving opereren de afgelopen jaren wel sterk is veranderd. Het is zinvol voor de overheid om zich van deze veranderende rollen bewust te zijn. Dat maakt het voor de overheid makkelijker om in te schatten of interactie met NGO's zinvol is en hoe die eventueel het beste georganiseerd kan worden. Afhankelijk van de fase waar de beleidsontwikkeling van de overheid zich in bevindt en de strategie van NGO's die acteren op het betreffende beleidsveld.

Wij onderscheiden – onder andere naar aanleiding van de studie [The 21st Century NGO](#) van John Elkington/SustainAbility – vijf verschillende manieren of strategieën waarop NGO's in de samenleving opereren om hun doelen te bereiken.

In die veranderende rol van NGO's is een duidelijke verschuiving van het beïnvloeden van de overheid naar het beïnvloeden van bedrijven en markten waar te nemen. NGO's komen er in toenemende mate achter dat het beïnvloeden van bedrijven of markten een effectievere manier is om verandering te bewerkstelligen dan het (rechtstreeks) beïnvloeden van de overheid. In Nederland is Wakker Dier een goed voorbeeld van het succes van de strategie om niet de overheid maar juist de markt aan te pakken om dierenwelzijn te verbeteren. Ook de iconische "Brent Spar-actie" van Greenpeace gericht tegen Shell in 1995 is een voorbeeld van deze op bedrijven gerichte strategie.

Tegelijk ontstaat er naast de agenderende rol van NGO's ook steeds meer vraag naar bijdragen van NGO's aan het realiseren van oplossingen. Mainstream-NGO's worden steeds vaker ingezet voor het opzetten van publiek-private partnerships om verandering te realiseren. Ook bij NGO's dringt het besef door dat juist ook door innovatie en nieuwe technologie milieuproblemen opgelost kunnen worden. Samen met bedrijven daar de juiste voorwaarden voor scheppen leidt tot samenwerking.

De afspraken over "de Kip van Morgen" tussen de Dierenbescherming, Natuur & Milieu, supermarkten, toeleveranciers en de primaire sector over het verbeteren van dierenwelzijn en duurzaamheid bij de productie van kippenvlees zijn hier een voorbeeld van. Maar een organisatie als Natuur & Milieu richtte zich sinds 2000 ook nadrukkelijk op samenwerken met de beslissers in het bedrijfsleven, waar ze daarvoor bijna uitsluitend overheid en politiek belobbyde.

NGO's werken globaal gesproken volgens de onderstaande strategieën.

- 1) *Single issue anti-campagnes*: het voeren van anti-overheid of anti-business campagnes;
- 2) *Campagnes op basis van marktintelligentie*: het voeren van gerichte (anti-)campagnes op basis van kennis van de markt;
- 3) *Engagement*: het aangaan van engagement (of zelfs samenwerking) met bedrijven en/of overheden;
- 4) *Marktmechanismes beïnvloeden*: veranderen van de regels in een bepaalde markt of als NGO zelf de markt betreden als economische actor om de markt te beïnvloeden;
- 5) *Economisch systeem disruptief beïnvloeden*: het beïnvloeden van de (internationale) marktregels met disruptie als doel of gevolg;

De eerste vier hierboven beschreven manieren zijn vaak additioneel en opeenvolgend op elkaar. Ze nemen ook toe in effectiviteit en intelligentie en bouwen voort op eerdere ervaringen. Markt disruptie vindt plaats op het moment dat de druk zo hoog is dat de bestaande marktordening verandert en ook de regelgeving in die markt sterk wordt aangepast. Het invoeren van een gunstig belastingregime voor schonere zuinigere auto's in Nederland leidde tot een zekere mate van marktontwrichting (zie ook hierna).

Natuurlijk kunnen dezelfde NGO's meerdere strategieën tegelijk toepassen en lopen strategieën voor een deel ook door elkaar heen. Hieronder lichten we de bovengenoemde vijf strategieën kort toe.

Single issue anti-campagnes

De beproefde aanpak van NGO's voor het agenderen van een milieu- of duurzaamheidsprobleem is het starten van een mediacampagne. Vooral single issue anti-campagnes waren en kunnen succesvol zijn. In deze rol handelen NGO's als het (gedelegeerde) geweten van de samenleving. Burgers besteden een deel van hun "burgerschap" uit aan NGO's die misstanden of ongewenste ontwikkelingen aan de kaak stellen.

Sommigen voorspellen dat deze manier van agenderen steeds minder relevant wordt. Bijvoorbeeld omdat veel milieuproblemen al op de agenda van de Raad van Bestuur staan of in het beleid van de overheid zijn opgenomen. In de ogen van deze mensen gaat het nu om het verzinnen van slimme oplossingen om bedrijfsdoelen of beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid te behalen. Voor een deel is dit zeker het geval.

Maar tegelijk zijn er ook ontwikkelingen te benoemen die maken dat anti-business of anti-overheidscampagnes relevant zullen blijven:

- 1) Globalisering, liberalisering en privatisering zorgen ervoor dat juist multinationale ondernemingen steeds meer in de "spotlight" komen. Zeker als deze ondernemingen een sterk merk beheren zijn ze gevoelig voor negatieve publiciteit en daarmee vanuit NGO - perspectief een effectief doel om verandering te bewerkstelligen.
- 2) In opkomende economieën is nog veel winst te behalen door consumenten met anti-campagnes af te raden bepaalde producten te kiezen.
- 3) Sterke activistische groepen zien dat anti-businesscampagnes kunnen werken. Zeker als ze one issue gedreven zijn. De Brent Spar, Wakker Dier en ook de campagne tegen plastic korrels in bijvoorbeeld shampoo zijn hier goede voorbeelden van.

