

Samenvatting

Inleiding en achtergronden

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van VROM in het najaar van 2001 is een amendement door de Kamer (Amendement Feenstra C.s., Tweede Kamer, vergadetaar 2001-2002, 28.000 XI, nr. 21) aangenomen, die erop is gericht dat het milieubeleid meer *van, voor en door* de burger wordt. Opvolgend is het Ministerie van VROM gestart met de oprichting en uitvoering van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid. Dit is het verslag van de tussentijdse evaluatie van het Stimuleringsprogramma, waarin beschreven wordt welke ambities en doelen zijn geformuleerd, welke activiteiten tot nu toe zijn ontwikkeld, en wat hiermee bereikt is of wat hiervan verwacht mag worden. Het ministerie van VROM wil met deze tussentijdse evaluatie meer inzicht krijgen in:

- de knelpunten die gepaard gaan met de oprichting en uitvoering van een programma gericht op het stimuleren van burgerbetrokkenheid bij het milieubeleid;
- de potenties van de aanpak van het Stimuleringsprogramma;
- de wijze waarop burgerbetrokkenheid vorm krijgt op drie onderscheiden niveaus: (1) burgeroriëntatie van beleid, (2) participatie (interactieve beleidsvorming), en (3) initiatieven van burgers en maatschappelijke organisaties.

De hier gevolgde werkwijze wijkt sterk af van een klassiek evaluatieonderzoek. Door middel van frequente terugkoppeling van tussentijdse evaluatieresultaten, werd het Programmteam in staat gesteld tussentijds haar acties bij te stellen of aan te scherpen om zo de effectiviteit van het programma te kunnen vergroten. Het team van evaluatoren verzamelde niet alleen gegevens over de wijze waarop het Stimuleringsprogramma en het Programmteam functioneerde, maar adviseerde het Programmteam ook over verbeteracties. Dit wordt een 'lerende evaluatie' genoemd. De lerende evaluatie vond plaats op twee niveaus:

1. leren op projectniveau: specifieke vragen en onderwerpen worden binnen de context van het project geëvalueerd;
2. leren op programmaniveau: op dit niveau wordt ingezet op het stimuleren van leerprocessen op het programmaniveau over de grenzen van de afzonderlijke projecten heen.

De ontwikkeling van het programma

In de periode januari 2002 tot globaal september 2002 heeft de interne organisatie en ambtelijke voorbereiding van het Stimuleringsprogramma binnen het ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieu (DGM) plaats gevonden. In totaal is 4 miljoen euro voor het Stimuleringsprogramma vrijgemaakt, dat in eerste instantie wordt ondergebracht bij de SMOM-regeling (Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties en Milieu). Later wordt besloten 3 miljoen euro apart zichtbaar te maken en onder te brengen bij de afdeling Bestuur en Maatschappij van de directie Strategie en Bestuur. De resterende 1 miljoen euro is gere

serveerd voor projecten in een aparte module 'Burger en Milieu' van de SMOM-regeling. In deze periode wordt het programma vormgegeven door voorbereidend onderzoek, het schrijven van een startnotitie en een uitvoeringsnotitie. In de startnotitie wordt het accent gelegd op een burgeroriëntatie in de beleidsvoorbereiding. Daar waar mogelijk zullen ook ervaringen met burgeroriëntaties in de andere fasen (besluitvorming, uitvoering, handhaving/naleving, monitoring en evaluatie) van het beleidsproces opgedaan worden.

In de uitvoeringsnotitie van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid worden de doelen ervan geëxpliciteerd. Allereerst is dat het versterken van de 'burgeroriëntatie' in milieu- en duurzaamheidsbeleid, hetgeen een cultuuromslag vereist in het handelen van veel VROM-medewerkers. De tweede doelstelling is het betrekken van burgers bij de beleidsvorming, waaronder een breed scala van vormen van burgerparticipatie in beleidsvoorbereiding en besluitvorming wordt verstaan: van consultatie en advisering tot aan meebeslissen.

