

Milieubeleid van, voor en door de burger

*Uitkomsten van het 'lerende' evaluatieonderzoek naar
het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*

Rotterdam, 28 juli 2003

Dr. J. Edelenbos
Drs. M.W. van Buuren
Drs. M. van As
Drs. M. Duijn
Drs. A.F.L. Slob
Dr. W.J.V. Vermeulen

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, vergaderjaar 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 gereserveerd 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 geherdefinieerd 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 1: 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 t.b.v. legitimiteit en kwaliteit van milieubeleid - coproductie en actief burgerschap - burgers als mede-vormgever van transities - burgerparticipatie rond milieukwesties in alle fasen van beleidsvorming - burgerforum t.b.v. beoordeling en advisering - contra-expertise op initiatief van burgers 	<ul style="list-style-type: none"> - burgerbetrokkenheid t.b.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 - inrichten 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) transitie: 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, uitmondend 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 SMOM-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 burgeropinionies 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 transitie.

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 coördinatie 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 Programmteam periodiek bij elkaar komen om ervaringen en kennis uit te wisselen en knelpunten aan te pakken.

Conclusies

Nog veel nadruk op informeren en consulteren van burgers

Uit het voorgaande blijkt dat de activiteiten binnen het Stimuleringsprogramma tot juni 2003 (het einde van de dataverzameling van dit evaluatieonderzoek) vooral gericht zijn geweest op projecten die door VROM-medewerkers en maatschappelijke organisaties zijn geformuleerd. Er is weinig ruimte voor het be-noemen van projecten die voortkomen uit de agenda van de burger. Andere fasen van beleidsvorming (besluitvorming, uitvoering, handhaving) worden tot nu toe bewust buiten de projecten gelaten. Zo is het merendeel van de NMP4-projecten gericht op het informeren van de burger of het toetsen van beleidsinitiatieven bij burgers (consultatie). De burger krijgt nog weinig gelegenheid om zelf initiatieven te ontplooiën of een coproducerende rol te spelen in de burger en milieuprojecten. Burgers krijgen vanaf de agendavorming en probleemstelling nog weinig invloed op de beleidsvorming via het aandragen van opties (oplossingen, beleidsarrangementen, et cetera) voor milieubeleid.

De nadruk ligt vooral op het vertalen van VROM-beleid naar burgerrelevantie en niet op het vertalen van de burgeragenda naar burger en milieuprojecten. Er moet naar onze mening daarom een accentverschuiving en een intensivering plaats vinden, wil de centrale doelstelling (het milieubeleid van, voor en door de burger) van het Stimuleringsprogramma bereikt kunnen worden.

Koersbijstelling

Het ministerie van VROM heeft al tot een koersbijstelling besloten, waarin zij meer op zoek gaat naar de agenda van burgers, zodat op bottom-up wijze projecten voor burgerparticipatie kunnen worden opgezet. Projecten worden gebaseerd op voorstellen van burgers zelf en komen minder vanuit VROM zelf voort. Op die manier moet een omslag van het 'van binnen naar buiten'-denken naar het 'van buiten naar binnen'-denken worden verwezenlijkt. Ook gaat het ministerie meer mogelijkheden creëren voor een actieve coproducerende rol van burgers bij de vorming en uitvoering van milieubeleid. Bovendien is men voornemens meer projecten in het kader van transities op de rails te zetten. Op dit moment wordt een verkennende studie naar burgerbetrokkenheid bij transities uitgevoerd door het Steunpunt Transities. In de inventarisatie wordt getracht een overzicht te krijgen van alle initiatieven in het land met raakpunten naar transities en burgers. Met de resultaten kan een discussie worden gevoerd met de betrokkenen bij de transitietrajecten over de zinvolheid van het betrekken van burgers. Uiteindelijk moet de verkenning nieuwe burger en milieuprojecten opleveren.

De koersbijstelling is inmiddels goedgekeurd door de ambtelijke leiding van DGM, en moet leiden tot een programma waarin het milieubeleid nog meer van, voor en door de burgers wordt. Of dit in de praktijk ook bewerkstelligd wordt moet de toekomst uitwijzen.

