

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 19

27 400 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2000

Bij de behandeling van de VROM-begroting in de Eerste Kamer afgelopen voorjaar is aan de orde geweest een onderzoek over het thema burger en milieu. Ik heb toen toegezegd u te informeren over de uitkomsten van het onderzoek. Bijgaand treft u een exemplaar van het aan mij uitgebrachte rapport aan.

In het komende Milieuprogramma wordt nader ingegaan op het onderzoek en de wijze waarop eraan vervolg zal worden gegeven.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

BURGER EN MILIEU: SAMENVATTING

In het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3) is het voornemen neergelegd om het milieubeleid beter te laten aansluiten bij wat de burger beweegt. Binnen DGM valt hier ook ruime steun voor te constateren. Maar wat beweegt de burger eigenlijk? Hoe sluit je daarbij aan? En wat levert dat op? Het rapport Burger en milieu omvat de resultaten van een verkenning naar aanleiding van deze vragen. Ze leidt tot nader inzicht in hoe bij de agendavorming en -selectie van het milieubeleid, implementatie en informatievoorziening de positie van de burger voor de overheid een punt van zorg dient te zijn en een toegevoegde waarde heeft. Dit perspectief is reden om verder aan de slag te gaan met «burger en milieu».

Inleiding

Het milieubeleid houdt zich bezig met zaken die dicht bij maar ook ver af kunnen staan van de dagelijkse leefwereld van burgers. Milieuproblemen van nu spelen vaak op internationale of wereldschaal en gaan gepaard met complexe technische discussies. De afstand tussen het beleid en de burgers lijkt daardoor gegroeid. Niettemin blijkt steeds weer dat burgers bij dat beleid een belangrijke rol spelen. In technische zin goed oplosbare milieuproblemen kunnen toch zeer hardnekkig blijken wegens gebrek aan steun of veranderingszin bij burgers. Vooral als er keuzes van burgers in het geding zijn, zoals autokilometers, vliegvakanties en huishoudelijk energiegebruik, wordt wat betreft milieuverbetering onvoldoende resultaat geboekt.

Tegen deze achtergrond is de vraag ontstaan of het milieubeleid niet beter zou moeten aansluiten bij wat de burger beweegt. Deze vraag – wat de potentie en meerwaarde zijn van burger en milieu – was de aanleiding voor het onderhavige project. Duidelijk is dat de vraag alleen te beantwoorden is als voldoende helder is wat zo'n benadering eigenlijk behelst. Praten we over een andere manier van presenteren van beleid of gaat het om een andere vorm van sturing? Betekent het dat de overheid de aanpak van problemen «over de band van de burger» speelt, of praten we veeleer over een herschikking van taken en een andere rolverdeling? Leidt het tot een andere aanpak van milieuproblemen of tevens tot de aanpak van andere problemen? En ten slotte luidt de cruciale vraag of een dergelijke benadering met alle consequenties van dien inderdaad kan leiden tot een meer legitiem en effectief beleid. Kort gezegd draait het project om de vragen: *burger en milieu: wat is het? En is het wat?*

Aanpak van het project

Het project *Burger en milieu* kenmerkte zich door een grote verscheidenheid aan werkzaamheden. Niet alleen werd gebruik gemaakt van deskresearch, interviews met deskundigen en straatinterviews met burgers; er waren ook workshops, bijeenkomsten met het projectteam, het projectteam-plus-projectadviseurs, het kernteam, de begeleidingscommissie, de deskundigencommissie, het panel, enzovoort. Als leidraad bij de gedachtewisselingen fungeerde een groeidocument (het *Contourendocument*), waarin de resultaten van die gedachtewisselingen vervolgens werden opgenomen. Daarnaast werden de resultaten ingebracht van drie cases in «alledaagse» omgevingen: in en om een uitgaansstraat, een koopzondag en een kinderdagverblijf. Hiervoor zijn straatinterviews gecombineerd met video-opnamen, interviews met ambtenaren en een nabespreking met burgers. Met deze gevarieerde werkwijze werd een scala aan onderzoeksmateriaal verkregen. Al doende kwam het thema bij velen extra onder de aandacht, waarbij het de nodige waardering ontmoette. Tevens konden reacties vanuit verschillende hoeken worden betrokken bij de beoordeling van de potentie en meerwaarde van de benadering.

