Twijnstra Gudde

Management Consultants

Interim-management NME

Eindrapportage

10 juli 1995



© 1995, Twijnstra Gudde

Niets uit dit werk mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Twijnstra Gudde.

Het binnenwerk van dit rapport is gedrukt op 100% chloorvrij gebleekt papier, (AOX < 0.02 kg/ton), geproduceerd in een moderne, volledig geïntegreerde pulp- en papierfabriek, voorzien van een Chemical Recovery System (sterk verminderd verbruik van fossiele energie). Het voor de pulpproduktie gebruikte hout komt altijd uit een produktiebos.

Interim-management NME

Eindrapportage

mr. C.Th. Smit
mw. drs. S. Kreijenbroek
mw. B.E.M. Gielen

Amersfoort, 10 juli 1995
eindrap.nme

Voorwoord

In dit eindrapport legt het Interim-management Natuur- en Milieu-Educatie verantwoording af voor het gevoerde beleid in de periode april 1994 tot en met mei 1995.
Het proces is anders gelopen dan gepland. Net zoals velen die ons voor zijn gegaan, zowel bij de advisering over NME als binnenkamers bij departementen, hebben ook wij mogen ervaren dat de pruimen van de NME-boom soms zuur zijn, maar aan de andere kant dat met het verstrijken van de tijd ook ruimte ontstaat om stappen voorwaarts te zetten en uit de impasse te breken.
Hoewel de meningen daarover zullen verschillen, zijn wij desondanks van mening dat er met name door de departementen het afgelopen jaar grote stappen voorwaarts zijn gemaakt.
Of deze stappen via de ondertekening van de Taakstellende Overeenkomst ook worden gerealiseerd blijft nog spannend, de komende maanden zal daarover uitsluitsel geven op departementaal niveau. Daarna is het woord wederom aan de Tweede Kamer.

Wij wensen alle betrokkenen bij het NME veel succes toe. Wij danken alle gesprekspartners van de Interdepartementale werkgroep, de Stuurgroep en uit het rijke veld van NME voor hun bijdragen. Wij zullen zeker niet allen recht hebben gedaan, maar hopen desondanks dat dit geen belemmering zal vormen om de natuur en het milieu de vruchten te laten plukken van de thans aanstaande uitvoering van het Kaderplan. Daar gaat het uiteindelijk om.

Het Interim-management,

Thom Smit
Britta Gielen
Sylvia Kreijenbroek

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	1
1.1	Aanleiding rapportage	1
1.2	Doel en beoogd resultaat Interim-managementperiode	2
1.3	Gevolgde werkwijze	3
1.4	Opbouw rapport en leeswijzer	4
2	**Achtergrond: Het Kaderplan NME**	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Historisch perspectief	6
2.3	Het Kaderplan	9
2.3.1	Inhoud Kaderplan	10
2.3.2	Aanbevelingen Kaderplan	13
3	**Interim-management**	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Uitgangspunten, doel en resultaat Interim-management	15
3.3	Werkwijze	17
3.4	Het resultaat in juli 1995	19
4	**Inleiding**	21
4.1	Achtergrond	21
4.2	Opbouw deel II	21
5	**Onderzoek NME praktijken**	22
5.1	Doel en resultaat	22
5.2	Resultaten	23
5.2.1	Typen organisaties die NME-activiteiten uitvoeren	23
5.2.2	Doelgroepen, doelen en typen activiteiten	23
5.2.3	Aanzet tot een typologie van NME-activiteiten	26
5.2.4	Overige aandachtspunten	32
5.3	Conclusies en aanbevelingen onderzoek	36
5.3.1	Conclusies	36
5.3.2	Aanbevelingen	38
6	**Onderzoek financiering NME**	42
6.1	Uitgangspunten en doel van het rapport	42
6.2	Resultaten	43
6.2.1	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)	43
6.2.2	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)	43
6.2.3	Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking (BuZa/OS)	44
6.2.4	Verkeer en Waterstaat (V&W)	45
6.2.5	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)	46
6.2.6	Welzijn, Volksgezondheid en Sport (VWS)	47

6.2.7	Economische Zaken (EZ)	47
6.3	Conclusies en aanbevelingen	49
6.3.1	Conclusies	49
6.3.2	Aanbevelingen	51
7	**Koppeling binnen- en buitenschoolse NME**	54
7.1	Doel en resultaat	54
7.2	Resultaten	54
7.2.1	Evaluatieresultaten NME-O project	54
7.2.2	Resultaten ronde-tafelconferentie	55
7.3	Conclusies en aanbevelingen	56
8	**Kwaliteit en monitoring**	58
8.1	Doel en resultaat	58
8.2	Resultaten	58
8.2.1	Evaluatie in plaats van Monitoring	58
8.2.2	Kwaliteitszorg	62
8.3	Conclusies en aanbevelingen	67
8.3.1	Conclusies	67
8.3.2	Aanbevelingen	68
9	**Deel III: Met het oog op de toekomst**	71
9.1	Inleiding	71
10	**Tweesporen-structuur**	72
10.1	Inleiding	72
10.2	Eerste spoor: Platform-model	73
10.3	Tweede spoor: Extra Impuls	73
11	**Eerste spoor: Platform-model**	75
11.1	Inleiding	75
11.2	Het Platform als model	75
11.2.1	Afstemming en coördinatie: van wat?	75
11.2.2	Afstemming en coördinatie: verantwoordelijkheden en bevoegdheden	78
11.3	De werkwijze van het Platform	79
11.3.1	Platform-overleg	80
11.3.2	Planvormen	81
11.4	De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van NME-participanten	82

11.4.1	Rijk	82
11.4.2	Andere overheden	82
11.4.3	NME-organisaties	83
11.5	Het opnemen van het Platform in de TO	84
12	**Tweede spoor: Extra Impuls**	86
12.1	Inleiding	86
12.2	Inzetten op programmering	86
12.2.1	Wat is programmering?	86
12.2.2	Meerwaarde programmering in het licht van de Extra Impuls	86
12.2.3	Oprichting Fonds	87
12.3	Doelstelling programma Extra Impuls	88
12.4	Modaliteit uitvoeringsorganisatie en rol programmamanager	89
12.4.1	Modaliteit uitvoeringsorganisatie: aansluiten bij NCO	89
12.4.2	Rol programmamanager	91
12.5	Betrokkenheid en verantwoordelijkheid NME-participanten	93
12.6	Opnemen programmamanager en uitvoeringsorganisatie in TO	94
13	**Aanbevelingen**	96
13.1	Procedure	96
13.2	Inhoudelijke vormgeving Platform en Extra Impuls	97
13.2.1	Platform	97
13.2.2	Extra Impuls	99
14	**Epiloog: Leerpunten Interim-managementperiode**	101

Bijlage 1: Rollen NME-actoren: de film metafoor

1 Inleiding

1.1 Aanleiding rapportage

In deze rapportage geeft het Interim-management een overzicht van de resultaten van alle activiteiten, die tijdens de Interim-management periode tot 15 mei 1995 zijn uitgevoerd.
Daarbij staan wij stil bij de achtergrond en aanleiding voor het instellen van het Interim-management (deel I van dit rapport), de resultaten die de diverse deelonderzoeken hebben opgeleverd (deel II) en tenslotte geven wij een advies over de wijze waarop de komende jaren vorm kan worden gegeven aan de beoogde kwaliteitsimpuls en het verbeteren van de samenwerking en afstemming op het gebied van de Natuur- en Milieu Educatie (NME) (deel III).

De aanleiding voor deze eindrapportage is:
- de binnen de stuurgroep uitgesproken wens om de op te stellen Taakstellende Overeenkomst (TO) te voorzien van een integraal achtergronddocument. Dit achtergronddocument moet de onderbouwing leveren voor de uitgestippelde koers voor NME tot het jaar 2000. De formele bekrachtiging van deze koers zal plaatsvinden met het ondertekenen van de TO. Uiteraard zal ook de Tweede Kamer zich er daarna over moeten uitspreken
- daarnaast legt het Interim-management met deze rapportage rekening en verantwoording af voor haar werkzaamheden.

