

Breng niet de burger, maar de overheid in beweging

Hans de Haan, Dieter de Vroomen, 8 maart 2021

“Uitvoeringsorganisaties willen zich best inzetten voor de leefomgeving, maar moeten daartoe beter gefaciliteerd worden door hun opdrachtgever, de overheid. Vooral wanneer burgers en bedrijven zelf met kant-en-klare initiatieven komen”, zo stellen Hans de Haan en Dieter de Vroomen.



Foto: Rijkswaterstaat

Hun stelling belicht de keerzijde van de oproep die Jetske Bouma (Planbureau voor de Leefomgeving) in haar essay [‘Breng de burger in beweging’](#) doet. Zij betoogt dat veel burgers zich best willen inzetten voor hun leefomgeving, maar daar niet aan toe komen en dat de overheid hen beter moet faciliteren.

De auteurs onderschrijven Bouma’s essay, maar zij wisselen overheid en burgers van plaats. Dat perspectief blijkt namelijk ook te kloppen. Als voorbeeld gebruiken zij hun ervaringen die zij bij de gebiedsontwikkeling in Wilp-Achterhoek in de gemeente Voorst op deden. Rijkswaterstaat verbreedt de A1 en tegelijk willen lokale initiatiefnemers hun gebied ontwikkelen. De lokale ambities sluiten naadloos aan bij de bestuurlijke (rijks)ambities, maar lopen vast in de operationele processen van de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat.

Leeswijzer

Hieronder spiegelen de auteurs hun ervaringen aan wat er gesteld wordt in het essay, en passen daarmee het originele essay aan. De tekst begint met de originele versie (Bouma), steeds gevolgd door het omgekeerde perspectief (De Haan en De Vroomen).

Onderstaande tekst is een ludieke vingeroefening aan de hand van hun beschouwingen. PBL is hier niet bij betrokken geweest.

Breng de burger in beweging (Bouma)

Het gaat niet goed met onze leefomgeving. Overheidsdoelen op het gebied van biodiversiteit en klimaatadaptatie worden niet gehaald. Veel burgers willen zich best inzetten voor hun leefomgeving, constateert Jetske Bouma (PBL) in een essay, maar komen daar niet aan toe. De overheid, waaronder gemeenten, moet hen beter faciliteren.

Breng de overheid in beweging (de Haan en de Vroomen)

Het gaat niet goed met onze leefomgeving. Doelen van burgers op het gebied van biodiversiteit en klimaatadaptatie worden niet gehaald. Overheden (en hun uitvoeringsorganisaties) willen zich best inzetten voor de leefomgeving, maar komen daar niet aan toe. De burgers, waaronder de gekozen politici, moeten daarom de overheden faciliteren om hun eigen uitvoeringsorganisaties beter aan te sturen op het behalen van de doelen.

Draagvlak

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft afgelopen najaar in de Balans voor de Leefomgeving speciaal aandacht besteed aan de betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving. Omdat het voor het beleid van gemeenten en andere overheden belangrijk is om te weten wat het draagvlak is voor bepaalde maatregelen. Maar ook omdat het bereiken van de doelen van het leefomgevingsbeleid in bredere zin mede afhankelijk van de inzet en betrokkenheid van burgers is.

Draagvlak

De initiatiefnemers van de gebiedsontwikkeling Wilp-Achterhoek hebben de afgelopen jaren aandacht besteed aan de betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij de leefomgeving. Omdat het voor bestuurders, en ondernemers en bewoners belangrijk is om te weten wat het draagvlak is bij Rijkswaterstaat voor gebiedsontwikkeling. Maar ook omdat het realiseren van de wensen van de burgers voor hun leefomgeving in bredere zin mede afhankelijk is van de inzet en betrokkenheid van Rijkswaterstaat.

Afwachtend

Burgers worden geacht bewust met water en energie om te gaan, hun huis te isoleren en duurzaam te consumeren. En alhoewel hier bij een kleine groep ook zeker sprake van is, blijkt het gros van de burgers toch wat afwachtend te zijn. Wat zijn de beweegredenen en belemmeringen voor burgers om zich al dan niet in te zetten voor een duurzame leefomgeving? Vinden ze de leefomgeving belangrijk, en weten ze hoe het ermee staat?

Handelingsverlegen

Rijkswaterstaat wordt geacht actieve gebiedspartner te zijn met een scope die energie en klimaat, circulaire economie, natuurlijk kapitaal en duurzame gebiedsontwikkeling omvat. Ze hoort samen met de gebiedspartners te zoeken naar meekoppelkansen en ruimte te houden om in te spelen op ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht. Dit wordt in de top benadrukt, maar in de uitvoering blijken de medewerkers niet weten hoe hiernaar te handelen. Wat zijn de beweegredenen en belemmeringen voor Rijkswaterstaat om zich al dan niet in te zetten voor een duurzame leefomgeving? Vindt ze de leefomgeving belangrijk, en weet ze wat er leeft bij bewoners en initiatiefnemers?

Vrijwillig

Hoewel er de laatste paar jaar het nodige van de grond is gekomen, komt de uitvoering van het leefomgevingsbeleid traag op gang. Dat heeft meerdere redenen, maar één daarvan is dat veel maatregelen op grond van vrijwilligheid bij individuele burgers zijn neergelegd.

Vrijblijvend

Hoewel er de laatste paar jaar op het niveau van bestuurlijke ambities het nodige is opgeschreven, komt het in de uitvoering traag op gang. Dat heeft meerdere redenen, maar één daarvan is dat er veel vrijheidsgraden en vrijblijvendheid lijken te zijn bij de uitvoerende medewerkers.