Uitgangspunten van het project

Het basisprincipe van burger en milieu luidt: *aansluiten bij en inspelen op wat de burger beweegt*. Allereerst is het goed te verhelderen wat onder die burger wordt verstaan: mensen in hun niet-professionele hoedanigheid. Het betreft hier duidelijk een zeer brede, diffuse groep. «De» burger bestaat niet, en de ene burger is de andere niet. Wat de burger beweegt is evenmin een vast gegeven, want dit hangt af van de context waarbinnen hij handelt. Een burger kan bijvoorbeeld naar zijn werk fietsen, een tourritje maken of zijn kinderen fietsen leren. Steeds zijn er andere drijfveren voor het fietsen en worden andere zaken belangrijk gevonden, zoals snelheid, rust en veiligheid.

Een aantal principes vloeit logisch voort uit het uitgangspunt dat moet worden aangesloten bij en ingespeeld op wat de burger beweegt:

- drijfveren begrijpen en respecteren; niet diskwalificeren of terechtwijzen;
- inspringen waar de burger dit van de overheid verwacht;
- niet inspringen waar de burger dit níét van de overheid verwacht;
- meebewegen met de burger en zoeken naar een passende rolverdeling;
- milieu niet verabsoluteren maar afstemmen met andere belangen en drijfveren.

Over burger en milieu circuleren een aantal misverstanden; daarom hier enige correcties:

- burger en milieu richt zich niet uitsluitend en ook niet in de eerste plaats op gedragsverandering bij de burger;
- burger en milieu houdt niet automatisch actieve burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming in;
- burger en milieu moet nadrukkelijk niet gelijkgesteld worden aan beleid dat de burger «ontziet», want beleid dat aansluit bij wat de burger beweegt kan wel degelijk zijn uitwerking krijgen in scherpe normering en krachtig overheidsingrijpen;
- burger en milieu richt zich niet uitsluitend op «kleine» milieuproblemen maar richt zich juist op problemen die vanuit burgerperspectief en/of milieuperspectief van belang zijn en die dus altijd «grote» milieu- en/of andere problemen zijn;
- burger en milieu richt zich ook (maar niet uitsluitend) op zogenaamde hardnekkige milieuproblemen.

In het project is verkend wat de gevolgen van deze principes zijn voor de agendavorming, rolverdeling en sturing in het milieubeleid.

Consequenties voor het milieubeleid

Agendavorming

Op welke problemen dient het milieubeleid zich te richten? Duidelijk is dat milieubeleid zich bezighoudt met ecologische aangelegenheden. De consequenties ervan werken echter ook in de maatschappelijke werkelijkheid door. En daarmee raken ze al gauw aan zaken die voor burgers om meer dan alleen milieuredenen van belang zijn. Dit is, zoals gezegd, mede afhankelijk van de context waarbinnen burgers met die zaken in aanraking komen.

Aansluiten bij wat de burger beweegt betekent daarom een «vermaatschappelijking» van het milieubeleid. Dit beleid dient gebaseerd te zijn op een analyse van zowel de fysieke als de sociale werkelijkheid waarop het ingrijpt. Het moet zich richten op problemen en behoeften die uit een afweging in het «maatschappelijke debat» naar voren komen. De aan het beleid ten grondslag liggende probleemdefinitie kan ruimer en met

andere problemen verweven zijn dan bij een zuiver ecologische probleemdefinitie. Een voorbeeld is de hedendaagse klimaatproblematiek, die we in haar uitwerking terugvinden in maatschappelijke probleemstellingen ten aanzien van bereikbaarheid, comfortabel wonen en een efficiënte inrichting van het huishouden. Tegelijkertijd is het wel zaak dat in de totstandkoming van maatschappelijke probleemstellingen ecologische thema's een rol spelen. Een opgave van het milieubeleid is dan ook juist om de maatschappelijke discussie hierover gaande te houden. Zodoende vervult de overheid bij de agendavorming van het milieubeleid een dubbelrol. Enerzijds bevordert zij de maatschappelijke discussie over milieuthema's. Anderzijds luistert de overheid aandachtig naar het maatschappelijk debat, op zoek naar min of meer uitgekristalliseerde probleemdefinities die een beroep op haar impliceren. Overigens valt te betwijfelen of de overheid veel bereikt bij problemen waarvoor geen uitgekristalliseerde probleemdefinitie bestaat. Meer dan ooit lijkt heden ten dage immers de legitimiteit en maatschappelijke steun (het draagvlak) bepalend voor het welslagen van beleid.