Gedreven Programmateam

Het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid wordt in sterke mate getrokken door het Programmateam. Dit team bestaat uit vier VROM-medewerkers en vier medewerkers van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) die gespecialiseerd zijn in het betrekken van burgers bij overheidsbeleid (lokaal, regionaal en rijk). Het Programmateam is in september 2002 operationeel geworden. Het team heeft als hoofdtaak om het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid uit te voeren. Het team ondersteunt, in stimulerende, adviserende en financiële zin, de eerder genoemde vier projectsporen. Het Programmateam heeft de expliciete keuze gemaakt zelf geen projecten te trekken. Met deze keuze wordt de meerwaarde van de IPP'ers in het team echter onvoldoende benut. De IPP'ers beschikken over veel kennis over interactieve beleidsprocessen en burgerbetrokkenheid, met name als het gaat om het organiseren en managen ervan. In hun huidige rol als DGM-ambtenaar geven ze vrijblijvend

advies aan de tamelijk zelfstandig opererende projectleiders. Hun kennis en vaardigheden kunnen aanmerkelijk beter worden benut als het Programmteam zelf ook voorbeeldprojecten zou uitvoeren. De slagkracht van het gehele Programmteam zou ook aanmerkelijk kunnen toenemen als de IPP'ers hun deskundigheid meer zouden kunnen benutten.

Ondanks dat het Programmteam zoekende is naar haar rol in het Stimuleringsprogramma, krijgt het team binnen korte tijd veel (NMP4)projecten van de grond. Zonder de gedrevenheid van het team zou er niet zo veel van de grond zijn gekomen. De leden van het team tonen veel veerkracht, doorzettingsvermogen, flexibiliteit en leervermogen. Het Programmteam heeft bewust gekozen voor een 'lerende evaluatie' als manier van evalueren van het Stimuleringsprogramma. Tijdens de leersessies, die in het kader van de lerende evaluatie zijn belegd, heeft het Programmteam zich ontvankelijk getoond voor kritische geluiden van het evaluatieteam en heeft zij getoond te beschikken over een groot 'lerend vermogen'. Deze hebben uiteindelijk geleid tot (intenties tot) bijstellingen in de organisatie en werkwijze van het Stimuleringsprogramma en in de roluitoefening van het Programmteam.

Versplintering

De rol van het Programmteam is aanvankelijk erg gericht geweest op het creëren van zoveel mogelijk burger en milieuprojecten. Omdat het team geen formele bevoegdheden heeft om DGM'ers te verplichten om mee te doen aan het Stimuleringsprogramma, probeert het team het programma zo aantrekkelijk mogelijk te maken. De aantrekkelijkheid schuilt vooral in het ter beschikking stellen van menskracht en financiële middelen, die de ambtelijke projectleiders - na goedkeuring van de projectvoorstellen - kunnen inzetten voor de uitvoering van hun burger en milieuprojecten. De bovengenoemde 'drang naar kwantiteit' zorgt voor versplintering van het programma in vele kleinschalige burger en milieuprojecten. Het programma kent veel verschillende, van elkaar losstaande, burger en milieuprojecten, waarbij de projecten bovendien vallen binnen de bestaande afdelingsstructuur van DGM. Dit vormt een gevaar voor de samenhang van de burger en milieuprojecten.

'Burger en milieu' nog weinig tussen de oren

Geconstateerd kan worden dat, ondanks de actieve en enthousiasmerende rol van het Programmteam, de doelstelling van het Stimuleringsprogramma om milieubeleid meer van, voor en door de burgers te maken nog weinig geadopteerd is door DGM'ers. De intentie en doelstellingen van het programma zitten nog niet 'tussen de oren van veel beleidsmakers'. Gezien de korte tijd dat het Stimuleringsprogramma thans loopt is dit niet vreemd. Het Programmteam heeft een aantal communicatieactiviteiten opgezet, waardoor het Stimuleringsprogramma een grote bekendheid binnen DGM heeft gekregen. Dit betekent echter niet dat iedere DGM'er werkt volgens de filosofie van het programma. Het is van belang nog krachtiger in te zetten op de cultuuromslag bij DGM'ers om meer burgergeoriënteerd te opereren. Deze burgeroriëntatie betekent dat meer 'van buiten naar binnen' moet worden gewerkt. Dit vereist een grote inspanning van het Programmteam, waarvoor 'dekking van boven' een belangrijke voorwaarde is. Tot op heden ontbreekt het af en toe aan actieve steun vanuit het team van directeuren, terwijl de steun van de staatssecretaris en de directeur-generaal aanwezig is.

