

## **Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu**

Exemplaren van deze uitgave zijn verkrijgbaar in de boekhandel en bij  
VUGA Uitgeverij bv onder vermelding van **ISBN 90-5250-927-1**

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Nas, M.

Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu / M. Nas, P. Dekker en C.  
Hemmers. - Rijswijk : Sociaal en Cultureel Planbureau ; Den Haag : VUGA. - III. -  
(Cahier / Sociaal en Cultureel Planbureau, ISSN 0927-0833 ; nr. 137)

Met lit. opg. - Met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-5250-927-1 (VUGA)

NUGI 661

Trefw.: milieubeleid ; milieuorganisaties ; maatschappelijk middenveld ;  
publieke opinie

© **Sociaal en Cultureel Planbureau**

Rijswijk, april 1997

ISBN 90-5250-927-1

Deze publicatie is gedrukt op chloorvrij papier.  
INHOUD

VOORWOORD	7	
1	MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES, PUBLIEKE OPINIE EN MILIEU	9
1.1	Inleiding	9
1.1.1	Invloed op individuele meningsvorming	10
1.1.2	Invloed op de overheid	11
1.1.3	Invloed op de publieke opinie	12
1.2	Maatschappelijke organisaties en mobilisatie	15
1.2.1	Belangen- en pressiegroepen en sociale bewegingen	16
1.2.2	Natuurbehoud, milieu en ecologisme	18
1.3	Verantwoording van het onderzoek	20
1.3.1	Methode van onderzoek	20
1.3.2	Keuze van organisaties	20
1.4	Opzet van dit Cahier	23
	Noten	25
2	ORGANISATIES EN HET MILIEU	27
2.1	De milieubeweging in Nederland	27
2.1.1	Introductie	27
2.1.2	Beknopte geschiedenis van de milieubeweging	28
2.1.3	Regionale en lokale milieugroeperingen	39
2.1.4	Vergelijking met het buitenland	40
2.2	Andere organisaties en het milieu	42
2.2.1	De vakbeweging	42
2.2.2	Werkgeversorganisaties	44
2.2.3	Agrarische organisaties	45
2.2.4	Andere sectoren	46
2.3	Organisaties in de publieke opinie	48
2.4	Samenvatting en conclusies	50
	Noten	54
3	PROBLEEMPERCEPTIES EN ACTIVITEITEN	57
3.1	Inleiding	57
3.2	Problemen, oorzaken en oplossingen	57
3.2.1	Milieuproblemen	57
3.2.2	Succesvolle oplossingen?	62
3.3	Activiteiten op het gebied van milieu	66
3.3.1	Activiteiten en actierepertoire	67
3.3.2	De publieke opinie en de eigen achterban	72
3.4	Samenvatting en conclusies	75

	Noten	78
4	RELATIES MET DE OVERHEID EN MET ELKAAR	79
4.1	Inleiding	79
4.2	De overheid	79
4.2.1	Consultatie of confrontatie	79
4.2.2	“David en Goliath”?	82
4.3	Onderlinge relaties	83
4.3.1	Netwerk van maatschappelijke organisaties	83
4.3.2	De invloed van andere organisaties	86
4.3.3	“Een kruiwagen vol met kikkers”?	88
4.4	Samenvatting en conclusies	90
	Noten	92
5	GEBRUIK VAN DE MEDIA	93
5.1	“Een actie zonder pers is geen actie”	93
5.2	Functies van de media	94
5.2.1	Communicatie met leden	94
5.2.2	Communicatie met publiek en politiek	94
5.3	Effecten van de media	96
5.3.1	Invloed op meningsvorming over milieu	96
5.3.2	Wegen om invloed op meningsvorming uit te oefenen	98
5.3.3	Invloed op nationaal milieubeleid	99
5.3.4	Gemengde gevoelens	99
5.4	Contacten van maatschappelijke organisaties met de media	101
5.4.1	Toegang tot de media	101
5.4.2	Het nieuws moet gemaakt worden	104
5.4.3	<i>Infotainment</i>	105
5.5	Doelgroepen en mediakeuze	105
5.5.1	De oriëntatie op de Nederlandse bevolking als geheel	105
5.5.2	Mediakeuze	107
5.5.3	<i>Paid publicity</i>	109
5.6	Samenvatting en conclusies	109
	Noten	111
6	DE ORGANISATIES EN DE OPINIES VAN HET PUBLIEK: BEELDVORMING EN RELATIES	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Kennis bij de organisaties van de opinies van het publiek	114
6.3	Nederland in Europees perspectief	117
6.3.1	Het vertrouwen in informatiebronnen	118
6.3.2	De aanhang van milieuorganisaties	121
6.3.3	Opinieleiders	123
6.4	Een nadere analyse van publieksgroepen in Nederland	125
6.5	Tot besluit	128
	Noten	130

7	SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING	133
7.1	Inleiding	133
7.2	Samenvatting	134
7.2.1	Organisaties en de publieke opinie	134
7.2.2	Historische ontwikkelingen	134
7.2.3	Milieu problemen, percepties en activiteiten	135
7.2.4	Relatie met de overheid en elkaar	137
7.2.5	De media	137
7.2.6	Opvatting over en van de bevolking	138
7.3	Slotbeschouwing	138
	Noten	144
	SUMMARY	145
	BIJLAGE A OVERZICHT VAN IN HET ONDERZOEK OPGENOMEN ORGANISATIES	153
	LITERATUUR	155
	LIJST VAN AFKORTINGEN	161



## VOORWOORD

Dit rapport is een vervolg op het in januari 1996 uitgekomen SCP-Cahier *Publieke opinie en milieu: een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van survey-gegevens*. Daarin werd een onderzoek aangekondigd naar ‘publieke opinie en milieuorganisaties’. Van dat onderzoek doet dit rapport verslag, met dien verstande dat naast milieuorganisaties ook andere maatschappelijke organisaties in het onderzoek zijn betrokken.

Dit Cahier komt voort uit een overeenkomst die voor de periode 1994-1996 werd aangegaan door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Doel van deze overeenkomst was de versterking van de sociaal-wetenschappelijke aspecten in het milieuonderzoek. Binnen het SCP heeft dat, naast bijdragen aan de *Milieubalans* en *Milieuverkenning* van het RIVM, geresulteerd in twee projecten, te weten Publieke opinie en milieu en Determinanten van milieurelevant consumentengedrag. Dit Cahier is een bewerking van het eindrapport waarmee het eerstgenoemde project in december 1996 werd afgesloten. De auteurs zijn de begeleidingscommissie van RIVM en VROM erkentelijk voor commentaar en suggesties. Een woord van dank past ook de geïnterviewden in de maatschappelijke organisaties voor hun vertrouwen in het onderzoek en voor de tijd die zij ter beschikking stelden.

Het SCP heeft het voornemen om het onderzoek naar de publieke opinie en het milieu voort te zetten met een nadere verkenning van de invloed van de media op de individuele meningsvorming en op publieke en politieke agenda's. In hoofdstuk 5 van het voorliggende rapport wordt daarmee een eerste begin gemaakt.

Prof. drs. A.J. van der Staay  
(directeur)



## 1.1 Inleiding

In de vorige publicatie van het SCP-project *Publieke opinie en milieu* (Becker et al. 1996) is uitvoerig ingegaan op de meningen van het Nederlandse publiek over het milieu en op de vraag of er een sterk sociaal draagvlak bestond voor milieubeleid. Dit sociale draagvlak werd matig sterk genoemd. Daarnaast kan men een institutioneel draagvlak voor overheidsbeleid onderscheiden dat heterogeen van karakter is. Tot dit draagvlak worden delen van de overheid, politieke partijen, belangenorganisaties en sociale bewegingen, zoals de milieubeweging gerekend.

Deze studie richt zich op maatschappelijke organisaties die direct of indirect betrokken zijn bij de milieuproblematiek. Het sociale en het institutionele draagvlak functioneren niet onafhankelijk van elkaar: er bestaat een voortdurende wisselwerking tussen beide. Aan de ene kant zijn de verschillende organisaties uitingen van voorkeuren en eisen die in de publieke opinie leven. Ze vervullen, met andere woorden, een rol als intermediair tussen overheid en burgers. Aan de andere kant is het voor organisaties noodzakelijk om de publieke opinie te mobiliseren als zij hun eigen doeleinden willen verwezenlijken. Naast intermediair zijn ze dus ook mobilisator. De algemene vraag in dit onderzoek luidt: welke rol vervullen maatschappelijke organisaties in de publieke en politieke opinievorming over de milieuproblematiek en het milieubeleid?

Deze vraagstelling heeft grote raakvlakken met het debat over wat ook wel de *civil society* of het maatschappelijk middenveld wordt genoemd. De discussie handelt over de effecten die dergelijke organisaties hebben op de maatschappij en de politiek. De veranderende relatie tussen burgers en overheid, maar ook ideeën over de ‘verantwoordelijke samenleving’ (zelfregulering) en ‘de overheid op afstand’ komen daarbij aan bod. De term *civil society* verwijst naar maatschappelijke verbanden die geen onderdeel uitmaken van de staat en die buiten de individuele (en economische) sfeer staan (zie voor een uitgebreide discussie over het begrip Dekker 1994). Hoewel milieuorganisaties gespecialiseerd zijn op het gebied van het milieu, mag verwacht worden dat ook andere maatschappelijke organisaties een rol spelen in de meningsvorming over dit onderwerp. De laatste jaren wordt namelijk steeds vaker gestreefd naar een samengaan van economie en milieu. Dit betekent onder meer dat verschillende groeperingen die (economische) belangen behartigen steeds vaker geconfronteerd worden met de gevolgen van milieumaatregelen voor hun achterban. Bovendien richten milieuorganisaties zich in toenemende mate direct op deze maatschappelijke groeperingen. Om druk uit te oefenen op besluitvorming kunnen deze groeperingen niet alleen de eigen achterban mobiliseren, maar ook proberen de publieke opinie te beïnvloeden. In deze zin zijn zij medebepalend voor de ruimte die de milieuorganisaties krijgen om hun doeleinden te verwezenlijken.

Hoewel vooral aandacht wordt geschonken aan de uitdagende functie van maatschappe-



lijke organisaties, is het dus geenszins zo dat zij alleen als eisende of uitdagende partij moeten worden gezien. In het geval van conflicten tussen verschillende beleidsdoel-einden, waar bijvoorbeeld verschillende ministeries tegenover elkaar staan, kunnen dergelijke groeperingen ook gezien worden als potentiële coalitiepartner en niet alleen als een luis in de pels. Protest tegen concrete beleidsvoorstellen duidt op korte termijn weliswaar op het ontbreken van een draagvlak, maar op de lange termijn kan het juist een versterking van dat draagvlak betekenen. Het protest tegen de uitbreiding van Schiphol of tegen de aanleg van de Betuwelijn is voor tweeërlei uitleg vatbaar. Men zou in dat protest een duidelijke afwijzing van het beleid kunnen zien, maar tegelijkertijd duidt het op de aanwezigheid van een sociaal draagvlak voor milieubescherpende maatregelen. Deze redenering kan nog verder worden gevoerd: initiatieven van burgers vanwege het ontbreken van overheidsbeleid, bijvoorbeeld een consumentenboycot van bepaalde producten, kunnen gezien worden als een versterking van het sociale draagvlak voor milieubeleid. Deze voorbeelden onderstrepen bovendien dat het draagvlak niet alleen bestaat uit passieve acceptatie van beleid, maar ook stemverheffing en controversie impliceert.

In de volgende paragrafen wordt uitgebreid ingegaan op het belang van maatschappelijke organisaties voor de meningsvorming over het milieu. Dit zal gebeuren aan de hand van drie functies die dergelijke organisaties kunnen vervullen, te weten: het beïnvloeden van de individuele meningsvorming, het fungeren als intermediair tussen overheid en burger en als vertegenwoordiger en mobilisator van de publieke opinie.

### *1.1.1 Invloed op individuele meningsvorming*

De vorming van opinies wordt zowel door iemands naaste omgeving beïnvloed (Schenk en Rössler 1994) als door instituties. De media wordt over het algemeen een grote rol toegeschreven in het overbrengen van informatie en de vorming van meningen. In de meest pessimistische visie wordt het publiek gezien als passieve ontvanger en consument van berichten uit de media. In werkelijkheid heeft iedereen bepaalde waarden en houdingen op grond waarvan de door de media verspreide informatie wordt geïnterpreteerd. Volgens het zogenoemde *two-step-flow*-model (Lazarsfeld et al. 1944) bereikt informatie het publiek niet direct, maar via opinieleiders. Journalisten, experts en woordvoerders van organisaties zijn voorbeelden van opinieleiders, maar goed geïnformeerde en politiek geïnteresseerde individuen in de directe omgeving worden eveneens tot deze groep gerekend. Deze opinieleiders filteren de informatie uit de media niet alleen, ze beoordelen en interpreteren deze ook (Mertens 1988). Daarnaast zijn vriendschaps- en andere sociale netwerken van belang, omdat men over het algemeen graag de eigen mening toetst aan die van anderen (o.a. Klandermans 1988). Informatie wordt dus niet alleen gefilterd en geïnterpreteerd, maar ook getest.

De informatie die noodzakelijk is om meningen te vormen, is niet altijd volledig en niet altijd even makkelijk te beoordelen. Dat wil zeggen dat de gevolgen van de te maken keuze onduidelijk kunnen zijn of dat de experts tegenstrijdige meningen over een probleem ventileren. Bovendien leidt de complexiteit van de meeste problemen ertoe dat zelfs de meest geïnformeerde en hoog opgeleide burgers vaak overvraagd zijn. Zij moeten op hun beurt vertrouwen op de mening van experts, politici, sociale bewegingen,

maatschappelijke organisaties, overheden, media, enzovoort. Wie men vertrouwt zou onder andere afhankelijk zijn van zijn eigen algemene politieke stellingname (Sniderman et al. 1991; Zaller 1992).

Veel milieuproblemen zijn niet direct zichtbaar dan wel zeer complex. Voor informatie over deze problemen moet men dus verregaand vertrouwen op informatie die door derden wordt verstrekt. Uit onderzoek is gebleken dat Nederlanders milieu- en consumentenorganisaties als de meest betrouwbare informatiebronnen voor milieu-issues beschouwen (zie ook hoofdstuk 6). Het oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie die verstrekt wordt door overheid, bedrijfsleven en politieke partijen is negatief (SCP 1994: 600-601). Met andere woorden: aan het opinieleiderschap van de milieubeweging kan veel belang worden gehecht.

### *1.1.2 Invloed op de overheid*

De discussie over de effecten van maatschappelijke organisaties op de maatschappij en politiek heeft onder andere betrekking op de plaats die dergelijke groeperingen innemen in de relatie tussen burgers en overheid (Jenkins en Klandermans 1995). Het handelt daarbij vooral om groepen die belangen behartigen dan wel trachten politieke besluitvorming te beïnvloeden. Verschillende maatschappelijke organisaties hebben via advies- en overlegorganen, commissies en directe politieke druk, invloed op de vorming en de uitvoering van beleid. Ze zijn dus voor burgers een belangrijk kanaal om voor- en afkeuren en eisen naar voren te brengen. Er bestaan bovendien aanwijzingen dat de betekenis van politieke partijen als intermediair tussen burgers en overheid afneemt.<sup>1</sup> De milieubeweging is als geen andere beweging erin geslaagd toegang te krijgen tot de overheid (zie hoofdstuk 2). Dit én de aanwas van leden in het midden van de jaren negentig tot ruim drie miljoen maken de milieuorganisaties tot een van de belangrijkste representanten van de publieke opinie over het milieu.

Behalve druk uitoefenen op de overheid kunnen maatschappelijke organisaties ook een aanvulling leveren op, of zelfs een alternatief vormen voor beleid (bv. de consumenten-boycot van de zogenoemde PET-fles). Bepaalde taken kunnen of hoeven niet per definitie door de overheid worden uitgevoerd. Zij kunnen ook tot de verantwoordelijkheden van de samenleving behoren. De laatste jaren is er binnen de overheid een nieuwe visie ontstaan op beleidsvoering, die in toenemende mate aan de marktwerking wordt overgelaten. Beleid wordt niet langer exclusief tot de verantwoordelijkheden van de overheid gerekend, maar komt tot stand in de interactie tussen overheid en andere actoren. De verantwoordelijkheid voor het beleid wordt dus gedeeld door de belanghebbende actoren. In het kader hiervan probeert de overheid aansluiting te vinden bij het 'zelfregulerende en zelfsturende vermogen van de samenleving' (RBB 1996). Het maatschappelijke middenveld speelt daarin een belangrijke rol. Het betrekken van maatschappelijke organisaties bij het beleid wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor de legitimering van en betrokkenheid bij beleidsmaatregelen (zie ook § 2.2.3). Binnen het milieubeleid is een belangrijke plaats ingeruimd voor zelfregulering. Er wordt een beroep gedaan op de vrijwillige medewerking en de verantwoordelijkheid van producenten en consumenten, waarbij de Nederlandse overheid vooral teruggrijpt op overleg, overreding en informatieverstrekking (TK 1989/1990). Verschillende milieu-

organisaties zijn ertoe overgegaan om directe afspraken te maken met bijvoorbeeld het bedrijfsleven, consumenten en lagere overheden (zie § 2.1). De op de terreinen verantwoordelijke ministeries zijn in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet betrokken bij dergelijke afspraken in de vorm van herenakkoorden, intentieverklaringen en convenants.

Hoewel natuur- en milieuorganisaties bij uitstek de aangewezen groeperingen lijken om aanvullingen op en alternatieven voor het milieubeleid te geven, zijn zij niet de enige. Er zijn meer maatschappelijke groepen die direct te maken hebben met de milieuproblematiek en het milieubeleid (bv. werkgevers en werknemers) en in tal van verenigingen en vrijwillige verbanden van de *civil society* geven de hoofddoelstelling van de organisatie, de neveneffecten van de verenigingsactiviteiten of de levensbeschouwing aanleiding om ook aandacht te besteden aan het milieu. Te denken valt aan voorlichting van de eigen leden over milieuproblemen en over mogelijkheden voor milieuvriendelijker gedrag, aan een milieuvriendelijke profilering van de organisatie in de publiciteit en aan samenwerking met milieuorganisaties. Gezien hun ledenaantallen bereiken deze organisaties een niet onaanzienlijk deel van het Nederlandse publiek.

### *1.1.3 Invloed op de publieke opinie*

Maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen delen van de publieke opinie. Ze zijn gezinszins alleen maar een passief doorgeefluik voor de wensen en grieven van burgers. De publieke opinie kan worden beschouwd als hun kapitaal. Om druk uit te oefenen op de overheid, het bedrijfsleven of andere maatschappelijke groeperingen, moet een organisatie in staat zijn om de publieke opinie te mobiliseren (o.a. Neidhart 1994). Door spectaculaire acties te organiseren, de media te bespelen en als informatiebron te fungeren, kunnen zij deze beïnvloeden. Alleen zo zijn zij in staat om pressie uit te oefenen en beleid te initiëren, te veranderen, te vertragen dan wel tegen te houden. Tegelijkertijd beïnvloeden ze houdingen en gedragingen van individuele burgers. Dat kan weer resulteren in nieuwe ideeën en nieuwe houdingen ten aanzien van de overheid. De relatie tussen individuele burgers en overheid verandert onder andere door het ontwikkelen van nieuwe actievormen.

Maatschappelijke organisaties oefenen op diverse wijzen invloed uit. Ten eerste proberen ze op directe en indirecte (via de media, de publieke opinie) wijze greep te krijgen op het milieubeleid. Individuele opvattingen en houdingen en gedragingen worden mede gevormd door deze groeperingen en werken zo door in de publieke discussie. Als laatste beïnvloeden groeperingen de publieke opinie ook direct.

Naar aanleiding van een gebeurtenis of een probleem spelen organisaties in eerste instantie vooral een rol in het signaleren, definiëren en analyseren van een probleem. Afhankelijk van de oorzaken geven organisaties aan welke actie moet worden ondernomen om het probleem op te lossen (zie § 1.2). Dat wil zeggen dat een groepering in deze fase vooral probeert een probleem onder de aandacht te brengen, onder andere door het inschakelen van de media. Als er voldoende aandacht bestaat, volgt politieke discussie en, indien noodzakelijk, beleid. Het publieke debat waaraan politici, belangengroeperingen, enzovoort deelnemen heeft vooral tot doel individuele opvattingen te beïnvloeden. Deze individuele opvattingen hebben op hun beurt weer een

neerslag op het publieke debat. De media spelen in het geheel een belangrijke rol. Ze laten een onderwerp al dan niet toe, besteden er geen of juist wel aandacht aan. Ten slotte fungeren de media ook als forum voor de publieke discussie. Aan de rol die de media spelen in de vorming van meningen en de publieke opinie zal eventueel in een vervolgonderzoek aandacht worden besteed. In dit onderzoek is volstaan met een beschrijving van functies die de media vervullen voor maatschappelijke groeperingen.

Een van de vormen van het mobiliseren van de publieke opinie kan worden aangeduid met de term ‘consensusmobilisatie’ (o.a. Snow en Benford 1988; Klandermans 1988). Consensusmobilisatie houdt in dat men een bepaalde visie op een probleem probeert te verspreiden. In feite is het een poging om anderen ervan te overtuigen dat de eigen definitie van het probleem de enige juiste is. Hoe succesvol dergelijke pogingen zijn, is onder meer afhankelijk van de vraag hoe nauw de probleemdefinitie aansluit bij de belevingswereld van een individu (het zogenoemde *framing*, zie Snow et al. 1986). Wil een organisatie mensen tot participeren bewegen, dan is ze gedwongen heel direct bij hun belevingswereld aan te sluiten (*frame alignment*). Op zulke momenten speelt de geloofwaardigheid van een groepering een belangrijke rol. De expertise van een organisatie draagt bij aan haar betrouwbaarheid, maar ook risicovolle acties kunnen dit effect hebben doordat zij blijk geven van een sterke betrokkenheid.

De massamedia zijn een van de belangrijkste kanalen voor consensusmobilisatie. Media-aandacht is in meerdere opzichten essentieel voor maatschappelijke organisaties. Naast inhoudelijke aandacht voor de standpunten van een organisatie, bevestigt media-aandacht op zich het belang van de ingenomen standpunten en daarmee in zekere zin het bestaansrecht van de organisatie (zie hoofdstuk 5). Desondanks kleven er ook nadelen aan, vooral als een organisatie vertrouwt op *free publicity*. Ten eerste is een organisatie in dat geval afhankelijk van de algemene aandacht voor een issue. Het tweede gevaar schuilt in het feit dat op voorhand niet duidelijk hoeft te zijn wie men bereikt, wie wat leest en hoe de media met een boodschap omspringen. Een voorbeeld van *free publicity* met een dergelijk ongewenst effect is de ballonnenactie georganiseerd door de Vereniging Milieudefensie. Bedoeld als protest tegen de uitbreiding van Schiphol met een vijfde landingsbaan en opgezet in de hoop een discussie aan te zwengelen over mobiliteit, ging de discussie uiteindelijk voornamelijk over de gevaren die het oplaten van de ballonnen veroorzaakte voor het vliegverkeer. Het keren van zulke ongewenste effecten wordt overigens wel makkelijker naarmate een organisatie meer geprofessionaliseerd en ervaren is. Veel organisaties hebben dan ook een persvoorlichter of zelfs een afdeling Voorlichting en communicatie en staan vaak in direct contact met journalisten. Een andere methode om informatie te verspreiden is tegelijkertijd een manier om de massamedia te omzeilen: het uitgeven van een eigen blad. Hoewel men via deze weg alleen de eigen leden bereikt, is deze methode gezien de ledenaantallen van sommige organisaties veel minder beperkt dan ze op het eerste gezicht lijkt.

Figuur 1.1 biedt een overzicht van de mogelijke relaties tussen milieurelevante houdingen, opinies en gedragingen van individuen enerzijds en de publieke opinie en het milieubeleid anderzijds. Maatschappelijke organisaties, maar ook de media en het bedrijfsleven, kunnen effecten hebben op zowel individueel als collectief niveau. De

publieke opinie is in figuur 1.1 als collectief verschijnsel gepresenteerd. In het eerder genoemde SCP-Cahier *Publieke opinie en milieu* (Becker et al. 1996) werden vooral gegevens over individuele milieuhoudingen en -opvattingen geanalyseerd. Verder werd de nodige aandacht besteed aan de relaties op individueel niveau tussen opvattingen en houdingen enerzijds en milieugedrag anderzijds. De publieke opinie werd min of meer gelijkgesteld aan de geaggregeerde opvattingen en houdingen. Er werd daarbij wel gezegd dat de optelling van individuele opinies geen recht doet aan het complexe verschijnsel van de publieke opinie als draagvlak voor het milieubeleid. Er werd ook een ‘institutioneel draagvlak’ onderscheiden, dat beschouwd zou kunnen worden als de georganiseerde publieke opinie, maar waarover met het beschikbare enquêtemateriaal weinig te zeggen was.

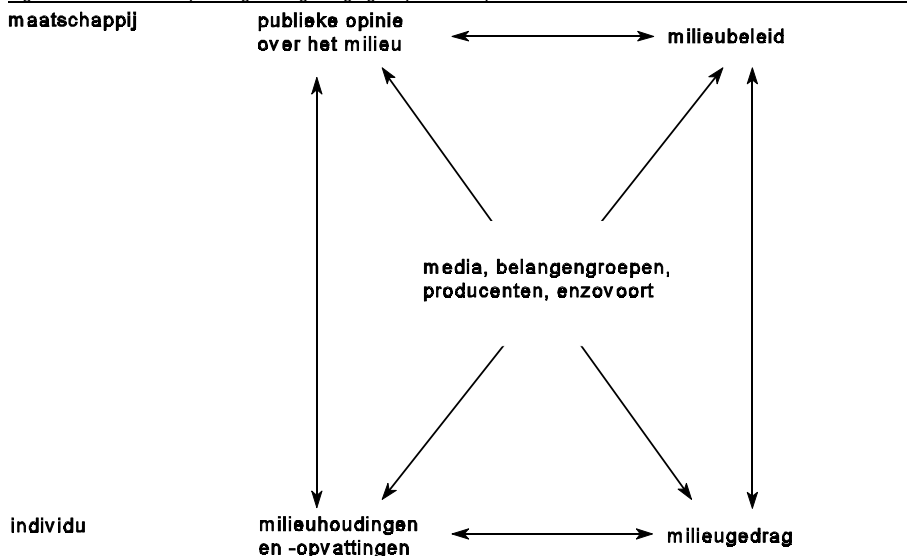
In het thans voorliggende Cahier wordt getracht meer onderscheid aan te brengen tussen de ‘publieke opinie’ als collectief verschijnsel en de ‘opinions van het publiek’ als kenmerk van individuen. Tot een scherpe omschrijving van de publieke opinie komt het daarbij niet. Dat lijkt ook niet zozeer een kwestie van een goede definitie als wel het resultaat van empirisch onderzoek, waarin verder in kaart wordt gebracht op welke wijze publieke meningsvorming (linksboven in figuur 1.1) fungeert tussen beleid (rechtsboven) en burgers (onderin).

In de eerste SCP-publicatie is de publieke opinie van onderaf benaderd, thans wordt ze vanuit de maatschappelijke organisaties benaderd en in de toekomst hoopt het SCP haar ook vanuit de theorieën over en onderzoek naar de media en overheidsinstellingen te benaderen. Het resultaat is hopelijk een scherpe conceptualisering van de werking van de publieke opinie in de omgang met het milieu en de ontwikkeling van het milieubeleid. Tot die tijd blijft het behelpen.

Met het begrip ‘publieke opinie’ wordt in dit Cahier zowel het geheel van individuele meningen in de bevolking aangeduid als ook de (perceptie van de) spraakmakende en gezaghebbende openbare mening. Waar nodig wordt aandacht besteed aan de verschillende betekenissen van het begrip. Dat geldt ook voor een begrip als ‘opinie leider’, dat betrekking kan hebben op zowel een persoon die in kleine kring een voortrekkersrol in de meningsvorming heeft als op een publieke persoonlijkheid die geacht wordt via de media en anderszins een grote invloed uit te oefenen op de meningen in grote delen van de bevolking.

Figuur 1.1 geeft slechts schematisch weer langs welke mogelijke wegen de publieke opinie over bepaalde problemen of gebeurtenissen tot stand komt. De vorming van de publieke opinie verloopt niet noodzakelijkerwijs op steeds dezelfde wijze, noch langs alle wegen die in het schema zijn weergegeven. De ramp met de kerncentrale van Tsjernobyl in april 1986 is een voorbeeld van een gebeurtenis die belangwekkend genoeg is voor de media om er melding van te maken. Vervolgens werd er gereageerd door politici, verschillende regeringen, enzovoort. De berichtgeving over de gevolgen voor de gezondheid beïnvloedde de individuele opvattingen over kernenergie en kerncentrales. Samen met de activiteiten van onder andere antikernenergie-organisaties vormden deze individuele meningen weer een publieke-opinieklimaat dat ongunstig was voor de verdere ontwikkeling van kernenergie en werden ook de beleidsmakers sceptischer (o.a. Opp en Roehl 1990).

Figuur 1.1 Individuele opvattingen en gedragingen, publieke opinie en milieubeleid



Bron: Ontleend aan McLeod et al. (1995: 60)

Is Tsjernobyl een voorbeeld van een ramp die genoeg impact heeft om op een heel directe wijze individuele opvattingen te veranderen, de Brent Spar-affaire uit 1995 is een voorbeeld waarbij de activiteiten van een milieuorganisatie doorslaggevend waren (zie ook § 2.1.2). Pas maanden nadat Shell van de Britse regering toestemming had gekregen voor het afzinken van het olieplatform de Brent Spar, reageerde Greenpeace door het platform te bezetten en een mediaoffensief te starten. Er ontstond een publieke discussie tussen onder andere Shell en Greenpeace over de milieuvriendelijkste methode van ontmanteling. Politici (in Nederland o.a. minister Jorritsma, maar vooral in Duitsland) kozen vrij snel de kant van Greenpeace. Tegelijkertijd probeerde zowel Greenpeace als Shell individuele opvattingen te beïnvloeden door het uitdelen van folders en het plaatsen van advertenties. Een boycot van Shellstations had vooral in Duitsland succes en na wat interne onenigheid besloot Shell het platform uiteindelijk niet af te zinken. Diverse regeringen keerden zich tegen het dumpen van olieplatforms in zee en uiteindelijk werd daarover een internationale overeenkomst gesloten. De ramp bij Tsjernobyl en de Brent Spar-affaire zijn slechts twee voorbeelden van de manieren waarop de publieke opinie over milieukwesties tot stand kan komen. Zo is het ook denkbaar dat bepaalde milieumaatregelen invloed hebben op de publieke opinie of dat individuele onvrede (over bv. gif in de grond) gemobiliseerd wordt en van invloed is.

## 1.2 Maatschappelijke organisaties en mobilisatie

De functies die maatschappelijke organisaties op meerdere niveaus hebben, zijn in de

sociale wetenschappen op verschillende manieren geïnterpreteerd. In deze paragraaf wordt enige aandacht besteed aan sociaal-wetenschappelijke benaderingen van belangengroepen in het algemeen en van sociale bewegingen in het bijzonder. Gezien het belang van het al eerder genoemde *framing* (§ 1.1.3) komen ook heel kort de verschillende visies op milieu en milieuproblematiek aan de orde.

### *1.2.1 Belangen- en pressiegroepen en sociale bewegingen*

Maatschappelijke organisaties worden vaak gezien als vertegenwoordigers van bepaalde belangen. Het idee dat politieke besluiten het resultaat zijn van onderhandelingen tussen maatschappelijke organisaties die verschillende belangen representeren, is niet nieuw. Voorstanders van een dergelijke pluralistische democratieopvatting wijzen erop dat belangen- en pressiegroepen ervoor zorgen dat rekening wordt gehouden met de voorkeuren en belangen van minderheden. Politieke partijen letten daarbij niet zozeer op de meningen van individuele kiezers, maar houden vooral rekening met belangengroepen en proberen deze aan zich te binden. Er zou bovendien een matigende invloed van uitgaan: de kans dat een organisatie doeleinden kan realiseren die lijnrecht tegen de doeleinden van een andere belangengroep ingaan, zou klein zijn, omdat mensen vaak lid zijn van meerdere belangengroeperingen tegelijkertijd.

Critici van deze opvatting wijzen erop dat deze vorm van belangenrepresentatie democratischer oogt dan ze in werkelijkheid is. Sommige pressiegroepen zijn nu eenmaal machtiger, hebben meer geld en vinden eenvoudiger toegang tot politieke besluitvorming dan andere groepen. Wat wel of niet op de politieke agenda komt, dat wil zeggen over welk onderwerp wel of niet beslist wordt, is volgens hen eerder het resultaat van bestaande politieke machtsverhoudingen, en niet alle belangengroepen zijn daar evenredig in vertegenwoordigd. Belangengroeperingen dienen vooral *special interests* en zouden ten koste gaan van *public interests*. Politieke partijen verworden op die manier tot doorgeefluik voor specifieke belangen in plaats van het algemeen belang te dienen (Thomassen 1993; Salisbury 1994; Held 1987).

In een iets andere benadering van maatschappelijke organisaties vormen dergelijke groeperingen een schakel tussen wensen die in een samenleving leven en de staat. Hoewel politieke partijen een belangrijke link zijn tussen wensen en de staat (ook wel *linkage* genoemd) kan deze band om verschillende redenen verbroken worden. Op zo'n moment ontstaat er ruimte voor alternatieve organisaties (Lawson 1988: 17-18). Zij vormen dan een nieuwe schakel tussen wens en staat. Als alternatieve organisaties in staat blijken een link te leggen die tot dan toe ontbreekt, maken ze een grote kans voort te bestaan. Het milieu wordt regelmatig aangehaald als voorbeeld waarbij politieke partijen (in eerste instantie) gefaald hebben in te spelen op een nieuwe eis van nieuwe groepen kiezers, daarbij een gat in de kiezersmarkt latend voor onder andere groene politieke partijen.

Hoewel er verschillende benaderingen en opvattingen bestaan over de rol van pressie-, lobby- dan wel belangengroepen, wordt de opkomst van het milieu als issue vooral behandeld in het kader van de zogenoemde 'nieuwe politiek'. Nieuwe politiek verwijst naar de opkomst van een nieuwe set van doeleinden, waarbij 'oude' politieke issues,

zoals een stabiele economie, een sterke defensie en conventionele participatie, vervangen worden door nieuwe issues, zoals de prioriteit van het milieu, het recht op participatie, ontwapening, enzovoort. Belangrijke representanten van deze nieuwe politieke issues zijn nieuwe sociale bewegingen, zoals de milieu-, de vredes-, de antikernenergie- en de krakersbeweging, en de, vooral in loop van de jaren tachtig opgerichte, groene partijen. Dit geeft aanleiding tot het nader behandelen van enkele theorieën over de opkomst en ontwikkeling van sociale bewegingen.

De laatste twintig jaar kent de studie naar de opkomst en ontwikkeling van sociale bewegingen een aantal benaderingen die elkaar deels aanvullend en deels met elkaar concurreren. In toenemende mate is duidelijk geworden dat drie sets van factoren aangewezen kunnen worden die de opkomst en ontwikkeling van sociale bewegingen verklaren (McAdam et al. 1996). Deze drie factoren zijn:

- de (formele of informele) organisatorische structuur van een beweging
- de politieke-kansenstructuur
- het collectief proces van interpretatie en de sociale constructie van problemen (kortweg *framing*-proces genaamd).

De drie sets van factoren komen voort uit de verschillende tradities binnen het onderzoek naar sociale bewegingen. De eerste set van factoren legt de nadruk op de manier waarop mensen zich mobiliseren en is geïnspireerd door twee benaderingen, waarvan de belangrijkste de zogenoemde *Resource mobilization approach* (RM-benadering) is (o.a. McCarthy en Zald 1977) en de andere het zogenoemde 'politiek-procesmodel' (o.a. McAdam 1986). De tweede factor, politieke-kansenstructuur, komt voort uit de Europese traditie van de zogenoemde *New social movement theory* (o.a. Kriesi et al. 1992 en 1995). De derde set van factoren benadrukt de noodzaak van gedeelde grieven en probleemdefinities voor collectieve mobilisatie en is deels gerelateerd aan de politiek-procesbenadering, deels aan de *New social movement* (NSM)-theorie.

De RM-benadering legt grote nadruk op het organisatorische gedrag.<sup>2</sup> Het ontstaan en het gedrag van een organisatie zijn, volgens deze benadering, voornamelijk afhankelijk van bestaande organisaties die hulpbronnen mobiliseren voor een bepaald doel. Een organisatie kan alleen overleven als zij voldoende hulpbronnen (geld, tijd, mensen, enz.) mobiliseert en deze hulpbronnen zijn bepalend voor de strategie en de tactiek die ze kan volgen. Het gedrag van een bestaande organisatie wordt hoofdzakelijk bepaald door pragmatische oplossingen om aan de behoefte aan hulpbronnen te voldoen. Het oorspronkelijke (politieke) doel moet zelf concurreren met de organisatorische behoeften. Dat wil zeggen dat een deel van de activiteiten gericht is op het instandhouden van de organisatie en niet uitsluitend op het beïnvloeden van beleid.

De RM-benadering biedt de mogelijkheid om te bekijken hoe een organisatie is ontstaan, hoe steun wordt gemobiliseerd, hoe het organisatorische gedrag zich ontwikkelt en welke strategieën worden gevolgd, maar laat politiek en waarden geheel buiten beschouwing. De organisaties die eind jaren zeventig en begin jaren tachtig opkwamen, bleken een politieke stijl en gedrag te vertonen die niet consistent waren met de verwachtingen van de RM-theorie. Deze zogenoemde 'nieuwe sociale bewegingen' kennen bijvoorbeeld vaak een gedecentraliseerde structuur, terwijl volgens de RM-theorie sprake zou moeten zijn van gecentraliseerde en hiërarchische organisaties.



De NSM-theorie benadrukt de verschillen tussen oude bewegingen, zoals de vakbeweging, die overwegend particularistische doeleinden proberen te realiseren, en nieuwe bewegingen, die meer gericht zijn op universalistische thema's. De tactiek van de nieuwe-bewegingsorganisaties verschilt en komt vaak niet overeen met wat volgens de RM-theorie de meest effectieve strategie is. In tegenstelling tot meer traditionele sociale bewegingen, waarbij instrumenteel handelen centraler staat, zouden nieuwe sociale bewegingen veel meer gericht zijn op het ontwikkelen van nieuwe identiteiten (Pizzorno 1978; Touraine 1978; Melucci 1985). Bij instrumentele bewegingen is de actie instrumenteel ten opzichte van het te bereiken doel, terwijl bij expressieve bewegingen de handeling (gedeeltelijk) een doel op zich is.

Dit verschil tussen oude en nieuwe bewegingen is echter niet onomstreden en beide vormen van handelen worden doorgaans als complementair beschouwd. Ten eerste handelen veel nieuwe bewegingen overwegend instrumenteel, en ten tweede speelde ook bij meer traditionele bewegingen identiteitsgericht handelen een - zij het misschien een ondergeschikte - rol.

Hoewel de NSM-benadering, in tegenstelling tot de RM-theorie, plaats inruimt voor ideeën en ideologieën, worden deze als gegeven of constant beschouwd. Een andere benadering benadrukt daarentegen dat organisaties actief betrokken zijn bij de vorming van houdingen en opvattingen. In deze context is het al eerder (in § 1.1.3) genoemde concept *framing* van belang (o.a. Snow en Benford 1988; Klandermans 1988). Organisaties interpreteren verschillende gebeurtenissen of omstandigheden met de bedoeling (potentiële) leden te mobiliseren, steun te verwerven onder niet-leden en tegenstanders te demobiliseren. Hoe succesvol organisaties daarin zijn, is afhankelijk van verschillende factoren. Deze benadering is vooral een poging om individuele participatie te verklaren en benadrukt sterk de rol die maatschappelijke organisaties kunnen spelen in de publieke meningsvorming. Het proces van *framing* kan in feite worden gezien als intermediair tussen organisatorische structuur en politieke-kansenstructuur. Zonder gezamenlijke grieven en zonder een redelijk optimistische inschatting dat het gezamenlijk ondernemen van actie zin heeft, is het immers niet erg waarschijnlijk dat men in actie komt.

Gezien het belang van het definiëren van problemen als factor voor het welslagen van organisaties wordt in de volgende paragraaf enige aandacht besteed aan de verschillende manieren waarop milieuproblemen geïnterpreteerd worden.

### *1.2.2 Natuurbehoud, milieu en ecologisme*

Hoewel er vaak over dé milieubeweging wordt gesproken, gaat het in werkelijkheid om een heterogene verzameling van groeperingen. De heterogeniteit van de milieubeweging komt tot uiting in de verschillende oriëntaties op het milieu en de verschillende strategieën die de organisaties volgen. In het geval van waardenoriëntatie worden verschillende typologieën gemaakt. Een eerste typologie maakt een onderscheid tussen twee extremen: natuurbeschermings- en ecologische milieugroeperingen (Millbrath 1984; Dalton 1994). Anderen (o.a. Rucht 1989; Dobson 1990) spreken over drie benaderingen, te weten *conservationism*, *environmentalism* en *ecologism*. De eerste groep is gericht op behoud en herstel van natuur en cultuur. Milieu- en ecologische

organisaties zijn op een omvangrijker terrein actief, variërend van de uitputting van grondstoffen, bodem- en waterverontreiniging tot klimaatverandering. Milieu- en ecologische organisaties zouden vooral verschillen in de aanpak van problemen. Milieuorganisaties zijn wat pragmatischer ingesteld en proberen - grofweg - problemen op te lossen binnen de bestaande politieke en economische orde. Ecologisme gaat veel verder; ecologische organisaties stellen dat de huidige milieuproblemen veroorzaakt worden door de bestaande consumptie- en productiewijze en pleiten voor een fundamentele verandering daarvan (zie voor een uitgebreidere beschrijving o.a. Nas 1995).

De drie verschillende oriëntaties worden vaak afgezet tegen de zogenoemde dominante manier van denken, waarbij het streven naar voortdurende economische groei centraal staat. In de extreme variant ervan wordt de natuur uitsluitend gezien als instrument, als onuitputtelijke hulpbron. Tegenwoordig spreekt men ook over *ecological modernization* (Weale 1992). Het belangrijkste element uit deze nieuwe benadering van het milieuvraagstuk is dat economie en het milieu niet langer als elkaars directe opponenten worden gezien. In de jaren zeventig en tachtig bestond in het algemeen het idee dat milieubescherming altijd ten koste zou gaan van de economie en vice versa. Het nieuwe gezichtspunt draait niet langer om de keuze voor óf het milieu óf de economie, maar maakt beide onlosmakelijk aan elkaar verbonden: een goed draaiende en gezonde economie zou alleen dan mogelijk zijn als het milieu ook gezond is. Het onderscheid tussen de benaderingen is vloeiend. Zo houden natuurbeschermers zich soms wel degelijk bezig met milieuproblemen. Voor deze studie zal vooral teruggegrepen worden op de tweedeling in natuurbeschermings- en milieuorganisaties. De reden voor deze keuze is vooral pragmatisch, in de zin dat zij ingegeven wordt door het kleine aantal onderzochte groepen.

In Nederland zijn organisaties vooral onderverdeeld naar de strategieën die zij volgen. Tellegen (1979) onderscheidt oude en nieuwe milieuorganisaties. Bij de eerste handelt het om traditionele land- en natuurbeschermingsorganisaties, bij de tweede om groeperingen die omstreeks 1970 zijn opgericht. Cramer (1989) maakt een onderscheid tussen organisaties die trachten het beleid te beïnvloeden, organisaties gericht op de mobilisatie van de basis, en exemplarische groepen (dat wil zeggen groeperingen die zich bezighouden met het in de praktijk brengen van een milieuvriendelijke levenswijze). Tot de milieubeweging rekent zij organisaties die na 1960 zijn ontstaan. De rond de eeuwwisseling opgerichte natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties blijven hierdoor geheel buiten beschouwing. Van der Loo en Snel (1984) maken een tweedeling met aan de ene kant milieuorganisaties die gericht zijn op overleg en participatie en aan de andere kant organisaties die harde confrontaties aangaan. Ten slotte verdeelt Van der Heijden (1992) de beweging in een instrumentele, een tegenculturele en een subculturele stroming. De antikernenergiebeweging wordt in het ene geval wel (Cramer 1989), in het andere geval niet tot de milieubeweging gerekend (Van Noort 1988). In de loop der jaren lijken de organisaties zeker wat betreft hun visie op de milieuproblematiek, maar ook in strategisch opzicht meer naar elkaar toe gegroeid (zie verder hoofdstuk 2). Natuurbeschermingsorganisaties en milieu- en ecologische organisaties kunnen beide tot verschillende fasen van mobilisatie gerekend worden. De eerste mobilisatiegolf van de milieubeweging vond plaats rond de eeuwwisseling en was vooral gericht op dieren-

bescherming en behoud van de natuur en cultuur. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig ontstond de tweede golf, die organisaties voortbracht die zich bezighouden met nieuwe milieuproblemen en issues die betrekking hebben op de 'kwaliteit van leven'. Naast deze nieuwe tak van de milieubeweging bleven organisaties uit de eerste golf bestaan.

### **1.3 Verantwoording van het onderzoek**

In het onderzoek wordt gebruikgemaakt van een combinatie van surveymateriaal en een onderzoek onder een aantal maatschappelijke organisaties. Het surveymateriaal bestaat onder andere uit het jaarlijks gehouden SCP-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland, aangevuld met internationaal vergelijkend onderzoek. Het onderzoek onder maatschappelijke organisaties is gedaan in het kader van dit project en behoeft enige uitleg.

#### *1.3.1 Methode van onderzoek*

Voor elke organisatie in dit onderzoek is één respondent (d.w.z. een directeur, voorlichter of andere stafmedewerker) benaderd, die aan de hand van een vragenlijst is geïnterviewd. Deze methode is redelijk standaard in onderzoek naar belangengroepen, maar er kleven wel enkele nadelen aan (Berry 1984; Lowe en Goyder 1983; Dalton 1994). Ten eerste kan men zich afvragen of het beeld dat de sleutelfiguur van de organisatie heeft correct is. Zolang het om kleine homogene groeperingen gaat is dit probleem minder groot. De ervaring met dit soort onderzoek is dat de sleutelfiguren in dergelijke organisaties, vooral voorzitters en directeuren, goed geïnformeerd zijn. Ten tweede herbergt de methode het gevaar in zich dat respondenten op bepaalde vragen afwerend of zeer voorzichtig zullen reageren. Dit gevaar is groter bij subjectieve vragen over de groep en kan deels worden vermeden door vooral naar feitelijke zaken te vragen (dus door nadruk te leggen op kwesties waarmee een groep zich heeft beziggehouden, welke activiteiten er ondernomen zijn, enz.). Bovendien kan een deel van het interviewmateriaal gecheckt worden door gebruik te maken van aanvullende informatiebronnen, zoals jaarverslagen. Deze methode is succesvol toegepast door Dalton (1994) in een onderzoek naar West-Europese milieuorganisaties en heeft een aantal voordelen. Het interviewen van sleutelfiguren is een snelle en redelijk betrouwbare methode om achter informatie te komen over de activiteiten die organisaties ontplooiën. Een andere methode, zoals krantenonderzoek, is veel tijdrovender, heeft andere nadelen (welke kranten, over welke periode, van welke dag, welke activiteiten wel en welke niet, enz.) en biedt geen inzicht in de ideeën en percepties over publieke en politieke opinievorming die binnen organisaties leven (zie bv. Kriesi et al. 1995).

#### *1.3.2 Keuze van organisaties*

In dit onderzoek zijn zowel milieu- en natuurbeschermingsorganisaties als een aantal andere maatschappelijke organisaties opgenomen. Gezien de vraagstelling ('wat is de rol van maatschappelijke organisaties in de publieke meningsvorming over het milieu?') werd van tevoren vastgesteld dat het zwaartepunt bij milieu- en natuurbeschermings-

groepen zou komen te liggen, aangezien zij bij uitstek gespecialiseerd zijn op het betreffende terrein. Het doel was een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de milieubeweging met betrekking tot de meningsvorming over het milieu, de natuur en milieu- en natuurbeleid. Dat wil zeggen dat 'milieu' hier zeer breed is opgevat: zowel natuurbeschermings-, dierenbeschermings- als milieuoorganisaties worden ertoe gerekend.

Nederland kent een grote verscheidenheid aan milieugroeperingen. Het zijn vooral de (wat) grotere organisaties die de aandacht trekken in de media en daarmee ook van de publieke opinie. Maar niet alleen de groeperingen met veel leden, ook de groepen die veel (spectaculaire) acties ondernemen, staan volop in de aandacht. Zowel de organisaties met veel leden als de kleinere maar zeer actieve organisaties opereren op landelijk niveau.

Het ligt voor de hand om de groepen met de grootste ledenaantallen, maar ook de actieve kleinere organisaties op te nemen in dit onderzoek. Verwacht mag worden dat het vooral deze groepen zijn die een belangrijke rol vervullen in de publieke en politieke meningsvorming. Door alleen de grotere landelijke organisaties in het onderzoek op te nemen, zouden de kleinere, onconventionelere groepen en de organisaties die zich met milieu-educatie bezighouden onderbelicht worden. Enerzijds door de geringe ledenaantallen, anderzijds omdat niet al deze groepen daadwerkelijk gebaseerd zijn op individueel lidmaatschap. Het eenzijdige beeld zou bovendien worden versterkt doordat vooral natuur- en dierenbeschermingsorganisaties veel leden hebben. Het schetsen van een zo breed mogelijk beeld van de milieubeweging zou hierdoor in gevaar komen. Daarom zijn ook enkele kleinere landelijke verenigingen en één provinciale milieufederatie in dit onderzoek opgenomen.

Er zijn vier criteria gebruikt bij de keuze van groepen. Ten eerste zijn voornamelijk organisaties die op nationaal niveau opereren opgenomen. De talloze lokale, regionale en provinciale clubs blijven dus buiten beschouwing.<sup>3</sup> Ten tweede zijn zowel *single issue*-organisaties opgenomen als groepen die zich bezighouden met een breed scala van milieu- en natuurproblemen. Het derde criterium is dat de keuze een beeld moet geven van de verscheidenheid aan oriëntaties en organisatorische structuren binnen de milieubeweging. Er is bewust gezocht naar organisaties die tot de nieuwere, activistische milieubeweging gerekend kunnen worden en naar groepen die langer bestaan en zich vooral op natuur-, landschaps- en dierenbescherming richten. In het onderzoek zijn bovendien organisaties vertegenwoordigd die gebaseerd zijn op massalidmaatschap, groepen zonder leden, en federaties en clubs die als overlegorgaan beschouwd kunnen worden. Ten slotte moesten de organisaties een zekere continuïteit hebben. Groepen met een tijdelijk karakter hebben waarschijnlijk minder invloed op de overheid en (in de meeste gevallen) de publieke opinie en zijn minder bepalend voor het karakter van de milieubeweging.

Zoals al terloops aangeven (zie § 1.1) kunnen naast de milieubeweging ook andere maatschappelijke groeperingen van belang zijn voor het draagvlak voor milieubeleid. Te denken valt hierbij aan agrarische, consumenten-, werknemers- en werkgeversorganisaties, maar bijvoorbeeld ook derdewereldorganisaties. Dit soort organisaties behartigt op de eerste plaats de belangen van hun leden. Daarbij mobiliseren zij niet

alleen hun (vaak grote) achterban, maar zullen zij soms proberen de publieke opinie te activeren. De belangen waarvoor zij mobiliseren hoeven weliswaar niet per se te botsen met de doelstellingen van de milieubeweging of het milieubeleid maar doen dit soms wel. De organisaties die deze belangen behartigen, zullen proberen om het milieubeleid te beïnvloeden en publieke steun te verwerven. Ook zij kunnen dus een belangrijke rol spelen in het versterken dan wel verzwakken van het sociale draagvlak voor milieubeleid. Bovendien bepalen zij mede de speelruimte van de milieubeweging. Aandacht voor deze belangengroeperingen is dan ook noodzakelijk.

Vanaf het einde van de jaren tachtig hebben verschillende van deze maatschappelijke groeperingen zich (intensiever) beziggehouden met de milieuproblematiek (zie verder hoofdstuk 2). Zowel werkgevers- en werknemersorganisaties zijn, via de SER en de Stichting van de Arbeid, betrokken geweest bij de planning en advisering van het milieubeleid (Hoogbergen en Hordijk 1996). De organisaties met de hoogste ledentallen zijn de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), de confederatie van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en de Nederlands Christelijke Werkgeversbond (NCW), terwijl de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO-Nederland) sinds 1995 een landelijke federatie is, waar een groot aantal traditionele agrarische organisaties in is opgegaan.

Niet alleen belangenorganisaties houden zich bezig met het milieu. Andere maatschappelijke organisaties richten de aandacht op dit terrein, hetzij via speciale campagnes voor de leden of achterban, hetzij door samenwerking of contacten met bepaalde milieuorganisaties. Om een iets beter beeld te krijgen van de activiteiten van andere maatschappelijke organisaties op het terrein van milieu en milieuverontreiniging zijn eveneens enkele organisaties uit verschillende maatschappelijke sectoren benaderd. Deze zijn: de Algemene Nederlandse Wielrijders Bond (ANWB), de Consumentenbond, de Nederlandse organisatie voor internationale betrekkingen (Novib), de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen (NBvP) en de Werkgroep Milieu van de Raad van Kerken. Van deze groepen was op voorhand bekend dat zij zich actief inzetten voor het milieu. In zekere zin is de keuze voor deze organisaties arbitrair. Ze is waarschijnlijk niet representatief voor wat er gedaan wordt aan het milieu binnen de gehele *civil society*, al zal in hoofdstuk 6 nog blijken dat een goede dekking is bereikt van organisaties waarin het publiek vertrouwen heeft als het gaat om informatie over het milieu.

Aan de hand van de hiervoor genoemde criteria is met behulp van de *Pyttersen's almanak* en de *Gids voor milieu-expertise* een lijst met organisaties samengesteld. Een eerste versie daarvan is voorgelegd aan diverse deskundigen op het gebied van milieu en milieuorganisaties en aangepast volgens hun voorstellen.<sup>4</sup> In totaal zijn er voor dit onderzoek 28 groepen benaderd, die in eerste instantie zijn aangeschreven met een verzoek het meest recente jaarverslag, eventuele tijdschriften of nieuwsbrieven voor leden en donateurs te sturen, en een contactpersoon binnen de organisatie te noemen. Van de 28 organisaties reageerden er 21 direct op dit verzoek; 6 andere organisaties zegden hun medewerking toe na telefonisch contact. Op basis van de eerste telefonische contacten en de toegestuurde informatie zijn uiteindelijk 27 organisaties benaderd voor een mondeling interview (zie bijlage A).

De meeste interviews zijn gehouden in de periode juni-augustus 1996 en duurden gemiddeld 115 minuten (het kortste interview duurde 75 minuten en het langste 180). Negen respondenten waren (eerste) voorlichter of hoofd van de voorlichtingsafdeling; negen waren (adjunct)directeur of voorzitter, lid van het bestuur van de organisatie dan wel voorzitter van een specifieke werkgroep op het gebied van het milieu; vijf waren stafleden en vier zogenoemde bureaucoördinatoren. Het gemiddelde aantal jaren dat men voor de organisatie werkte, was zeveneneenhalf (met één jaar als ene uiterste en 24 jaar als het andere). In sommige gevallen waren er tijdens het interview twee respondenten aanwezig. De vragenlijst bestond zowel uit open als uit gesloten vragen en was geordend aan de hand van een aantal thema's.<sup>5</sup>

#### **1.4 Opzet van dit Cahier**

Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar de rol van maatschappelijke organisaties in de publieke en politieke opinievorming over de milieuproblematiek en het milieubeleid. In dit eerste hoofdstuk zijn de verschillende functies die dergelijke organisaties kunnen vervullen aan de orde geweest. Zij kunnen gezien worden als vertegenwoordiger en mobilisator van de publieke opinie, als schakel tussen overheid en burgers, en ze beïnvloeden de individuele meningsvorming (§ 1.1). Aan de hand van de verschillende sociaal-wetenschappelijke benaderingen van pressiegroepen en sociale bewegingen zijn de verschillende functies nader bezien (§ 1.2). Uit deze theoretische beschouwingen bleek dat vooral de mobiliserende functie en de beïnvloeding van overheidsbeleid benadrukt worden.

De vraag of milieuorganisaties zich vooral gericht hebben op mobilisatie en beleidsbeïnvloeding, komt in hoofdstuk 2 aan de orde. Hierin wordt een historisch overzicht gegeven van de milieubeweging en een overzicht van de milieuactiviteiten van de andere maatschappelijke organisaties in dit onderzoek. Er is een aantal redenen om meer aandacht aan de geschiedenis van de milieubeweging te besteden (§ 2.1). Ten eerste geeft deze geschiedenis een overzicht van de veranderingen in activiteiten van deze beweging en daarmee van de rol die zij vervuld heeft. Ten tweede is de milieubeweging van groot belang geweest voor de definitie van de milieuproblemen en actief geweest in het op de agenda krijgen en houden van milieu-issues. De andere maatschappelijke organisaties hebben zich wat dat betreft minder actief opgesteld: hun bezigheden op het milieuterrein zijn in eerste instantie vooral een reactie geweest op eisen en wensen vanuit de samenleving en overheid (§ 2.2). In het kort wordt bovendien weergegeven hoe de Nederlandse publieke opinie tegen de organisaties aankijkt (§ 2.3).

In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het enquêteonderzoek onder woordvoerders van 27 maatschappelijke organisaties besproken. Anderen ervan overtuigen dat de eigen definitie van het probleem de enige juiste is (consensusmobilisatie), is een belangrijke factor gebleken voor het welslagen van organisaties. Daarom wordt in dit hoofdstuk ruimte besteed aan de probleempercepties van de organisaties en aan de oplossingen die zij aangeven (§ 3.2). Vervolgens komen hun activiteiten aan bod. In paragraaf 3.3 wordt beschreven op welke wijze groeperingen proberen hun doeleinden te realiseren en welke rol de publieke opinie daarbij speelt. Aan de relatie met de overheid wordt apart

aandacht besteed, evenals aan de onderlinge contacten met en percepties van andere maatschappelijke organisaties (hoofdstuk 4). Geen van de organisaties opereert immers in een vacuüm. Zij zijn gedwongen coalities te sluiten en samenwerkingsverbanden aan te gaan met instellingen binnen en buiten de overheid. Het succes of falen van organisaties en de speelruimte die zij hebben, wordt mede bepaald door andere actoren op het gebied van het milieu.

De media staan centraal in hoofdstuk 5. Zij zijn in meerdere opzichten van cruciaal belang. Voor organisaties, in het bijzonder sociale-bewegingsorganisaties, vormen de media het forum waar zij hun ideeën kunnen ventileren en opinies kunnen beïnvloeden en vormen. Voor het Nederlandse publiek geldt dat veel informatie over de milieuproblematiek vooral via deze kanalen wordt ontvangen. Hoofdstuk 5 beperkt zich vooral tot het beschrijven van de relatie tussen de media en maatschappelijke organisaties. In een eventueel vervolgonderzoek zal de vraag zich meer toespitsen op de media, individuele opinies en opinieklimaat.