Cases over agendavorming

Ten aanzien van verschillende milieurelevante gedragingen werd in de cases gezien hoe ecologische en maatschappelijke probleemdefinities zich tot elkaar verhouden. Er ontstond een gevarieerd beeld. De koopwoede op koopzondag vormt in ecologisch opzicht een zeker probleem (overconsumptie, wegwerpmaatschappij), maar van een maatschappelijke probleemdefinitie is geenszins sprake. Het winkelend publiek ziet immers nauwelijks een probleem.

Wat betreft autogebruik zijn er in verschillende contexten heel uiteenlopende probleemdefinities, die ook steeds anders voor het milieu uitpakken. Soms loopt de dominante waarde parallel aan de milieuwaaarde, zoals bij «niet dronken achter het stuur zitten». En soms staat zij daar juist haaks op, zoals bij autogebruik omwille van veilig kindertransport of voor het vervoer van aangekochte waren van onhandzaam formaat. In het beleid is overigens wel aandacht hiervoor, met name door onderscheid te maken in noodzakelijk en niet noodzakelijk autogebruik.

Het toenemend gebruik van witgoed vormt ecologisch gezien een probleem maar is in maatschappelijk opzicht voor veel zaken een oplossing. De resulterende maatschappelijke probleemdefinitie zoals die uit de cases naar voren komt, tendert in de richting van een gematigde behoefte aan zo zuinig mogelijke apparatuur.

Rolverdeling

Met de zinsnede «probleemdefinities die een beroep op de overheid impliceren» in het bovenstaande betoog, belanden we direct bij het tweede thema: welke problemen horen thuis op het bordje van de overheid en welke bij de burger? Er zijn twee redenen waarom de overheid de verantwoordelijkheid voor de oplossing van milieuproblemen op zich neemt.

De belangrijkste daarvan betreft het geval waarin maatschappelijke problemen gepaard gaan met sociale dilemma's, dat wil zeggen, met spanning tussen individuele en collectieve belangen. Het gaat hier om problemen (die per definitie meer behelzen dan milieuproblemen) die burgers in een lastig parket brengen, en die ze niet redelijkerwijs zelf kunnen oplossen. Dat zijn ook typisch de gevallen waarin burgers aangeven het milieu belangrijk te vinden, terwijl ze tegelijkertijd milieuvriendelijk gedrag vertonen. Hieruit spreekt in het algemeen niet zozeer hun onbetrouwbaarheid of inconsistentie maar veeleer dat burgers verstrikt zijn in een afweging tussen waarden die met elkaar op gespannen voet staan. Het milieu legt het daarbij maar al te vaak af. In deze gevallen moet de overheid haar verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen. Ze zal maatschappelijke partijen moeten aanspreken die de beslissende hand hebben in de omstandigheden die voor de burger het sociale dilemma vormen, en zal die moeten sturen. (Hoe de overheid dit moet doen, beschrijven we in de volgende paragraaf.) Daarbij mag de bal

niet teruggespeeld worden naar de burger. De legitimiteit van het huidige en toekomstige overheidsmilieubeleid loopt averij op als de overheid het in deze gevallen laat afweten.

De tweede reden om de oplossing van milieuproblemen zonder burgers te regelen, is wanneer het milieu voor burgers een irrelevante last is. Het kan bijvoorbeeld de moeite waard zijn om na te gaan of de «ecoknop» op vaatwasser en wasmachine niet beter kan worden vervangen door gewoon duurzame apparatuur. Als een bepaalde milieurelevante keuze er verder voor de burger niet toe doet, heeft het ook geen zin hem daarmee lastigvallen.