Duidelijk is dat in de tweede periode van het Stimuleringsprogramma het amendement Feenstra c.s. door het ministerie van VROM voor de eerste periode is gherdefinieerd in termen van 'burgergeoriënteerd beleid' maken. Het Stimuleringsprogramma richtte zijn pijlen, meer op het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij VROM-medewerkers, waardoor een manier van werken die als 'van buiten naar binnen' getypeerd kan worden wordt gestimuleerd. Wat betreft de rol van burgers in het milieubeleid is in eerste instantie meer nadruk gelegd op de adviserende rol en minder op de coproducerende rol van burgers. Dit wordt in de derde fase van het evaluatieonderzoek aangekaart in een van de leersessies met het Programmteam. Opvolgend heeft in het derde stadium een koersbijstelling plaatsgevonden naar de geest van het amendement Feenstra c.s. door meer nadruk te leggen op burgerinitiatieven en te willen vertrekken vanuit de agenda van de burger om op die manier 'van buiten naar binnen' te opereren in het Stimuleringsprogramma. Ook wil men de coproducerende rol van burgers in het milieubeleid intensiveren.

In onderstaande tabel worden de ambities van de drie perioden van het Stimuleringsprogramma op hoofdlijnen weergegeven:

Tabel]: Overzicht ontwikkeling van strategische accenten per stadium

Stadium I november 2001- december 2001: amendement Feenstra c.s.	Stadium II januari 2002 - augustus 2002: uitwerking in start- en uitvoeringsnotitie	Stadium III september 2002 - juni 2003: eerste uitvoering projecten plus koersbijstelling
<ul style="list-style-type: none"> - burgerbetrokkenheid tb.v. legitimiteit en kwaliteit van milieubeleid - coproductie en actief burgerschap - burgers als mede-vormgever van transitie - burgerparticipatie rond milieukwesties in alle fasen van beleidsvorming - burgerforum tb.v. beoordeling en advisering - contra-expertise op initiatief van burgers 	<ul style="list-style-type: none"> - burgerbetrokkenheid tb.v. legitimiteit en kwaliteit van milieubeleid - nadruk op burgerparticipatie bij de voorbereiding van beleid - nadruk op meer 'burgergeoriënteerd milieubeleid'/cultuuromslag bij VROM; - accent op actief-adviserende rol van burgers 	<ul style="list-style-type: none"> - meer 'van buiten naar binnen' werken door op zoek te gaan naar de agenda van de burger; - op zoek naar burgerinitiatieven op het vlak van milieubeleid - imichten van burgerplatforms - meer nadruk op de rol van burger als co-producent en meebeslisser

Vier projectsporen

Het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid voorziet in burgerbetrokkenheid in vier projectsporen:

1. projecten die zijn geselecteerd in het kader van de beleidsvernieuwingen van het NMP4;
2. projecten in het kader van de vier (interdepartementale) transitieprojecten: duurzame energie, duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, duurzame landbouw en duurzame mobiliteit;
3. projecten in het kader van Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, uitgemond in het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling;
4. projecten van maatschappelijke organisaties en instellingen die worden gesubsidieerd in het kader van de module Burger en Milieubeleid van de SM OM-regeling.

De NMP-4 projecten

De projecten zijn onderdeel van normale beleidstrajecten binnen DGM. De burgerbetrokkenheid is vooral gericht op inventariseren, consulteren en adviseren. In een paar gevallen gaat hun betrokkenheid verder dan het geven van een opinie en kunnen zij reageren op beleid en beleidsvoornemens. Om burgeropinions in kaart te brengen wordt in veel gevallen door een extern bureau een vorm van opinieonderzoek (kwalitatief dan wel kwantitatief) verricht. Er wordt een grote verscheidenheid aan methoden gehanteerd (consensusconferentie, interviews, enquête, publiekstest et cetera).

De betrokkenheid van het Programmteam wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Voor het merendeel zijn projectleiders tevreden over de rol van het Programmteam. Deze is actief en adequaat. Bij een paar projecten wordt aangegeven dat de betrokkenheid van het Programmteam steviger zou mogen zijn. De filosofie van het team is echter dat de projectleiders zelf verantwoordelijk zijn voor het project.

In een aantal gevallen is niet duidelijk of de doorkoppeling naar het VROM-beleid voldoende is gewaarborgd. Daarbij is er onvoldoende ruimte om de inbreng van burgers serieus te verdisconteren in het beleid. Het Programmteam ziet bij de doorkoppeling naar milieubeleid een belangrijke adviserende en ondersteunende rol voor zichzelf weggelegd, de ambtelijke projectleiders dragen eindverantwoordelijkheid.