In hoofdstuk 6 keren we in zekere zin terug naar de eerste publicatie over de publieke opinie en het milieu: *Publieke opinie en milieu: een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van survey-gegevens* (Becker et al. 1996). In dit hoofdstuk worden gegevens uit bevolkingsenquêtes gebruikt ter vergelijking met en aanvulling op de informatie van de woordvoerders van de maatschappelijke organisaties. Allereerst (§ 6.2) wordt onderzocht in hoeverre die woordvoerders een goed beeld hebben van wat de bevolking denkt over het milieuvraagstuk en van haar vertrouwen in bronnen van informatie over het milieu. Met behulp van gegevens uit de zogenoemde Eurobarometerenquêtes (Europese Commissie) wordt in paragraaf 6.3 landenvergelijkend verder ingegaan op het vertrouwen in de informatiebronnen, in het bijzonder het vertrouwen in milieuorganisaties. In deze paragraaf komt ook de aanhang van die organisaties aan de orde, evenals de positie van informele ‘opinieleiders’ die geacht kunnen worden ook in de publieke opinievorming over het milieu een belangrijke plaats in te nemen. Tot slot van het hoofdstuk (§ 6.4) wordt uitvoeriger voor de Nederlandse bevolking de samenhang geanalyseerd tussen affiniteit met milieuorganisaties, lidmaatschap van andere organisaties en gebruik van media enerzijds en opvattingen in de bevolking over het milieu en milieubeleid anderzijds.

## Noten

- 1 Ter vergelijking: in 1995 waren 3.017.960 Nederlanders lid of donateur van een milieuorganisatie (telling *Vroege vogels*, VARA-radioprogramma, 31-12-1995). Op datzelfde tijdstip waren er 326.116 leden van politieke partijen en ongeveer 1,8 miljoen vakbondsleden (Van der Heijden 1996; CBS 1996). Uiteraard dient hierbij te worden aangetekend dat bij het aantal donateurs en leden van milieuorganisaties geen rekening is gehouden met dubbele lidmaatschappen.
- 2 De RM-benadering is in de tweede helft van de jaren zeventig in Amerika ontstaan als reactie op de zogenoemde relatieve-deprivatietheorie. Deze benadering stelt dat collectieve actie een gevolg is van onvrede of preciezer van een discrepantie tussen wat men verwacht te kunnen krijgen en dat waarop men denkt recht te hebben (Gurr 1974). In tegenstelling tot dergelijke frustratie-agressie-theorieën, waarbij collectieve acties een uiting zijn van frustraties, benadrukt de RM-benadering de rationaliteit van collectieve acties als een vorm om politieke doeleinden te realiseren.
- 3 Zo is wel één provinciale milieufederatie, maar geen provinciale landschapsorganisatie in dit onderzoek opgenomen. De provinciale landschappen opereren weliswaar zelfstandig, maar zijn in het leven geroepen door en werken nauw samen met de Stichting Natuurmonumenten en Staatsbosheer. De provinciale milieufederaties zijn samenwerkingsverbanden van lokale en regionale milieu- en natuurgroepen.
- 4 Met dank aan prof. E. Tellegen, prof. J. Cramer en dr. H. van der Heijden.
- 5 Een aantal vragen is overgenomen van een enquête die voorgelegd is aan sleutelfiguren binnen natuur- en milieuorganisaties uit West-Europa. Ter vergelijking zie Dalton (1994).





## 2 ORGANISATIES EN HET MILIEU

Zoals al in hoofdstuk 1 is aangeven, hebben organisaties uit verschillende maatschappelijke sectoren in de loop van de tijd te maken gekregen met natuur- en milieukwesties. Sommige groeperingen hebben zelf initiatieven op dit terrein ontplooid, andere hebben zich in eerste instantie afwachtend opgesteld en vooral gereageerd op eisen van derden en voorgenomen overheidsmaatregelen. In dit hoofdstuk wordt beknopt weergegeven wat de organisaties uit de verschillende sectoren die vertegenwoordigd zijn in dit onderzoek in de loop van de jaren aan milieuoctiviteiten hebben ondernomen. In deze beschrijving is om verschillende redenen een aparte en ruimere plaats toegekend aan de natuurbeschermings- en milieuoctiviteiten. De bescherming van natuur en milieu vormt immers de belangrijkste doelstelling van milieuoctiviteiten, in tegenstelling tot de organisaties uit andere maatschappelijke sectoren. Ten tweede behoren zij tot de oudste organisaties die actief zijn op het gebied, waardoor de beschrijving van de geschiedenis van de milieuoctiviteit tegelijkertijd een beschrijving is van de opkomst van en de veranderende aandacht voor natuur- en milieuoctiviteiten. De milieuoctiviteiten die andere groeperingen naast hun gebruikelijke werkzaamheden ontplooiën komen in paragraaf 2.2 aan bod. Vervolgens zal enige aandacht worden besteed aan de percepties die de Nederlandse bevolking heeft van het milieuoctiviteit van de verschillende groeperingen (§ 2.3).

### 2.1 De milieuoctiviteit in Nederland

#### 2.1.1 *Introductie*

Alvorens dieper wordt ingegaan op de rol van de milieuoctiviteit is het noodzakelijk het begrip ‘sociale beweging’, zoals hier gebruikt, uit te leggen. Waar in het dagelijks taalgebruik organisaties zoals Greenpeace vaak als dé milieuoctiviteit worden betiteld, wordt in dit onderzoek een bredere opvatting gehanteerd. Een beweging wordt hier gezien als het geheel van verschillende zelfstandige organisaties (sociale-bewegingsorganisaties genoemd) die zich mobiliseren rond een bepaald thema, zoals emancipatie en milieu, en gericht zijn op sociale of politieke hervormingen. Deze organisaties hebben weliswaar gemeenschappelijk dat ze zich allemaal met dezelfde problematiek bezighouden, maar tussen hen hoeft niet noodzakelijk overeenstemming bestaan over de te volgen strategieën, het belang van bepaalde problemen of de oplossingen ervan. Alle bewegingen samen vormen op hun beurt weer de zogenoemde sociale-bewegingssector (Oberschall 1973; McCarthy en Zald 1977). Dé milieuoctiviteit wordt dus gevormd door Greenpeace, Milieuoctiviteit, Natuurmonumenten, het Dieren Bevrijdingsfront, lokale groeperingen die tegen de aanleg van snelwegen zijn, De Kleine Aarde, enzovoort. Samen met onder andere de vredesbeweging, de antikernenergiebeweging, de vrouwenbeweging en de krakersbeweging maakt de milieuoctiviteit onderdeel uit van de sociale-bewegingssector.

De milieuoctiviteit is in vergelijking met andere sociale bewegingen breed geschakeerd.

Zij is dan ook al eerder op verschillende manieren onderverdeeld (zie § 1.2.2). Milieuorganisaties zelf zijn vaak strikt als het gaat om een onderscheid in natuurbeschermings- en milieugroeperingen. Natuurbeschermings- of dierenbeschermingsorganisaties leggen grote nadruk op het feit dat zij zich niet bezighouden met milieukwesties. Desondanks richten sommige van hen zich wel op milieuproblemen, al is dat vaak een afgeleide van de oorspronkelijke doelstelling. Zo ontplooit het Wereld Natuur Fonds (WNF) activiteiten op het gebied van klimaatverandering en de daarmee samenhangende energieproblematiek, maar zegt ze dit vooral te doen in verband met de bedreiging die klimaatverandering vormt voor natuurgebieden en de daarin levende diersoorten. Milieuorganisaties beklemtonen van hun kant dat zij zich bezighouden met het milieu, terwijl natuurbeschermingsorganisaties zich uitsluitend beperken tot het behoud en eventueel herstel van natuurgebieden zonder daarbij de kern van de milieuproblematiek te raken.

Hoewel de milieubeweging een breed karakter heeft, zijn de onderlinge relaties altijd redelijk goed geweest.<sup>1</sup> De Stichting Natuur en Milieu en de provinciale milieufederaties zijn de belangrijkste samenwerkingsorganen. Behalve deze organisaties zijn in de loop van de jaren veel (tijdelijke) samenwerkingsverbanden opgericht om specifieke problemen aan te pakken. Dergelijke samenwerkingsverbanden worden veelal gekenmerkt door taakverdeling, waarbij iedereen op zijn eigen terrein activiteiten ontplooit. Zo bereidt bijvoorbeeld de Zuid-Hollandse milieufederatie door middel van onderzoek diverse acties van Milieudefensie voor, onder andere tegen pesticidengebruik in de bloembollenteelt. Naast deze onderlinge contacten hebben de verschillende milieuorganisaties regelmatig coalities gesloten met andere maatschappelijke groeperingen. In de volgende paragraaf zal een beknopt overzicht gegeven worden van de geschiedenis van de milieubeweging in Nederland, waarbij vooralsnog alleen onderscheid gemaakt zal worden tussen de 'oude' en de 'nieuwe' milieubeweging. Het overzicht is vooral gebaseerd op Tellegen (1979 en 1983), Van der Heijden (1992), Cramer (1989) en Van Noort (1988). Voor de eerste helft van de jaren negentig is bovendien gebruikgemaakt van kranten en aanvullende informatie van de organisaties zelf.

### *2.1.2 Beknopte geschiedenis van de milieubeweging*

#### *De periode tot en met de Tweede Wereldoorlog*

De geschiedenis van de milieubeweging in Nederland begint rond de eeuwwisseling. Aan het eind van de negentiende eeuw herleeft in heel Europa het romantische protest tegen de industrialisatie. Overal komen alternatieve religies, zoals occultisme, de theosofie en het spiritualisme, tot bloei. Behalve een hang naar het mystieke en het irrationele krijgt men een steeds grotere interesse in de natuur. In Nederland, dat pas na 1870 in snel tempo industrialiseert, ontstaan deze belangstelling voor de natuur en het besef dat natuurbescherming noodzakelijk is relatief laat. De oudste organisatie is de in 1899 opgerichte Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels (NVBV). Zij wordt gevolgd door de Nederlandsche Natuurhistorische Vereeniging (NNV) in 1901. Een belangrijke aanzet voor de milieubeweging is het plan van B&W van Amsterdam om het Naardermeer te kopen. De gemeente wil dit gebied hebben om er huishoudelijk afval te storten, maar het verzet tegen dit plan is succesvol. Op initiatief van de NNV wordt in

1905 de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in het leven geroepen. In eerste instantie om het Naardermeer aan te kopen, later voor natuurbescherming en het behoud van cultuurgoederen in het algemeen.

Behalve natuurbeschermingsorganisaties ontstaan in diezelfde periode overal in Europa jeugdbewegingen. Het bekendste voorbeeld is de Duitse Wandervogel. De verschillende jeugdbonden besteden eveneens veel aandacht aan de natuur. De Nederlandse jeugdbeweging wordt gekenmerkt door verzuiling. Naast de verzuilde bonden ontstaat een onafhankelijke jeugdbeweging, de 'blauwe' jeugdbeweging (zogenoemd door de grote nadruk die zij op geheelonthouding legt), die wandel- en trektochten organiseert. Ook bij de aan de SDAP gelieerde Arbeiders Jeugd Centrale (AJC 1920) bestaat veel interesse voor de natuur. Behalve voor kamperen op de Paasheuvel, met als jaarlijks hoogtepunt het pinksterfeest, is er ruimte voor natuurstudie. Veel leden van het AJC komen uiteindelijk terecht bij het Instituut voor Arbeiders Ontwikkeling, het latere Nederlands instituut voor volksontwikkeling en natuurvriendenwerk (Nivon), dat zich onder meer toelegt op natuurvriendelijke recreatie. De belangstelling voor natuurstudie resulteert zelfs in een aparte jeugdgroep van het NNV, de Nederlandsche Jeugdbond voor Natuurstudie (NJV). In de jaren dertig is de jeugdbeweging op haar retour. Tegelijkertijd groeien de conservatievere jeugdgroepen, waaronder de door de NSB opgerichte Nationale Jeugdstorm. De natuurmystiek van de jeugdbonden sluit nauw aan bij het nazisme, al gebeurt dit in Nederland op veel kleinere schaal dan in Duitsland.<sup>2</sup>

De natuur beschermen kan, zo blijkt al snel, niet alleen door middel van aankoop en beheer van gebieden gerealiseerd worden. De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (1932) probeert met behulp van legale middelen het overheidsbeleid te beïnvloeden en verzet zich vooral tegen de vernietiging van de natuur door werkverschaffingsprojecten. Zij is onder andere vertegenwoordigd in de adviescommissies van de overheid, voert overleg met overheidsfunctionarissen, brengt rapporten uit en dient bezwaarschriften in. In deze Contact-Commissie zijn negentien organisaties vertegenwoordigd, waaronder de ANWB, de Heidemaatschappij, de Bond van Nederlandsche Architecten, de vakbeweging en Natuurmonumenten. De Bond Heemschut (1911) maakt van dezelfde middelen gebruik, maar richt zich vooral op ruimtelijke ordening.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog zijn natuurstudie, en de aankoop en het beheer van natuurreservaten de belangrijkste activiteiten van de natuurbeschermingsbeweging. Omdat de aankoop van bedreigde terreinen veel geld vereist, zijn de verschillende organisaties vooral aangewezen op de gegoede burgerij. Zo wordt het beleid van Natuurmonumenten jarenlang bepaald door grootgrondbezitters, biologen en Amsterdamse patriciërs. Ook de andere verenigingen zijn elitair van karakter en apolitek (Van der Heijden 1992). In de periode 1920-1930 richt Natuurmonumenten de verschillende provinciale landschappen op om zo haar activiteiten verder uit te kunnen breiden. Deze Landschappen worden eveneens gerund door notabelen. Het 'nette' karakter van de natuurbeschermingsorganisaties is ook terug te vinden bij de Contact-Commissie. Binnen deze samenwerkingsorganisatie wordt vooral gestreefd naar consensus. Eenmaal genomen beslissingen worden niet of slechts moeizaam teruggedraaid. Tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn de organisaties niet of nauwelijks actief.

## *De periode 1945-1970*

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog bestaat aanvankelijk weinig belangstelling voor natuurbescherming. De wederopbouw en economische groei krijgen prioriteit. In deze periode breiden de landschappen- en natuurbeschermingsorganisaties hun activiteiten overigens wel uit. Naast de aankoop van natuurgebieden, wandeloorden en landgoederen, gaan ze zich concentreren op onderzoek en wetgeving. In dezelfde periode gaat de overheid zich iets meer bemoeien met natuurbescherming. Aan het begin van de eeuw hadden lagere overheden al eens financieel bijgedragen aan de aankoop van natuurgebieden. Nu besluit men op nationaal en, wat later, op provinciaal niveau maximaal 50% subsidie te geven voor de aankoop van gebieden. In 1946 wordt bovendien de Voorlopige Natuurbeschermingsraad ingesteld, waarin ook Natuurmonumenten vertegenwoordigd is.

Vanaf de jaren zestig neemt het milieubesef weer toe. Overal in Nederland leidt de snelle industrialisatie tot overlast voor de bevolking. Het verzet tegen de hinder veroorzaakt door bedrijven groeit navenant. De meeste traditionele natuurbeschermingsorganisaties blijven hun aandacht echter richten op natuurbehoud. Zij houden zich bezig met het verwerven van fondsen voor de aankoop van bedreigde natuurgebieden en cultuurhistorische monumenten, nemen deel aan overheidscommissies, beginnen juridische procedures om bedreigde gebieden veilig te stellen en geven voorlichting aan de bevolking over de bescherming van de natuur (o.a. de NJN en het in 1960 opgerichte Instituut voor Natuurbeschermingseducatie, IVN). Hoewel ook binnen deze beschermingsorganisaties de bezorgdheid over milieuverontreiniging toeneemt, blijven zij zich beperken tot natuurbehoud en -bescherming. Men vindt de Nederlandse Vereniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging (1909) de meest geschikte organisatie om het thema milieuverontreiniging op te pakken. De vereniging doet dit echter nauwelijks.<sup>3</sup> Later zullen veel traditionele natuurbeschermingsorganisaties de oprichting van nieuwe groepen die zich actief bezighouden met de verontreiniging gaan ondersteunen. Zelf zullen zij zich pas in een later stadium daadwerkelijk op milieuvervuiling gaan richten.

De milieubeweging komt in eerste instantie het sterkst op in het Rijnmondgebied als reactie op de uitbreidingsplannen voor de haven van Rotterdam en op de luchtverontreiniging. Eind jaren vijftig komt de natuurbescherming al in verzet tegen uitbreidingsplannen voor de Europoort die het natuurgebied De Beer bedreigen. Hoewel zij er niet in slaagt de uitbreiding van de Europoort tegen te gaan, blijft het Voorns duingebied bij wijze van compromis (voorlopig) behouden. In 1963 wordt de Vereniging Tegen Luchtverontreiniging in en om het nieuwe Waterweggebied (VTL, later VTM genoemd) opgericht door negen politici en technici uit Vlaardingen. De VTL steunt vooral op deskundigheid en wil proberen de luchtvervuiling tegen te gaan door te overleggen met de overheid en het bedrijfsleven, door voorlichting te geven en wetgeving te gebruiken. Het blijkt vaak voldoende te zijn om de overheid haar eigen regels na te laten leven of ervoor te zorgen dat de overheid bedrijven aan de regels houdt. Als reactie op verdere uitbreidingsplannen van de haven ontstaat eveneens het Comité Leefbaarheid Waterweggebied (1968). De Stichting Leefbare Delta (1969) wordt opgericht met de bedoeling de activiteiten te coördineren in Zuid-Holland, Zeeland en West-Brabant. Er

zijn 27 verschillende organisaties bij aangesloten. Later dat jaar ontstaat ook nog de Milieugroep Zuidwest-Nederland, op initiatief van natuurbeschermers en verontruste wetenschappers.

In de tweede helft van jaren zestig worden de Provo's, en later de Kabouters, actief op het gebied van het milieu. In 1968 en 1969 komt in Amsterdam bovendien een massaal protest op gang tegen de vestiging van de zwavelkoolstoffabriek Progil. De landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (1965), de Werkgroep Waddenzee en de Actiegroep 'Oosterschelde Open' (1968) worden in het leven geroepen als reactie op regeringsplannen voor respectievelijk de inpoldering van de Waddenzee en de afsluiting van de Oosterschelde. De Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming is nog wel betrokken bij de Waddenvereniging, maar niet meer bij het protest tegen de afsluiting van de Oosterschelde. De commissie beschouwt afsluiting als onvermijdelijk en zal zich pas in 1972 (in de gedaante van Stichting Natuur en Milieu) bezighouden met het verzet tegen de plannen. Ook het verzet tegen de inpoldering van de Markerwaard begin jaren zeventig zal de commissie niet ondersteunen, omdat ze de inpoldering als iets vanzelfsprekends beschouwt.

De meeste organisaties uit de periode 1960-1970 ontstaan als reactie op specifieke en concrete milieuproblemen. Hoewel veel van deze groeperingen zich, in tegenstelling tot de traditionele natuurbeschermingsorganisaties, bezighouden met milieuvervuiling, lijken ze daar in meerdere opzichten nog steeds op: de actiegroepen zijn het initiatief van mensen met gevestigde posities in de maatschappij (politici, wetenschappers, enz.) en hun activiteiten beperken zich meestal nog tot de bescherming van natuurgebieden en zijn gericht op overleg met de overheid.

Alleen het protest tegen de vestiging van Progil in Amsterdam kent een bredere achtergrond. Deze acties zijn een samenwerkingsverband tussen buurtbewoners, politieke partijen en wetenschappers: ze wijken vooral af in de alternatieve wijze waarop actie gevoerd wordt. Gebruikmakend van diverse media, waaronder de voor die tijd nog relatief nieuwe tv, zijn ze vooral bedoeld om de publieke opinie te mobiliseren en bewust te maken van de gevaren van de vestiging van chemische industrie. Dit actierepertoire zal snel navolging vinden.

### *De periode 1970-1975*

De milieubeweging komt in de eerste helft van de jaren zeventig tot bloei. In die periode ontstaan naar schatting 600 à 700 nieuwe actiegroepen, die vooral op lokaal niveau actief zijn (Tellegen 1983). Zij protesteren onder meer tegen de aanleg van wegen (Werkgroep Milieubeheer Leiden 1971, Werkgroep Amelisweerd 1970), tegen de geluidshinder van vliegtuigen bij Schiphol en Zestienhoven (De lastige Zwanenburger), tegen de inpoldering van de Markerwaard (Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer 1972) en tegen luchtvervuiling (Centraal Aksiekomité Rijnmond 1970). Naast groepen die protesteren tegen specifieke vormen van milieuvervuiling komen landelijk organisaties op met een bredere oriëntatie. Aksie Strohalm (1970), de Raad van Milieudefensie (1971, de latere Vereniging Milieudefensie) en De Kleine Aarde (1971) zijn enkele voorbeelden. Ook het Wereld Natuur Fonds (WNF 1972 in Nederland), dat een meer traditioneel karakter heeft, stamt uit deze tijd. In deze periode wordt een zekere

taakverdeling tussen de verschillende organisaties zichtbaar. Natuurbeschermings-, educatie- en actiegroepen zijn ieder op andere terreinen actief. De natuurbeschermings- en educatieve organisaties blijven buiten het protest tegen milieuvervuiling en werken nauw samen. Tussen hen en de (nieuwere) actiegroepen is echter nauwelijks contact.<sup>4</sup> De grote landelijke organisaties krijgen subsidies van de overheid, al wijzen sommige groepen, zoals Milieudefensie, een al te grote overheidssteun af.

De aanwas van nieuwe milieuorganisaties mist haar uitwerking op de traditionele groepen niet. In 1972 wordt het Wereld Natuur Fonds opgericht en de ledenaantallen van de natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties nemen toe (zie figuur 2.1). Tegelijkertijd dreigen ze echter de greep op lokale acties te verliezen. Er vindt een aantal organisatorische veranderingen plaats. In 1969 bekritisieren jongeren binnen Natuurmonumenten het beleid van deze organisatie. De groep jongeren wil dat de vereniging zich meer gaat richten op milieuvervuiling en eist een grotere inspraak van particulieren in het beleid. Naar aanleiding hiervan ontstaat er in de Contact-Commissie, het IVN en de Natuurmonumenten een discussie die drie veranderingen tot gevolg heeft. Ten eerste worden op provinciaal niveau milieufederaties opgericht die de coördinatie van de lokale groeperingen op zich nemen en het provinciale milieubeleid kritisch volgen. De oprichting van de milieufederaties betekent tevens een versterking van de contacten met lokale actiegroepen. De provinciale Landschappen krijgen als taak het beheren en aankopen van natuurgebieden, terwijl de federaties de milieuvervuilingsproblematiek onder hun hoede nemen. Ten tweede wordt in 1972 de Stichting Natuur en Milieu (SNM) opgericht, bedoeld als samenwerkingsorgaan van de Contact-Commissie, de Vereeniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging, het Centrum Milieuzorg (1970), Natuurmonumenten en de 11 provinciale federaties.<sup>5</sup> Hoewel de Contact-Commissie officieel tot 1977 blijft bestaan, betekent de oprichting van de SNM in feite haar einde. De SNM behoudt in eerste instantie het karakter van natuurbeschermingsorganisatie en haar belangrijkste activiteiten bestaan uit deelname aan besluitvormingsprocedures en adviescommissies van de overheid. In de loop van de jaren zeventig zal dit veranderen. Ten slotte wordt de democratisering van Natuurmonumenten een feit met de instelling van een verenigingsraad en districtsvergaderingen.

Zowel Milieudefensie als Aksie Strohhalm ontstaan als reactie op het apolitieke karakter van de traditionele organisaties. Zij zien milieuvervuiling niet als een biologisch, maar als een maatschappelijk probleem. Beide organisaties verschillen echter wel in karakter. Aksie Strohhalm ziet als enige oplossing van de milieuproblematiek een maatschappelijke omwenteling. Bewustwording van de milieuproblemen kan niet los worden gezien van maatschappelijke bewustwording en de activiteiten van de groep bestaan vooral uit voorlichting en educatie. Daarbij richt de organisatie zich niet op specifieke thema's, omdat zij een dergelijke partiële strategie als inefficiënt beschouwt. Milieudefensie steunt daarentegen sterk op wetenschappelijke deskundigheid. De organisatie is in eerste instantie ook bedoeld als platform voor wetenschappers, maar bij gebrek aan interesse uit wetenschappelijke hoek legt ze zich uiteindelijk toe op het mobiliseren van de publieke opinie.

Ondertussen bereikt het protest tegen de luchtverontreiniging in het Rijnmondgebied zijn hoogtepunt in 1970. Het Centraal Aksiecomité Rijnmond (CAR) en de VTL verzetten

zich tegen de vestiging van Hoogovens. Als de luchtvervuiling in Vlaardingen twee dagen lang een ongekende hoogte bereikt, wordt de Rijnmond uiteindelijk tot saneringsgebied verklaard en gaat de vestiging van Hoogovens niet door. Na 1970 neemt het protest tegen luchtvervuiling in betekenis af. De Wet op de luchtverontreiniging is aangenomen en ernstige uitwassen komen niet meer voor. In 1973 valt het CAR uiteen en sluit een deel van haar leden zich aan bij de Socialistische Partij (SP). De SP verandert het CAR in het Milieu Actiecentrum Nederland (MAN). MAN zal het eerste gifschandaal (vervuild havenslib in de Broekpolder in 1975) in Nederland aan het licht zal brengen.

De publicatie van het rapport van Rome en de oliecrisis in 1973 betekenen een verschuiving van de belangstelling naar energie- en grondstoffenproblematiek. Milieuorganisaties proberen consumenten voor te lichten over energie- en grondstofbesparende levenswijzen. Overal worden kleine alternatieve bedrijfjes opgericht. Het bekendste op dit gebied is De Kleine Aarde, die zo veel mogelijk mensen probeert te interesseren voor een milieuvriendelijkere levenswijze en daarin het voorbeeld wil geven.

### *De periode 1975-1980*

De periode 1975-1980 wordt vooral gedomineerd door de strijd tegen kernenergie, waarbij ook enkele milieuorganisaties nauw betrokken zijn. Ook de interesse voor dierenbescherming groeit. In 1978 wordt Greenpeace Nederland in het leven geroepen, onder andere met financiële steun van het WNF. In het begin richt Greenpeace zich op de bescherming van zeedieren, in het bijzonder zeehondjes, en de strijd tegen watervervuiling, maar al snel breidt de organisatie haar activiteiten uit. De groeiende aandacht voor dierenbescherming en waterverontreiniging blijkt ook uit de oprichting van de Stichting Lekker Dier en het radicalere Dierenbevrijdingsfront. Beide organisaties voeren vooral actie tegen de bio-industrie. Uit dezelfde periode stammen de Stichting Kritisch Faunabeheer (SKF), de Werkgroep Noordzee en Stichting Reinwater. Er komt een nauwere samenwerking tussen de verschillende milieuorganisaties tot stand. Begin 1970 bestreden verschillende organisaties elkaar nog op principiële gronden tijdens de geldinzamelingsactie Actie Natuur.<sup>6</sup> In 1976 ontstaat het Landelijke Milieu Overleg (LMO), dat bedoeld is om de communicatie tussen natuurbeschermingsorganisaties, educatieve instellingen en milieuactiegroepen te verbeteren. Ook op het gebied van voedsel (Landelijk Voedsel Overleg), milieuvriendelijke productie (Mens- en Milieuvriendelijk Ondernemen) en Kernenergie (Landelijk Energie Comité) worden overkoepelende organisaties opgericht. De samenwerking tussen verschillende milieuorganisaties is overigens tamelijk uniek voor Nederland. Elders zien organisaties elkaar veel meer als directe concurrenten.

Het besef groeit dat de doeleinden niet verwezenlijkt kunnen worden door alleen maar de confrontatie aan te gaan met de overheid, het bedrijfsleven en de landbouw. Binnen bepaalde organisaties worden pogingen ondernomen om tot samenwerking te komen met verschillende maatschappelijke groeperingen. Zo wordt het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) in het leven geroepen om in samenwerking met boeren te zorgen voor een milieuvriendelijkere landbouw. Over het algemeen blijft het wantrouwen tussen milieuorganisaties enerzijds en de industriële en agrarische sector anderzijds echter groot.



Na een periode van groei is er vanaf 1975 sprake van institutionalisering en stabilisering van ten minste een deel van de milieubeweging. Natuur en Milieu en verschillende provinciale milieufederaties hebben zitting in tal van adviescommissies, raken betrokken bij informatie- en educatieprogramma's van de overheid en zijn vertegenwoordigd in de Centrale Raad voor Milieuhygiëne en algemene besturen van waterschappen. In dezelfde periode politiseert de antikernenergiebeweging.

De komst van een nieuwe generatie activisten betekent voor tal van organisaties eveneens het ontstaan van discussies over de wijze waarop de activiteiten moeten worden voortgezet. Deze discussies leiden in sommige gevallen tot afsplitsingen, in andere tot wijziging van de oriëntatie. In De Kleine Aarde staat een maatschappijkritische groep tegenover een antroposofische groep. De organisatie is in snel tempo gegroeid tot zo'n veertig vaste medewerkers. En de wijze waarop de Stichting georganiseerd dient te worden, wordt de inzet van een conflict. Het democratiseringsproces leidt uiteindelijk tot een afsplitsing en de oprichting van Stichting De Twaalf Ambachten (1977) die zich blijft toeleggen op het adviseren van particulieren.

Een deel van Aksie Strohhalm wil meer dan alleen het publiek informeren over de oorzaken en de gevolgen van milieuvervuiling. Dit resulteert in de oprichting van op de praktijk gerichte werkgroepen rond bepaalde thema's. Sommige van deze werkgroepen groeien uit tot zelfstandige organisaties. De landbouwwerkgroep ontwikkelt zich bijvoorbeeld in de loop van de jaren tachtig tot de Landbouwgroep Utrecht. De oorspronkelijke kern van Aksie Strohhalm gaat zich steeds nadrukkelijker bezighouden met educatie en richt in 1975 de Stichting Milieu Educatie (SME) op.

Ook binnen Milieudefensie willen de nieuw binnengekomen activisten een koerswijziging. Zij vinden dat milieuproblemen alleen opgelost kunnen worden als de maatschappij verandert. De strategie van de vereniging verandert langzaam in de richting van nauwere samenwerking met andere maatschappelijke groeperingen, zoals vakbonden, politieke partijen, kerken en plaatselijke actiegroepen.

Milieudefensie speelt ook een centrale coördinerende rol bij het protest tegen kernenergie dat in de loop van de jaren zeventig oplaait. Al in 1970 is het Comité Borssele Ad hoc ontstaan dat, in samenwerking met de Vereniging Milieuhygiëne Zeeland, bezwaar aantekent tegen de oprichtingsvergunning van de kerncentrale. Het regeringsbesluit begin 1970 om het aantal kerncentrales uit te breiden roept veel weerstand op, evenals het bij wet regelen van een verhoging van de elektriciteitsrekening met 3% om de bouw van Kalkar te kunnen bekostigen. Vanaf 1974 groeit het protest.

Eind jaren zeventig worden een aantal grote betogingen gehouden, maar die oogsten weinig succes. De radicale vleugel van de antikernenergiebeweging, georganiseerd in autonome basisgroepen, gaat zijn aandacht richten op het voorkomen van de uitvoering van besluiten en stopt elke poging tot het beïnvloeden van overheidsbeleid. Aanhangers van deze vleugel voeren directe acties door zich bijvoorbeeld vast te ketenen aan de hekken van Borssele en Dodewaard (Breek Atoomketen Nederland, BAN, 1978-1980). De BAN-acties worden gevolgd door de 'Dodewaard gaat dicht'-groepering, die demonstraties organiseert die enkele malen op harde confrontaties met de politie uitlopen. Begin jaren tachtig zet de teruggang van de antikernenergiebeweging in. Ze slaagt er niet in de sluiting van bestaande kerncentrales te realiseren, maar tegelijkertijd lijkt de regering niet te besluiten tot een verdere uitbreiding van het aantal kerncentrales.

De minder radicale vleugel reageert anders op het geringe succes van de massale protesten. Zij blijft proberen invloed uit te oefenen op de regering en legt grote nadruk op alternatieve vormen van energieopwekking. Het is dan ook deze vleugel die direct betrokken raakt bij de brede maatschappelijke discussie rond kernenergie die van 1981 tot 1984 gevoerd wordt.

### *De periode 1980-1990*

De economische teruggang en de stijgende werkloosheid in de jaren tachtig verdringen het milieu uit de aandacht. Bovendien is de algemene houding van de opeenvolgende kabinetten-Lubbers minder toegeeflijk ten opzichte van de eisen van de verschillende sociale bewegingen. De ledenaantallen van bijna alle milieuorganisaties lopen tot 1986 terug (zie figuur 2.1). Het blijkt steeds moeilijker om voldoende mensen op de been te krijgen voor demonstraties en acties. Alleen Greenpeace en andere dierenbeschermingsorganisaties, onder andere geholpen door inzamelingsacties op tv, winnen nog leden. Ook de antikernenergiebeweging slaagt er in deze periode niet in om de voor haar relatief gunstige uitslag van de brede maatschappelijke discussie naar haar hand te zetten. Wanneer in 1984 regeringsplannen om nieuwe kerncentrales te bouwen bekend worden, leidt dit evenmin tot een heropleving van de beweging. Naar aanleiding van de regeringsplannen neemt Milieudefensie het initiatief tot de oprichting van het Landelijk Platform tegen Kernenergie. Tekenend is dat de bij het platform aangesloten organisaties besluiten zich te beperken tot het ondersteunen van lokale actiegroepen, omdat zij veronderstellen dat de belangstelling voor landelijke acties te gering zal zijn.<sup>7</sup>

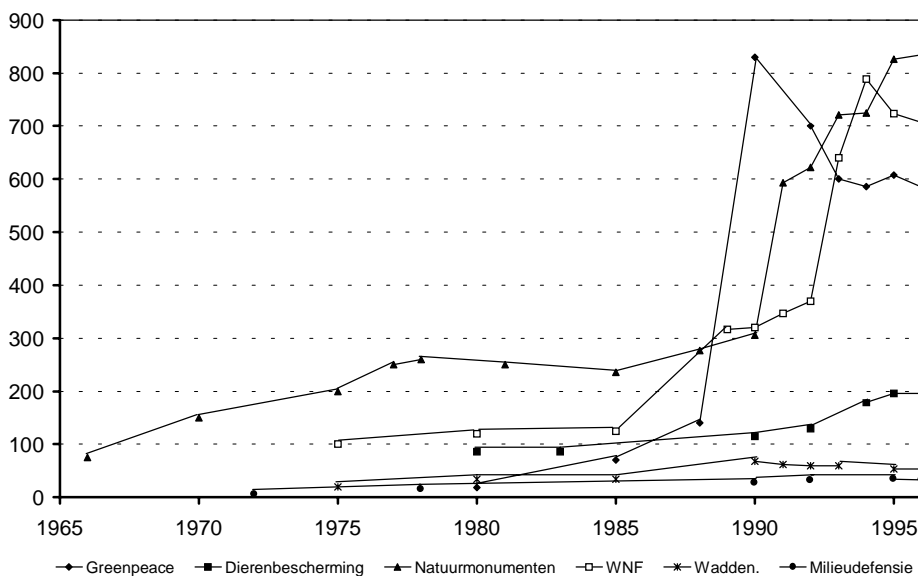
De periode 1980-1988 wordt gekenmerkt door veranderende actievormen, verschuiving van thema's, interne reorganisaties en intensievere samenwerking tussen de verschillende organisaties. De diverse organisaties houden bijeenkomsten waarop gediscussieerd wordt over de visie en de te volgen strategieën. De activiteiten verschuiven van directe acties en demonstraties naar deelname in inspraakprocedures en procederen. Het blijkt namelijk steeds moeilijker om voor betogingen genoeg mensen op de been te krijgen. Een van de laatste directe acties waarvoor voldoende mensen gemobiliseerd konden worden, vindt plaats in Amelisweerd. Actievoerders bezetten een deel van het bos dat dreigt te verdwijnen door de aanleg van een snelweg (1982). Mede door de teruglopende participatie zoeken de organisaties steeds meer toenadering tot de overheid. Ook de interne organisatie wordt onder de loep genomen en langzaam professionaliseren veel van de groeperingen. Men stapt af van de ver doorgevoerde democratisering: veel organisaties worden hiërarchischer en centraler gestructureerd.

Langzaam groeit de interesse voor milieuhygiënische thema's en gaat men zich weer intensiever bezighouden met specifieke vormen van vervuiling. Ook het besef dat veel milieuproblemen mondiaal van aard zijn en alleen in internationaal verband opgelost kunnen worden, neemt toe. De vervuiling van binnenwateren (het Internationaal Watertribunaal, 1983), zure regen, de afvalproblematiek en vooral de bodemverontreiniging treden op de voorgrond. Naar aanleiding van het gifschandaal in Lekkerkerk (1980) richten de grote landelijke organisaties de Stichting Nederland Gifvrij op. Nederland Gifvrij adviseert en ondersteunt de bewonersgroepen die ontstaan wanneer blijkt dat woningen op gifbelten gebouwd zijn. Al snel wordt er begonnen met een omvangrijke

bodemsanering. Waar dit gebeurd is, verdwijnen de bewonerscomités al snel; van een echte groei van de milieubeweging is dan ook geen sprake.

De relatie tussen educatieve groeperingen en de meer op actie gerichte organisaties verandert eveneens in de loop van de jaren tachtig. Terwijl de educatieve instellingen (waaronder een aantal nieuwe) hun werkterrein verbreden en zich op milieuverontreiniging gaan toelagen, wordt milieu-educatie een vast onderdeel van de activiteiten van de meeste grote landelijke organisaties.<sup>8</sup> Er worden tevens meer gezamenlijke activiteiten ondernomen, waarvan de zogeheten jaarlijks terugkerende ‘zure-regenweken’ een voorbeeld zijn. Iedere organisatie neemt op eigen wijze deel aan deze weken (met acties, rapportage, educatieve boswandelingen, enz.). De traditionele natuurbeschermingsorganisaties, geconfronteerd met de gevolgen van zure regen in hun eigen natuurgebieden, leggen zich net als de milieu-educatiegroepen steeds meer toe op milieuvervuiling. Sinds 1984 participeren ze in de ‘zure-regenweken’.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van ledenaantallen (x 1.000) van enkele milieuorganisaties



Bron: Van Noort (1988); Cramer (1989); Van der Heijden (1992); *Vroege vogels*, VARA-radio, 31-12-'95 en 22-12-'96

Vanaf 1986 boekt de milieubeweging weer ledenwinst. Inzamelingsacties op tv voor het WNF, Natuurmonumenten en Greenpeace, en de ramp in Tsjernobyl zijn daar debet aan. De organisaties lijken in hun visies op de milieuproblematiek en oplossingen ervan steeds meer naar elkaar toe te groeien. De houding van de overheid verandert opnieuw ten gunste van de milieubeweging. De verkiezingen in 1989 vormen het hoogtepunt van de belangstelling voor het milieu. De politieke partijen besteden tijdens hun verkiezingscampagnes veel aandacht aan het milieu, maar in de daarop volgende jaren slaat de hoop van de milieubeweging om in teleurstelling over het gevoerde beleid.

Aan het eind van de jaren tachtig blijkt de milieubeweging redelijk geïnstitutionaliseerd te zijn. Dit komt ook naar voren in het soort activiteiten dat ze onderneemt (Van der Heijden 1992). De milieubeweging maakt veel meer gebruik van conventionele strategieën, zoals het aanspannen van juridische procedures en deelname aan commissies en adviesorganen, dan andere sociale bewegingen (tabel 2.1).<sup>9</sup>

Tabel 2.1 Actierepertoire van de milieu- en antikernenergiebeweging in vergelijking met andere sociale bewegingen, 1975-1989 (in procenten)

	milieubeweging	antikernenergiebeweging	andere bewegingen
conventioneel	43	15	23
demonstratief	32	48	44
confrontatief	20	30	24
gewelddadig	5	6	10
<b>totaal aantal acties</b>	<b>86</b>	<b>791</b>	<b>898</b>

Bron: Van der Heijden (1992: 277)

### *De periode 1990-1995*

De periode 1990-1995 wordt opnieuw gekenmerkt door verbreding van strategieën en thema's. De aandacht voor de gevolgen van mestproductie (vermesting, ammoniak-uitstoot), de klimaatverandering en het broeikas-effect neemt toe. De protesten in Nederland richten zich vooral op de zogenoemde 'mega-projecten': de uitbreiding van Schiphol, plannen voor gasboringen in de Waddenzee na het aflopen van het moratorium, de aanleg van de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn en de uitbreiding van de haven in Rotterdam. De plannen van de gemeente Amsterdam om over te gaan tot huizenbouw in het IJ (IJburg) roepen felle protesten op. Milieuorganisaties reageren niet alleen op plannen van de overheid, maar stellen ook zelf plannen op. Voorbeelden zijn Levende rivieren van het WNF, Actieplan Duurzaam Nederland van Milieudefensie (1993) en Groen Hart? Nee, Groene Metropool! van WNF en ANWB (1995), later ook ondertekend door LTO-Nederland. Het WNF, maar ook andere natuurbeschermingsorganisaties leggen zich in deze periode meer toe op de ontwikkeling van nieuwe natuur naast het behoud en de aankoop van bestaande natuurgebieden (Van der Windt 1996).

Begin jaren negentig is de milieubeweging met rond de twee miljoen leden verreweg de grootste sociale beweging van Nederland. Het ledenaantal blijkt in 1995 gegroeid te zijn tot ruim drie miljoen (figuur 2.1). Niet iedere organisatie profiteert echter van de toenemende bezorgdheid over het milieu. Het zijn vooral de natuurbeschermingsorganisaties Natuurmonumenten, het WNF en de Dierenbescherming die hun ledenaantallen zien stijgen. Greenpeace verliest daarentegen in de periode 1990-1994 donateurs. Dit verlies is deels te wijten aan het feit dat de organisatie geen grote wervingscampagnes houdt, deels aan interne problemen. De snelle groei van de organisatie leidt tot conflicten tussen activisten en de zich snel uitbreidende bureaucratie. Door dalende inkomsten in vrijwel alle landen is Greenpeace International (de overkoepelende organisatie van de nationale Greenpeace-kantoren) bovendien gedwongen te bezuinigen, met banenverlies als gevolg. De discussie spitst zich toe op de vraag of de organisatie omgevormd moet worden tot een losse federatie van zelfstandige nationale

organisaties of een sterke internationale koepel moet blijven. Tijdens de jaarvergadering in 1994 wordt besloten tot het laatste en wordt het aantal milieuthema's waarmee de organisatie zich bezighoudt beperkt tot vier. Men kiest eveneens voor een aanvullende nieuwe strategie: voortaan zal Greenpeace directe afspraken gaan maken met diverse maatschappelijke groeperingen, waaronder het bedrijfsleven.<sup>10</sup>

Een aantal andere milieuorganisaties is dan al begonnen met het maken van directe afspraken met diverse maatschappelijke groeperingen (industrie, agrarische organisaties, bedrijfsleven, enz.). De door Milieudefensie gestarte campagne tegen 'gifpiepers' mondt bijvoorbeeld uit in afspraken met landelijke agrarische organisaties om het gebruik van bestrijdingsmiddelen bij de aardappelteelt terug te dringen. Een convenant over het gebruik van niet duurzaam geproduceerd hardhout wordt in 1993 ondertekend door milieuorganisaties (WNF en IUCN-ledencontact), houthandel en vier ministeries. De milieugroeperingen stappen echter uit onvrede met de vooruitgang na enige tijd uit dit convenant. De Novib en Milieudefensie houden een succesvolle campagne Hart voor hout. Projectontwikkelaars, gemeenten, doe-het-zelfzaken en woningbouwverenigingen ondertekenen een intentieverklaring die door beide organisaties is opgesteld (1994). Bij een door Milieudefensie georganiseerde actie tegen bestrijdingsmiddelen in de bloemeteelt vragen verschillende organisaties uit deze sector om overleg met de actiegroep. De samenwerking met de FNV en CNV wordt intensiever. Zo pleiten FNV, CNV, SNM en Milieudefensie samen bij de minister-president voor het ontwikkelen van schone economie (1994). FNV en CNV nemen bovendien de vier criteria voor duurzaamheid over die opgesteld zijn door de SNM.

Behalve met deze nieuwe combinatie van acties met directe afspraken met maatschappelijke groeperingen blijven de organisaties zich ook met de meer bekende actiemiddelen weren tegen milieuverontreiniging. Milieudefensie weet in 1995 voor het eerst sinds de eerste helft van de jaren tachtig weer circa 8.000 mensen te mobiliseren voor een demonstratie tegen de uitbreiding van Schiphol. Ook koopt de organisatie stukken grond op de plek waar de vijfde Schipholbaan moet komen en ontwikkelt men het zogenoemde Bulderbos. Verschillende milieugroepen (SNM, Milieudefensie) brengen rapporten uit over onder andere de toename van geluidshinder en het aantal en de kosten van de arbeidsplaatsen die de uitbreiding van Schiphol zou opleveren.

Greenpeace boekt vanaf 1994 weer ledenwinst en weet de aandacht op zich te vestigen door acties tegen de hervattingen van de walvisvangst door Noorwegen (1994), acties tegen de hervatting van Franse kernproeven op Mururoa en door de Brent Spar-affaire (1995). Vooral deze laatste affaire trekt in Nederland de aandacht. Als blijkt dat men van plan is het olieplatform de Brent Spar te dumpen in zee, gaat Greenpeace tot actie over. De angst bestaat dat er een precedentwerking van uit zal gaan voor de vele andere oude olieplatforms die op korte termijn ontmanteld zullen worden. Met de leus "de zee is geen vuilnisvat" en een rapport waaruit blijkt dat er veel meer olieresten in het platform aanwezig zouden zijn dan wordt verondersteld, bezetten Greenpeace-activisten het olieplatform. Ook de ingang van het hoofdkantoor van Shell (een van de aandeelhouders) wordt geblokkeerd. Uiteindelijk mondt de actie uit in een consumentenboycot van Shell (vooral in Duitsland) die bovendien door Duitse en Nederlandse politici gesteund wordt. Ondanks verwoede pogingen van Shell om het imago op te vijzelen door reclamecampagnes, herroept het bedrijf later toch zijn besluit. Niet veel later blijkt dat de

berekeningen van Greenpeace over de hoeveelheid aanwezige olieresten niet kloppen en dat dumping in zee veel minder milieuvriendelijk is dan algemeen werd aangenomen. Greenpeace biedt haar excuses aan Shell aan, maar de actie tegen de Brent Spar blijft een groot succes voor de milieugroepering. Verschillende landen ondertekenen een akkoord tegen het dumpen van olieplatforms in zee. De angst voor consumentenboycotten blijkt des te meer als twee winkelketens afzien van geplande reclamecampagnes voor Franse producten in verband met de hervattingen van de Franse kernproeven in het Stille-Zuidzeegebied. Greenpeace noch enige andere milieuorganisatie heeft tot een dergelijke boycot van Franse producten opgeroepen.

Bij de natuurbeschermingsorganisaties groeit het aantal leden tot 1995 gestaag. Eind 1996 stabiliseert de aanhang van de milieubeweging zich (*Vroege vogels*, VARA-radio, 22-12-1996). De beweging heeft in totaal ruim 3,3 miljoen aanhangers. Greenpeace en het WNF verliezen ieder rond de 20.000 donateurs, terwijl de steun voor Natuurmonumenten nog wat toeneemt. Behalve met beheer en behoud van natuurgebieden houden zij zich intensiever bezig met de verschillende vormen van verontreiniging. Gesteund door overheidsbeleid (o.a. het Natuurbeleidsplan) probeert Natuurmonumenten de verschillende natuurgebieden met elkaar te verbinden. Het beleid van de natuurbeschermingsgroeperingen verschilt soms wel van elkaar. Zo legt het WNF zich steeds meer toe op het ontwikkelen van nieuwe natuur in onder andere het Groene Hart, terwijl Natuurmonumenten zich voornamelijk richt op het behoud, het herstel en het koppelen van al bestaande natuurgebieden.

Hoewel de milieubeweging in de jaren negentig groter is dan ooit, krijgt zij toch met tegenslagen te maken. Tijdens de verkiezingen van de Tweede Kamer in 1994 wordt het milieu naar de achtergrond verdrongen door andere kwesties. Na vijftien jaar discussie valt in 1995 het besluit over de aanleg van rijksweg 73. Er wordt gekozen voor aanleg op de oostoever van de Maas, volgens de milieubeweging de milieuvriendelijke variant. Na twee overstromingen en dreigende dijkdoorbraken worden de bezwaren van diverse milieugroeperingen tegen dijkverzwaring aan de kant geschoven (1994). Ook de Tweede-Kamerbesluiten over de aanleg van de Betuwelijn (1994) en de uitbreiding van Schiphol (1995) leiden tot grote kritiek van de milieubeweging (zie ook Van der Heijden 1996).

### *2.1.3 Regionale en lokale milieugroeperingen*

In het bovenstaande overzicht van de geschiedenis van de milieubeweging is vooral aandacht besteed aan organisaties die op landelijk niveau opereren. Slechts enkele regionale organisaties en lokale groepen, zoals de acties tegen Progil in Amsterdam, de acties in het Rijnmondgebied en Amelisweerd, zijn in het voorbijgaan genoemd. De talloze groepen die op lokaal en regionaal niveau opereren, maken het vrijwel ondoenlijk een goed beeld te geven van de geschiedenis van de milieubeweging op dit niveau. Veel van de lokale groepen ontstaan als reactie op specifieke problemen of concrete plannen, zoals de aanleg van wegen (zie voor een uitgebreidere beschrijving Huberts 1988). In de jaren zeventig zijn er op het hoogtepunt zo'n 600 milieugroepen op lokaal niveau actief, waarvan velen zich aansluiten bij de provinciale miliefederaties. Voor die tijd is de Contact-Commissie (met als belangrijkste deelnemer Natuurmonumenten) de spreekbuis voor deze groepen. Het grote aantal groepen is een weerspiegeling van de bevoegdheden

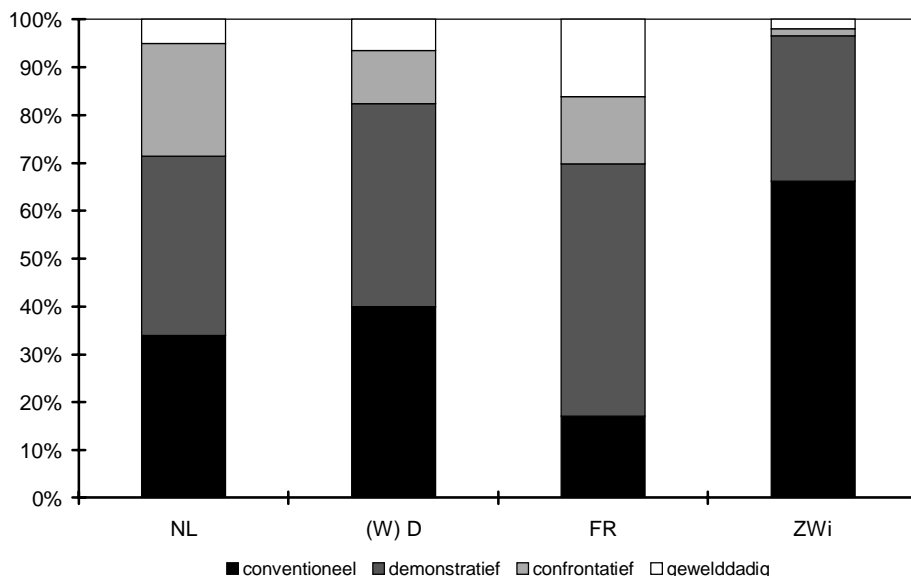
die gemeentelijke overheden ter beschikking staan op planologisch gebied. De gemeenten hebben veel invloed op de aanleg van wegen, afvalverwerking, enzovoort. Aan de andere kant zijn zij ook in staat milieugroepen van hulpmiddelen te voorzien. Zowel financieel als in de vorm van allerlei faciliteiten kunnen gemeentelijke overheden lokale groepen steunen. De milieugroepen kunnen op hun beurt gemeenten terzijde staan met deskundigheid op milieugebied. Het verzet van gemeenten tegen plannen van het rijk is weliswaar niet altijd ingegeven door bezorgdheid over het milieu, maar zij kunnen door hun bevoegdheden belangrijke bondgenoten zijn voor lokale groeperingen. De VN-conferentie *On environment and development* in Rio de Janeiro en de daar opgestelde Lokale Agenda 21 versterken het beeld van de grote bevoegdheden van lokale overheden: in de Lokale Agenda 21 is vastgesteld dat gemeenten samen met maatschappelijke organisaties zouden moeten streven naar duurzame ontwikkeling.

#### *2.1.4 Vergelijking met het buitenland*

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de milieubeweging in vergelijking met andere sociale bewegingen, zoals de vredesbeweging, relatief positief benaderd wordt door overheden (Kriesi et al. 1995; Duyvendak 1996). Deze positieve(re) opstelling wordt verklaard door te wijzen op de aard van het milieu-issues en het feit dat het nergens echt een omstreden beleidsterrein is.<sup>11</sup> Over het algemeen worden milieu- en natuurorganisaties door overheden eerder gezien als deskundig op het gebied en als bondgenoot. In veel landen staat de overheid dan ook relatief open voor de milieubeweging.

In Nederland gaat deze positieve benaderingswijze het verst. Nederlandse milieu- en natuurbeschermingsorganisaties hebben in vergelijking met zusterorganisaties in het buitenland een veel grotere toegang tot de overheid. De SNM en Natuurmonumenten zijn bijvoorbeeld beide in meer dan zestig overleg- en adviescolleges van landelijke en regionale overheden vertegenwoordigd, terwijl het voor milieugroeperingen in het buitenland moeilijker is om dergelijke contacten met overheden te hebben (Van der Heijden 1996; Natuurmonumenten 1996). Ook wat betreft de subsidiëring door de overheid en andere materiële ondersteuning van milieugroeperingen spant Nederland de kroon. Dat wil overigens niet zeggen dat de organisaties in Nederland ook over de grootste budgetten beschikken. In vergelijking met de (West-)Duitse afdelingen van het WNF, Greenpeace en Friends of the Earth en de Duitse zusterorganisatie van Natuurmonumenten (de Naturschutzbund Deutschland) hadden de vier Nederlandse organisaties in 1991 22 miljoen minder te besteden, terwijl ze twee keer zo veel leden hadden in dat jaar (Van der Heijden 1996: 153).

Figuur 2.2 Actierepertoire van de milieubeweging in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland, 1975-1990 (in procenten)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Nederland (n = 227), Duitsland (n = 984), Frankrijk (n = 444) en Zwitserland (n = 616). Zie voor verdere uitleg over dit onderzoek noot 9.

Bron: Van der Heijden 1996 (SCP-bewerking)

De reactie van politiek en staat op milieu-issues is wel afhankelijk van het thema. Beschouwt men kernenergie als een van de terreinen van de milieubeweging, dan werd veel repressiever opgetreden. Maar ook andere milieuthema's kunnen controversieel zijn. Het minst controversiële thema is natuurbescherming (Duyvendak 1996).

De reacties van politiek en staat hebben consequenties voor de strategieën die organisaties kiezen.<sup>12</sup> In het geval van omstreden kwesties zijn organisaties eerder aangewezen op radicale of massale acties, terwijl dit bij issues waarover enige vorm van consensus bestaat, gezien de toegankelijkheid van overheden, niet noodzakelijk is. Ondanks het feit dat milieuorganisaties internationaal gezien positiever worden gewaardeerd dan andere sociale bewegingen, blijken de karakters van de verschillende milieubewegingen uiteen te lopen. Zo verschilt het actierepertoire (zie figuur 2.2). Vergeleken bij bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk is het percentage gewelddadige acties in Nederland relatief klein, terwijl het aantal confrontatieve acties (zoals bezettingen en blokkades) relatief groot is. Zowel in Duitsland als in Nederland houden het percentage conventionele en demonstratieve acties elkaar ongeveer in evenwicht, terwijl het actierepertoire van de Franse milieubeweging overwegend uit demonstratieve methoden bestaat (zie Van der Heijden 1996; Duyvendak 1996).

Niet alleen het actierepertoire verschilt, ook de leden- en donateurs aantallen lopen uiteen. De Nederlandse milieuorganisaties zijn in dit opzicht in vergelijking met andere



West-Europese landen vrij uniek. Alleen in de Scandinavische landen (incl. Finland) zijn de percentages donateurs in 1995 vergelijkbaar hoog (zie tabel 2.2). In Nederland is 22% lid en 26% donateur van een milieuorganisatie, gevolgd door Denemarken (17% resp. 26%) en Zweden (15% en 26%).

Tabel 2.2 Leden, donateurs en participanten van milieuorganisaties in West-Europa, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten, gewogen resultaten)

	lid, donateur	demonstrant	ten minste lid of demonstrant
Nederland	33	5	35
Finland	31	6	33
Zweden	30	7	33
Denemarken	30	5	32
Oostenrijk	23	11	29
(W-)Duitsland	17	13	23
Groot-Brittannië	18	6	21
Ierland	18	7	21
België	15	6	18
Italië	8	9	15
Frankrijk	7	11	14
Griekenland	3	9	11
Spanje	6	7	11
(O-)Duitsland	5	6	10
Portugal	6	6	10

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995)

De grote aanhang in Nederland blijkt ook uit een vergelijkend onderzoek naar ledenaantallen van de Duitse, Franse en Zwitserse afdelingen van Greenpeace, Wereld Natuur Fonds, Friends of the Earth en organisaties vergelijkbaar met Natuurmonumenten. De Nederlandse milieuorganisaties hebben bijvoorbeeld tweemaal zo veel leden als de Duitse zusterorganisaties, terwijl Duitsland vijfmaal meer inwoners heeft (Van der Heijden 1996: 151-157). Daar staat tegenover dat in zowel Nederland als in de Scandinavische landen de steun voor milieu- en natuurbeschermingsorganisaties zich vooral lijkt te beperken tot postgiro-activisme. Het aantal participanten in acties georganiseerd door de milieubeweging ligt in Nederland (5%) en de Scandinavische landen veel lager dan in bijvoorbeeld West-Duitsland (13%), Frankrijk en Oostenrijk (beide 11%) (zie voor vergelijkbare resultaten Becker et al. 1996 en Nas en Dekker 1996). In hoofdstuk 6 zal nog nader worden ingegaan op de verschillen tussen het financieel steunen van milieuorganisaties en het participeren in demonstraties.

## 2.2 Andere organisaties en het milieu

### 2.2.1 De vakbeweging

De vakbeweging werkt al geruime tijd regelmatig samen met milieuorganisaties. Vakbonden zijn onder andere vertegenwoordigd geweest in de Contact-Commissie en bij de oprichting van de provinciale milieufederaties. In de jaren zeventig is de FNV betrokken geweest bij, onder andere, energievraagstukken, ruimtelijke ordening en

milieu. Na de crisis in de jaren tachtig houdt de vakbeweging zich echter alleen nog bezig met ruimtelijke ordening en milieu als de werkgelegenheid ermee gemoeid is. FNV en CNV rekenen het milieu tot hun takenpakket en hebben bovendien formele contacten met zowel Friends of the Earth Nederland (Milieudefensie) en de SNM. Daarnaast hebben de twee vakbonden regelmatig overleg met milieuorganisaties over specifieke onderwerpen, zoals carpoolen of milieumanagement. In 1994 schreven de FNV en CNV samen met milieugroeperingen een brief aan de ministers van Economische Zaken en VROM, waarin ze aandrongen op de integratie van het economische en het milieubeleid. In deze brief benadrukt ze bovendien dat sterk overheidsingrijpen een noodzakelijke voorwaarde is voor het realiseren van een duurzame economie (Hoogbergen en Hordijk 1996).