In de volgende paragrafen beschrijven wij kort de doelen en het resultaat zoals ons dat bij de aanvang van het Interim-management voor ogen stond en in hoeverre wij menen dat deze bereikt zijn. Daarna beschrijven wij de beoogde en de uiteindelijk gevolgde werkwijze. Tenslotte geven wij een leeswijzer voor dit rapport, zodat de lezer zich een weg kan vinden door het woud van resultaten en de daaruit resulterende gedachtenvorming over de wijze waarop tot een geïntegreerde aanpak van binnen- en buitenschoolse NME kan worden gekomen.
Wij hopen dat wij erin zijn geslaagd de hoofdstukken zodanig op te bouwen dat zij eigenstandig gelezen kunnen worden. Of wij hierin zijn geslaagd, laten wij aan het oordeel van de lezer over.

1.2 Doel en beoogd resultaat Interim-managementperiode

Het doel dat het Interim-management is meegegeven, kwam voort uit het Kaderplan NME dat op 19 november 1993 is aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit Kaderplan wordt voorgesteld verschillende activiteiten te entameren om te komen tot een geïntegreerde aanpak voor binnen- en buitenschoolse NME, vast te leggen in een TO.

Deze TO heeft niet alleen ten doel aan te geven op welke wijze de inhoudelijke vormgeving en afstemming van NME vorm kan krijgen, maar dient tevens aan te geven:
- hoe de procedurele verhouding tussen de betrokken actoren geregeld moet worden
- welke procesmatige activiteiten nodig zijn
- op welke wijze de uitvoering van activiteiten wordt beheerst
- hoe de resultaten van NME-inspanningen kunnen worden gemeten.

Het creëren van draagvlak bij de betrokken actoren, zowel op departementaal als uitvoerend niveau, is een belangrijk nevendoel geweest dat het Interim-management heeft meegekregen.

Bij aanvang van de opdracht is ons uitgangspunt geweest om te komen tot het opzetten en structureren van een NME-programma. Dit programma zou dan in de TO kunnen worden vastgelegd. Dit is geen haalbare kaart gebleken. Het NME-werkveld is - nog steeds - een weinig gedifferentieerd pioniersterrein. Uit het onderzoek van de Universiteit Utrecht (deel II) komt naar voren dat de NME-doelen, inhouden en aanpakken onvoldoende zijn uitgekristalliseerd en getoetst. De beperkte voortgang qua doelen, inhouden en werkwijzen komt voor een belangrijk deel voort uit gebrek aan kennis over effecten. Er zijn daardoor te weinig beproefde NME-activiteiten, die als bruikbare bouwstenen voor een alomvattend programma kunnen dienen. Om deze redenen ligt het voorrang geven aan kwaliteitsverbetering meer voor de hand.

Het "nieuwe" resultaat
Het feit dat het door ons bij aanvang beoogde resultaat niet is gehaald, betekent in onze ogen niet dat er geen stap voorwaarts is gezet.
Zoals het zich thans laat aanzien worden veel van de genoemde doelen voor de TO gerealiseerd.

Het nieuwe resultaat omvat een besturingsmodel rond twee sporen:
- het aanstellen van een programmamanager ondersteund door een uitvoeringsorganisatie voor de kwaliteitsimpuls
- een breed platform waarin de samenwerking en afstemming tussen NME-actoren vorm krijgt.

In de TO zal de procedurele verhouding worden geregeld, tevens zullen de procesmatige afspraken worden vastgelegd, ook zal worden aangegeven hoe partijen activiteiten op elkaar zullen afstemmen en langs welke weg invulling wordt gegeven aan het meten van de resultaten van NME-inspanningen.

1.3 Gevolgde werkwijze

Tijdens de Interim-managementperiode is de nadruk gelegd op een werkwijze die bestond uit:
- het voeren van gesprekken met actoren die op bestuurlijk, ambtelijk, faciliterend en uitvoerend terrein bij NME betrokken zijn
- het organiseren van diverse werkconferenties met als doel ideeën te genereren, reacties van betrokkenen te peilen en mogelijkheden voor de vormgeving van NME te onderzoeken
- het uitzetten van diverse inhoudelijke onderzoeken bijvoorbeeld naar de financiering van NME en de NME-praktijken
- het organiseren van een aantal ronde-tafelgesprekken met deskundigen over thema's zoals de koppeling tussen binnen- en buitenschools, kwaliteit en monitoring, rol en betrokkenheid van andere overheden
- het starten van een communicatietraject, met een nieuwsbrief als medium
- het samenvatten en bundelen van alle ideeën in concrete voorstellen.

Het laatste punt is, met name de laatste maanden waarin wij invulling gaven aan onze opdracht, aan de orde geweest.

Het resultaat van deze werkwijze is een rijk palet aan ideeën, wensen en verwachtingen geweest. Daar heeft tegenover gestaan dat deze werkwijze ook de nodige "ruis" heeft veroorzaakt. Het feit dat wij niet iedereen altijd goed hebben kunnen betrekken bij het proces heeft tot de nodige irritaties geleid.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de werkwijze in de eerste maanden van dit jaar is bijgesteld. Het Interim-management richtte zich daarbij op het bundelen van de resultaten en het op basis daarvan concretiseren van de voorstellen. Daarbij is de betrokkenheid in brede zin afgenomen. Het Interim-management richt zich thans op het afronden van de TO en het faciliteren van de besluitvorming daarover, dit gebeurt in samenspraak met een beperkt aantal sleutelorganisaties.
Deze werkwijze moet ertoe leiden dat er in juli 1995 een door tenminste de sleutelorganisaties gedragen voorstel ter tafel ligt en doorgeleid kan worden naar de Tweede Kamer.

1.4 Opbouw rapport en leeswijzer

Wij hebben aangegeven dat het rapport uit drie delen bestaat.
Het eerste deel beschrijft de achtergrond van de Interim-management.
Dit deel plaatst het Interim-management als het ware in een historisch perspectief. De lezer die op zoek is naar resultaten en voorstellen zal deze in dit deel niet vinden en kan het derhalve overslaan. De lezer die geïnteresseerd is in de context waarbinnen het Interim-management zich heeft afgespeeld, doet er goed aan dit deel te lezen.

Deel II geeft een overzicht van de deelresultaten. Dit betreft enerzijds het inhoudelijk onderzoek naar de NME-praktijken en de financiering van NME. Anderzijds resultaten die van belang zijn voor het proces rond NME: koppeling binnen- en buitenschools en kwaliteit en monitoring.

Deel III probeert een synthese te geven. De resultaten worden daarbij samengevoegd en vertaald naar voorstellen over de aanpak van NME tot het jaar 2000.
Tenslotte wordt in dit deel een advies hierover gegeven door het Interim-management.

DEEL I

Het Interim-management in historisch perspectief

2 Achtergrond: Het Kaderplan NME

2.1 Inleiding

In de volgende paragrafen staan wij stil bij de context zoals die voor het Interim-management geboden is door het Kaderplan NME (TK 1993-1994, 20487 nr. 13). Voordat wij dat doen geven wij een korte schetst van de historie van NME. Dit om te laten zien hoe NME in Nederland tot bloei gekomen is en wat dit betekent voor de werkzaamheden van het Interim-management.
Want wat dat betreft doet NME haar naam eer aan, uit een aantal zaadjes is via natuurlijke selectie en evolutie een prachtige plantentuin ontstaan, waaraan ook de rijksoverheid een bijdrage levert door het verschaffen van de benodigde meststoffen.
Maar zoals iedere tuinder weet is het goed doceren van de mest een kunst, overvloed leidt tot verval, te weinig voedingsstoffen tot een gebrekkige groei. Ook de planten voelen de noodzaak tot herbezinning, het zoeken naar hun functie en symbiotisch samenleven staan daarbij voorop. Niemand wil daarbij de pluriformiteit verstoren, maar realiseert zich wel het belang van een gezond natuurlijk evenwicht.

Het regeringsbeleid staat in het teken van het creëren van een duurzame samenleving, NME is één van de instrumenten om dit te bereiken. Daarbij past de constatering dat NME de pioniersfase doorlopen heeft en thans de tijd aangebroken is om ordening en samenhang aan te brengen. Dit veranderingsproces verloopt niet zonder slag of stoot maar is eind tachtiger jaren definitief ingezet.