Wanneer van de twee genoemde redenen geen sprake is, zijn burgers en hun lokale verbanden en organisaties in principe zelf in staat hun problemen het hoofd te bieden. In die gevallen hoeft de overheid de verantwoordelijkheid voor probleemoplossing niet op zich te nemen; zij hééft die veelal ook niet te nemen. De overheid bevindt zich immers op zodanig grote afstand van de burger dat ze niet in de afweging van de burger zelf kan treden.

Dat betekent dat het in principe aan de burger zelf is om in deze zaken tot een keuze te komen. Misschien komt dat wel vaker voor dan we denken. Het milieu is immers geen abstract gegeven maar een verzamelterm voor diverse hulpbronnen waarmee burgers «kwaliteit van leven» maken. Wel kan de overheid in dit soort gevallen de keuze voor milieuvriendelijke opties vergemakkelijken of meer binnen bereik brengen.

Al met al is de belangrijkste les uit het bovenstaande dat het per context kan verschillen wat bij de overheid en wat bij de burgers op het bordje ligt. Soms heeft de overheid haar verantwoordelijkheid te nemen, soms moet de burger geen keuze gelaten worden. En soms hoort de uiteindelijke afweging juist bij de burger.

Cases over rolverdeling

Bij hinder en geluidsoverlast in een uitgaansstraat is geconstateerd dat wat de burgers drijft zich slecht verdraagt met al te bewust en verantwoord handelen. Men is immers juist bezig uit de band te springen. Op koopzondag geldt iets soortgelijks ten aanzien van plastic tasjes. De kopers genieten van de overvloed, en dan is het vooral «lastig» om ook nog over het milieu te moeten nadenken.

In wezen, zo is ook in het geval van de uitgaansstraat geconstateerd, luidt het passende beleidsantwoord hier: «U hoeft niet na te denken – dat hebben wij al voor u gedaan.» Er worden vooral voorzieningen aangeboden die de overlast veroorzakende handelingen onnodig en overbodig maken. Wie dergelijke handelingen toch pleegt, kan lik op stuk verwachten.

Ten aanzien van het gebruik van wegwerpluiers is in de case geconstateerd dat de probleemstelling in en om het kinderdagverblijf erop neerkomt dat het de geïnterviewde ouders nogal tegen de borst stuit om iedere week een paar zakken extra vuilnis bij de deur te zetten. Men ziet het gebruik van katoenen wasbare luiers als een weliswaar milieuvriendelijk maar tegelijk onhaalbaar (want veel te omslachtig) alternatief. De geïnterviewde ouders voelen zich in een sociaal dilemma gevangen, hetgeen een beroep op de overheid impliceert.

Sturing

Bij de verschillende rollen passen ook verschillende vormen van sturing. Het rapport noemt vijf sturingsprincipes die voortvloeien uit burger en milieu. Zoals gezegd, is het bij sociale dilemma's en in gevallen waar het milieu een irrelevante last is, aan de overheid om problemen aan te pakken. In dit verband zijn dan ook twee sturingsprincipes benoemd.

- a *Nodig voor ons allen!* (overheid neemt verantwoordelijkheid bij sociaal dilemma). De overheid stuurt «zonder de burger» wanneer milieu een relevante last is. Soms zijn maatregelen voor het gezamenlijk belang nodig die voor de individuele burger wellicht ook minder prettige directe consequenties hebben; er is immers een sociaal dilemma.

Politiek en bestuur mogen er niet voor terugschrikken deze verantwoordelijkheid te nemen.

- b. *De vanzelfsprekend milieuvriendelijke omgeving* (de burger niet lastig vallen met voor hem irrelevante keuzen). Stuur zonder de burger, wanneer milieu voor hem een irrelevante last is. Probeer in de keten bijvoorbeeld te komen tot technische oplossingen die voor de burger een tegelijk ontlastende en dwingende werking hebben.