De FNV, die naar een verzoening tussen milieu en werkgelegenheid streeft, bracht in 1987 samen met het LMO een nota uit, *Investeren in milieu* genaamd. Tijdens het FNV-congres Veelkleurige vooruitzichten in 1993 was het milieu een van de belangrijkste onderwerpen. Industrieel beleid moest gericht zijn op duurzame ontwikkeling en de overheid zou een centrale rol moeten spelen in het streven naar duurzame economische groei.

Op sectoraal niveau bleken en blijken de meningen over het milieubeleid van FNV en de bij haar aangesloten bonden uiteen te lopen. Zo was de FNV een voorstander van het verbod op fosfaten in wasmiddelen, terwijl de Industriebond zich er met het oog op de werkgelegenheid tegen verzette. Tegenwoordig vindt er regelmatig ad hoc overleg plaats tussen verschillende bonden en milieuorganisaties. Binnen iedere bond hebben discussies plaatsgevonden, resulterend in beleidsnotities over het milieu op het specifieke terrein van elke bond. Een voorbeeld van dergelijke activiteiten kan men vinden bij de Bouwbond-FNV. Deze bond heeft samen met onder andere werkgevers, architecten, ontwikkelaars en woningcoöperaties een plan opgesteld en convenants afgesloten om tot een duurzamere manier van bouwen te komen.

De door de FNV nagestreefde integratie van het milieu in het beleid van de bonden verloopt overigens niet altijd even vlekkeloos. Zowel tussen de bonden als binnen de afzonderlijke bonden bestaan meningsverschillen en belangentegenstellingen. Zo streeft de Vervoersbond-FNV de verbetering van het openbaar vervoer na, terwijl dit nadelige gevolgen heeft voor de particuliere sector binnen de bond.

Ook het CNV besteedt aandacht aan milieu-issues in een sociaal-economisch plan voor de periode 1994-1998. In dit beleidsplan streeft het CNV naar een evenwicht tussen groei en milieu en de vakbond steunt overheidsplannen voor ecotaks en bijvoorbeeld de convenantenaanpak. De voorzitter Westerlaken kwam in 1992 bovendien met een voorstel om belastingen op arbeid te verschuiven naar belastingen op vervuilende activiteiten en een beperking van loonstijgingen ten behoeve van investeringen in milieuvriendelijkere productiemethoden (het zogenoemde plan-Westerlaken). Maar ook binnen het CNV bleek de oppositie tegen dit plan te sterk en het verdween in de boekenkast.

Binnen de verschillende bonden is één persoon verantwoordelijk voor milieuzaken. De meeste bonden hebben, na interne discussie, een beleidsstuk gemaakt over het milieu binnen de eigen sector. Ze sluiten convenants op voornamelijk lokaal en nationaal

niveau, doen onderzoek naar het milieu gerelateerd aan werkomstandigheden, publiceren papers om de betrokkenheid van de leden te vergroten en geven cursussen en trainingen. De beleidsdoeleinden op het gebied van het milieu worden vooral gerealiseerd binnen de collectieve arbeidsovereenkomsten.

### 2.2.2 *Werkgeversorganisaties*

De houding van werkgevers ten aanzien van het milieu is langzaam veranderd van verzet gedurende de jaren zeventig in een meer coöperatieve opstelling aan het eind van de jaren tachtig (Hoogbergen en Hordijk 1996). Tot die tijd was het bedrijfsleven de grote tegenstander van de milieuorganisaties (Van Noort 1988; Cramer 1989). De meeste bedrijven zijn aangesloten bij het VNO en het NCW. Hoewel VNO en NCW pas recentelijk fuseerden, bestaat de formele samenwerking tussen beide organisaties al lang. Sinds 1967 hebben zij samen een adviesbureau voor milieuzaken, het Bureau voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (BMRO). Dit bureau treedt zelfstandig op en heeft contacten met de overheid over de uitvoering en voorbereiding van milieubeleid. Het BMRO houdt zich vooral bezig met algemene milieuvraagstukken. Het bureau coördineert en informeert de aangesloten ondernemingen en regionale besturen. Specifieke milieuvraagstukken worden per branche of bedrijfstak behandeld in het kader van het doelgroepenbeleid. Verschillende stuurgroepen binnen de organisatie houden zich bezig met bodem-, lucht-, watervervuiling, afval en ruimtelijke ordening en stellen werkgroepen in die het gezamenlijke standpunt bepalen. De belangrijkste activiteiten van het BMRO zijn lobby bij en consultatie van de regering en werknemersorganisaties. Daarnaast wordt wekelijks het blad *Milieunieuws voor bedrijven* verspreid.

De omslag in de opstelling ten aanzien van het milieu vond vooral plaats in het kader van de Nationale Milieubeleidsplannen. Het daarin geformuleerde beleid voor doelgroepen, waarvan de industrie er een is, vraagt om nauwe samenwerking tussen industrie en overheid. VNO-NCW ziet zelf drie taken voor de industrie weggelegd. Ten eerste het in overleg met de overheid (in de vorm van convenants) proberen te halen van bepaalde doelstellingen. Ten tweede het opzetten van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, en ten derde het saneren van vervuilde bedrijfsterreinen (VNO-NCW 1995).

Sinds 1985, maar vooral begin jaren negentig hebben de verschillende brancheverenigingen vele convenants en intentieverklaringen afgesloten.<sup>13</sup> Enkele voorbeelden zijn het convenant over CFK-reductie uit 1988, ondertekend door VROM en de Nederlandse Aerosol Vereniging, het Verpakkingsconvenant (1991), ondertekend door VROM en de Stichting Verpakkingen en Milieu, en een convenant voor tropisch hardhout uit 1993, ondertekend door drie ministeries, de FNV, de houthandel en houtfabrikanten. In 1995 en 1996 werden er onder meer convenants afgesloten door de papier- en kartonindustrie en de textiel- en tapijtindustrie (RIVM 1996).

De milieukosten van de industrie zijn in tien jaar tijd ongeveer verdubbeld naar 2,4 miljard (RIVM 1996). VNO-NCW geeft zelf aan dat eigenbelang en maatschappelijke verantwoordelijkheid ten grondslag liggen aan haar coöperatieve houding (VNO-NCW 1995).

### 2.2.3 Agrarische organisaties

De water-, lucht- en bodemverontreiniging die de agrarische sector veroorzaakt, maakt dat deze in de loop van de jaren tachtig steeds vaker gezien wordt als een van de belangrijkste vervuilers. Het zijn vooral de mestproductie en het relatief hoge gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen die als de belangrijkste problemen van de agrarische sector worden aangemerkt (Stolwijk 1992; RIVM 1995). Andere problemen zijn de verdroging als gevolg van beregening van gewassen, en het energieverbruik in de glastuinbouw. Vergeleken met andere West-Europese landen is het pesticidengebruik in Nederland erg hoog, terwijl de groei van biologisch geteelde producten achterblijft. Sinds 1984, toen men begon met het ontwikkelen van het mestbeleid, zijn de normen voor bijvoorbeeld het nitraat- en fosfaatgehalte steeds bijgesteld en verscherpt. In 1995 werd de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (IN) aangenomen door de Tweede Kamer. Hoewel de normen daarin weer werden aangescherpt, werd het tijdstip waarop de normen gehaald moesten worden verschoven van 2000 (volgens het NMP) naar 2008 en 2010 (RIVM 1996). Hoewel er al veel langer sprake was van beleid op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen, werd in 1991 begonnen met het Meerjarenplan gewasbescherming (MJP-convenant), waarin de afname van het gebruik en de verminderde verspreiding naar water, lucht en bodem centraal staan. Per sector werden werkplannen opgesteld waarin de aanpak van het probleem werd uitgewerkt. Tot slot dient hier nog het in 1990 aangenomen Natuurbeleidsplan te worden genoemd. In dit plan is onder andere vastgesteld dat door aankoop, beheer en herstel van natuurgebieden de zogenoemde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gerealiseerd zal worden. Voor de EHS is het onder meer noodzakelijk grond aan te kopen waarop boerenbedrijven gevestigd zijn of de bedrijfsvoering aan te passen zodat er rekening gehouden wordt met de natuur (LNV 1995).<sup>14</sup>

De agrarische organisaties hebben relatief laat en over het algemeen afwijzend gereageerd op milieubeleid en -problemen.<sup>15</sup> De 'hete herfst' van 1995 kan als voorbeeld dienen voor het protest uit de agrarische sector. In dat jaar werd de eerdergenoemde nota IN goedgekeurd en brandde het protest tegen het mestbeleid los. De pas opgerichte federatie LTO-Nederland kwam samen met de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) volop in het nieuws naar aanleiding van de protesten tegen het voorgenoemde mestbeleid en de mineralenboekhouding.<sup>16</sup> De actiecomités Wij zijn het zat en Wij willen toekomst van het LTO en Wij zullen doorgaan van het NVV, organiseerden demonstraties in onder andere Den Haag, en enkele bestuursleden van de Zuid- en Noord-Hollandse regionale afdelingen van LTO reden demonstratief illegaal mest uit. In december van dat jaar blokkeerde de achterban van verschillende actiecomités met tractoren overal in het land snelwegen. Bovendien werd besloten tot een boycot van de mestboekhouding. Uiteindelijk verstomde het protest en kwam LTO zelfs met een voorstel het mestbeleid versneld uit te voeren door het aantal varkensfokkerijen in te krimpen.<sup>17</sup>

Naast landelijke belangenorganisaties bestaan er regionale samenwerkingsverbanden van agrariërs die het beheer van milieu, natuur en landschap als onderdeel van het bedrijf zien. Deze milieuoöperaties werken soms wel, soms niet samen met milieu- en natuurbeschermingsorganisaties. Enkele voorbeelden zijn het project Buitengebied

Winterswijk, het Samenwerkingsverband Waterland en Milieucoöperatie De Peel (Aarts en Van Woerkom 1995 en 1996). Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) ziet deze coöperaties als instrument ter realisering van natuur- en milieubeleid op boerenbedrijven en nodigde een aantal van hen uit een plan van aanpak te schrijven voor de integratie van productieproces, natuur en landschapsbeheer. LNV ziet in deze coöperaties een experiment om tot een nieuwe bestuurlijke aanpak te komen (zie over deze benadering ook § 1.1.2). De bestuursleden van de regionale samenwerkingsverbanden kunnen als voorhoede gezien worden.

Landbouworganisaties, waterschappen en milieuorganisaties hebben zo nu en dan coalities gevormd als hun belangen overeenstemden. Zo keerden verschillende agrarische organisaties zich in de jaren zeventig regelmatig samen met lokale milieu- en bewonersgroepen tegen de aanleg van snelwegen (Huberts 1988) en recentelijker tegen de aanleg van de hogesnelheidstrein door het Groene Hart. Ook ondertekende het LTO het manifest van WNF en ANWB 'Groene Hart? Nee, Groene Metropool!'. Over het algemeen zijn dergelijke coalities echter eerder uitzondering dan regel. Wel besteedt LTO-Nederland regelmatig onderzoek uit aan het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM). Het CLM onderzoekt bij dit soort opdrachten of het mogelijk is om te komen tot een grotere energie-efficiëntie in de glastuinbouw of tot een daling van de mestproductie.

#### *2.2.4 Andere sectoren*

Niet alleen organisaties uit sectoren die direct geconfronteerd worden met milieu-maatregelen houden zich bezig met dit thema. De relatie tussen ANWB en natuur-beschermingsorganisaties stamt al van voor de Tweede Wereldoorlog. Zo was de ANWB betrokken bij de oprichting van Natuurmonumenten en de Contact-Commissie. Na deze aanvankelijk nauwe betrokkenheid bekoelden de relaties met milieu- en natuurbeschermingsorganisaties echter (Van Noort 1988). Maar zelfs in die periode werd soms samengewerkt, zoals in het adviesorgaan Commissie van overleg voor de wegen, waarbij de ANWB overleg pleegde met SNM en regelmatig dezelfde oplossing koos als de milieuorganisaties (Huberts 1988). De ANWB zet zich vooral in voor het milieu in de vorm van belangenbehartiging van de recreant. Artikel 3 van de statuten luidt: "Bij het behartigen van deze belangen zal [de ANWB] zich waar nodig mede inspannen voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, alsmede van landschappelijke en cultuurhistorische waarden." (ANWB 1996a). De organisatie streeft dus vooral naar het bereikbaar en toegankelijk maken en houden van recreatiegebieden en zet zich bijvoorbeeld in voor de (zwem)waterkwaliteit en het behoud van wandelgebieden (ANWB 1996b). Het samenwerkingsverband tussen ANWB en WNF dient dan ook in het licht gezien te worden van recreatie. Beide groepen vonden elkaar in het streven naar nieuwe natuur die toegankelijk is voor recreanten.

Naast de industrie en de agrarische sector vormen de consumenten een doelgroep binnen het milieubeleid. De Consumentenbond is met 663.000 leden de grootste organisatie die de belangen van consumenten behartigt. Het milieu is bij deze organisatie een van de dertien aandachtsgebieden, maar heeft geen prioriteit (Consumentenbond 1995 en 1996). De activiteiten op het gebied van het milieu bestaan onder meer uit onderzoek naar milieuaspecten (verpakkingen, afval, energieverbruik, duurzame consumptie) van

verschillende producten. De aandacht die de bond aan het milieu besteedt, komt vooral tot uiting in publicaties. In de *Consumentengids* worden elke maand diverse producten getest en enkele daarvan krijgen het predikaat 'beste koop'. Bij deze tests wordt rekening gehouden met schadelijke stoffen en de energiezuinigheid van apparaten. Een product dat bijvoorbeeld cadmium bevat, kan het predikaat 'beste koop' niet krijgen. Tegenwoordig wordt bij elke test ook een milieuvriendelijk(er) alternatief getoetst. Veel van deze milieutests worden gebruikt om pressie uit te oefenen op fabrikanten om tot milieuvriendelijkere alternatieven te komen.

Naast deze reguliere publicaties en het testen van producten heeft de Consumentenbond twee keer een persoonlijke test voor milieuvriendelijkheid uitgebracht, waarin leden door het beantwoorden van vragen kunnen zien hoe milieuvriendelijk of -onvriendelijk hun consumptiepatroon is.<sup>18</sup> Ook in de samen met de Novib uitgebrachte *Wereldgids voor consumenten* uit 1994 wordt aandacht besteed aan het milieu. De bond verstrekt niet alleen informatie aan leden, maar heeft ook zitting in verschillende commissies, waaronder de Bestrijdingsmiddelencommissie en de Stichting Milieukeur, en is betrokken bij doelgroepenoverleg van VROM.

Naast de Consumentenbond is de 2.000 leden tellende Alternatieve Konsumenten Bond (AKB) actief. De doelstelling van de in 1982 opgerichte AKB is veel meer toegesneden op het milieu: de bond streeft mens-, milieu- en diervriendelijke productie- en consumptiepatronen na. Net als de Consumentenbond is de AKB betrokken bij Stichting Milieukeur en voert hij regelmatig overleg met overheden en producenten.

De Novib heeft als doelstelling het streven naar duurzame ontwikkeling en een van haar aandachtsvelden daarbinnen is het milieu. In 1994 ondersteunde de organisatie circa 80 milieuorganisaties uit de hele wereld die vaak op lokaal niveau actief zijn. Veelal gebeurt dat op initiatief van zogenoemde 'partners' uit ontwikkelingslanden, waar de aandacht voor milieuproblemen groeiende is. De organisatie is echter niet alleen internationaal actief: ook in Nederland probeert de Novib belangstelling te kweken voor duurzame ontwikkeling via het ledenblad en andere publicaties (zie hiervoor), lezingen en verschillende campagnes. Er bestaat eveneens samenwerking met milieuorganisaties in Nederland. Samen met Milieudefensie werd de campagne Hart voor hout gestart, met het doel de import van tropisch hardhout te laten dalen. Bouwondernemingen en gemeenten hebben in het kader van deze campagne besloten alleen nog duurzaam geproduceerd hardhout te importeren. In samenwerking met milieu-, derdewereld- en vredesorganisaties organiseerde de Novib in 1994 de Nieuwe-wereldcampagne om het nieuwe kabinet te stimuleren meer te investeren in ontwikkelingssamenwerking gericht op onder meer milieubehoud (Novib 1995).

Ook binnen de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen (NBvP, circa 70.000 leden) bestaat sinds enige tijd belangstelling voor duurzame ontwikkeling. De VN-conferentie in Rio de Janeiro (1992) werd de start van een twee jaar durende campagne Kritisch consumeren, duurzaam produceren (NBvP 1995). In het kader van deze campagne organiseerde de NBvP cursussen over verpakkingen, voeding, energie, textiel en de Noord-Zuid-relatie. Zo werden er op lokaal niveau eco-teams opgezet waarin zowel consument- als producentleden zitting hadden. De eco-teams probeerden onder meer het energie- en watergebruik van de leden te laten dalen. Een andere actie binnen de

campagne was Winkelwijfs, waarbij vrouwen langs lokale supermarkten gingen met een vragenlijst over de verkrijgbaarheid van eco-producten, scharrelvlees, enzovoort. In 1995 is de bond opnieuw gestart met een campagne over duurzaamheid, ditmaal in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen. Eerlijk duurt het langst kent een gelijke opzet als de vorige campagne. De nieuwe campagne stelt de thema's duurzaam voedsel en kleding aan de orde, maar probeert ook in het kader van de Lokale Agenda 21 meer initiatief te nemen voor en aan te sluiten bij activiteiten op gemeentelijk niveau. Ook de SNM en de AKB werken mee aan deze campagne.

De Werkgroep Kerk en Milieu van de Raad van Kerken werd in 1987 opgericht. De Werkgroep probeert aan de hand van de broeikasproblematiek het milieubewustzijn binnen de kerken en hun achterban te bevorderen (Werkgroep Kerk en Milieu 1996a en 1996b). Juist binnen kerken zou de boodschap van een 'economie van het genoeg' ingang moeten vinden, omdat zij benadrukken dat er meer is dan alleen materiële welvaart, aldus de werkgroep (1996b: 16). De werkgroep organiseert onder meer werkdagen, schrijft nota's over verschillende thema's en brengt het blad *Kerk en Milieu* uit. Verder functioneert de werkgroep vooral als overlegplatform en ondersteuning voor (semi-)kerkelijke groepen die (lokaal) actief zijn op het terrein van het milieu. Over het hele land verspreid zijn zo'n 35 milieuvorlichters actief op wie gemeenten en parochies een beroep kunnen doen. Ook aan de milieuzorg binnen de kerkelijke organisaties wordt aandacht besteed. Kerk en Milieu werkt daarnaast samen met verschillende milieuorganisaties, zoals SNM, Milieudefensie en Aksie Strohalm, en zit in het Platform Duurzame Ontwikkeling (PDO, de latere NCDO). Naast de werkgroep Kerk en Milieu bestaan er binnen de Raad van Kerken ook nog de werkgroepen Kerk en Dier en Kerken en Landbouw die op het gebied van het milieu actief zijn.

### **2.3 Organisaties in de publieke opinie**

Maatschappelijke organisaties zijn in verschillende mate actief op het gebied van het milieu. Sommige organisaties houden zich ermee bezig omdat milieumaatregelen direct de belangen van hun leden raken (zoals agrarische, werkgevers- en werknemersorganisaties), andere omdat zij een speciale taak voor zichzelf weggelegd zien (Raad van Kerken) en weer andere om hun achterban meer milieubewust te maken (zoals de NBvP). Ziet het Nederlandse publiek een rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties bij het oplossen van milieuproblemen? In tabel 2.3 staan de resultaten voor de vraag in hoeverre Nederlanders denken dat een aantal maatschappelijke organisaties en instellingen helpt zoeken naar een oplossing voor milieuproblemen.<sup>19</sup>

De overheid en de Consumentenbond zijn de enige instanties waarvan een meerderheid in 1990 vindt dat zij veel dan wel tamelijk veel bijdragen aan oplossingen. 40% respectievelijk 38% vindt dat de ANWB en bonden van boeren en tuinders een bijdrage leveren. Van de kerken, de vakbeweging en werkgeversbonden verwachten maar heel weinig Nederlanders dat zij iets aan milieuproblemen doen.<sup>20</sup>

Tabel 2.3 Gepercipieerde bijdragen van maatschappelijke organisaties en instellingen aan de oplossing van milieuproblemen, personen van 18 jaar en ouder, 1990 (horizontaal geperceenteerd)

	heel veel	tamelijk veel	tamelijk weinig	niet of nauwelijks	(n = 100%)
overheid	19	45	32	4	(920)
Consumentenbond	12	51	26	11	(886)
ANWB	8	32	39	21	(966)
bonden van boeren en tuinders	8	30	42	19	(850)
oliemaatschappijen (Shell, Esso e.d.)	7	22	30	41	(877)
Bovag	5	26	40	30	(783)
spoorwegen	5	26	38	30	(811)
werkgeversbonden	3	14	41	42	(812)
vakbeweging	2	19	43	35	(814)
kerken	1	12	32	55	(828)

Bron: NSS (MDI'90, week 19) gewogen resultaten (SCP-bewerking)

Tabel 2.4 Oordeel over de oplossingsgerichtheid en activiteit van verschillende maatschappelijke organisaties en ministeries voor verschillende vormen van vervuiling, personen van 18 jaar en ouder, 1990 (in procenten)<sup>a</sup>

	kwaliteit recreatiewater	natuurbehoud	watervervuiling watersporters	milieuverontreiniging auto's
helpt oplossing zoeken				
ministerie van V&W	71	26	75	82
Staatsbosbeheer	33	82	10	11
ANWB	13	16	33	59
VROM	68	59	45	56
SNM	76	74	55	41
Milieudefensie	41	46	30	32
Consumentenbond	15	12	13	22
(n)	(901)	(903)	(840)	(896)
is het meest actief				
ministerie van V&W	23	3	41	51
Staatsbosbeheer	5	40	1	0
ANWB	4	2	12	12
VROM	23	14	12	20
SNM	35	32	26	11
Milieudefensie	10	9	6	5
Consumentenbond	2	1	3	1
(n)	(801)	(790)	(737)	(813)

<sup>a</sup> De instellingen en organisaties zijn de respondenten voorgelegd met de vraag welke volgens hun indruk helpen bij het zoeken naar oplossingen voor vier afzonderlijke problemen en welke het meest actief zijn op dat terrein. De milieuproblemen waren: de slechte kwaliteit van het recreatiewater, de aantasting van natuur, watervervuiling door watersporters, en verontreiniging van het milieu door autoverkeer.

Bron: NSS (MDI'90, week 19) gewogen resultaten (SCP-bewerking)



Tabel 2.5 Betrouwbaarheid van informatiebronnen voor de milieuproblematiek, personen van 18 jaar en ouder, 1992 (in procenten)<sup>a</sup>

	eerste plaats	tweede plaats	derde plaats	vierde plaats	vijfde plaats
milieubeweging	41	23	19	12	5
consumentenorganisaties	27	33	22	14	5
overheid	17	19	19	34	11
media	14	20	31	19	16
bedrijven	2	6	9	21	63

<sup>a</sup> Rangordeningen: percentages van 928 respondenten met een geldige ordening van alle vijf informatiebronnen.

Bron: NSS (MDI'92, week 6) gewogen resultaten (SCP-bewerking)

Voor een aantal instellingen en organisaties is eveneens gevraagd of en hoe actief zij zijn in het zoeken naar oplossingen voor vier specifieke problemen (tabel 2.4). Een meerderheid denkt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zoekt naar oplossingen voor drie van de vier problemen, maar is iets minder positief als het de inzet van het ministerie betreft. Staatsbosbeheer speelt vooral een rol in het behoud van natuur, terwijl daar voor de Consumentenbond geen rol van betekenis lijkt weggelegd. Van de twee milieuorganisaties acht men de Stichting Natuur en Milieu het meest actief. Een meerderheid vindt ook dat deze organisatie helpt zoeken naar oplossingen voor milieuproblemen, op milieuverontreiniging door auto's na.

In tabel 2.5 staan rangordeningen van informatiebronnen op het gebied van het milieu naar de mate van betrouwbaarheid. De informatie van de milieubeweging wordt het meest betrouwbaar geacht, die van de bedrijven het minst. De informatie die de Consumentenbond verstrekt, wordt eveneens betrouwbaar geacht (zie voor een internationale vergelijking hoofdstuk 6).

## 2.4 Samenvatting en conclusies

Het overzicht van de geschiedenis van de natuur- en milieubeweging laat zien hoe haar oriëntatie, haar aandacht voor verschillende thema's en activiteiten zich heeft ontwikkeld. Tot aan de Tweede Wereldoorlog waren natuurstudie, aankoop en beheer van natuurreservaten de belangrijkste activiteiten van de natuurbeschermingsbeweging. Deze natuur- en landschapsorganisaties waren elitair van karakter en apolitek. Ze richtten zich, met andere woorden, vrijwel niet op de mobilisatie van de publieke opinie of direct op het overheidsbeleid. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog bestond weinig belangstelling voor natuurbescherming en kregen de wederopbouw en economische groei prioriteit.

Vanaf de jaren zestig groeide het milieubesef, onder andere omdat men overal in Nederland overlast ondervond van de snelle industrialisatie. Het verzet tegen de hinder veroorzaakt door bedrijven nam daarom toe. Hoewel ook binnen de traditionele natuurbeschermingsorganisaties de bezorgdheid over milieuverontreiniging toenam, bleven zij zich beperken tot natuurbehoud en -bescherming. Pas in een veel later stadium werden deze organisaties actief op het terrein van milieuverontreiniging en raakten zij onder meer betrokken bij de oprichting van nieuwe op milieu gerichte groepen. De meeste organisaties uit de periode 1960-1970 ontstonden als reactie op specifieke en

concrete milieuproblemen. Behoudens de andere thema's die deze organisaties aansneden, leken zij in organisatorisch en strategisch opzicht nog veel op traditionele natuurbeschermingsorganisaties. De oprichting was vaak het initiatief van mensen met gevestigde posities in de maatschappij (politici, wetenschappers, enz.), de activiteiten beperkten zich meestal nog tot de bescherming van natuurgebieden en waren vooral gericht op overleg met de overheid.

De eerste helft van de jaren zeventig was de bloeiperiode van de milieubeweging. Naar schatting ontstonden in die periode 600 à 700 nieuwe actiegroepen die vooral op lokaal niveau actief waren. Sommige organisaties werden opgericht uit onvrede over het apolitieke karakter van de meer traditionele organisaties. Natuurbeschermings-, educatieve en actiegroepen waren ieder op andere terreinen actief. De natuurbeschermings- en educatieve organisaties bleven buiten het protest tegen milieuvervuiling en werkten nauw samen. Tussen hen en de (nieuwere) actiegroepen bestond nauwelijks contact. Deze tijd werd gekenmerkt door het uiteengroeien van de diverse groepen, door hergroepering en verschuiving van doeleinden. Naast thema's als bodem- en waterverontreiniging (de gifschandalen), dierenbescherming en voeding, nam kernenergie in de jaren 1975-1980 een belangrijke plaats in. Terwijl vooral de antikernenergiebeweging politiseerde, maakten andere delen van de beweging een fase van institutionalisering door. De komst van een nieuwe generatie activisten betekende voor tal van organisaties eveneens het ontstaan van discussies over de wijze waarop de activiteiten moesten worden voortgezet. Deze discussies leidden in sommige gevallen tot afsplitsingen, in andere tot wijziging van de oriëntatie. In deze tijd werden er tal van samenwerkings- en overlegorganen in het leven geroepen, zoals het LMO en het LEK. De samenwerking tussen verschillende milieuorganisaties is overigens tamelijk uniek voor Nederland: elders zien organisaties elkaar veel meer als directe concurrenten.

De economische teruggang en de stijgende werkloosheid in de jaren tachtig verdrongen het milieu uit de aandacht. De periode 1980-1988 werd gekenmerkt door veranderende actievormen, verschuiving van thema's, interne reorganisaties en intensievere samenwerking tussen de verschillende organisaties. Het bleek steeds moeilijker om voor betogingen genoeg mensen op de been te krijgen. Mede door de teruglopende participatie zochten de organisaties steeds meer toenadering tot de overheid. Ook de interne organisatie werd onder de loep genomen en langzaam professionaliseerden veel van de groeperingen. De ver doorgevoerde democratisering werd teruggedraaid: veel organisaties werden hiërarchischer en centraler gestructureerd. Ook groeide het besef dat veel milieuproblemen mondiaal van aard zijn en alleen in internationaal verband opgelost kunnen worden.

De relatie tussen educatieve en meer op actie gerichte organisaties veranderde eveneens in de loop van de jaren tachtig. Terwijl de educatieve instellingen milieuverontreiniging tot hun werkterrein gingen rekenen, werd milieu-educatie een vast onderdeel van de activiteiten van de meeste grote landelijke organisaties.

Vanaf 1986 groeide het ledental van de milieubeweging weer. De houding van de overheid veranderde opnieuw ten gunste van de milieubeweging. De verkiezingen in 1989 vormden het hoogtepunt van de belangstelling voor het milieu.

In de periode 1990-1995 verbreedden de organisaties opnieuw hun strategieën en

thema's. Begin jaren negentig was de milieubeweging met rond de twee miljoen leden verreweg de grootste sociale beweging van Nederland. Het ledenaantal bleek in 1996 gegroeid tot ruim drie miljoen. Niet iedere organisatie profiteerde echter van de toegenomen bezorgdheid over het milieu: vooral de natuurbeschermingsorganisaties Natuurmonumenten, het WNF en de Dierenbescherming zagen hun ledenaantallen stijgen.

Naast de nieuwe combinatie van acties met directe afspraken met maatschappelijke groeperingen bleven de organisaties zich ook met de meer bekende actie- en lobbymiddelen weren tegen milieuverontreiniging. Milieudefensie kreeg in 1995 voor het eerst sinds de eerste helft van de jaren tachtig weer circa 8.000 mensen op de been voor een demonstratie tegen de uitbreiding van Schiphol.

Hoewel de milieubeweging in de jaren negentig groter is dan ooit, kreeg zij toch met tegenslagen te maken. Tijdens de verkiezingen van de Tweede Kamer in 1994 werd het milieu naar de achtergrond verdrongen door andere kwesties. Na twee overstromingen en dreigende dijkdoorbraken werden de bezwaren van diverse milieugroeperingen tegen dijkverzwaring aan de kant geschoven (1994). Ook de Tweede-Kamerbesluiten over de aanleg van de Betuwelijn (1994) en de uitbreiding van Schiphol (1995) leidden tot grote kritiek van de milieubeweging.

De milieubeweging wordt in vergelijking met andere sociale bewegingen, zoals de vredesbeweging, relatief positief benaderd door overheden in heel West-Europa. Deze positieve(re) opstelling wordt verklaard door te wijzen op de aard van het milieu-issues, dat nergens echt een omstreden beleidsterrein is. Over het algemeen worden milieu- en natuurorganisaties eerder gezien als deskundigen en als bondgenoten. In Nederland gaat deze positieve benaderingswijze het verst. De karakters van de milieubewegingen blijken te verschillen per land. Het actierepertoire van de Nederlandse milieubeweging bestaat uit conventionele en demonstratieve methoden.

Behalve de natuur- en milieubeweging houden ook andere maatschappelijke organisaties zich bezig met milieuthema's. Sommige van hen werken van oudsher soms samen met milieuorganisaties (FNV, ANWB). Andere organisaties (werkgevers- en agrarische organisaties) stelden zich in eerste instantie afwijzend op, maar veranderden hun houding en werden wat coöperatiever. De omslag in hun opstelling vond vooral plaats in het kader van de Nationale Milieubeleidsplannen. Het daarin geformuleerde doelgroepenbeleid vraagt om nauwe samenwerking tussen de overheid en de industriële en agrarische sector.

Naast belangenorganisaties die min of meer gedwongen door hun omgeving actief zijn op milieugebied, hebben ook andere maatschappelijke organisaties het milieu tot onderdeel van hun activiteiten gemaakt. Samenwerking met milieuorganisaties, campagnes, het verstrekken van milieu-informatie en het organiseren van milieucursussen voor leden zijn slechts een greep uit het scala van activiteiten. Het feit dat ook organisaties met geheel andere doelstellingen zich bezighouden met de milieuproblematiek is op zich al een bewijs dat het belang van een schoon milieu algemeen geaccepteerd is in Nederland.

Ook de Nederlandse bevolking blijkt maatschappelijke organisaties een rol toe te kennen.

Hoewel men wel vindt dat onder andere het ministerie van VROM helpt naar het zoeken van oplossingen voor milieuproblemen, vindt men over het algemeen dat milieuroorganisaties dit actiever doen. Men vertrouwt vooral de milieu-informatie van milieu- en consumentenorganisaties.

## Noten

- 1 De samenwerking binnen het LMO vlot minder en het overlegorgaan werd uiteindelijk opgevolgd door de Strategische BeleidsAfstemming (SBA).
- 2 De Romantiek is in Duitsland veel conservatiever dan in andere landen. Verschillende organisaties houden zich niet alleen bezig met natuurbescherming, maar ook met de bescherming van de eigen culturele traditie. De Wandervogel worden opgevolgd door de meer op politiek gerichte Bündnische Jugend die in de loop van de tijd joodse jongeren weert: de eerste stap op weg naar de Hitler Jugend.
- 3 De vereniging staat bekend als erg voorzichtig. Zij wil haar doelstellingen bereiken zonder de belangen van de landbouw en het bedrijfsleven te schaden.
- 4 Deze verschillende poten van de milieubeweging worden ook wel aangeduid met 'groene' en 'grijze' milieuroorganisaties (natuurbescherming versus actie).
- 5 Later komen onder andere de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee (tot 1983), Stichting Kritisch Faunabeheer, Stichting Kritisch Bosbeheer, de KNNV, de NJN en het IVN erbij.
- 6 Milieudefensie weigerde mee te doen met de Actie Natuur, waarmee natuurbeschermingsorganisaties, zoals Natuurmonumenten, instellingen en bedrijven, zoals de ABN en Philips, probeerden 40 miljoen voor natuurbescherming te verzamelen. Er werden onder andere puzzelacties en concerten georganiseerd en er werden prijzen uitgelooft, zoals wasmachines en waardebonnen voor benzine. Milieudefensie had ideologische bezwaren tegen deze actie (zie Tellegen 1978; Hertz 1993).
- 7 Ook de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl droeg weinig bij aan het versterken van de antikernenergiebeweging. De laatste demonstratie werd in 1988 gehouden tegen de plannen om kernafval op te slaan in zoutkoepels. Er waren 2.000 demonstranten aanwezig, tegen 25.000 in 1979 (Van Noort 1988).
- 8 In 1981 wordt bovendien het Landelijk Steunpunt Natuur- en Milieu-educatie opgericht.
- 9 De gegevens in de tabel zijn gebaseerd op een krantenonderzoek over een periode van vijftien jaar. De protestactiviteiten van de vredes-, milieu-, solidariteits-, kraak-, homo-, vrouwen- en burgerrechtenbewegingen zijn daarbij onderverdeeld in vier verschillende categorieën. Ten eerste conventionele strategieën bestaande uit onder andere juridische procedures, lobbyen, deelname aan adviescommissies, enzovoort. De andere drie zijn demonstratieve (o.a. handtekeningenacties, demonstraties, brievenacties), confrontatieve (boycot, hongerstaking, blokkades, enz.) en gewelddadige (vernieling, sabotage) strategieën. Voor een exacte beschrijving van dit onderzoek zie Duyvendak et al. (1992) en Kriesi et al. (1995).
- 10 Dit besluit is opvallend. De vorige directeur van Greenpeace International werd ontslagen omdat hij onder andere een nauwere samenwerking met het bedrijfsleven voorstond (*de Volkskrant*, 3-11-1994).
- 11 Kriesi et al. (1995) maken een onderscheid tussen issues aan de hand van de reacties van de overheid. Zogenoemde *high profile*-issues zijn issues die de staatsbelangen en -taken wezenlijk raken (zie ook Duyvendak 1996), terwijl *low profile*-issues weinig omstreden zijn. Over het algemeen kan het milieu gezien worden als een *low profile*-issue. Een andere vergelijkbare onderverdeling is die van *valence*- en *position*-issues.
- 12 Uit onderzoek naar sociale bewegingen in vier landen (Kriesi et al. 1995; Duyvendak 1996) blijkt dat de overheden in Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en Nederland minder vaak repressief optreden tegen acties die georganiseerd zijn door natuurbeschermingsorganisaties, zelfs als deze gewelddadig of confrontatief zijn, dan bijvoorbeeld tegen acties georganiseerd door antikernenergiegroepen. De conclusie lijkt dan ook geoorloofd dat de reactie op acties niet alleen het gevolg is van de gebruikte actiemethoden, maar eveneens van de aard van het doel (is het *low of high profile*? zie noot 11).
- 13 Zie voor een uitgebreid overzicht van convenants en intentieverklaringen VNO-NCW (1995).
- 14 In 1995 zijn de milieukosten voor de agrarische sector geraamd op circa 750 miljoen gulden (RIVM 1996).
- 15 De belangrijkste belangenbehartigingsorganisatie, het Landbouwschap, werd in 1995 geconfronteerd met de oprichting van de federatie Land- en Tuinbouw Nederland (LTO-Nederland). Met de oprichting van deze federatie werd de samenwerking tussen de Katholieke Nederlandse Boeren- en TuindersBond (KNBTB), het liberale Koninklijke Nederlandse Landbouw-Comité (KNLC) en de protestant-christelijke Nederlands Christelijke Boeren- en TuindersBond (NCBTB) een feit. In het LTO participeren alle, nieuw gevormde, land- en tuinbouworganisaties. In de loop van 1995 werd het Landbouwschap opgeheven.
- 16 In september 1995 ontvreemden enkele agrariërs dossiers uit het Bureau Mestheffing. Hoewel LTO-Nederland de actie op het randje vond, nam de organisatie er geen afstand van en brak naar aanleiding van de arrestaties van de daders een storm van protest los (*de Volkskrant*, 16-9-1995; 27-9-1995)

- 17 LTO-Nederland legt zich uiteindelijk neer bij het mestbeleid, ook omdat er een Mestsaneringsfonds wordt ingesteld dat deels bedoeld is voor de modernisering van agrarische bedrijven.
- 18 Voor deze persoonlijke milieutest kreeg de bond de Teylerprijs toegekend.
- 19 De hier en in de volgende tabel gebruikte vragen zijn gesteld in opdracht van Shell, die zo vriendelijk was het materiaal aan het SCP ter beschikking te laten stellen.
- 20 Opvallend is dat de oordelen over de bijdragen van de instellingen en organisaties alle positief samenhangen. Naarmate men positiever is over de vakbonden is men gemiddeld ook positiever over de werkgevers of de spoorwegen. Hoewel er geen polarisatie is in de waardering van de genoemde instellingen en organisaties, biedt nadere analyse wel enige profilering. Onderscheiden kan worden tussen een beoordeling naar 'technische' betrokkenheid (een dimensie waarop overheid, oliemaatschappijen, boeren- en tuindersbonden en in mindere mate de Bovag zwaar laden) en een beoordeling naar betrokkenheid van de bevolking (een dimensie waarop vakbeweging, kerken, Consumentenbond en in mindere mate de ANWB zwaar laden) (SCP 1994).



### 3.1 Inleiding

De gegevens in dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken zijn gebaseerd op de 27 gesprekken die gevoerd zijn met sleutelfiguren van maatschappelijke organisaties. In deze gesprekken zijn zowel open als gesloten vragen gesteld over onder meer milieuproblemen, de oplossingen daarvoor en de activiteiten van de organisaties op dat gebied. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de milieugenda en de oorzaken en oplossingen van milieuproblemen (§ 3.2), de activiteiten en het actierepertoire van organisaties (§ 3.3) aan bod. Om het onderzoek niet slechts een momentopname te laten zijn, zijn soms vragen gesteld over de situatie in het verleden en over verwachtingen over de toekomst. Waar mogelijk kan bovendien worden teruggegrepen op internationaal vergelijkend onderzoek naar milieuorganisaties van Dalton (1994) uit 1985, waaruit een deel van de hier gestelde vragen is overgenomen. Het is helaas niet mogelijk om een directe vergelijking te maken tussen 1985 en 1996, omdat de meeste door Dalton gepresenteerde gegevens geaggregeerde data betreffen over alle landen in zijn onderzoek.

De hier gevolgde methode van onderzoek heeft enkele beperkingen waarmee bij het interpreteren van de gegevens rekening dient te worden gehouden. Zijn de negentien milieuorganisaties in dit onderzoek nog een dwarsdoorsnede van de milieubeweging, van de andere organisaties kan dit niet in alle gevallen worden beweerd. Belangrijker om in gedachten te houden is dat er steeds maar met één vertegenwoordiger per organisatie is gesproken. Het beeld dat deze ene persoon heeft van de eigen organisatie is uiteraard gekleurd. Het gevaar voor subjectiviteit is kleiner bij vragen over *feitelijke zaken*, zoals de *issues* die een organisatie aansnijdt en de activiteiten die zij heeft ondernomen. De antwoorden op dergelijke vragen zijn bovendien tot op zekere hoogte controleerbaar door ze te vergelijken met informatie uit andere bronnen. In sommige gevallen is toch gevraagd naar *oordelen* van de respondent, zoals het inschatten van de invloed van andere actoren op milieuterrein. Vooral bij de interpretatie van dergelijke oordelen dient in het oog te worden gehouden dat het steeds de mening van één vertegenwoordiger van een organisatie betreft. Deze meningen kunnen dan ook slechts als een indicatie worden gezien (voor verdere uitleg over de voor- en nadelen van deze methode van onderzoek, zie § 1.3)

### 3.2 Problemen, oorzaken en oplossingen

#### 3.2.1 Milieuproblemen

Uit hoofdstuk 2 bleek dat de problemen waarmee de diverse organisaties zich bezig hebben gehouden in de loop van de tijd veranderd zijn en vooral uitgebreider en complexer zijn geworden. In de jaren zeventig was een groot deel van de inspanningen vooral bedoeld om milieuproblemen op de politieke en maatschappelijke agenda te krijgen. In de huidige situatie is het niet langer de vraag of milieuproblemen belangrijk



zijn, maar is het veel meer een kwestie geworden welke milieuproblemen aangepakt moeten worden en op welke manier dat zou moeten gebeuren. In hoofdstuk 1 is al even ingegaan op het belang van consensusmobilisatie voor maatschappelijke organisaties en de rol die *framing* daarin speelt. Frames bieden een snelle interpretatie van de wereld, wijzen de oorzaken van problemen aan en geven weer wat er moet gebeuren om ze op te lossen. Niet alleen maatschappelijke organisaties proberen interpretaties te geven, ook ministers, politici, journalisten, enzovoort proberen anderen te overtuigen van hun gelijk (Snow en Benford 1988; Zald 1996). In deze paragraaf komen enkele aspecten van *framing* naar voren.<sup>1</sup> Welke milieuproblemen zijn volgens de 27 woordvoerders de belangrijkste in Nederland? Wat moet er gebeuren om ze op te lossen? Indien deze problemen niet binnen afzienbare tijd zullen zijn opgelost: welke oorzaken liggen aan dat falen ten grondslag?

In tabel 3.1 staan de resultaten gepresenteerd van een open vraag naar de belangrijkste milieu- en natuurproblemen in Nederland. De antwoorden zijn in verschillende categorieën ondergebracht en onderverdeeld in de twee hoofdrubrieken natuurbehoud en milieu.<sup>2</sup> Problemen op het gebied van mobiliteit worden door meer dan de helft van de organisaties genoemd. Zaken die hieronder vallen, zijn de vanzelfsprekendheid van mobiliteit ("Even een weekje Peking. Belachelijk!"), automobiliteit in het algemeen en fileproblemen in het bijzonder, vliegverkeer en de uitbreiding van luchthavens, en transport. Tegelijkertijd worden ook andere milieuproblemen, zoals energieverbruik, lawaai en het beslag op de ruimte, in verband gebracht met mobiliteitsproblemen.

Tabel 3.1 De belangrijkste milieuproblemen in Nederland, genoemd door sleutelfiguren van maatschappelijke organisaties<sup>a</sup>

	aantal organisaties	aantal keren genoemd
<b>natuurbehoud</b>		
landschappelijke problemen	11	14
landbouw	11	15
dieren	2	2
natuurproblemen anders	7	7
<b>milieuproblemen</b>		
watervervuiling	7	8
bodemvervuiling	7	8
chemisch(e) producten/afval	5	5
luchvervuiling	11	12
klimaat/broeikas	6	6
(kern)energieverbruik	7	7
grondstoffenverbruik/duurzaamheid	8	11
transport/mobiliteit	14	17
milieu anders	5	5
totaal aantal genoemde problemen		117
gemiddeld aantal genoemde problemen		4,3

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag 'Wat zijn volgens u de belangrijkste milieuproblemen in Nederland?' Maximaal vijf antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

Luchtvervuiling, vaak samenhangend met verkeer en vervoer (CO<sub>2</sub>-uitstoot), en problemen die met landbouw te maken hebben, worden eveneens hoog op de milieugenda geplaatst. Vooral vermesting (mest en mineralen), verdroging, maar ook het gebruik van pesticiden in landbouw en het hoge energieverbruik in deze sector komen in de gesprekken aan de orde.

Niet alleen kwesties die op het moment van de interviews veel aandacht in de media kregen, zoals de uitbreiding van Schiphol, werden door de organisaties tot de belangrijkste milieuproblemen in Nederland gerekend. Landschappelijke problemen, zoals de versnippering van natuurgebieden, het behoud en herstel van deze gebieden, de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden en ontbossing worden door elf organisaties als belangrijke kwesties in Nederland genoemd.

De natuur- en milieuvraagstukken waarmee de organisaties zich in het recente verleden hebben beziggehouden komen in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet overeen met wat zij als belangrijkste nationale problemen hebben genoemd (tabel 3.2). Landschappelijke problemen krijgen opnieuw veel aandacht, maar ook het aantal keren dat zaken als bedreigde diersoorten, genetische manipulatie van dieren, en biotechnologie genoemd worden, springt in het oog. Een paar van de (grotere) organisaties houden zich standaard bezig met de bescherming van bepaalde diersoorten ('de vlaggenscheppen van onze organisatie'), terwijl de andere hoofddoeleinden of speerpunten van het beleid regelmatig aangepast of vernieuwd worden. Ook de landbouwproblematiek staat volop in de aandacht. Hieruit blijkt dat bij de verschillende organisaties substantiële aandacht aan natuurbehoud wordt besteed. Hoewel de grote interesse voor natuurbehoud voor een deel te verklaren is door het redelijk grote aantal natuurbeschermingsorganisaties in het onderzoek, blijkt dat ook milieuisorganisaties zich regelmatig bezighouden met zaken die betrekking hebben op dit thema: in totaal noemen twintig organisaties een of meer natuurbehoudkwesties. Van de milieuproblemen blijken energie- en grondstoffenverbruik de belangrijkste aandachtspunten, op de voet gevolgd door verkeer en vervoer. Alle organisaties verwijzen naar een of meer milieuproblemen. Ook bij organisaties die zich hoofdzakelijk bezighouden met natuurbehoud maken milieuthema's onderdeel uit van het beleid. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat deze milieuproblemen meestal in relatie staan tot natuurbehoud (bv. zure regen of het broeikas-effect).

Van welke milieu- en natuurproblemen verwachten vertegenwoordigers dat ze in de toekomst een hogere prioriteit zullen krijgen? Veel woordvoerders noemen de samenhang tussen gezondheids- en milieuproblemen. "De relatie gezondheid-milieu wordt steeds belangrijker, samen en in combinatie met diffuse verspreiding van stoffen. In het milieu en in de mens worden steeds meer stoffen aangetroffen die er niet horen. De gevolgen voor vruchtbaarheid, het afweersysteem, enzovoort zullen niet uitblijven. Allerlei stoffen worden overal aangetroffen. Weliswaar (nog) onder de maximaal toegestane hoeveelheid, maar ja, alles bij elkaar ...", verwoordt een van de geïnterviewden dit probleem.

Hoewel watervervuiling in 1996 door slechts zeven organisaties als belangrijk probleem wordt aangemerkt, verwachten de zeggelieden daarvan dat het (weer) hoog op de agenda terecht zal komen: "De problemen van het water moeten we steeds verder op het land zoeken. Mest, bestrijdingsmiddelen en bijvoorbeeld straatmeubilair (zink) vervuilen het (grond)water. Zoiets als de aantasting van het drinkwater door bestrijdingsmiddelen, dat

is een tijdbom gebleken.” De aandacht voor diffuse vervuiling van water en bodem is wat op de achtergrond geraakt. Dit is deels te wijten aan het feit dat zogenoemde puntlozingen makkelijk zijn aan te tonen en te vermijden. De aanpak van diffuse verontreiniging is veel complexer, zoals ook uit het bovenstaande citaat blijkt.<sup>3</sup> Het is overigens opvallend dat waterverontreiniging al in 1985 als een sluimerend probleem werd gezien (Dalton 1994: 141). Andere kwesties waarvan men denkt dat ze in de toekomst (nog) meer aandacht zullen vragen, zijn mobiliteits- en herverdelingsvraagstukken tussen Noord en Zuid (o.a. milieugebruiksruimte).

Tabel 3.2 Milieukwesties waarmee de organisaties zich recentelijk hebben beziggehouden<sup>a</sup>

	aantal organisaties	aantal keren genoemd
<b>natuurbehoud</b>		
landschappelijke problemen	14	19
landbouw	10	15
dieren	6	10
natuurproblemen anders	3	3
<b>milieuproblemen</b>		
watervervuiling	6	8
bodemvervuiling	6	7
chemische producten	4	4
luchtervuiling	5	5
klimaat/broeikas	2	2
energie	12	12
grondstoffenverbruik/duurzaamheid	10	14
transport/mobiliteit	11	11
milieu anders	12	13
totaal aantal genoemde problemen		123
gemiddeld aantal genoemde problemen		4,6
totaal aantal organisaties	27	

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag ‘Met welke milieukwestie heeft uw organisatie zich recentelijk beziggehouden?’  
Maximaal vijf antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

Ter vergelijking met de milieugenda van maatschappelijke organisaties staan in tabel 3.3 problemen gepresenteerd waarover de Nederlandse bevolking zich zorgen maakte in 1992 en 1995. Nederlanders is gevraagd hoeveel zorgen zij zich maken over achttien verschillende vormen van milieu- en natuurverontreiniging. Ter verduidelijking zijn deze verschillende soorten op dezelfde wijze ingedeeld als tabel 3.1 en tabel 3.2.

Allereerst valt op dat de bezorgdheid over vrijwel alle soorten milieuverontreiniging is afgenomen tussen 1992 en 1995.<sup>4</sup> Vooral problemen op het gebied van natuurbehoud leven bij de Nederlandse bevolking. Hoewel ook de bezorgdheid over het verdwijnen van tropische bossen en de afname van biodiversiteit wat afneemt, maakt respectievelijk een meerderheid en bijna de helft van de bevolking zich ernstige zorgen over deze kwesties in 1995. De hoge plaatsing op de milieugenda van natuurbehoud door maatschappelijke organisaties stemt dus redelijk overeen met wat er onder de Nederlandse bevolking leeft.

Er zijn ook milieuproblemen die wel door veel organisaties worden genoemd, maar waarover de Nederlanders zich minder zorgen zijn gaan maken of waarover ze nauwelijks bezorgd zijn. Lucht- en bodemverontreiniging en problemen die samenhangen met de landbouw worden door de maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld hoog op de agenda geplaatst, terwijl de bezorgdheid daarover bij de bevolking niet groot is en bovendien behoorlijk is teruggelopen tussen 1992 en 1995. Omgekeerd zijn er ook zaken waarover Nederlanders zich bezorgd maken, maar die door de maatschappelijke groeperingen minder belangrijk worden geacht in Nederlands verband. Een voorbeeld hiervan is het broeikaseffect. Slechts enkele organisaties vinden dit een belangrijk Nederlands probleem, al vormt het bij een iets groter aantal onderdeel van het beleid.<sup>5</sup>

Tabel 3.3 Bezorgdheid over verschillende natuur- en milieuproblemen, personen van 18 jaar en ouder, 1992 en 1995 (percentages zeer bezorgd)

	1992	1995
<b>natuurbehoud</b>		
landschappelijke problemen:		
- verdwijnen tropische bossen	73	68
- groei steden	18	21
- motorsport in de natuur	27	26
- schade veroorzaakt door toerisme	15	14
landbouw		
- verontreiniging afkomstig van landbouw	41	22
dieren		
- jacht	16	14
- biotechnologie	25	17
- schade aan dieren en planten	42	27
natuur anders		
- biodiversiteit	61	46
<b>milieuproblemen</b>		
watervervuiling		
- watervervuiling rivieren	39	19
- vervuiling zee en kust	48	28
bodemvervuiling/afval		
- industrieel afval	56	35
luchtvervuiling		
- luchtvervuiling	45	24
- verdwijnen ozonlaag	63	49
klimaat/broeikas		
- energie	53	39
- kernenergie	49	39
grondstoffen/duurzaamheid	48	39
milieu anders		
- gevaren aan industrie	-	16
(n)	(± 900)	(± 960)

Bron: EC (Eurobarometer 37a, 1992 en Eurobarometer 43C.1bis, 1995)

### 3.2.2 Succesvolle oplossingen?

Het vaststellen van de belangrijkste natuur- en milieuproblemen waarmee Nederland te maken heeft, geeft enig inzicht in de verschillende oriëntaties van de maatschappelijke organisaties. Om van deze oriëntaties een nog beter beeld te krijgen is de respondenten

gevraagd naar de manier waarop de door hen gedefinieerde problemen kunnen worden opgelost. Het aangeven van een oplossing veronderstelt immers een analyse van het soort probleem en de oorzaak of oorzaken ervan. Die analyse kan voor hetzelfde probleem per organisatie verschillen. Een milieuprobleem dat volgens de ene groep veroorzaakt wordt door de afwezigheid van beleid, kan volgens een andere groep veroorzaakt worden door de wijze waarop de samenleving georganiseerd is. De oplossingen van beide groepen zullen daarom verschillend zijn: de eerste groep zal hoogstwaarschijnlijk opteren voor nieuw of verbeterd beleid, terwijl dit voor de andere groep hooguit een lapmiddel is (zie ook § 1.2.2). In verband met deze verschillende oriëntaties zal gekeken worden in hoeverre organisaties die zich vooral bezighouden met milieukwesties verschillen van organisaties die zich meer richten op natuurbehoud.<sup>6</sup>

Welke oplossingen zijn er voor de verschillende milieuproblemen in Nederland? In het onderzoek is woordvoerders gevraagd naar de oplossingen voor de door hen genoemde problemen in Nederland. “De oplossing is eigenlijk heel simpel: gewoon de productie van schadelijke stoffen verbieden. Daarvoor is wetgeving nodig”, aldus een van de respondenten. Overheidsbeleid en technologische oplossingen worden het meest genoemd (tabel 3.4). Het handhaven van bestaande maatregelen, maar vooral nieuw, veelal strenger beleid, stimuleringsbeleid en het verbeteren van maatregelen zijn belangrijke stappen hiertoe. Financiële middelen zijn hier apart gehouden, al vormen ze vaak onderdeel van te ontwikkelen overheidsbeleid en zijn ze meestal bedoeld om milieuvriendelijk gedrag bij consumenten en producenten te bevorderen: “Om de leefstijl te veranderen, met minder energie- en grondstoffenverbruik, moeten er goede financiële prikkels komen.” Van evenveel gewicht als overheidsbeleid zijn de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe, schonere technologie: er wordt 34 keer verwezen naar (nieuwe) schone technologie en de aanpassing van productieprocessen.

In de derde plaats wordt de verandering van de publieke opinie genoemd: “De sleutel tot de oplossing van milieuproblemen is het duurzaam omgaan met de omgeving. Nu komt het milieu pas achteraf, maar juist vooraf zou het milieu afgewogen moeten worden. Bij elke daad, elk product moet je eerst denken aan het milieu.” Zaken als een toenemend milieubesef bij de bevolking, een groeiend gevoel van urgentie en het vergroten van het draagvlak voor milieumaatregelen worden in totaal dertien keer genoemd. Sommigen menen overigens dat de omslag in het denken veel verder zou moeten gaan dan alleen maar het creëren van een groter draagvlak voor milieumaatregelen: “Er bestaat een utopisch beeld van de wereld, een Peter Stuyvesant-wereld. Daardoor krijgt het milieu geen kans. Een soort nieuwe religie, de verinnerlijking van een ander beeld van kwaliteit van leven, is noodzakelijk.” Zoals later zal blijken, wordt de beïnvloeding van de publieke opinie echter vooral gezien als pressiemiddel op de overheid en het bedrijfsleven. Het streven naar fundamentele veranderingen van de maatschappij wordt veel minder vaak als oplossing genoemd.<sup>7</sup>

Tabel 3.4 Oplossingen van nationale milieuproblemen volgens milieu- en andere maatschappelijke organisaties (aantal keren genoemd)<sup>a</sup>

	alle organisaties	natuurbehoud	milieu	andere
veranderen publieke opinie/mentaliteit	13	6	4	3
fundamentele verandering productie en consumptie	10	1	9	0
overheidsbeleid	35	10	14	11
financiële oplossingen	9	1	5	3
technologische oplossingen	34	5	13	16
andere oplossingen	15	5	6	4
aantal genoemde oplossingen	116	28	51	37
gemiddeld aantal genoemde oplossingen	4,6	4,7	4,6	4,6
aantal organisaties	25	6	11	8

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag: 'Wat zou er volgens u moeten gebeuren om de door u genoemde problemen op te lossen?' Maximaal vijf antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

Zowel milieu- als natuurbeschermingsorganisaties zien de oplossing van de problemen vooral als de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast bestaan wel enige verschillen tussen beide groepen. Natuurbeschermingsgroepen wijzen veranderingen in de publieke opinie vaker aan als oplossing, milieugroeperingen zien daarentegen meer heil in de aanpassing van productieprocessen, in het stopzetten van de productie van schadelijke stoffen en in schone technologieën. Het zijn voornamelijk de zegslieden van milieuorganisaties die erop wijzen dat de problemen alleen opgelost kunnen worden als de huidige productie- en consumptiepatronen ingrijpend worden gewijzigd.

Desondanks blijkt uit de antwoorden dat men vooral vertrouwen heeft in de aanpassing van bestaand beleid en het initiëren van nieuw beleid. Dit roept het beeld op van een gematigde en op (beleids)hervormingen gerichte milieubeweging. Voor meer radicale of fundamentele veranderingen lijkt binnen de beweging weinig animo te bestaan. Niet tot ieders tevredenheid, zoals uit het volgende gedeelte uit een gesprek mag blijken: "De natuur- en milieubeweging is veel te pragmatisch ingesteld. Ze zouden ook veel ideëler aan het werk moeten. Zo is het dweilen met de kraan open. Exponentiële groei is onhoudbaar en streven naar win-winsituaties helpt het milieu geen zier."

Milieu- en natuurbeschermingsorganisaties enerzijds en de andere maatschappelijke groeperingen anderzijds verschillen eveneens van elkaar. De eerste groep heeft relatief minder vertrouwen in technologische ontwikkelingen, terwijl deze bij de andere groepen juist het meest worden genoemd. Vooral de werkgevers- en de agrarische organisaties zoeken de oplossing van veel milieuproblemen in technische aanpassingen en vernieuwingen (ander veevoer om het nitraatgehalte van mest terug te dringen, zuivering van afval, energie-efficiëntie, enz.). Alleen bij milieugroeperingen wordt in enkele gevallen de oplossing gezocht in (fundamentele) veranderingen van productie- en consumptiepatronen, en het streven naar een soberder samenleving.