Advies aan DGMI

Single issue-NGO's agenderen een milieuprobleem vaak aan het begin van de maatschappelijk en politieke bewustwording. Voor DGMI is het zinvol goed contact te houden met deze NGO's en hen goed te bevragen op de informatie en kennis waarop hun analyse van het issue is gebaseerd. Dit maakt het voor DGMI mogelijk in een vroeg stadium in te spelen op een opkomend issue en beleidsvorming alvast voor te bereiden.

Campagnes op basis van marktintelligentie

Steeds meer NGO's maken de stap van het simpel agenderen van issue's naar het uitvoeren van campagnes die op gedegen kennis van de markt zijn gebaseerd. Die campagnes richten zich niet meer alleen op overheden of bedrijven, maar op de markt als geheel en op de verschillende spelers die daar een rol in spelen.

De succesfactor voor NGO's is het vinden van key-stakeholders in de markt of de omgeving van bijvoorbeeld een bedrijf. Door het beïnvloeden van deze sleutelfiguren of -organisaties proberen NGO's het gedrag van bedrijven te beïnvloeden.

Zo richt Wakker Dier zich niet op de boeren die "plofkoppen" houden, maar op de supermarkten, horecaketens en A-merken die plofkoppen verkopen. ExxonMobil werd in Amerika door een activistische studentenclub op recruitmentmarkten voor bijna-afgestudeerde studenten belaagd. De oproep was toch vooral niet je talent te vergooien bij een bedrijf dat fossiele olie wint. Maar ook klanten, toeleveranciers, investeerders en bestuurders kunnen in deze aanpak doelwit zijn. Afhankelijk waar op basis van gedegen marktkennis de meeste effectiviteit wordt vermoedt.

Advies aan DGMI

Bij dit type campagnes of van NGO's geldt hetzelfde als bij single issue-campagnes. DGMI kan er vanuit gaan dat de NGO zijn campagne goed heeft voorbereid en veel kennis en informatie heeft over het onderwerp, maar ook over de betrokken bedrijven.

Business Engagement

Het grootste probleem van de twee hierboven beschreven strategieën is dat ze vooral negatief zijn. De campagnes adresseren vooral wat er niet goed is, maar geven niet aan hoe het dan wel moet of wat de oplossing is. En omdat oplossingen in onze complexe maatschappij steeds ingewikkelder te vinden zijn, neemt de behoefte om die oplossingen gezamenlijk te vinden toe. Dat geldt voor NGO's, maar ook voor (een aantal) bedrijven en (een aantal) overheidsonderdelen.

Voor NGO's opent dit een nieuwe *window of opportunity*. Zowel in het uitoefenen van invloed als in het genereren van inkomsten. De engagement van NGO met bedrijven verloopt van het (structureel) deelnemen aan klankbordsessie, het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met bedrijven om duurzaamheidsdoelen te halen en het geven van advies aan bedrijven over de te volgen koers.

De win-win voor bedrijven en NGO's staat bij deze aanpak voorop. Oxfam werkt bijvoorbeeld met engagement consultants die bedrijven helpen in het internationale speelveld te verduurzamen.

Amnesty werkt samen met bedrijven om mensenrechten te verbeteren. Natuur & Milieu bijvoorbeeld organiseert koplopers waarmee ze samenwerkt en ook coalities sluit om overheidsbeleid te beïnvloeden.

Deze aanpak vraagt van NGO's niet alleen een aanpassing in de veranderstrategie, maar ook andere kennis en medewerkers met andere competenties. Een *campaigner* die gewend is bedrijven te vertellen wat ze fout doen en "alle hoeken van de bestuurskamer laat zien" zal niet snel een gezamenlijk uit te voeren project kunnen opzetten.

Advies aan DGMI

In deze situatie zijn meerdere strategieën relevant:

- 1) Ook hier geldt weer dat NGO's nuttige informatie en kennis kunnen bezitten die uit te vragen is;
- 2) Mogelijk is het opzetten van PPS-samenwerking nuttig om samen met bedrijfsleven en NGO's beleid te formuleren of oplossingen aan te dragen. Dat kan versnellend werken, helpen om ambities omhoog te brengen door de aanwezigheid van NGO's en kan ook maatschappelijke en politieke discussie over de oplossingen verminderen of voorkomen.
- 3) Het is mogelijk met een NGO afspraken te maken over inzet van verschillende rollen in samenspel, die van DGMI en die van de NGO, om een issue aan te pakken. Bijvoorbeeld een 'good cop, bad cop'-samenspel in een commissie of werkgroep, of publieke en politieke agendering door de een, gevolgd door beleidsformulering door de ander.

Interne marktmechanismes beïnvloeden

Om de samenleving duurzamer te maken zijn vaak andere marktmechanismes nodig. Dat betekent dat NGO's in toenemende mate op een hoger niveau in het systeem invloed proberen uit te oefenen. Doel is dan de marktmechanismen zo te veranderen dat goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag bestraft.

Een effectieve manier om dat te doen is het ontwikkelen en invoeren van nieuwe (bovenwettelijke) kwaliteits- en duurzaamheidsstandaarden. UTZ, Fairtrade en Stichting Milieukeur zijn hier voorbeelden van. Ook het invoeren van de EU-standaard voor biologische producten heeft tot

samenwerking tussen producenten en supermarkten geleid met duurzamere en diervriendelijke producten als gevolg.