2.2 Historisch perspectief

Activiteiten die het label NME dragen of mogen dragen hebben een lange geschiedenis in Nederland. De stormachtige technologische en daarbij behorende maatschappelijke ontwikkelingen, de bevolkingsgroei van de naoorlogse periode, hebben ertoe geleid dat natuur- en milieu in Nederland en daarbuiten in toenemende mate zijn belast en aangetast. De internationale aandacht hiervoor werd voor het eerst gemanifesteerd in de zestiger jaren met het verschijnen van het rapport van de Club van Rome.
Daarna zijn de ontwikkelingen in hoog tempo gegaan. Natuurorganisaties, milieu-organisaties, natuur- en milieu-organisaties, groot en klein, rijp en groen schoten als paddestoelen uit de grond.

Op het departementale niveau ligt de taak van de NME van oudsher bij de huidige Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) raakt snel betrokken bij de NME.
De pluriformiteit aan veelal gesubsidieerde instellingen en organisaties die ontstond, noodzaakte de overheid om haar bemoeienis af te bakenen en in te kaderen. Dit proces is met name in de tachtiger jaren "Kamerbreed" op gang gekomen. NME wordt vanaf dat moment een herkenbaar instrument voor de effectuering van beleid.

In 1988 verschijnt de Nota "Natuur- en Milieu-educatie, een Meerjarenvisie. In deze nota wordt de beleidsprogrammering voor NME gegeven voor de periode 1988 tot en met 1992. Inmiddels is er een Interdepartementale Werkgroep (IW-NME) in het leven geroepen, waarin naast de al genoemde Ministeries ook de huidige Ministeries van Verkeer- en Waterstaat (V&W), Buitenlandse Zaken (BuZa), Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) participeren.
De IW-NME heeft op dat moment geen officiële taakstelling, maar houdt zich bezig met informatie-uitwisseling, overleg en coördinatie op interdepartementaal niveau. LNV fungeert als trekker (door het leveren van zowel de voorzitter als secretaris). In de Kamer wordt tijdens de behandeling van de Meerjarenvisie de motie Feenstra/ Eisma (1988, TK 20487, nr 4) ingediend en aangenomen. Daarin wordt de regering gevraagd:

de overige bij de IW-NME betrokken ministeries ... in de vijfjarige planperiode van de NME-nota gezamenlijk tot en met de inzet van de Ministeries van Landbouw en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vergelijkbare inspanning te brengen.

Daarmee komt het overleg op gang, maar tot circa 1990 blijven concrete resultaten uit. Dan wordt gezocht naar mogelijkheden om de beleidsvoorbereidende taak op het gebied van NME te verbeteren en de genoemde motie uit te voeren. Twijnstra Gudde wordt gevraagd voorstellen te doen om te komen tot een "Raamplan" Natuur- en Milieu-educatie (het latere "Kaderplan"). Dit resulteert in een Programma van Eisen voor het "Raamplan" en een organisatie-voorstel. Daarna komt een proces op gang dat zich langs twee sporen lijkt te bewegen.

In een brief aan de Tweede Kamer (1991, TK 20487, nr. 9) laat de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij weten, voornemens te zijn in de loop van 1991 het Kaderplan Natuur- en Milieu-educatie aan de Kamer aan te bieden.

Daarnaast worden vanuit Onderwijs en Wetenschappen activiteiten gestart ter uitvoering van de motie, die uiteindelijk begin 1992 resulteren in het Meerjarenplan NME 1992-1995 (1992, TK 20487, nr. 10).
Met dit Meerjarenplan wordt de start van het NME-Onderwijs (NME-O) project ingeluid.

Het Kaderplan laat uiteindelijk nog even op zich wachten en verschijnt uiteindelijk eind 1993 (1993, TK 20487, nr. 13).
In dit Kaderplan wordt een beeld geschetst van de stand van zaken en aangegeven welke initiatieven wenselijk zijn om NME ook voor de toekomst te borgen. Het instellen van het Interim-management vloeit direct voort uit de aanbevelingen die in het Kaderplan worden gedaan.

De opstelling van het Kaderplan vond plaats in een periode waarin de bezuinigingsgolf steeds harder over de departementen rolt, de roep om efficiency en een slankere rijksoverheid met daarbij behorende kreten als kerntaken en kwaliteit luider klinken en er kritischer wordt gekeken naar beleidsvelden, dus ook naar NME. Bovendien verscheen in 1987 het Brundtland rapport "Our common future" waarin het begrip duurzame ontwikkeling als uitgangspunt voor het regeringsbeleid haar intrede deed.

Zorgen op allerlei fronten dus. Deze zorgen gaan daarbij niet over de pluriformiteit aan organisaties en daarmee de rijkdom van wat wel het NME-veld wordt genoemd, de zorgen gaan over de kwaliteit van de activiteiten: welke effecten heeft het investeren van miljoenen in NME daadwerkelijk gehad? Welke maatschappelijke betekenis moet wel of niet aan NME worden toegekend en wat betekent dit voor de toekomstige aanpak van NME? Op welke wijze kan NME bijdragen aan het realiseren van een duurzame ontwikkeling?
De meningen over wat en hoe lopen sterk uiteen, iedereen heeft een eigen opvatting, een eigen beeld van NME. Het blijkt moeilijk te zijn één gezamenlijk gezichtspunt te vinden van waaruit NME kan worden benaderd.

Er wordt onderkend dat NME weliswaar vele gezichten kan hebben en dat op zichzelf geen bezwaar is, maar dat er tenminste op departementaal niveau een aantal gemeenschappelijke lijnen moet bestaan. Het Kaderplan is de eerste poging hiertoe.

2.3 Het Kaderplan

Zoals hiervoor aangegeven heeft de totstandkoming van het Kaderplan enige tijd op zich laten wachten, Een complex aan factoren maakte het vinden van gezamenlijke noemers voor NME tot een weerbarstige materie. Zoals in het Kaderplan is aangegeven speelde een rol dat:

- de noties rond het natuur- en milieubeleid, met name rond het begrip "duurzaamheid" of "duurzame ontwikkeling" dat een peiler is onder het rijksbeleid, zijn krachtig ontwikkeld in de laatste jaren
- zeven departementen betrokken zijn bij de ontwikkeling van het Kaderplan NME (EZ, LNV, OCW, OS, V&W, VROM en WVC); de inhoud van NME en het aandeel van de departementen daarin zijn eveneens in ontwikkeling
- NME speelt zich af op een steeds breder maatschappelijk veld dat bovendien sterk in beweging is.

De departementen besloten voor het opstellen van het Kaderplan de hulp in te roepen van de Stichting Milieu Educatie (SME) en De Beuk. Zij hebben de lastige taak op zich genomen en tot een goed einde gebracht.

Met het Kaderplan worden de volgende doelen nagestreefd:

- vergroting van het rendement van lopende inspanningen dat door de verschillende departementen wordt gefinancierd
- verbetering van de balans tussen activiteiten dat van "bovenaf" wordt ingezet en dat van "onderop" wordt ontwikkeld
- concretisering en operationalisering van de inhoud van NME over de volle breedte van het concept Duurzame Ontwikkeling
- uitbreiding van de participatie door actoren in de samenleving, waaronder met name burgers en hun maatschappelijke organisaties
- verbetering van de samenhang tussen, en het overzicht over, de NME-activiteiten
- kwaliteitsverhoging van NME-activiteiten.

Deze doelen zullen volgens het Kaderplan NME worden gerealiseerd met behulp van de "Extra Impuls". Deze Extra Impuls is gericht op het effectiever maken van NME-activiteiten en het verbeteren en versterken van de samenwerking van de departementen bij het stimuleren van de uitvoering van NME-activiteiten. Hiervoor worden door de departementen extra financiële middelen vrijgemaakt. De Extra Impuls beoogt niet om lopende NME-activiteiten te beëindigen of "onder toezicht" te stellen. Wel is het de bedoeling positieve ervaringen met een gezamenlijke programmering op te doen en synergie te bereiken.
Daarbij wordt een vliegwieleffect nagestreefd: het in de loop der jaren toenemen van de behoefte aan afstemming en samenwerking - tussen en binnen departementen, tussen en met andere overheden, tussen en met particulier initiatief.

In de volgende paragrafen gaan wij kort in op de inhoud van het Kaderplan en de aanbevelingen.