De samenhang tussen de verschillende antwoorden op de vraag naar oplossingen voor milieuproblemen wordt duidelijk in figuur 3.1. Met behulp van de analysetechniek Homals zijn hier twee dimensies onderscheiden, waarvan de eerste (horizontaal) gedomineerd wordt door verwachtingen van veranderingen in de publieke opinie (o.a.

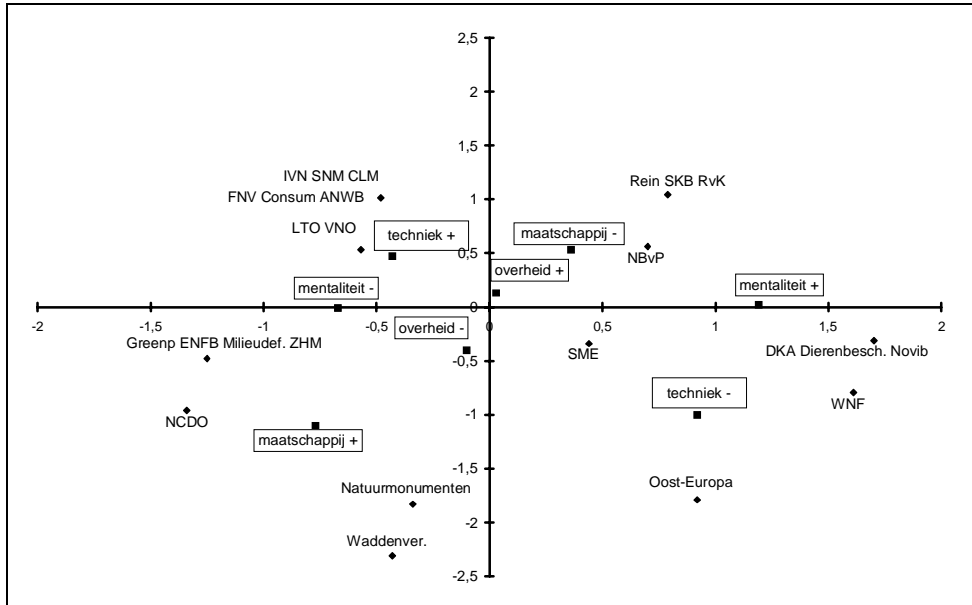
mentaliteitsverandering). De tweede dimensie (verticaal) zou geïnterpreteerd kunnen worden als een sociocratische versus technocratische oriëntatie.<sup>8</sup> Technologische oplossingen staan aan de ene kant, terwijl antwoorden die verwijzen naar fundamentele maatschappijveranderingen aan de andere kant staan. De keuze voor overheidsbeleid blijkt nauwelijks te discrimineren tussen de organisaties. Dat is niet zo verwonderlijk, gezien de centrale rol die organisaties toekennen aan de Nederlandse overheid. De analyse maakt het ook mogelijk om groepen te onderscheiden die wat antwoordpatronen betreft op elkaar lijken. Zo opteren LTO en VNO beide voor technologische oplossingen en niet voor het veranderen van de maatschappij of de mentaliteit. Hetzelfde kan gezegd worden over zes andere organisaties (o.a. IVN, FNV en SNM). Greenpeace, de ENFB, Milieudefensie (VMD) en de Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHM) en NCDO staan aan de andere kant van die dimensie en verwijzen niet naar zaken die met veranderingen in de publieke opinie te maken hebben. De woordvoerders van de Kleine Aarde (DKA), Dierenbescherming, Novib en WNF verwachten juist wel dat de door hen genoemde problemen onder meer opgelost kunnen worden door een milieubewustere bevolking. De figuur bevestigt de eerder geconstateerde verschillen in oriëntatie tussen de verschillende groepen organisaties. Een technocratische oriëntatie is vooral bij de overige maatschappelijke organisaties te vinden. Dat neemt niet weg dat een aantal milieu- en natuurbeschermingsorganisaties deze oriëntatie deelt en technologische oplossingen blijkbaar minder wantrouwt dan vaak wordt verondersteld (zie ook § 1.2.2).

Figuur 3.1 Samenhang tussen oplossingen voor milieuproblemen (Homals-analyse, categorie kwantificatie en objectscores,<sup>a</sup>

<sup>a</sup> + en - geven aan of een bepaalde oplossing wel respectievelijk niet genoemd wordt.

<sup>b</sup> n = 25.

Bron: SCP (MOM'96)



Hoewel de respondenten over het algemeen toch vooral fiducia hebben in hervormingen en weinig voelen voor fundamentele veranderingen, achten de meesten de kans klein dat de door hen gesignaleerde milieuproblemen op korte termijn zullen worden opgelost. Slechts een enkeling is optimistisch of zegt zelfs dat een deel van de problemen in feite al opgelost is en het slechts een kwestie van tijd is voordat dit daadwerkelijk te zien zal zijn. 23 woordvoerders zijn echter pessimistisch en aan hen is gevraagd wat de redenen zijn waarom de problemen niet zullen zijn opgelost over pakweg vijf jaar (tabel 3.5). Een kwart van de opgegeven redenen verwijst naar de overheid en de politiek. De opmerkingen variëren van “de politiek laat de economie prevaleren” en “de overheid doet onvoldoende of is onwillig” tot “de overheid, de politiek ziet de urgentie van veel milieuproblemen niet”. Ook de inschatting van de publieke opinie door politici wordt als reden genoemd: “Politici onderschatten het draagvlak bij de Nederlandse bevolking voor milieumaatregelen”, volgens de optimisten, maar de pessimisten denken dat “met de maatregelen die nodig zijn om milieuproblemen op te lossen geen kiezers te winnen zijn. Dus wordt niet alles op alles gezet om alternatieven te bedenken.” Gezien het vertrouwen in beleid als oplossing van veel milieuproblemen is de nadruk op het ontbreken van een politiek draagvlak niet verwonderlijk.

Opmerkelijker is de frequentie waarmee men redenen noemt die te maken hebben met de publieke opinie en, zij het iets minder vaak, de noodzakelijke maatschappelijke veranderingen. De onzichtbaarheid en de complexiteit van verschillende milieuproblemen of het feit dat de meeste mensen milieuvervuiling niet aan den lijve ondervinden, worden genoemd met betrekking tot de publieke opinie: “Milieurampen, hoe vreselijk en betreurenswaardig ze ook zijn, laten de mensen de gevaren zien. Neem de Tsjernobyl-ramp. Mensen kregen te horen dat ze geen spinazie meer mochten eten, er was gevaar voor de gezondheid. Toen pas ging men de risico's van kernenergie inzien.” Ook bij de bevolking ontbreekt het gevoel van urgentie, aldus enkele vertegenwoordigers. Anderen gaan ervan uit dat het veranderen van de houdingen en (vooral) het gedrag van mensen een kwestie van lange adem is.

Milieuorganisaties wijten het uitblijven van resultaten in de eerste plaats aan de overheid en de politiek (12 keer genoemd). In de tweede plaats denken de zegslieden van deze organisaties dat de noodzakelijke veranderingen te groot zijn en tijd nodig hebben (8 keer genoemd). Natuurbeschermingsorganisaties daarentegen wijzen op het ontbreken van een draagvlak bij de Nederlandse bevolking. Het ontbreken van een draagvlak bij de overheid of de politiek komt voor hen pas op de derde plaats. De niet specifiek op milieu of op natuurbehoud gerichte organisaties denken dat de meeste milieuproblemen te grootschalig en te complex zijn om ze snel op te kunnen lossen. Bovendien zijn het de woordvoerders van deze organisaties die vinden dat er vaak een krachtige oppositie bestaat, waardoor het vinden van oplossingen vertraagd wordt.



Tabel 3.5 Redenen waarom de huidige milieuproblemen niet zullen worden opgelost (aantal keren genoemd)<sup>a</sup>

	alle organisaties	natuurbehoud	milieu	andere
te grote veranderingen noodzakelijk	11	3	8	0
draagvlak publiek onvoldoende	14	5	7	2
overheid/politiek doet onvoldoende/wil niet	16	2	12	2
oppositie anderen groter	6	1	1	4
onvoldoende financiële middelen	2	1	0	1
techniek ontbreekt	1	0	0	1
grootschaligheid, internationaal probleem	11	2	4	5
anders	2	1	0	1
aantal organisaties	23	6	11	6
aantal genoemde redenen	63	15	32	16
gemiddeld aantal genoemde redenen	2,7	2,5	2,9	2,7

<sup>a</sup> Alleen gesteld aan die respondenten die zeiden dat het probleem niet binnen vijf jaar zou zijn opgelost. Antwoord op de open vraag 'Wat is volgens u de reden dat de door u genoemde problemen niet zullen worden opgelost?' Maximaal drie redenen.

Bron: SCP (MOM'96)

Meer in het algemeen wordt bovendien de opmerking gemaakt dat het milieu als een "hete aardappel doorgeschoven wordt". Met andere woorden, alle betrokkenen vinden dat anderen (de industrie, de agrarische sector, de consumenten, het buitenland) meer verantwoordelijk of meer bij machte zijn iets te doen aan de problemen of dat men afwacht wat anderen bereid zijn te doen. Het argument dat Nederland niet al te zeer voorop kan lopen in vergelijking met het buitenland als het milieumaatregelen betreft, wordt door sommigen verfoeid en door anderen juist als uitleg gegeven voor de veel langere tijd die nodig is. Hoewel technologische oplossingen relatief vaak genoemd werden, wordt het ontbreken ervan, evenals het onvoldoende aanwezig zijn van financiële middelen, nauwelijks genoemd als oorzaak.

### 3.3 Activiteiten op het gebied van milieu

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat voor de meeste organisaties verbeterde of nieuwe milieumaatregelen de belangrijkste stap zijn in het oplossen van de meeste milieuproblemen. Niet alle bij dit onderzoek betrokken organisaties trachten echter het (nationale) milieubeleid te beïnvloeden.<sup>9</sup> Organisaties die wel actief zijn in het beïnvloeden van de landelijke milieupolitiek staan meerdere methoden ter beschikking. Het beïnvloeden van het milieubeleid kan zowel via conventionele kanalen als via meer onconventionele actiemethoden geschieden. Een aantal maatschappelijke organisaties in dit onderzoek zijn door middel van overlegorganen, zoals in de SER en de Stichting van de Arbeid, direct betrokken bij het ontwikkelen en het adviseren van milieubeleid. Daarnaast bestaan er tal van adviescolleges, commissies en raden op milieugebied waarin naast de overheid organisaties uit verschillende maatschappelijke sectoren zitting hebben.

Niet alle (milieu)organisaties hebben zo makkelijk toegang tot dergelijke geïnstitutionaliseerde kanalen. Niet voor niets concentreren de meeste studies naar sociale bewegingen zich vooral op de onconventionele actiemethoden van deze bewegingen.

In tegenstelling tot de meer conventionele methoden van beïnvloeden zijn dergelijke acties ook zichtbaarder. Spectaculaire, ludieke of gewelddadige acties krijgen immers vaak en veel aandacht in de media. Lozingspijpen van fabrieken afsluiten, snelwegen met tractoren blokkeren, een bos bezetten of weigeren de mest- of mineralenboekhouding in te leveren zijn opvallender dan zitting hebben in reguliere overlegorganen of informele contacten onderhouden met ambtenaren op departementen.

In Europees verband vond Dalton (1994: 198-209) dat de verschillen in actierepertoire voor een belangrijk gedeelte afhankelijk zijn van de ideologische oriëntatie.

Milieugroeperingen bleken in het midden van de jaren tachtig vaker protestactiviteiten te ondernemen, minder vaak in commissies zitting te hebben en minder frequent contacten met ministeries te hebben dan natuurbeschermingsorganisaties.

### 3.3.1 Activiteiten en actierepertoire

Tabel 3.6 Activiteiten die de organisatie heeft ondernomen in verband met de milieukwesties waarmee zij zich recentelijk heeft beziggehouden (aantal keren genoemd)<sup>a</sup>

	alle organisaties	natuurbehoud	milieu	andere
onderzoek	9	2	6	1
publieke opinie				
informereren/bewustmaken publiek	30	9	17	4
inschakelen media	5	1	3	1
overheden				
beïnvloeden overheid, politiek	29	8	12	9
beïnvloeden internationale overheden	6	2	2	2
uitdagende activiteiten				
juridische/inspraak	6	2	4	0
acties	5	1	3	1
derden				
overleg, afspraken bedrijfsleven	14	3	3	8
samenwerking milieuorganisaties	6	2	2	2
samenwerking anders	7	3	2	2
intern				
ondersteuning ledengroepen	7	0	5	2
informereren achterban	7	1	1	5
andere activiteiten	2	1	0	1
totaal aantal genoemde activiteiten	133	35	60	38
gemiddeld aantal activiteiten	4,9	5,0	5,0	4,8
aantal organisaties	27	7	12	8

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag 'Welke activiteiten heeft uw organisatie ondernomen om de door u genoemde milieukwesties op te lossen?' Maximaal vijf antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

In tabel 3.6 staan de verschillende activiteiten die de organisaties hebben ondernomen in verband met de door hen recentelijk aangesneden natuur- en milieuproblemen (zie tabel 3.2). Activiteiten op het gebied van overheidsbeleid, zoals lobbyen, overleggen, voorstellen doen en brieven schrijven, worden het meest genoemd. Ook activiteiten gericht op de publieke opinie (informereren, activeren, educatie, campagnes en actie) zijn zeer gebruikelijk.<sup>10</sup> Overleg, het afsluiten van convenants of andere directe contacten met

het bedrijfsleven worden veertien keer genoemd, zij het slechts door een minderheid van de milieuorganisaties. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen milieu- en natuurbeschermingsorganisaties wat hun activiteiten betreft. Voor de andere maatschappelijke organisaties geldt dat zij weer wat actiever zijn als het gaat om het informeren of ondersteunen (bv. door faciliteiten te bieden aan lokale groepen) van de eigen achterban (zie ook hoofdstuk 4).

In de gesprekken kwam naar voren dat de inzet van de verschillende methoden afhankelijk is van het onderwerp en de reacties van andere actoren. De meeste organisaties gebruiken een mix van aanvullende methoden om hun uiteindelijke doel te realiseren. Zo vertelde een van de respondenten dat zijn organisatie bijvoorbeeld eerst onderzoek doet naar bepaalde productiemethoden en eventuele alternatieven daarvoor. Vervolgens wordt geprobeerd overleg te voeren met producenten en als dat niet lukt stap men naar de pers (en schuwt eventuele imagobeschadiging niet) in de hoop genoeg persie uit te oefenen voor hernieuwd overleg. Dezelfde organisatie spant in andere gevallen direct juridische procedures aan om bijvoorbeeld tot een productieverbod te komen. Hoewel er binnen de milieubeweging sprake is van een zekere taakverdeling en sommige organisaties gespecialiseerd zijn op bepaalde terreinen (bv. de SNM, die andere organisaties vertegenwoordigt in Den Haag), betekent dit dus niet dat andere organisaties die middelen helemaal niet of minder frequent gebruiken.

Tabel 3.7 Methoden van acties (aantal keren genoemd n = 23)<sup>a</sup>

	vaak	soms	(bijna) nooit
conventionele activiteiten			
commissies	4	12	7
(in)formele contacten ambtenaren	19	3	1
contacten parlementariërs	10	11	2
contacten politieke partijen	1	16	6
lokale overheid	11	9	3
publieke opinie			
mobilisatie publieke opinie	12	5	6
contacten met media	19	3	1
uitdagende activiteiten			
blokkeren van beleid	1	4	18
demonstraties	6	5	12
juridische procedures	4	8	11
contacten met derden			
contacten met bedrijfsleven	16	6	1
contacten met maatschappelijke organisaties	17	5	1

<sup>a</sup> De vraag is alleen gesteld aan organisaties die ten minste enigszins actief zijn op landelijk niveau. Antwoorden op de gesloten vraag 'Op deze kaart staat een lijst van activiteiten die sommige groepen ondernemen om de *landelijke milieupolitiek* te beïnvloeden. Kunt u mij van al deze activiteiten zeggen of uw organisatie deze activiteiten vaak, soms, bijna nooit of nooit onderneemt?'

Bron: SCP (MOM'96)

In het onderzoek is ook nog op een andere manier gevraagd naar activiteiten van organisaties die politiek actief zijn op landelijk niveau (in totaal 23 van de 27 organisaties). Respondenten is een lijst van twaalf activiteiten voorgelegd en gevraagd hoe vaak hun organisatie deze onderneemt om de landelijke milieupolitiek te beïnvloeden (tabel 3.7). De verschillende activiteiten zijn onderverdeeld in vier hoofdgroepen: conventionele methoden (bestaande uit participatie in commissies, overleg met ambtenaren, parlementariërs, politieke partijen en lokale overheden), activiteiten op het gebied van de publieke opinie (het mobiliseren en informeren van de bevolking en contacten met de media), uitdagende activiteiten (het organiseren van demonstraties, blokkeren van beleid en het aanspannen van juridische procedures) en contacten met derden (bestaande uit directe contacten met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties).

Ook bij deze andere vraagstelling blijkt dat de meeste organisaties zich vooral en het liefst bezighouden met conventionele vormen van beïnvloeding. Zo hebben negentien organisaties vaak, en drie soms (formeel en informeel) contact met ambtenaren op de relevante ministeries. 16 organisaties zijn regelmatig vertegenwoordigd in commissies, 22 organisaties hebben contacten met parlementariërs en 20 organisaties met lokale overheden.

De enige conventionele methode die minder vaak ingezet wordt, is overleg met politieke partijen. Dit is in zekere zin opmerkelijk, omdat politieke partijen bij uitstek een belangrijke rol spelen als vertegenwoordigers van belangen en in het doorsluizen van specifieke belangen op overheidsniveau (zie ook hoofdstuk 4). Van activiteiten op het gebied van de publieke opinie en contacten met de media wordt eveneens frequent gebruikgemaakt (zie verder hoofdstuk 5). Daarentegen zijn de meer confrontatieve acties niet erg geliefd bij de organisaties.

Eerder is verondersteld dat de keuze voor bepaalde methoden afhankelijk is van de oriëntatie op natuur of milieu. In Europees verband vond Dalton (1994) een dergelijke relatie. Participatie in regeringscommissies, contacten hebben met ministeries dan wel de media en het organiseren van protestactiviteiten bleek voor een deel verklaard te kunnen worden door een tweedeling te maken in natuurbeschermings- en milieuorganisaties. In het midden van de jaren tachtig participeerden milieugroepen minder in commissies en vaker in protestacties. Bovendien hadden ze minder vaak contacten met ministeries en schakelden zij frequenter de media in.

Bestaat in Nederland in 1996 zo'n verschil tussen natuurbeschermings- en milieuorganisatie als het gaat om het gebruik van verschillende activiteiten? Wat de actie-vormen in tabel 3.7 betreft, suggereert een nadere, hier niet in een tabel gerapporteerde, analyse nauwelijks en zeker geen systematische verschillen. De in het SCP-onderzoek opgenomen natuurorganisaties nemen wel vaker dan milieuorganisaties contact op met politici (parlementariërs of politieke partijen), maar beide groepen participeren ongeveer even vaak in commissies. De door Dalton (1994) gevonden resultaten voor West-Europese organisaties konden dus niet bevestigd worden voor de Nederlandse groepen. Of Nederland in 1985 verschilde van de overige West-Europese landen, of dat de Nederlandse groepen meer op elkaar zijn gaan lijken in de afgelopen elf jaar, kan niet vastgesteld worden.

Verschillen tussen de onderzochte organisaties zijn eerder een kwestie van over de hele linie meer of minder actief zijn dan een kwestie van verschillende voorkeuren voor actievormen. Dit wordt bevestigd door een schaalanalyse waaruit blijkt dat de opgegeven frequenties voor elf van de twaalf activiteiten uit tabel 3.7 kunnen worden opgeteld. De aldus gevormde activiteitsschaal combineert dus de diversiteit en intensiteit van activiteiten. Gemiddelde scores op deze schaal worden vermeld in tabel 3.8.<sup>11</sup> In de tabel zijn de organisaties die gericht zijn op natuurbehoud gemiddeld iets actiever dan milieu- en andere maatschappelijke groeperingen. Het verschil tussen milieu- en natuurbehoudgroeperingen zou echter wel eens een simpel gevolg kunnen zijn van verschillen in omvang. Als op basis van gegevens over de besteedbare middelen de organisaties worden opgedeeld in twee gelijke helften (slechts van 19 organisaties zijn de activiteiten en de besteedbare middelen bekend), dan verdwijnt het verschil tussen natuur- en milieuorganisaties.

Tabel 3.8 Hoeveelheid activiteit (gemiddelde op Likertschaal van elf activiteiten)

	alle organisaties	natuurbehoud	milieu	andere
activiteit	66 (n = 23)	72 (n = 6)	66 (n = 9)	60 (n = 8)
idem, helft kleinste organisaties	59 (n = 10)	67 (n = 1)	63 (n = 7)	39 (n = 2)
idem, helft grootste organisaties	73 (n = 9)	73 (n = 4)	77 (n = 2)	68 (n = 3)

Bron: SCP (MOM/96)

De zegslieden van de organisaties is eveneens gevraagd welke drie activiteiten van de lijst met twaalf activiteiten hun organisatie prefereert. De voorkeuren gaan overwegend uit naar het conventionele actierepertoire (tabel 3.9). De milieu- en natuurbeschermingsorganisaties prefereren in de eerste plaats dergelijke conventionele methoden en pas in de tweede plaats het mobiliseren van de publieke opinie en de media. Zelfs de meer als activistisch bekend staande milieuorganisaties geven de voorkeur aan 'signaleren, oplossingen aandragen en overleg, en pas actie als het nodig is'. Voor de niet specifiek op het milieu of natuurbehoud gerichte organisaties ligt de inzet van meer conventionele vormen van beïnvloeding op het milieuterrein blijkbaar minder voor de hand dan het creëren van een (gunstige) publieke opinie en samenwerking met andere maatschappelijke groeperingen (zie hoofdstuk 4).

Tabel 3.9 Voorkeur voor verschillende actiemethoden (aantal keren genoemd)

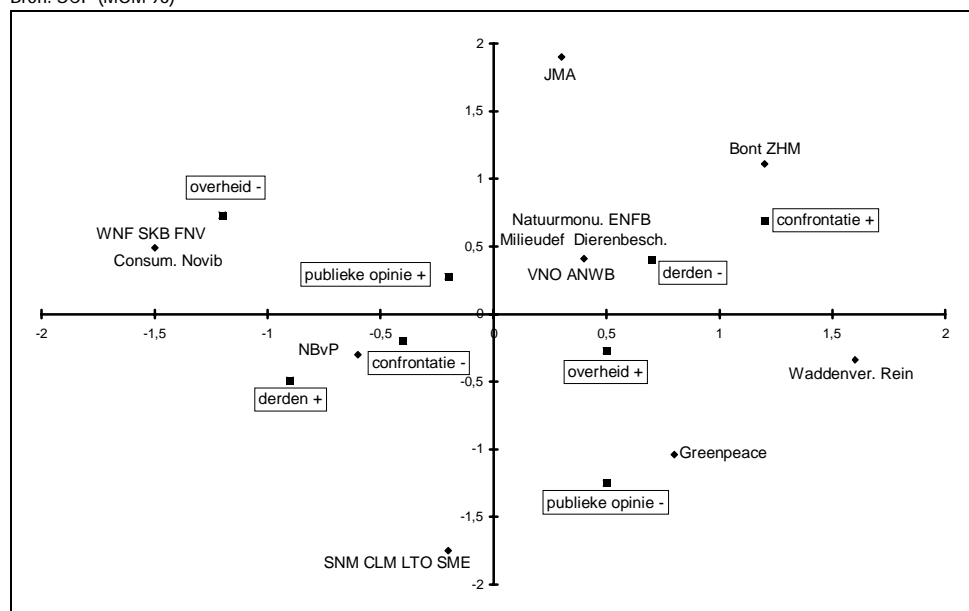
	alle organisaties	natuurbehoud	milieu	andere
conventionele activiteiten	16	4	8	4
publieke opinie	15	5	4	6
uitdagende activiteiten	5	1	4	0
contacten met derden	10	3	2	5
aantal organisaties	22	6	9	7

Bron: SCP (MOM/96)

De samenhang tussen de voorkeuren voor de vier methoden en de overeenkomsten tussen de groeperingen is weergegeven in figuur 3.2.<sup>12</sup> De eerste dimensie (horizontaal) is te interpreteren als een tegenstelling tussen organisaties die gericht zijn op de markt en op samenwerking met andere maatschappelijke organisaties ('WNF-groep') versus groeperingen die zich meer op de overheid richten en geen voorkeur hebben voor een dergelijke samenwerking ('Natuurmonumenten-groep'). Aan deze kant van de dimensie lijken Bont voor Dieren en de Zuid-Hollandse Milieufederatie op elkaar door hun voorkeur voor meer confronterende strategieën. De tweede dimensie (verticaal) maakt een onderscheid in oriëntatie op mobilisatie van de publieke opinie. Er zijn veel organisaties die een voorkeur voor deze strategie uitspreken, wat zorgt voor een uitzonderingspositie voor de vier organisaties die dat niet doen (SNM, CLM, LTO en SME). De eerste, horizontale, dimensie is echter de belangrijkste. Hierop onderscheiden zich ook de milieu- en natuurorganisaties van elkaar. De milieuorganisaties hebben vaker een voorkeur voor activiteiten die gericht zijn op de overheid en confronterende methoden, terwijl natuurorganisaties vaker de voorkeur geven aan samenwerking buiten de overheid om.<sup>13</sup>

Figuur 3.2 Voorkeuren voor activiteiten op verschillende vlakken (Homals, categorie kwantificatie en objectscores, <sup>a,b</sup>  
<sup>a</sup> + en - betekenen dat aan een bepaalde methode wel respectievelijk geen voorkeur gegeven wordt.  
<sup>b</sup> n = 22.

Bron: SCP (MOM'96)



Uit hoofdstuk 2 werd al duidelijk dat de activiteiten van de verschillende organisaties aan veranderingen onderhevig zijn. Zo heeft een aantal milieuorganisaties begin jaren negentig steeds vaker in direct overleg met het bedrijfsleven afspraken gemaakt, terwijl dat in de periode daarvoor voor velen van hen ondenkbaar was. In het onderzoek is de sleutelfiguren verschillende keren gevraagd of ze in de nabije toekomst verdere verande-

ringen verwachten in het soort en het belang van de activiteiten van hun organisatie. Ongeveer de helft van de organisaties verwacht geen al te grote veranderingen in het actierepertoire. Van de twaalf activiteiten die in tabel 3.7 staan, verwachten vier organisaties dat demonstraties weer vaker voor zullen gaan komen. Eenzelfde aantal verwacht in toenemende mate afspraken te zullen maken met het bedrijfsleven, terwijl drie respondenten veronderstellen dat de contacten en samenwerking met andere maatschappelijke organisaties frequenter zullen voorkomen. Dit laatste past geheel in de lijn van en is waarschijnlijk een reactie op de nieuwe opvattingen over de vorming van beleid: er is een grote rol weggelegd voor de op het milieuterrein relevante actoren (zie § 1.1.2).

Overigens kwam uit enkele gesprekken naar voren dat het bedrijfsleven zich toegankelijker opstelt en dat het doorlichten van (bepaalde onderdelen van) bedrijven op milieuaspecten steeds vaker voorkomt. De WNF-campagne *Blad voor blad* in het kader van het thema ‘ontbossing’ is daar een goed voorbeeld van. De organisatie gaat (op aanvraag) na hoe het papiergebruik binnen bedrijven of instellingen teruggedrongen kan worden. Op deze wijze winnen zowel het bedrijf (kostenbesparing) als de natuur (minder papiergebruik). Werknemers zijn bovendien eerder bereid mee te werken aan een dergelijk project omdat de bespaarde papierkosten in elk geval het eerste jaar aan een goed doel worden geschonken. Wel richten de organisaties zich daarbij op zogenoemde voorhoedes of marktleaders binnen sectoren. Met voorhoedes worden dan die groepen bedoeld die meer openstaan voor milieuvriendelijkere productiemethoden dan de overige producenten binnen de sector. Ondanks de positievere houding van het bedrijfsleven klinkt hier en daar wel een kritische toon door. De verschuiving van contacten met de overheid naar directe contacten met het bedrijfsleven komt volgens enkelen voort uit het feit dat er “bij de overheid nu eenmaal minder te halen valt”.

Op het moment van onderzoek zeiden slechts zes organisaties dat zij zeer actief waren op lokaal niveau. Dit is deels te wijten aan de keuze in het begin van dit onderzoek om de nadruk vooral op landelijke organisaties te leggen. Desondanks is het kleine aantal (3) organisaties dat denkt zich in de toekomst meer op lokale overheden te richten verrassend, gezien de toenemende bevoegdheden van gemeentes door decentralisatie van overheidstaken. Om dezelfde reden opvallend is het geringe aantal keren dat organisaties zich meer denken te gaan inspannen op internationaal niveau (een aantal van de organisaties doet dit overigens al wel).

### *3.3.2 De publieke opinie en de eigen achterban*

In de gesprekken kwam naar voren dat veel natuur- en milieuorganisaties de publieke opinie toch in de eerste plaats zien als een middel om de overheid, de politiek of het bedrijfsleven onder druk te zetten. Het beïnvloeden van de publieke opinie lijkt dus eerder een aanvullende actievorm dan doel op zich. Dat neemt niet weg dat het informeren en mobiliseren van de publieke opinie een vast onderdeel is van vrijwel iedere campagne. In figuur 3.3 staan enkele wijzen waarop men probeert de publieke opinie te bereiken, waarvan de belangrijkste (uiteraard) het gebruik van de publieke media is.

Ondanks de nadruk op de publieke opinie als pressiemiddel richten de organisaties zich toch vaak op het informeren van het Nederlandse publiek, veelal in de hoop gedragsveranderingen te bewerkstelligen. De Milieutelefoon van Milieudefensie en de Fiets-telefoon van de Fietsersbond (ENFB) zijn voorbeelden van heel directe vormen van voorlichting en informatieverschaffing. Sommige organisaties stellen zich daarbij heel bewust ten doel de publieke discussie over bepaalde issues aan te zwengelen. Op deze wijze hopen zij mensen meer bewust te maken van de keuzemogelijkheden en de consequenties ervan. Het in de praktijk brengen en laten zien van milieuvriendelijke alternatieven ('voorleven') of het geven van natuur- en milieu-educatie (o.a. door de ontwikkeling van lespakketten), zijn andere middelen om een groter milieubewustzijn te creëren bij de bevolking.

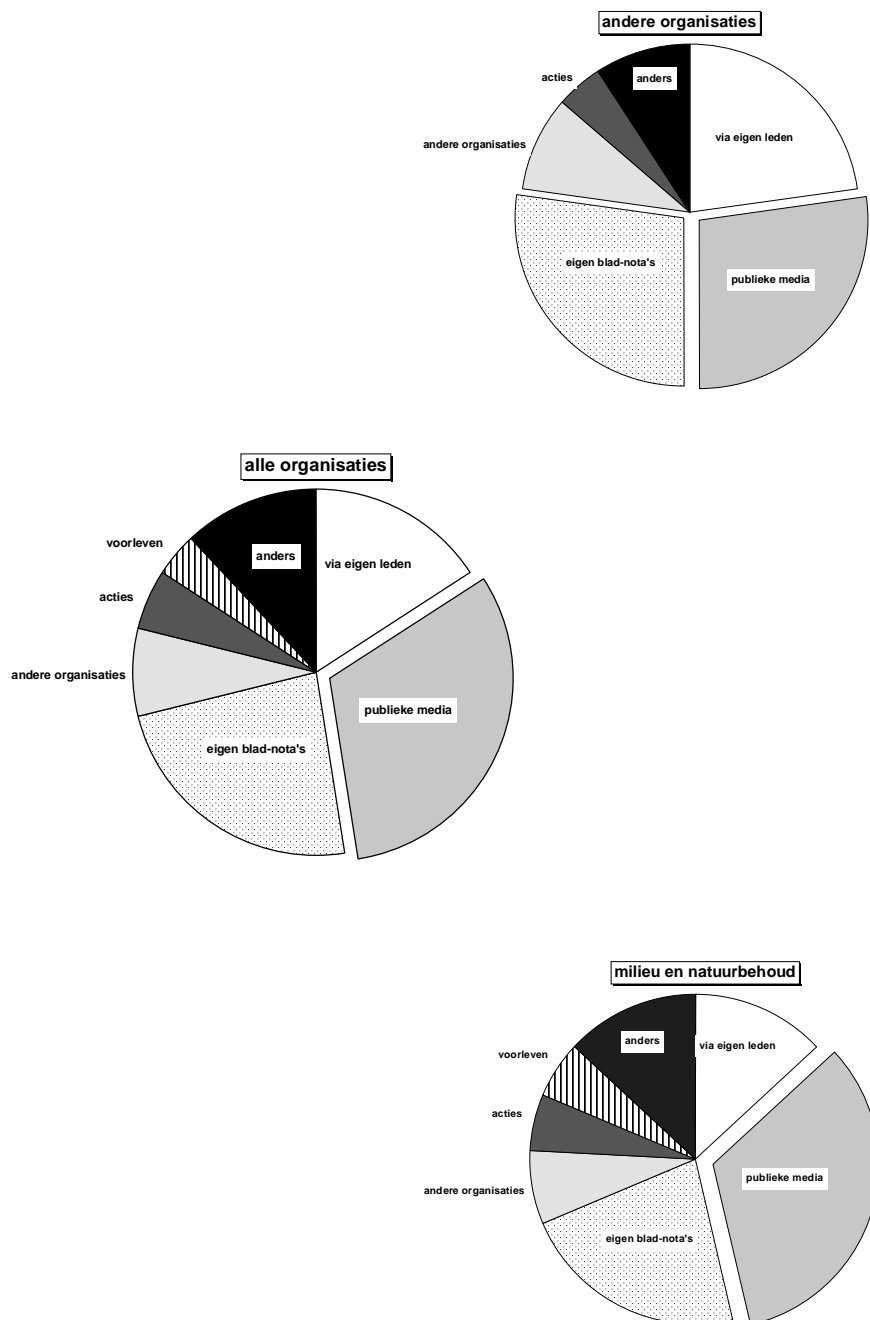
Het blijft dan overigens niet alleen bij het informeren over milieukwesties. Een aantal organisaties vindt dat het voortdurend problematiseren van natuur en milieu averechts werkt of te veel nadruk legt op de verantwoordelijkheden van consumenten. Zij leggen zich in toenemende mate toe op het aanbieden van milieuvriendelijke alternatieven. In sommige gevallen gebeurt dit door te laten zien dat sommige producten ook anders geproduceerd kunnen worden (bv. het ontwikkelen van een zuinige auto in opdracht van Greenpeace). Op andere momenten maakt men gebruik van de verbeterde verhouding met het bedrijfsleven om zo via een omweg de consument te bereiken. In plaats van de publieke opinie te gebruiken als druk op het bedrijfsleven, wordt geprobeerd in samenwerking met het bedrijfsleven de consument te overtuigen dat bepaalde producten beter zijn voor het milieu. Zo bouwde het WNF in samenwerking met vijf projectontwikkelaars energiezuinige woningen, die weliswaar duurder zijn, maar tegelijkertijd tonen hoeveel geld men uiteindelijk kan besparen.

Uit het bovenstaande blijkt al dat niet alle organisaties zich altijd richten op de gehele Nederlandse bevolking. Vaak probeert men vooral bepaalde doelgroepen binnen de bevolking te bereiken, variërend van jongeren en werknemers tot in natuur of milieu geïnteresseerden.

Uit figuur 3.3 blijkt bovendien dat een behoorlijk aantal organisaties de publieke opinie probeert te beïnvloeden via de eigen bladen, het uitgeven van nota's en via de eigen leden. Vooral andere maatschappelijke organisaties besteden aandacht aan het milieu via hun eigen achterban. Voor een deel van de organisaties, met name de belangen-groeperingen, was de aandacht voor de milieuproblematiek in eerste instantie een reactie op voorgenomen beleid of acties. In plaats van een afwachtende of zelfs afwijzende houding in te nemen, proberen ze in toenemende mate zelf het initiatief in handen te krijgen en te houden. De positieve reacties van deze belangenorganisaties op de convenantsaanpak van de overheid moeten in dat licht bezien worden. Door middel van vrijwillige afspraken kunnen de bij hen aangesloten groepen en individuele leden immers op eigen wijze werken aan het bereiken van deze doelstellingen.



Figuur 3.3 Middelen om de publieke opinie te bereiken



Bron: SCP (MOM'96)

Een deel van de milieuactiviteiten die niet specifiek op milieu gerichte organisaties ontplooiën, bestaat uit aandacht voor het onderwerp in de contacten met de eigen achterban. Daarbij blijken ook meteen de dilemma's waar veel van deze groepen mee te maken hebben: niet alle leden of aangesloten organisaties zijn even sterk geporteerd voor het milieu (zie ook hoofdstuk 2): "Soms moet je moeite doen om de leden achter je te krijgen, omdat hun belang op korte termijn niet gediend is bij bepaalde maatregelen." Vooral voor belangenorganisaties geldt dat de belangen die zij behartigen vaak niet of moeilijk te combineren zijn met het milieu. Een groot deel van de inspanningen richt zich dan ook op het toetsen van ideeën over het milieu en het houden van discussie- en informatiebijeenkomsten voor leden. Organisaties beperken zich daarbij niet tot het geven en uitwisselen van informatie, maar vinden ook dat ze een 'opvoedende taak' hebben en proberen de meningsvorming van leden over het milieu, en soms hun gedrag, te beïnvloeden.

In de vorige paragraaf is al gebleken dat sommige organisaties ook gericht zijn op het praktisch ondersteunen van hun achterban. Studiegroepen waarbij tips uitgewisseld worden over besparende maatregelen binnen bedrijven zijn een voorbeeld van dergelijke ondersteunende activiteiten. Ook tijdens cursussen en studiedagen voor leden of kaderleden komen milieuaspecten aan de orde.

Naast directe contacten met leden worden ook andere middelen gebruikt om het milieu onder de aandacht te brengen. In ledenbladen, via speciale brochures, folders en nota's, en in sommige gevallen door *direct mail* wordt het thema eveneens aangesneden. Sommige organisaties voeren, al dan niet samen met andere groepen, specifieke campagnes of projecten over milieuthema's.

De meeste organisaties zijn over het algemeen zeer actief op het gebied van de publieke opinie en deze bezet in het hele scala van activiteiten een zeer belangrijke plaats. Toch zeggen zeven organisaties te verwachten dat de publieke opinie nog belangrijker zal worden. De redenen hiervoor zijn van verschillende aard. Sommige organisaties waren tot nu toe niet (zo) actief op het terrein van de publieke opinie en verwachten dat meer inspanningen op het gebied ook de roep om overheidsbeleid groter zullen maken. Een andere reden komt voort uit de overtuiging dat de maatschappij alleen in milieuvriendelijke richting kan veranderen als de bevolking meer milieubewust wordt: "De mate waarin milieuproblemen opgelost zullen worden, is afhankelijk van de mate waarin iedereen het belang ervan inziet."

### **3.4 Samenvatting en conclusies**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de opvattingen van sleutelfiguren van maatschappelijke organisaties. Bij de gevolgde onderzoekmethode dient wel in de gaten gehouden te worden dat het steeds om de antwoorden van één vertegenwoordiger van organisaties gaat. Om het gevaar van subjectieve informatie zo veel mogelijk te beperken, zijn vooral vragen gesteld over feitelijke zaken. Gegevens die gebaseerd zijn op oordelen van de respondenten mogen slechts als een indicatie worden beschouwd, temeer daar slechts een persoon per organisatie is ondervraagd.

In verband met het belang dat gehecht wordt aan consensusmobilisatie (hoofdstuk 1) is een aantal vragen gesteld over milieuproblemen en de oplossingen ervan. De antwoorden geven inzicht in zowel de verschillende oriëntaties als de wijze waarop de verschillende organisaties problemen definiëren. Sommige problemen die de vertegenwoordigers van de diverse organisaties hoog op de agenda plaatsten, stonden volop in de publieke belangstelling ten tijde van het onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn mobiliteit, vliegverkeer en vermessing. De organisaties bleken echter ook substantiële aandacht te besteden aan zaken die nauwer met natuurbehoud te maken hebben en veelal minder media-aandacht krijgen. Men verwacht dat gezondheidsproblemen die samenhangen met het milieu en de gevolgen van diffuse vormen van vervuiling in de toekomst meer aandacht vragen.

De Nederlandse bevolking bleek zich in 1995 vooral zorgen te maken over kwesties van natuurbehoud. De milieugenda van de organisaties is geen afspiegeling van de milieuzorgen van de bevolking. Lucht- en bodemverontreiniging en problemen die samenhangen met landbouw namen een prominente plaats in bij de organisaties, terwijl de bevolking zich hierover veel minder bezorgd toonde.

De oplossingen voor de diverse milieuproblemen werden door de meeste organisaties bij de overheid gezocht. Nieuwe maatregelen, aanscherpen van beleid en stimuleringsbeleid en de inzet van financiële middelen waren veelgenoemde oplossingen.

Technologische oplossingen en oplossingen in de sfeer van de aanpassing van productieprocessen werden even vaak genoemd, zij het iets vaker door de niet specifiek op milieu gerichte organisaties.

Oplossingen die verband houden met de publieke opinie kwamen op de derde plaats.

Meer in het algemeen kan men zeggen dat de door de respondenten aangedragen oplossingen gericht waren op hervormingen en veel minder op radicale of fundamentele wijzigingen van de huidige maatschappij. Ook milieuorganisaties richten zich in de eerste plaats op beleidshervormingen.

Het belang dat werd gehecht aan overheidsbeleid kwam opnieuw naar voren bij de vraag of de genoemde problemen op korte termijn opgelost zullen worden. Een kwart van de opgegeven redenen bestond uit verwijzingen naar politiek en overheid. Behalve in het ontbreken van een politiek draagvlak zocht men de redenen ook vaak bij de publieke opinie. De complexiteit en onzichtbaarheid van veel milieuproblemen, het ontbreken van milieubesef en van een gevoel van urgentie werden genoemd als oorzaken. Het afschuiven van verantwoordelijkheden werd in verband gebracht met de hele samenleving. De overheid, de industriële en agrarische sector, en de consumenten zouden allemaal afwachten tot anderen iets aan milieuproblemen doen.

De activiteiten van maatschappelijke organisaties richten zich voor een groot gedeelte op de overheid en de publieke opinie. Het beïnvloeden van het milieubeleid kan zowel via conventionele kanalen als via meer onconventionele actiemethoden geschieden. Uit de reacties op verschillende vragen werd duidelijk dat organisaties zich het meest en het liefst bedienen van conventionele methoden van beïnvloeding. Formele en informele contacten met ambtenaren werden het meest, contacten met politieke partijen het minst frequent gebruikt. Zelfs milieuorganisaties met een meer activistisch imago gaven de voorkeur aan conventionele methoden en zeiden pas over te gaan op onconventionele

vormen van actie als er niets bereikt werd. Voorzover er verschillen bestonden tussen milieu- en natuurbeschermingsorganisaties leken deze eerder gelegen in meer of minder activiteiten dan in de inzet van andere soorten activiteiten.

De meeste organisaties verwachtten geen verandering in hun actierepertoire. Een aantal van hen heeft recentelijk al een nieuw middel aan hun repertoire toegevoegd: zij zijn zich wat meer direct op het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties gaan richten. De verwachting is dat deze directe contacten, waarbij de overheid soms wel en soms niet betrokken is, in de toekomst verder zullen worden uitgebreid. Daarnaast is er alleen sprake van de intensievere inzet van al bestaande middelen.

De publieke opinie bleek toch vooral gezien te worden als middel om pressie uit te oefenen op overheid en bedrijfsleven. Dat nam niet weg dat vrijwel iedere campagne of actie die door de groeperingen georganiseerd werd, gepaard ging met inspanningen op dit gebied. Het informeren, vaak in de hoop ook het gedrag te veranderen, van de Nederlandse bevolking, nam dus al met al een belangrijke plaats in. Om de Nederlandse bevolking te bereiken, bediende men zich in de eerste plaats van publieke media, gevolgd door het uitgeven van eigen bladen en nota's en van de eigen leden (zie ook hoofdstuk 5). Organisaties die niet tot de milieubeweging behoren, richtten zich met hun milieuactiviteiten in de eerste plaats op de publieke opinie en de eigen achterban. De publieke opinie werd echter niet uitsluitend als pressiemiddel gezien. De verbeterde betrekkingen van sommige milieuorganisaties met het bedrijfsleven boden hun ook de kans om samen met bedrijven consumenten te overtuigen van milieuvriendelijkere alternatieven.

## Noten

- 1 Bij *framing* worden drie verschillende vormen onderscheiden. Met *diagnostic framing* wordt de analyse bedoeld van wat er aan de hand is en welke oorzaken aan een kwestie ten grondslag liggen. Bij *prognostic framing* worden de oplossingen voor een probleem gegeven en wordt bepaald welke tactiek en strategie men moet volgen. Beide vormen van *framing* zijn bedoeld voor consensusmobilisatie. Een derde soort *framing*, *motivational framing* genaamd, is bedoeld om mensen tot participatie te bewegen (Snow en Benford 1988). Aan de laatste vorm van *framing* wordt hier geen aandacht besteed.
- 2 De onderverdeling in categorieën problemen is niet altijd even eenduidig. Sommige van de problemen hebben immers raakvlakken met andere milieuproblemen. Voorbeelden hiervan zijn vermeting (bodem- en watervervuiling) en mobiliteit (luchtvervuiling, ruimtebeslag, geluidshinder). In dergelijke gevallen wordt zo dicht mogelijk bij de eerste omschrijving van het probleem gebleven. Dat wil zeggen dat het antwoord 'mobiliteit', met de uitleg "de auto staat 23 uur per dag stil. Het heeft gevolgen voor ruimte, energieverbruik, files, materiaal zelf, versnippering door wegen, veiligheid (ook vlieg- en vrachtverkeer)" ingedeeld wordt bij de categorie 'mobiliteit'. Omgekeerd komt een antwoord "energieverbruik, o.a. door auto's" in de categorie 'energieverbruik' terecht. Twee woordvoerders wilden op de vraag geen antwoord geven, omdat hun organisatie daar geen standpunt over inneemt.
- 3 Als voorbeeld kan eventueel de verspreiding van het zogenoemde nitromusk gegeven worden. Dit middel wordt gebruikt om geur toe te voegen aan producten (bv. wasmiddelen) en wordt niet alleen in grond- en oppervlakte water gevonden, maar ook in paling.
- 4 In de hele Europese Unie kan tussen 1992 en 1995 een daling in zorgen worden geconstateerd (EC 1995: 25). In vergelijking met andere landen is het niveau van bezorgdheid in Nederland laag (vgl. ook Becker et al. 1996). Wat zorgen om het milieu in het algemeen betreft, is er geen reden om een dalende trend in Nederland te veronderstellen. Er is eerder sprake van schommelingen (SCP 1996: 496).
- 5 Ook klimaatverandering wordt minder genoemd door de organisaties, maar dit heeft vooral te maken met de vraagstelling: er is nadrukkelijk gevraagd naar problemen in *Nederland*. Enkele respondenten gaven aan klimaatverandering een groot *mondiaal* probleem te vinden en namen het daarom niet op in hun lijstje van nationale milieuproblemen. In zekere zin zou dit ook voor biodiversiteit het geval kunnen zijn. Overigens blijkt uit een andere vraag uit het Eurobarometeronderzoek uit 1995 dat Nederlanders bij de aantasting van het milieu met name denken aan mondiale problemen (42,5%) en chemische producten (68%).
- 6 De indeling in milieu- en natuurbeschermingsorganisaties is gemaakt aan de hand van genoemde problemen waarmee organisaties zich hebben beziggehouden (zie tabel 3.2). Organisaties waarvan meer dan de helft van de genoemde problemen gerelateerd zijn aan natuurbehoud, zijn als natuurbeschermingsorganisaties betiteld. Bestaan de door de zegglieden aangeduide kwesties voor meer dan de helft uit milieuproblemen, dan wordt de organisatie tot de milieuorganisaties gerekend.
- 7 Voor de meeste problemen opteert men overigens vaak voor een combinatie van verschillende middelen.
- 8 De categorieën financiële en andere oplossingen zijn buiten de analyse gehouden, de laatste omdat het een soort restcategorie betreft. Financiële oplossingen werden slechts zelden genoemd. De Eigenwaarde van de eerste dimensie is 0,37 en van de tweede dimensie 0,27.
- 9 Achttien organisaties zijn zeer of enigszins actief, vijf organisaties zijn niet erg actief en vier organisaties niet actief op het gebied van de landelijke milieupolitiek.
- 10 Ook uit een rangordening naar belangrijkheid van verschillende activiteiten komt duidelijk naar voren dat een meerderheid van de organisaties die onderzocht zijn het beïnvloeden van de overheid en de publieke opinie als de belangrijkste twee activiteiten beschouwen.
- 11 Cronbachs alfa = 0,82. De samenwerking met andere maatschappelijke groepen past niet goed in deze schaal. De schaal loopt van 0 tot 100, waarbij een score van 100 betekent dat een organisatie alle activiteiten vaak onderneemt.
- 12 De Eigenwaarde van de eerste dimensie is 0,44, van de tweede dimensie 0,32.
- 13 Pearson-correlatie van milieu- in plaats van natuurorganisatie met de scores op de eerste dimensie is 0,46 ( $p < 0,1$ ,  $n = 15$ ).

## 4 RELATIES MET DE OVERHEID EN MET ELKAAR

### 4.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de meeste organisaties de voorkeur geven aan conventionele actiemethoden. Zelfs organisaties met een meer activistisch imago zeggen informeel en formeel overleg te prefereren en alleen als dat faalt over te gaan op andere vormen van actie. Hoewel er tot nu toe steeds van uitgegaan is dat de organisaties stappen ondernemen om de overheid te beïnvloeden, kan diezelfde overheid organisaties betrekken bij het ontwikkelen en aanpassen van beleid.

De laatste jaren is er binnen de overheid een nieuwe visie ontstaan op beleidsvoering: deze wordt in toenemende mate aan de marktwerking overgelaten. Beleid wordt niet langer exclusief tot de verantwoordelijkheden van de overheid gerekend, maar komt tot stand in de interactie tussen overheid en andere actoren. De verantwoordelijkheid voor het beleid wordt dus gedeeld door de belanghebbende actoren. In het kader hiervan probeert de overheid aansluiting te vinden bij het ‘zelfregulerende en zelfsturende vermogen van de samenleving’ (RBB 1996). Het maatschappelijke middenveld speelt daarin een belangrijke rol. Het betrekken van maatschappelijke organisaties bij het beleid wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor de legitimering van en betrokkenheid bij beleidsmaatregelen (zie ook hoofdstuk 1 en 2).

Daarnaast moeten maatschappelijke organisaties, willen zij het beleid kunnen beïnvloeden, coalities en samenwerkingsverbanden aangaan met de overheid en andere groeperingen. In dit hoofdstuk wordt daarom speciale aandacht besteed aan de relatie tussen overheid en maatschappelijke organisaties (§ 4.2) en aan de onderlinge verhoudingen van de groeperingen (§ 4.3). De gegevens zijn wederom gebaseerd op de gesprekken met de 27 zegslieden van organisaties. Net als in hoofdstuk 3 geldt hier ook dat enige voorzichtigheid betracht dient te worden met het interpreteren ervan.

### 4.2 De overheid

#### 4.2.1 Consultatie of confrontatie

Aan organisaties die ten minste enige activiteiten ontplooiën op landelijk niveau is gevraagd of zij wel eens benaderd worden door ministeries als er beleid ontwikkeld of aangepast wordt waarmee de belangen van de organisatie gemoeid zijn. Zes organisaties zeggen dat ze vaak, 7 dat ze soms en 9 dat ze nooit geconsulteerd worden. Van de 13 organisaties die op deze wijze door de overheid benaderd worden, acht de meerderheid dergelijke contacten (zeer) effectief.

Een verdergaande vorm van samenwerking met de overheid is het zitting nemen in commissies en adviesraden op het gebied van milieu- en natuurbeleid. Hoewel de tendens van de laatste tijd is om het aantal adviesraden en commissies terug te dringen, participeren 19 organisaties in dergelijke overlegstructuren. Van de overige 8 organisaties worden een aantal, hoewel ze zelf niet direct betrokken zijn, gerepresenteerd door een overkoepelende organisatie (vooral de SNM).

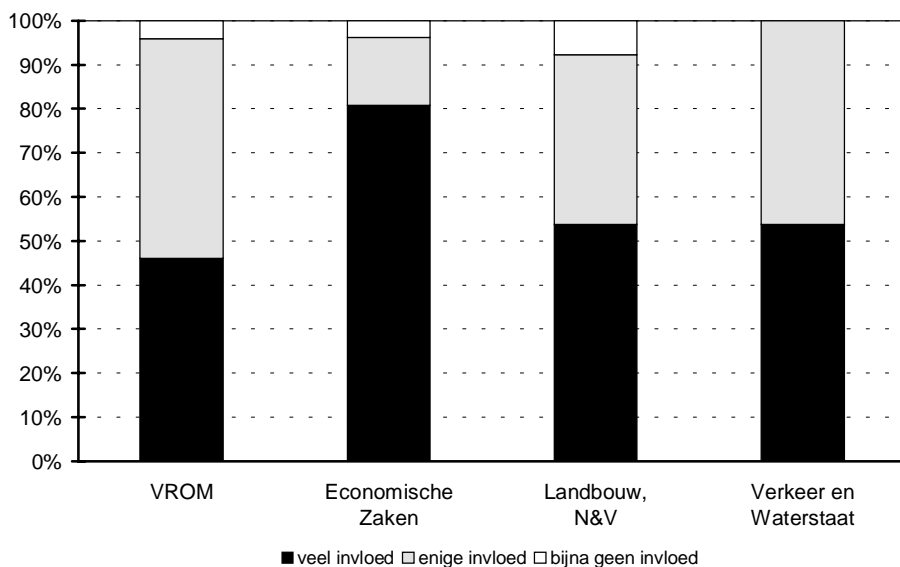
De bereidheid om met de overheid samen te werken lijkt dus groot. In de gesprekken met respondenten uit de maatschappelijke organisaties kwam echter naar voren dat commissies en adviesraden uiteindelijk niet erg effectief werden geacht om ook daadwerkelijk iets te bereiken of het beleid te beïnvloeden.<sup>1</sup> Zelfs organisaties die de methode zeer of enigszins effectief zeiden te vinden, lieten kritische noten horen. De reacties “het ligt aan het onderwerp of het zin heeft”, “de reactie is toch: bedankt voor het advies, we hebben er ergens nog wel een la voor” en “het enige wat eruit komt zijn slappe verhalen en verdeelde adviezen”, geven de kern van deze kritiek weer. Ook het feit dat deze methode veel tijd vergt, er vaak (te veel) water bij de wijn gedaan moet worden en het verzeild raken in ambtelijke structuren worden als nadelen genoemd. De reden waarom organisaties toch participeren moet vooral gezocht worden in het ontwikkelen en in stand houden van netwerken en contacten met ambtenaren en andere organisaties, maar, aldus een van de respondenten, “om het milieubeleid daadwerkelijk te kunnen beïnvloeden, moet je er veel eerder in het traject bij betrokken zijn.”<sup>2</sup>

Uit internationaal vergelijkend onderzoek dat in de eerste helft van de jaren tachtig werd gedaan, bleek al dat, naast het Franse en het Deense ministerie van Milieu, VROM het enige ministerie was dat nog enigszins positief beoordeeld werd door sleutelfiguren uit milieuorganisaties (Dalton 1994: 158). Ministeries van milieu werden ook in andere landen als belangrijkste potentiële coalitiepartner binnen de overheid beschouwd, maar daar waren de verhoudingen aanmerkelijk koeler. De relatief positieve beoordeling van het ministerie van VROM in Nederland lijkt, ondanks de kritiek die men in de media soms bespeurt, ten tijde dat dit onderzoek werd gehouden nog steeds te bestaan. Op de vraag welke reactie men van het ministerie verwacht als men daarheen gaat met voorstellen voor of kritiek op beleid, antwoorden slechts 2 van de 23 gevraagde organisaties dat ze een afhoudende reactie zouden krijgen. De overige (21) organisaties verwachten een sympathieke dan wel welwillende reactie. Van deze 21 verwachten 7 organisaties (iets van) de door hen geleverde kritiek of voorstellen terug te zien in het beleid. Acht organisaties spreken van een “luisterend oor”, maar zeiden spontaan weinig of geen actie van het ministerie te verwachten.

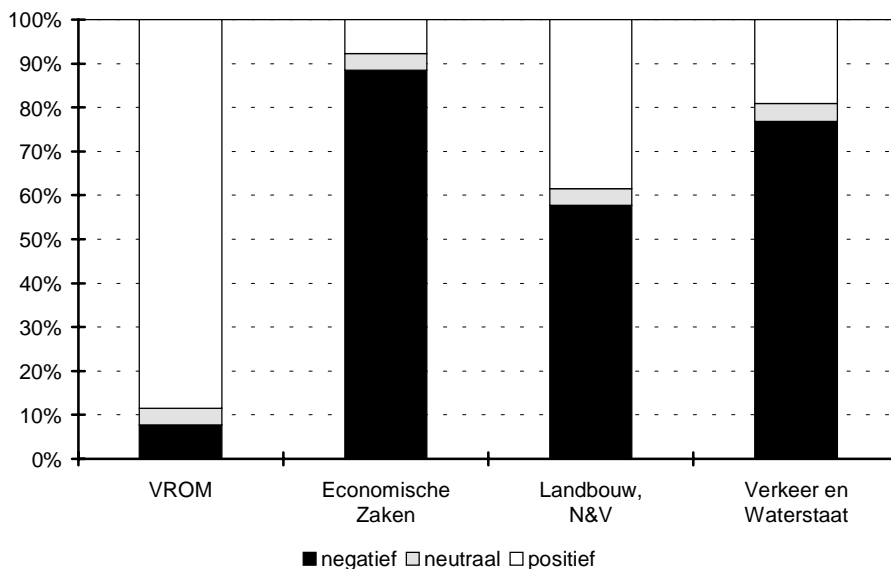
Een aantal groeperingen die positief zijn over het ministerie, maakt onderscheid binnen het departement. Zij vinden dat de reactie afhankelijk is van het directoraat, dan wel van de plaats in de hiërarchie van het ministerie: er zou een onderscheid bestaan tussen de “welwillende werkvloer” en de “afhoudende top” van VROM.

Het beeld dat de maatschappelijke organisaties van het ministerie van VROM hebben is positief. Maar hoeveel invloed heeft dit ministerie op het milieubeleid in vergelijking met andere voor het milieu belangrijke ministeries, volgens de door ons geïnterviewde sleutelfiguren? Uit figuur 4.1 blijkt dat men het ministerie van Economische Zaken veruit de meeste invloed toedicht (21 organisaties), gevolgd door de ministeries Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat (beide volgens 14 organisaties). Het ministerie van VROM heeft volgens 12 organisaties veel invloed op het milieubeleid. Kijkt men echter naar het aantal dat zegt dat de ministeries enige of veel invloed hebben dan ontlopen de vier ministeries elkaar minder. Gevraagd naar de invloed die het ministerie van VROM heeft in het geval van conflicterende beleidsdoeleinden, zijn de organisaties aanmerkelijk minder optimistisch: 19 van hen denken dat het ministerie in zulke omstandigheden bijna geen of geen invloed meer heeft.

