

Evaluatie VMBN

Versterking Maatschappelijke Betekenis Natuur

september 2000

Evaluatie VMBN

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1. Aanleiding
- 1.2. Van exploitatiesubsidie naar tenderregeling
- 1.3. Afbakening
- 1.4. Leeswijzer

2. Doelstellingen evaluatie

- 2.1. Doelstellingen
- 2.2. Toelichting

3. Methode en verantwoording

- 3.1. Methode
- 3.2. Betrokkenen

4. Feiten

- 4.1. Aanvragen
- 4.2. Budgetverdeling over de doelstellingen
- 4.3. Rol en taak betrokkenen

5. Inventarisatie oordelen betrokkenen

- 5.1. Aanvragers
- 5.2. Beoordelingscommissie
- 5.3. Laser
- 5.4. Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer

6. Analyse

- 6.1. Beleidskaders
- 6.2. Oordeel

7. Conclusies

8. Aanbevelingen

Bijlagen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit is het verslag van de evaluatie van de regeling Versterking Maatschappelijke Betekenis Natuur, VMBN. Deze evaluatie is gemaakt naar aanleiding van het in 1998 beëindigen van de exploitatiesubsidie Regeling Niet Terreinbeherende Natuurbeschermingsorganisaties (NTBO) en de introductie van een tenderregeling, de VMBN, waarbij de nadruk meer op doelrealisering is komen te liggen. Bij de verandering van de regeling is afgesproken dat er na twee jaar een evaluatie van de tenderregeling zou plaatsvinden.

1.2 Van exploitatiesubsidie naar tenderregeling

In de exploitatiesubsidie NTBO bestond met een beperkt aantal organisaties de afspraak, dat zij bepaalde werkzaamheden zouden uitvoeren en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) tot een bepaald maximum bijdroeg in het exploitatietekort van de organisaties. Andere organisaties konden, gezien het beperkte budget, hier niet aan mee doen.

Eind jaren negentig heeft het Ministerie van LNV besloten de instrumenten ter realisering van het Natuurbeleid meer te richten op de mate van doelrealisering. Vormen van outputsturing zijn geïntroduceerd. Sturing op doelgroepen en vormen van exploitatiesubsidie zijn afgeschaft. Dat laatste geldt LNV breed.

Bij de tenderregeling VMBN is de nadruk komen te liggen op projecten; men kan projecten indienen voor subsidie. Aan de hand van criteria die gekoppeld zijn aan de doelstellingen van de regeling worden deze projecten beoordeeld en wordt subsidie verleend aan de beste scorende projecten.

1.3 Afbakening

De evaluatie van de regeling en de aanbevelingen tot mogelijke wijzigingen zijn onderdeel van het evaluatie verslag, de aanpassing van de regeling zelf is geen onderdeel van de evaluatie. De opdrachtformulering voor de evaluatie is bijgevoegd in de bijlagen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen en uitgangspunten van de evaluatie toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat in op de methoden die zijn gebruikt. In hoofdstuk 4 zijn de betrokken feiten voor de evaluatie vermeld. Hoofdstuk 5 is een overzicht van de meningen en oordelen van de betrokkenen bij de regeling. In hoofdstuk 6 wordt er een analyse van het voorgaande gemaakt. In hoofdstuk 7 worden de conclusies uit de evaluatie gemaakt en in hoofdstuk 8 staan de aanbevelingen voor veranderingen zowel in de regeling als ook in de werkwijze.

2. Doelstellingen evaluatie

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van de evaluatie besproken.

1.2 Doelstellingen

De evaluatie heeft tot doel de ervaringen met de nieuwe regeling VMBN te toetsen op de realisatie van het Natuurbeleid. Daartoe zijn de volgende evaluatievragen gesteld.

- A. In hoeverre draagt de regeling bij aan de doelen van het natuurbeleid ?
- B. Wat waren de doelen en zijn de gevolgen van de introductie van de regeling?
- C. Hoe verloopt de uitvoering van de regeling?

Aanvullend zijn binnen de Directie Natuurbeheer een aantal aandachtspunten aangegeven en vragen gesteld over de regeling VMBN. Deze zijn:

- D. Langjarige verplichtingen en beleidsdoelen
Worden binnen deze regeling doelen nagestreefd die niet passen in een tender regeling? Wanneer specifieke opdrachten voor beleidsrealisering binnen de regeling worden uitgevoerd loopt de Directie Natuurbeheer het risico dat een project niet wordt toegezegd, het is immers een tender. Dergelijke opdrachten passen niet binnen deze regeling. De herkenning van dergelijke projecten binnen de regeling is onderdeel van de evaluatie.
- E. Afstemming doelstellingen VMBN met andere regelingen
Het is niet wenselijk wanneer voor dezelfde doelen verschillende regelingen bestaan.

In de loop van de evaluatie hebben de betrokken aanvragende organisaties een aantal functies die zij als organisatie vervullen aan de orde gesteld. Deze punten zijn als meer politiek bestuurlijk getinte doelstellingen in de evaluatie meegenomen. Zij komen aan de orde in paragraaf 5.1

2.2 Toelichting

De evaluatievragen worden hieronder toegelicht.