De huidige werkwijze van het Programmteam is op dit moment ontoereikend om deze cultuuromslag te bewerkstelligen. Het Programmteam moet, naast het programma dat nu al in gang is

gezet, inzetten op één of twee grote burger en milieuprojecten, die op maatschappelijk en politiek aansprekende onderwerpen, mooie voorbeelden en inspiratie voor de organisatie kunnen vormen. Hierin zou het Programmteam zelf het uitvoerende werk moeten doen (zie ook de conclusie met betrekking tot de rol van IPP-ers) eventueel ondersteund door andere DGM-beleidsmedewerkers. Bovendien wordt nog te weinig geïnvesteerd in de rol van het Programmteam als trainer en coach. De huidige capaciteit van het Programmteam zou meer vrijgemaakt moeten worden om de inspannende rol van trainer en coach in de praktijk te brengen. Daarbij zal het Programmteam veel sterker dan tot nu toe door het team van directeuren moeten worden gesteund (ambtelijk commitment) om de culturomslag mogelijk te maken.

Kennismanagement

Uit de evaluatie van de NMP4-projecten bleek dat de burger- en milieuactiviteiten door de projectleiders worden uitbesteed aan externe bureaus. Deze constructie leidt ertoe dat niet de DGM-ambtenaren maar vooral de externe adviseurs dan leren wat burgerbetrokkenheid betekent. Het vasthouden van de kennis en ervaringen en het overdragen daarvan een heel belangrijk opgave is in het Stimuleringsprogramma. Het blijkt echter dat kennisontwikkeling - dat wil zeggen: opslag en verspreiding van kennis - over burgerbetrokkenheid bij milieubeleid tot op heden nog weinig aandacht krijgt in het Stimuleringsprogramma. Het Programmteam zou hierin een spilfunctie moeten vervullen. Het Programmteam zou daarom meer aandacht moeten geven aan het beschikbaar stellen en verspreiden van kennis en zou meer moeten investeren in het creëren van het 'geheugen van de organisatie'. Het overdragen van kennis zou actiever plaats moeten vinden via leerconferenties, trainingen en dergelijke.

Het Stimuleringsprogramma als 'doorgaand proces'

Het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid moet worden gezien als een doorgaand ontwikkelingsproces, als een experimenteerperiode waarin DGM voor het eerst op grote schaal overgaat tot burgerbetrokkenheid bij de vorming en uitvoering van milieubeleid. Het programma is een leerproces; een traject waarin vallen en opstaan centraal staat. Er worden fouten gemaakt, maar het is belangrijk te constateren dat binnen het programma sprake is van groot 'lerend vermogen', er is de wil om te leren van de gemaakte fouten. De eerder vermelde koersbijstelling is een bewijs van het grote lerende vermogen ten aanzien van het Stimuleringsprogramma.

Adviezen

Het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid is nog maar net gestart, heeft een hekeloel weten te bereiken in korte tijd en zou naar onze mening de tijd moeten krijgen om de ambities te verwezenlijken. Het programma past bij de maatschappelijke behoefte om betrokken te worden bij de vorming en uitvoering van milieubeleid (zie bijvoorbeeld de vele NMP4- en SMOM-projecten). Ook past het programma bij de politieke behoefte (zie hoofd-lijnenakkoord van CDA, VVD en D66) om verantwoordelijkheid bij burgers en maatschappelijke groepen te stimuleren. Het hoofdadvisie naar aanleiding van deze evaluatie luidt dan ook dat het Stimuleringsprogramma onder voorwaarden gecontinueerd moet worden. Het Stimuleringsprogramma moet op bepaalde vlakken bijgesteld en

geïntensiverend worden. Zo moet er meer aandacht komen voor de coproducerende rol van burgers bij milieubeleid. Ook moet men meer actief op zoek gaan naar de agenda van de burger en deze als vertrekpunt nemen bij het creëren van nieuwe burger en milieuprojecten. Bovendien moet het transitiepad worden geactiveerd. De huidige koerswijziging, die al is ingezet door DGM, geeft al invulling aan bovenstaande randvoorwaarden.