Bijna alle koffie en cacao verkocht in supermarkten wordt inmiddels geproduceerd met bovenwettelijke eisen. En Jumbo en Albert Heijn hebben in de zomer 2015 afgesproken al hun groente en fruit uit Nederland te produceren op het niveau van de bovenwettelijke duurzaamheidsstandaarden van Milieukeur. Door het invoeren van dit soort keurmerken veranderen de regels in de markt en wordt het marktmechanisme zo benut dat duurzaamheid wordt bevorderd.

Het gebruiken van keurmerken is een van de mogelijkheden. Een echt duurzaam functionerende markt kent marktmechanismes die voor transparantie zorgen, voor een eerlijke prijs, voor het internaliseren van maatschappelijke kosten, voor investeerders die in duurzame ondernemingen investeren en voor consumenten die duurzame producten en diensten kopen.

Voor NGO's is het daarom van toenemende mate van belang om zelf als economische actor te opereren op de markt. Door zelf groene producten te verkopen of ze als *lead-generator* aan de man te brengen, kan een markt ook veranderen.

Zo organiseerde Urgenda als eerste een collectieve inkoopactie voor zonnepanelen omdat de markt voor zonnepanelen niet op gang kwam. Natuur&Milieu nam het stokje over door voor een energiebedrijf zonnepanelen te verkopen. Ook zette Natuur & Milieu samen met Jumbo een grote campagne op om vegetarische producten aan de man te brengen, en tot recent verkocht ze woningisolatieproducten.

Dit zijn voorbeelden die opgezet zijn vanuit mainstream NGO's. Tegelijk ontstaan er op lokale niveau, in wijken en buurten, op steeds grotere schaal allerlei NGO -achtige maatschappelijke ondernemingen of burgerinitiatieven die gezamenlijk zonneparken aanleggen, een duurzaam boerenbedrijf oprichten (Heerenboeren) of andere vaak coöperatieve plannen ontwikkelen. Ook bedrijven beginnen dat te doen, door bijvoorbeeld een energiecoöperatie voor een bedrijventerrein op te richten. Zo vervagen de grenslijnen tussen NGO's en bedrijfsleven, een ontwikkeling die al eerder in gang gezet was door bedrijven met primair een maatschappelijke doelstelling en winst als 'bijvangst' in plaats van het omgekeerde. Ze verenigden zich in onder meer Social Venture Network, De Groene Zaak, MVO-Nederland en B-Corps ("*people using business as a force for good*").

Advies aan DGMI

Ook hier zijn meerdere strategieën relevant:

- 1) Ook hier geldt weer dat NGO's nuttige informatie en kennis kunnen bezitten die uit te vragen is;
- 2) Mogelijk is het opzetten van PPS-samenwerking nuttig om samen met bedrijfsleven en NGO's beleid te formuleren of oplossingen aan te dragen. Dat kan versnellend werken, helpen om ambities omhoog te brengen door de aanwezigheid van NGO's en kan ook maatschappelijke en politieke discussie over de oplossingen verminderen of voorkomen.
- 3) Vanuit het perspectief van DGMI kan het op bepaalde beleidsterreinen interessant zijn om samen met NGO nieuwe duurzaamheidscriteria als keurmerk in te voeren. Om daarmee een hele markt te verduurzamen. Met flinke financiële steun van het ministerie van Economische Zaken is zo bijvoorbeeld het Beter Leven Kenmerk van de Dierenbescherming ontwikkeld en geïntroduceerd. Inmiddels is er in de Nederlandse supermarkten alleen varkensvlees met minimaal 1 ster Beter Leven te koop.
- 4) Met NGO's en "NGO-achtige bedrijven" zijn afspraken te maken over rollen in samenspel, bijvoorbeeld agendering door de één, beleidsformulering door de ander.

Externe marktmechanismes disruptief beïnvloeden

In veel gevallen gaat het van binnenuit veranderen van de markt door de bovengenoemde vier strategieën voor wat betreft de NGO's echter niet snel genoeg. Vaak zal er in hun ogen ook een aanpassing van de "externe" regels die de markt reguleren nodig zijn. Denk aan het aanpassen van belastingwetgeving om vergroening te stimuleren of het invoeren van een Klimaatwet. De manier waarop de overheid de verkoop van tabak reguleert is hier een goed voorbeeld van. Opvallend is dat ook de koploperbedrijven baat hebben bij dergelijke vergaande maatregelen. Strengere milieuwetgeving of belastingvoordeel voor duurzamere producten kan positief uitpakken voor de marktkansen van bepaalde duurzamere ondernemingen. Deze marktdisruptie gaat dus gepaard met nieuwe regelgeving en soms ook met nieuwe aansprakelijkheidsregimes. Van dat laatste is het Afvalfonds verpakkingen een voorbeeld. Bedrijven die verpakkingen op de markt brengen werken in het kader van de producentenverantwoordelijkheid mee aan het inzamelen en verwerken van die verpakkingen en hebben voor de financiering daarvan een fonds opgericht.

Marktdisruptie kan leiden tot meer duurzaamheid in de sector of markt. Maar er kan ook boemerangeffect optreden.

De personenautomarkt in Nederland is een voorbeeld van een disruptieve verandering. Door zuinige en elektrische auto's een aanzienlijk belastingvoordeel te gunnen veranderden de marktomstandigheden flink ten gunste van vooral kleine zuinige auto's en hybride en elektrische auto's. Het Nederlandse wagenpark ontwikkelde zich tot een van de groenste van Europa. Een disruptie die dus duidelijk duurzaamheidswinst opleverde.