Figuur 4.1 De invloed van vier verschillende ministeries op het milieubeleid, zoals gepercipieerd door sleutelpersonen in 26 maatschappelijke organisaties (in procenten)  
Bron: SCP (MOM'96)



Figuur 4.2 De richting van de invloed van vier verschillende ministeries op het milieubeleid, zoals gepercipieerd door 26 maatschappelijke organisaties (in procenten)  
SCP (MOM'96)





Het oordeel over de richting van de invloed van de ministeries is voor het ministerie van VROM aanmerkelijk positiever (figuur 4.2). Bijna alle organisaties vinden de invloed van dit ministerie op het milieubeleid positief, en de invloed van het volgens hen meest invloedrijke ministerie negatief.

Omdat men alleen de keuze had uit negatieve of positieve invloed op het milieubeleid en geen gradatie aan kon brengen, merkten sommige respondenten op dat er verschuivingen in de andere richting (positief of negatief) gaande waren. Zo werd over het ministerie van LNV opgemerkt dat dit vroeger vooral op agrarische belangen lette, maar dat recentelijk duidelijk meer gewicht wordt gegeven aan natuurbeheer. Bij Verkeer en Waterstaat zou met name de ‘Verkeerspoet’ van het ministerie een negatieve, maar de ‘Waterstaatpoet’ een positieve invloed hebben. Overigens bestaan er tussen milieu- en andere maatschappelijke organisaties geen noemenswaardige verschillen in de richting van de oordelen.

#### 4.2.2 “David en Goliath”?

De relatie tussen overheid en maatschappelijke groeperingen wordt op verschillende manieren beschreven. Bij studies die toegespitst zijn op nieuwe sociale bewegingen, waarvan de milieubeweging er een is, wordt vaak een beeld van afkeer van de gevestigde politiek en bestaande belangengroeperingen geschetst. Toch blijken, vooral in de Verenigde Staten, dergelijke bewegingen wel degelijk aansluiting te vinden bij de gevestigde politieke orde (zie ook Dalton 1994). De meeste Nederlandse milieuorganisaties beschikken over een uitgebreid netwerk van contacten met de overheid en lijken niet erg afwijzend te staan tegenover diezelfde overheid. Desondanks is milieuorganisaties die actief zijn op nationaal niveau gevraagd over ze het eens zijn met de bewering dat nauwe samenwerking met de overheid gevaren met zich meebrengt. De meeste organisaties (11 van de 16) zien wel degelijk risico's in het samenwerken met de overheid. Het gevaar de onafhankelijkheid te verliezen, geen kritiek meer te kunnen uiten op beleid waaraan ze in eerste instantie een bijdrage aan hebben geprobeerd te leveren en het risico van coöptatie door de overheid worden het meest genoemd. In het verlengde daarvan liggen gevaren als het verlies van geloofwaardigheid en herkenbaarheid voor het publiek in het algemeen en de achterban in het bijzonder.

De antwoorden laten een zekere ambivalentie zien over samenwerking met de overheid. Het is aan de ene kant “een effectieve manier om punten binnen te halen”, maar aan de andere kant “word je onderdeel van het circus” en “is het moeilijker om je te profileren”. “Als het ministerie naar buiten komt met beleid, dan is het onduidelijk wat de (milieu)punten zijn waar jij voor hebt gezorgd of je wordt beticht van medewerking aan verderfelijke compromissen”, aldus een van de respondenten. De groeperingen die het niet eens zijn met de bewering zien er vooral geen bedreiging in voor de eigen organisatie. Zij sommen wel een aantal gevaren op, maar gaan ervan uit dat de eigen groep sterk genoeg is deze te keren: “Onze organisatie heeft geleerd om de confrontatie aan te gaan en dat werkt. We zetten gewoon het overleg stop en plaatsen vervelende advertenties.”

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het gevaar van inkapseling door de overheid vaker door kleinere organisaties wordt ervaren dan door grotere groeperingen. Is het zo dat de grotere milieuorganisaties zich onafhankelijker op kunnen stellen en geen gevaren zien in samenwerking met de overheid en kleinere organisaties juist wel? Er bestaat een gering verband (de correlatie is -0,26) tussen het besteedbare inkomen, als indicator voor organisatiegrootte, en het al dan niet zien van gevaren van samenwerking met de overheid.<sup>3</sup> Het ontvangen van overheidssubsidies blijkt een positief verband te hebben met het noemen van risico's van samenwerking (correlatie is 0,40).

De milieubeweging is al eens beschreven als een "reus op lemen voeten", "indrukwekkend maar tamelijk ongevaarlijk" (Van der Heijden 1992: 98). De omvang van de milieubeweging, met tal van grote en kleine organisaties met uiteenlopende doeleinden, maakt haar niet automatisch tot een sterke of krachtdadige beweging. In vergelijking met andere sociale bewegingen hebben milieuorganisaties een groot aantal leden of donateurs en beschikken ze over niet onaanzienlijke financiële middelen. Hun mobiliserend vermogen is echter veel minder (Duyvendak 1996: 146). Beperkt het aantal milieuorganisaties de invloed van de milieubeweging op het beleid? Veruit de meeste organisaties (20) vinden van niet, in tegendeel. De verscheidenheid aan doelstellingen, thema's, strategieën en tactieken worden juist als de kracht van de beweging gezien. Er is voor "elk wat wils": "Het draagvlak van alle organisaties groeit en daarmee wint de beweging aan (politiek) gewicht." Indien er sprake zou zijn van één grote milieuorganisatie, zou dit volgens velen veel minder het geval zijn. Door de grote verscheidenheid vullen organisaties elkaar aan in strategisch en thematisch opzicht; een deel van de respondenten roemt de duidelijke taakverdeling: "Sommigen voeren actie, anderen onderhandelen (...) op deze manier kan het beleid op meerdere niveaus tegelijk worden aangevallen". Zonder alle andere organisaties is een enkele organisatie (met een beperkt aantal mensen in dienst) tegenover de duizenden ambtenaren op ministeries een "David die tegen Goliath vecht".

Een paar organisaties die positief oordelen over de pluriformiteit noemen echter hetzelfde gevaar dat voor de andere organisaties aanleiding is om te veronderstellen dat de invloed beperkt wordt. Het gebrek aan samenwerking, de verbrokkeling en versnippering van de milieubeweging zijn de redenen waarom ze geen "politieke factor van betekenis" is. Bij deze respondenten leeft het idee dat men krediet verliezen bij de Nederlandse bevolking omdat niet uit te leggen valt waarom er zo veel organisaties zijn die onderling niet samenwerken. Bij de beoordeling van het positieve of negatieve effect van het aantal organisaties dient in de gaten gehouden te worden dat milieuorganisaties vaker dan de andere maatschappelijke organisaties positief zijn (5 van de 8 denken dat de invloed beperkt wordt).

### **4.3 Onderlinge relaties**

#### *4.3.1 Netwerk van maatschappelijke organisaties*

Zoals al eerder gezegd, opereren de verschillende organisaties niet onafhankelijk van elkaar. Om doeleinden te kunnen bereiken, moeten zij samenwerken, coalities sluiten met overheden maar ook met andere maatschappelijke organisaties. Omdat juist coalities

vaak tijdelijk zijn en veelvuldig veranderen, is het niet mogelijk om er een duidelijk of eenduidig beeld van te schetsen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de meeste organisaties contacten of samenwerkingsverbanden over het thema milieu hebben met organisaties die afkomstig zijn uit een andere maatschappelijke sector dan zichzelf (tabel 4.1). De Novib, de NBvP, ANWB en LTO-Nederland onderhouden contacten met alle soorten organisaties. De milieu- en natuurbeschermingsorganisaties noemen samen gemiddeld vijf andere (incl. andere milieu- en natuurbeschermings-) groeperingen op waarmee ze contacten dan wel samenwerkingsverbanden hebben. In een extreem geval heeft een milieuorganisatie alleen contact met een organisatie uit één andere sector. Het andere extreem bestaat uit milieuorganisaties die banden hebben met alle sectoren. Het minst vaak worden kerkelijke organisaties genoemd, gevolgd door toeristische organisaties, zoals de ANWB. Vrijwel alle organisaties (24 van de 26) vinden contacten met andere maatschappelijke groeperingen een effectief middel om de doeleinden van de eigen organisatie te realiseren.

Tabel 4.1 Contacten of samenwerkingsverbanden op het gebied van milieu die de verschillende organisaties hebben met andere organisaties<sup>a</sup>

	aantal keren genoemd door andere organisaties
werkgevers	16
werknemers	15
agrarische	20
toeristische	13
consumenten	19
Derde Wereld	16
vrouwen	15
kerkelijk	12
milieu	26

<sup>a</sup> Antwoorden op de vraag: 'Met welk van de volgende organisaties heeft uw organisatie contacten of samenwerkingsverbanden op het gebied van het milieu?' Contacten met organisaties in de eigen sector zijn niet meegeteld.

Bron: SCP (MOM'96)

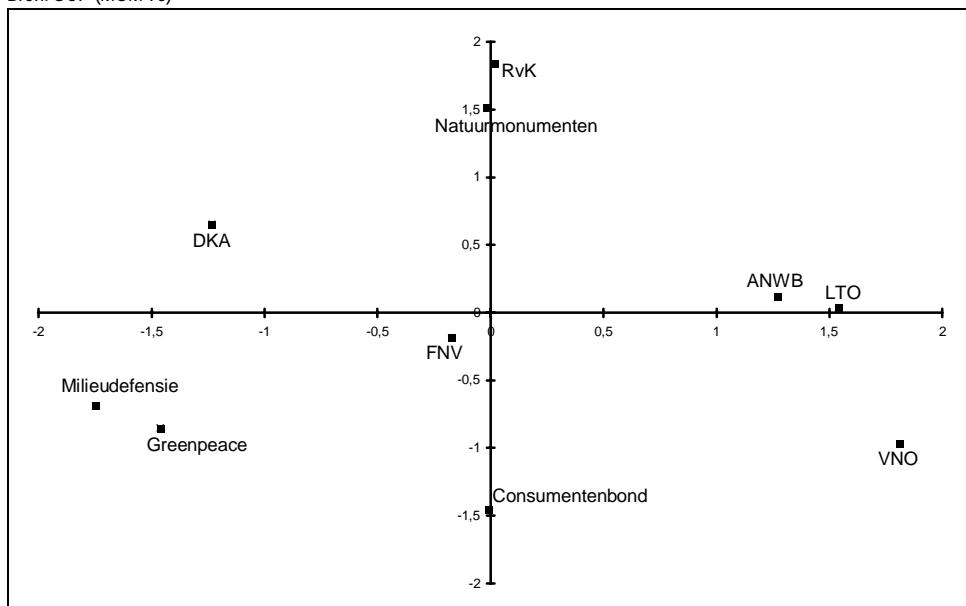
Natuurlijk dient hierbij te worden aangetekend dat de contacten heel verschillend van inhoud en aard zijn. Soms is er alleen maar sprake van regelmatige ontmoetingen tijdens bijeenkomsten van overlegorganen, soms zijn het meer confronterende ontmoetingen en in andere gevallen is er sprake van zeer nauwe banden. De meest genoemde reden voor het onderhouden van contacten met andere organisaties is informatie-uitwisseling en -verstrekking (18 keer genoemd), gevolgd door het afstemmen van acties, gezamenlijk actie- dan wel campagnevoeren en het sluiten van coalities (17 keer). Sommige samenwerkingsverbanden bestaan uit het organiseren van concerten, van onderzoek opzetten of uitbesteden en hebben dus een zeer praktische inslag, andere zijn toch vooral bedoeld om geld of steun te verzamelen. De overige contacten zijn bedoeld om te overleggen, te beïnvloeden of zaken te bediscussiëren, dan wel door informatie een groter draagvlak te creëren. Een voorbeeld van het laatste is de samenwerking tussen De Kleine Aarde en de NBvP in de campagne Eerlijk duurt het langst (§ 2.2.4).<sup>4</sup>

Hoe percipiëren de organisaties elkaar? Van tien organisaties weten we de oordelen van

hun woordvoerders over de gelijkenissen van elkaars organisaties. Dit zijn: Natuurmonumenten, Greenpeace, ANWB, VNO-NCW, Milieudefensie, LTO-Nederland, de FNV, De Kleine Aarde, de Werkgroep Kerk en Milieu van de Raad van Kerken en de Consumentenbond. De sleutelfiguren van deze organisaties is gevraagd of negen andere organisaties op hun eigen organisatie lijken (1 op de schaal) dan wel helemaal geen gelijkenis vertonen (5 op de schaal). Dit levert ten eerste informatie op over de mate van overeenstemming tussen de percepties die vertegenwoordigers van organisaties hebben van elkaars organisaties. Dat wil zeggen: is het oordeel van A over B, hetzelfde als het oordeel van B over A? Gezien het geringe aantal organisaties, maar vooral omdat het om oordelen van steeds één respondent gaat, dienen de data met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Informatie verkregen van meerdere bij dezelfde organisaties werkzame respondenten zou een betrouwbaarder beeld geven. Desondanks lijken de oordelen over de gelijkenissen niet veel van elkaar te verschillen (resultaten *multi-dimensional scaling* hier niet gepresenteerd).<sup>5</sup> Voor één organisatie, te weten de Raad van Kerken, gaat dit niet op. Deze organisatie ziet grotere gelijkenis met andere organisaties dan de meeste andere met de Raad van Kerken zien. Het is ook de organisatie die de minste contacten met de andere groeperingen heeft (zie tabel 4.1).

Aan de hand van alle oordelen over gelijkenissen of verschillen tussen de organisaties is het mogelijk om een ‘ruimtelijk’ beeld te geven van de plaatsing van de tien organisaties ten opzichte van elkaar. Bovendien bestaat de mogelijkheid erachter te komen welke ideeën ten grondslag liggen aan de door de respondenten gepercipieerde gelijkenissen dan wel verschillen. Hier wordt voor de duidelijkheid alleen een tweedimensionale oplossing gepresenteerd (figuur 4.3).<sup>6</sup>

Figuur 4.3 Plaatsing van 10 maatschappelijke organisaties ten opzichte van elkaar (*multi-dimensional scaling*, presentatie van de eerste twee dimensies uit een driedimensionale oplossing)  
Bron: SCP (MOM'96)



Het belangrijkste onderscheidende kenmerk voor de vertegenwoordigers van de tien organisaties blijkt milieubelangenbehartigers versus behartigers van andere belangen te zijn. Milieudefensie en Greenpeace, gevolgd door De Kleine Aarde (DKA) staan daarbij op grote afstand van VNO-NCW (VNO) en LTO-Nederland. In het midden van deze dimensie staan organisaties die voor de andere groepen minder uitgesproken zijn in hun milieupopvattingen: Natuurmonumenten (VNM), de Consumentenbond, FNV en de Raad van Kerken (RvK).

De tweede dimensie is moeilijker interpreteerbaar en wordt gedomineerd door aan de ene kant de Raad van Kerken en aan de andere kant de Consumentenbond. De dimensie zou misschien geduid kunnen worden met meer ideële versus materiële belangen, ware het niet dat het hier vooral ook de afstanden tussen de vier milieu- en natuurorganisaties het grootst zijn. Met andere woorden, deze dimensie lijkt eveneens een onderscheid te maken tussen milieu- (GP en VMD) en natuurbehoudorganisaties (VNM), met De Kleine Aarde (DKA) als tussenvorm.

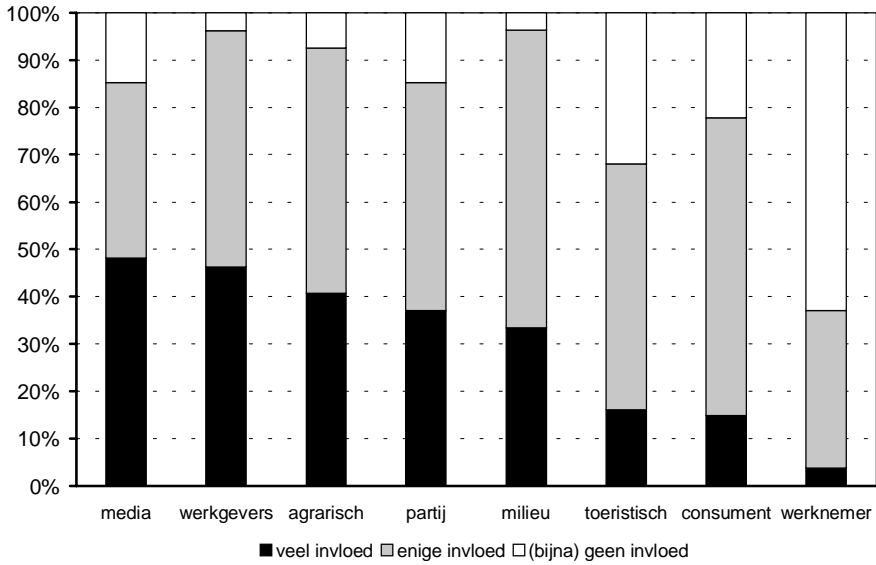
De weergave van afstanden tussen de organisaties geeft een indicatie voor de vraag welke organisaties elkaars belangrijkste opponenten zijn op het terrein (Greenpeace en Milieudefensie versus VNO-NCW en LTO-Nederland). De figuur geeft tevens weer dat er organisaties zijn (Natuurmonumenten, FNV, de Consumentenbond) die voor beide extremen minder uitgesproken opvattingen hebben.

#### *4.3.2 De invloed van andere organisaties*

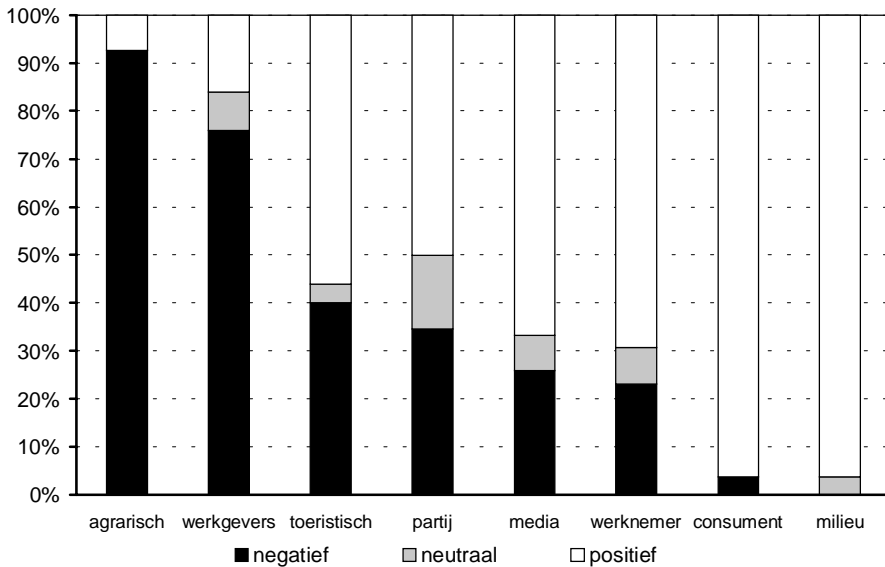
Op dezelfde wijze als in het geval van de vier ministeries (§ 4.2.1) is ook aan de vertegenwoordigers gevraagd hoeveel invloed andere maatschappelijke organisaties en instellingen hebben op het Nederlandse milieubeleid en of die invloed positief dan wel negatief is (figuren 4.4 en 4.5). Werkgeversorganisaties hebben naar de mening van de respondenten de meeste invloed, terwijl aan werknemersorganisaties en toeristische organisaties de minste invloed wordt toegeschreven. Ook het effect van politieke partijen en milieuorganisaties op het milieubeleid is volgens de meeste organisaties redelijk.

Hoewel slechts een klein aantal van hen vindt dat milieuorganisaties bijna geen invloed hebben, menen sommigen dat de invloed van milieugroeperingen in de laatste jaren minder is geworden. Zij wijten dit vooral aan het feit dat een groot deel van het milieubeleid nu in een uitvoerende fase verkeert en milieuorganisaties daarop weinig greep hebben. In een periode waarin beleid ontwikkeld en geformuleerd wordt, zou de zeggenschap van de organisaties veel groter zijn, omdat zij betrokken worden bij de planning. Een andere woordvoerder meent bovendien dat er minder naar de milieubeweging wordt geluisterd omdat haar opstelling soms wat star is geweest. “Waar bepaalde politici steeds roepen ‘werk, werk, werk’, roepen milieuorganisaties voortdurend ‘milieu, milieu, milieu’”, aldus deze respondent. “Bij de uitvoering van beleid moeten bepaalde zaken gecombineerd worden en dat vergt soms offerbereidheid.” Ook bij de agrarische organisaties wordt met enige regelmaat opgemerkt dat hun invloed tanende is. Dit laatste houdt wellicht verband met de positievere beoordeling van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Consumentenorganisaties, ten slotte, wordt ook redelijk wat zeggenschap toegedicht.

Figuur 4.4 De invloed van verschillende actoren op het milieubeleid, zoals gepercipieerd door sleutelpersonen van 26 maatschappelijke organisaties (in procenten)  
Bron: SCP (MOM'96)



Figuur 4.5 De richting van de invloed van verschillende actoren op het milieubeleid, zoals gepercipieerd door sleutelpersonen van 26 maatschappelijke organisaties (in procenten)  
SCP (MOM'96)



De invloed op het milieubeleid van agrarische organisaties, op de voet gevolgd door werkgevers, wordt vrijwel unaniem als negatief bestempeld. Milieu- en natuurbeschermingsorganisaties zijn overigens wel wat negatiever in hun oordeel over werkgeversorganisaties dan de overige maatschappelijke groeperingen. Hieruit blijkt dat beide nog steeds de belangrijkste opposanten van milieuorganisaties zijn. In die zin is er sinds de helft van de jaren tachtig weinig veranderd, want ook toen bleek het oordeel over de milieuactiviteiten van werkgevers overwegend negatief (Dalton 1994: 162-167). Hoewel de houding van werkgeversorganisaties rond 1990 veranderde van een afwijzende in een meer coöperatieve, is de beeldvorming anno 1996 vrijwel dezelfde als in 1985. Overigens weigerde een klein aantal respondenten, ook na aandringen, te kiezen tussen een positieve of negatieve invloed van werkgevers; zij vonden dat de negatieve invloed van sommigen opgeheven werd door de positieve invloed van anderen.

In het geval van werknemersorganisaties is wel een verandering in de beeldvorming opgetreden (zie ook figuur 4.3). In 1985 zagen de Nederlandse milieuorganisaties nauwelijks verschil tussen de (slechte) milieuprestaties van werkgevers- en werknemersorganisaties (Dalton 1994: 164-166). In 1996 zijn de meeste organisaties (incl. de milieuorganisaties) het erover eens dat de vakbeweging een weliswaar geringe, maar wel overwegend positieve invloed heeft op het milieubeleid.

Over de invloed van politieke partijen zijn de meningen verdeeld. Ongeveer de helft van de organisaties vindt deze positief. Een klein deel weigert een uitspraak te doen of kan niet kiezen tussen positief en negatief, omdat het te sterk wisselt van partij tot partij. Daarnaast klinkt af en toe onvrede door over politieke partijen in het algemeen, zelfs bij die organisaties die de invloed positief vinden. De partijen zouden veel meer kunnen doen voor het milieu dan ze op dit moment laten zien. Deze opmerkingen vertonen gelijkenis met de in paragraaf 3.2.2 gepresenteerde politieke redenen waarom milieuproblemen niet snel opgelost zullen worden (tabel 3.5).

Al eerder is gezegd dat de organisaties in dit onderzoek in vergelijking met andere conventionele methoden slechts sporadisch contact opnemen met politieke partijen om hun doeleinden te verwezenlijken. De milieuorganisaties die het landelijke milieubeleid proberen te beïnvloeden, achten deze vorm dan ook niet erg effectief. Teleurstelling over beloften die uiteindelijk niet waar worden gemaakt, liggen hieraan ten grondslag. Ook het gevaar geassocieerd te worden met een bepaalde politieke partij is er niet helemaal vreemd aan.<sup>7</sup>

Hoewel de positieve beoordeling van de milieuorganisaties gezien de grote vertegenwoordiging van hen in de steekproef niet opvallend is, worden zij ook door de andere maatschappelijke organisaties positief gewaardeerd. Slecht één organisatie vindt dat zij sterk afhankelijk is van de afzonderlijke milieuorganisaties.

#### *4.3.3 'Een kruiwagen vol met kikkers'?*

Al even eerder is het grote aantal milieuorganisaties aan de orde geweest in verband met de effecten van die hoeveelheid op de kansen om het overheidsbeleid te beïnvloe-

den (zie § 4.2.2). Een ander effect zou de eventuele onderlinge concurrentie kunnen zijn. Aan alle respondenten is daarom gevraagd of zij denken dat er concurrentie bestaat tussen milieugroeperingen en zo ja, waarover men elkaar dan beconcurrereert. Slechts twee respondenten antwoordden dat er van rivaliteit geen sprake was. De overige organisaties noemden allemaal een of meer terreinen waar van concurrentie sprake is.

Als belangrijkste bron van concurrentie worden financiële zaken en, daarmee samenhangend, (potentiële) leden of donateurs genoemd. “De charimarkt is verzadigd, waardoor het steeds moeilijker wordt nieuwe donateurs te vinden en het van groter belang wordt donateurs te behouden. Mensen maken vaak een keuze voor één organisatie en worden dan niet snel lid van een andere”, aldus een respondent. Sommige milieu- en natuurbeschermingsorganisaties denken dan ook dat inspanningen om leden of donateurs te behouden een belangrijker activiteit gaan worden in de toekomst. Dit proces is deels al veel eerder ingezet op het moment dat subsidies afhankelijk werden van ledenaantallen, waardoor de “groten groter worden en de kleintjes het onderspit delven”. De financiële concurrentie heerst niet alleen op het vlak van (potentiële) leden of donateurs. Ook voor het voeren van campagnes en acties heeft dit consequenties. Kleinere organisaties, met weinig financiële hulpbronnen, zijn voor een deel afhankelijk van het geld van grotere organisaties. Een gedeelte van de kosten voor acties wordt in sommige gevallen namelijk gedragen door de meer bemiddelde zusterorganisaties. Een weigering om mee te betalen aan een campagne doet de onderlinge verhoudingen geen goed en staat soms zelfs samenwerking in de weg: “Je hebt een grote achterban nodig voor het geld. De angst om die achterban te verliezen maakt dat grote organisaties geen extreme standpunten in durven nemen en concessies doen om hun leden te behouden.”

Hoewel de financiën de gemoederen het meest bezighouden, bestaan er ook andere bronnen van rivaliteit. Strategische verschillen worden vooral door de niet specifiek op milieu gerichte organisaties genoemd. Voor hen is het onderscheid tussen organisaties die zich meer op beleidsbeïnvloeding richten en groepen die meer actiegericht zijn aanleiding om concurrentie op dat vlak te veronderstellen.

Milieuoorganisaties lijken de variatie in aanpak daarentegen eerder positief te waarderen, mits er sprake is van onderlinge afstemming (zie ook § 4.2.2). “Door de teruglopende invloed op het milieubeleid wordt de vraag opnieuw actueel of je je doeleinden via overleg of harde acties moet zien te realiseren”, aldus een van de woordvoerders. “Misschien leidt dat uiteindelijk tot een splitsing binnen de milieubeweging. Een soort milieuvakbond versus de *die-hards*. Op de lange termijn kan dat best positief zijn: de overheid komt dan in een soort tangbeweging terecht.”

De laatste opmerking geeft meteen aan dat er ook op ideologisch vlak verschillen bestaan. Hoewel dit beeld opnieuw bij de andere maatschappelijke organisaties wat meer leeft (“het zijn soms sektarische discussies”) dan bij de milieuoorganisaties, blijkt dat de verschillende benaderingswijzen van milieu en natuurproblemen nog steeds van belang zijn bij de onderlinge verhoudingen. “De grote ledenwinst van de milieubeweging zit vooral bij de grote natuurbeschermingsorganisaties wier achterban te diffuus is om moeilijk liggende standpunten in te kunnen nemen. Voor het milieu levert dit uiteindelijk niets op.”

Profilering en publieke aandacht zijn strijdpunten die vooral door milieuoorganisaties worden genoemd.<sup>8</sup> “Elkaar vliegen afvangen” en “landje pik” zijn termen die aangeven



dat men vindt dat “iedereen zijn eigen gebiedje heeft”, “resultaten voor zichzelf claimt” en geen concurrenten op eigen terrein duldt. Volgens een aantal woordvoerders is dit laatste vooral een probleem bij de wat grotere organisaties. “Als Natuurmonumenten en Natuur en Milieu bij de overheid overleg voeren, voelen Greenpeace en Milieudefensie zich niet vertegenwoordigd en omgekeerd.”

De kracht waarmee de rivaliteit beschreven werd, varieerde nogal van organisatie tot organisatie. “Het is oorlog!” of “de concurrentie is momenteel moordend” waren regelmatig (spontaan) terugkerende kreten, maar milde omschrijvingen zoals “het is net een kruiwagen vol kikkers” of “het zijn achterhoedegevechten”, werden even vaak gehoord. Is de rivaliteit tussen milieugroepen sterker geworden in de loop van de jaren en gaat ze nog steeds over dezelfde zaken? Hoewel er in dit onderzoek niet gevraagd is naar de situatie in het verleden, is er wel enige indicatie te vinden in eerdergenoemd internationaal vergelijkend onderzoek, waaruit de vraag is overgenomen (Dalton 1994: 170). Uit dit onderzoek, gehouden in 1985, bleken milieuorganisaties uit West-Europa zich vooral bewust van strategische en ideologische verschillen. Rivaliteit om financiële middelen werd in die tijd weliswaar genoemd, maar veel minder vaak. Het veranderde subsidiebeleid (waarbij subsidie gekoppeld werd aan ledenaantallen) en het feit dat het steeds moeilijker zal worden nieuwe leden of donateurs te vinden, zijn debet aan de toenemende concurrentie op dit gebied.

Hoewel de meeste woordvoerders zeiden dat er concurrentie bestaat, wordt ook benadrukt dat de veelal goede samenwerking veel van de potentiële conflicten tegengaat en lijkt concurrentie een aanvaardbaar en normaal gegeven. De algemene houding is tot nu toe toch een coöperatieve, ondanks het feit dat het volgens sommigen “oorlog is”.

#### **4.4 Samenvatting en conclusies**

In dit hoofdstuk zijn de relatie met de overheid en de onderlinge relaties van de organisaties beschreven. De relatie met de overheid kan betiteld worden als een haat-liefde-verhouding. De organisaties zeiden de overheid nodig te hebben om hun doeleinden te realiseren, maar aan de andere kant volgden zij het overheidsbeleid kritisch en ageerden zij ertegen. Veel organisaties werden door ministeries benaderd en hadden zitting in een of meer overlegorganen. Deze werden vooral gewaardeerd als kansen om contacten te onderhouden en informatie uit te wisselen. Voor het bereiken van de doeleinden van de organisatie werd deze vorm van samenwerking minder effectief geacht.

De wat ambivalente houding van milieuorganisaties tegenover de overheid bleek ook uit de gevaren die de organisaties zagen in de samenwerking met de overheid. Coöptatie en het verlies van herkenbaarheid waren soms de prijs die men zei te moeten betalen.

Van vier ministeries werd gevraagd hoeveel en welke invloed men dacht dat deze hadden op het milieubeleid. Het ministerie van Economische Zaken werd de meeste invloed toegedicht en deze invloed werd, net als in het geval van Verkeer en Waterstaat, als overwegend negatief bestempeld. Het ministerie van VROM, op de voet gevolgd door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vond men minder invloedrijk. De bijdrage die het ministerie van VROM leverde aan het milieubeleid werd overwegend positief beoordeeld. De invloed van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is een goede

tweede.

De positieve waardering voor het ministerie van VROM bleek ook uit de reactie die woordvoerders van organisaties verwachtten als zij met beleidsvoorstellen of kritiek op beleid bij dit ministerie zouden aankloppen. Een meerderheid zei een welwillende reactie te verwachten, al twijfelde men er soms over of er ook daadwerkelijk iets mee gedaan zou worden.

De meeste organisaties waren opgenomen in een netwerk van organisaties uit zowel de eigen sector als uit andere sectoren. De onderlinge contacten waren opnieuw vooral bedoeld om informatie over milieukwesties uit te wisselen, activiteiten op elkaar af te stemmen of coalities te vormen.

Werkgevers- en agrarische organisaties bleken voor de meeste milieuorganisaties nog steeds de belangrijkste opposanten. Werkgeversorganisaties zouden veel en vooral negatieve invloed hebben op het milieubeleid. Agrarische organisaties zouden volgens milieuwoordvoerders weliswaar minder invloed hebben gekregen, maar deze invloed werd overwegend als negatief bestempeld. Was de beeldvorming over het bedrijfsleven nauwelijks veranderd sinds 1985, die over werknemersorganisaties was dat wel: hun (geringe) invloed op het milieubeleid werd overwegend positief gevonden.

Dat de invloed van de milieubeweging beperkt zou worden door het grote aantal milieuorganisaties vonden de meeste milieuorganisaties onzin, maar de andere maatschappelijke organisaties konden zich wel in deze stelling vinden. De verscheidenheid aan doelstellingen, strategieën en tactieken werd door de meeste milieuorganisaties juist als de kracht van de beweging gezien. Op deze manier kon men een groot gedeelte van het Nederlandse publiek achter zich krijgen en werd het draagvlak voor het milieu vergroot. Wel zag een enkeling, net als de woordvoerders van de andere maatschappelijke organisaties, gevaren in het gebrek aan samenwerking.

De vraag of er sprake was van onderlinge wedijver tussen milieuorganisaties leverde een gemengd beeld op. Was er volgens sommigen sprake van “moordende concurrentie”, andere vertegenwoordigers vonden dat het wel meeviel en benadrukten de overwegend coöperatieve houding van de meeste milieuorganisaties. De grootste bron van rivaliteit bleken financiële middelen en (potentiële) leden. In 1985 werd nog veel meer gedacht in termen van ideologische en strategische verschillen. Het veranderde subsidiebeleid van de overheid is zeker debet aan de grotere wedijver op financieel gebied. Tegelijkertijd heeft de aanwas van leden tot ruim drie miljoen milieuorganisaties bewust gemaakt van het feit dat de grenzen aan de ledengroei zijn bereikt.

## Noten

- 1 Drie organisaties zeggen dat deelnemen aan commissies en adviesraden zeer effectief is, negen organisaties vinden het enigszins effectief en hetzelfde aantal acht deze vorm van participatie niet effectief. Ook organisaties die vertegenwoordigd worden door andere organisaties, is naar de effectiviteit van raden en commissies.
- 2 Sommige organisaties, zoals de Dierenbescherming, zijn zelfs wettelijk verplicht zitting te hebben in bepaalde raden en commissies.
- 3 Het besteedbare inkomen is gedichotomiseerd. 0 = minder dan 4,9 miljoen (50% van de organisaties) en 1 meer dan 4,9 miljoen aan besteedbaar inkomen. De reden om besteedbaar inkomen te verkiezen boven donateurs- of ledenaantallen is gelegen in het feit dat sommige milieuorganisaties geen individuele leden kennen, maar alleen groepsleden. Van de meeste organisaties is het besteedbare inkomen bekend.
- 4 Naast contacten met andere organisaties in Nederland hebben de meeste groepen ook internationale banden, veelal met zusterorganisaties in Europa. Een aantal van de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties is bovendien aangesloten bij het EEB (European Environmental Bureau) in Brussel.
- 5 Uit de *multi-dimensional scaling*-analyses van de twee verschillende matrices komt ongeveer dezelfde oplossing. Dat wil zeggen dat de resultaten ongeveer gelijk zijn voor de afzonderlijke analyses van een matrix waarin organisatie A oordeelt of organisatie B en een matrix waarin organisatie B oordeelt of organisatie A.
- 6 In de gevallen dat de oordelen van twee organisaties van elkaar afwijken, zijn de antwoorden gemiddeld. De analyse suggereert dat er ten minste een driedimensionale oplossing nodig is. De stress voor een driedimensionale oplossing = 0,13, RSQ = 0,79. Dit verandert echter niets aan de hier gepresenteerde tweedimensionale oplossing.
- 7 Aan de respondenten is eveneens gevraagd of ze partijen wilden noemen die programmatisch gezien het dichtst bij de eigen organisatie staan. Slechts drie van hen weigeren dit. De meerderheid van de respondenten zei dat geen enkele politieke partij ongeïnteresseerd was dan wel afwijzend.
- 8 Pearson-correlatie tussen beide is -0,42.

### 5.1 “Een actie zonder pers is geen actie”

Maatschappelijke organisaties zijn terdege doordrongen van het belang van aandacht van de media. Ze laten acties vergezeld gaan van een gerichte strategie om de media in te schakelen, ze kopen reclamezendtijd en ze proberen hun onderwerpen in populaire programma's te krijgen. De tijd en middelen die maatschappelijke organisaties investeren in contacten met journalisten en programmamakers, de professionele aanpak van campagnes, het uitvoeren van doelgroepenonderzoek: het zijn allemaal aanwijzingen voor het belang dat gehecht wordt aan aandacht in de media. Het zijn vooral de grotere organisaties met meer leden en meer middelen, die mogelijkheden hebben de inhoud van de berichtgeving te sturen (zie ook hoofdstuk 1). Zij hebben mensen in dienst die contacten onderhouden met journalisten en beschikken over reclamebudgetten waarmee zendtijd of advertentieruimte kan worden gekocht. Zij zijn daarom minder afhankelijk van *free publicity*. Toch is het ook voor maatschappelijke organisaties met een grote achterban belangrijk wat over hen geschreven wordt. Welke functies berichten in de massamedia voor organisaties kunnen hebben, zal het startpunt zijn van dit hoofdstuk. Verder zal worden ingegaan op de ideeën over massamedia die leven bij maatschappelijke organisaties. Waar mogelijk worden deze ideeën geplaatst in het licht van theorieën uit de literatuur over communicatie.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 worden in het algemeen de communicatieve functies van de media voor maatschappelijke organisaties besproken. In paragraaf 5.3 komen de effecten van mediaberichten voor deze organisaties aan de orde. Welke effecten kennen de zegslieden van de onderzochte organisaties toe aan de media als het gaat om beïnvloeding van de opvattingen en het gedrag van de Nederlandse bevolking? Welke programma's op televisie en welke berichtgeving in andere media achten zij gunstig voor de veranderingen die hun organisaties nastreven, en waar denken ze dat de media het bereiken van hun doeleinden juist frustreren?

Paragraaf 5.4 gaat over de mogelijkheden om toegang te krijgen tot krant en televisie en de inspanningen van organisaties daartoe. Wil een organisatie toegang krijgen tot de media, dan moet zij concurreren op een markt met een groot aantal nieuwsaanbieders. Journalisten hebben de keuze uit geprefabriceerd nieuws van allerlei origine. Op welke wijze proberen de organisaties hun kans te vergroten om door de selectie te komen en zo de concurrentieslag te beslissen in hun voordeel? Een sociale beweging kan profiteren wanneer haar onderwerp grote belangstelling geniet bij publiek en politiek, maar zal zich des te meer inspanningen moeten getroosten indien deze aandacht wegeeft. Het beeld dat journalisten en programmamakers hebben van een organisatie, beïnvloedt de kans in de media te verschijnen. Zien journalisten de organisatie als invloedrijk, deskundig en betrouwbaar, dan zullen zij deze wellicht eerder benaderen en sneller over de organisatie schrijven.

In paragraaf 5.5 gaat het om de vraag op wie de organisaties zich richten als ze toegang tot de media zoeken. Sommige campagnes zijn bedoeld voor de hele bevolking, andere

voor specifieke doelgroepen. Heeft men opvattingen over de manier waarop men doelgroepen het beste kan bereiken? Zo zouden organisaties via de media kunnen proberen politici of bestuurders te bereiken. Een van de doelen van veel maatschappelijke groeperingen is invloed uit te oefenen op (te vormen) beleid. Via de publieke opinie kan niet alleen druk worden uitgeoefend op beleidsvorming, men kan ook proberen de politiek te bereiken via krant, radio of televisie. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.6 besloten met een samenvatting en conclusies.

## **5.2 Functies van de media**

### *5.2.1 Communicatie met leden*

Media kunnen voor maatschappelijke organisaties verschillende functies hebben. Organisaties die aandacht krijgen van landelijke dagbladen en televisie bereiken een groot aantal mogelijke sympathisanten. Voor het werven van leden zijn massamedia meer geschikt dan eigen communicatiemiddelen, zoals het blad van de organisatie zelf (Schmitt-Beck 1990). Het eigen verenigingsblad of het blad voor donateurs komt slechts onder ogen van bestaande aanhangers of hun huisgenoten. Voor sommige van de maatschappelijke organisaties die hebben meegewerkt aan dit onderzoek is dit een grote groep. Zo heeft de ANWB meer dan drie miljoen leden en Natuurmonumenten meer dan 800.000. Voor de meeste maatschappelijke organisaties geldt echter dat ze naamsbekendheid krijgen bij het grote publiek via landelijke media. Ook voor het behoud van leden en het voortbestaan van een organisatie zijn de media van belang. Berichten in de media zorgen voor een collectieve identiteit. Aandacht in de media bevestigt de (belangrijke) rol die een organisatie speelt in de politiek. Het bestaansrecht wordt duidelijk gemaakt en ondernomen acties krijgen zin. De leden zien dat ze niet voor niets lid zijn geworden en donateurs merken dat hun gift ergens toe heeft geleid (Gamson en Wolfsfeld 1993). Het bestaan en de doelen van een organisatie worden door berichtgeving gelegitimeerd. Het feit dat een actie de kranten haalt, laat zien dat de actie belang heeft; positieve of negatieve reacties geven de standpunten een plaats in de politieke discussie.

### *5.2.2 Communicatie met publiek en politiek*

Maatschappelijke organisaties kunnen via de massamedia grote delen van de bevolking bereiken. De problemen die zij willen aanpakken, de standpunten die zij innemen en de acties die zij ondernemen om hun doelen te bereiken, raken bekend bij veel Nederlanders wanneer media erover berichten. Media kunnen een rol vervullen in het verspreiden van de ideeën van organisaties. Aandacht voor het milieu en de opvattingen van de organisatie over milieuproblemen kan ertoe leiden dat bij de bevolking de houding ten opzichte van het milieu verandert en dat men ander (meer milieuvriendelijk) gedrag gaat vertonen (§ 5.3.1). Dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo is het mogelijk dat er een afkeer van het milieu ontstaat als men overvoerd wordt met berichten daarover. Zoals al eerder aangestipt kunnen milieuzorgorganisaties de berichtgeving in het geval van *free publicity* weinig sturen.

Media-uitingen kunnen ook de manier waarop het publiek naar een organisatie kijkt beïnvloeden. Het imago van een organisatie kan verbeteren wanneer een succesvolle

actie het journaal haalt of wanneer zichtbare invloed is uitgeoefend op beleid. Tegelijkertijd is het denkbaar dat een organisatie onder druk komt te staan wanneer de berichtgeving minder positief is. Een mogelijke oorzaak is een aanval op de organisatie door een andere actor. Vaak voelt een groepering zich dan gedwongen te reageren op uitlatingen van anderen, omdat de angst bestaat dat de 'goede naam' aangetast wordt.

Het is voor maatschappelijke organisaties van belang hoe problemen gedefinieerd worden. Op welke wijze gepraat en gedacht wordt over een onderwerp is de *framing* van dit onderwerp (zie ook § 1.1.3). Mediaboodschappen zijn zeer belangrijk voor het *framen* van onderwerpen voor de maatschappij (o.a. Gamson 1988). Daarom wordt in de media door verschillende organisaties gestreden over de beschrijving van de sociale werkelijkheid. Organisaties kunnen hun probleemperceptie overbrengen op het publiek wanneer hun definitie een plaats heeft in de publieke discussie. Een interessant gevecht om de probleemdefinitie is de Brent Spar-affaire. Shell en Greenpeace wilden beide bepalen *hoe* het probleem gezien zou worden (zie voor een uitgebreidere beschrijving § 2.1.2). Greenpeace benadrukte dat de zee geen vuilnisvat is en dat het afzinken van de Brent Spar een precedentwerking zou hebben. Shell probeerde de discussie te verleggen door, onder andere in advertenties in dagbladen, te wijzen op de zorgvuldige afweging die het bedrijf had gemaakt tussen de verschillende manieren waarop het olieplatform ontmanteld kon worden. De pogingen van Greenpeace om het probleem te definiëren en te beperken tot één leus ("De zee is geen vuilnisvat") waren succesvol. De morele verontwaardiging over het dumpen van afval in zee was groot en het lukte Shell niet de discussie te verleggen naar de wijze waarop de Brent Spar het beste (of milieuvriendelijkste) verwerkt kon worden.

Ook politici lezen de krant en beleidsmakers volgen het nieuws. De mogelijke effecten van aandacht voor organisaties op politici zijn hetzelfde als die bij het publiek kunnen optreden. Naast het idee dat politici invloed uitoefenen op de inhoud van de media (Gans 1979; Bartels 1996), leeft de notie dat de inhoud van de media invloed heeft op de politiek. Bartels (1996) toont aan dat in de Verenigde Staten de *New York Times* de gespreksonderwerpen van politici meebepaalt. De media kunnen dus soms een katalysator zijn om milieu een belangrijkere plek te geven in politieke discussies. Invloed op (te vormen) beleid is op deze manier mogelijk (§ 5.3.3). Organisaties kunnen niet alleen via grote(re) publieke steun, maar ook via de media proberen politieke invloed uit te oefenen.

In schema 5.1 staan de mogelijke functies samengevat die de media vervullen voor organisaties. Aandacht in de media kan van invloed zijn op de relatieve politieke macht van een organisatie. Als de berichtgeving over een maatschappelijke organisatie zorgt voor een grotere aanhang, stabilisatie van de organisatie en het verkrijgen van een belangrijkere plaats in de publieke en politieke discussie, dan vergroten de media de mogelijkheden van een groepering om invloed uit te oefenen. Aandacht in de media kan ervoor zorgen dat medestanders sneller worden gevonden en samenwerkingsverbanden eerder tot stand komen (Schmitt-Beck 1990). Dat wil overigens niet zeggen dat een maatschappelijke groepering waarover zelden in de krant bericht wordt, weinig invloed heeft. Sommige organisaties zijn invloedrijk vanwege succesvolle, maar minder zichtbare lobbyactiviteiten of grote fondsen waarover ze beschikken.

Schema 5.1 Nut van berichtgeving voor maatschappelijke organisaties

communicatie met:	mogelijk nut:
leden	ledenwerving, ledenbehoud, collectieve identiteit en legitimatie
publiek	invloed op publieke agenda, invloed op opvattingen en gedrag, <i>framing</i>
politiek	invloed op politieke agenda, invloed op beleid, <i>framing</i>

## 5.3 Effecten van de media

### 5.3.1 Invloed op meningsvorming over milieu

De pogingen van maatschappelijke organisaties om toegang te krijgen tot krant, radio en televisie om zo de opinie te beïnvloeden, zijn te verklaren uit de grote invloed die wordt toegeschreven aan de massamedia. In het onderzoek onder de 27 maatschappelijke organisaties gaf geen enkele respondent aan dat de media weinig of geen invloed hebben op de mening van Nederlanders over het milieu. Twintig woordvoerders zeiden dat de invloed van de media groot was, slechts zeven dachten dat zij niet meer dan enige invloed hebben op de meningsvorming. “Media vormen de spil waar alles om draait”, aldus een respondent. Een ander verzucht: “Ze hebben heel erg veel invloed: informatie staat immers zwart op wit en veel mensen denken daarom dat het dus wel waar zal zijn. Gelukkig bestaat er een grote diversiteit aan media, waardoor mensen een eigen mening kunnen vormen.” De grote invloed die toegekend wordt aan de media zou deels toegeschreven kunnen worden aan het relatief grote aantal respondenten dat zich beroepsmatig bezighoudt met de media (persvoorlichters, enz., zie § 1.3.2), maar na verder vragen blijken de meesten van hen de invloed van de media wel wat te nuanceren. Een aantal woordvoerders benadrukt de mediërende functie: “Media, het woord zegt het al, zijn een doorgeefluik en de invloed die zij uitoefenen is sterk afhankelijk van de boodschapper.” Een andere, wat sceptische woordvoerder zegt: “milieuproblemen kunnen niet worden opgelost door communicatie alleen.”

Voor de *agenda setting*-functie van de media wordt veelvuldig genoemd door de zegslieden. Volgens de *agenda setting-hypothese* staan problemen die hoog op de agenda van de media staan, ook hoog op de agenda van het publiek. De media bepalen wellicht niet *wat* mensen denken, maar wel *waarover* ze denken (bv. Dearing en Rogers 1988). De berichten in de media laten bepaalde onderwerpen opvallen, geven (relatief) gewicht aan onderwerpen en bepalen daarmee de agenda (Gormley 1975). Kwesties die in de media aandacht krijgen, worden opgepikt door mediagebruikers. Daarbij vormt de hoeveelheid aandacht een indicatie voor het belang van een onderwerp. Veel aandacht in de landelijke media voor de problemen en misstanden die organisaties aan de kaak willen stellen, zorgt ervoor dat deze zaken belangrijk worden gevonden door het publiek en politici.<sup>1</sup>

De hier onderzochte organisaties zijn over het algemeen wel terughoudender wanneer de invloed van media op gedrag aan de orde komt. Het is volgens de zegslieden namelijk niet gezegd dat krantenlezers en televisiekijkers na het lezen of zien van berichten over

milieu hun opvattingen en attitudes, laat staan hun gedrag, zullen aanpassen. De inspanningen van veel organisaties richten zich in de eerste plaats op het informeren van burgers over milieuzaken. De respondenten volgen hiermee de scepsis die in onderzoek naar media-effecten bestaat over de invloed van mediaberichten op attitude en gedrag (zie ook § 5.3.4). Attitudes veranderen niet zomaar. Allereerst moeten de berichten de burgers bereiken. Wanneer in een gezin van kanaal wordt gewisseld zodra het woord 'milieu' valt, dan zal daar niet veel attitudeverandering optreden. Berichten kunnen verkeerd begrepen worden. Soms ontbreekt de benodigde voorkennis of is het Nederlands ontoegankelijk (Kleinnijenhuis 1988) Wordt een bericht wel goed begrepen, dan wordt dit geïnterpreteerd op basis van al bestaande waarden en houdingen. Iedereen heeft al opvattingen over het onderwerp en aanverwante gebieden en de nieuw verworven informatie wordt vergeleken met opvattingen die al bestaan. Bovendien speelt het oordeel over de informatiebron een rol. De beoordeling van een opiniërend artikel in, bijvoorbeeld, *Trouw* zal afhangen van hoe men over die krant denkt. Iemand die deze krant dagelijks leest en zeer tevreden is over het blad, zal eerder aannemen wat een verslaggever van *Trouw* beweert. Hetzelfde geldt voor bronnen binnen bronnen. In een krantenartikel of journaal kan iemand direct aan het woord zijn, aangehaald worden of geparafraseerd. Iemand die een hekel heeft aan een bepaalde maatschappelijke organisatie zal een woordvoerder van deze organisatie wantrouwen (zie hoofdstuk 6 over het vertrouwen in organisaties). Een laatste factor die de invloed van mediaboodschappen kan doen afnemen is de reden waarom een mediaconsument de televisie inschakelt of de krant pakt. De *uses and gratification*-theorie gaat uit van een actieve ontvanger. Soms is informatie het doel, soms wil men ontspanning (zie Van Cuilenburg en Noomen 1989). Het is aannemelijk dat iemand die slechts vermaak zoekt minder snel beïnvloed zal worden. Kranten worden vooral opengeslagen voor informatie, de televisie wordt ingeschakeld ter ontspanning. Ook tussen kranten bestaan verschillen: het verstrooiingsmotief is bij het *Algemeen Dagblad* en *De Telegraaf* belangrijker, bij *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en *Trouw* het informatiemotief (Scholten 1982).

Natuurlijk is bij milieuorganisaties en andere maatschappelijke groeperingen de wens en hoop aanwezig dat mensen milieuvriendelijk gedrag zullen nalaten, wanneer zij meer weten over de negatieve gevolgen van dat gedrag. Krant en televisie hebben volgens degenen die binnen de onderzochte organisaties te maken hebben met media, communicatie en milieu, minder invloed op gedrag dan op kennis en opvattingen. De geringe invloed van berichten van massamedia op daadwerkelijk gedrag is ook bekend uit de theorie. Het gedrag van mensen blijft moeilijk te voorspellen door hun attitudes. Gedrag wordt zelden bepaald aan de hand van de attitudes ten opzichte van één enkel object. Meerdere attitudes over verschillende onderwerpen worden meegenomen in afwegingen. Veel gedrag kan bovendien getypeerd worden als gewoontegedrag. De consument zal zich pas milieuvriendelijk gedragen als de motivatie voor dergelijk gedrag bestaat en als de mogelijkheden aanwezig zijn (Hoevenagel et al. 1996). De invloed van mediaboodschappen op gedrag lijkt dan ook gering. Enkele respondenten uit dit onderzoek veronderstellen overigens wel dat de media invloed uitoefenen op gedrag. Maar zij hebben daarover een overwegend negatief oordeel: "De media hebben veel invloed op levensstijlen en deze is vanuit het gezichtspunt van duurzaamheid veelal negatief."



Naast de impact van media op de meningsvorming van het Nederlandse publiek noemen de woordvoerders ook het belang van media voor de eigen organisatie. Conform de in paragraaf 5.1 genoemde functies noemen enkele zegslieden de legitimering van de eigen organisatie. Volgens sommigen hangt het bestaansrecht van de organisatie zelfs af van berichtgeving in de media: “Zonder de media zouden wij niet bestaan. De organisatie zou onbekend zijn bij het publiek én de overheid.” Voor andere woordvoerders zijn de media een belangrijke schakel in het bereiken van de doeleinden van de organisatie (zie ook hoofdstuk 3). Voor hen “vormen de media de spil waar alles om draait; je moet hen mee zien te krijgen om ook maar iets te kunnen bereiken”, want “steun van velen geeft je macht. Die macht heb je nodig om overheid en bedrijfsleven te beïnvloeden.”

### 5.3.2 Wegen om invloed op meningsvorming uit te oefenen

De massamedia en het eigen blad blijken de belangrijkste middelen te zijn waarmee de organisaties trachten de meningsvorming van het Nederlandse publiek te beïnvloeden. De respondenten is gevraagd naar de wijze waarop organisaties proberen de meningsvorming van de Nederlandse bevolking te beïnvloeden (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Wegen waarlangs organisaties proberen de meningsvorming van Nederlanders te beïnvloeden (aantal keren genoemd)<sup>a</sup>

publieke media	24
eigen blad/nota's	18
via eigen leden	12
via andere organisaties	6
acties	4
voorleven	3
anders	9
aantal organisaties	27
totaal aantal genoemd	76
gemiddeld aantal genoemd	2,8

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag: 'Via welke wegen probeert uw organisatie de meningsvorming van de gemiddelde Nederlander te beïnvloeden?' Maximaal drie antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

De antwoordcategorie ‘via andere organisaties’ wordt vooral genoemd door organisaties die zelf minder gericht zijn op het zoeken van de publiciteit. Het betreft hier voornamelijk groeperingen die zich richten op onderzoek of die een specifiek aandachtsterrein hebben.

Het organiseren van acties wordt nauwelijks genoemd. Dit is deels ingegeven door het belang dat gehecht wordt aan aandacht in de media. Acties hebben immers vooral zin wanneer de pers of de televisie belangstelling hebben. Het organiseren van acties is een van de manieren om deze belangstelling te wekken. De respondenten zullen daarom wellicht eerder ‘publieke media’ noemen dan specifiek ‘acties’. Een voorbeeld van een organisatie die ‘voorleven’ noemt, is De Kleine Aarde. Op het terrein van deze organi-

satie wordt het publiek getoond hoe op een milieuvriendelijke wijze kan worden geleefd.

### *5.3.3 Invloed op nationaal milieubeleid*

Aandacht in de media kan voor een groepering de relatieve politieke macht vergroten. Een van de activiteiten die organisaties kunnen ontplooiën om de landelijke milieupolitiek te beïnvloeden, bestaat uit het zoeken van toegang tot de media. Bij een ruime meerderheid van de maatschappelijke organisaties (19 van de 23) die invloed proberen uit te oefenen op te vormen milieubeleid zijn de media vaak een instrument. Slechts één organisatie laat weten nooit gebruik te maken van mediaberichtgeving met deze bedoeling.

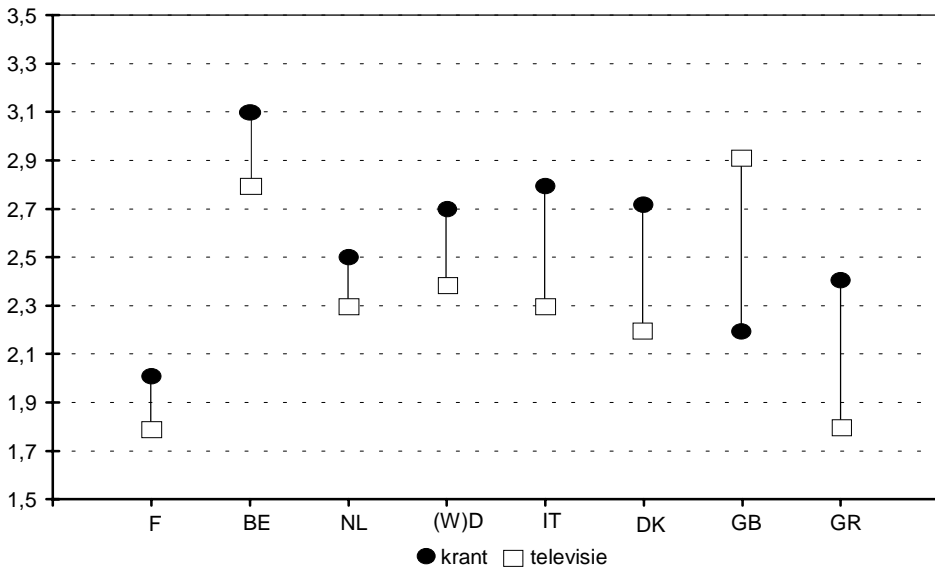
In tabel 3.7 staan andere activiteiten opgesomd waarvan de organisaties die actief zijn op landelijk niveau hebben aangegeven of ze deze vaak, soms of nooit ondernemen. Samen met (in)formele contacten met ambtenaren lijken media-activiteiten voor maatschappelijke organisaties de meest gezochte weg om te pogen invloed uit te oefenen op landelijk milieubeleid.

### *5.3.4 Gemengde gevoelens*

De organisaties uit dit onderzoek zijn over het algemeen positief over de media en over de berichtgeving over milieu. Deze uitkomst strookt met de bevindingen van Dalton (1994), die in een aantal West-Europese landen heeft bekeken hoe milieuorganisaties de milieuberichtgeving in kranten en op televisie beoordelen. In figuur 5.1 is te zien dat bij de meeste landen, waaronder Nederland, de score tussen redelijk en goed ligt. De krant scoort hoger dan de televisie. Opvallend is dat alleen in Groot-Brittannië de programma's op de BBC beter gewaardeerd worden door milieuorganisaties dan artikelen in dagbladen. Dit en de positieve houding in België ten opzichte van de televisie schrijft Dalton toe aan staatstelevisie in beide landen, met vaste programma's over natuur en milieu.