Ad A:

In hoeverre draagt de regeling bij aan de doelen van het natuurbeleid?

De doelen van de regeling staan niet ter discussie. Uitgangspunt is dat deze doelen passen in de beleidskaders van het Natuurbeleid van het kabinet.

De doelen van de regeling zijn:

1. Vergroten van kennis van de natuur door het ontwikkelen van modelprogramma's en bijbehorende trainingen voor intermediairs en leerkrachten, voor gebruik bij binnen- en buitenschoolse natuur- en milieueducatie;
2. Vergroten van kennis van de natuur bij groepen die een bijdrage kunnen leveren aan de realisering van natuurdoelstellingen, door het geven van voorlichting of ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal;
3. Vergroten van de aandacht voor natuur door het ontwikkelen van een visie op de positie van natuur in de samenleving en het inbrengen van deze visie in overlegsituaties en het vragen van publieke aandacht voor deze visie of;
4. Verhogen van de organisatiegraad en verbeteren van de onderlinge contacten door het stimuleren van samenwerking tussen organisaties op het gebied van natuur en het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen die organisaties.

Ad B

Wat waren de doelen en zijn de gevolgen van de introductie van de regeling?

De doelen voor de verandering van de regeling staan verwoord in de nota aan de Minister. Deze is in de bijlage opgenomen.

1. Sturen op doelen i.p.v. op organisaties;
2. openstelling van de regeling ook voor andere organisaties;
3. stimuleren van creativiteit.
4. Objectief toetsbare uitvoering.

Ad 1

Het eerste punt voor de evaluatie kwam voort uit de Nota 'Dynamiek en Vernieuwing'. Sturen op hoofdlijnen en toetsen op het resultaat zijn het 'leitmotiv' geweest om de regeling om te gooien. Dit betekende automatisch dat niet meer een uitgekozen aantal organisaties gebruik mochten maken van de regeling, maar dat de doelstellingen centraal staan en daarop getoetst wordt.

Ad 2

Naar aanleiding van de doelstelling 'openstelling ook voor andere organisaties' is in de toelichting van de VMBN regeling opgenomen dat de gevolgen van de introductie voor de 'oude organisaties' onderdeel van de evaluatie is. De 'oude organisaties' zijn de organisaties die voorheen deelnamen aan de regeling NTBO. Deze doelstelling is ook in de aanpak van de evaluatie naar voor gekomen. Er is een aparte bijeenkomst voor deze organisaties geweest om hun ervaring te bespreken.

Ad 3

Door vanuit allerlei invalshoeken aanvragen in te laten dienen en niet meer in jaarplancycclus met de betrokken organisaties te overleggen is er veel meer vrijheid ontstaan. De regels verbonden aan de exploitatiesubsidie waren nogal strak. Deze vrijheid kan de creativiteit stimuleren.

Ad 4

De uitvoering van de regeling is bij Laser komen te liggen, dit om de splitsing tussen beleid en uitvoering vorm te geven. Objectivering van de doelen is hiervoor noodzakelijk.

Ad C

Hoe verloopt de uitvoering van de regeling

- Zijn criteria objectief te hanteren?
- Hoe verloopt de beoordeling?
- Zijn de eisen die gesteld worden in de regeling haalbaar en zinvol?

Dit zijn technisch, administratief, getinte vragen die vooral de uitvoerders van de regeling, in dit geval Laser en de aanvragers aangaan.

Ad D.

Langjarige verplichtingen en beleidsdoelen

Langjarige afspraken voor het realiseren van beleidsdoelen met een specifieke organisatie passen niet binnen deze regeling. Dit is een tenderregeling. Het herkennen van dergelijke projecten die mogelijk wel via deze regeling gefinancierd worden is nodig om de financiering via andere kanalen te laten plaatsvinden.

Ad E.

Afstemming doelstellingen VMBN met andere regelingen

De afstemming van de VMBN en de interdepartementale regeling NME 21 is aan de orde. Enerzijds om geen dubbele financieringsmogelijkheden te krijgen maar beleidsmatig is 'concurrentie' ongewenst. Ook afstemming met de (nieuwe) tenderregeling voor voorlichting bij de Directie Wetenschap en Kennis is aan de orde.

Overigens is er een anticummulatiebeding in de regeling VMBN opgenomen.

3 Methode en verantwoording

Hieronder wordt aangegeven hoe de informatie is verzameld, wie zijn betrokken en op welke manier.

3.1 Methode

Gezien de doelstellingen van de evaluatie, de beschikbare informatiebronnen en de beperkte tijdspanne is gekozen voor het houden van interviews en het stellen van schriftelijke vragen waarin een oordeel werd gevraagd over de regeling aan de verschillende spelers van de regeling. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de spontane reactie van organisaties naar aanleiding van de regeling.

Als basis voor de redenen voor de ombouw van de regeling is ook gebruik gemaakt van de stukken die daar aan ten grondslag lagen, zoals de adviezen aan de Minister hierover. Per doelstelling is soms op een van de methode meer gesteund dan op de andere.