Tegelijk keerde dit succes zich ook tegen de disruptie. Door de belastingmaatregelen werden veel meer kleine auto's verkocht ten koste van de grote duurdere auto's, behoudens de duurdere elektrische en plug-in hybride auto's. En omdat autodealers meer verdienen aan grote duurdere auto's dan aan kleinere kwam het businessmodel van autodealers onder druk te staan. De hoge maatschappelijke investering (minder belastingopbrengsten) en het misbruik (stekkerauto's die onvoldoende door hun eigenaren elektrisch worden geladen) in combinatie met het teruglopen van het businessmodel van automobielbedrijven zorgden ervoor dat de marktregels weer terug werden gedraaid. Nu wordt een zuinige (hybride) auto weer net zoveel belast als niet zuinige benzine of dieselauto's. De disruptie die in gang werd gezet, en die leidde tot problemen bij automobielfabrikanten die vooral veel onzuinige auto's in hun assortiment hebben, is weer teruggedraaid ten koste van de innovatieve spelers en ten faveure van de regimespelers. Onlangs bleek uit onderzoek dat het nieuwe wagenpark in Nederland weer aanzienlijk meer CO₂ uitstoot en vervuult.

Ook burgerinitiatieven kunnen tot disruptie leiden. Zo dwingen de energiecoöperaties grote energiestructuurspelers tot nadenken over hun businessmodel van de toekomst, zelfs als de energieproductie van die coöperaties in volume nog niet veel voorstelt. Alleen al de mogelijkheid dat à la Duitsland veel thuisproducenten en coöperaties een substantieel deel van de elektriciteit gaan produceren zet aan het denken over de wijze waarop de bedrijfsvoering moet veranderen van *commodities* (grote volumina, kleine marges) naar *services*, diensten. Bedrijven als Eneco en Engie zijn volop met de transformatie bezig.

Advies aan DGMI

Vaak doen NGO's in deze fase voorstellen voor het introduceren van nieuwe regelgeving. Die regelgeving kan zeer goed uitgewerkt, doorgerekend en goed toepasbaar zijn. Vaak opereren NGO's hier samen met een coalitie van publieke organisaties, semi-publieke organisaties andere

NGO's en bedrijven die vooroplopen. Zeker in internationaal verband – als ook de Nederlandse overheid koploper is – kan deze aanpak de effectiviteit van (het invoeren van) beleid versterken.

Globalisering

In het kader van het complexe netwerk waarin duurzaamheidsvraagstukken zich afspelen is het goed om hier de globaliseringstrend nog even aan te stippen. Want een aantal internationaal opererende NGO's - los van de anti globaliseringsbeweging - werkt in toenemende mate vanuit een internationale strategie.

Greenpeace en WWF zijn daar goede voorbeelden van. Greenpeace bepaalt internationaal expliciet waar wereldwijd de grootste milieuproblemen zijn en in welke landen of welke politieke gremia actie nodig is om die problemen te agenderen en op te lossen. WWF constateerde dat de grootste bedreigingen voor biodiversiteit worden veroorzaakt door de productie van grote voedselcommodities zoals soja, koffie, suiker, graan, mais en cacao. Op basis daarvan concludeerde WWF dat beïnvloeding van de multinationals die deze producten sourcen en doorverkopen, zoals Cargill, Monsanto en andere het meest effectief zou zijn. Alsmede het beïnvloeden van overheden in de productielanden het creëren van internationaal geaccepteerde duurzaamheidsstandaarden zoals de RTRS (soja) en RSPO (palmolie).

Voor WWF en Greenpeace betekent dit dat DGMI op een aantal voor hen belangrijke onderwerpen geen relevante overheidspartij is. Maar IDH en Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld des te meer. Omgekeerd zullen veel van de beleidsonderwerpen van DGMI niet gecoverd worden door WWF en Greenpeace.

5. Positionering van NGO's

Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid

Naast het beleidsveld waar NGO's op actief zijn, de vijf verschillende strategieën die ze kunnen inzetten en de vraag of NGO's zich richten op Nederland of hun pijlen vooral richten op doelen ergens anders in het complexe internationale veld, is het nuttig om stil te staan bij de positionering van NGO's.

Die positionering is goed in beeld te krijgen door twee vragen te stellen, ontleend aan de analyse van [SustainAbility/John Elkington](#).

Stellen NGO's in het relevante beleidsveld zich op als conflictzoekers of zijn ze juist op zoek naar samenwerking? En maken ze wel of geen onderscheid tussen de doelen en doelwitten die ze aanvallen in een bepaald veld? Kortom: zijn ze al of niet betrouwbaar en voorspelbaar in hun interactie?

Afbeelding 4: typering NGO's (John Elkington/SustainAbility) geeft hier een interessante indeling voor:

Positionering: haaien, orka's, zeeleeuwen en dolfijnen		
	Conflictzoekers (polariseren)	Samenwerkers (integreren)
Selectief / discriminerend Bestuderen doel(wit) om beste engagementstrategie vast te stellen	Orka Hoog intelligent Strategisch Onafhankelijk Onvoorspelbaar Eet zeeleeuwen en dolfijnen	Dolfijn Groot lerend vermogen Past strategieën en gedrag aan context aan Creatief Weert haaien
Niet-selectief Maken geen onderscheid tussen doelen en doelwitten	Haaien Handelt op instinct Taktisch op z'n best Valt elk doel in nood aan Voedt agressie	Zeeleeuwen Keen to please Professioneel en goed getraind Voorkeur voor mainstream Moeilijk om van de groep te scheiden

Afbeelding 4: typering NGO's (John Elkington/SustainAbility)

Orka: Greenpeace is een voorbeeld van een orka. Strategisch, intelligent, onafhankelijk, maar ook onvoorspelbaar in zijn acties en niet te beroerd de positie van een andere NGO daarbij ondergeschikt te maken.