Actieve betrokkenheid

Zo zijn er weliswaar stimulansen om burgers te bewegen in de isolatie van hun huis te investeren, maar die dekken bij lange na niet de kosten. En burgers worden weliswaar door middel van campagnes gestimuleerd om samen te werken in het verbeteren van hun buurt, maar ondersteuning blijft vaak uit. Uit diverse onderzoeken blijkt dat dergelijk beleid weliswaar bijdraagt aan de passieve betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving, maar dat het volstrekt onvoldoende is om actieve betrokkenheid te realiseren.

Passieve betrokkenheid

Zo zijn er weliswaar pogingen om Rijkswaterstaat te bewegen om tijd en creativiteit in de omgeving te investeren, maar die wegen bij lange na niet op tegen de traditionele behoefte om risico's te vermijden. En Rijkswaterstaat wordt weliswaar bij herhaling uitgenodigd om samen te werken in het verbeteren van de omgeving, maar ondersteuning vanuit de rijksoverheid blijft in ons geval uit. Uit onze ervaring blijkt dat dergelijke processen weliswaar bijdragen aan de *passieve* betrokkenheid van Rijkswaterstaat, maar dat het volstrekt onvoldoende is om *actieve* betrokkenheid te realiseren.

Middenmoot

In processen waar burgers direct kunnen participeren zijn het vooral de intrinsiek gemotiveerde koplopers die aanschuiven, niet de afwachtende middenmoot. Dit terwijl we het juist van de middenmoot moeten hebben als we de doelen van het leefomgevingsbeleid willen halen. Want dat is uiteindelijk de grootste groep.

Midden in de samenleving

In processen waar Rijkswaterstaat kan participeren zijn het vooral de intrinsiek gemotiveerde topambtenaren die gehoor geven, niet de afwachtende uitvoeringsorganisatie. Dit terwijl we het juist van de uitvoeringsorganisatie moeten hebben als we de doelen van het leefomgevingsbeleid willen halen. Want het is uiteindelijk deze groep 'civil servants' die midden in de samenleving de verandering realiseert.

Faciliteren

Dit betekent niet alleen dat regelgeving moet worden gehandhaafd, maar ook dat er moet worden nagedacht over manieren om duurzaam gedrag te faciliteren. Dat betekent ook het actief zoeken naar manieren om de afstand tussen individuele en collectieve belangen te overbruggen. Bijvoorbeeld door beter aan te sluiten bij de wensen die er leven in de wijk. Zo geven buurtwerkers aan dat in sommige buurten energiebesparing niet de ingang is om mensen na te laten denken over woningisolatie, maar schimmelbestrijding.

Participeren

Dit betekent niet alleen dat de wensen van burgers blijvend onder de aandacht gebracht moeten worden, maar ook dat er moet worden nagedacht over manieren om uitvoeringsorganisaties duurzaam te laten participeren. Dat betekent ook het actief zoeken naar manieren om de afstand tussen bestuurlijke ambities en praktische uitvoering te overbruggen. Bijvoorbeeld door beter aan te sluiten bij de wensen die er leven in Den Haag en lokaal. Zo geven beleidsmedewerkers aan dat bij sommige directies niet wegenbouw de ingang is om Rijkswaterstaat na te laten denken over verduurzaming, maar de komst van de Omgevingswet.

Vermogen

Faciliteren betekent ook dat er wordt aangesloten bij het vermogen van de burger om iets met de aangereikte middelen te kunnen doen. Informatiecampagnes werken goed voor hoger opgeleiden, voor lager opgeleiden is het uitwisselen van ervaringen vaak zinvoller. En waar subsidies vaak voor lagere inkomens zijn bedoeld, worden ze meestal door de hogere inkomens benut.

Ver reiken

Participeren betekent ook dat er wordt aangesloten bij het vermogen van de uitvoeringsorganisatie om iets met de aangereikte middelen te kunnen doen. De jarenlange processen met de omgevingspartijen werken goed voor het theoretische gesprek aan de vergadertafel, maar om tot praktische uitvoering te komen is het benaderen van de landelijke politiek vaak zinvoller. En waar de gesprekken vaak op de uitvoeringsorganisatie zijn gericht, moet je als gebiedspartners ver reiken binnen de overheid, want de ambities worden meestal alleen door de allerhoogste lagen in de organisatie begrepen.

Zicht krijgen

Als we de doelen van het leefomgevingsbeleid willen halen is het noodzakelijk dat we zicht krijgen op wat burgers beweegt en belemmert in het betrokken raken bij hun leefomgeving. Gemeenten hebben over het algemeen beter zicht op wat burgers beweegt dan provinciale en nationale overheden. Het is de uitdaging om deze kennis tot uitdrukking te laten komen in het beleid. Eén ding staat vast: de collectieve verantwoordelijkheid voor een duurzame leefomgeving kan niet bij individuele burgers worden neergelegd.

Zin krijgen

Als we de wensen van burgers rond hun leefomgeving willen realiseren is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat zin krijgen om betrokken te raken bij die leefomgeving. Tweede Kamerleden hebben over het algemeen beter zicht op wat Rijkswaterstaat beweegt en belemmert dan bedrijven en belangenverenigingen. Het is de uitdaging om deze kennis tot uitdrukking te laten komen in de uitvoering van integrale gebiedsprocessen. Eén ding staat vast: de collectieve verantwoordelijkheid voor een duurzame leefomgeving kan niet bij Rijkswaterstaat worden neergelegd.

Over de auteurs

Hans de Haan is inwoner van Wilp-Achterhoek, oud-voorzitter van Algemeen Belang Wilp-Achterhoek en voorzitter van het projectteam Integrale Gebiedsontwikkeling A1 Zone Wilp-Achterhoek. Dieter de Vroomen is programmamanager Cleantech A1-zone en lid van het projectteam van de gebiedsontwikkeling.



Hans de Haan



Dieter de Vroomen