De betrokkenen bij de evaluatie zijn:

- Aanvragers verzameld in een klankbordgroep,
- beoordelingscommissie,
- uitvoerende dienst, Laser,
- Directie Natuurbeheer van het Ministerie van LNV.

Naast de interviews en de spontane reacties zijn allerlei relevante stukken als achtergrond document van de evaluatie gebruikt.

- de regeling zelf,
- achtergrond documenten bij de introductie in 1998,
- informatie uit de overzichten van de aanvragen van afgelopen jaren,
- doelstellingen van het beleid, verwoord in de 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur', 2000.

3.2 Betrokkenen

Klankbordgroep van Aanvragers

De aanvragers zijn betrokken via een aantal kanalen.

Er is hun gevraagd zitting te nemen in een klankbordgroep. In deze klankbordgroep is ook gevraagd een oordeel te vellen over de verschillende onderwerpen in de evaluatie.

De spontane oordelen die schriftelijk bij het Ministerie zijn binnengekomen zijn gebruikt. Op 15 juni is een aparte brainstorm bijeenkomst geweest van de 'oude organisaties', de ideeën en opmerkingen uit deze bijeenkomst zijn gebruikt en meegenomen in de doelstellingen van de evaluatie.

De schriftelijke reacties zijn als bijlage bijgevoegd.

De aanvragers die in het kader van deze regeling een subsidie aanvragen zijn in categorieën in te delen;

- deelnemers uit de oude NTBO regeling die wel of niet in het kader van VMBN subsidie hebben toegezegd gekregen,
- nieuwe deelnemers aan de VMBN die wel of niet een toezegging voor subsidie hebben gehad.

Organisaties uit deze verschillende categorieën hebben deelgenomen aan de klankbordgroep. Alleen organisaties uit de 'oude' NTBO die geen subsidie hebben gekregen in de nieuwe regeling, zijn niet vertegenwoordigd geweest. Ook zij hebben de uitnodiging ontvangen, echter geen van die organisaties heeft deelgenomen.

Beoordelingscommissie

De leden van de beoordelingscommissie zijn apart geïnterviewd. De ambitie om deze beoordelingscommissie op enig moment bij elkaar te krijgen bleek een illusie, dus reageren op elkaars' ervaring heeft helaas niet kunnen plaatsvinden. Met alle leden van de commissie zijn gesprekken gevoerd, waarin dezelfde vragen zijn beantwoord. Deze vragen zijn in de bijlage terug te vinden; de aparte gesprekken zijn niet op schrift gesteld.

Laser

Laser is betrokken door deelname aan de klankbordgroep, en middels een aantal gesprekken. Daarnaast is hen gevraagd ervaringen met de uitvoering van de regeling in te brengen.

Directie Natuurbeheer

De Directie Natuurbeheer is opdrachtgever en uitvoerder van de evaluatie.

De Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV heeft inbreng geleverd op het gebied van de evaluatie methodiek.

4 Feiten

4.1 Aanvragen

Voor de introductie van de regeling werden er ongeveer 20 aanvragers binnen de regeling gesubsidieerd. Sinds de introductie van 1998 zijn er in totaal 44 aantal verschillende aanvragers geweest, waarvan er 25 een subsidie toegezegd hebben gekregen.

In het jaar 1999 is een deel van het subsidiebedrag in een tender toegekend, een deel niet. In de tender zijn 69 projecten toegekend en 59 afgewezen. Er hebben 35 organisatie gebruik gemaakt van de regeling. Voor het jaar 2000 waren er 40 aanvragende organisaties, waarvan er 23 één of meerdere toezeggingen hebben gekregen voor projecten. In 2000 zijn er 164 projecten ingediend. Van deze voldeden er 149 aan de voorwaarden van de regeling en zijn 62 projectsubsidies toegezegd.

4.2 Budgetverdeling over de doelstellingen

In de regeling is het mogelijk om per doelstelling een budgetplafond vast te stellen. In het eerste jaar van de regeling, 1998, was de verdeling min of meer gebaseerd op de praktijk van de regeling NTBO. Afgelopen jaar is het budgetplafond per doelstelling losgelaten en is er toegezegd in volgorde van kwaliteit zoals dat uit de 'scores' bleek. Hieruit is een spontane verdeling per doelstelling ontstaan, zoals uit bijgevoegde tabel blijkt.

De hoeveelheid subsidie die per organisatie wordt toegezegd kan per jaar sterk wisselen, al naar gelang de score van de ingediende projecten.

Doelstelling	Subsidiejaar 1998		subsidiejaar 1999				subsidiejaar 2000			
	plafond		plafond		aanvragen		subsidie 2000		aanvraag	
	bedrag	% tot.	bedrag	% tot.	bedrag	% tot.	Bedrag	% tot.	Bedrag	% tot.
1 NME	3.500	54%	3.250	50%	7.536	52%	2.998	31%	11.604	34%
2 Voorlichting	800	12%	1.950	30%	2.819	20%	3.395	34%	11.570	34%
3 Visievorming	2.000	31%	975	15%	2.518	17%	2.970	30%	6.916	20%
4 Samenwerking	200	3%	325	5%	1.565	11%	486	5%	4.041	12%
Totaal	6.500	100%	6.500	100%	14.438	100%	9.849	100%	34.132	100%

De stijging van het verplichtingenbudget naar 9 miljoen voor 2000 is tijdelijk. Er is dat jaar een mogelijkheid gecreëerd om projecten voor meerdere jaren toe te zeggen. Extra verplichtingenruimte was daarvoor nodig. Dit is gevonden door verplichtingenruimte van 2001 en 2002 naar voor te halen.