Dolfijn: is er van overtuigd dat verandering steeds meer in markten plaats gaat vinden. En dat er ook sociale en technische innovatie voor nodig is. Samenwerken met bedrijven en het zelf opereren

op markten zijn instrumenten die dolfijnen hanteren. Natuur & Milieu en de Dierenbescherming zijn hier voorbeelden van.

Zeeleeuw: Het belangrijkste kenmerk van een zeeleeuw-achtige NGO is dat hij het niet snel zal wagen om in de hand te bijten die hem voedt. Hij zal voorspelbaar en behoedzaam opereren en milieuproblemen binnen de mainstream kaders in kleine stapjes begrijpelijk vinden. In sommige issues zijn Stichting Natuur & Milieu en Milieucentraal als zeeleeuwen aan te merken.

Haaien komen vooral voor in de anti-globaliseringsbeweging, en de meer extreme vleugel van de dierenbeweging (dierenbevrijdingsfront). In een aantal gevallen schuwen ze buitenwettelijke acties niet. Maar ook een partij als Foodwatch zou als haai gezien kunnen worden. Omdat ze opportunistisch te werk gaan in de keuze van hun onderwerpen en daarbij het bot aanvallen van merken niet schuwen.

De bottom-up NGO's

Er is nog een ander type NGO's dat speciale aandacht verdient. En die niet met de bovenstaande indeling valt te karakteriseren. We noemen dit type voor het gemak de bottom-up-NGO. We hebben deze manier van werken al genoemd in de paragraaf over het beïnvloeden van interne marktmechanismen.

De afgelopen tien jaar zijn er in Nederland bijvoorbeeld honderden energiecoöperaties en energie-initiatieven opgericht. Maar ook moestuinverenigingen, vrijwilligersorganisaties die natuurgebieden beheren of zich inzetten voor het beschermen van weidevogels of bijzondere soorten of landschapselementen zijn voorbeelden van deze bottom-up NGO's. Bij de twaalf provinciale Milieufederaties zijn bijvoorbeeld meer dan 1500 lokale groepen aangesloten. Bij deze initiatieven staat het duurzaamheids- of natuurdoel gekoppeld aan het belang van de lokale gemeenschap of sociale cohesie centraal. Veel acties van Urgenda hebben ook een bottom-up-NGO-karakter.

Uit het onderzoek *Energiecoöperaties, ambities, handelingsperspectief en interactie met de gemeente* van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) i.s.m. AS-I-Search blijkt dat het handelingsperspectief van dit type organisaties beperkt is. Vaak zit dit in knellende regelgeving – het verdienmodel van de postcoderoosregeling lijkt te mager – of de energiebelasting maakt “doorleveren” van collectief opgewekte energie onrendabel. Maar ook het beperkt organiserend vermogen (‘vrijwilligersmoetheid’), de complexiteit in de interactie met bijvoorbeeld gemeentes of de moeilijkheid om een woningisolatieproject op te zetten spelen daarbij een rol. Intermediaire NGO's als de Natuur- en Milieufederaties bieden nogal eens praktische support aan de bij hen aangesloten bottom-up-NGO's.

De Rijksoverheid en ook gemeenten en provincies verwachten veel van deze bottom-up NGO's. Het PBL geeft een aantal adviezen aan de overheid om de rol die dit type organisaties speelt te versterken. We komen hier in hoofdstuk 7 op terug.

Van de “bottom-up NGO's” zoals energie-coöperaties of wijkinitiatieven wordt in toenemende mate verwacht dat ze een impactvolle rol gaan spelen in de transitie naar een duurzamere, gezondere en socialere samenleving. In veel gevallen wordt deze van onderop beweging vanuit de energieke samenleving al benoemd in beleidsnotities of te behalen doelen al aan hen toegeschreven. Met het PBL wijzen wij erop dat de weerbarstigheid – niet in de laatste plaats qua regelgeving – voor “bottom-up-NGO's” om doorbraken te forceren groot is. Het verdient daarom aanbeveling om deze initiatieven te helpen professionaliseren en daar ook financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Een *Unieke Kansen Regeling* of *Early Stage Support* voor de beleidsterreinen van DGMI zou hiervoor een geschikt instrument kunnen zijn.

6. Bevindingen enquête

Op de enquête werd goed gereageerd, en zeker ook de open vragen gaven stof tot nadenken. Uit de voorkeuzevragen kan wel enig beeld worden ontleend. De hoofdlijnen gaan mee als bijlage. We kunnen desgewenst er nog een kwantitatieve analyse aan vastknopen, maar die resultaten zullen dan wel met enige nuance moeten worden bezien.

Daarbij valt op te merken dat menig geënquêteerde de veranderingen in de tijd over een langere periode heeft kunnen waarnemen. Er is sprake van een hoge mate van 'vak-trouw': veel respondenten werken meer dan 10 jaar in het natuur- en milieudomein, en hebben de veranderingen van de afgelopen 10 jaar dan ook zelf kunnen ervaren.

Wisselwerking

Het algemene beeld is dat de contacten en samenwerking DGMI en NGO's in de afgelopen jaren zijn verminderd: ze zijn minder frequent/intensief geworden en meer ad hoc in plaats van structureel. Ze beperken zich tot raadpleging en deelname aan werkgroepen en commissies, soms is sprake van door DGMI gefinancierde activiteiten, maar veel minder dan vroeger het geval was.