2.3.1 Inhoud Kaderplan

De inhoud van het Kaderplan richt zich op het uitwerken van de Extra Impuls, deze bestaat uit drie componenten:
- activiteitenprofielen
- uit te voeren taken en Interim-management
- financiering.

Activiteitenprofielen
De activiteitenprofielen beogen NME-activiteiten te clusteren rond thema's die betrekking hebben op de belangrijkste leefsituaties en rollen van de Nederlandse burger. Dit betreft:
- kwaliteit van de woonomgeving
- vrijetijdsbesteding en recreatie
- duurzaamheid in de werksituatie
- consumptie en leefstijl.

Het Kaderplan geeft aan dat het werken met deze profielen een bijdrage kan leveren aan het realiseren van doelstellingen rond het uitvoeren van NME-activiteiten zoals de rendementsverbetering, de inhoudsverbreding en het vergroten van samenhang en overzicht.

Uit te voeren taken en Interim-management
In het Kaderplan wordt een groot aantal taken opgesomd (zie box) dat nodig is om het werken met de activiteitenprofielen mogelijk te maken. Het uitvoeren van deze taken zal een management-inspanning vragen, daarbij zal gebruik worden gemaakt van faciliteiten, diensten en produkten die reeds ontwikkeld zijn.
In kort bestek beschrijven wij hierna de belangrijkste elementen van de genoemde taken.

Het Kaderplan geeft aan dat het management de volgende taken moet realiseren:
- draagvlakversterking
- monitoring
- kwaliteitsbewaking en -verhoging
- communicatie
- ondersteuning en spiegeling
- ontwikkeling van een Plan van Aanpak voor de organisatie van NME voor de periode 1995 tot 1999.

Daarbij zullen de activiteiten van het Interim-management voornamelijk bestaan uit:
- initiëren
- coördineren
- stimuleren
- communiceren.

Draagvlakversterking richt zich daarbij op:
- het creëren van draagvlak voor de aanpak geschetst in het Kaderplan
- het zorgen voor een goede balans van activiteiten "van onderop" met die "van bovenaf".

Monitoring van NME-activiteiten heeft twee doelen:
- het opsporen van (potentiële) vragen, initiatieven, lacunes en dubbelingen
- het kunnen volgen van de voortgang.

Hiertoe zal een systeem moeten worden opgezet dat toepasbaar is op lokaal niveau.

Kwaliteitsbewaking zal in eerste instantie vragen om de ontwikkeling van kwaliteitscriteria met als oogmerk om NME-activiteiten in lijn te brengen met de principes van duurzaamheid. De negen principes voor duurzaamheid uit de publikatie Caring for the Earth kunnen daarbij als vertrekpunt dienen. Via evaluaties kan vervolgens een beeld worden verkregen van de effecten van NME-activiteiten.

Communicatie is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat NME-actoren elkaar steeds beter weten te vinden en om informatie over vragen en initiatieven te verspreiden naar deze actoren.
Als NME-actoren worden in dit verband genoemd overheden, intermediairen en doelgroeporganisaties. Ook is het aannemelijk dat betere communicatie zal bijdragen aan het beter op elkaar afstemmen van activiteiten.

Ondersteuning en spiegeling omvatten zowel inhoudelijke als meer procesmatige steun. Onder inhoudelijke steun wordt verstaan het geven van informatie over duurzaamheidsaspecten maar ook het aanreiken van informatie over methoden en technieken.
De procesmatige steun moet zich richten op het ondersteunen van lokale en provinciale (NME) intermediairen bij het afstemmen van het aanbod op de vraag van de doelgroepen.
De overheid kan via spiegeling inzicht krijgen in initiatieven die leven in de samenleving en hierop kunnen inspelen in haar beleid.

Ontwikkeling van een Plan van Aanpak voor de organisatie van NME voor de periode 1-1-1995 tot 1-1-1999. Dit plan dient idealiter te worden vastgelegd in een TO. Hierin dienen de afspraken over taken, verplichtingen en rechten van de belangrijkste (koepels van) participanten in het Kaderplan, alsmede de wijze waarop de managementtaken gestalte krijgen en de beschikbare financiën. Op termijn kan worden bezien in hoeverre de coördinatie van de NME-activiteiten in het onderwijs hierin kan worden opgenomen.

Om bovengenoemde taken succesvol te kunnen uitvoeren is goed samenspel van belang. Hierbij gaat het om samenspel met het Rijk, andere overheden, maatschappelijke organisaties en hun koepels en andere actoren (bijvoorbeeld bedrijfsleven).

Financiering
Om de verschillende componenten van de Extra Impuls te realiseren zullen de departementen een extra financiële inspanning moeten leveren.

Enerzijds ter financiering van het Interim-management. Anderzijds ter financiering van de uitvoering van het Kaderplan.

2.3.2 *Aanbevelingen Kaderplan*

Per component van de Extra Impuls worden aanbevelingen gegeven. Wij vatten deze hierna samen:

Activiteitenprofielen
- het inbrengen in het Kaderplan van NME-activiteiten die voor afstemming en rendementsverbetering in aanmerking komen door de departementen
- het uitwerken van de activiteitenprofielen door het Interim-management en het voorleggen daarvan aan de samenwerkende departementen.

Uit te voeren taken en Interim-management
- het is wenselijk voor de periode 1993-1994 Interim-management in te stellen gelet op de omvang en de aard van de taken waarvoor een managementinspanning vereist is
- het Interim-management maakt daarbij zo veel mogelijk gebruik van organisaties die zich willen inspannen uitvoerende taken op te pakken en daar ook adequaat voor zijn toegerust. De activiteiten van het management zullen daarom voornamelijk bestaan uit initiëren, coördineren, stimuleren en communiceren
- het organiseren van een Startconferentie en daarop volgend een aantal strategische conferenties door het Interim-management voor het versterken van het draagvlak
- het maken van een start met het ontwikkelen van een goed systeem voor monitoring van NME-activiteiten
- voor het verhogen van kwaliteit dienen kwaliteitscriteria te worden ontwikkeld en evaluaties moeten worden uitgevoerd, de taak van het Interim-management daarbij is: het adviseren over de uitvoering, begeleiden van de uitvoering en het terugkoppelen en het verspreiden van resultaten
- het adviseren van de gezamenlijke departementen over de mogelijkheden om departementale initiatieven en procedures beter op elkaar af te stemmen

- het begeleiden van de communicatie van zenders en doelgroepen naar intermediairen (die produkten en diensten kunnen aanbieden) en het mede daardoor overdragen van de beoogde ambities van de actoren
- het ontwikkelen van een TO die zo breed mogelijk wordt gedragen.

Financiering
- het beschikbaar stellen van de in het Kaderplan aangegeven middelen.

Wat betreft de organisatie rondom het Interim-management wordt aangegeven:
- het instellen van een Stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de samenwerkende zeven departementen onder coördinatie van de Staatssecretaris van LNV
- het opstellen van een contract waarin de taken van het Interim-management en het gewenste resultaat worden vastgelegd.

3 Interim-management

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij uitgebreid stilgestaan bij de achtergrond van het Interim-management. Het Interim-management is later van de grond gekomen dan in het Kaderplan was voorzien. De werkzaamheden hebben hun aanvang genomen in april 1994 en lopen tot 1 juli 1995.
In dit hoofdstuk gaan wij in op de werkzaamheden van het Interim-management. Wij staan stil bij de uitgangspunten die wij hebben gehanteerd, de doelen en het beoogde resultaat zoals ons dat bij aanvang voor ogen stond, de werkwijze en het resultaat dat op 1 juli 1995 bereikt zal worden.

3.2 Uitgangspunten, doel en resultaat Interim-management

In het Kaderplan ontvouwen zeven departementen hun visie op de activiteiten in het kader van NME. In het plan wordt voorgesteld om verschillende activiteiten te entameren om te komen tot een geïntegreerde aanpak voor binnen- en buitenschoolse NME, vast te leggen in de zogenaamde TO.