4.3 Rol en taak betrokkenen

Hieronder wordt aangegeven wat de rol en taak van de betrokkenen is bij de regeling VMBN.

Aanvragers

Aanvragen van subsidie, uitvoeren van toegezegde projecten en daarmee wordt een deel van het natuurbeleid gerealiseerd.

Beoordelingscommissie

Beoordelen van de aanvragen op inhoud. De beoordelingscommissie is een ambtelijke commissie waarin ambtenaren de projecten die op hun beleidsterrein relevant zijn, beoordelen. In eerste instantie bekijkt Laser of de aanvraag aan de voorwaarden van de regeling voldoet, daarna worden de dossiers voor beoordeling doorgestuurd naar de commissie. De inhoudelijk betrokken ambtenaar en coördinator van de regeling geven een oordeel over de projecten. Deze oordelen geven een beeld van de score. De totale beoordelingslijst wordt besproken in de commissie.

De beoordelingscommissie werkt volgens vastgestelde toetsingscriteria en spelregels. In de bijlage zijn het huishoudelijk reglement en de toetsingscriteria opgenomen.

De Directeur Natuurbeheer is verantwoordelijk voor de beoordelingscommissie.

Laser

Laser is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. De aanvragen voor subsidie worden bij Laser ingediend. Laser beoordeelt of de aanvragers voldoen aan de voorwaarden van de regeling, waarna zij per aanvraag een dossier samenstelt en een samenvatting geeft van de aanvraag. Daarna stuurt zij de dossiers op naar de beoordelingscommissie voor verdere beoordeling. Nadien doet ze de beschikkingen uit en zorgt voor de administratieve afhandeling van de aanvragen.

Ook is ze verantwoordelijk voor het toezicht en de naleving van de regeling.

Directie Natuurbeheer

Beleidsinhoudelijk aanspreekpunt, verantwoordelijk voor de regeling, verantwoordelijk voor aanpassingen van regeling, vaststellen van de thema's per jaar en de budgetplafonds per jaar.

5. Inventarisatie oordelen betrokkenen

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de mening van betrokkenen, hun ervaring met de regeling, zowel beleidsmatig als op het regeltechnische vlak.

5.1 Aanvragers

mening aanvragers:

Opmerkingen over de inhoudelijke werking:

- In relatie tot de oude regeling vinden aanvragers dat innovatie projecten hoog scoren en projecten gericht op doorwerking en het onderhouden van de (vrijwilligers) netwerken niet, zie ook opmerkingen onder 'buiten de regeling'.
- Aanvragers oordelen positief over de doelen van de regeling en de duidelijkheid ervan.
- Aanvragers zijn tevreden over de stijging van de kwaliteit van de projecten.
- Naar aanleiding van de regeling, doelstelling 4, wordt er steeds meer samengewerkt, waardoor bundeling van krachten optreedt.
- Meerjarige projecten is sinds 2000 mogelijk, dit vinden aanvragers ook zeer gewenst.

Opmerkingen over de administratieve procedurele zaken:

- Aanvragers vinden dat het niet duidelijk is waar de projecten op worden beoordeeld en om welke reden projecten worden afgewezen.
- Aanvragers vinden de administratieve rompslomp te groot, met name in relatie tot de afrekening en het gevraagde detailniveau van deze regeling, in vergelijking met andere regelingen. Specifiek: de bevoorschottingeisen zijn te ingewikkeld en de eisen ten aanzien van de begroting zijn te gedetailleerd.
- De uitvoering van de betalingsregeling is nog niet verlopen volgens algemeen geldende normen.
- Aanvragers zijn het niet eens met de maximale overhead van 15 % die gesteld is.
- Aanvragers zijn het niet eens met het niet mogen doorberekenen van de huisvesting in de kosten van de projecten.
- Aanvragers vinden het meer op elkaar afstemmen van de eisen die door de verschillende ministeries worden gesteld aan afrekening en aanvragen van subsidies noodzakelijk.
- Enkele aanvragers vinden dat de overgangsperiode van het 'oude' systeem, exploitatiesubsidie, naar het nieuwe systeem, tenderregeling, te kort heeft geduurd. (overgangsperiode was twee jaar)

Opmerkingen buiten de doelstellingen van de huidige regeling:

- Aanvragers vinden dat er te weinig geld is in relatie tot de hoeveelheid aangevraagde projecten (36 miljoen aangevraagd bij een budget van 6 miljoen gulden).
- Enkele aanvragers vinden dat er een continuïteitsvraag aan de orde is. Het werken in projecten maakt de inzet van personeel gecompliceerd en kan in uiterste geval misschien zelfs leiden tot opheffing van organisatie.
- Aanvragers vinden dat een aantal maatschappelijk functies die zij vervullen tussen wal en schip dreigen te raken / zijn geraakt. Het betreft de volgende functies:
 - Beleidssignalering en -ontwikkeling (interactieve beleidsvorming) is moeilijk in concrete doelen voor over anderhalf jaar te beschrijven. Het gaat om activiteiten die het zelfsturend vermogen van de samenleving activeren. Hiertoe worden activiteiten ontplooid op het gebied van het faciliteren, sturen en effectiever maken van maatschappelijke processen, die omgekeerd weer bij het beleid terug komen. Inspringen op de actualiteit is daarvoor een voorwaarde.
 - Implementatie en begeleiding bij uitvoering van projecten. Bijvoorbeeld: wanneer een educatief pakket ontwikkeld is, wordt de promotie en de begeleiding bij het gebruik ervan niet gesubsidieerd. De effecten van het pakket ontstaan pas wanneer het pakket gebruikt wordt, een essentiële link in de doelrealisering.
 - (vrijwilligers) Netwerken in stand houden wordt niet meer gefinancierd; daarmee zien organisaties deze verloren gaan. Deze netwerken zijn maatschappelijk van grote waarde en

wanneer ze verdwijnen zijn ze moeilijk weer op te bouwen. Daarnaast leveren ze deskundigheid en begeleiden ze de uitvoering etc. Het is moeilijk dergelijke netwerken aan een specifiek project toe te rekenen omdat ze voor allerlei zaken worden ingezet en de activiteiten ten behoeve van het netwerk vaak los staan van projecten.

- Deskundigheid ontwikkelen is belangrijk voor de kwaliteit van de organisaties zelf, daarnaast ook voor ondersteuning van lokale organisaties op gebied van aanpak van projecten interregionaal.
- Helpdesk functie. De organisaties worden (soms) overspoeld met vragen van het publiek. Zeker na het wegvallen van een aantal overheidsinstanties op dat gebied is het aantal vragen steeds groter geworden. Het is ook in het belang van de overheid dat deze vragen worden behandeld en beantwoord.

5.2 Beoordelingscommissie

mening van de beoordelingscommissie:

- Er is een groot kwaliteitsverschil tussen de ingediende projecten. Het grootste deel van de afgewezen projecten is ook werkelijk minder van kwaliteit.
- De betrokkenheid van het ministerie is door deze manier van werken afgenomen, dit is soms een nadeel. Bijsturen van projecten in de loop van het traject gebeurt niet meer en vragen om in te springen op de actualiteit is moeilijk geworden.
- Terugmelding over de resultaten van de projecten vindt plaats naar laser. Ook hierdoor wordt het contact steeds geringer. Bijsturen of inspringen op projecten in de actualiteit wordt moeizaam.
- Door de verandering in de regeling zijn er meer organisaties aan bod gekomen.
- Er zijn meer innovatieve en creatieve projecten gekomen.
- De doelstellingen in de regeling zijn goed verwoord.
- De thema's zijn minder sturend geweest dan gewenst, vanuit de optiek van de beleidsrealisatie gezien.
- De beoordelingscommissie heeft goed gefunctioneerd. Wel was er de behoefte bij de beoordeling te overleggen met collega's voor verdere meningsvorming.
- Sommige leden van de beoordelingscommissie vinden dat een ambtenaar die als contactpersoon betrokken is bij een specifieke organisatie juist niet gekwalificeerd is de projecten te beoordelen van die organisaties. Dit om bevooroordeelde beoordeling (of de schijn ervan) volledig uit te sluiten.
- Het gehele dossier was nodig voor de beoordeling, ondanks de samenvattingen die Laser had gemaakt (die overigens goed waren).
- De handleiding voor de beoordeling voldeed.
- Er worden drie 'doelen' binnen de regeling gerealiseerd waarvan vooraf duidelijk is dat deze bij een specifieke organisatie altijd zullen worden uitgevoerd (en die dus niet in een tenderregeling thuishoren). Het betreft de bomenschouw, een langjarige afspraak met de Bomenstichting, het secretariaatschap van het houtoverleg en de uitgave van de 'Bos en Hout Berichten' door Stichting Bos en Hout.

5.3 Laser

mening Laser:

- De regeling is duidelijk in haar doelstellingen en thema-omschrijving. De uitvoerbaarheid van de regeling is goed.
- Laser wil graag meer betrokken worden bij de inhoudelijke beoordeling van de projecten. Ze heeft op dit moment weinig grip op het proces binnen de beoordelingscommissie en ervaart de uitvoering daarna als lastiger, aangezien zij sommige beslissingen niet begrijpt.
- De beoordelingsperiode is krap.
- De communicatie met aanvragers is goed verlopen, echter contacten van de Directie Natuurbeheer met aanvragers werkt storend op die communicatie.