We adviseren verder om bij het volgen van deze koerswijziging een 'drie sporenstrategie' te volgen: (1) het blijven uitvoeren van NMP4- en SMOM-projecten om een burgergeoriënteerd milieubeleid te realiseren, (2) het intensiveren van het transitiepad en (3) het organiseren van grote, aansprekende en mobiliserende projecten die zich afspelen over de grenzen van de verschillende DGM-afdelingen. Deze drie sporen kunnen binnen het programma parallel aan elkaar plaatsvinden.

In advies 2 genoemde 'drie sporenstrategie' heeft tot gevolg dat het Programmteam moet variëren in haar rolopvatting. Het continueren van de NMP4- en de SMOM-projecten noodzaakt geen grote veranderingen in de huidige rol van het Programmteam. Het Programmteam zal zich wel moeten bezinnen op de vraag of bepaalde projecten gebaat zijn bij een wat steviger aansturing. Het intensiveren van het transitiepad vergt dat het Programmteam, nog meer dan nu het geval is, een externe oriëntatie (naar transitie ministeries) moet ontwikkelen. De derde strategie heeft als consequentie dat het team meer wordt aangesproken op haar (mede)uitvoerende rol. Het Programmteam kan zo meer haar stempel drukken op de manier waarop burger en milieuprojecten moeten worden uitgevoerd omdat zij zelf 'in command' is. Op die manier kunnen aansprekende 'voorbeeldprojecten' worden gecreëerd. Daarbij is het van belang dat er grote en aansprekende projecten worden geëntameerd die op politiek en bestuurlijk commitment kunnen rekenen (Directieteam en Staatssecretaris). Een cultuuromslag naar burgergeoriënteerd milieubeleid maken kan niet zonder dit commitment.

De 'drievoudige strategie' kan alleen worden uitgevoerd als de capaciteit van het Programmteam wordt vergroot. Dit kan bijvoorbeeld via het detacheren van DGM-beleidsmedewerkers: door medewerkers uit verschillende afdelingen tijdelijk te laten participeren in het Programmteam en na verloop van tijd, bijvoorbeeld één jaar, de deelname te laten rouleren. Naast deze roulerende beleidsmedewerkers, bestaat het Programmteam uit een vaste kern die voor continuïteit in het Stimuleringsprogramma zorgt. Deze constructie bevordert ook het delen van kennis binnen de organisatie.

Er moet meer nationale ruchtbaarheid aan het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid worden gegeven met name nu resultaten geboekt worden met burger en milieu-projecten. Het programma is juist bedoeld om burgers actief te betrekken bij milieubeleid, maar tegelijkertijd is het programma weinig tot geheel niet bekend bij burgers. Meer nadruk op nationale ruchtbaarheid past bij het streven naar meer 'van buiten naar binnen' werken en het creëren van een 'sense of urgency' voor beleidsmedewerkers om meer burgergeoriënteerd te denken en handelen.

Er moet meer aandacht worden besteed aan en voorzieningen worden getroffen voor de doorkoppeling van de uitkomsten van de diverse burger en milieuprojecten naar de bepaling van milieubeleid. De doorkoppeling is belangrijk, want als burgers merken dat er weinig tot niets met hun input wordt gedaan, zullen zij bij een nieuw burger en milieuproject snel verstek laten gaan. De doorkoppeling moet voor ieder traject binnen de 'drie sporenstrategie' op andere wijze georganiseerd worden.

Het is, tenslotte, van belang - meer dan nu toe het geval is geweest - aandacht te besteden aan de ontwikkeling, opslag en verspreiding van kennis binnen het Stimuleringsprogramma. Voorkomen moet worden dat opgedane kennis verloren gaat. Er is hiertoe al een aanzet gegeven (zoals Intranet, lunchbijeenkomsten en een kennismarkt). Het opslaan van leerervaringen, van kennis over burgergeoriënteerd werken, van best-practices, als ook het delen ervan in een organisatie als DGM vereist echter dat er nog meer structurele aandacht komt voor kennismanagement.