Hoewel de Nederlandse organisaties in 1985 redelijk positief waren over de berichtgeving in kranten en op televisie (figuur 5.1), plaatsen sommige respondenten uit het SCP-onderzoek wel enige kanttekeningen. Zo wordt de inhoud van berichten niet altijd als positief ervaren. De verslaggeving rond de afvalinzameling in Groningen werd aangehaald als voorbeeld: het gescheiden aangeleverde afval zou in Groningen na inlevering weer bij elkaar worden gegooid. Een aantal respondenten heeft de indruk dat de teneur van dit soort artikelen meer indruk maakt op lezers dan stukjes die het belang van afvalscheiding benadrukken. Hoewel de diversiteit van media eerder als positief punt werd genoemd, blijkt uit de uitspraak "ze spreken elkaar vaak tegen, daarbij de lezers of kijkers in verwarring achterlatend" dat deze diversiteit niet altijd even positief is.

Figuur 5.1 Beoordeling van milieuprestaties van kranten en televisie door milieuorganisaties in West-Europa, 1985 (gemiddelden)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> De vraag in het onderzoek van Dalton (1994) luidde: 'Would you indicate whether you think each of the groups I list is doing an excellent, good, fair or poor job on these issues?' Voor de analyse zijn de antwoordcategorieën gehercodeerd naar 4. uitstekend, 3. goed, 2. redelijk en 1. slecht.

Bron: Dalton (1994: 176)

Net als in 1985 is men in 1996 positiever over kranten dan over de televisie. Desondanks wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de verschillende kranten. *De Telegraaf* is een enkele keer specifiek genoemd als een landelijk dagblad dat negatief zou staan tegenover milieuorganisaties. Verwijten hebben de volgende strekking: *De Telegraaf* laat zich volgens enkele woordvoerders van organisaties leiden door de lezers en laat dikwijls argumenten die voor het milieu pleiten weg uit artikelen.

Het is ook mogelijk dat de media afstand nemen van de standpunten van maatschappelijke organisaties (bv. in een hoofdredactioneel commentaar) of zelfs een negatief oordeel vellen over de organisaties zelf. De manier waarop organisaties in de media komen, kan storend zijn. Zo betreurde de woordvoerder van de agrarische organisatie de traditionele, maar allang verboden, sproeiende mestkar die in beeld komt zodra het over de landbouw gaat: "Er zit een vleugje mest over de landbouw" en "dat doet ons imago geen goed". Ook bij andere organisaties bestaat soms onvrede over de teneur van berichtgeving. "De toonzetting is veranderd in een licht denigrerende", aldus een van de zegslieden. "Vroeger waren we milieuorganisaties, nu zijn we milieuclubs."

Behalve vanwege hun berichtgeving over milieukwesties en -organisaties, worden de media ook in meer algemene zin geëvalueerd. Het cultuurbeeld en de leefstijlidealën die door de media verspreid worden, zijn een doorn in het oog van enkele woordvoerders. Vooral de televisie moet het ontgelden: "De voorbeeldfunctie van televisie is heel erg

negatief.” Dat gebeurt niet alleen in de reclame (“van grote invloed op het koopgedrag”), maar ook in shows waarin de hoofdprijzen steevast uit auto’s of vliegvakanties bestaan (zie ook § 5.5.1). “Als je brede lagen van de bevolking wil bereiken en overtuigen van gedragsverandering, zouden we ook meer moeten kijken naar het voorbeeldgedrag van bekende Nederlanders. De rol van de tv is over het algemeen heel negatief daarin. Niet wij, maar Henny Huisman, Rijkaard, enzovoort zijn opinieleiders voor het grootste deel van de bevolking. Rijkaard komt wel uit Monaco gevlogen voor een interviewtje van een kwartier (...)” Televisie versterkt een beeld van een wereld “waar alles steeds meer, steeds sneller en steeds hoger moet.” De mogelijke positieve werking van berichtgeving in de media wordt volgens sommige organisaties tenietgedaan door de meer algemene indruk die televisiebeelden achterlaten bij kijkers.

## **5.4 Contacten van maatschappelijke organisaties met de media**

### *5.4.1 Toegang tot de media*

Journalisten en televisiemakers worden overspoeld met berichten en feitjes. Zij moeten selecteren uit het enorme aanbod van nieuwsagentschappen en boodschappen van diverse actoren die toegang tot de media zoeken. Daarmee bepalen zij voor een deel wat *nieuws* wordt. Aan welke actoren journalisten aandacht besteden kan van vele factoren afhankelijk zijn. Ten eerste kan juist een onderwerp aandacht krijgen dat tot het aandachtsterrein van een maatschappelijke organisatie behoort. Wanneer in de Tweede Kamer gedebatteerd wordt over gasboringen in de Waddenzee is het logisch de Waddenvereniging om een reactie te vragen, omdat deze organisatie zich al sinds 1965 inzet voor het behoud van de Waddenzee. Organisaties kunnen door opvallende campagnes en acties aandacht opeisen.

Ten tweede speelt de houding van de media ten opzichte (van de doelstellingen) van een organisatie een rol. Bij de keuze die journalisten moeten maken uit het nieuwsaanbod zal de indruk die ze hebben van bepaalde actoren een rol spelen (Kleinnijenhuis 1990). Die evaluatie bepaalt hoe geloofwaardig en relevant uitlatingen van die actoren ingeschat worden. Journalisten zullen eerder informatie selecteren die strookt met hun eigen normen en waarden: als iets past in hun wereldbeeld, hun *mental matrix* (Galtung en Ruge 1965), zullen ze daar makkelijker over schrijven (Fiske en Taylor 1991).

De meeste organisaties uit het SCP-onderzoek hebben medewerkers die zich bezighouden met contacten met de pers. Zeker de grotere maatschappelijke organisaties hebben voorlichtingsafdelingen en gebruiken op professionele wijze middelen om journalisten en programmamakers attent te maken op de organisatie en haar streven. Naast persberichten, onderzoeksnota’s, acties en publiciteitscampagnes zijn directe contacten met journalisten volgens de zegglieden zeer belangrijk. Milieuorganisaties hebben over het algemeen de indruk dat journalisten positief staan zowel tegenover hun standpunten als tegenover de groeperingen zelf. Hoewel de meeste vertegenwoordigers zeggen dat de media positief staan tegenover de doelstellingen van de organisatie, is deze positieve houding allerminst een garantie voor meer aandacht: “Wij zijn afhankelijk van de aandacht die de media hebben voor het milieu. Tot voor kort konden we meevaren op een groene golf, maar die aandacht is op het moment weer weggeëbd.”

Tabel 5.2 Aantal artikelen over maatschappelijke organisaties in *de Volkskrant*, 1995-1996<sup>a</sup>

	jan.-juni 1995	juli-dec. 1995	jan.-juni 1996	juli-dec.1996	<i>totaal</i>
Greenpeace	112	157	62	75	406
Natuurmonumenten	31	36	35	54	156
Milieudefensie	33	13	32	39	117
Dierenbescherming	22	29	33	21	105
Wereld Natuur Fonds	22	27	21	33	103
Stichting Natuur en Milieu	31	20	22	24	97
Waddenvereniging	8	4	18	17	47
ENFB	12	7	11	5	35
IVN	3	7	5	6	21
CLM	2	4	6	6	18
Zuid-Hollandse Milieufederatie	2	5	6	3	16
Bont voor Dieren	5	0	2	1	8
Stichting Reinwater	0	3	2	0	5
De Kleine Aarde	2	1	1	2	6
Kritisch Bosbeheer	3	0	0	2	5
Jongeren Milieu Aktief	2	0	0	0	2
SME-Milieoadviseurs	1	0	0	0	1
Milieukontakt Oost-Europa	0	0	0	0	0
.....					
FNV	403	239	240	297	1.179
ANWB	85	103	104	103	396
VNO/NCW	97	73	67	74	311
Consumentenbond	48	63	57	88	256
LTO-Nederland	16	46	23	19	104
Novib	35	21	24	20	100
Raad van Kerken	14	6	4	18	42
Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen	1	2	0	1	4
<i>totaal</i>	<i>976</i>	<i>860</i>	<i>772</i>	<i>908</i>	<i>3.516</i>

<sup>a</sup> Het NCDO is niet in de tabel opgenomen, omdat deze organisatie pas in 1996 is ontstaan uit een fusie.

Bron: *de Volkskrant* op CD-Rom, 1995-1996 (SCP-bewerking)

In de literatuur wordt ook wel gesteld dat media bij voorkeur berichten over machtige actoren (bv. Kleinnijenhuis 1990). Hoe machtiger een organisatie is, des te meer zullen kranten over deze organisatie schrijven. Is het zo dat er over grotere milieuorganisaties meer bericht wordt dan over de kleinere zusterorganisaties? In tabel 5.2 staat aangegeven in hoeveel artikelen de naam van organisaties is genoemd in *de Volkskrant* in 1995 en 1996. Er is gezocht op de naam van de organisatie en ieder artikel waarin de naam voorkomt, telt één keer. Dat wil zeggen dat er dus geen rekening wordt gehouden met het aantal keren dat de naam van een organisatie binnen een artikel wordt genoemd, slechts het artikel is geteld. Voor de volledigheid zijn ook de aantallen artikelen vermeld waarin de niet-milieuorganisaties voorkomen. Deze laten we hier verder buiten beschouwing, omdat ze niet goed vergelijkbaar zijn. De meeste organisaties die niet specifiek op het milieu gericht zijn, komen immers vaak in het nieuws in verband met andere onderwerpen dan het milieu. Is het voor milieuorganisaties nog aannemelijk dat een artikel waarin zij vermeld worden het milieu of de natuur als onderwerp heeft, voor

de andere organisaties gaat deze veronderstelling niet op. Bij de FNV kan het onderwerp werkgelegenheid zijn, in het geval van de Novib een nieuw project in de Derde Wereld. Om de cijfers vergelijkbaar te maken, zouden alleen de artikelen over milieu meegenomen moeten worden. Dit zou een uitgebreidere inhoudsanalyse vergen dan binnen het bestek van dit onderzoek mogelijk is.<sup>2</sup>

Van de milieuorganisaties in de bovenste helft van tabel 5.2 zijn er twaalf met individuele leden of donateurs. Wat deze organisaties betreft, is er een positieve correlatie tussen het aantal leden en het aantal artikelen in *de Volkskrant* ( $r = 0,66$ ;  $p < 0,01$ ).<sup>3</sup> Het lijkt er dus inderdaad op dat er meer wordt geschreven over milieuorganisaties met grote aantallen leden of donateurs. Natuurlijk kunnen andere factoren van invloed zijn op het aantal keren dat een organisatie in een bepaalde periode wordt genoemd. Incidentele factoren kunnen hun stempel drukken, bijvoorbeeld wanneer een groepering verwickeld is geweest in een conflict dat in het nieuws was of wanneer een organisatie spectaculaire acties ondernam (zie § 5.4.2). Om na te gaan of de media buiten deze specifiek verklarende factoren meer aandacht hebben voor grotere organisaties dan voor kleinere is onderzoek nodig over een langere periode en naar meerdere media. Ook dit viel buiten het bestek van het onderzoek.

In het verlengde van het idee dat grote organisaties meer aandacht krijgen dan kleine, ligt de gedachte dat nieuwe groeperingen lastiger toegang tot de media hebben dan gevestigde instituties, zoals regering en politieke partijen (Kleinnijenhuis 1990; Schmitt-Beck en Pfetsch 1994). Zo stellen Schmitt-Beck en Pfetsch (1994) vast dat de Duitse media meer aandacht schenken aan gevestigde groeperingen en dat dit ten koste gaat van groeperingen die de gevestigde orde uitdagen of daarbuiten opereren. Bepaalde organisaties, zoals sociale bewegingen, moeten, met andere woorden, meer moeite doen om tot een aanvaarde informatiebron of gesprekspartner te worden dan bijvoorbeeld overheidsfunctionarissen of voorzitters van maatschappelijke groeperingen die wel tot de gevestigde orde behoren (Gamson en Wolfsfeld 1993: 117).

Het lijkt dat de organisaties die hier onderzocht zijn erin geslaagd zijn een volwaardige gesprekspartner te worden. Naar eigen zeggen zijn op het gebied van milieu vooral de grotere organisaties vaste aanspreekpunten van journalisten. Op grond van hun expertise worden de milieuorganisaties om een oordeel gevraagd over bepaalde gebeurtenissen. Ze zijn geaccepteerd als betrouwbare bronnen met kennis van zaken. “Wij hebben een reputatie hoog te houden als geloofwaardige organisatie; wat de feiten betreft hebben ze ons nog nooit kunnen betrappen op fouten”, aldus een van de respondenten.

De aanvaarding van organisaties louter en alleen op basis van de aanwezige expertise kan wel onder druk komen te staan nu (milieu)kennis steeds meer verspreid is. Overheden waren in de jaren 1960-1970 voor informatie en kennis voor een deel aangewezen op milieuorganisaties. Nu hebben die overheden, evenals het bedrijfsleven, zelf experts in huis.

#### 5.4.2 *Het nieuws moet gemaakt worden*

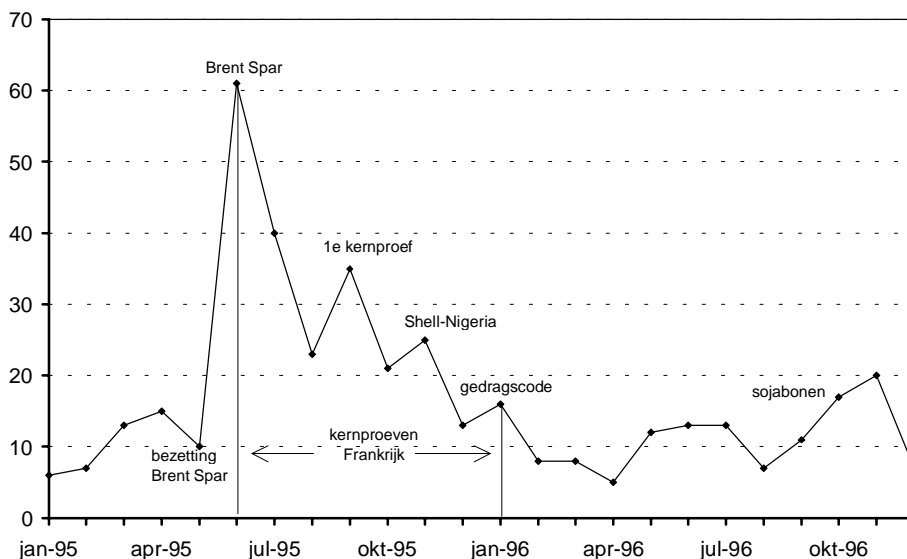
De acceptatie van organisaties als informatiebron betekent natuurlijk niet dat de organisaties met alles wat ze te zeggen hebben op de voorpagina kunnen komen. Ze zijn geaccepteerd als deskundigen op het gebied van het milieu en worden benaderd wanneer op milieugebied zaken spelen die variëren van rampen tot overheidsbeleid. Een respondent noemde het onprettige gevoel dat ontstond bij de oplaaiende aandacht voor het milieu na het ongeluk in de kerncentrale van Tsjernobyl. Sommige organisaties voelen zich afhankelijk van dergelijke milieurampen.

Groeperingen willen echter meer dan reageren op gebeurtenissen. Ze willen aandacht voor de kwesties die zij belangrijk achten. Het kan dan een probleem zijn dat de onderwerpen die ze aansnijden al jaren spelen en dat gepropageerde oplossingen reeds lang bekend zijn. Kortom, het is geen nieuws meer. Dat betekent in sommige gevallen dat “het nieuws gemaakt moet worden”. Dit kan volgens zegslieden van organisaties door een nieuwe invalshoek te presenteren en alert te zijn op mogelijkheden die het onderwerp aantrekkelijk maken voor de media. Zo verzet de Waddenvereniging zich al geruime tijd tegen het gebruik van het Waddengebied als militair oefenterrein. Het aanspannen van een rechtszaak en de uitspraak van de rechter waren wel nieuw(s) en werden opgepakt door de media.

Campagnes en acties trekken niet meer per definitie de aandacht van de media. Organisaties zijn op zoek naar “iets nieuws” of naar een “ludieke” actiemethode, omdat ze vermoeden dat een “standaard-demonstratie” niet genoeg nieuwswaarde heeft. “Een incident, zelfs al is het maar de suggestie dat er een incident heeft plaatsgevonden, krijgt altijd aandacht”, aldus een van de woordvoerders.

Vaak lukt het een organisatie een kwestie prominent in de krant en op de televisie te krijgen door acties. Sommige protestacties trekken veel aandacht van journalisten. Greenpeace protesteerde in 1995 tegen het afzinken van de Brent Spar en tegen de hervatting van de Franse kernproeven op Mururoa. Die acties hebben tot gevolg gehad dat in *de Volkskrant* veel meer over Greenpeace geschreven werd. Werden er in 1995 per maand gemiddeld 22,4 artikelen geschreven waarin Greenpeace vermeld werd, in 1996 was dit aantal gedaald naar 11,4 artikelen. Figuur 5.2 illustreert dit. Het aantal artikelen waarin de organisatie (een keer of meerdere keren) genoemd is, is elke maand geteld.<sup>4</sup> In mei bezetten activisten van Greenpeace het olieplatform de Brent Spar. Daarna stijgt het aantal artikelen waarin Greenpeace genoemd wordt flink. In juni 1995, het hoogtepunt van de Brent Spar-affaire, zijn veel meer krantenartikelen geschreven over de organisatie. In diezelfde maand blijkt dat Frankrijk de kernproeven wil hervatten. In de maanden daarna, terwijl Greenpeace betoogt tegen de Franse kernproeven, bestaat veel aandacht voor de organisatie. Bij de eerste uitgevoerde kernproef piekt het aantal artikelen. Hetzelfde gebeurt, maar in mindere mate, bij de activiteiten van Shell in Nigeria en de discussie over het al dan niet invoeren van een soort gedragscode voor milieuorganisaties en bedrijfsleven naar aanleiding van de Brent Spar-affaire. Later ebt de belangstelling van *de Volkskrant* voor Greenpeace weg tot een ‘normaal’ niveau, om pas weer eind 1996 iets te stijgen door de protesten van de organisatie tegen genetisch gemanipuleerde sojabonen.

Figuur 5.2 Aandacht voor Greenpeace in *de Volkskrant*, 1995-1996 (aantal artikelen per maand)



Bron: de *Volkskrant* op CD-Rom, 1995-1996 (SCP-bewerking)

### 5.4.3 Infotainment

Bij de commerciële televisie zijn reclame-inkomsten belangrijk. Misschien denken de programmamakers dat bij ‘zwaar’ informatieve programma’s de kijkcijfers tegen zullen vallen. En minder kijkers leidt tot minder verdiensten. Er is tussen informatieve en amusementsprogramma’s een heel scala aan subgenres ontstaan, waarin aspecten van *human interest*, en informatie over maatschappelijke kwesties worden gecombineerd (Brants en Van Praag 1995). Brants en Van Praag wijzen op het feit dat als gevolg van de concurrentie met commerciële omroepen ook bij de publieke omroepen een ontwikkeling naar dit soort programma’s is ingezet. In traditioneel informatieve programma’s wordt in toenemende mate zware met lichte kost gemengd. Een succesvolle representant van deze nieuwe lichte informatieve programma’s is *Hart van Nederland*, uitgezonden door SBS 6. Voor maatschappelijke organisaties die aandacht vragen voor milieuproblemen lijkt de opkomst van dit soort programma’s een mogelijkheid meer zendtijd te verkrijgen. Programmamakers die een milieukwestie willen brengen, kunnen de serieuze boodschap van de groeperingen mooi inpakken: beelden van zeehondjes, gevaren voor de volksgezondheid, het verdriet wanneer mensen moeten verhuizen uit een gifwijk.

## 5.5 Doelgroepen en mediakeuze

### 5.5.1 De oriëntatie op de Nederlandse bevolking als geheel

Boodschappen van organisaties in de media kunnen voor verschillende doelgroepen bedoeld zijn. Soms wil men de hele bevolking aanspreken, een andere keer richt men



zich op een kleinere doelgroep, zoals de eigen achterban. In tabel 5.3 staat een overzicht van groepen die maatschappelijke organisaties trachten te bereiken via de media. In de meeste gevallen probeert men een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Politici, bestuurders en ambtenaren worden genoemd als doelgroep, maar toch veel minder frequent dan de Nederlandse bevolking als geheel. Behalve via directe lobbyactiviteiten en directe contacten lijken maatschappelijke organisaties veelal invloed uit te willen oefenen op de politiek via de publieke opinie (zie ook hoofdstuk 3). Zoals een van de zegslieden zei: “We willen dat zaken issues worden bij de bevolking. Per campagne is er een campagnestrategie: waar wil je dat mensen over praten? Vooronderzoek moet uitwijzen waar mensen gevoelig voor zijn. Vaak laten we dan eerst wat proefballonnetjes op.”

Wil men politici bereiken via de krant, dan acht men de kwaliteitskranten het meest geschikt. De bevolking denkt men beter te bereiken via de televisie. Een voorbeeld van een programma dat geschikt wordt gevonden om een breder publiek aan te spreken dan alleen het in het milieu geïnteresseerde publiek, is de *5-uur-show*. Maatschappelijke organisaties oriënteren zich verder dan alleen de eigen achterban. Toch heeft men, zoals eerder opgemerkt, ook moeite met de programma's waarin men zendtijd koopt of krijgt.

Tabel 5.3 Doelgroepen die de organisaties trachten te bereiken (aantal keren genoemd)<sup>a</sup>

Nederlandse bevolking	20
specifieke doelgroep	13
politici	7
eigen achterban	3
opinieleiders	3
bestuurders	2
ambtenaren	2
totaal aantal groepen genoemd	50
aantal organisaties	27
gemiddeld aantal genoemd	1,9

<sup>a</sup> Antwoorden op de open vraag ‘Wie probeert u te bereiken via de media?’ Maximaal 3 antwoorden mogelijk.

Bron: SCP (MOM'96)

Onder de antwoordcategorie ‘specifieke doelgroep’ zijn groepen met specifieke demografische kenmerken opgenomen, zoals jeugd, specifieke doelgroepen van de organisatie als zodanig en degenen die het milieu aantasten. Sommige organisaties willen via de media diegenen bereiken die volgens hen activiteiten ontplooiën die schadelijk zijn voor het milieu. Andere organisaties proberen juist het meer actieve en milieubewuste deel van de bevolking te bereiken en eventueel te mobiliseren. Respondenten vermelden dat voor deze specifieke doelgroepen minder vaak de landelijke media worden ingezet. Om doelgroepen te bereiken start men aparte campagnes met op de doelgroep toegespitste brochures.

‘Opinieleiders’ worden door maatschappelijke organisaties aangegeven als aparte

doelgroep. Ze willen diegenen bereiken van wie ze vermoeden dat ze invloedrijk zijn op het gebied van opinies over milieu. Medewerkers van andere maatschappelijke organisaties en journalisten worden in dit verband genoemd.<sup>5</sup> In de tabel is slechts het aantal keren dat door een respondent daadwerkelijk het woord 'opinieleiders' is genoemd, meegenomen. Met 'opinieleiders' bedoelt men hier figuren die een leidende rol spelen in de vorming van meningen bij de gehele bevolking. Hiertoe worden eveneens personen binnen de media gerekend. Daarbij kan men denken aan degenen die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van berichtgeving, maar ook aan televisie-persoonlijkheden (Graber 1981) (zie ook § 5.3.4). In een periode waarin bijna iedereen aangeeft dat de eigen opinie wordt gevormd op basis van mediaberichtgeving (Graber 1984) is dit niet onlogisch.

### 5.5.2 Mediakeuze

Landelijke dagbladen en televisie kunnen veel mensen tegelijk bereiken en veel van de inspanningen van maatschappelijke organisaties zullen dan ook gericht zijn op publiciteit via deze media. Toch kunnen ook andere media belangrijk zijn. Veel van de onderzochte maatschappelijke organisaties geven aan dat lokale pers en ook lokale radio en televisie een belangrijke plek innemen bij de externe communicatie. Eenvoudigere toegang dan bij landelijke media is volgens deze organisaties hiervoor de reden. Plaatselijke organisaties kunnen makkelijker tot lokale kranten doordringen dan tot landelijke dagbladen. Zeker kleinere groeperingen hebben minder middelen tot hun beschikking om via *paid publicity* landelijke aandacht te zoeken (zie ook § 5.4.1). Lokale pers en lokale radio bieden een makkelijk toegankelijk forum waar activiteiten kunnen worden aangekondigd.

Lokale media zijn bovendien zeer geschikt voor contact met de achterban. Zowel maatschappelijke organisaties zoals de Waddenvereniging, die meer regionaal geïntereerd zijn, als maatschappelijke organisaties die belangen behartigen van een specifieke groep, gebruiken de lokale media veelvuldig. Volgens de woordvoerder van LTO-Nederland kunnen mededelingen voor de achterban op efficiënte manier worden doorgegeven via lokale radio. De kosten zijn laag en de hele doelgroep kan bereikt worden. Lokale media lijken al met al vooral nuttig om duidelijk te maken wat ondernomen wordt en om contacten te onderhouden met de achterban.<sup>6</sup>

Het eigen tijdschrift of blad, per definitie gericht op de achterban, kan grote invloed hebben. Het grote verschil met berichtgeving in de massamedia is natuurlijk dat de organisatie zelf de inhoud bepaalt. Sommige maatschappelijke organisaties hebben zo veel leden dat een aanzienlijk percentage van de Nederlandse bevolking het verenigingsblad onder ogen krijgt. Een overzicht van de milieuorganisaties en hun bladen staat in tabel 5.4. De grote verschillen in oplagecijfers vallen op. *Greenpeace* en *Panda* hebben grotere oplagen dan de meeste landelijke dagbladen. Ter vergelijking zijn oplagecijfers van enkele landelijke kranten opgenomen in de tabel.

Voor kleinere organisaties betekent publiciteit via de krant wel een verveelvoudiging van hun bereik. Ook sommige niet-specifieke milieuorganisaties hebben eigen bladen met een grote oplage. Zo is de oplage van de *Kampioen* van de ANWB met 3.061.811

exemplaren hoger dan de oplage van de zes genoemde dagbladen samen. De *Consumentengids* en het *FNV-magazine* (met oplagen van resp. 650.000 en 640.000) bereiken ook een aanzienlijk deel van de bevolking.

Maatschappelijke groeperingen zijn ook steeds vaker te vinden op Internet. Een beetje gericht surfen brengt de *home pages* op het scherm van onder andere Greenpeace Nederland, Wereld Natuur Fonds, Dierenbescherming, Milieudefensie, De Kleine Aarde, VNO-NCW, Jongeren Milieu Aktief, ANWB en FNV.<sup>7</sup> Op deze pagina's is doorgaans informatie te vinden over de organisatie zelf, campagnes en acties en geplande activiteiten. Deze opsomming is waarschijnlijk niet compleet. Het is wel een aanwijzing dat Nederlandse maatschappelijke organisaties nieuwe media belangrijk vinden.

Tabel 5.4 Oplagecijfers eigen bladen en landelijke dagbladen

	blad	aantal per jaar	oplage (x 1.000)
Wereld Natuur Fonds	Panda	4	650
Natuurmonumenten	Natuurbehoud	4	6
Jongeren Milieu Aktief	Groene Golf	6	1
Bont voor Dieren	Bont voor Dierenblad	2	50
Milieudefensie	Milieudefensie	10	22
IVN	Mens en Natuur	4	17
De Kleine Aarde	De Kleine Aarde	4	18
Greenpeace Nederland	Greenpeace	4	500
Stichting Natuur en Milieu	Natuur en Milieu	12	11
Waddenvereniging	Waddenbulletin	4	60
Dierenbescherming	Dier	6	180
Stichting Reinwater	Reinwater	4	1,5
ENFB	Vogelvrije Fietser	6	30
Zuid-Hollandse Milieufederatie	Milieu Aktief	4	2,5
Milieukontakt Oost -Europa	Milieukontakt	3	1
NCDO	Duurzaam	14	4
Centrum voor Landbouw en Milieu	Landbouw en Milieu	3	2
Kritisch Bosbeheer	Nieuwe Wildernis <sup>a</sup>	4	2,5
.....			
landelijke dagbladen	Algemeen Dagblad		400
	De Telegraaf		756
	NRC Handelsblad		271
	Parool		102
	Trouw		122
	de Volkskrant		361

<sup>a</sup> Uitgave van Stichting Kritisch Bosbeheer, Stichting ter bevordering van de Zoogdierbescherming en de Zoogdierstudie, en Kritisch Bosbeheer Vlaanderen.

Bron: SCP (MOM'96); HNPP (1996)

### 5.5.3 *Paid publicity*

Af en toe worden blokken binnen veel bekeken televisieprogramma's ingevuld door maatschappelijke organisaties. Deze *infomercials* hebben meestal twee doelen. Ten eerste zijn het acties om leden of donateurs te winnen. Ten tweede kan men steun verwerven voor de doeleinden door informatie te verstrekken over de groepering en haar opvattingen. Een andere methode om zendtijd te bemachtigen is het meewerken aan het maken van programma's. Vooral de coöperatie bij de vervaardiging van documentaires wordt genoemd. Het werven van leden lijkt hier van secundair belang, omdat de naam van de organisatie in de meeste gevallen maar even in beeld zal verschijnen. Medewerking zal eerder verleend worden aan uitzendingen waarvan de boodschap overeenstemt met eigen ideeën. En misschien kan door samenwerking invloed worden uitgeoefend op de inhoud van het eindproduct. Bij reclame heeft de organisatie zeggenschap over de inhoud, al kan een redactie een advertentie weigeren. Gekochte ruimte is, door de mogelijkheid zelf de boodschap te bepalen, een uitgelezen plaats om standpunten duidelijk te maken en leden te werven. Net als bij *infomercials* krijgen dergelijke campagnes om leden te werven een duidelijke boodschap mee. Een organisatie verkondigt, soms naar aanleiding van een actueel thema, haar standpunt via *paid publicity*.<sup>8</sup> Beschadigde imago's kunnen eventueel hersteld worden door de plaatsing van een eigen boodschap. Door de hoge prijzen zijn het vooral de grotere organisaties die directe reclame maken.

### 5.6 Samenvatting en conclusies

De maatschappelijke organisaties die hebben deelgenomen aan dit onderzoek kennen landelijke media over het algemeen veel invloed toe op de meningsvorming van Nederlanders over het milieu. Krant, radio en televisie kunnen vooral bepalen over welke onderwerpen de mensen denken. Ook veronderstellen de ondervraagde zegslieden van deze organisaties invloed op opvattingen en gedrag, al wordt de beïnvloeding van (milieuvriendelijk) gedrag door berichten in de massamedia minder hoog ingeschat. Deze oordelen corresponderen met de huidige opvattingen onder communicatiewetenschappers: aan de media moeten wel effecten worden toegeschreven, maar dan vooral op het gebied van agenda-vorming. Gedrag komt tot stand onder invloed van een ingewikkeld complex van factoren, waar stimuli vanuit de media slechts een beperkte rol in spelen.

De grote impact die maatschappelijke organisaties de media toedichten, komt tot uiting in het feit dat het zoeken van toegang tot de media als de belangrijkste weg wordt beschouwd om meningen over het milieu te beïnvloeden. Ook geeft een ruime meerderheid van de zegslieden van de onderzochte organisaties te kennen vaak activiteiten te ontplooiën met betrekking tot de media als het gaat om het beïnvloeden van landelijk milieubeleid. Naast directe contacten met ambtenaren is gebruik van media de belangrijkste wijze waarop men probeert beleid te veranderen.

Opmerkelijk is dat veel organisaties aangeven zich vooral te richten op de gehele Nederlandse bevolking. Politici worden wat media-activiteiten betreft veel minder vaak genoemd als doelgroep. Directe contacten (formeel en informeel) met politici worden

blijkbaar geprefereerd boven communicatie via de media. De nadruk op de media als middel om de gehele bevolking te bereiken en discussies op te roepen, versterkt het in hoofdstuk 3 geschetste beeld dat men de publieke opinie toch in de eerste plaats ziet als middel om de overheid en het bedrijfsleven onder druk te zetten. Als de organisaties in dit onderzoek toch politici of beleidsmakers willen bereiken via de media, dan achten de meeste zegglieden kranten het geëigende middel, met name *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*.

De nadruk op het bereiken van de hele Nederlandse bevolking komt naar voren door het verschijnen van organisaties in andere televisie- en radioprogramma's dan programma's die alleen gericht zijn op natuur en milieu, zoals *Vroege vogels* van de VARA. Programma's met een groot kijkersaandeel en een breed publiek zijn geliefd. De invloed van televisie op opinies over milieu is volgens enkele organisaties niet louter positief. Reclame, maar ook het weggeven van vliegreizen in grote spelshows, zou een beeld van een wereld creëren die volgens sommige milieuorganisaties helemaal niet zo nastrevenswaardig is.

De kans om succesvol door de selectie van journalisten en programmamakers te komen en aandacht te krijgen in de krant of op televisie, is afhankelijk van zowel factoren bij maatschappelijke organisaties zelf als van externe factoren. De in de literatuur veronderstelde grotere aandacht voor geïnstitutionaliseerde actoren, zoals de regering, lijkt op het milieuterrein niet op te gaan. Milieuorganisaties worden als betrouwbare informatiebron aanvaard door journalisten. Voor een ander idee van massacommunicatie-onderzoekers is wel enige steun te vinden. Hoewel voorzichtigheid geboden is omdat slechts twee jaar van *de Volkskrant* zijn onderzocht, lijkt ook voor Nederlandse milieuorganisaties de hypothese houdbaar dat hoe meer geld en leden ze hebben, des te meer ruimte ze in de krant krijgen.

Maatschappelijke organisaties hebben over het algemeen de indruk dat journalisten positief staan tegenover hun uitgangspunten. Men betwijfelt wel of dit de toegang tot de media vergemakkelijkt. De zegglieden van de organisaties denken dat de nieuwswaarde primair staat in de selectie van nieuws. Wat organisaties zeggen of doen moet nieuws zijn en dat is niet altijd even eenvoudig. Vaak zijn de idealen van maatschappelijke organisaties en de problemen die zij signaleren al jaren bekend. Respondenten zeiden dan ook dat het nieuws soms gemaakt moet worden. Spectaculaire acties en noviteiten zijn nodig om pers en camera te lokken. Soms leeft een onderwerp niet en zijn vooral milieuorganisaties naar eigen zeggen afhankelijk van regeringsplannen en besluiten of zelfs catastrofes om het milieu hoger op de agenda van de media te krijgen. Maatschappelijke organisaties zijn wellicht geaccepteerd als betrouwbare bronnen, maar de initiërende rol om de inhoud van krant en televisie te bepalen lijkt toch door anderen te worden vervuld. Een ontwikkeling die hoopvol zou kunnen zijn voor maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van het milieu, is het ontstaan van informatieve programma's waarin vooral *human interest*-onderwerpen aan bod komen: de mogelijkheden die programmamakers hebben om boodschappen van juist milieuorganisaties in te kleden met aangrijpende of ontroerende beelden, zou ervoor kunnen zorgen dat organisaties sneller op televisie komen.

## Noten

- 1 De *agenda-setting*-hypothese is voor milieuvraagstukken onderzocht door Schönbach (1983). Hij liet zien dat de mate waarin de Duitse bevolking milieuvraagstukken als belangrijke nationale problemen ervaart, samenhangt met de media-aandacht voor het milieu.
- 2 Verder dienen de resultaten met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd omdat de onderzochte periode relatief kort is en er slechts één krant is bekeken.
- 3 De samenhang met het beschikbare inkomen van een organisatie is veel kleiner, namelijk  $r = 0,39$ .
- 4 Zie ook de uitleg bij tabel 5.2.
- 5 Met 'opinieleiders' wordt hier dus bedoeld op mensen waarvan wordt vermoed dat ze van grote invloed zijn op de publieke opinie. In hoofdstuk 6 wordt hetzelfde woord in een iets andere betekenis gebruikt. Daar gaat het om mensen die waarschijnlijk een grote invloed hebben op de opinievorming van mensen in hun directe omgeving, met name op hun politieke opvattingen.
- 6 Ook andere organisaties maken gebruik van lokale of regionale media, maar dit is sterk afhankelijk van het onderwerp. Men moet daarbij bijvoorbeeld denken aan bedreigde natuurgebieden. In dergelijke gevallen proberen organisaties de lokale bevolking te informeren en te mobiliseren via deze media.
- 7 Een ander voorbeeld is een *site* van 'Verontruste ANWB-leden', opgericht om de ANWB in een meer milieuvriendelijke richting te krijgen. Ook de Consumentenbond heeft intussen een *test site* ingericht, die na verloop van tijd voor iedereen toegankelijk zal worden. Natuurmonumenten is door een aantal plaatselijke bezoekerscentra vertegenwoordigd op Internet.
- 8 Over het algemeen is het nog zo dat de meeste organisaties het vooral van *free publicity* moeten hebben. Een van de woordvoerders stelde deze verhouding op 80% *free publicity* en slechts 20% *paid publicity*.



## 6 DE ORGANISATIES EN DE OPINIES VAN HET PUBLIEK: BEELDVORMING EN RELATIES

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk keren we in zekere zin terug naar het terrein van de eerste publicatie over de publieke opinie en het milieu (Becker et al. 1996): meningen en collectieve gedragingen in de Nederlandse bevolking. Met gegevens uit bevolkingsenquêtes wordt nader ingegaan op enkele onderwerpen die in de voorafgaande hoofdstukken zijn behandeld en die veelal ook expliciet ter sprake kwamen in de interviews met sleutelfiguren in de organisaties. Zo komt het vertrouwen van het publiek in verschillende bronnen van informatie over het milieu aan bod, evenals de betrokkenheid van bevolkingsgroepen bij activiteiten van milieuorganisaties. Daarnaast wordt gekeken naar verschillen in de houding tegenover de milieuproblematiek tussen personen die wel en niet tot de aanhang behoren van diverse maatschappelijke organisaties, personen die als mediagebruiker meer en minder aan milieuberichtgeving zijn blootgesteld, en personen die in de informele kring meer en minder als ‘opinie leider’ functioneren. Afzonderlijke aandacht krijgt de mate waarin de zegslieden van de maatschappelijke organisaties op de hoogte zijn van de publieke opinie over het milieu. Met dat onderwerp wordt in paragraaf 6.2 begonnen.

De kern van het hoofdstuk (§ 6.3) is landenvergelijkend van aard. Het vergelijken van Nederland met andere (Europese) landen kan om vele redenen waardevol en interessant zijn. Het is hier van bijzonder belang omdat het onderzoek naar maatschappelijke organisaties in een aantal opzichten weinig of geen binnenlandse variatie kent. Indien men de effecten van individuele kenmerken (zoals opleiding, sekse, leeftijd of politieke kleur) op milieuhoudingen wil onderzoeken, dan kan men gemakkelijk mensen met verschillende opleidingen, mannen en vrouwen, jongeren en ouderen en mensen met verschillende politieke voorkeuren vergelijken. Bij maatschappelijke organisaties gaat het om een collectief kenmerk, dat voor iedereen in hoge mate ‘hetzelfde’ is - zeker als het gaat om landelijke organisaties zoals dat het geval is in dit Cahier. De omvang en de aard van de organisaties, hun onderlinge relaties, hun pogingen om door acties en anderszins het beleid en de bevolking te beïnvloeden, de berichtgeving over de organisaties in de media, dat zijn alle zaken die voor iedereen gelijk zijn. Weliswaar kan men mensen vergelijken die meer of minder affiniteit met een bepaalde organisatie hebben, men kan op zoek gaan naar mensen die meer en minder zijn blootgesteld aan de media-berichtgeving, maar men kan niet onderzoeken of een ander soort organisaties of een ander soort acties andere effecten zouden hebben. Vergelijking met andere landen scherpt het besef van wat specifiek is aan het bestaande bestel van organisaties. Verschillen tussen landen kunnen bovendien aanwijzingen geven over wat er anders zou zijn als andere organisaties dan de bestaande zouden inwerken op de publieke opinie. In hoofdstuk 2 is over de verschillende ontwikkeling van de milieubeweging in enkele Europese landen al het een en ander gezegd en werden al grote verschillen in de aanhang voor milieuorganisaties in kaart gebracht. In paragraaf 6.3 wordt verder onderzocht hoe



men in andere landen aankijkt tegen milieuorganisaties en andere organisaties die uitspraken over het milieu doen, hoe het is gesteld met de aanhang van milieuorganisaties en of de laag van ‘opinieleiders’ in milieukwesties verschilt van de rest van de bevolking.

Na de lange internationale paragraaf worden in paragraaf 6.4 nog gegevens gebruikt van een groot aantal personen die in de afgelopen jaren in Nederland zijn geïnterviewd om dieper in te gaan op publiekssegmenten (leden van verschillende soorten organisaties en lezers van verschillende kranten). Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.5 afgesloten met een samenvattende beschouwing.

## **6.2 Kennis bij de organisaties van de opinies van het publiek**

De publieke opinie is object van beïnvloeding door organisaties en organisaties zijn vertegenwoordigers van de publieke opinie. Het is daarom interessant te weten in hoeverre men in de organisaties op de hoogte is van de opvattingen in de bevolking. Eerder onderzoek geeft geen aanleiding tot hoge verwachtingen op dit punt: volksvertegenwoordigers en andere politici en bestuurders in Nederland kunnen de steun voor beleidsvoorkeuren in het algemeen slecht schatten; ze weten zelfs vaak niet wat het meerderheidsstandpunt in de bevolking of bij hun eigen kiezers is. Nu is dat ook geen vanzelfsprekende eis. Politici hoeven zich immers niet te laten leiden door wat de gemiddelde kiezer vindt. Enige notie van wat de burgers denken oftewel ‘cognitieve responsiviteit’ (Dekker en Ester 1988) is echter wel gewenst, al is het maar om te anticiperen op weerstanden bij het publiek.

In de interviews met vertegenwoordigers van de organisaties is het volgende gevraagd: “Wij zouden graag willen weten hoe u aankijkt tegen de opvattingen van de Nederlandse bevolking over het milieu. Wij laten u een paar vragen zien die wij ook aan de Nederlandse bevolking hebben voorgelegd. Hoe denkt u dat die heeft geantwoord?” Om duidelijk te maken dat het niet noodzakelijk om de ‘echte’ meningen van de burgers ging, maar slechts om de oordelen die ze in opinieonderzoek ten beste geven, werden kopieën getoond van de vragen in de bevolkingsenquêtes. In deze paragraaf wordt in eerste instantie gerapporteerd over alle 27 zegslieden samen. In het eerste hoofdstuk is aannemelijk gemaakt dat de milieuorganisaties waarschijnlijk wel een aardige dwarsdoorsnede van de milieubeweging en natuurorganisaties in Nederland vormen, maar dat ze daarvan geen evenwichtig, representatief beeld bieden. Van de acht andere maatschappelijke organisaties kan zelfs niet worden gesteld dat ze een dwarsdoorsnede geven. Er is dus alle reden om de resultaten met de nodige slagen om de arm te interpreteren. Het is niettemin redelijk om te veronderstellen dat de gegevens van de 27 organisaties een ruw beeld geven van wat ‘maatschappelijke organisaties die op de voorgrond treden op milieuterrain’ denken dat de bevolking denkt. In die zin is hun gemiddelde perceptie van belang. Om te beoordelen in hoeverre hun beeld van de publieke opinie juist is, is het echter nodig naar de individuele afwijkingen te kijken.<sup>1</sup>

Tabel 6.1 informeert ten eerste over de offerbereidheid voor het milieu en het optimisme over technologische oplossingen. In de bevolking zegt een meerderheid bereid te zijn hogere prijzen voor het milieu te betalen. Een grote minderheid zegt bereid te zijn veel

hogere belastingen en een lagere levensstandaard te accepteren. Nogmaals, dit zijn antwoorden op enquêtevragen en er is goede reden om te betwijfelen of de bereidheid zo groot blijft als er werkelijk ingeleverd zou moeten worden voor het milieu. De geïnterviewden van de organisaties is echter ook gevraagd naar wat zij denken dat mensen in opinieonderzoek antwoorden en niet wat die mensen werkelijk vinden of zouden doen als puntje bij paaltje komt.<sup>2</sup> De door de geïnterviewden geschatte percentages mogen dan ook vergeleken worden met de percentages uit het opinieonderzoek. Het valt dan op dat de zegslieden in de organisaties de verbale offerbereidheid sterk onderschatten. Daarentegen overschatten ze het technologisch optimisme in de bevolking. In de geënquêteerde bevolking denkt in 1994 nog geen vijfde dat de technologie de milieuproblematiek wel zal oplossen; in de organisaties dicht men dat standpunt eerder aan de helft van de bevolking toe.

De zegslieden van de 19 milieu- en 8 andere maatschappelijke organisaties wijken niet van elkaar af in de gemiddelde percepties van de bevolking. Dat is een interessant gegeven, omdat op basis van psychologische attributietheorieën vermoed kan worden dat de blik van de zegslieden op de publieke opinie systematisch vertekend zou worden in de richting van de voorkeuren van hun eigen organisatie.<sup>3</sup> In de milieuorganisaties wordt de publieke opinie gemiddeld echter niet milieuvriendelijker gepercipieerd dan in de andere organisaties.

Tabel 6.1 Opvattingen over het milieu: steun in de bevolking en percepties van die steun onder zegslieden van maatschappelijke organisaties, personen van 18 jaar en ouder, 1993-1995 (in procenten en aantallen zegslieden op drie niveaus van geschat percentage)

	bevolking (%)			percepties van de zegslieden <sup>a</sup>			
				gemiddeld	geschat percentage (n = 27)		
	1993	1994	1995	geschat %	0-33	34-66	67-100
zegt enigszins of zeer bereid te zijn om veel hogere prijzen te betalen om het milieu te sparen	70	61	58	34	15	10	2
- idem veel hogere belastingen te betalen	48	44	46	23	19	8	0
- idem een lagere levensstandaard te accepteren	48	42	44	19	23	4	0
'door nieuwe technologieën zullen de problemen van ons milieu vanzelf worden opgelost': (zeer) mee eens	.	16	.	43	8	16	3

<sup>a</sup> Vermeld zijn de aantallen zegslieden (van de 27) die dachten dat respectievelijk 0%-33%, 34%-66% en 67%-100% van de bevolking zou instemmen met de gesuggereerde offers.

Bron: SCP (CV'93-'95; MOM'96)

De geïnterviewden bij 25 (17 milieuorganisaties en 8 andere) van de 27 organisaties gaven niet alleen hun schatting van de oordelen van de bevolking, maar ook van hun eigen leden/aanhang.<sup>4</sup> Soms werd voor de eigen achterban dezelfde schatting gegeven als voor de hele bevolking, maar doorgaans werd er wel een verschil verondersteld. De afwijkende oordelen over de eigen achterban gaan gemiddeld in milieuvriendelijke richting. Bij nadere analyse blijkt dat echter alleen voor de groep milieuorganisaties te gelden. De offerbereidheid voor het milieu wordt hoger ingeschat en het technologisch optimisme lager dan voor de gehele bevolking. Met de bevolkingsenquêtes kunnen de

achterbannen van milieuorganisaties niet goed worden onderscheiden, maar de door de zegslieden veronderstelde afwijking van de eigen achterban lijkt wel reëel.

In tabel 6.2 worden antwoorden van de bevolking ontleend aan twee jaargangen van Culturele veranderingen in Nederland en aan een rapportage over twee jaargangen van de Milieugegedragsmonitor (Couvret 1996). De tabel vermeldt de gemiddelde oordelen over de mogelijkheid en de bereidheid van vijf maatschappelijke sectoren om iets tegen milieuvervuiling te doen.

Tabel 6.2 Gemiddelde beoordeling van de mogelijkheid en de bereidheid om bij te dragen aan de oplossing van het milieuprobleem: oordelen van de bevolking en percepties van die oordelen onder de zegslieden

	bevolking (gemiddelde scores) <sup>a</sup>								percepties van de zegslieden (gemiddelde scores) <sup>a</sup>	
	MGM'93		CV'93		CV'94		MGM'95		mog.	bereid.
	mog.	bereid.	mog.	bereid.	mog.	bereid.	mog.	bereid.		
de industrie	5,9	4,1	6,2	3,9	6,2	4,0	6,1	4,3	5,9	3,3
de landbouw en veeteelt	5,4	4,3	5,7	4,0	5,6	4,1	5,5	4,6	5,7	2,7
de overheid	5,6	4,5	5,9	5,0	5,9	4,8	5,7	4,8	5,8	3,9
andere huishoudens	5,2	4,7	4,9	4,8	4,9	4,6	5,2	4,7	4,3	4,0
het eigen huishouden	5,0	5,5	4,9	5,5	5,0	5,4	5,1	5,5	3,6	5,5

<sup>a</sup> Score van 1 (kan geheel niet bijdragen/helemaal geen bereidheid) tot 7 (kan in zeer sterke mate bijdragen/heel grote bereidheid).

Bron: Couvret (1996: 42-43); Milieugegedragsmonitor'93 en '95; 16 jaar en ouder; SCP (CV'93 en '94; 18 jaar en ouder; MOM'96)

De oordelen van de bevolking zijn betrekkelijk stabiel en het patroon is duidelijk: de industrie kan het meest maar wil het minst; de particuliere huishoudens kunnen het minst maar zijn het meest bereid. Het publiek ziet ook voor de agrarische sector en de overheid veel mogelijkheden om iets te doen, maar is met name wat de agrarische sector betreft sceptisch over de bereidheid. De gemiddelde percepties van de bevolkings-oordelen door de zegslieden van de 27 organisaties corresponderen redelijk met de feitelijke verhoudingen.<sup>5</sup> Het patroon dat mensen aan zichzelf relatief veel bereidheid en weinig mogelijkheden toedichten wordt in de organisaties wel wat extremer verondersteld dan het in feite is. Met name de mogelijkheden die mensen voor het eigen huishouden zien, worden onderschat. Dit lijkt opnieuw, evenals de perceptiebias in tabel 6.1, te duiden op een te pessimistisch beeld van de publieke opinie in de onderzochte organisaties.

Tot slot van deze paragraaf staan in tabel 6.3 gegevens vermeld over het vertrouwen in instituties als bronnen van milieu-informatie. Aan de geïnterviewden in de organisaties werd een lijst voorgelegd uit de bevolkingsenquêtes van de Eurobarometer met het volgende verzoek: "Zou u van de volgende groepen aan kunnen geven welke de Nederlandse bevolking de meest betrouwbare informatiebron voor milieuproblemen vindt? En welke volgt daarna? Welke is het minst betrouwbaar volgens de bevolking?" Voor de overzichtelijkheid zijn de bevolkingsoordelen en de percepties daarvan in de

organisaties herleid tot rangordes. Aangezien de vraagstelling enigszins verschilt, verschilt ook de weging om tot de rangorde te komen enigszins (zie toelichting onder tabel 6.3).

De rangordes in tabel 6.3 van de uitslagen van de bevolkingsenquêtes en van de percepties van de zegsliden vertonen veel overeenkomst. Milieu- en consumentenorganisaties en wetenschappers staan op de eerste drie plaatsen en politieke partijen en de industrie op de negende en tiende plaats.

Tabel 6.3 Opvattingen over betrouwbare informatie over het milieu: door de bevolking genoemde meest betrouwbare en ook betrouwbare bron, en percepties daarvan onder zegsliden: aantallen nominaties en rangordes<sup>a</sup>

	bevolking			percepties van de zegsliden			
	genoemd (%)		rang-orde	rang-orde	genoemd (n = 27)		
	meest	ook			meest	tweede	minst
milieubeschermingsorganisaties	35	32	1	3	7	7	2
wetenschappers	25	37	2	2	9	3	0
consumentenorganisaties	27	26	3	1	8	10	1
docenten op school of op universiteiten	3	22	4	4	0	2	0
de media	5	18	4	6	0	3	0
de overheid	2	12	6	6	2	0	1
organisaties die zich beroepshalve bezighouden met toerisme (ANWB, RAI, enz.)	0	5	7	4	1	2	1
vakbonden	1	3	7	8	0	0	0
politieke partijen	0	4	9	9	0	0	7
de industrie	0	2	10	10	0	0	15

<sup>a</sup> Rangorde: 1 (hoogst) - 10 (laagst). De puntentelling is voor de bevolking: tweemaal het percentage 'meest' plus eenmaal het percentage 'ook genoemd'; en voor de percepties: tweemaal het percentage 'meest' plus eenmaal het percentage 'tweede' min eenmaal het percentage 'minst'

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten (801 respondenten die minstens 1 bron noemen); SCP (MOM'96)

De conclusie van deze paragraaf kan zijn dat in de organisaties de (verbale) milieuvriendelijkheid in de bevolking wordt onderschat, maar dat er een realistisch beeld bestaat van de publieke opinie waar het de toewijzing van schuld en de vermeende geloofwaardigheid van informatiebronnen betreft.

### 6.3 Nederland in Europees perspectief

In dit deel wordt Nederland vergeleken met andere Europese landen. Dat gebeurt met gegevens uit enquêtes van Eurobarometer uit 1995, die in tabel 6.3 al even werden gebruikt.<sup>6</sup> Allereerst wordt in paragraaf 6.3.1 verder ingegaan op het vertrouwen in informatie over milieukwesties. Paragraaf 6.3.2 gaat over de betrokkenheid bij collectieve acties voor het milieu, in het bijzonder de aanhang voor milieuorganisaties. Is deze in omliggende landen ongeveer even groot als in Nederland en is ze in dezelfde bevolkingsgroepen geconcentreerd? Paragraaf 6.3.3 handelt tot slot over verschillen tussen opinieleiders en de rest van de bevolking. In hoeverre is milieu bij uitstek een onderwerp van de spraakmakende gemeente? Zijn er verschillen tussen landen op dit punt?

### 6.3.1 Het vertrouwen in informatiebronnen

Een beoordeling van de betrouwbaarheid van informatiebronnen in Europese landen in 1995 biedt tabel 6.4. Anders dan in tabel 6.3 zijn informatiebronnen nu samengevoegd en er wordt geen onderscheid meer gemaakt naar het in de eerste plaats noemen of vervolgens noemen van de bron.

Wetenschappers en docenten strijden met milieubeschermingsorganisaties om de eerste plaats, het bedrijfsleven bungelt overal onderaan. Voor alle landen geldt ook dat politieke partijen en vakbonden slecht scoren.

De vragen waarover in tabel 6.4 wordt gerapporteerd, zijn ook gesteld in een Eurobarometeronderzoek in 1992. In Nederland werden toen de milieubeschermingsorganisaties frequenter aangewezen als een betrouwbare informatiebron dan de wetenschappers en docenten: 72% van de ondervraagde Nederlanders noemde in 1992 milieuoorganisaties (in 1995 67%) en 61% wetenschappers en docenten (in 1995 72%).<sup>7</sup>

Tabel 6.4 Betrouwbare informatiebronnen voor het milieu in veertien landen, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten)<sup>a</sup>

	NL	B	D(W)	D(O)	GB	IRL	A	DK	FIN	S	F	GR	I	E	P
wetenschappers en docenten	72	72	64	71	67	75	63	69	76	79	72	76	75	72	74
milieubeschermingsorganisatie	67	67	80	84	64	71	75	55	50	74	63	75	76	74	74
consumenten/toerismeorganisatie	55	45	61	63	43	44	38	55	27	41	63	39	47	46	53
media	23	23	38	36	20	34	34	23	36	19	27	40	20	34	46
overheid	14	11	20	20	14	15	28	26	36	12	12	11	9	9	11
vakbond	4	7	7	8	7	8	8	3	3	3	4	14	7	4	7
politieke partij	4	6	7	6	3	5	10	4	2	5	3	2	2	4	5
industrie	2	6	5	2	3	4	4	2	2	2	3	2	4	1	4
gemiddeld van deze 8 genoemd	2,4	2,4	2,8	2,9	2,2	2,5	2,6	2,4	2,3	2,3	2,5	2,6	2,4	2,4	2,7

<sup>a</sup> Informatiebronnen over hoe het met het milieu gesteld is: waar heeft men 'het meest vertrouwen in' en 'welke vertellen ook de waarheid'? De gegevens betreffen 721 (Portugal) tot 942 (Zweden) respondenten per land die minstens één betrouwbare bron noemen.

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Aangezien deze informatiebronnen in alle landen in tabel 6.4 op de eerste en tweede plaats staan, wordt hierop verder ingegaan. Tabel 6.5 biedt voor Nederland en een selectie van buurlanden inzicht in de combinaties van houdingen tegenover beide bronnen in 1992 en 1995. De overige informatiebronnen blijven hier dus buiten beschouwing.

Tabel 6.5 Vertrouwen in milieubeschermingsorganisaties en wetenschappers en docenten als bron van informatie over het milieu, personen van 18 jaar en ouder, 1992 en 1995 (in procenten)<sup>a</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
alleen wetenschappers en docenten betrouwbaar	19	25	37	28	10	13	22	25	27	33
alleen milieuorganisaties betrouwbaar	30	20	18	22	31	28	26	22	27	19
beide bronnen betrouwbaar	42	47	33	44	54	51	43	42	35	36
geen van beide bronnen betrouwbaar	10	7	12	6	5	8	9	12	12	12

<sup>a</sup> Personen die de genoemde bronnen noemen als meest betrouwbare bron of als bron die ook de waarheid vertelt. Zie toelichting bij tabel 6.4 en in de tekst.

Bron: EC (Eurobarometer 37a, 1992 en Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Niet alleen in Nederland, maar ook in Denemarken is er een duidelijke verschuiving van vertrouwen in milieuorganisaties naar vertrouwen in de wetenschap te signaleren. In België stijgt juist het vertrouwen in milieuorganisaties, maar dat gaat niet gepaard met een verminderd vertrouwen in de wetenschappers en docenten. In West-Duitsland en Groot-Brittannië hebben zich geen noemenswaardige verschuivingen voorgedaan.

Tabel 6.6 gaat wat de milieuorganisaties betreft verder in op de verdeling van het vertrouwen. Voor dezelfde selectie van landen wordt gerapporteerd over verschillen tussen subpopulaties: de beide seksen, twee leeftijdsgroepen, twee opleidingsniveaus en twee politieke categorieën. Het opleidingsniveau is gemeten met behulp van de leeftijd waarop men het reguliere onderwijs verliet en de politieke positie is gemeten als zelfplaatsing op een links-rechtsschaal. De beide indicatoren zeggen in absolute zin landenvergelijkend weinig, maar ze zijn wel bruikbaar om relatieve posities in een land te meten. Bij de politieke plaatsing is een verdeling gemaakt waarin per land zo goed mogelijk de respondenten in gelijke helften zijn verdeeld.<sup>8</sup> In Nederland is de sociale profilering het meest uitgesproken: vrouwen, jongeren, lager opgeleiden en personen die zich links in de politiek plaatsen hebben meer vertrouwen in milieubeschermingsorganisaties als bron van informatie dan mannen, ouderen, hoger opgeleiden en personen die rechts in de politiek staan. Voorzover er verschillen zijn in de andere landen, komen ze overeen met die in Nederland.