5.4 Ministerie LNV, Directie Natuurbeheer

mening Directie Natuurbeheer:

- De doelen die voor ogen stonden met de introductie van de regeling zijn gehaald. De tenderregeling heeft een kwaliteitsimpuls gegeven.
- De doelstellingen van de regeling zijn goed geformuleerd en passen binnen het natuurbeleid.
- Het gebruik van thema's geeft de mogelijkheid om op de actualiteit in te spelen (relatief gezien) en sturing te geven aan de ingediende onderwerpen. Het gebruik van de thema's kan worden verbeterd, door deze ook aan te passen aan de actualiteit.
- Thema's kunnen belemmerend werken wanneer het de doelstelling interactieve beleidsbeïnvloeding betreft. De periode waarvoor aangevraagd moet worden ligt dan te ver vooruit.
- De doelstellingen van NME 21 en die van de regeling VMBN komen voor een deel overeen.
- De tenderregeling van de DWK (Directie Wetenschap en Kennis) voor voorlichting richt zich op specifieke beleidsvragen van het Ministerie van LNV. Wanneer er een dergelijk onderwerp is dan worden een aantal organisaties gevraagd een projectvoorstel te schrijven, het beste voorstel wordt gehonoreerd.
- Voor een aantal organisaties is de afhankelijkheid van de regeling (nog) groot, ondanks de tweejarige overgangperiode.
- Terugmelding van de resultaten van de projecten vindt plaats aan Laser. De Directie Natuurbeheer heeft weinig voeling met de resultaten van de projecten.
- De regeling heeft weinig ruimte voor en geeft weinig aanleiding om, via de projecten, contacten met de organisaties te hebben. Ideeën en producten die ontwikkeld worden bij organisaties komen niet meer terecht bij het beleid.
- De beoordelingscommissie moet worden verbreed, zodat er minder kans is op vermenging van belangen in de rol van de ambtenaar die contacten onderhoudt met een organisatie en daarnaast ook de projecten van die organisatie beoordeelt.
- Er vindt onvoldoende evaluatie plaats met betrekking tot de kwaliteit van het eindproduct en het proces.
- Er worden enkele projecten binnen de regeling getenderd waarover langjarige afspraken bestaan, over deze projecten zullen voortaan buiten de regeling afspraken gemaakt worden.
- De uitvoeringsrelatie met Laser moet beter. De opvatting over de rollen en verantwoordelijkheden zijn niet dezelfde. Hierdoor ontstaat veel ruis in de communicatie over en weer en is de samenwerking soms moeizaam.

6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de feiten en de oordelen bij elkaar gebracht. Om een helder analyse te maken worden eerste de beleidskaders voor de regeling VMBN in beeld gebracht.

6.1 Beleidskaders

Sinds kort is er een nieuwe beleidsnota voor het Natuurbeleid in het Kabinet vastgesteld, de nota 'Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur'. De beleidskaders, de legitimiteit voor deze regeling, voor deze regeling staan in deze nota. Het beleid voor deze regeling is gericht op vergroting voor het draagvlak voor natuur. De vergroting van het draagvlak zal bijdragen aan een effectievere uitvoering van het natuurbeheer.

Daarnaast is het belangrijk om aan te geven welk beleid onder de Rijksverantwoordelijkheid valt en welk niet. Deze regeling is ten slotte een Rijks' regeling.

6.2 Oordeel

Het algemene oordeel over de regeling staat hieronder weergegeven. Het is een grootste gemene deler van de oordelen die eerder zijn gegeven, waarbij de aangegeven kaders van het natuurbeleid, de Rijksverantwoordelijkheid en de voor de regeling zelf geformuleerde doelen bepalend zijn geweest voor dit oordeel.

- De tenderregeling wordt in zijn algemeenheid positief beoordeeld, men heeft het gevoel dat er goede (betere) projecten worden ingediend en gerealiseerd.
- De opzet van de regeling en de aard van een tenderregeling hebben tot gevolg dat er goede mogelijkheden zijn voor innovatieve projecten.
- Betrokkenen vinden, in z'n algemeenheid, dat de regeling duidelijk is ten aanzien van doelstellingen en resultaat verwachting.
- De gewenste verbreding van de groep gebruikers van de regeling is geslaagd.
- Alhoewel een zekere spanning tussen het gevraagde en beschikbare budget een gunstige invloed uitoefent op de kwaliteit van de projecten is de verhouding bij de huidige regeling er scheef (6 mln beschikbaar tegenover 36 mln gevraagd)
- Er zijn een aantal functies die tezamen zorg dragen voor een rol met betrekking tot beleidsvoorbereiding en implementatie die niet in de regeling passen. Deze rol is voor de ontwikkeling en maatschappelijke verankering van het natuurbeleid van belang.
- Werkzaamheden die de doorwerking, verspreiding van ontwikkelde ideeën en begeleiding bij uitvoering van de projecten tot doel hebben, scoren niet hoog in de regeling. Dit heeft voor verschillende aanvragende organisaties vergaande gevolgen. Ook de mate van doelrealisatie kan in het geding komen wanneer alleen innovatie plaatsvindt en geen uitvoering.
- Interactieve beleidsbeïnvloeding blijkt als doelstelling niet goed te functioneren binnen de regeling. Dit heeft te maken met de mate van flexibiliteit die ontbreekt wanneer lang van tevoren concrete doelen in een projectbeschrijving zijn vastgelegd en de interactie met het beleid afwezig is.
- In de contacten tussen de uitvoerende organisatie (Laser ZW), de beoordelingscommissie en de verantwoordelijke beleidsdirectie (Directie Natuurbeheer) treedt veel ruis op, omdat over en weer de rollen niet duidelijk zijn. De samenwerking moet worden verbeterd.
- De verdeling van het geld dat per organisatie wordt toegezegd kan per jaar sterk wisselen, al naar gelang de score van de ingediende projecten. Dit is voor een aantal organisatie die (nog) in sterke mate afhankelijk zijn van deze regeling een risico.
- De opzet van de regeling heeft ertoe geleid dat er nog maar heel weinig contact is over de projecten tussen de Directie Natuurbeheer en de aanvragers. Dit heeft tot gevolg dat de ontwikkelde ideeën en producten bij de organisaties blijven hangen en niet meer doordringen bij het beleid. Ook de evaluatie op de kwaliteit van de producten laat te wensen over.
- De contacten van de uitvoeringsorganisatie met aanvragers zijn correct maar nog niet altijd tijdig. De administratieve afwikkeling van de projecten binnen de regeling zou eenvoudiger en meer in lijn met andere subsidies moeten plaatsvinden. De tijd voor het beoordelen van de projecten is kort, waardoor deze onder druk tot stand komt.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt er teruggegrepen naar de doelstellingen van de evaluatie en gekeken in hoeverre en welke conclusies er nu getrokken kunnen worden ten aanzien van deze doelstellingen naar aanleiding van de evaluatie.