De transitieprojecten

Het blijkt dat burgers of consumenten op dit moment nog nauwelijks een plek hebben gekregen in de verschillende transitietrajecten. De transitietrajecten zijn daarvoor nog te recent opgestart. In eerste instantie wordt nu de nadruk gelegd op het betrekken van bedrijven en maatschappelijke organisaties. De transitiecoördinatoren achten dit laatste ook al een vorm van burgerbetrokkenheid.

De intentie om burgers daadwerkelijk te betrekken is wel aanwezig bij de verschillende transitiecoördinatoren. De vraag hoe men dit moet doen - via welke methoden en technieken - blijkt vrij prominent aanwezig in de verschillende transitietrajecten. Men weet eenvoudigweg nog niet goed hoe men burgers een rol moet geven in de transitietrajecten. Hier ligt dan ook een belangrijke kans voor het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid. Het Programmteam zou de transitietrajecten kunnen ondersteunen door:

het uitvoeren van concrete activiteiten in het kader van de transitieprojecten, die bij andere ministeries worden uitgevoerd;

het leveren van kennis en vaardigheden aan de transitiecoördinatoren om burgers te betrekken transities.

Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling/Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling

In de maatschappelijke verkenning van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO) heeft interactie met burgers plaats gevonden. In de Maatschappelijke Verkenning zijn enkele activiteiten verricht die wat betreft burgeroriëntatie getypeerd kunnen worden als inventariserend en informerend. Het Programmteam van het Stimuleringsprogramma heeft evenwel geen enkele bemoeienis gehad met de activiteiten die hebben plaatsgevonden in het kader van de maatschappelijke verkenning. Men is door het NSDO-team op afstand gehouden en kon dus slechts als 'sponsor' optreden.

In het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling (ADO) zijn verder geen activiteiten voorzien die zich specifiek richten op burgers. Gedurende een periode in de eerste helft van 2003 tot het moment van schrijven van het eindrapport is er sprake van weinig capaciteit binnen het ADO-team om invulling te kunnen geven aan meer burgergeoriënteerd handelen.

Van een 'vierde pijler' (naast NMP4, SMOM en Transities) in het kader van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid is lange tijd dus geen sprake geweest. Inmiddels is besloten dat de uitvoering van het door het kabinet goedgekeurde actieprogramma zal worden geïntegreerd in het Steunpunt transities.

SMOM-regeling

De projecten in dit spoor zijn sterk aanbodgericht vanuit NGO's als het gaat om de betrokkenheid van de burger bij de SMOM-projecten. Burgers kunnen participeren in projecten die opgestart zijn vanuit een specifieke doelstelling van een NGO. Veel SMOM-projecten blijven beperkt tot het inventariseren van burgeropinionies of tot het informeren van burgers over onderwerpen die te maken hebben met het milieu. Het zou het draagvlak voor projecten ten goede komen als SMOM-projecten meer vraaggericht en 'bottom-up' tot stand zouden komen.

Er wordt in diverse SMOM-projecten met veel creativiteit gewerkt aan de inzet van vernieuwende methoden om burgers te bereiken en te doen participeren in projecten. Al met al kunnen de SMOM-projecten leiden tot een schat aan ervaringen om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Het blijkt dat het moeilijk is om burgers te mobiliseren voor abstracte, niet direct relevante en actuele thema's. Zodra een thema niet direct aansluit bij de concrete leef- en denkwereld van burgers, haken velen af. De milieuorganisaties moeten zich dan ook bezinnen op de wijze waarop zij hun projecten aantrekkelijk maken voor burgers om erin te participeren.

Opvallend is dat er weinig tot geen communicatie tussen SMOM-projecten lijkt te bestaan. Samenwerking zou kunnen leiden tot synergie en wederzijds leren. Datzelfde geldt voor de verhouding tussen het ministerie van VROM en de SMOM-projecten. Tot op heden is bewust gekozen voor het bieden van ruimte aan NGO's bij de uitvoering van de projecten. Hierdoor is er echter onvoldoende aandacht voor de potenties die samenwerking en coördi

natie zouden kunnen hebben. Te denken valt aan het in het leven roepen van een tijdelijke overlegverband waarin projectleiders van SMOM-projecten en leden van het Programmateam periodiek bij elkaar komen om ervaringen en kennis uit te wisselen en knelpunten aan te pakken.