Dezelfde analyse als gepresenteerd in tabel 6.6, maar dan uitgevoerd met de gegevens uit 1992, levert vergelijkbare resultaten op. Ook toen hadden alleen in Denemarken en Nederland aanzienlijk meer vrouwen dan mannen vertrouwen in milieuorganisaties. Behalve in Nederland, West-Duitsland en Denemarken was er in 1992 in België eveneens een veel groter vertrouwen bij links dan bij rechts. Waarom dit verschil zich in België in 1995 niet meer voordoet is onduidelijk. Het ontbreken van het verschil in Groot-Brittannië in beide jaren correspondeert met eerder onderzoek (vgl. Nas en Dekker 1996): de Britse links-rechtsdimensie wordt nog altijd beheerst door sociaal-economische tegenstellingen en biedt geen oriëntatie voor de waardering van het milieu en milieuorganisaties. De overeenkomst in de sociale verscheidenheid van vertrouwen in milieuorganisaties in 1992 en 1995 impliceert dat veranderingen in de populariteit van deze organisaties in de landen zich grosso modo in alle genoemde categorieën voordoen. Er zijn met andere woorden met de kenmerken van tabel 6.6 geen duidelijke voorhoedes aan te wijzen in de verschuivingen in het vertrouwen in milieuorganisaties.

Tabel 6.6 Vertrouwen in milieubeschermingsorganisaties als bron van informatie, over het milieu, diverse bevolkingscategorieën, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten en gecorrigeerde afwijkingen van kenmerken)<sup>a</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	% afw.		% afw.		% afw.		% afw.		% afw.	
allen	67		67		80		64		55	
seks										
man	62	-	67		78		62		46	-
vrouw	73	+	66		81		66		64	+
leeftijd										
18-44 jaar	70	+	66		81		68	+	60	+
≥ 55 jaar	64	-	67		78		59	-	50	-
leeftijd waarop onderwijs werd verlaten										
voor 20ste jaar	70	+	65		78		62		56	
na 20 jaar en/of studeert nog	64	-	68		84		71		55	
politieke zelfplaatsing										
links	74	+	64		83	+	65		62	+
rechts	60	-	68		76	-	63		49	-

<sup>a</sup> Personen die milieubeschermingsorganisaties noemen als meest betrouwbare bron of als bron die ook de waarheid vertelt. Zie toelichting bij tabel 6.4 en in de tekst. Met een + en - zijn significante afwijkingen ( $p < 0,05$ ) van een kenmerk vermeld, gecontroleerd voor effecten van de andere kenmerken (logistische regressieanalyse).

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Samenvattend kan worden gezegd dat in Nederland het vertrouwen in informatie over het milieu van milieuorganisaties sinds 1992 is afgenomen maar zich nog altijd op een zeer hoog niveau bevindt. De geloofwaardigheid van de wetenschap als informatiebron was in 1992 ook al groot en blijkt in 1992 nog iets te zijn toegenomen. Deze verschuivingen komen overeen met die in Denemarken. Van onze buurlanden vertoont dat land ook wat de sociale spreiding van vertrouwen in milieuorganisaties betreft de grootste overeenkomst, met name door het opvallende verschil tussen beide seksen. Naast de milieuorganisaties genieten in de landen van de Europese Unie ook de consumenten- en toerismeorganisaties veel krediet als bron van informatie over het milieu. Het vertrouwen in de media is geringer, maar doorgaans wel groter dan dat in de overheid. De geloofwaardigheid van vakbonden, politieke partijen en de industrie wordt nergens hoog aangeslagen.

De resultaten van deze en de vorige paragraaf geven steun aan de keuze van maatschappelijke organisaties zoals die in hoofdstuk 1 is beschreven. Gezien de verdeling van het vertrouwen is er alle aanleiding om in het kader van onderzoek naar de publieke opinievorming over het milieu veel meer aandacht te besteden aan milieuorganisaties dan aan sociaal-economische en politieke organisaties. De in tabel 6.4 eveneens populaire 'consumentenorganisaties' en 'organisaties die zich beroepshalve bezighouden met toerisme' (in landenvergelijkend onderzoek zijn aanduidingen noodzakelijk wat algemener en abstracter dan bij onderzoek in één land) lijken door opname van de grote organisaties Consumentenbond respectievelijk ANWB ook afdoende vertegenwoordigd in het onderzoek.

### 6.3.2 De aanhang van milieuorganisaties

In deze paragraaf proberen we voor Nederland en de overige in tabel 6.5 en 6.6 genoemde landen de aanhang van milieuorganisaties en de publieke opinie over het milieu wat verder in kaart te brengen. Helaas ontbreekt het in de door ons gebruikte Eurobarometer aan gegevens over het lidmaatschap van of de affiniteit met andere maatschappelijke organisaties dan milieuorganisaties. Zo zijn geen gegevens voorhanden over kerkelijkheid, vakbondslidmaatschap of betrokkenheid bij politieke partijen. Wat de aanhang van milieuorganisaties betreft, interesseert ons de mate waarin het hier gaat om een specifieke sociaal-culturele laag of een specifiek politiek segment van de bevolking.

Zoals al getoond in tabel 2.2 verschilt de deelname aan milieuactiviteiten sterk en is er bovendien een verschil in de relatieve populariteit van verschillende soorten engagement: lidmaatschap, geld geven en demonstreren. De relatieve populariteit zegt iets over de mate van institutionalisering van de milieubeweging. Hierover wordt meer informatie geboden in tabel 6.7. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen demonstreren enerzijds en lidmaatschap en donateurschap van milieubeschermingsverenigingen anderzijds. Tussen lidmaatschap en donateurschap wordt hier niet onderscheiden. Respondenten kunnen dat verschil waarschijnlijk vaak zelf niet maken en het maakt in feite ook weinig uit of men papieren lid is van een organisatie of vanwege regelmatige giften enkele malen per jaar een blad voor donateurs en sympathisanten ontvangt.

Tabel 6.7 Betrokkenheid bij collectieve acties voor het milieu, personen van 18 jaar en ouder, 1992 en 1995 (in procenten)<sup>a</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
is demonstrant, maar geen lid en/of donateur	2	2	7	3	6	6	2	3	2	2
is lid en/of donateur, maar geen demonstrant	26	30	13	12	11	10	13	16	24	27
is demonstrant en lid en/of donateur	2	3	5	3	7	7	3	3	3	3
is op geen van deze wijzen actief voor het milieu	69	65	75	82	77	77	82	79	71	68

<sup>a</sup> Personen die zeggen de volgende dingen al gedaan te hebben: lid worden van een milieubeschermingsvereniging, financieel steunen van een milieubeschermingsvereniging, en demonstreren tegen een project dat het milieu zou kunnen schaden.

Bron: EC (Eurobarometer 37a, 1992 en Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Nederland vertoont opnieuw de grootste overeenkomst met Denemarken. In beide landen ondersteunt een aanzienlijk deel van de ondervraagden, ruim een kwart van de bevolking, als lid of donateur milieubeschermingsorganisaties. In Groot-Brittannië is de collectieve activiteit voor het milieu over de hele linie laag; in West-Duitsland en in 1992 ook België is de demonstratiegeneigdheid eerder groter dan in Nederland en Denemarken, maar blijft specifiek de organisatiegraad van de collectieve milieubetrokkenheid laag. Op basis van andere enquêtegegevens uit 1993 werd dit verschil voor Nederland en Duitsland in *Publieke opinie en milieu* uitgebreider beschreven (Becker et al. 1996: 132-133). De gegevens bevestigen het beeld van een sterk



geïnstitutionaliseerde milieubeweging in Nederland (en Denemarken): er zijn relatief sterke milieuorganisaties die het niet meer zo nodig hebben de bevolking te mobiliseren voor massale protestactiviteiten.

In het Eurobarometeronderzoek waarvan hier gebruik wordt gemaakt, wordt niet alleen gevraagd naar wat men al heeft gedaan voor het milieu, maar ook naar wat men bereid zou zijn (vaker) te gaan doen. Hoewel de antwoorden op een dergelijke vraag niet kunnen worden opgevat als erg betrouwbare gedragsintenties, kunnen ze wat het lidmaatschap en donateurschap betreft wel worden opgevat als indicaties voor de potentiële aanhang van de milieuorganisaties. Voor dezelfde categorieën als in tabel 6.6 aan de orde kwamen, geeft tabel 6.8 daarom naast cijfers over de feitelijke aanhang ook cijfers over de potentiële aanhang. Het betreft hier het percentage van alle ondervraagden dat geen lid of donateur is, maar wel bereid zegt te zijn dat te worden. De feitelijke en potentiële aanhang zouden kunnen worden opgeteld tot een totaalpercentage sympathisanten. Zo bezien, zou men kunnen zeggen dat in Nederland een groter deel van de sympathisanten al gemobiliseerd is als lid of donateur (drie van de vier) dan in België en West-Duitsland (de helft). Zoals ook onderkend door de geïnterviewde zegslieden (vgl. § 4.3.3) lijkt er in Nederland niet zo veel meer te oogsten voor de milieuorganisaties - in alle onderscheiden bevolkingscategorieën is er nog zo'n 10% ongeorganiseerde sympathisanten - terwijl in West-Duitsland soms een kwart geacht kan worden open te staan voor mobilisatiepogingen.

In alle landen is het percentage leden en donateurs onder de hoger opgeleiden groter dan onder de lager opgeleiden. Dat was ook wel te verwachten aangezien, hoger opgeleiden in het algemeen oververtegenwoordigd plegen te zijn onder politieke en sociale participanten. Wat Nederland betreft is eerder opvallend dat ze hun groter engagement combineren met een geringer vertrouwen in de informatie van milieuorganisaties in tabel 6.6. In Denemarken combineren vrouwen een groter vertrouwen in milieuorganisaties met een frequenter lidmaatschap en donateurschap. In dat land is er ook een opmerkelijk groot leeftijdsverschil: jongeren zijn al vaker georganiseerd en leveren daarnaast het grootste organisatiepotentieel. In Nederland is de sociale profilering van de aanhang van milieuorganisaties daarentegen betrekkelijk gering: in alle onderscheiden categorieën is ongeveer eenderde al betrokken als lid of donateur en nog een tiende mobiliseerbaar.

Tabel 6.8 Betrokkenheid bij milieubeschermingsorganisaties: feitelijk<sup>a</sup> en potentieel<sup>b</sup> lidmaatschap en donateurschap, diverse bevolkingscategorieën, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten)<sup>c</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	feit.	pot.	feit.	pot.	feit.	pot.	feit.	pot.	feit.	pot.
	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>	% <sup>c</sup>
allen	33	10	15	15	17	20	18	15	30	15
seks										
man	31	10	14	17	19	18	20	15	27	16
vrouw	35	10	16	13	16	22	17	14	34	15
leeftijd										
18-44 jaar	34	12	17	16	18	26	21	15	36	21
≥ 55 jaar	32	8	14	15	16	15	18	14	24	8
leeftijd van beëindiging onderwijs										
voor 20ste jaar	30	9	12	15	14	18	16	14	23	11
na 20ste jaar en/of studeert nog	38	11	21	16	25	28	29	18	34	17
politieke zelfplaatsing										
links	36	10	17	13	20	23	19	16	37	15
rechts	30	9	13	17	14	18	17	14	24	15

<sup>a</sup> Is lid of donateur van een milieubeschermingsvereniging.

<sup>b</sup> Is geen lid of donateur van een milieubeschermingsvereniging, maar is wel bereid om dat te worden.

<sup>c</sup> Met een + en - zijn significante afwijkingen ( $p < 0,05$ ) van een kenmerk vermeld, gecontroleerd voor effecten van de andere kenmerken (logistische regressieanalyse).

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

### 6.3.3 Opinieleiders

In de hier gebruikte Eurobarometers is behalve een vraag over het vertrouwen in de milieuberichtgeving van de media (tabel 6.4) niets opgenomen om het feitelijke gebruik van de media als informatiebron over het milieu te achterhalen. Over de media kan landenvergelijkend daarom helaas verder niets gezegd worden. Tussen de milieubeschermingsorganisaties en de publieke opinie zitten behalve de media echter ook nog opinieleiders. Daarmee worden nu, anders dan in het voorafgaande hoofdstuk, niet de mensen aangeduid die in leidinggevende posities of als politici of commentatoren in de media direct invloed kunnen uitoefenen op het grote publiek. Het gaat nu om opinieleiders in het klein, om mensen die in gesprekken met vrienden, collega's en burens de meningsvorming in hun omgeving actief beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt een simpel onderscheid gemaakt tussen opinieleiders en mensen die dat niet zijn, de opinievolgers.

In het Eurobarometeronderzoek worden de volgende vragen gesteld: "Als u onder vrienden bent, wordt er dan vaak, af en toe of nooit over politieke zaken gesproken?" en "Slaagt u er wel eens in om vrienden, familie en collega's te overtuigen van iets waaraan u veel belang hecht? Slaagt u daarin meestal, af en toe, zelden of nooit?"

Wie af en toe over politiek praat én vrienden, familie en collega's meestal weet te overtuigen van iets waar hij veel belang aan hecht, of wie vaak over politiek praat én meestal of af en toe weet te overtuigen, is betiteld als 'opinieleider'; de overige respondenten zijn 'volgers'.<sup>9</sup> In tabel 6.9 wordt opnieuw aandacht besteed aan het vertrouwen in bronnen van informatie over het milieu.

Tabel 6.9 Betrouwbare informatiebronnen over het milieu volgens opinieleiders en opinievollers, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten)<sup>a</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.
wetenschappers en docenten	81	> 70	64	73	65	64	70	67	71	68
milieubeschermingsorganisatie	62	< 70	65	67	83	79	64	64	51	57
consumenten/toerismeorganisatie	53	55	48	45	61	61	44	44	54	56
media	31	> 20	19	23	34	39	18	21	24	22
overheid	14	14	11	12	20	20	14	14	19	< 28
vakbond	5	4	13	> 7	6	7	10	6	4	3
politieke partij	5	4	7	6	8	7	3	3	5	4
industrie	2	2	10	5	3	5	3	3	2	2
gemiddeld van deze 8 genoemd (aandeel van de ondervraagden)	2,5 (24)	2,4 (76)	2,4 (14)	2,4 (86)	2,8 (17)	2,8 (83)	2,2 (13)	2,2 (87)	2,3 (27)	2,4 (73)

<sup>a</sup> Met < en > zijn significante verschillen ( $p < 0,05$ ) tussen opinieleiders en -volgers aangegeven.

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Het gemiddelde aantal genoemde informatiebronnen waarin men vertrouwen heeft, verschilt niet tussen opinieleiders en de rest van de bevolking in de hier onderzochte vijf landen. De verschillen in waardering voor afzonderlijke bronnen zijn zeer gering in aantal. Opinieleiders in Denemarken hebben relatief weinig vertrouwen in de overheid en die in België hebben relatief veel vertrouwen in de milieu-informatie van vakbonden. In Nederland onderscheiden de opinieleiders zich ten aanzien van drie bronnen: ze hebben meer vertrouwen in de wetenschap en in de media en minder in milieubeschermingsorganisaties dan de rest van de bevolking. De verschillen zijn niet bijzonder groot, maar niettemin interessant. Men zou kunnen zeggen dat milieuorganisaties in Nederland gebaat zijn bij een publieke opinievorming die verloopt door directe voorlichting aan het grote publiek; als de opinievorming meer verloopt door informele discussies wordt de invloed van milieuorganisaties gedempt door de inbreng van opinieleiders die de neiging zullen hebben meer af te gaan op informatie uit wetenschappelijke hoek.

Opinieleiders kunnen in andere opzichten verschillen dan in hun vertrouwen in informatie. Tabel 6.10 biedt naast de eerder in tabel 6.7 gepresenteerde collectieve activiteiten voor het milieu de aanhang voor een aantal opvattingen over het milieu en milieubeleid.

Tabel 6.10 Betrokkenheid bij collectieve actie voor het milieu en opvattingen over milieu en milieubeleid van opinieleiders en opinievollers, personen van 18 jaar en ouder, 1995 (in procenten)<sup>a</sup>

	NL		B		D(W)		GB		DK	
	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.	leid.	volg.
is lid/donateur van een milieuoorganisatie	35	33	18	14	20	16	26	> 17	36	> 28
heeft gedemonstreerd voor het milieu	9	> 4	7	6	20	> 11	15	> 4	10	> 3
vindt milieubescherming en strijd tegen verontreiniging een dringend probleem	80	80	64	64	86	85	93	> 80	89	86
steunt strengere wetgeving om bedrijven die het milieu vervuilen te controleren	7	9	9	8	7	9	3	4	17	14
steunt speciale belastingen op producten en processen die het milieu schaden	30	26	25	30	28	29	26	25	25	26

<sup>a</sup> Met < en > zijn significante verschillen ( $p < 0,05$ ) tussen opinieleiders en -volgers aangegeven.

Bron: EC (Eurobarometer 43.1bis, 1995) gewogen resultaten

Met uitzondering van België zijn opinieleiders overal oververtegenwoordigd onder de demonstranten; in Groot-Brittannië en Denemarken zijn ze ook vaker lid of donateur van een milieuoorganisatie. Bij de drie opvattingen over het milieu wordt slechts één significant verschil gesignaleerd en wel in Groot-Brittannië. In dat land zijn de opinieleiders meer overtuigd van de urgentie van de milieukwestie dan de rest van de bevolking. Voor het overige is er een hoge mate van overeenstemming tussen opinieleiders en -volgers. Dit suggereert dat opvattingen over milieu en milieubeleid in de bevolking niet vertekend worden als opinieleiders een grotere inbreng hebben in de manifestatie van de publieke opinie.

## 6.4 Een nadere analyse van publieksgroepen in Nederland

Tot slot wordt hier alleen voor Nederland wat preciezer gekeken naar de achterban van milieuoorganisaties en naar de verschillen tussen opinieleiders en de rest van de bevolking. Dat wordt gedaan met behulp van een combinatie van gegevens uit drie jaren van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (vgl. § 6.2). De gegevens uit 1993, 1994 en 1995 zijn samengevoegd om over een groter aantal respondenten te kunnen beschikken. Dan kunnen kleinere bevolkingsgroepen worden onderscheiden dan in de voorgaande paragraaf mogelijk was met behulp van de gegevens uit een enkele jaargang van de Eurobarometer.<sup>10</sup> Bovendien biedt het onderzoek Culturele veranderingen beperkte mogelijkheden om iets te zeggen over de leden van andere organisaties dan milieuoorganisaties (vakbonden en kerken) en gebruikers van de media.<sup>11</sup>

Allereerst biedt tabel 6.11 een overzicht van de aanhang van de milieuoorganisaties. Evenals in tabel 6.7 wordt daarbij uitgegaan van zowel leden als donateurs. Wat de financiële betrokkenheid betreft is de vraag gesteld “Heeft u in de afgelopen vijf jaar geld gegeven aan een milieugroepering?” Deze vraag wordt gemakkelijker bevestigend beantwoord dan de vraag naar het (thans) ‘financieel steunen van een milieubeschermingsvereniging’ die in de Eurobarometeronderzoeken werd gesteld. De organisatiegraad van de Nederlandse bevolking ligt in tabel 6.11 (48%) dan ook aanzienlijk hoger

dan in tabel 6.8 (33%).<sup>12</sup>

Uitgegaan wordt van de eerder gebruikte kenmerken sekse, leeftijd, opleidingsniveau en links-rechtszelfplaatsing in de politiek. Op het eerste kenmerk na zijn de kenmerken nu gemeten in een driedeling in plaats van een tweedeling. Door middel van zogeheten Chaid-analyses (Becker et al. 1996: 83-84) is het belang nagegaan van combinaties van deze kenmerken voor het al of niet behoren tot de aanhang van milieuorganisaties. Sekse blijkt van geen belang te zijn en blijft hier verder buiten beschouwing. De overige combinaties van kenmerken zijn in tabel 6.11 opgenomen.

Het sterkst onderscheidende kenmerk is het opleidingsniveau en het minst onderscheidende de leeftijd. Het aandeel leden en donateurs is onder de hoger opgeleiden bijna tweemaal zo hoog als onder de lager opgeleiden. Politiek onderscheiden zich vooral mensen die zich links in de politiek plaatsen. Of men zich in het midden plaatst (door 'noch links, noch rechts' of niets aan te kruisen) of rechts plaatst, maakt nauwelijks uit. Jongeren en ouderen zijn over de hele linie minder vaak lid of donateur dan de midden-leeftijdscategorie.

Tabel 6.11 Lidmaatschap en donateurschap, naar opleidingsniveau, politieke zelfplaatsing en leeftijd, personen van 18 jaar en ouder, 1993-1995 (in procenten per bevolkingscategorie)

			18-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar
	lo-lbo: 33	links: 45	48	50	40
		midden: 30	35	32	24
		rechts: 29	25	36	25
allen: 48	mavo-mbo: 49	links: 59	49	64	62
		midden: 45	43	50	37
		rechts: 45	60	44	36
	havo-wo: 62	links: 75	70	79	70
		midden: 56	49	67	52
		rechts: 52	46	61	49

Bron: SCP (CV'93-'95)

Combineren van de kenmerken levert aanzienlijke verschillen op: van de laag opgeleide jongeren en ouderen die rechts in de politiek staan, kan een kwart tot de aanhang van de milieuorganisaties worden gerekend, bij linkse hoger opgeleide 35-54-jarigen is dat meer dan driekwart.<sup>13</sup>

In tabel 6.12 vindt een nadere vergelijking plaats van opinieleiders met de rest van de bevolking. Opinieleiderschap is op dezelfde wijze met identieke vragen gemeten als dat werd gedaan in de voorgaande landenvergelijkende paragraaf. Er worden wel andere milieuge dragingen en -opvattingen onderzocht. Dankzij het grotere aantal respondenten kan nu worden nagegaan in hoeverre opinieleiders afwijken van de rest van de bevolking wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd, opleiding en politieke positie en met over- en ondervetegenwoordiging van vrouwen en mannen.

Tabel 6.12 Betrokkenheid bij collectieve actie voor het milieu en opvattingen over milieu en milieubeleid van opinie-leiders en opinievollgers, personen van 18 jaar en ouder, 1993-1995 (in procenten en relatieve kansverhoudingen (rkv))<sup>a</sup>

	instemming (%)		effect van opinieleiderschap (rkv)	
	opinie-leiders	opinie-vollgers	ongecorrigeerd	gecorrigeerd
is lid/donateur van een milieuorganisatie	59	46	1,7	1,4
heeft gedemonstreerd voor het milieu	8	4	1,9	1,6
maakt zich (zeer) veel zorgen over de milieuvuiling	55	44	1,5	1,4
vindt dat er op het ogenblik te weinig wordt gedaan tegen de milieuvuiling	68	59	1,5	1,3
Is (zeer) bereid veel hogere belastingen te betalen om het milieu te sparen	50	45	1,2	(1,0)

<sup>a</sup> Een relatieve kansverhouding groter dan 1 duidt op oververtegenwoordiging van de opinieleiders, een coëfficiënt kleiner dan 1 op ondervertegenwoordiging. Er is altijd gecorrigeerd voor onderzoeksjaar en onder 'gecorrigeerd' ook voor de effecten van sekse, leeftijd, opleidingsniveau en politieke positie (in de categorieën in tabel 6.11).

Bron: SCP (CV/93-95)

De opinieleiders in tabel 6.12 (18% van de ondervraagden in het combinatiebestand) wijken meer af van de rest van de bevolking dan de opinieleiders van de volgers in de Nederland-kolommen van tabel 6.10. Het is niet duidelijk hoe dat komt. Gezien de grotere aantallen respondenten kan aan de uitkomsten van tabel 6.12 meer waarde worden gehecht dan aan die van tabel 6.10. Zowel voor opinieleiders als -volgers geldt dat het percentage 'lid/donateur' veel hoger is dan in de landenvergelijkende tabel 6.7. Dat is stellig een gevolg van de ruimere indicering van het donateurschap: "Heeft u de afgelopen vijf jaar geld gegeven aan een milieugroepering?" in plaats van "financieel steunen van een milieubeschermingsvereniging" als een van de mogelijkheden om iets aan het milieu te doen.

De opinieleiders in tabel 6.12 hebben niet alleen vaker voor het milieu gedemonstreerd, ze zijn ook vaker lid of donateur van een milieuorganisatie, maken zich vaker zorgen over de milieuvuiling en vinden frequenter dat er te weinig aan wordt gedaan. Ze zijn ook nog iets vaker bereid om hogere belastingen voor het milieu te betalen, maar dat verschil verdwijnt als rekening wordt gehouden met verschillen in persoons- en achtergrondkenmerken van de opinieleiders.

Tabel 6.12 suggereert dat het milieuprobleem een onderwerp is dat goed vertegenwoordigd is in de publieke opinie. De opinieleiders - dat wil zeggen mensen die de meningsvorming in hun omgeving sterk beïnvloeden en waarschijnlijk ook in hoge mate bepalen wat journalisten en politici aan signalen opvangen van 'wat er in de bevolking leeft' - maken zich relatief veel zorgen over het milieu en willen dat er meer aan wordt gedaan.

Voor de drie opvattingen uit tabel 6.12 wordt in tabel 6.13 tot slot nagegaan wat de effecten zijn van het lidmaatschap en donateurschap van milieuorganisaties, kerkelijkheid, lidmaatschap van een vakbond, het geabonneerd zijn op een landelijk dagblad en het al of niet kijken naar tv-programma's over politiek (anders dan uitzendingen van Tweede-Kamerzittingen).

Tabel 6.13 Effecten van lidmaatschap en mediagebruik op opvattingen over milieu en milieubeleid, personen van 18 jaar en ouder, 1993-1995 (in procenten en relatieve kansverhoudingen (rkv))<sup>a</sup>

		veel zorgen			te weinig gedaan			hogere lastingen		
		%	rkv		%	rkv		%	rkv	
			ongec.	gecor.		ongec.	gecor.		ongec.	gecor.
is lid/donateur van een milieuorganisatie	(48%)	59	2,7	2,4	71	2,4	2,0	59	2,9	2,4
is geen lid/donateur	(52%)	34			51			33		
is lid van een vakbond	(22%)	48	1,2	(1,1)	62	(1,1)	(1,1)	49	1,2	1,2
is geen lid	(78%)	45			60			45		
reken zich tot een kerk	(41%)	43	0,8	(1,0)	53	0,6	0,8	45	(1,0)	1,2
reken zich niet daartoe	(59%)	48			66			46		
is geabonneerd op een landelijk dagblad	(35%)	49	1,2	(1,1)	63	1,2	(1,0)	53	1,5	1,2
is niet geabonneerd	(65%)	44			59			42		
kijkt wel naar tv-programma's over politiek	(71%)	49	1,6	1,5	62	1,3	1,2	49	1,6	1,2
kijkt daar niet naar	(29%)	37			56			38		

<sup>a</sup> Een relatieve kansverhouding groter dan 1 duidt op oververtegenwoordiging van de genoemde categorie, een coëfficiënt kleiner dan 1 op ondervertegenwoordiging. Er is altijd gecorrigeerd voor onderzoeksjaar en onder 'gecor.' ook voor de effecten van sekse, leeftijd, opleidingsniveau en politieke positie (in de categorieën in tabel 6.11).

Bron: SCP (CV'93-'95)

Tabel 6.13 toont, naast een voor de hand liggend groot verschil in opvattingen over het milieu tussen de aanhang van milieuorganisaties en de rest van de bevolking, slechts weinig substantiële verschillen. Vakbondsleden, abonnees op landelijk dagbladen en kijkers naar tv-programma's over politiek zijn bezorgder en vaker offerbereid, maar de verschillen zijn klein en verdwijnen soms bij een controle op de effecten van andere kenmerken. Kerkleden maken zich iets minder zorgen over het milieu en zijn vaker tevreden met wat er aan de milieuvervuiling wordt gedaan. In overeenstemming met ander onderzoek naar de samenhang tussen godsdienst en milieubesef (vgl. Dekker et al. 1997) worden er geen grote verschillen aangetroffen. De verschillen in houding tegenover het milieu zijn deels ook te herleiden tot andere verschillen tussen kerkelijken en onkerkelijken. Houdt men rekening met de effecten van sekse, leeftijd, opleidingsniveau en politieke positie, dan zijn kerkelijken iets vaker offerbereid dan onkerkelijken.

## 6.5 Tot besluit

In dit hoofdstuk is divers materiaal uit landelijke en Europese bevolkingsenquêtes geanalyseerd om de resultaten van het onderzoek naar maatschappelijke organisaties in de voorgaande hoofdstukken in een breder perspectief te plaatsen. Een dergelijke onderneming is bij voorbaat aan grote beperkingen onderhevig. Er is immers geen speciaal opinieonderzoek verricht voor dit rapport. Er is slechts secundaire analyse mogelijk van enquêtes waarvan vragen over milieu en milieubeleid slechts een klein deel uitmaken. Niettemin zijn er enige interessante bevindingen te memoreren.

- De zegslieden van de maatschappelijke organisaties onderschatten de (verbale)

- milieuvriendelijkheid van het publiek. Ze hebben wel een reëel beeld van het vertrouwen dat de bevolking heeft in bronnen van informatie over het milieu.
- Als het gaat om informatie over milieukwesties, heeft het publiek in Nederland, evenals in andere Europese landen, veel vertrouwen in milieuorganisaties en ook in consumentenorganisaties. Wetenschappers en docenten scoren in geloofwaardigheid in de Europese landen gemiddeld echter even goed als milieuorganisaties. In Nederland (en ook in Denemarken) lijkt in de jaren negentig sprake van een verschuiving van vertrouwen van de milieuorganisaties naar de wetenschap.
  - Landenvergelijkende analyses van het lidmaatschap en donateurschap van milieuorganisaties en de deelname aan demonstraties voor het milieu bevestigen het beeld van Nederland als een land met een grote en sterk geïnstitutionaliseerde milieubeweging: de bevolking ondersteunt de organisaties en hoeft zelf de straat niet meer op behalve om auto te rijden (Becker et al. 1996; Steg et al. 1996).
  - De aanhang van milieuorganisaties is niet in alle bevolkingslagen even groot. Van een aantal gangbare persoons- en achtergrondskennmerken is opleidingsniveau verreweg het belangrijkste. Hoger opgeleiden ondersteunen vaker milieuorganisaties. Dat was ook wel te verwachten gezien andere onderzoeken naar sociale en politieke participatie. Opleiding stimuleert participatie, zowel door versterking van de betrokkenheid bij maatschappelijke en politieke problemen en door de versteviging van participatienormen, als ook door de toename van vaardigheden en van materiële en vooral cognitieve hulpbronnen voor participatie.
  - Personen die actief deelnemen aan politieke discussies en anderen in hun omgeving vaak weten te overtuigen, zogeheten opinieleiders, zijn volgens omvangrijk Nederlands onderzoek sterker dan de rest van de bevolking betrokken bij het milieu. Dat verschil kon niet worden 'wegverklaard' uit het feit dat de opinieleiders hoger opgeleid waren of anderszins op de gangbare achtergrondskennmerken verschilden van de rest van de bevolking.

Aan het einde van de vorige paragraaf werden verschillen in opvattingen over het milieu onderzocht tussen leden en niet-leden van enkele maatschappelijke organisaties en personen die het nieuws meer en minder volgen. De verschillen bleken in het algemeen niet groot te zijn. Daaraan kan worden toegevoegd dat ze ook moeilijk te interpreteren zijn. Er is met de beschikbare gegevens namelijk niet na te gaan waarom mensen lid worden van organisaties en wel of niet het nieuws volgen in de media. In het geval van de milieuorganisaties ligt voor de hand dat het lidmaatschap mede een gevolg is van zorgen om het milieu. In andere gevallen ligt dat niet zo voor de hand. Is er sprake van een diffuse 'betrokkenheid' van waaruit zorgen om het milieu en maatschappelijke betrokkenheid worden vergroot? Of is de bezorgdheid om het milieu werkelijk een effect van het volgen van berichten en beïnvloeding in organisatorisch verband? Om daarover iets zinnigs te kunnen zeggen is veel meer informatie nodig en daarin kunnen bevolkingsenquêtes slechts voor een deel voorzien. Nodig is ook onderzoek naar de ervaringen van leden van afzonderlijke organisaties (vgl. Selle en Strømsnes 1996) en technieken van datavergaring die meer dan de momentopnamen van enquêteonderzoek recht kunnen doen aan de dynamiek van de individuele en collectieve opinievorming.



## Noten

- 1 De gemiddelde scores bij de percepties zeggen op zich weinig. Het kan immers zijn dat de 27 organisaties gemiddeld een redelijk beeld hebben dankzij het feit dat een extreme overschatting van bevolkingsvoorkeuren bij de helft van de organisaties wordt gecompenseerd door een extreme onderschatting bij de andere helft.
- 2 De geïnterviewden zijn zich hiervan ook bewust. Na de verzoeken om schattingen van de publieke-opiniegegevens werd in de interviews gevraagd of men meende dat de antwoorden in opinieonderzoek een goede afspiegeling waren van wat de mensen echt denken en doen. De overgrote meerderheid van geïnterviewden meende dat dat niet het geval was. Zij verwachtten met name een sterke vertekening door sociaal wenselijke antwoorden.
- 3 Concepten in de cognitieve psychologie om de overschatting van de aanhang in het publiek voor het eigen standpunt te verklaren, zijn *false consensus* en *looking-glass perception*. Voor een systematische perceptiebias in deze richting werd eerder in onderzoek van de Nederlandse politieke elite overigens ook al geen aanwijzing gevonden (Dekker en Ester 1988).
- 4 In de twee overige gevallen was een schatting niet mogelijk omdat het de organisaties ontbrak aan een tot personen herleidbare achterban.
- 5 De zegslieden werd gevraagd op een zevenpuntsschaal van 'groot' tot 'klein' aan te geven wat de bevolking gemiddeld had geantwoord. Tabel 6.2 toont alleen gemiddelden van deze gemiddelden en geen gegevens over individuele percepties. Inspectie daarvan levert echter ook geen nieuwe inzichten op. De gemiddelden geven een goed beeld van de percepties. Milieu- en andere maatschappelijke organisaties verschillen ook niet systematisch.
- 6 Zie voor een verantwoording en een algemener verslag van deze enquête de betreffende publicatie van de Europese Commissie (EC 1996).
- 7 Zie SCP (1994: 600) voor een overzicht van de cijfers van 1992, met een iets andere berekeningswijze en voor de bevolking van 18-74 jaar. Voor de in tabel 6.5 genoemde landen en Frankrijk is daar ook onderzocht hoe het vertrouwen in verschillende informatiebronnen onderling samenhangt. Ondanks de overeenkomsten in volgorde van de informatiebronnen, blijkt die samenhang te verschillen. In het *Sociaal en cultureel rapport 1994* werd de samenhang per land grafisch in kaart gebracht (SCP 1994: 602). Behalve in Denemarken lagen politieke partijen en overheid altijd vlak bij elkaar, in Groot-Brittannië, België, Frankrijk en ook West-Duitsland samen met vakbonden en industrie. De positie van de milieuorganisaties verschilde. In Nederland polariseerde het vertrouwen in deze organisaties en in de wetenschap versus dat in de belangenorganisaties van werknemers en consumenten; in andere landen bleek het vertrouwen in milieu- en consumentenorganisaties juist nauw verwant.
- 8 Personen die zich niet wilden of konden plaatsen zijn in het neutrale midden van de tienpuntsschaal geplaatst alvorens alle respondenten in te delen in drie niveaus. Bij het opleidingsniveau was een dergelijke harmonisering helaas niet mogelijk, omdat, anders dan vroeger het geval was, in deze Eurobarometer de respondenten geen leeftijd wordt gevraagd maar een (te brede) leeftijdscategorie. In Denemarken zegt 52% van de respondenten het reguliere onderwijs op 20-jarige leeftijd of later verlaten te hebben en 15% studeert hier nog; in Groot-Brittannië bedragen deze percentages 13 en 5.
- 9 Voor de overzichtelijkheid wordt hier een tweedeling gebruikt, maar een verdere differentiatie van de grote groep opinievollgers - tussen 73% en 87% van de respondenten in de hier onderzochte landen (tabel 6.9) ligt voor de hand. Elders onderscheiden we in Nederland in de jaren negentig drie groepen: 'opinieleiders' (ongeveer een vijfde), 'buitenstaanders', die onder vrienden nooit over politieke onderwerpen spreken (een kwart), en als resterende groep 'deelnemers' (ruim de helft; Van den Broek et al. 1997).
- 10 Per module heeft de Eurobarometer al veel minder respondenten (ongeveer 1.000 per land) dan Culturele veranderingen in Nederland. Daarin zijn gegevens beschikbaar over 6.033 personen van 18 jaar en ouder: 1.918 uit 1993, 2.007 uit 1994 en 2.108 uit 1995. Waar mogelijk doet het onderzoeksjaar als controlevariabele mee in de analyses. Waar dat niet mogelijk is, zijn de gegevens zo herwogen dat de jaren even zwaar meetellen (alsof er elk jaar evenveel respondenten waren). Daarbij is er verder geen rekening mee gehouden dat in 1993 een aantal vragen door 115 personen van 18 jaar en ouder niet is beantwoord omdat zij de schriftelijke vragenlijst, waarop de meeste vragen over het milieu dat jaar stonden (Becker et al. 1996: 67), niet invulden.
- 11 Er zijn ook gegevens beschikbaar over lidmaatschap van politieke partijen en werkgeversorganisaties, maar de onderlinge diversiteit is te groot en het aandeel respondenten te gering om daarmee iets te doen.
- 12 Moeilijker te bevatten dan de consequenties van verschillende vraagformuleringen, zijn de stijgingen die zich van 1993 tot 1995 voordoen in het lidmaatschap (17% in 1993, 22% in 1994 en 21% in 1995) en het donateurschap (44%, 46% en 49%). Een voor zo'n korte termijn grote stijging deed zich ook voor bij het in de afgelopen vijf jaar getekend hebben van 'een petitie die handelde over een milieuaspect' (24%, 27% en 33%), maar niet bij het in de afgelopen vijf jaar meegedaan hebben aan

- 'een protest of demonstratie voor het milieu' (4%, 5% en 5%).
- 13 Van duidelijke interactie-effecten lijkt geen sprake. Opvallend in de tabel is de grote aanhang (60%) van rechtse jongeren in de middenste opleidingscategorie. Hoewel het hier niet om een bijzonder kleine groep gaat ( $n = 140$ ) kan het een toevalstreffer zijn. De omvang van de combinaties van drie kenmerken varieert overigens van 71 tot 400.



### 7.1 Inleiding

In dit rapport staan maatschappelijke organisaties centraal die direct of indirect betrokken zijn bij de milieuproblematiek. In een vorige publicatie van het SCP-project Publieke opinie en milieu (Becker et al. 1996) is uitvoerig ingegaan op de meningen van het Nederlandse publiek over het milieu. Naast een sociaal draagvlak kan men een institutioneel draagvlak voor overheidsbeleid onderscheiden. Dit institutionele draagvlak is heterogeen van karakter: delen van de overheid, politieke partijen, belangenorganisaties en sociale bewegingen, zoals de milieubeweging, worden ertoe gerekend. Het sociale en het institutionele draagvlak functioneren niet onafhankelijk van elkaar. Er bestaat een voortdurende wisselwerking tussen beide. Aan de ene kant zijn de verschillende organisaties uitingen van voorkeuren en eisen die in de publieke opinie leven. Aan de andere kant is het voor organisaties noodzakelijk om de publieke opinie te mobiliseren willen zij hun eigen doeleinden verwezenlijken.

De algemene vraag in het hier gerapporteerde onderzoek luidt: welke rol vervullen maatschappelijke organisaties in de publieke en politieke opinievorming over de milieuproblematiek en het milieubeleid?

Deze vraag is in het voorgaande op meerdere niveaus beantwoord. Ten eerste is gekeken naar de rol die verschillende sociaal-wetenschappelijke benaderingen maatschappelijke organisatie toekennen (hoofdstuk 1). Ten tweede is aan de hand van een historisch overzicht beschreven hoe deze rol in de loop van een eeuw is veranderd (hoofdstuk 2). Ten derde - en dit niveau staat centraal in het rapport - is nagegaan hoe deze organisaties hun eigen rol zien (hoofdstuk 3-5). Daarbij is speciale aandacht besteed aan de relaties tussen maatschappelijke organisaties met elkaar, de overheid en de media. Tot slot werden publieke-opiniegegevens gebruikt om te analyseren hoe de bevolking staat tegenover de organisaties en de milieuproblematiek (hoofdstuk 6).

Voor de beantwoording van de vraag hoe organisaties hun eigen rol zien, zijn in de zomer van 1996 zegslieden van 27 maatschappelijke organisaties geïnterviewd. Bij de keuze voor organisaties is gestreefd naar het verkrijgen van een dwarsdoorsnede van de milieubeweging en is een keuze gedaan uit organisaties uit andere sectoren waarvan op voorhand bekend was dat zij zich met het milieu bezighouden. Ondanks het feit dat vooral de laatste groep van slechts acht organisaties niet representatief kan zijn voor het maatschappelijk middenveld, geeft zij een behoorlijke dekking van organisaties waarin de Nederlandse bevolking vertrouwen heeft als het milieu-informatie betreft (hoofdstukken 2 en 5). De onderzoekspopulatie kan daarom als volgt worden beschreven: maatschappelijke organisaties die grote invloed hebben op de publieke opinievorming over het milieu. Van representativiteit in statistische zin kan echter geen sprake zijn.

Na een samenvatting van de voorafgaande hoofdstukken (§ 7.2) wordt in een korte slotbeschouwing verder ingegaan op de veranderende positie van maatschappelijke

organisaties in een tijd van een ‘terugtrekkende overheid’ en op de waarschijnlijk steeds grotere rol van de media in het gevecht om de gunst van de publieke opinie (§ 7.3).

## 7.2 Samenvatting

### 7.2.1 Organisaties en de publieke opinie

Allereerst is gekeken naar de rol die verschillende sociaal-wetenschappelijke benaderingen aan dergelijke maatschappelijke organisaties toekennen. In het kort vervullen zij drie functies: ze zijn intermediair tussen burgers en overheid, ze beïnvloeden de individuele meningsvorming en proberen de publieke opinie te mobiliseren, en ze proberen het overheidsbeleid te beïnvloeden. Met het oog op het overheidsbeleid werd gesignaleerd dat dergelijke organisaties niet slechts als uitdagende of eisende partijen gezien moesten worden. Zij zijn in sommige gevallen potentiële coalitiepartners van (delen van) de overheid of kunnen alternatieven of aanvullingen geven op beleid. Zeker in een tijd waarin de overheid steeds meer terugtreedt ten gunste van de markt, is dat laatste niet onbelangrijk.

Maatschappelijke organisaties oefenen op meerdere niveaus invloed uit. Ten eerste proberen ze op directe en indirecte (via de media, de publieke opinie) wijze greep te krijgen op het milieubeleid. Individuele opvattingen en houdingen en gedragingen worden mede gevormd door deze groeperingen en werken zo door in de publieke discussie. Als laatste beïnvloeden groeperingen de publieke opinie ook direct. De functies die maatschappelijke organisaties op meerdere niveaus hebben, is in de sociale wetenschappen op verschillende manieren geïnterpreteerd. Een van de belangrijke noties die uit dit theoretische overzicht naar voren kwam, was de zogenoemde consensusmobilisatie: om mensen op de been te krijgen en overheidsbeleid te kunnen beïnvloeden, moet men anderen kunnen overtuigen van het eigen gelijk, van het idee dat de eigen definitie van een probleem de enig juiste is. De definitie van problemen wordt *framing* genoemd. *Frames* bieden een snelle interpretatie van de wereld, wijzen de oorzaken van problemen aan en geven weer wat er moet gebeuren om problemen op te lossen. Consensusmobilisatie draait dus om het beïnvloeden van de houdingen en gedragingen van mensen en is een van de factoren die het succes of het falen van organisaties kan bepalen.

### 7.2.2 Historische ontwikkelingen

Uit het overzicht van de geschiedenis van de milieubeweging bleek dat haar rol in de loop van een eeuw veranderd is. De natuurbeschermingsorganisaties die rond de eeuwwisseling ontstonden waren voornamelijk elitair en apolitiek van karakter. Zij beperkten zich hoofdzakelijk tot de aankoop en het behoud van natuurgebieden die bedreigd werden en waren noch gericht op de mobilisatie van de publieke opinie, noch op het beïnvloeden van overheidsbeleid. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou dit veranderen.

De eerste aanzetten voor de milieubeweging zoals die tegenwoordig bestaat zijn te vinden in de jaren zestig. In die periode ontstaan groepen die zich vooral verzetten tegen specifieke problemen veroorzaakt door bedrijven, al hebben zij over het algemeen

genomen nog een apolitiek karakter. De eerste helft van de jaren zeventig is de bloeiperiode van de milieubeweging. Het actierepertoire verandert en met behulp van de publieke opinie probeert men het overheidsbeleid te beïnvloeden. In de jaren die daarop volgen is er steeds opnieuw sprake van uiteengroeien, afsplitsen en hergroeperen van de diverse organisaties. Langzaam ontstaat er een taakverdeling tussen de traditionele natuurbeschermings-, educatieve en milieuorganisaties. In de jaren tachtig, als kernenergie een van de belangrijkste thema's is, wordt het langzaamaan steeds moeilijker om mensen te mobiliseren voor demonstraties. Organisaties gaan zich steeds meer richten op de Nederlandse overheid, die internationaal gezien als zeer toegankelijk getypeerd kan worden. Tijdens de verkiezingen van 1989 bereikt de aandacht voor het milieu een hoogtepunt, daarna zakt deze weer wat weg. Desondanks blijkt het ledental van de natuur- en milieubeweging in 1995 tot ruim drie miljoen te zijn gegroeid en bleek dit aantal in 1996 gestabiliseerd.

De jaren negentig laten wel een verandering in het actierepertoire zien. De overheid treedt vaker terug en laat meer over aan de marktwerking (d.m.v. het doelgroepenbeleid en de convenantenaanpak). Werkgevers- en agrarische organisaties die zich tot dan toe heel afhoudend hadden opgesteld tegenover het milieu, krijgen een coöperatievere instelling. Vooral de convenantenaanpak, waarbij zij zelf afspraken kunnen maken en de aanpak kunnen bepalen, slaat aan. Het gevolg is wel dat zij op een heel andere wijze met milieuorganisaties te maken krijgen. In plaats van hen buiten, voor de poorten aan te treffen, zitten ze vaker samen om de tafel. Vanuit de milieubeweging komt dergelijk overleg aarzelend en zeker niet altijd van harte op gang.

Uit de milieuactiviteiten van andere organisaties kan al afgeleid worden dat het belang van een schoon milieu in vrijwel elke sector van de samenleving is doorgedrongen. De consumenten-, vrouwen-, kerkelijke en derdewereldorganisatie in dit onderzoek hebben alle het milieu tot onderdeel van hun algemene beleid gemaakt en proberen door projecten, campagnes, onderzoek en voorlichting aan vooral de eigen achterban aandacht aan de kwestie te besteden.

De Nederlandse bevolking ziet ook een rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties. Zij heeft veel vertrouwen in de informatie die milieu- en consumentenorganisaties verstrekken en weinig in die van het bedrijfsleven. Een meerderheid vindt de milieu- en consumentenorganisaties ook actief als het gaat om de bijdrage die zij leveren aan oplossingen voor milieuproblemen.

### *7.2.3 Milieuproblemen, percepties en activiteiten*

Was in de jaren zeventig een groot deel van de inspanningen van de milieubeweging vooral bedoeld om milieuproblemen op de agenda te krijgen, in de huidige situatie speelt de vraag welke milieuproblemen aangepakt moeten worden en op welke manier een veel belangrijker rol. In dit verband staan het idee van consensusmobilisatie en het begrip *framing* centraal. Welke percepties hebben de zegslieden van de maatschappelijke organisaties? Welke milieu- en natuurproblemen vinden zij belangrijk en met welke hebben zij zich beziggehouden? Aan welke oplossingen geven zij de voorkeur en als die niet tot stand komen - waarom niet?

Uit de antwoorden blijkt dat mobiliteit en natuurbehoud beide hoog op de milieugenda geplaatst worden. Men verwacht bovendien dat problemen die te maken hebben met de combinatie gezondheid-milieu in de toekomst meer aandacht zullen vragen.

Voor de oplossing van deze problemen wendt men zich in de eerste plaats tot de overheid. Overheidsbeleid, technologie en de aanpassing van productieprocessen (vooral door niet-milieuorganisaties genoemd) worden als de meest effectieve manier gezien om de problemen aan te pakken. Ook de meeste milieu- en natuurbeschermingsorganisaties zijn overwegend op beleidshervormingen gericht.

De veronderstelde verschillen tussen groepen die zich vooral op natuurbehoud richten en organisaties die zich hoofdzakelijk met milieuproblemen bezighouden bleken klein. De zegslieden van de laatste groep geven iets vaker aan dat maatschappelijke veranderingen noodzakelijk zijn om de problemen op te lossen. Desondanks blijkt ook uit hun antwoorden dat er binnen de Nederlandse milieubeweging weinig animo bestaat voor fundamentele maatschappelijke veranderingen.

De meesten van de zegslieden zijn pessimistisch over de termijn waarop de door hen genoemde problemen zullen worden opgelost. Ook dat wordt voor het grootste gedeelte geweten aan de overheid en de politiek, al zoekt men de oorzaken ook bij de publieke opinie.

De organisaties maken overwegend en het liefst gebruik van conventionele actiemethoden. Zelfs de milieuorganisaties met een meer activistisch imago prefereren eerst de inzet van deze middelen en stappen pas over op onconventionele vormen van actie als al het andere faalt. De andere maatschappelijke organisaties blijken zich iets meer te richten op de publieke opinie, de samenwerking met andere organisaties en voorlichting van de eigen achterban.

Uit de voorkeuren voor verschillende actiemethoden blijkt dat er een tegenstelling bestaat tussen organisaties die samenwerking met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke groepen prefereren, en organisaties die een voorkeur voor conventionele, op de overheid gerichte activiteiten combineren met meer uitdagende acties. Natuurbeschermingsorganisaties hebben een iets grotere voorkeur voor samenwerking met derden. Milieuorganisaties lijken voorzichtiger te zijn als het om samenwerkingsverbanden gaat waarbij de overheid niet of alleen zijdelings betrokken is.

Over het algemeen zetten de organisaties vaak een mix van verschillende en elkaar aanvullende methoden in (overleg, actie, media, publieke opinie). Welke methoden zij gebruiken is afhankelijk van het geboekte succes en van het onderwerp.

De publieke opinie wordt in de eerste plaats gezien als middel om pressie uit te oefenen op overheid en bedrijfsleven. Dat neemt niet weg dat ze een heel centrale plaats inneemt. Er gaat geen campagne of actie voorbij zonder activiteiten die gericht zijn op het informeren van (doelgroepen binnen) de Nederlandse bevolking. De publieke opinie is niet alleen 'het kapitaal' van milieuorganisaties. Hetzelfde geldt ook in meer of mindere mate voor werkgevers- en agrarische organisaties. Zo werd het slechte imago van de agrarische sector als probleem ervaren. Het bedrijfsleven wordt aangesproken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid door bijvoorbeeld milieu- en consumentenorganisaties. Wat betreft betrouwbaarheid voor de Nederlandse bevolking verliest het bedrijfsleven van beide.

#### *7.2.4 Relatie met de overheid en elkaar*

De relaties tussen organisaties en de overheid kunnen als een haat-liefdeverhouding beschreven worden. Om hun doeleinden te realiseren, zijn de organisaties afhankelijk van de overheid. Aan de andere kant volgden zij het overheidsbeleid kritisch en ageren zij ertegen. Veel organisaties worden door ministeries benaderd en hebben zitting in een of meer overlegorganen. Deze worden vooral gewaardeerd als kansen om contacten te onderhouden en informatie uit te wisselen. Voor het bereiken van de doeleinden van de organisatie wordt deze vorm van samenwerking minder effectief geacht. De wat ambivalente houding van milieuorganisaties tegenover de overheid bleek ook uit de gevaren die de organisaties zagen in samenwerking.

Het ministerie van VROM heeft volgens de zegslieden in vergelijking met drie andere ministeries minder, maar wel een overwegend positieve invloed op het milieubeleid. Het ministerie van LNV komt wat positieve invloed betreft op de tweede plaats.

De beeldvorming over de milieuprestaties van agrarische en werkgeversorganisaties is sinds 1985 weinig veranderd. Zij hebben volgens de woordvoerders veel en een overwegend negatieve invloed op het milieubeleid. De beoordeling van werknemersorganisaties is in de periode 1985-1996 wel positiever geworden. Milieu-, werkgevers- en agrarische organisaties zijn, ondanks de recente toenaderingspogingen, nog steeds elkaars directe oponenten.

De organisaties in dit onderzoek bleken te zijn opgenomen in een netwerk van organisaties uit verschillende sectoren. Men wisselt informatie uit, stemt activiteiten en campagnes op elkaar af en werkt soms nauw samen. Het bestaan van een groot aantal milieuorganisaties wordt over het algemeen genomen positief beoordeeld, al erkent men ook de gevaren. De pluriformiteit versterkt het publieke draagvlak voor de milieubeweging. Bovendien betekent de variatie in strategieën en visies dat men de overheid en het bedrijfsleven op verschillende manieren kan benaderen en onder druk kan zetten. De milieuorganisaties waren wel wat positiever over hun aantal dan de andere maatschappelijke organisaties. Toch onderkende ook menig milieuwoordvoerder dat de pluriformiteit om afstemmingen en samenwerking vraagt.

In 1985 bleek men de grote variëteit aan ideologische oriëntatie en strategieën als oorzaken van onderlinge wedijver te zien. In 1996 beconcurreren men elkaar vooral op financieel vlak. Het besef dat de grenzen aan de ledengroei waarschijnlijk wel bereikt zijn, is toegenomen. Deze vermoedens worden bevestigd als men de percentages potentiële leden van milieuorganisaties vergelijkt met die in andere landen (hoofdstuk 6).

#### *7.2.5 De media*

De media spelen een centrale rol voor de meeste organisaties. Ze vormen het kanaal om visies te verspreiden en zijn daarmee van groot belang voor consensusmobilisatie. Organisaties maken dan ook veelvuldig gebruik van hun contacten met de media om de Nederlandse bevolking te informeren, de publieke opinie te mobiliseren en soms de politiek en het bedrijfsleven onder druk te zetten. De inschatting van de onderzochte organisaties loopt parallel aan de huidige opvatting onder communicatiewetenschappers: aan de media moeten wel effecten worden toegeschreven, maar dan vooral op de vorming van agenda's. Gedrag blijkt bepaald door een ingewikkeld complex van factoren, waarin



stimuli vanuit de media slechts een kleine rol spelen. De invloed van televisie op opinies over milieu is overigens volgens enkele organisaties niet altijd positief: reclame, maar ook het weggeven van vliegreizen in grote spelshows, schetst een beeld van een wereld die volgens een aantal zegslieden helemaal niet zo nastrevenswaardig is. Organisaties zoeken niet alleen contact met de media, de media spreken hen in veel gevallen ook aan op de aanwezige expertise. De meeste zegslieden zeiden dan ook dat de media overwegend positief tegenover hun organisatie staan. De toegankelijkheid van de media is wel afhankelijk van golven in de aandacht voor het milieu. Bovendien valt het soms niet mee om een oude boodschap van een nieuw(s) jasje te voorzien. De tijd dat milieuorganisaties voor media-aandacht grotendeels of zelfs uitsluitend afhankelijk waren van *free publicity*, is deels voorbij. De oplage van eigen leden- of donateursbladen overstijgt in sommige gevallen zelfs de oplagen van landelijke dagbladen. De aanwezigheid van persvoorlichters, voorlichtings- en zelfs marketing- (en communicatie)afdelingen is niet meer zo uitzonderlijk, wat tekenend is voor de professionalisering van de organisaties.

### 7.2.6 *Opvatting over en van de bevolking*

In hoofdstuk 6 werd divers materiaal uit landelijke en Europese bevolkingsenquêtes gepresenteerd om de resultaten van het onderzoek naar maatschappelijke organisaties in een breder perspectief te plaatsen. Het betrof hier secundaire analyses en geen onderzoek van specifiek materiaal over maatschappelijke organisaties en de vorming van de publieke opinie over het milieu. Vergelijking van de percepties van de publieke opinie door zegslieden van de organisaties en de gegevens uit opinieonderzoek leerde dat de zegslieden de (verbale) milieuvriendelijkheid van het publiek onderschatten, maar dat ze wel een reëel beeld hebben van het vertrouwen dat de bevolking heeft in bronnen van informatie over het milieu. Evenals in andere landen van de Europese Unie is de geloofwaardigheid van milieuorganisaties bij het publiek in Nederland groot. Wel werden er aanwijzingen gevonden dat in Nederland het vertrouwen in milieu-informatie van de wetenschap tussen 1992 en 1995 is toegenomen, terwijl het vertrouwen in milieuorganisaties iets afnam. De landenvergelijkende analyses van het lidmaatschap en donateurschap van milieuorganisaties en de deelname aan demonstraties voor het milieu bevestigden het beeld van Nederland als een land met een grote en sterk geïnstitutionaliseerde milieubeweging. In vergelijking met West-Duitsland worden in ons land de milieuorganisaties massaal ondersteund, maar wordt er weinig gedemonstreerd.

## 7.3 Slotbeschouwing

In tal van nieuwe visies op bestuur en beleid is de afgelopen decennia het monopolie van de overheid op maatschappelijke sturing ter discussie gesteld. De overheid zou meer aansluiting moeten zoeken bij het “zelfregulerende en zelfsturende vermogen van de samenleving” (RBB 1996). De oplossing van collectieve problemen is niet langer een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid, maar wordt gezocht in de interactie tussen overheid en (organisaties van) belanghebbenden. Het maatschappelijk middenveld krijgt hierdoor een belangrijke rol toebedeeld. Ook op het gebied van het milieubeleid doet de overheid in toenemende mate een beroep op de vrijwillige medewerking en de

verantwoordelijkheid van producenten en consumenten en grijpt zij terug op overleg, overreding en informatieverstrekking (TK 1989/1990). Het betrekken van maatschappelijke organisaties bij het beleid wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor de legitimering en effectieve uitvoering van beleidsmaatregelen.

In de gesprekken die voor dit Cahier zijn gevoerd met zegslieden van diverse maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat de organisaties rekening houden met een 'terugtrekkende overheid'. Een deel van de milieuorganisaties is al overgegaan tot direct overleg en het maken van afspraken met het bedrijfsleven of andere maatschappelijke groeperingen. Een ander deel van de milieuorganisaties verwacht dat deze activiteit belangrijker zal worden in de toekomst, terwijl ook de niet specifiek op milieu gerichte organisaties vaak betrokken zijn bij het sluiten van convenants of intentieverklaringen. Hierbij is de Nederlandse overheid soms wel en soms niet betrokken.

Aan de andere kant valt op dat men overheidsbeleid als noodzakelijke voorwaarde beschouwt voor de oplossing van uiteenlopende milieuproblemen. De beïnvloeding van politici en van overheidsbeleid staan nog altijd centraal in activiteiten van de maatschappelijke organisaties. Ze hebben zich ontwikkeld onder de paraplu van het 'primaat van de politiek' en blijven ook vaak aangewezen op de mogelijkheden van de overheid om direct toezicht en dwang uit te oefenen: "Wie controleert of een bedrijf zich ook aan afspraken houdt, of de doelstellingen van een convenant wel gehaald worden?"

Deze ambivalente houding jegens de 'terugtrekkende overheid' wijst erop dat de organisaties een overgangstijd doormaken in hun relaties tot de overheid, het bedrijfsleven en elkaar. In deze overgangsfase worden alle partijen met onzekerheid geconfronteerd en moeten ze hun rol opnieuw definiëren.