Sturen zonder de burger kan plaatsvinden door middels ge- en verboden bepaald gedrag voor te schrijven of onmogelijk te maken. Verstandiger is echter om omstandigheden te (helpen) creëren waarbij burgers hun – immers respectabele – drijfveren op andere manieren kunnen en zullen bevredigen. Bij die omstandigheden kan het om heel uiteenlopende dingen gaan, variërend van productassortimenten (bij gebruik van milieuschadelijke producten) en ruimtelijke indelingen (bij milieuonvriendelijk verplaatsingsgedrag) tot sociale verwachtingspatronen (bij milieuonverantwoord groepsgedrag). Om die omstandigheden te veranderen, moet bezien worden wie de «producenten» ervan zijn (in deze voorbeelden respectievelijk fabrikanten, stedenbouwers en vrienden, familie en burens). Tevens moet naar aangrijpingspunten gezocht worden voor sturing in de keten, vergelijkbaar met wat nu vaak al gebeurt bij vraagstukken van productie en consumptie.

Waar het gaat om het vergemakkelijken of binnen bereik brengen van milieuvriendelijke opties in gevallen waarbij de keuze bij de burger ligt, onderscheiden we eveneens twee sturingsprincipes.

- c. *Milieu, wat heb ik eraan?* (inspelen op de functie van milieu). Milieu vervult veelal een concrete functie voor burgers; speel hierop in. Schoon water is om in te zwemmen, schaarse middelen (eindige natuurlijke hulpbronnen) zijn een economisch goed. In wezen gaat het om rechtstreekse belangen, en prikkelende sturing ligt daarom voor de hand (bijv. middels prijsprikkels en zelfbeheer).
- d. *Voor meer (milieu)kwaliteit!* (milieuverbetering laten aansluiten bij verbetering van andere relevante kwaliteitskenmerken). Leg een verbinding tussen milieuvriendelijke opties en centrale waarden van mensen, welke bij keuzes in een specifieke context aan de orde zijn. Als mensen behaaglijk willen wonen, creëer dan omstandigheden waarbij behaaglijkheid ook het meest energiezuinig is. Als mensen efficiënt willen huishouden, zorg dan dat de meest efficiënte manier ook de milieuvriendelijkste is. De sturing betreft hier dus verruimende maatregelen.

Ten slotte is er nog een afzonderlijke overheidstaak gelegen in het informeren van burgers. Dit zowel in het kader van het agenderen van milieuthema's in het maatschappelijke debat, als omwille van het equiperen van burgers voor een eigen verantwoordelijke afweging.

- e. *Informeren voor burgerschap* (help burgers weloverwogen te kiezen). De burger moet geïnformeerd worden om zijn burgerschap (maatschappelijke verantwoordelijkheid) vorm te kunnen geven. Het gaat hierbij om een respectvolle benadering en nadrukkelijk niet om alarmeren, propageren of terechtwijzen. Uiteraard verstrekt de overheid deze informatie niet zonder bedoeling, want zij heeft een verantwoordelijkheid inzake het milieu. Derhalve heeft de overheid een «milieuverhaal» te vertellen en een maatschappelijke gedachte-wisseling levend te houden. Maar tegelijk dient ze ervoor te waken niet in een afweging te treden die verantwoordelijke burgers zelf moeten maken, en waarvan de overheid op afstand de reikwijdte niet overziet.

Cases over sturing

In de verschillende cases is geconstateerd dat burgers vanuit heel uiteenlopende afwegingen voor de auto kiezen. Veelal is hierbij sprake van legitieme afwegingen, waarin de overheid niet rechtstreeks heeft te treden. Wel kan ze de afweging meer op scherp zetten door bijvoorbeeld de maatschappelijke/milieuprijs in de economische prijs tot uitdrukking te laten komen. Daarnaast is het zaak in verschillende contexten goed te begrijpen waarom burgers voor de auto kiezen. Inzicht in de waarden die worden nagestreefd kan helpen bij het treffen van verruimende maatregelen die de realisatie van die waarden ook langs andere weg mogelijk maken (bijv. verbeteren van de mogelijkheid om jonge kinderen in buggy's veilig en verantwoord per tram te vervoeren).

Ook de aanschaf van energiezuinige witgoedapparatuur is verder te bevorderen door een functioneel appel (zuinig in gebruik).

Beïnvloeding van de keuze van het winkelende publiek op koopzondag om al dan niet een plastic tasje te accepteren, sluit slecht aan bij wat men daar eigenlijk aan het doen is.