Deze TO richt zich niet alleen op het inhoudelijk vormgeven en afstemmen van activiteiten in het kader van NME. In de TO dient tevens te worden aangegeven, aldus het Kaderplan:
- hoe de procedurele verhoudingen tussen de betrokken actoren geregeld moeten worden
- welke procesmatige activiteiten nodig zijn
- op welke wijze de uitvoering van activiteiten wordt beheerst
- hoe de resultaten van de NME-inspanning kunnen worden gemeten.

Ter verduidelijking zij overigens opgemerkt dat de TO niet precies vastlegt welke activiteiten in vier jaar allemaal zullen en moeten worden uitgevoerd.

In oorsprong gingen onze gedachten uit naar het schrijven van een NME-programma. Het doel van dit programma zou zijn de verschillende activiteiten van de zeven departementen te verbreden, de samenhang te vergroten en inzicht te krijgen in de effecten van de activiteiten op duurzame ontwikkeling.

Na een voorbereidingsfase waarin gesprekken met departementale vertegenwoordigers en betrokkenen uit het NME-veld zijn gevoerd en een navigatieconferentie met de IW-NME heeft plaatsgevonden bleken wij een te ambitieus doel na te streven. De verwachtingen en wensen over de resultaten die de interim-managementperiode zou moeten opleveren bleken zeer verschillend te zijn.
Naar aanleiding van de resultaten van deze voorbereidingsperiode hebben wij een werkplan opgesteld waarin een nieuw doel en aantal deelresultaten zijn geformuleerd.

Het doel van het Interim-management is het stroomlijnen van de aanpak, sturing, organisatie en monitoring van buitenschoolse NME-activiteiten. Hierbij vormen integratie en afstemming van activiteiten de sleutelbegrippen. Een afgeleid doel vormt het aangeven van de wijze waarop de afstemming en/of integratie van binnen- en buitenschoolse activiteiten kan worden verbeterd.

Uit dit doel hebben wij de volgende deelresultaten afgeleid, dit zijn:

- sturingsmodellen.
  Het ontwikkelen van alternatieve sturingsmodellen voor NME en het geven van een advies over het gewenste model c.q. de gewenste modellen (structuur, beschrijven van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen in het algemeen en specifiek wat betreft de sturing van activiteiten)
- verkenningen.
  Het op basis van een aantal uit te voeren verkenningen beschrijven van de algemene aanpak van NME-activiteiten en de voorwaarden die daarbij gelden (werkwijze, activiteitenprofielen, doelgroepen, vraag/aanbod, toetsingscriteria projecten, wijze van financiering e.d). In dit verband zal ook een zoektocht plaatsvinden naar gemeenschappelijke onderwerpen die een meerwaarde opleveren over NME-praktijk en -beleid
- kwaliteit en monitoring.
  Het aangeven van de wijze waarop de voortgang kan worden bewaakt en activiteiten kunnen worden gemonitord en geëvalueerd (beheersen uitvoering)
- ontwikkeling TO.
  Het ontwikkelen en opstellen van een TO waarin bovenvermelde resultaten worden samengevat en de verhouding tussen partijen wordt geregeld.

Wij zijn van mening dat deze deelresultaten voor een belangrijk deel zijn bereikt. Voor een belangrijk deel, omdat de diepgang van de bereikte deelresultaten verschilt ten opzichte van de verwachtingen die daarbij al dan niet ten onrechte zijn gewekt.

3.3 Werkwijze

De werkzaamheden van het Interim-management zijn uitvoerig beschreven in het in augustus 1994 uitgebrachte werkplan. In dit werkplan hebben wij per beoogd deelresultaat aangegeven welke werkzaamheden door het Interim-management worden uitgevoerd. Daarbij werden de volgende activiteiten onderscheiden:
- ontwikkelen sturingsmodellen
- uitvoeren verkenningen
- kwaliteit en monitoring
- ontwikkelen TO.

Ontwikkelen sturingsmodellen
Het ontwikkelen van sturingsmodellen is erop gericht vast te stellen op welke wijze de bestuurlijke organisatie rond NME de komende jaren vorm kan krijgen.
Ter voorbereiding op het ontwikkelen van voorstellen over de sturing van NME heeft het Interim-management:
- gesprekken gevoerd met actoren zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau
- werkconferenties georganiseerd met de Interdepartementale werkgroep NME en in groter verband met actoren uit het NME veld
- een aantal rudimentaire voorstellen gelanceerd en ter toetsing voorgelegd aan de stuurgroep
- via gesprekken het draagvlak en daarmee de haalbaarheid van de voorstellen getoetst.

Dit alles is geen gemakkelijke opgave gebleken. Gelet op de diverse belangen en verwachtingspatronen, maar ook verwarring die is ontstaan over de rol van het Interim-management (manager versus adviseur) hebben aanleiding gegeven tot pittige discussies en de nodige misverstanden.
Daar heeft tegenover gestaan dat het commitment van betrokken partijen om een resultaat te bereiken onmiskenbaar aanwezig was (en is). Dit heeft eraan bijgedragen dat het gewenste resultaat inderdaad bereikt is. Er is een sturingsmodel tot stand gekomen dat op een redelijk draagvlak kan rekenen.

Uitvoeren verkenningen
De verkenningen betroffen vier deelprojecten:
- inventarisatie NME-praktijken (uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Utrecht)
- vergelijking (NME)-subsidieregelingen (uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Leiden)
- koppeling binnen- en buitenschoolse NME (ronde-tafelconferentie onder voorzitterschap van het Interim-management)
- gemeenschappelijke onderwerpen met een meerwaarde voor NME (via gesprekken onderzocht).

Onze werkzaamheden bij de uit te voeren verkenningen waren gericht op:
- het uitzetten van onderzoek
- het begeleiden van de uit te voeren onderzoeken
- het accorderen van de resultaten
- het inbrengen van de resultaten en de advisering over de betekenis daarvan voor de TO en de sturingsmodellen.

Bij de eerste drie deelonderzoeken is resultaat bereikt (zie deel II). Alleen van het vierde deelonderzoek kan gezegd worden dat het onvoldoende uit de verf is gekomen.

Kwaliteit en monitoring
Het onderzoek kwaliteit en monitoring is erop gericht aan te geven welk instrumentarium wenselijk of noodzakelijk is om de kwaliteit van NME en de effecten van NME voor duurzame ontwikkeling te kunnen bewaken.
Het Interim-management heeft daartoe:
- twee ronde-tafelconferenties georganiseerd, deze zijn gedeeltelijk voorbereid door deelnemers
- de verslaglegging verzorgd.

Ontwikkelen TO
De belangrijkste opgave die het Interim-management heeft meegekregen is het ontwikkelen van een TO. De TO is te zien als een contract tussen partijen waarin de onderlinge verhoudingen worden geregeld. Daarbij gaat het om het vastleggen van samenwerkingsafspraken, financiering van NME, wijze van afstemmen, coördineren en programmeren voor een periode van 4 jaar.

De werkzaamheden van het Interim-management betreffen:
- het voorbereiden van de TO door gesprekken met departementen, partijen uit het veld en andere overheden
- het ontwikkelen van voorstellen voor de TO
- het faciliteren van de besluitvorming
- het bijstellen en afronden van de TO.

Dit traject loopt nog en zal in juli 1995 afgerond zijn.

Los van de hierboven beschreven werkzaamheden is een communicatietraject gestart. Via een nieuwsbrief worden resultaten, meningen, verwachtingen en wetenswaardigheden rondom het Interim-management gecommuniceerd naar andere overheden en het NME-veld.

3.4 Het resultaat in juli 1995

Het resultaat dat in juli 1995 zal worden bereikt is:
- een TO die primair tot doel heeft te komen tot een vergroting van de synergie in en tussen de beleidsintenties van de ondertekenaars op het NME-beleidsterrein. Met de TO krijgt het Kaderplan NME in feite concreet gestalte. Verder heeft de TO tot doel te zorgen voor een betere afstemming van NME-activiteiten in structurele zin. Het gaat er daarbij om te komen tot een betere samenwerking tussen de diverse departementen enerzijds en met de andere overheden en uitvoerende NME-organisaties anderzijds. De TO beslaat de periode van 1 juli 1995 tot en met 31 december 1999. In 1998 zal een evaluatie plaatsvinden van de werking van de nieuwe structuur. De uitkomst van de evaluatie is dan input voor mogelijk nieuwe afspraken.