De doelstellingen waren:

- A. In hoeverre draagt de regeling bij aan de doelen van het natuurbeleid ?
- B. Wat waren de doelen en zijn de gevolgen van de introductie van de regeling?
- C. Hoe verloopt de uitvoering van de regeling?
- D. Langjarige verplichtingen en de realisering van specifieke beleidsdoelen.
- E. De afstemming van de doelen van de regeling VMBN met ander regelingen.
- F. De maatschappelijke rollen van de organisaties.

De antwoorden op de evaluatievragen worden hieronder toegelicht.

Ad A

In hoeverre draagt de regeling bij aan de doelen van het natuurbeleid?

- a) Bij de tendering van projecten in de regeling blijkt dat er veel nadruk is komen te liggen op innovatieve projecten en naar verhouding weinig aandacht is ontstaan voor de implementatie van projecten en de verspreiding van nieuwe ideeën. De effectiviteit van de regeling wordt daarmee geen goed gedaan.
 - b) Interactieve beleidsontwikkeling leent zich niet erg goed voor de projectmatige aanpak van de regeling. Doordat de projecten ruim een jaar van tevoren worden gepland is inspelen op de actualiteit moeilijk te realiseren.
 - c) Bij de beleidsontwikkeling - en implementatie worden er van organisaties niet alleen innovatieve ideeën en projecten gevraagd maar wordt dikwijls ook verwacht dat er een bepaalde rol gespeeld wordt. Deze rol betreft dikwijls de brugfunctie tussen overheid en maatschappij bij de ontwikkeling en maatschappelijke verankering van het natuurbeleid. Een dergelijke rol wordt in de huidige regeling onvoldoende ondersteund.
- Het onderhouden van netwerken van vrijwilligers en/of professionals, kennisontwikkeling en helpdesk zijn voorbeelden van instrumenten, die organisaties in staat stellen een dergelijke rol te vervullen. Zij kunnen voor de overheid dienen als kwaliteitscriteria voor het vervullen van de bedoelde rol.

Ad B

Wat waren de doelen en zijn de gevolgen van de introductie van de regeling?

- 1. Sturen op doelen i.p.v. op organisaties;
- 2. openstelling van de regeling ook voor andere organisaties;
- 3. stimuleren van creativiteit.
- 4. Objectief toetsbare uitvoering.

Al de hier genoemde doelen zijn goed gelukt. Het ontstaan van deze regeling VMBN heeft goed bijgedragen aan de hier gestelde doelen. Het ontstaan van de regeling kan dan ook gezien worden als een succes gezien de doelstellingen die werden nagestreefd.

Ad C

Hoe verloopt de uitvoering van de regeling

- Zijn criteria objectief te hanteren?
- Hoe verloopt de beoordeling?
- Zijn de eisen die gesteld worden in de regeling haalbaar en zinvol?

Dit zijn technisch, administratief, getinte vragen die vooral Laser, de beoordelingscommissie en de aanvragers aangaan.

De criteria zijn goed te hanteren. De beoordeling verloopt goed. Opmerking is wel dat de aanvragers weinig zicht hebben op de gehanteerde criteria.

De beoordeling wordt gedaan op heldere criteria, echter in de communicatie naar de verschillende partijen toe treed er nogal wat ruis op. Dit heeft onder meer te maken met een verschillend verwachtingspatroon en andere opvatting over rollen en verantwoordelijkheden.

De eisen die gesteld worden in de regeling zijn haalbaar, maar de vraag is of de mate van gevraagde gedetailleerdheid in de rapportages relevant is en of de druk die er op de beoordeling staat naar aanleiding van het krappe tijdschema zinvol is.