Een paar veranderingen lijken de wisselwerking DGMI en NGO's sterk te hebben beïnvloed:

- De veranderde positie en reikwijdte van DGMI in het overheidsbeleid: van ministerschap naar staatsecretaris, beknotting van taken en mogelijkheden onder met name Rutte-I, bezuinigingen, en de geringere invloed in de Haagse arena van het beknotte departement.
- De beperking financiering van NGO's door DGMI door m.n. verdwijnen van de SMOM-regeling. Sowieso was financiering altijd een belangrijke drijfveer voor contact, NGO's zoeken die financiering meer bij andere departementen zoals EZ en bij andere organisaties zoals de Postcodeloterij. Daarmee verschuiven ook de interacties.
- De bredere achteruitgang van overheidsfinanciering (door lagere overheden) van NGO's, die als antwoord daarop naar andere werkwijzen en 'verdienmodellen' zijn gaan zoeken. NGO's zijn zich meer op bedrijven, burgers en markten gaan richten, minder op overheidsbeïnvloeding
- De veranderingen in het NGO-landschap: meer specialistische 'single issue/single target'-organisaties, andere financieringsmodellen, en andere werkwijzen direct gericht op bedrijven, consumenten en burgers.

Dit zijn factoren die kunnen verklaren dat de contacten minder frequent, minder intensief, en minder strategisch zijn geworden. Ook relatief eenvoudige ad hoc-wisselwerking is moeilijker geworden: waar NGO's vroeger makkelijk expertise, kritisch meedenken en mede-uitvoeringscapaciteit konden leveren op basis van min of meer gegarandeerde overheidsfinanciering, moet tegenwoordig bij elke vraag vanuit de overheid een NGO nu de afweging maken of daaraan wel tijd moet worden besteed. Of dat er ergens middelen te genereren zijn om die tijd ook echt te gaan besteden. Echter, ad hoc-middelen voor een specifiek onderwerp op traject geven al gauw de associatie dat de NGO in kwestie dan niet meer voldoende onafhankelijk kan optreden. Dat risico is al groter geworden doordat NGO's andere 'verdienmodellen' zijn gaan gebruiken.

Ook bij DGMI lijkt de wens tot dan wel de noodzaak voor samenwerking met NGO's afgenomen in de afgelopen 5-10 jaar. Het is ook - gezien het veranderde landschap van NGO's - lastiger dan vroeger in te schatten waarom DGMI eigenlijk samenwerking met een NGO zou moeten aangaan.

Wat daar extra bij speelt is dat in de ogen van de overheid de milieu en duurzaamheidsthema's in veel gevallen al opgenomen zijn in beleid en vertaald naar beleidsdoelen en beleidsinstrumenten.

De agenderende rol van de NGO's is dan in de ogen van de overheid dan niet meer niet of veel minder nodig. Op het moment dat milieuthema's zijn omgezet in beleid en beleidsinstrumenten is de overheid vooral op zoek naar oplossingen en aanpakken die helpen die beleidsdoelen te realiseren. Het palet aan organisaties om mee samen te werken wordt daardoor meteen veel breder: van een innovatieve start-up die zonnepanelen integreert in de gevels van kantoren, lokale coöperaties die een windmolen willen bouwen, grote bedrijven die samen afspreken energie te besparen tot een NGO die bijvoorbeeld een coalitie organiseert om in Nederland versneld oplaadpalen te plaatsen.

Ook geldt dat het palet aan NGO's of NGO-achtige organisaties de afgelopen jaren flink is toegenomen. DGMI heeft vooral contacten met de al langer bestaande NGO's of met nieuwe NGO's die in media en politiek voldoende opvallen. Tegelijk leeft wel de behoefte om ook de kennis, expertise en vernieuwingskracht van de nieuwe NGO's te betrekken bij beleid. Waarbij de uitdaging en de wens voor de overheid is om dit op een zekere georganiseerde manier te doen met een beperkt aantal aanspreekpunten.

Aan beide zijden, bij DGMI zowel als bij de NGO's, leeft het gevoel dat de interacties die er wel zijn in het algemeen weinig strategisch zijn ingestoken: noch DGMI noch de NGO's lijken een expliciete *'theory of change'* in het achterhoofd te hebben als de contacten van ene of andere zijde worden geïnitieerd. Ieder heeft een eigen agenda, en in die eigen agenda's kan het, ad hoc te bezien, passen van elkaars capaciteiten gebruik te maken.

7. Handvatten voor samenwerking met NGO's

Wij verwachten dat NGO's in toenemende mate verweven zullen raken met de markt en met de maatschappij. Ook zullen NGO's steeds krachtiger gaan pleiten voor het inzetten van sociale en technologische innovaties om milieuproblemen op te lossen. Zonder dat ze daarbij zo ver zullen gaan als de ecomodernisten op dit moment doen. Ten opzichte van de andere beïnvloedingsstrategieën neemt de invloed op beleid en beleidsontwikkeling mogelijk af.

NGO's hebben echter geen overkoepelende gezamenlijke strategie voor de transitie naar een duurzame samenleving. Met heldere doelen en transitiepaden. Dat komt in belangrijke mate omdat de transitie naar een duurzame samenleving complex is. En complexe systemen die onder druk komen te staan zijn niet planbaar of voorspelbaar, maar produceren onverwachte resultaten. Onze inschatting is dat als NGO's veel meer dan nu deel gaan uitmaken van dergelijke complexe systemen. Ze zullen niet alleen meer vanaf de zijlijn het systeem bekritisieren, maar er ook meer invloed op hebben door er actief aan deel te nemen.