- het onderhavige rapport waarin alle resultaten van het Interim-management zijn samengevat en een advies wordt gegeven over de wijze waarop een en ander tijdens de volgende periode van vier jaar zijn beslag kan krijgen en welke aanvullende werkzaamheden hiertoe nog nodig zijn.

DEEL II

Onderzoeksresultaten

4 Inleiding

4.1 Achtergrond

In deel I hebben wij uitvoerig stilgestaan bij de achtergronden van het Interim-management en de werkzaamheden die het Interim-management heeft uitgevoerd.
In dit deel beschrijven wij in de navolgende hoofdstukken de belangrijkste resultaten van de deelonderzoeken. Van twee deelonderzoeken zijn aparte rapportages beschikbaar, dit zijn:

- onderzoek naar NME-praktijken, de titel van het betreffende rapport is: "Op zoek naar buitenschoolse educatieve activiteiten over natuur en milieu". Het rapport is op te vragen bij de Rijksuniversiteit Utrecht.
- onderzoek naar de financiering van NME, de titel van dit rapport is: "Natuur- en Milieu-educatie (breed), financiële relaties en financiële regelingen". Dit rapport is op te vragen bij de Rijksuniversiteit Leiden.

Naast genoemde onderzoeken gaan wij in dit deel in op de koppeling binnen- en buitenschools en kwaliteit en monitoring.

4.2 Opbouw deel II

In dit deel geven wij per onderzoek een overzicht van doel en resultaat, de feitelijke resultaten en de aanbevelingen die door de onderzoekers zijn gedaan.
Wij kiezen daarbij voor een hoofdstuksgewijze opbouw. Hoofdstuk 4 behandelt het onderzoek naar de NME-praktijken. Hoofdstuk 5 de financiering van NME. In hoofdstuk 6 geven wij de belangrijkste resultaten van de ronde-tafelconferentie over de koppeling binnen- en buitenschoolse NME. In hoofdstuk 7 wordt de betekenis van kwaliteit en monitoring voor de uitvoering van het Kaderplan aangegeven.

De hoofdstukken kunnen in principe los van elkaar worden gelezen, er worden in dit deel geen verbindingen gelegd tussen resultaten van de diverse onderzoeken, hiervoor verwijzen wij naar deel III van dit eindrapport.

5 Onderzoek NME praktijken

5.1 Doel en resultaat

Het onderzoek naar de NME-praktijken had twee doelen.
Het eerste doel betreft het inventariseren van (typen) NME-praktijken op de volgende kenmerken:
- doelstellingen
- doelgroepen
- inhouden
- typen produkten en activiteiten.

Het tweede doel betreft het bestuderen van de kenmerken van NME-praktijken die samenhangen met:
- (type) aanbieder
- geografische oriëntatie aanbieders (voor welke delen van Nederland werkzaam)
- samenwerkingsrelaties
- aantallen deelnemers.

Hoewel niet het hoofdonderwerp van het onderzoek hebben de onderzoekers mede op verzoek van de begeleidingscommissie nog een aantal aanvullende vragen gesteld over:
- het onderscheid tussen professionals en vrijwilligers
- het onderscheid tussen ondersteunende en uitvoerende NME-activiteiten
- de bekendheid met en de mening over het Kaderplan en de daarin beschreven activiteitenprofielen
- de behoefte aan een landelijke database van NME-activiteiten.

Het resultaat van het onderzoek is een rapport waarin een beschrijving wordt gegeven van de typen organisaties die NME-activiteiten uitvoeren, een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste doelgroepen, doelen en typen activiteiten en een aanzet wordt gegeven voor het ontwikkelen van een typologie van NME-activiteiten. Daarnaast wordt in het rapport een kort overzicht gegeven van de resultaten die voortkomen uit de aanvullend gestelde vragen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door het versturen van een enquête aan circa 500 instellingen, het afnemen van 25 interviews en ter voorbereiding hierop het ontwikkelen van een conceptueel raamwerk. De respons bedroeg 150 enquêtes, de verdeling daarvan over de organisaties die mogelijk NME-activiteiten uitvoeren was zodanig dat deze respons een redelijke steekproef vormt van het NME-veld.

5.2 Resultaten

5.2.1 Typen organisaties die NME-activiteiten uitvoeren

Buitenschoolse NME-activiteiten rekenen 60% van de organisaties tot hun taak, 25% voert soms NME-activiteiten uit, de resterende 15% voert geen NME-activiteiten uit.
Daarbij blijkt geen relatie te bestaan met de onderscheiden typen organisaties: allerlei typen organisaties zien buitenschoolse NME-activiteiten als een (hoofd)taak of voeren soms NME-activiteiten uit.
Uit de interviewronde blijkt dat het begrip "buitenschoolse" NME niet bij iedereen bekend is en, als deze bekend is, niet duidelijk is afgebakend. In concreto betekent dit laatste dat er organisaties zijn waar men de eigen activiteiten niet als NME kenmerkt, omdat men geen specifieke betekenis aan NME toekent. Ook wil een aantal organisaties de term NME niet gebruiken omdat men dan niet serieus wordt genomen, bijvoorbeeld door bedrijven. Zij spreken liever van milieu-communicatie of milieu-opleidingen.
Ook zijn de onderzoekers organisaties tegengekomen die de term NME zo breed opvatten dat vrijwel alles eronder past.
Tenslotte zijn er ook organisaties die NME inhoudelijk invullen, gericht op bepaalde waarden en normen (cultuur) en duurzaamheid.

Samenvattend blijken buitenschoolse NME-activiteiten niet duidelijk te kunnen worden aangewezen, noch qua organisaties waar zulke activiteiten vooral zouden worden uitgevoerd, noch qua afbakening van de activiteiten zelf.

5.2.2 Doelgroepen, doelen en typen activiteiten

De responderende organisaties blijken alle (16 gespecificeerde en 1 "anders": zelf te benoemen) onderscheiden doelgroepen (zie box) te bestrijken. Daarnaast blijkt dat de organisaties moeilijk te karakteriseren zijn door specifieke clusters van doelgroepen waarop zij zich richten. Het belangrijkste onderscheid tussen organisaties vormt het aantal doelgroepen waarop zij zich richten. Op basis van de respons kan worden vastgesteld dat het onderscheiden van zo'n 20 doelgroepen de gerichtheid van buitenschoolse NME-activiteiten goed kunnen beschrijven. Opvallend is dat weinig NME-activiteiten zich op ouderen richten.

De tijdens het onderzoek gehanteerde indeling naar doelgroepen was:

- de (gehele) bevolking
- consumenten/huishoudens
- recreanten
- bedrijven
- jeugd en jongeren
- ouderen
- de eigen organisatie
- leden van de eigen vereniging
- vrijwilligers
- media
- sociaal-culturele voorzieningen
- buurt- en opbouwwerk
- onderwijsinstellingen
- overheden
- politiek
- maatschappelijke organisaties
- anders.

Ook constateren de onderzoekers dat het onderscheid tussen doelgroep en intermediair in sommige situaties vervaagt. Als voorbeeld daarvan geven zij aan dat bij een aantal grootschalige NME-activiteiten de einddoelgroepen ook intermediaire taken worden toegedeeld. Intermediaire taken zijn daarbij benoemd als ondersteunende, activerende of educatieve taken.

In de enquête zijn acht doelen (zie box) gespecificeerd en is ruimte gelaten om eigen doelen aan te geven. De meeste doelen worden door een meerderheid van de responderende organisaties nagestreefd. Hierdoor blijkt ook een typering van organisaties naar doelen niet goed mogelijk te zijn. Net zoals bij de doelgroepen blijken ook hier organisaties zich meer te onderscheiden naar het aantal doelen dat men nastreeft.

Daarbij blijkt wel dat NME-organisaties zich vaak richten op positieve natuurbeleving en op waarden en normen op het gebied van natuur en milieu.

Daarnaast geldt dat deze organisaties, maar ook Natuur- en Milieuorganisaties en organisaties met NME als mogelijk nevendoel zich relatief vaak richten op de bewustwording van consequenties van bepaald gedrag en op de positieve houding ten opzichte van natuur en milieu.