Ad D

Langjarige verplichtingen en realisering van specifieke beleidsdoelen

Binnen de regeling zijn er drie 'projecten' die niet binnen de regeling passen. Hoewel deze tot nu toe telkens binnen de gehonoreerde ruimte van de regeling vielen blijkt dat er ten aanzien van die projecten langjarige afspraken bestaan. Dit betekent dat zij buiten een tenderregeling geplaatst moeten worden.

Ad E.

Afstemming doelstellingen VMBN met andere regelingen

De afstemming van de VMBN en NME 21 vindt vooral op beleidsmatig niveau plaats. De secretarisfunctie en de voorzitter van NME 21, een interdepartementale stuurgroep zijn bemenst door een beleidsmedewerker en een MT lid van de Directie Natuurbeheer.

In het kader van de evaluatie is de vraag om afstemming telkens opgekomen en ook relevant. De conclusie dat afstemming plaatsvindt door deelname van medewerkers van de Directie Natuurbeheer in de stuurgroep is niet afdoende. Een nadere analyse is zinwig.

De regeling voor voorlichting van de Directie Wetenschap en Kennis is vraag-gestuurd. Wanneer de Directie een concrete voorlichtingsvraag heeft worden er aan een aantal organisaties gevraagd een voorstel te schrijven. Het beste voorstel wordt dan gehonoreerd. Dit betekent dat er qua projecten geen overlap is. Ook is de doelstellingen van de regeling VMBN op een abstracter niveau gericht, men zoekt naar projecten die kunnen aangeven wat de randvoorwaarden zijn voor het geven van geslaagde voorlichting.

Toch blijft afstemming raadzaam, met name op de momenten dat de thema's van de regeling VMBN te discussie staan.

8 Aanbevelingen

1. Doorvoeren van de beslissing van de Staatssecretaris met betrekking tot de vijf functies die aangekaart zijn door de maatschappelijke organisaties.
 - 1.1. Openen van een tweede luik in de regeling ten behoeve van de beleidsontwikkeling en – implementatie,
 - 1.2. Aanpassing van de regeling op dit punt.
2. Nadere analyse maken van de doelstellingen van NME 21 ten aanzien van de overlap van doelstellingen met VMBN. Doel is te komen tot afstemming van de geldstromen.
3. Haalbaarheid onderzoeken van een onafhankelijke beoordelingscommissie die de projecten beoordeelt. Laser het secretariaat van de beoordelingscommissie laten voeren. (aanpassen van het huishoudelijk reglement van de beoordelingscommissie.)
4. Onderzoeken wat de mogelijkheden voor terugmelding van de resultaten van de projecten ook tussentijds naar de Directie Natuurbeheer kan zijn, zodat wederzijds contact leidt tot verbeterde ideeënvorming, zonder dat daarbij vermenging van belangen ontstaat. Vormen van projectevaluatie invoeren is een mogelijkheid.
5. Afspraken maken over het verbeteren van de communicatie naar de aanvragers toe over de resultaten van tender.
6. Thema's actief per jaar, tijdig aanpassen aan de beleidsrelevante zaken. (per 1 mei in staatscourant?) Afstemming met de onderwerpen die binnen de regeling van DWK gesubsidieerd worden is dan nodig.
7. Openstelling van de regeling per 1 augustus. Dit is de realisering van een afspraak die de Staatssecretaris heeft gemaakt met de Tweede Kamer.
8. De administratieve eisen bij de afhandeling van de projecten kritisch doornemen; overbodige eisen en uitzonderlijke eisen moeten zoveel mogelijk conform andere regelingen. Het betreft
 - 8.1. eisen ten aanzien van de in te leveren begroting,
 - 8.2. eisen ten aanzien van het verkrijgen van de bevoorschotting en de gedetailleerdheid ervan en
 - 8.3. eisen ten aanzien van de afrekening en de gedetailleerdheid daarvan.

NB.: Aanbeveling 3 en 4 kunnen op gespannen voet met elkaar staan; het een pleit voor een grotere scheiding tussen de Directie Natuurbeheer en de projecten, het andere pleit voor een nauwere betrokkenheid bij de projecten en hun uitkomst.

Bijlagen

- ◇ Regeling bijlage 1a
- ◇ Wijzigingen 21 augustus 1998 bijlage 1b
- ◇ Wijzigingen 26 augustus 1999 bijlage 1c

- ◇ Aanleiding tot besluit voor de introductie van de regeling 1998 bijlage 2

- ◇ Plan van aanpak evaluatie bijlage 3

- ◇ Bronnen:
 - ◇ Brieven van organisaties over regeling VMBN bijlage 4a
 - ◇ Overzicht van toegezegde projecten voor 2000 bijlage 4b

- ◇ Verslag van algemeen overleg Tweede Kamer vergadering 20487 Natuur- en milieueducatie bijlage 5

- ◇ Beoordelingscommissie
 - taken en werkwijze (huishoudelijk reglement) bijlage 6a
 - Vragen voor de beoordelingscommissie bijlage 6b

- ◇ Klankbordgroep:
 - ◇ Overzicht genodigden klankbordgroep bijlage 7a
 - ◇ Overzicht deelnemers klankbordgroep vergaderingen bijlage 7b