Tegelijk is hun invloed daarin niet altijd duidelijk aan te geven. Complexiteitstheoretici spreken in dit verband van complexe netwerken waarin bepaalde resultaten en ontwikkelingen *verschijnen*. De bijdrage van ngo's bij het formuleren van beleid voor of het oplossen van een milieuprobleem is onmiskenbaar of zeer waarschijnlijk. Maar waar de invloed precies lag is niet goed te duiden. Was er geen Energieakkoord geweest zonder de aanjagende rol van Greenpeace en Natuur & Milieu? Was de trend om minder vlees te eten niet gestart als Natuur & Milieu in 2001 het begrip flexitariër niet had gemunt en uitgebouwd? Waren zonnepanelen niet zo makkelijk aan te schaffen geweest als Urgenda geen collectieve inkoopactie was gestart?

Handvaten voor samenwerking

Voor bedrijven en overheden is het moeilijk om in te schatten welke rol NGO's willen of kunnen spelen in het complexe veld van een beleidsonderwerp. En dus om te bepalen op welke manier er interactie met een NGO gewenst is en of overleg of samenwerking zin heeft of niet. Hieronder geven we vijf handvatten om een inschatting te maken van de manier waarop een NGO opereert.

Een eerste voor de hand liggende handvat is het bepalen of een NGO actief is op het betreffende beleidsveld. In het geval van DGMI kan het gaan om Klimaat & Energie, Grondstoffen & Hergebruik en Gezonde & Veilige Leefomgeving.

Een tweede handvat om de manier van interacteren met NGO's te bepalen is het expliciet maken van de strategie die NGO's hanteren. In hoofdstuk 4 zijn vijf strategieën beschreven. Daarnaast is het te derde ook relevant om vast te stellen of NGO's Nederland als verandermarkt zien, of meer internationaal kijken.

Tot slot is het goed om een inschatting te maken van de positie die NGO's in het krachtenveld innemen. Vooral wat betreft hun betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Het model met de orka, dolfijn, haai en zeeleeuw kan daar bij helpen.

Voor de bottom-up NGO's, de coöperaties en maatschappelijke ondernemingen, is een andere aparte aanpak gewenst. Algemeen doen we daar in hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen voor.

Voorafgaande aan dit alles kan de vraag opportuun zijn of de beleidsontwikkeling in en vroeg stadium wel evenwichtig verloopt, gelet op de afnemende invloed van NGO's in relatie tot hun andere rollen en strategieën, en in relatie tot de sterke invloed van het bedrijfsleven op de beleidsontwikkeling. Indien hier onevenwichtigheden worden signaleerd, is te bezien of en hoe

NGO's kunnen worden betrokken om bij de analyse van het issue en de formulering van oplossingsrichtingen ook andere gezichtspunten te betrekken.

Advies aan DGMI

Het is mogelijk en aan te bevelen deze handvatten uit te werken in de vorm van een praktische 'tool' waar DGMI gebruik van kan maken bij strategische beleidsvormingsprocessen. Die 'tool' kan bv ook een cursus of training zijn.

Financiering

In aansluiting hierop verdient het ook aanbeveling om de rol van NGO's als stakeholder in door DGMI georganiseerde bijeenkomsten, netwerken, klankbord- en werkgroepen financieel te ondersteunen. Uit de enquête en ook uit interviews komt het beeld naar voren dat de overheid hier wat krampachtig mee omgaat. Bedrijven zijn daar en tegen wel gewend om te betalen voor kritische reflectie op hun producten en diensten. Deelnemers van consumentenpanels bijvoorbeeld, die door bedrijven worden ingezet om producten te testen – ontvangen vaak een vergoeding. Juist om een onafhankelijk en kritisch geluid te laten horen.

Afwegingskader

Het valt buiten de reikwijdte van deze verkenning om een 'afwegingskader' voor samenwerking met natuur- en milieuorganisaties te maken, maar we hebben wel de indruk dat er behoefte is aan richtlijnen voor samenwerking. Dat moet geen keurslijf zijn, maar meer een strategische handreiking die per issue verschillend kan worden ingevuld. Daarin is aan te geven hoe en waarom samenwerking gewenst is, maar ook waar de ondergrens ligt: het is voorstelbaar dat samenwerking met bepaalde (typen van) NGO's in het geheel niet gewenst wordt. We hebben diverse signalen gehoord dat het lastig kan zijn samen te werken met NGO's die zoals verschillende DGMI-ers het formuleren 'niet zo nauw nemen met de feiten'.

8. Aanbevelingen

Van beide kanten, DGMI en NGO's, lijkt er wel een latente behoefte te zijn de mogelijkheden voor een effectievere wisselwerking op meer strategisch niveau te verkennen. Dat vergt een inhoudelijke agenda met een zekere gezamenlijkheid/overlap.

Er zijn wel netwerkbijskomsten, maar deze zijn weinig doelgericht, en hebben weinig inhoudelijke relevantie. De behoefte is juist meer inhoudelijk-strategisch te bezien of de wisselwerking meer effectief kan zijn, en dat betekent een beeld van beide zijden, per issue:

- welke doelen beoogt/beogen DGMI respectievelijk de NGO('s) hier te realiseren?
- welke *theory of change* zit er aan beiden zijden achter: is er een beeld van de meest effectieve interventies, en van de actoren die deze interventies moeten plegen? En ontstaan er dan ideeën over een vruchtbare wisselwerking DGMI en NGO's?
- Hoe kan die wisselwerking dan worden vormgegeven, hoe kan het samenspel tussen DGMI en een of meer NGO's algemeen of per issue beter worden geregeld?