Tijdens het onderzoek gebruikte doelen:

- kennis en inzicht in de relatie mens-milieu/milieuproblemen/de natuur
- positieve beleving ervaring van de natuur
- bewustwording van de consequenties van bepaald gedrag
- nemen van bewuste beslissingen
- vergroten van de vaardigheden met betrekking tot milieuvriendelijk handelen
- waarden en normen op het gebied van natuur en milieu
- positieve houding/attitude ten opzichte van natuur en milieu
- vergroting van de mogelijkheden tot milieuvriendelijk gedrag
- randvoorwaarden in de maatschappij
- anders.

Tenslotte is bestudeerd welk type activiteiten de organisaties uitvoeren. Daarbij blijken organisaties gemiddeld zo'n vijf verschillende typen activiteiten uit te voeren. De activiteiten die als het meest typerend kunnen worden aangemerkt voor de organisaties zijn het:
- ontwikkelen en/of produceren van materialen
- geven van voorlichting
- verzorgen van communicatie
- ontwikkelen en/of geven van cursussen, trainingen of lessen
- geven van begeleiding en/of adviezen
- organiseren van buitenactiviteiten (rondleidingen, excursies)
- organiseren van bijeenkomsten, conferenties of tentoonstellingen
- ontwikkelen en/of openstellen van een netwerk of infrastructuur.

Ook nu blijkt het aantal activiteiten het meest kenmerkende verschil te zijn tussen de organisaties.

Hoewel het moeilijk is organisaties te typeren op grond van doelgroepen, doelen en activiteiten, constateren de onderzoekers wel dat er een samenhang bestaat tussen doelgroepen, doelen en activiteiten zelf.

Hoe meer doelgroepen een organisatie bestrijkt, hoe meer doelen zij nastreeft en hoe meer typen activiteiten zij uitvoert: er zijn organisaties die over de hele linie actief zijn en organisaties die zich meer beperken. De onderzoekers verbazen zich niet over deze uitkomst omdat deze samenhangt met de samenstelling van de steekproef: NME-organisaties en organisaties met NME als nevendoel.

5.2.3 *Aanzet tot een typologie van NME-activiteiten*

De enquête heeft een beschrijving van zo'n 240 activiteiten opgeleverd. Deze lijken een goede doorsnede te vormen van alle buitenschoolse NME-activiteiten.
Het blijkt moeilijk te zijn om de onderwerpen waarop de activiteiten betrekking hebben in te delen. De onderzoekers geven aan dat dit voor een deel te maken heeft met het feit dat de gegeven omschrijvingen onvoldoende informatie bieden over beoogde doelgroep of doel.
Desondanks is een poging ondernomen tot categorisering. Daarbij is gezocht naar veel voorkomende combinaties. Een belangrijke uitkomst is dat alle combinaties blijken voor te komen. De meeste combinaties betreffen daarbij echter slechts een paar procent van alle activiteiten. Op basis van een grens van 5% van de activiteiten voor interessante combinaties blijken 22 combinaties te resteren (zie box).

Relatief veel voorkomende combinaties van twee kenmerken bij NME-activiteiten:

Omschrijving en doelgroep:
- expositie/informatiebord voor de gehele bevolking
- communicatie/voorlichting algemeen voor de gehele bevolking
- activiteiten op lokatie voor jeugd/jongeren buiten schoolverband.

Omschrijving en inhoud:
- activiteiten op lokatie x kennis/beleving van de natuur.

Omschrijving en werkvorm:
- communicatie/voorlichting algemeen en lessen/kennisoverdracht
- activiteiten op lokatie x lessen/kennisoverdracht
- cursus x lessen/kennisoverdracht
- activiteiten op lokatie x excursie/werkbezoek
- cursus x discussie.

Doelgroep en inhoud:
- hele bevolking x kennis/beleving natuur.

Doelgroep en werkvorm:
- hele bevolking x alle vijf veel voorkomende werkvormen (zie boven)
- jeugd/jongeren x excursie/werkbezoek
- onderwijs en overheid x lessen/kennisoverdracht
- onderwijs x excursie/werkbezoek
- overheid x informatie-overdracht en discussie.

Het resultaat kan in de ogen van de onderzoekers worden samengevat in drie typen activiteiten die het meest voorkomen:
- excursies, wandelingen en andere activiteiten op lokatie voor jeugd/jongeren buiten schoolverband en volwassenen, gericht op kennis over en beleving van de natuur
- lessen, cursussen en andere op kennisoverdracht gerichte activiteiten, voor de hele bevolking en voor het onderwijsveld en de overheden

- meer extensieve vormen van communicatie en voorlichting, gericht op de hele bevolking.

Deze drie typen activiteiten vertegenwoordigen elk ruwweg 15% van alle geïnventariseerde activiteiten. Meer dan de helft van alle activiteiten laat zich derhalve moeilijk kenschetsen.

De interviews zijn ook gebruikt om activiteiten te typeren, dit leidt tot het onderstaande overzicht. Dit overzicht is gemaakt vanuit het perspectief van de aanbieder. De grenzen tussen de activiteiten zijn niet altijd scherp te trekken.

Typen activiteiten en concrete voorbeelden uit de interviewronde (gebaseerd op in totaal ongeveer 100 activiteiten, samengevat) (zie volgende bladzijde):

Natuur- en Milieuvoorlichting (eenzijdige communicatie)
- passieve (sturende) voorlichting d.m.v. schriftelijk materiaal
- informatieverstrekking, schriftelijk, geautomatiseerd en/of audio-visueel, ten behoeve van zelfstudie, waarbij het initiatief tot verwerking ligt bij degene die de informatie krijgt
- tentoonstelling
- activiteiten op lokatie, binnen of buiten, de lokatie betreffende:

Natuur- en Milieucommunicatie (tweezijdig, een dialoog, extensief begeleid)
- spelvormen
  . speelse activiteiten zoals acts, toneelstukken, het uitdelen van milieuvriendelijke bloemen om mensen warm te maken voor milieubewust consumeren (activering)
  . milieuspel (milieutriviant, milieuganzebord, milieubalwerpspel)
- actieve voorlichting
  . actieve voorlichting
- discussie en informatie-uitwisseling
  . discussiebijeenkomst
  . nationaal debat, themagericht
  . burgerenquête, analoog aan parlementaire enquête, themagericht
  . (werk)conferentie
  . studiedag, symposium, themadag, -weekend
- activiteiten op lokatie
  . activiteiten op lokatie, binnen of buiten, de lokatie betreffende
- advisering, coördinatie, (net)werkbijeenkomsten
  . advies op maat
  . coördinatie van een platform/werkgroep (m.b.t. Lokale Agenda 21 door een COS)
  . netwerkdag
  . werkbijeenkomst

NME cursorische activiteit (intensiever begeleide dialoog met meer actieve inbreng van deelnemers)
- workshop
- doe-activiteit onder begeleiding
- stage
- cursorische (kader) activiteit, ook ten behoeve van bij- en nascholing, variërend van kortlopend (1 dagdeel) en enkele bijeenkomsten en blokken tot langdurig (1,5 jaar).

Wat betreft de inhouden van activiteiten bleek dat deze vrij gemakkelijk in te delen waren in het conceptuele raamwerk dat voor het onderzoek is ontwikkeld. Op punten bleek dit te moeten worden uitgebreid, hiertoe zijn de categorieën beleid en vaardigheden toegevoegd (zie box). Beide categorieën bleken onderwerp van NME-activiteiten te zijn. Deze aanvulling heeft als voordeel dat nu snel inzicht kan worden verkregen in educatie die zich richt op de inhoud "natuur en milieu" en educatie die zich richt op het "omgaan met" NME. Daarmee blijkt het mogelijk op basis van de "inhoud" (voor wat betreft de vorm) toch een onderscheid te maken naar ondersteuning en uitvoering.