In het bedrijfsleven (incl. agrarische sector) meer ruimte ontstaan om zelf te bepalen hoe men bepaalde problemen aanpakt en in elk welk tempo dat geschiedt. Men wordt minder aan banden gelegd door wettelijke kaders. Bedrijven worden echter steeds vaker aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheden en ze moeten rekening houden met de publieke opinie over het milieu. Dit is een ontwikkeling die niet alleen in Nederland, maar ook elders wordt gesignaleerd (vgl. Beck 1996; Lustig en Brunner 1996). Die publieke opinie lijkt dan ook van groeiend belang voor hen. Op dat gebied hebben milieuorganisaties een voorsprong. Het bedrijfsleven legt het af tegen milieuorganisaties als het gaat om het vertrouwen van de bevolking. Samenwerking met milieuorganisaties is dan ook belangrijk om legitimiteit te verwerven.

De nauwere samenwerking met het bedrijfsleven vormt tegelijkertijd voor een deel van de milieubeweging een groot probleem. Milieuorganisaties zien zich aan de ene kant gedwongen tot hechtere samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven. Aan de andere kant worden zij eveneens in de publieke opinie afgerekend op hun daden. De vraag of ze bedrijven wel willen voorzien van een 'Greenpeace-keur' of 'goedgekeurd-door-het-Wereld Natuur Fonds-merk' dringt zich daarbij op. Zelfs als milieuorganisaties al samenwerken of overleg plegen, blijven ze er huiverig voor, omdat "iedere samenwerking de prijs heeft geassocieerd te worden met de ander". Het bedrijfsleven is voor het grootste deel van de milieubeweging nog steeds de belangrijkste opponent. Dat zelfde bedrijfsleven geniet wat het milieu betreft bovendien weinig vertrouwen van de Nederlandse bevolking. Daarmee komen milieuorganisaties in een lastig parket, waarbij ze zijn gedwongen steeds af te wegen hoe ver zij gaan in de samenwerking.

De georganiseerde politiek en de overheid worden geconfronteerd met vergelijkbare problemen. Maatschappelijke organisaties, in het bijzonder de milieuorganisaties, zijn geschikt als coalitiepartner, maar tegelijkertijd ook een luis in de pels. Milieuorganisaties hebben soms de functie problemen te signaleren, erop te attenderen en soms zelfs te controleren. In die hoedanigheid kunnen zij als voorhoede worden beschouwd die soms hoog inzet om in elk geval iets te bereiken. Zonder het verzet van de Waddenvereniging, bijvoorbeeld, zou de Waddenzee zijn ingepolderd.

Het verzet van milieuorganisaties kan bij politici evenwel ook irritatie oproepen als het idee ontstaat van een wat drammerige *single issue*-beweging die voorbijgaat aan de noodzaak tot politieke belangenafweging.<sup>1</sup> De subsidiëring van maatschappelijke organisaties is de achilleshiel van het overheidsbeleid. Als het verwijt niet is dat de overheid partijdig is door een maatschappelijk belang eenzijdig te bevorderen, dan kan haar wel verweten worden dat haar steun voor tegenstrijdige belangen overbodig is.

De nauwere samenwerking tussen bedrijfsleven en milieubeweging heeft zich ook in de Verenigde Staten voorgedaan en wordt daar door sommigen zelfs als een derde milieugolf gekenschetst. Na de eerste golf (natuurbehoud) rond de eeuwwisseling en de tweede golf in de jaren zeventig (opkomst milieubeweging) hebben de activiteiten van Amerikaanse milieuorganisaties zich in toenemende mate verplaatst van “court room to board room” (Dowie 1995: 106 e.v.). In plaats van het milieu prioriteit te geven boven de economische groei, is een belangrijk deel van de Amerikaanse milieubeweging overgestapt op een streven naar zogenoemde win-winsituaties. Het streven naar de optimalisering van de verhouding tussen economische groei en milieu- en natuurbehoud, in samenwerking met het bedrijfsleven en zonder de overheid erbij te betrekken, is echter om verschillende redenen problematisch.

In de eerste plaats gaat het niet slechts om een bestuurskundig probleem van een verstandige verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en ‘andere organisaties’. Het raakt het veel wezenlijker probleem van democratische besluitvorming in een moderne maatschappij. H. Tieleman verwoordt dat in *Trouw* van 14 december 1996<sup>2</sup> als volgt: “De strijd om de legitimiteit van omstreden producten of bedrijfsactiviteiten komt zo terecht in een onduidelijke publieke arena, waar twee soorten particulier initiatief tegenover elkaar staan: bedrijven en actiegroepen. Beide ‘sectoren’ zijn afhankelijk van de gunst en het vertrouwen van het publiek. Maar beide sectoren zijn elk voor zich weinig democratisch van structuur. (...) De politiek is dat in beginsel wel maar laat het steeds vaker noodgedwongen afweten als het om ethische belangenafweging gaat.”

Hiermee wordt de vraag opgeworpen namens wie milieuorganisaties nu eigenlijk onderhandelen. Vertegenwoordigt een organisatie alleen haar leden of donateurs of spreekt zij namens het gehele Nederlandse publiek? Als dat laatste al het geval zou zijn: wanneer en waar werd dan het publieke debat gehouden, wanneer was er inspraak? De kern van het probleem is dat zowel bedrijfsleven als milieuorganisaties weliswaar in toenemende mate afhankelijk zijn van de goed- of afkeuring van het Nederlandse publiek, maar tegelijkertijd weinig democratisch georganiseerd zijn. Besluiten die consequenties kunnen hebben voor de gehele bevolking (milieu is immers een collectief goed), worden door een select gezelschap genomen zonder dat er sprake is van democratische controle.

Het uiterste gevolg van dit alles zou kunnen zijn dat belangrijke maatschappelijke keuzeprocessen zich zo onttrekken aan de democratische politieke besluitvorming en aan

het toezicht van de overheid. In dat perspectief wordt aan de media soms een grote verantwoordelijkheid toegekend. De zojuist aangehaalde Tieleman acht de media bij conflicten tussen actiegroepen en bedrijven vooralsnog zelfs het “enige publieke controlemechanisme dat enigszins toeziet op de strijd en op het naleven van minimale fatsoensnormen daarin”. Afgezien van het realiteitsgehalte van een dergelijke heldenrol voor de media - wie of wat garandeert hun afstandelijkheid en onpartijdigheid? - zijn de moderne massamedia in ieder geval de belangrijkste bron van informatie voor de bevolking en waarschijnlijk ook voor hun vertegenwoordigers in de politiek. In dit Cahier is de rol van de media in de publieke opinievorming over het milieu aan de orde gekomen vanuit het perspectief van de maatschappelijke organisaties (hoofdstuk 5). In het vervolg van het project Publieke opinie en milieu zal echter breder onderzoek worden gedaan naar de invloed van de media op de meningsvorming van individuele burgers, op de vorming van de georganiseerde publieke opinie en op die van politieke agenda's.

Problematisch zijn ook de aannames die de terugtrekkende overheid moet maken over de maatschappelijke partijen die aan de onderhandelingstafel blijven of gaan zitten. Zijn alle relevante belangen vertegenwoordigd en zijn ze niet al te ongelijk vertegenwoordigd? Hoewel een aantal milieu- en natuurorganisaties vooralsnog relatief veel invloed heeft, is het een open vraag of deze invloed voldoende groot en van blijvende aard is. De groei van de aanhang van de milieubeweging lijkt te stagneren (figuur 2.1) en de zegsliden gaven er regelmatig blijk van doordrongen te zijn van het idee dat de grenzen van de ledenaantallen bereikt zijn. Niet alleen leden of donateurs, de publieke opinie als geheel zijn voor deze groeperingen een belangrijke basis voor de mogelijkheid invloed uit te oefenen. Uit onderzoek naar de publieke opinie over het milieu blijkt de aandacht voor het milieu-issuë onderhevig te zijn aan golfbewegingen (Becker et al. 1996). Met andere woorden: niet alleen de aanhang voor de milieubeweging zou terug kunnen lopen, ook de publieke aandacht, noodzakelijk om het bedrijfsleven te kunnen beïnvloeden, kan (tijdelijk) wegebben.

Zeker waar een overheid geheel niet meer ingrijpt, zou dit in het uiterste geval kunnen betekenen dat milieubeleid overgelaten wordt aan particuliere ondernemingen en er geen andere partijen meer bestaan die bij machte zijn pressie uit te oefenen. Dit laatste hoeft geen probleem te zijn als men uitgaat van de veronderstelling dat het bedrijfsleven uit rationele of morele overwegingen zelf zal kiezen voor milieuvriendelijke alternatieven. Dat is echter een nogal optimistische veronderstelling en veel organisaties staan dan ook sceptisch tegenover een terugtrekkende overheid die voorzover ze nog ingrijpt liever economische instrumenten inzet dan normerend optreedt. Zolang milieuvriendelijk zijn loont of winst oplevert is er geen vuiltje aan de lucht, aldus deze sceptici, maar ze vrezen dat vervuiling vaker loont. Het gevaar dat vervuiling afgekocht kan worden en het milieu handelswaar wordt, is voor hen reëel.

Binnen de natuur- en milieubeweging laat de strategiediscussie op onder invloed van de gedwongen heroriëntering van overheid naar bedrijfsleven. Men kan van mening verschillen over de mate waarin de beweging in het midden van de jaren negentig is geïnstitutionaliseerd in gevestigde pressiegroepen rond de overheid.<sup>3</sup> Een verdere ontwikkeling in die richting is in ieder geval onwaarschijnlijk geworden. Een deel van de organisaties lijkt zich te ontwikkelen tot een soort natuur- of milieuvakbonden, die de bestuurskamers betreden en zich ook een invloedrijke positie kunnen verwerven als

‘coproducten van beleid’. Het aloude vraagstuk voor maatschappelijke organisaties van de gewenste mate van compromisbereidheid blijft daarbij overigens manifest.<sup>4</sup> Een ander deel van de hier onderzochte organisaties zal eerder vast willen houden aan principes (“ook een beetje chloor is slecht”) en stelt zich compromisloos op. Voor hen betekent het streven naar een win-winverhouding tussen milieu en economie geen oplossing voor milieuproblemen. Deze groepen zouden zich juist wel eens in zowel ideologische als strategische zin meer kunnen radicaliseren. Tot nu toe was een dergelijke radicalisering niet noodzakelijk of zelfs onwenselijk gezien de grote toegankelijkheid van de Nederlandse overheid. Dalende invloed, omdat de overheid slechts sporadisch regulerend optreedt en de onderhandelingstafel geen reële optie is, leidt tot de vraag hoe de doeleinden dan wel te realiseren. Een deel van de organisaties kiest nu al voor overleg, een ander deel zou wel eens kunnen opteren voor hardere actiemethoden.

De publieke opinie blijft ook in de overgangsfase belangrijk voor de organisaties. Ze is een noodzakelijke voorwaarde om pressie uit te oefenen op bedrijfsleven en overheid. De wijze waarop de verschillende organisaties de publieke opinie mobiliseren zou wel kunnen veranderen. Voor organisaties met een vakbondskarakter lijkt een grote achterban en de dreiging van een mogelijke mobilisatie van leden voldoende. Mochten de ontwikkelingen leiden tot een radicalisering van (een deel van) de milieubeweging dan is mobilisatie van de publieke opinie veel crucialer. Zonder die steun hebben dergelijke organisaties geen of zeer weinig invloed. Daarnaast zal een kleine groep organisaties blijven bestaan die zich nu al minder vaak begeven op het terrein van overheid en bedrijfsleven, maar zich direct richten op de Nederlandse bevolking of doelgroepen daarin. Voor hen is de publieke opinie niet zozeer een middel om druk uit te oefenen, maar is het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering en een groter milieubewustzijn onderdeel van de oplossing van milieuproblemen.

Het beeld dat uit dit rapport naar voren komt van de maatschappelijke organisaties die de publieke opinie over het milieu vertegenwoordigen en beïnvloeden, wekt vertrouwen in de publieke behartiging van het milieubelang. De organisaties die zich specifiek voor het milieu en de natuur inzetten zijn bepaald geen activistische eendagsvliegers meer. Ze tonen over het algemeen een grote stabiliteit en professionaliteit en een aanzienlijk vermogen tot strategisch handelen in bredere maatschappelijke verbanden. De organisaties die niet primair een milieubelang behartigen, blijken zich zeer bewust van de problematiek en hebben het milieubelang over het algemeen ook al sterk geïncorporeerd in hun beleid.

Er is echter weinig reden om in dit bemoedigende beeld een aansporing te zien voor een verder terugtrekkende overheid op milieugebied.

Ten eerste spelen hier talrijke problemen die groter zijn dan de verantwoordelijkheden van de organisaties en hun verbanden. Achter de organisatorische dilemma’s die in deze slotbeschouwing enige aandacht kregen, liggen veel wezenlijker sociale dilemma’s van het milieu als collectief goed en individuele last. Zonder de legitimatie van parlementair-democratische besluitvorming en het gezag van de staat zijn die dilemma’s onbeheersbaar.

Ten tweede zijn er talrijke problemen die kleiner zijn dan de onderwerpen waarop maatschappelijke organisaties en de publieke opinie zich kunnen richten. Publieke aandacht is een schaars goed en is stellig niet voldoende voor een constante controle op de naleving van gecompliceerde milieuvoorschriften en -afspraken.

Ten derde is het niet vanzelfsprekend dat milieuorganisaties altijd de sterke positie behouden die zij thans in Nederland lijken te hebben. In hoofdstuk 6 werd gewezen op een geringe afname tussen 1992 en 1995 in het vertrouwen dat het publiek stelt in de informatie van milieuorganisaties. De jongste tellingen van de ledenaantallen van natuur- en milieuorganisaties duiden op stagnatie in de groei en mogelijk enige afname. Het vrijwillig engagement van burgers kan zich richten op nieuwe collectieve noden. Er ontstaat een probleem als de overheid het milieu meer overlaat aan de maatschappij op het moment dat de publieke opinie er juist van uitgaat dat het milieuprobleem zo langzamerhand wel overgelaten kan worden aan de politiek.

## Noten

- 1 Afgezien van specifieke irritaties staat de kritiek op de milieuorganisaties voor een veel algemenere discussie over pressiegroepen en politieke partijen. Exemplarisch in dit verband zijn de bijdragen van Groeneveld en Klop en van Gallacher en Van der Kolk in *NRC Handelsblad* van respectievelijk 15 en 23 maart 1996. Het eerste auteurskoppel, werkzaam bij de wetenschappelijke bureaus van twee politieke partijen, benadrukt de integrerende belangenafweging van politieke partijen tegenover de belangenbehartiging van *single issue*-organisaties. Het tweede stel auteurs, werkzaam bij een provinciale Milieufederatie en een Kamer van Koophandel, verzet zich tegen het idee dat het bij die organisaties in het algemeen zou gaan om vertegenwoordigers van 'enghartige particuliere groepsbelangen' en stelt dat de partijen (en kerken) hun rol als 'dominante organisaties voor het kanaliseren van sociale participatie' wel zijn kwijtgeraakt aan andere organisaties, maar dat de politiek niettemin uiteindelijk de knopen doorhakt.
- 2 Het artikel 'De democratisering van het moreel gezag' is gebaseerd op een door de auteur geredigeerde bundel over de relaties tussen actiegroepen en ondernemingen (Tieleman 1996).
- 3 Niet iedereen zal instemmen met het beeld van conventionele pressiegroepen dat in het volgende citaat wordt geschetst: "Inhoudelijk is de kritiek van de milieubeweging helemaal niet bedreigend voor het beleid. De overheid stelt normen en de milieubeweging wil scherpere normen. De overheid heeft geld voor sanering en de milieubeweging vindt dat te weinig. De overheid stelt een doelstelling vast en de milieubeweging vindt de nagestreefde termijn te lang. Niks principieels, de kritiek betreft alleen het tempo en de hoeveelheid middelen, niet de koers." (Bakker 1996).
- 4 Tekenend hiervoor is de recente interne discussie bij Natuurmonumenten over de opstelling van de organisatie tegenover de bouwplannen van de gemeente Amsterdam in IJburg (zie bv. Hage 1997). Een deel van de medewerkers leverde kritiek op de in hun ogen veel te meegaande houding van de eigen organisatie als het om de compensatie gaat voor het verlies van natuurgebied door huizenbouw.

## SUMMARY

This is the second report to appear as part of the Social and Cultural Planning Office (SCP) project 'Public Opinion and the Environment' (*Publieke opinie en milieu*). The first publication (Becker et al. 1996) looked in detail at the opinions of the Dutch public on the environment. The present report focuses on social organizations which are directly or indirectly involved with the environmental issue. These organizations influence the formation of individual opinions; at the same time, they form the amorphous opinions of the public into a manifest public opinion. These organizations reflect the preferences of the population and mobilize public support in order to realize their own objectives. The overall question in the study discussed in this report can be expressed as follows: What role do social organizations play in the formation of public and political opinion on environmental issues and environmental policy?

This question is answered at several levels. First the study looks at the role attributed to social organizations by various approaches within the social sciences (Chapter 1). A historical overview then outlines the way in which this role has changed during the course of a hundred years (Chapter 2). Thirdly - and central to the report - the study examines how these organizations view their own role (Chapters 3-5). Special attention is devoted to the relationships between individual social organizations, as well as between social organizations, public authorities and the media. Finally, data from population surveys are used to analyze the stance of the population to these organizations and to environmental issues (Chapter 6).

In order to ascertain how social organizations view their own role, representatives from 27 such organizations were interviewed in the summer of 1996. Environmental organizations were selected in order to obtain a cross-section of the environmental movement. In addition a sample was also taken of organizations from other sectors which were known in advance to be concerned with the environment. Although the latter group with only eight organizations, cannot be seen as representative for the civic society as a whole, it nevertheless covers a fair range of the organizations in which the Dutch population has confidence with regard to information about the environment (Chapters 2 and 6). The survey population can therefore be described as comprising social organizations which have a major influence on the formation of public opinion on the environment. However, they cannot be regarded as statistically representative.

*Chapter 1* looks at the role ascribed to such social organizations by various approach within the social sciences. Briefly, these organizations fulfil three functions: they act as intermediaries between citizens and government; they influence the formation of individual opinions and mobilize that public opinion; and they attempt to influence government policy. With regard to the latter point, the report indicates that such organizations should not be seen merely as



challenging or demanding parties. In some cases they are potential coalition partners for the government (or parts thereof), or can offer alternatives or supplements to policy. This latter aspect is not unimportant, particularly in a time of increasing government withdrawal in favour of the free market.

The functions carried out by social organizations at various levels are interpreted in different ways in the social sciences. One important notion which emerges from this theoretical overview is that of 'consensus mobilization': in order to mobilize people and influence government policy, it is essential to convince others that one's own view is correct, that one's own definition of a problem is the only right one. The definition of problems is referred to as *framing*. Frames offer a rapid interpretation of the world, indicate the causes and suggest what has to be done in order to solve problems. Consensus mobilization thus attaches great importance to influencing people's attitudes and behaviour, and is one of the factors which can determine an organization's success or failure.

The historical sketch of the environmental movement presented in *Chapter 2* shows that its role has changed over the course of 100 years. The nature protection organizations which arose around the turn of the century tended to be elitist and apolitical in character. They restricted themselves chiefly to the buying and maintaining of natural areas which were under threat, and had no aspirations either to mobilize public opinion or to influence government policy. This situation changed only after the Second World War. The first steps towards the formation of the environmental movement as we know it today began in the 1960s. Groups came into being during this period focusing on resisting specific problems caused by industry, though generally they still retained their apolitical nature. The environmental movement really began to flourish in the first half of the 1970s. The repertoire of actions changed and the environmental movement attempted to use public opinion to influence government policy. The ensuing years brought a continuing divergence of the movement, with fragmentations and regroupings of the various organizations. Gradually, a 'division of labour' emerged between the traditional, conservational, educational and environmental organizations. During the 1980s, when nuclear energy was one of the hottest issues, it became increasingly difficult to mobilize people to take part in demonstrations. Organizations increasingly began focusing on the government, which is very accessible in the Netherlands in comparison with other countries. Attention for the environment reached a high point during the 1989 general election, following which it ebbed away again somewhat. Nonetheless, membership of the nature and environmental movement had grown to more than three million by 1995, a number which appeared to have stabilized in 1996.

Another change in the action repertoire can be observed in the 1990s. The government is increasingly withdrawing and leaving more and more issues to free market forces (through its target group policy and the forging of covenants with market players). Employers' and farming organizations which in the past had distanced themselves from environmental issues, are developing a more cooperative

attitude. The 'covenant approach', in particular, in which these parties are able to make their own agreements and determine their own approach, is proving popular. The consequence of this development is that the contacts between these groups and environmental organizations have changed radically; instead of meeting environmental organizations at the factory gates, as it were, they are more often to be found sitting around the same table. The environmental movement adopts a hesitant and by no means always enthusiastic approach to such consultations.

The environmental activities of other organizations make clear that the importance of a clean environment has penetrated to virtually every sector of society. The Consumer, women's, Church and Third World organizations covered in this survey have all made the environment part of their general policy and attempt to devote attention to this issue through projects, campaigns, research and information, particularly aimed at their own members.

The Dutch public also sees a role for these organizations. It places great faith in the information provided by environmental and consumer organizations; by contrast, the public has little confidence in information provided by industry. A majority feel that environmental and consumer organizations are also active in the search for solutions to environmental problems and the contribution they can make to achieving those solutions.

Chapters 3 to 5 inclusive describe the results of the survey of social organizations. What problems do the representatives of these organizations perceive? What contribution do they feel they themselves can make to solving the problems of the environment and nature? Who do they see as friend, who as opponent and what role do they accord to public opinion? Some of the questions put to the representatives of these organizations are taken from a survey of Western European environmental organizations conducted in 1985 (Dalton 1994). This facilitates a number of comparisons between the Netherlands and other West-European environmental organizations over time.

*Chapter 3* shows that mobility and nature conservation are both placed high on the environmental agenda. It is also expected that problems relating to the combination health/environment will demand greater attention in the future. The government is held primary responsible for resolving these issues. Government policy, technology and the adaptation of production processes (referred to particularly by non-environmental organizations) are seen as the most effective means of tackling the problems. The majority of environmental and nature protection organizations also predominantly see policy changes as the best way forward. The assumed differences between groups focusing primarily on nature preservation and organizations concerned chiefly with environmental problems prove to be small: although the representatives of the latter organizations do indicate slightly more frequently that social change is necessary in order to solve the problems, their answers too indicate that there is little enthusiasm in the Dutch environmental movement for fundamental social changes.

Most representatives are pessimistic regarding the period within which the problems they highlight will be solved. Here again, the government and politicians are cited as the main reason, though public opinion is also given as one of the causes.

The organizations mainly prefer to use conventional methods of action. Even environmental organizations with a more activist image, prefer to use these methods first, and only turn to unconventional forms of action if all other methods fail. The other social organizations focus more on public opinion, cooperation with other organizations and the provision of information to their own members. The differences in methods of action found at West European level between environmental and nature organizations in 1985 no longer exist in the Netherlands in 1996. Preferences for diverse methods of action do however indicate that there is a contrast between organizations which prefer cooperation with industry and other community groups and those which combine a preference for conventional, government-targeted activities with more challenging actions. Nature protection organizations show a slightly greater preference for cooperation with third parties. Environmental organizations appear more cautious with regard to cooperative alliances in which the government is not involved, at least not directly.

Organizations often apply a mix of different, complementary methods (consultation, action, media, public opinion, etc.). The methods used depend on the success achieved and the topic involved. Public opinion is seen in the first instance as a means of putting pressure on government and industry. Public opinion plays a crucial role on all fronts, however, and no campaign or action gets under way without activities focused on informing the Dutch population or targeted sections thereof. Public opinion is not only 'the capital' of environmental organizations; the same also applies to a greater or lesser extent to employer and farming organizations. For example, the poor image of the farming industry was perceived as a problem; industry, for its part, was confronted with its social responsibility by the environmental and consumer organizations, for example. As regards reliability in the eyes of the Dutch population, industry loses the battle.

According to *Chapter 4*, the relations between social organizations and the government can be described as a love-hate relationship. In order to realize their goals, the organizations are dependent on the government. On the other hand, they monitor government policy critically and react against it. Many organizations are approached by ministries and are represented in one or more consultative bodies. These are appreciated particularly as opportunities for maintaining contacts and exchanging information. This form of cooperation is perceived as less effective for the achieving of the organization's goals. The rather ambivalent attitude of environmental organizations towards the government is also apparent from the dangers which these organizations see in the cooperation with the government.

Little has changed in the perception of the environmental performance of farming and employer organizations since 1985. They have a large and predominantly

negative impact on environmental policy, according to representatives of the organizations. The assessment of employee organizations, by contrast, became more positive between 1985 and 1996. Environmental, employer and farming organizations, in spite of recent attempts at rapprochement, are still each other's direct opponents.

The organizations covered by this survey formed part of a network of organizations from a variety of sectors. They exchange information, coordinate activities and campaigns and sometimes work closely together. The existence of a large number of environmental organizations is generally regarded as positive, though the dangers are also acknowledged. The plurality strengthens the public support for the environmental movement; moreover, the variation in strategies and philosophy means that government and industry can be approached in various ways and placed under pressure. The environmental organizations held a slightly more positive view regarding their number than the other social organizations. Nonetheless, many environmental representatives also acknowledged that the plurality demands good coordination and cooperation.

In 1985 the large variety of ideological orientations and strategies were seen as causes of mutual rivalry. In 1996, the competition between organizations is situated mainly on the financial sphere. There is an increasing realization that the limits of membership growth have probably been reached. This suspicion is confirmed if the percentages of potential members of environmental organizations are compared with those in other countries (Chapter 6).

*Chapter 5* is concerned with the media. The media plays a key role for the majority of organizations, constituting a channel for the dissemination of views and thus being very important for consensus mobilization. Organizations consequently make wide use of their contacts with the media in order to inform the Dutch public, to mobilize public opinion and, sometimes, to exert pressure on politicians and industry. The estimations of the organizations surveyed run parallel to the current views of communication scientists: the media undeniably has an effect, but this effect relates primarily to the setting of agendas. Behaviour proves to be determined by an intricate complex of factors, in which stimuli from the media play only a minor role. The influence of television on opinions about the environment is not always positive, according to some organizations. Advertising and things such as the giving away of holidays in game shows portray a picture of our world which, according to a number of representatives, is not something to be aimed for.

Organizations not only seek contact with the media; in many cases the media also make use of the expertise present within organizations. Most representatives said that the media adopted a generally positive attitude to their organization. The accessibility of the media does however depend on trends in attention for the environment: it is also sometimes difficult to cast an old message in a new (sworthy) form.

The days when environmental organizations were largely or even totally dependent on *free publicity* for media attention are becoming a thing of the past. The circulation of organizations' own membership or donators' newsletters actually exceeds the circulations of national newspapers in some cases. The presence of press officers, information and even marketing (and communication) departments is no longer exceptional, and is a sign of the professionalization of these organizations.

*Chapter 6* presents a diversity of material from national and European population surveys, in order to place the results of the survey of social organizations in a broader perspective. The figures presented concern secondary analyses rather than a survey of specific material on social organizations and the formation of public opinion regarding the environment. Comparison of the perceptions of public opinion by representatives of the organizations and the data from opinion surveys shows that the representatives underestimate the (verbal) environmental friendliness of the public, but that they have a realistic picture of the confidence placed by the population in sources of information on the environment. As in other countries of the European Union, the credibility of environmental organizations is high among the Dutch public. Indications were however found that the confidence placed in environmental information produced by scientists in the Netherlands increased between 1992 and 1995, whereas the confidence in environmental organizations decreased somewhat. The international comparative analyses of membership and donator numbers of environmental organizations, and of the participation in demonstrations on behalf of the environment, confirm the picture of the Netherlands as a country with a large and strongly institutionalized environmental movement. Compared with West Germany, the environmental organizations in the Netherlands enjoy mass support, though few people take part in demonstrations.

After summarizing the survey results, *Chapter 7* returns to the changes in the social arena in the relations between government, social organizations and industry. The interviews with the representatives of social organizations indicated that there is generally little support for the idea of a 'government in retreat'. Government policy is generally still regarded as a necessary condition for the solution of diverse environmental problems, and influencing politicians and government policy are still key aspects in the activities of social organizations. These organizations developed under the umbrella of the 'primacy of the political system', and often still have to depend on the opportunities open to the government for imposing direct supervision and compulsory measures. The ambivalent attitude to the 'government in retreat' (i.e. the withdrawal of the government in favour of market forces) indicates that the organizations are going through a transitional period in their relationship towards the government, industry and each other. During this time of transition, all parties are confronted with uncertainty and have to redefine their role. This process of transition not only produces problems for the parties concerned, but also touches on the much more essential problem of democratic decision-making in a modern society. The chapter

looks briefly at a few potential developments. It is regarded as probable that the media will have to play an increasingly prominent role in the public monitoring of environmental policy, as that policy is created less and less in accordance with the rules of parliamentary democratic decision-making and more in consultation between interest groups. It is also argued, however, that the survey findings provide little support for the idea of the further withdrawal from the government in the field of the environment. In the first place there are many problems which are *greater* than the responsibilities of the organizations and their networks. Underlying the organizational dilemmas are much more essential social dilemmas relating to the environment as a collective asset and an individual burden. Without legitimization of parliamentary democratic decision-making and the authority of the state, these dilemmas are unmanageable. Secondly, there are also many problems which are *smaller* than the issues on which social organizations and public opinion are able to focus. Public attention is a scarce asset and is most definitely not sufficient for the continuous monitoring of compliance with complicated environmental regulations and agreements.

With regard to the future, allowance will also have to be made for a weakening of the position of environmental groups in the organization (expression and mobilization) of public opinion in favour of the environment. It cannot be taken for granted that these organizations will retain the popularity which they currently have in the Netherlands. Chapter 6 referred to a slight fall between 1992 and 1995 in the confidence placed by the public in information provided by environmental organizations. The most recent surveys (dating from the end of 1996) of membership numbers of nature and environmental organizations indicate a stagnation in the growth, and possibly a slight fall. The voluntary commitment of members of the public may begin to focus on new collective issues. A problem will arise if the government leaves the issue of the environment more and more to society precisely at the moment that public opinion is indicating that the environmental issue is ultimately something which can be left to politicians.



## BIJLAGE A OVERZICHT VAN IN HET ONDERZOEK OPGENOMEN ORGANISATIES

Tabel A1 Enkele gegevens over de in het onderzoek opgenomen organisaties

	jaar oprichting	soort organisatie	type organisatie	leden/donateurs (x 1.000)	budget <sup>a</sup> (x f 1.000)
Wereld Natuur Fonds	1972	stichting	massalidmaatschap	725	67.782
Natuurmonumenten	1905	vereniging	massalidmaatschap	813	171.580
Jongeren Milieu Aktief	1990	vereniging	federatie/leden	0,55	400
Bont voor Dieren <sup>b</sup>	1986	stichting	massalidmaatschap	30	.
Milieudefensie	1972	vereniging	massalidmaatschap	34	7.141
Instituut voor natuur - en milieubeschermingseducatie (IVN)	1960	vereniging	educatie	9 (donateurs) 16 (vrijwilligers) 200 afdelingen	10.000**
De Kleine Aarde	1972	stichting	massalidmaatschap	14	1.548*
Greenpeace-Nederland	1978	stichting	massalidmaatschap	600	29.807*
Natuur en Milieu	1972	stichting	federatie/donateurs	22 organisaties	8170
Waddenvereniging	1965	vereniging	massalidmaatschap	54	3.244*
Dierenbescherming	1864	vereniging	massalidmaatschap	180	14.525*
Reinwater	1974	stichting	onderzoek/educatie	1	585
Fietsersbond	1975	stichting	massalidmaatschap	35	2.000
Milieufederatie Zuid-Holland <sup>c</sup>	1972	stichting	federatie/donateurs	90 organisaties	1.200
Milieukontakt Oost-Europa	1988	stichting	samenwerkingsverband	0,6	1.341*
NCDO <sup>d</sup>	1996	stichting	overkoepelend		19.107
Centrum voor Landbouw en Milieu	1981	stichting	onderzoek/educatie	0,06	4.900
Kritisch Bosbeheer	1980	stichting	onderzoek	2,5	100
SME-milieoadviseurs <sup>e</sup>	1976	commercieel	advies		3.000
FNV		vereniging	federatie/leden	1.123	.
VNO-NCW		vereniging	federatie/leden	80	
Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen		vereniging	massalidmaatschap	74	4.812
Werkgroep Kerk en Milieu			onderdeel Raad van Kerken		100
Consumentenbond		vereniging	massalidmaatschap	663	50.000
Novib		stichting	massalidmaatschap	48 (partnerplan) 49 (donateurs) 40 (abonnees)	217.810*
LTO-Nederland		vereniging	federatie/leden	70	.
ANWB		vereniging	massalidmaatschap	3168	91.039

<sup>a</sup> Gegevens over het budget van organisaties zijn gebaseerd op de totale besteding in het jaar 1995, \* geeft aan dat het de totale bestedingen uit 1994 betreft, \*\* totale omzet.

<sup>b</sup> Het Anti Bont Comité werd in 1986 opgericht; in 1988 is de naam veranderd in Bont voor Dieren.

<sup>c</sup> In 1986 veranderde de naam van CMZH in Milieufederatie Zuid-Holland.

<sup>d</sup> De Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) is ontstaan uit een fusie, in 1996, tussen het Platform Duurzame Ontwikkeling (opgericht in 1993) en de Nationale Commissie voorlichting en bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO, opgericht in 1975).

<sup>e</sup> In 1976 werd de Stichting Milieu Educatie opgericht (SME); in 1994 veranderde de naam in SME-Milieu-adviseurs.





## LITERATUUR

- Aarts en Van Woerkom (1995)  
Aarts, M., en C. van Woerkom. Communicatie en de acceptatie van natuurbeleid door agrariërs: de rol van milieucoöperaties. Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen/vakgroep Voorlichtingskunde, 1995.
- Aarts en Van Woerkom (1996)  
Aarts, M., en C. van Woerkom. De Peel in gesprek. Een analyse van het communicatienetwerk van Milieucoöperatie De Peel. Wageningen: Wetenschapswinkel, 1996 (rapport 128).
- ANWB (1996a)  
Koersbepaling. Den Haag: ANWB/hoofdafdeling Belangenbehartiging, 1996.
- ANWB (1996b)  
Jaarverslag 1995. Den Haag: ANWB, 1996.
- Bakker (1996)  
Bakker, H. Milieubeweging: doodgeknuffeld door de overheid en de media. In: ROM Magazine 10 (1996) oktober (23-25).
- Bartels (1996)  
Bartels, L.M. Politicians and the press: who leads, who follows? Paper gepresenteerd op de Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 1996.
- Beck (1996)  
Beck, U. World risk society as cosmopolitan society? In: Theory, culture and society 13 (1996) 4 (1-32).
- Becker et al. (1996)  
Becker J., A. van den Broek, P. Dekker en M. Nas. Publieke opinie en milieu. Een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van survey-gegevens. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996 (Cahier 124).
- Berry (1984)  
Berry, J. The interest group society. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- Brants en Van Praag (1995)  
Brants, K., en P. van Praag jr. (red.). Verkoop van de politiek. De verkiezingscampagne van 1994. Amsterdam: Het Spinhuis, 1995.
- Van den Broek et al. (1997)  
Broek, A. van den, P. Dekker en M. Nas. De publieke opinie als draagvlak voor het milieubeleid. In: A.E. Bronner et al. (red.). Recente ontwikkelingen in het marktonderzoek. Jaarboek 1997. Haarlem: De Vrieseborch, 1997 (153-170).
- Consumentenbond (1995)  
Directie-jaarverslag 1994. Den Haag: Consumentenbond, 1995.
- Consumentenbond (1996)  
Beleidsplan 1996-1999. Den Haag: Consumentenbond, 1996.
- Couvret (1996)  
Couvret, E. Milieugedrag nader geanalyseerd; Milieugedragsmonitor, zesde meting, november-december 1995. Amsterdam: NIPO, 1996.
- Cramer (1989)  
Cramer, J. De groene golf. Utrecht: Jan van Arkel, 1989.
- Van Cuilenburg en Noomen (1988)  
Cuilenburg, J.J. van, en G.W. Noomen. Communicatiewetenschap. Muiderberg: Coutinho, 1988.
- Dalton (1994)  
Dalton, R. The green rainbow. Environmental groups in Western Europe. New Haven, London: Yale University Press, 1994.
- Dearing en Rogers (1988)  
Dearing, R.E.M., en J.W. Rogers. Agenda-setting research: where has it been, where is it going? Communication Yearbook 11 (1988) (555-594).
- Dekker (1994)  
Dekker, P. (red.). Civil society. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 110).

- Dekker en Ester (1988)  
 Dekker, P., en P. Ester. Cognitieve responsiviteit van de politieke elite in Nederland. In: *Acta politica* 23 (1988) 4 (401-436).
- Dekker et al. (1997)  
 Dekker, P., P. Ester en M. Nas. Religion, culture and environmental concern. An empirical cross-national analysis. In: *Social compass* (te verschijnen).
- Dobson (1990)  
 Dobson, A. *Green political thought*. London: Harper Collins, 1990.
- Dowie (1995)  
 Dowie, M. *Losing ground. American environmentalism at the close of the twentieth century*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1995.
- Duyvendak et al. (1992)  
 Duyvendak, J., H.A. van der Heijden, R. Koopmans en L. Wijmans. *Tussen verbeelding en macht: 25 jaar sociale bewegingen in Nederland*. Amsterdam: SUA, 1992.
- Duyvendak (1996)  
 Duyvendak, J. Een beweging zonder natuurlijke vijand? In: B. Heerikhuisen, B. Kruithof, K. Smidt en E. Tellegen (red.). *Milieu als mensenwerk*. Boekaflevering *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 23 (1996) 1 (144-169).
- EC (1995)  
 Europeans and the environment in 1995. Brussel: Europese Commissie (DG Environment, nuclear safety and civil protection)/INRA (Europe) - ECO, 1995.
- Fiske en Taylor (1991)  
 Fiske, S.T., en S.E. Taylor. *Social cognition*. New York: McGraw Hill, 1991.
- Galtung en Ruge (1965)  
 Galtung, J., en M.H. Ruge. The structure of foreign news. In: *Journal of peace research* (1965) 11 (157-160).
- Gamson (1988)  
 Gamson, W.A. Political discourse and collective action. In: B. Klandermans, S. Tarrow en H. Kriesi (red.). *From structure to action. Comparing social movement research across cultures*. Greenwich (CT): JAI Press, 1988 (219-244).
- Gamson en Wolfsfeld (1993)  
 Gamson, W.A., en G. Wolfsfeld. Movements and media as interacting systems. In: *ANNALS, AAPSS* 528 (1993) July (114-125).
- Gans (1979)  
 Gans, H.J. *Deciding what's news. A study of CBS evening news, NBC nightly news, Newsweek and Time*. London: Constable, 1979.
- Graber (1981)  
 Graber, D.A. Political languages. In: P.D. Nimmo en K.R. Sanders (red.). *Handbook of political communication*. Beverly Hills: Sage, 1981 (195-223).
- Graber (1984)  
 Graber, D.A. *Processing the news. How people tame the information tide*. New York: Longman, 1984.
- Gurr (1974)  
 Gurr, T. *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- Hage (1997)  
 Hage, G. De slag om de zeldzame vismuis. In: *HP/De Tijd*, 14 maart 1997 (36-41).
- Held (1987)  
 Held, D. *Models of democracy*. Oxford: Polity Press, 1987.
- Hertz (1993)  
 Hertz, B. De communicatie van de milieubeweging. In: M. van der Werf (red.). *Milieu en communicatie. Inzichten in communicatie op de groene markt*. Leiden: Stenfert Kroese, 1993 (124-137).
- Van der Heijden (1992)  
 Heijden, H. van der. Van kleinschalig utopisme naar postgiro-activisme? De milieubeweging 1970-1990. In: J.W. Duyvendak, H. van der Heijden et al. (red.). *Tussen verbeelding en macht*. Amsterdam: SUA, 1992 (77-98).
- Van der Heijden (1996)  
 Heijden, H. van der. Politieke mogelijkhedenstructuur en de institutionalisering van de milieubeweging. In: *Acta politica* 29 (1996) 2 (138-163).
- HNPP (1996)  
*Handboek pers en publiciteit 1996*. Schiedam: Nijgh Periodieken, 1996.

- Hoevenagel et al. (1996)  
Hoevenagel, R., U. van Rijn, L. Steg en H. de Wit. Milieurelevant consumentengedrag. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996 (Cahier 127).
- Hoogbergen en Hordijk (1996)  
Hoogbergen, M., en M. Hordijk. The environment and the world of work in the Netherlands. Genève: International Labour Organization, 1996.
- Huberts (1988)  
Huberts, L. De politieke invloed van protest en pressie. Besluitvormingsprocessen over rijkswegen. Leiden: DSWO-Press, 1988.
- Jenkins en Klandermans (1995)  
Jenkins, J., en B. Klandermans (red.). The politics of social protest. Londen: UCL Press, 1995.
- Klandermans (1988)  
Klandermans, B. The formation and mobilization of consensus. In: B. Klandermans, S. Tarrow en H. Kriesi (red.). From structure to action: comparing social movement research across cultures. Greenwich (CT): JAI Press, 1988 (173-196).
- Kleinnijenhuis (1988)  
Kleinnijenhuis, J. Communicatie via politiek, bestuur en media. Amsterdam: VU-uitgeverij, 1988.
- Kleinnijenhuis (1990)  
Kleinnijenhuis, J. Op zoek naar nieuws: onderzoek naar journalistieke informatieverwerking en politiek. Amsterdam: VU-uitgeverij, 1990.
- Kriesi (1992)  
Kriesi, H. et al. New social movements and political opportunities in Western Europe. In: European journal of political research (1992) 22 (219-244).
- Kriesi et al. (1995)  
Kriesi H., R. Koopmans, J. Duyvendak en M. Giugni. New social movements in Western Europe: a comparative analysis. Londen: UCL, 1995.
- Lawson (1988)  
Lawson, K. When linkage fails. In: Kay Lawson en Peter H. Merkl (red.). When parties fail. Emerging alternative movements. Princeton: Princeton University Press, 1988 (13-40).
- Lazarsfeld et al. (1944)  
Lazarsfeld, P., B.R. Berelson en H.P. Gaudet. The people's choice. New York: Duell, Sloan and Pearce, 1944.
- LNV (1995)  
Feiten en cijfers 1995: kerngegevens over landbouw, natuurbeheer en visserij. Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995.
- Van der Loo en Snel (1984)  
Loo, H. van der, en E. Snel (red.). Een wenkend perspectief? Nieuwe sociale bewegingen en culturele veranderingen. Amersfoort: De Horstink, 1984.
- Lowe en Goyder (1983)  
Lowe, P., en J. Goyder. Environmental groups in politics. Londen: Allen and Unwin, 1983.
- Lustig en Brunner (1996)  
Lustig, S., en U. Brunner. Environmental organisations in a changing environment. Major US environmental organisations in the 1990s. In: Environmental politics 5 (1996) 1 (130-139).
- McAdam (1986)  
McAdam, D. Recruitment to high-risk activism: the case of Freedom Summer. In: American journal of sociology (1986) 92 (64-90).
- McAdam et al. (1996)  
McAdam, D., J.D. McCarthy en M.N. Zald (red.). Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- McCarthy en Zald (1977)  
McCarthy, J., en M. Zald. Resource mobilization and social movements. In: American journal of sociology (1977) 82 (1212-1241).
- McLeod et al. (1995)  
McLeod, J., Z. Pan en D. Rucinski. Levels of analysis in public opinion research. In: Th. Glasser en C. Salmon (red.). Public opinion and the communication of consent. New York: The Guilford Press, 1995 (55-85).
- Melucci (1985)  
Melucci, A. The symbolic challenge of contemporary movements. In: Social research 54 (1985) 4 (789-816).

- Mertens (1988)  
Mertens, K. *Aufstieg und Fall des 'Two-step-Flow of communication'*. Kritik einer sozialwissenschaftlichen Hypothese. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29 (1988) (610-635).
- Millbrath (1984)  
Millbrath, L. *Environmentalists: vanguard for a new society*. Albany: SUNY Press, 1984.
- Nas (1995)  
Nas, M. Green, greener, greenest. In: J.W. van Deth en E. Scarbrough (red.). *The impact of values*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Nas en Dekker (1996)  
Nas, M., en P. Dekker. *Environmental involvement in four European countries. A comparative analysis of attitudes and action*. In: *Innovation* 9 (1996) 4 (509-535).
- Natuurmonumenten (1996)  
Jaarverslag 1995. 's-Graveland: Natuurmonumenten, 1996.
- NBvP (1995)  
Voedselkrant nr. 1. Den Haag: Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen, 1995.
- Neidhart (1994)  
Neidhart, F. *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. In: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen; Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1994) 34 (7-41).
- Van Noort (1988)  
Noort, W. van. *Bevlogen beweging. Een vergelijking van anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging*. Amsterdam: SUA, 1988.
- Novib (1995)  
Jaarverslag 1994. Den Haag: Novib, 1995.
- Oberschall (1973)  
Oberschall, A. *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973.
- Opp en Roehl (1990)  
Opp, K., en W. Roehl. *Der Tchernobyl-Effekt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- Pizzorno (1978)  
Pizzorno, A. *Political exchange and collective identity in industrial conflict*. In: C. Crouch en A. Pizzorno (red.). *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*. London: MacMillan, 1978 (277-298).
- RBB (1996)  
Besturen op de tast. Adviesrapport. Den Haag: Raad van het Binnenlands Bestuur, 1996.
- RIVM (1995)  
RIVM. *Achtergronden bij de Milieubalans 1995*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink, 1995.
- RIVM (1996)  
RIVM. *Achtergronden bij de Milieubalans 1996*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink, 1996.
- Rucht (1989)  
Rucht, D. *Environmental organizations in West Germany and France: structure and interorganizational relations*. In: B. Klandermands (red.). *Organizing for change. Social movement organizations in Europe and the United States*. Greenwich (CT): JAI Press, 1989 (61-94).
- Salisbury (1994)  
Salisbury, H. *Democracy and pluralism; the American case*. In: A. Bibič en G. Graziano (red.). *Civil society, political society, democracy*. Ljubljana: Slovenian Political Science Association, 1994 (133-151).
- Schenk en Rössler (1994)  
Schenk, M., en P. Rössler. *Das unterschätzte Publikum*. In: F. Neidhardt (red.). *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994 (261-295).
- Schmitt-Beck (1990)  
Schmitt-Beck, R. *Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1990) 42 (642-662).
- Schmitt-Beck en Pfetsch (1994)  
Schmitt-Beck, R., en B. Pfetsch. *Politische Akteure und die Medien der Massenkommunikation: zur Generierung von Öffentlichkeit in Wahlkämpfen*. In: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1994) 34 (106-138).
- Scholten (1982)  
Scholten, O. *Krant en democratie. Een studie naar politieke informatie in landelijke dagbladen*. Amsterdam: VU-uitgeverij, 1982.
- Schönbach (1983)  
Schönbach, K. *The issues of the seventies*. In: *Publizistik* (1983) 27 (129-140).

- SCP (1994)  
 Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994.
- SCP (1996)  
 Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.
- Selle en Strømsnes (1996)  
 Selle, P., en K. Strømsnes. Environment, organization, democracy: the case of Norway. Paper voor de ISTR second International Conference, Mexico City, 18-21 juli 1996.
- Sniderman et al. (1991)  
 Sniderman, P., R. Brody en Ph. Tetlock. Reasoning and choice. Explorations in political psychology. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Snow en Benford (1988)  
 Snow, D., en R. Benford. Ideology, frame resonance and participant mobilization. In: B. Klandermans, S. Tarrow en H. Kriesi (red.). From structure to action: comparing social movement research across cultures. Greenwich (CT): JAI Press, 1988 (197-218).
- Snow et al. (1986)  
 Snow, D., E. Burke Rochford, S. Worden en R. Benford. Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. In: American sociological review (1986) 51 (464-81).
- Steg et al. (1996)  
 Steg, L., R. Hoevenagel, M. Arnold en E. van Velzen. Beschrijving, verklaring en voorspelling van het autogebruik in Nederland. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996 (manuscript).
- Stolwijk (1992)  
 Stolwijk, H. De Nederlandse landbouw op de drempel van de 21ste eeuw. Den Haag: Centraal Planbureau, 1992 (Onderzoeksmemorandum 95).
- Tellegen (1978)  
 Tellegen, E. Milieu en maatschappijverandering. In: E. Tellegen en J. Willems. Milieuactie in Nederland. Amsterdam: De Trommel/Vereniging Milieudefensie, 1978 (160-171).
- Tellegen (1979)  
 Tellegen, E. Oude en nieuwe milieuorganisaties. In: P. Ester (red.). Sociale aspecten van het milieuvraagstuk. Assen: Van Gorcum, 1979 (152-168).
- Tellegen (1983)  
 Tellegen, E. Milieubeweging. Utrecht: Het Spectrum, 1983.
- Thomassen (1993)  
 Thomassen, J. Democratie en representatie. In: J. van Deth (red.). Handboek politicologie. Assen: Van Gorcum, 1993 (329-355).
- Tieleman (1996)  
 Tieleman, H.J. (red.). Conflicten tussen actiegroepen en ondernemingen. De democratisering van het moreel gezag. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming, 1996.
- TK (1989/1990)  
 Nationaal milieubeleidsplan-plus. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21137, nrs. 20-21.
- Touraine (1978)  
 Touraine, A. The voice and the eye. An analysis of social movements. London: Cambridge University Press, 1978.
- VNO-NCW (1995)  
 Environmental policy in the Netherlands. The role of industry. Den Haag: VNO-NCW, 1995.
- Weale (1992)  
 Weale, A. The new politics of pollution. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- Werkgroep Kerk en Milieu (1996a)  
 Jaarverslag 1995. Leidschendam: Raad van Kerken/Werkgroep Kerk en Milieu, 1996.
- Werkgroep Kerk en Milieu (1996b)  
 Broeien of bloeien. Amersfoort: Raad van Kerken/Werkgroep Kerk en Milieu, 1996 (Oecumenische bezinning 10).
- Van der Windt (1996)  
 Windt, H. van der. De Nederlandse natuurbeschermingsbeweging: continu en dynamisch. In: B. Heerikhuizen, B. Kruihof, K. Smidt en E. Tellegen (red.). Milieu als mensenwerk. Boekaflevering Amsterdams sociologisch tijdschrift 23 (1996) 1 (106-125).
- Zald (1996)  
 Zald, M.N. Culture, ideology, and strategic framing. In: D. McAdam, J.D. McCarthy en M.N. Zald (red.). Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 (261-274).

Zaller (1992)

Zaller, J.R. The nature and origins of mass opinion. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

## LIJST VAN AFKORTINGEN

AJC	Arbeiders Jeugd Centrale
AKB	Alternatieve Konsumenten Bond
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
BAN	Breek Atoomketen Nederland
BMD	Brede maatschappelijke discussie
BMRO	Bureau voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
CAR	Centraal Aksiekomitee Rijnmond
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu
CMZH	Centrum Milieubeheer Zuid-Holland
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
EC	Europese Commissie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ENFB	Eerste Enige Echte Nederlandse Fietsersbond
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FoE	Friends of the Earth
HSL	hogesnelheidslijn
HST	hogesnelheidstrein
IN	Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
IVN	Instituut voor Natuurbeschermingseducatie
JMA	Jongeren Milieu Aktief
KNBTB	Katholieke Nederlandse Boeren- en TuindersBond
KNNV	Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging
KNLC	Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité
LEK	Landelijk Energie Komitee
LMO	Landelijk Milieu Overleg
LTO-Nederland	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
LVO	Landelijk Voedsel Overleg
MAN	Milieu Aktiecentrum Nederland
MEMO	Mens- en Milieuvriendelijk Ondernemen
MJP	Meerjarenplan Gewasbescherming
NBvP	Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen
NCBTB	Nederlands Christelijke Boeren- en TuindersBond
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling
NCO	Nationale Commissie voorlichting en bewustwording Ontwikkelingssamenwerking
Nivon	Nederlands instituut voor volksontwikkeling en natuurvrienden- werk
NJN	Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie



NMP	Nationaal milieubeleidsplan
NNV	Nederlandse Natuurhistorische Vereniging
Novib	Nederlandse organisatie voor internationale betrekkingen
NSB	Nationaal-socialistische Beweging
NVBV	Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
PDO	Platform voor Duurzame Ontwikkeling
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SER	Sociaal-Economische Raad
SKB	Stichting Kritisch Bosbeheer
SKF	Stichting Kritisch Faunabeheer
SME	Stichting Milieu Educatie
SNM	Stichting Natuur en Milieu
SP	Socialistische Partij
VBIJ	Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer
VMD	Vereniging Milieudefensie
VNO-NCW	Confederatie van het Verbond Nederlandse Ondernemingen en de Nederlandse Christelijke Werkgeversbond
VTL	Vereniging Tegen Luchtverontreiniging in en om het Nieuwe Waterweggebied
VTM	Vereniging Tegen Milieubederf in en om het Nieuwe Waterweggebied
WNF	Wereld Natuur Fonds

## PUBLIKATIES VAN HET SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU

### **Werkbericht**

Het Werkbericht geeft een kort overzicht van de werkzaamheden en de recente publikaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het verschijnt enkele malen per jaar en is gratis verkrijgbaar. Abonnementen op het Werkbericht kunnen schriftelijk worden aangevraagd.

### **Werkprogramma**

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (1996-1997) is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd.

### **SCP-publikaties**

Onderstaande lijst bevat een selectie van publikaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een complete lijst is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd bij het SCP, Postbus 37, 2280 AA Rijswijk.

---

<sup>1</sup> Verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden.)

◇ Informatie bij het SCP, Postbus 37, 2280 AA Rijswijk.

---

### **Sociale en Culturele Rapporten (Ook verkrijgbaar in het Engels)**

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Rapport 1990. ISBN 90-5250-300-1 (*f* 30,00)

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Rapport 1992. ISBN 90-5250-316-8 (*f* 30,00)

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Rapport 1994. ISBN 90-5250-617-5 (*f* 85,00)

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Rapport 1996. ISBN 90-5250-920-4 (*f* 88,00)

### **Sociale en Culturele Studies**

15 <sup>1</sup> Consumptie van kwartaire diensten. (1992)  
ISBN 90-5250-314-1 (*f* 40,00)

16 <sup>1</sup> Social and Political Attitudes in Dutch Society. (1993)  
ISBN 90-5250-337-0 (*f* 40,00)

17 <sup>1</sup> Kosten van kennis. (1993) ISBN 90-5250-340-0 (*f* 40,00)

18 <sup>1</sup> Milieuheffingen en consument. (1993) ISBN 90-5250-604-3 (*f* 40,00)

19 <sup>1</sup> Secularisatie in Nederland, 1966-1991. (1994) ISBN 90-5250-608-6  
(*f* 40,00)

20 <sup>1</sup> Kantelend bestuur. (1994) ISBN 90-5250-609-4 (*f* 40,00)

21 <sup>1</sup> Van misdaad tot straf. (1994) ISBN 90-5250-620-5 (*f* 58,00)

22 <sup>1</sup> Tijdropnamen. (1995) ISBN 90-5250-909-3 (*f* 48,00)

23 <sup>1</sup> Leesgewoonten. (1996) ISBN 90-5250-915-8 (*f* 60,00)

## Cahiers

- 108 <sup>1</sup> Informele zorg: een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen. (1994) ISBN 90-5250-611-6 (f 30,00)
- 109 <sup>1</sup> Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport. (1994) ISBN 90-5250-612-4 (f 30,00)
- 110 <sup>1</sup> Civil society. Civil society en vrijwilligerswerk I (1994) ISBN 90-5250-613-2 (f 30,00)
- 111 <sup>1</sup> Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad. Civil society en vrijwilligerswerk II. (1994) ISBN 90-5250-614-0 (f 24,00)
- 112 <sup>1</sup> Sociale en Culturele Verkenningen 1994. (1994) ISBN 90-5250-615-9 (f 24,00)
- 113 <sup>1</sup> Rapportage jeugd 1994. (1994) ISBN 90-5250-616-7 (f 34,00)
- 114 <sup>1</sup> Rapportage gehandicapten. (1994) ISBN 90-5250-619-1 Prijs (f 39,00)
- 115 <sup>1</sup> Het lokale profiel. (1994) ISBN 90-5250-901-8 (f 39,00)
- 116 <sup>1</sup> Profijt van de overheid III. (1994) ISBN 90-5250-902-6 (f 39,00)
- 117 <sup>1</sup> Podia in een tijdperk van afstandsbediening. Het culturele draagvlak deel 1. (1995) ISBN 90-5250-904-2 (f 34,00)
- 118 <sup>1</sup> Sociale atlas van de vrouw. Deel 3 Allochtone vrouwen. (1995) ISBN 90-5250-905-0 (f 39,00)
- 119 <sup>1</sup> Welzijnsbeleid in de lokale samenleving; een verkennende studie in drie gemeenten. Rapportage welzijnswerk deel 5. (1995) ISBN 90-5250-906-9 (f 39,00)
- 120 <sup>1</sup> Sociale en Culturele Verkenningen 1995. (1995) ISBN 90-5250-907-7 (f 24,00)
- 121 <sup>1</sup> Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand. (1995) ISBN 90-5250-908-5 (f 34,00)
- 122 <sup>1</sup> Inkomensgevolgen van het Regeerakkoord 1994-1998. (1995) ISBN 90-5250-910-7 (f 24,00)
- 123 <sup>1</sup> Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. (1995) ISBN 90-5250-911-5 (f 48,00)
- 124 <sup>1</sup> Publieke opinie en milieu. (1996) ISBN 90-5250-912-3 (f 35,00)
- 125 <sup>1</sup> Patiënt en professie. (1996) ISBN 90-5250-913-1 (f 35,00)
- 126 <sup>1</sup> De beklemde stad. (1996) ISBN 90-5250-914-X (f 30,00)
- 127 <sup>1</sup> Milieurelevant consumentengedrag. (1996) ISBN 90-5250-916-6 (f 35,00)
- 128 <sup>1</sup> Rapportage gehandicapten 1995. (1996) ISBN 90-5250-917-4 (f 35,00)
- 129 <sup>1</sup> Sociale en Culturele Verkenningen 1996. (1996) ISBN 90-5250-918-2 (f 35,00)
- 130 <sup>1</sup> Welzijn en sociale vernieuwing. (1996) ISBN 90-5250-919-0 (f 35,00)
- 131 <sup>1</sup> Zuinig op zorg. (1996) ISBN 90-5250-921-2 (f 40,50)
- 132 <sup>1</sup> Het onderste kwart. (1996) ISBN 90-5250-922-0 (f 45,50)
- 133 <sup>1</sup> Rapportage minderheden 1996. (1996) ISBN 90-5250-923-9 (f 45,50)
- 134 <sup>1</sup> Het ziekenfonds, waar ligt de grens? (1997) ISBN 90-5250-924-7 (f 36,00)
- 135 <sup>1</sup> Rapportage ouderen 1996. (1997) ISBN 90-5250-925-5 (f 41,50)
- 136 <sup>1</sup> Het gedeelde erfgoed. Het culturele draagvlak deel 3. (1997) ISBN 90-5250-926-3 (f 36,00)
- 137 <sup>1</sup> Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu (1997) ISBN 90-5250-927-1 (f 36,00)