Politiek gezien kan de behoefte aan meer en strategischer wisselwerking DGMI en NGO's groeien als er in de komende kabinetsperiode een hogere dosis 'groen' in het beleid komt, waar de voortekenen nu op lijken te wijzen. Dan kan het vruchtbaar zijn de relaties DGMI en NGO's nog eens tegen het licht te houden en daarvoor nieuwe vormen te zoeken.

Voor DGMI kan het van waarde zijn in een vroeg stadium weet te hebben van de plannen en speerpunten van NGO's, die op zeker moment ook overheidsreactie of -beleid kunnen vergen. Vroegtijdig contact daarover maakt anticiperen door DGMI mogelijk. Daarnaast geeft intensiever contact betere mogelijkheden kennis en kunde bij NGO's gericht te benutten bij beleidsformulering en -uitvoering.

Voor NGO's kan het van waarde zijn beter op de hoogte te zijn van beleidsontwikkeling binnen DGMI, om de eigen positie en rol zo scherp mogelijk te formuleren.

Strategische contacten kunnen bijvoorbeeld gestalte krijgen door 2x per jaar een inhoudelijke sessie te organiseren met de DG en staf en de directies/voorzitters van enkele NGO's actief met de onderwerpen die dan op de agenda staan. Een mix van bestaande en vernieuwende NGO's is daarbij van belang. Het kan dan gaan om 'de grote thema's' die zowel DGMI als enkele sleutel-NGO's hoog op de prioriteitenlijst hebben staan, zoals klimaat, circulaire economie, vergroening belastingen, ruimtelijke inpassing energieopties, brandstofmix, uitvoering omgevingswet en -visie, e.d.

Een overweging zou kunnen zijn om een platform op te zetten, of door de nieuwe NGO's te laten organiseren, die het voor DGMI praktisch en uitvoerbaar maakt om met de nieuwe innovatieve NGO's te overleggen of samen te werken. Dit platform zou naast of samen met de Groene11 kunnen opereren. Organisatievorm en het organiseren van voldoende vernieuwing is bij het opzetten van een dergelijk platform een aandachtspunt. Het platform zou niet een nieuwe institutie moeten worden, zoals bijvoorbeeld de Groene11 nu gezien zou kunnen worden.

Een dergelijke werkwijze kan ook naar de themavelden worden gekopieerd en daarop worden toegespitst, met meer gespecialiseerde natuur- en milieuorganisaties en de DGMI-directies die deze velden bestrijken.

Mogelijk is het ook van toegevoegde waarde om een webtool of app te ontwikkelen waarmee de ambtenaren snel door het netwerk van nieuwe en langer bestaande NGO kunnen navigeren. De NGO-Netwerk-App kan overleg en samenwerking versterken en tegelijk zorgdragen voor voldoende vernieuwing en inhoudelijk juiste input.

Tenslotte verdient het aanbeveling bij de tijdgeest passende vormen van financiering te ontwikkelen. Ook kan het soms mogelijk zijn dat door bemiddeling van I&M natuur- en milieuorganisaties mee kunnen doen met andere organisaties en fondsen, zoals internationale geldstromen.

Resumé aanbevelingen

Tot slot vatten we de belangrijkste aanbevelingen nog even samen.

Zowel de taken, rollen en strategie van DGMI als die van de NGO's zijn de afgelopen jaren veranderd. Dat geldt eveneens voor de maatschappelijke en politieke context waarbinnen beide opereren.

Met het oog op de toekomst nieuw samenspel de effectiviteit vergroten Dat vergt nieuwe spelregels.

Uit deze constatering vloeien de volgende aanbevelingen voort:

1. Kijk met meer intelligentie naar NGO's, en zoek per issue complementariteit tussen de eigen rol/opgave van DGMI en de mogelijke bijdrage van NGO's.
2. Er zijn ten minste vijf soorten NGO's te onderscheiden (zie hoofdstuk 3, paragraaf Inhoudelijke typering NGO's). Iedere soort (gekaracteriseerd als Orka's, Dolfijnen, Haaien en Zeeleeuwen, en daarnaast 'bottom-up-NGO's) vraagt een eigen benadering vanuit DGMI.
3. De inschatting van een mogelijke rol van NGO's kan worden bepaald aan de hand van vijf vragen:
 - a. Kan de beleidsontwikkeling gediend zijn met een rol van NGO's?
 - b. Is de NGO actief op een voor DGMI relevant veld?
 - c. Wat is de strategie van die NGO? (welke doelen? welke "theory of change"?)
 - d. Op welk schaalniveau acteert de NGO?
 - e. Hoe valt de NGO te typeren?
 - f. Deze handvatten kunnen worden uitgewerkt tot een tool.
4. Bekijk opnieuw welk type NGO's vormen van financiering nodig hebben, passend bij de rollen en werkwijzen van DGMI, en ontwikkel passende financieringsmodellen.
5. Maak een afwegingskader voor samenwerking met NGO's, waarin ook wordt bepaald wanneer samenwerking niet wenselijk is.
6. Leg in een vroeg stadium contact met relevante NGO's, op de verschillende niveaus: directeur-generaal DGMI en directeuren en voorzitters NGO's, directies DGMI en directeuren en stafmedewerkers NGO's. Organiseer 2 x per jaar een inhoudelijk-strategisch overleg met relevante NGO's
7. Maak info over NGO's voor ambtenaren beter toegankelijk bijvoorbeeld door een webtool of app, en geef in de vorm van een korte training handvatten voor samenspel met NGO's.