Sturing in de keten (bijv. afspraken met winkeliers, middenstandsorganisaties of branches) ligt derhalve voor de hand.

Ook bij de aanpak van de wegwerpluierproblematiek (zie het vorige kader) ligt vooral sturing via de keten voor de hand. Zo valt te denken aan het aanspreken van fabrikanten (wat in de praktijk in wezen ook al is gebeurd). Een alternatief idee, geopperd in de nabespreking met burgers, is om crèches als inzamelpunt van te recyclen wegwerpluiers in te richten en zodoende te sturen in de sociale keten.

Tot besluit

Potentie en meerwaarde

Nadat een aantal «Wat is het?»-vragen over burger en milieu beantwoord is, wordt het mogelijk te bezien wat de potentie en meerwaarde van een dergelijke benadering zijn. Hiertoe is de ontwikkelde benadering beoordeeld, terwijl deze ook bij wijze van proef op een aantal cases werd losgelaten (zie de kaderteksten). Voor de beoordeling is bovendien uitvoerig van gedachten gewisseld met ambtenaren, burgers en overige betrokkenen; hun inzichten en waarderingen zijn in de afweging meegenomen.

Op grond van dit alles is de vraag «Burger en milieu: is het wat?» met een voorzichtig ja beantwoord. Het antwoord luidt bevestigend vanwege de conceptuele kracht van de benadering, het positieve onthaal ervan, en vooral de belofte die eruit spreekt van betere resultaten voor burgers en voor het milieu.

- a. *Kracht van de benadering.* De ontwikkelde benadering biedt een heldere aanpassing op een al te technisch/natuurwetenschappelijke opvatting van milieubeleid. Het laat zien dat bij agendavorming, agendaselectie, implementatie en informatievoorziening de positie van de burger voor de overheid een punt van zorg dient te zijn en een toegevoegde waarde heeft. Daaraan onderliggend is een rijk conceptueel denkkader gepresenteerd.
- b. *Ontvangst van de benadering.* Uit de discussies en besprekingen blijkt dat er binnen en buiten VROM/DGM voor de benadering reeds enig draagvlak is. Met het project zijn de nodige procesopbrengsten gerealiseerd. De gepresenteerde benadering kan op verschillende punten rekenen op instemming, sluit aan op lopende discussies en kan deze verder brengen.
- c. *Toepasbaarheid en opbrengst van de benadering.* Toepassing van het model en de benadering op enige voorbeelden van milieurelevante keuzes en gedragingen, leert dat ze bruikbaar zijn en tot interessante gezichtspunten leiden. Het levert de duidelijke belofte op van een betere rolverdeling tussen VROM/DGM en de samenleving, tot meer legitimiteit van het milieubeleid, en bovenal tot betere resultaten van het beleid voor burger en milieu.

Het bevestigende antwoord wordt wel met enige voorzichtigheid gebracht, vanwege de beperkte reikwijdte van de cases waarin het model proberenderwijs is toegepast. Uit de discussie kwamen tevens geluiden

naar voren die getuigen van een meer kritische houding. Bovendien lopen op een aantal terreinen al burgergerichte initiatieven; een deel van de meerwaarde van de benadering is wellicht al gerealiseerd.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling die uit het bovenstaande voortvloeit, is om nu de stap te zetten van denken naar doen. Het is tijd om aan de slag te gaan met de gepresenteerde «burger en milieu»-benadering en om deze door te werken in een levende maar nog niet geheel uitgekristalliseerde beleidspraktijk. In het bijzonder wordt aanbevolen om na te gaan waar bij beleidsvoornemens, en wellicht ook bij de VROM/DGM-inzet, versterking wenselijk is, bij aandacht voor maatschappelijke agendavorming en een evenwichtige rolverdeling, verantwoordelijkheid nemen en steunen, en maatschappelijke informatievoorziening. Hiervoor is een uitgebreid analysekader ontwikkeld.

Tevens is voor een aantal specifieke thema's nadere uitdieping gewenst, zoals het informatie- en communicatiebeleid, en de rol van marktpartijen, andere bestuurslagen en andere departementen.