Indeling van inhouden buitenschoolse NME:

1. Gerelateerd aan "ruimte":
1.1. natuur (LNV)
- algemeen
- gebiedsgericht
- themagericht

1.2 verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening (V&W en VROM)
- algemeen
- gebiedsgericht

2. Gerelateerd aan "materialen":
energie, grondstoffen, produktieprocessen, produkten en afval (EZ, VROM)
2.1 algemeen
2.2 bedrijfsintern (milieuzorg)
2.3 themagericht

3. Gerelateerd aan "mensen"
3.1. algemeen
3.2 lokale ontwikkeling (wijkteams, etc.) (VWS)
3.3 internationale ontwikkeling (OS)

4. Gerelateerd aan beleid, beheer en wetgeving
4.1 algemeen
4.2 themagericht

5. Gerelateerd aan vaardigheden op het gebied van communicatie, educatie en organisatie
5.1 algemeen
5.2 educatief
5.3 methodiek-ontwikkeling
5.4 netwerk-ontwikkeling
5.5 organisatie-ontwikkeling

5.2.4 *Overige aandachtspunten*

In het onderzoek is naast de hiervoor behandelde hoofdonderwerpen ook aandacht besteed aan een aantal relevante kenmerken rondom de uitvoering van NME in de praktijk.

Dit betreft:
- omvang van de activiteiten
- ondersteuning en samenwerking
- actuele, gewenste en verwachte ontwikkelingen
- financieringsaspecten
- rol van het Kaderplan en de activiteitenprofielen
- mogelijke rol van een landelijk databestand.

Omvang van de activiteiten
Circa tachtig procent van de responderende organisaties werkt met beroepskrachten. Ongeveer de helft van de organisaties zet bij de uitvoering vrijwilligers in. Rond de dertig procent van de organisaties werken zowel met vrijwilligers als beroepskrachten.
Per beroepskracht zijn vaak enkele tientallen vrijwilligers werkzaam. Er is echter geen statistische relatie tussen het aantal beroepskrachten en het aantal vrijwilligers.
Ook is bestudeerd hoeveel deelnemers per activiteit gemiddeld daaraan meedoen en de frequentie van de activiteit. Gemiddeld blijkt er sprake te zijn van groepen van 15 - 25 personen, met een frequentie van 10 - 20 keer per jaar. De onderzoekers hebben op basis van de gegevens ook schattingen gemaakt wat betreft het bereik van buitenschoolse NME-activiteiten. De responderende organisaties bereiken waarschijnlijk tussen de 200.000 en 600.000 mensen per jaar. Rekening houdend met de non-respons wordt het bereik geschat op meer dan 1 miljoen mensen per jaar.

Ondersteuning en samenwerking
Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de organisaties elkaar ondersteunt, een kwart ontvangt ondersteuning vanuit de organisatie zelf (andere afdelingen) en het resterende kwart doet het zonder ondersteuning. Daarnaast blijkt dat bij circa tachtig procent van de activiteiten wordt samengewerkt met een of meer andere organisaties. De onderzoekers merken daarbij op dat de grenzen tussen ondersteuning en samenwerking en ondersteuning en uitvoering steeds vager worden.

Zo blijken lokale organisaties steeds minder vragers van ondersteuning te zijn. In toenemende mate fungeren zij als samenwerkingspartner of bieden zelf ondersteuning aan.

Actuele, gewenste en verwachte ontwikkelingen
Tijdens het onderzoek is ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen die de organisaties verwachten. Hierbij ging het om het starten van "nieuwe" activiteiten, maar ook om de aandacht die organisaties willen (blijven) besteden aan bepaalde typen eigen activiteiten. Tenslotte is globaal onderzocht welke knelpunten en belemmeringen organisaties ervaren die van invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen.

De onderzoekers constateren dat er sprake is van een positief ambitieniveau. Dit betekent dat de aandacht voor de diverse activiteiten in de toekomst eerder zal toenemen dan zal afnemen. Activiteiten die er in dit verband uitspringen zijn:
- coördinatie
- netwerkontwikkeling
- begeleiding.

Organisaties zullen ook meer aandacht gaan besteden aan bepaalde doelgroepen. Opvallende uitzonderingen daarop vormen de volgende doelgroepen:
- afdelingen binnen de eigen organisatie
- vrijwilligers
- politiek.

Met name bij de aandacht voor vrijwilligers kon wel eens sprake zijn van een gevoelige afname.

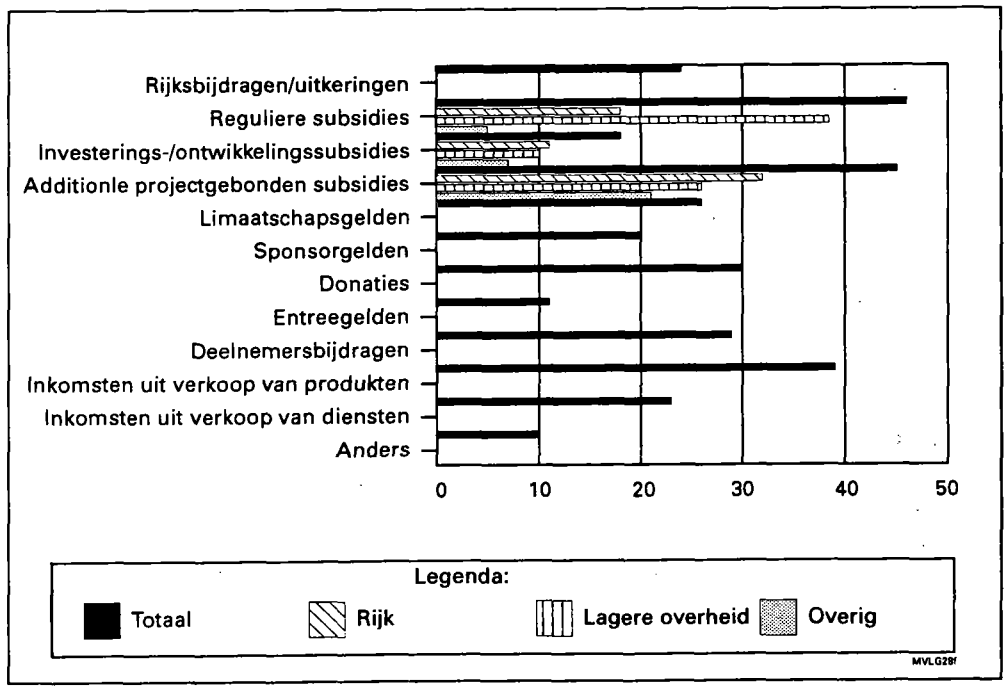
Er lijkt zich derhalve een verschuiving voor te doen van het primaire proces en de educatieve inhouden naar meer voorwaardelijke activiteiten en van het werken met vrijwilligers naar een meer "marktgerichte" invalshoek. Dit laatste betekent een toename van het aantal samenwerkingsrelaties en doelgroepen, meer projectmatig werken, toename van professionaliteit, minder educatie en meer concurrentie.

Knelpunten voor de toekomst bij het realiseren van activiteiten zijn:
- gebrek aan tijd en geld
- gebrek aan en een groot verloop onder vrijwilligers

- gebrek aan belangstelling bij doelgroepen en/of leden
- afname van de belangstelling in het algemeen voor het milieu (ook in het beleid)
- gebrek aan continuïteit respectievelijk te grote wisselvalligheid bij de overheid
- gebrek aan een duidelijke structuur van het werkveld respectievelijk het optreden van wildgroei
- grote diversiteit van het werkveld en een (nog steeds) te groot amateurisme.

Financieringsaspecten

Figuur 1 geeft een beeld van de bronnen van financiering van de activiteiten (bron: ISOR rapport).



Figuur 1. Bronnen van financiering van de activiteiten (%)

Uit het onderzoek blijkt dat de organisaties vaak via een aantal kanalen inkomsten verwerven. Daarbij wordt geconstateerd dat projectsubsidies en inkomsten op de (vrije) markt in toenemende mate een rol gaan spelen, dit vergroot de onzekerheid in het werk.

Rol van het Kaderplan en de activiteitenprofielen
Ongeveer de helft van de respondenten was niet bekend met de inhoud van het Kaderplan. Bij meer dan de helft van de respondenten was het Kaderplan ook niet substantieel aan de orde (onderwerp van bespreking of discussie).

Wat betreft het bruikbaar zijn van de activiteitenprofielen constateren de onderzoekers:"Het uitgebrachte Kaderplan en de daarin beschreven activiteitenprofielen zijn (slechts) voor de helft van de organisaties in potentie functioneel".

Van de huidige vier activiteitenprofielen krijgen "Kwaliteit van de woonomgeving" en "Consumptie en leefstijl" de meeste aandacht. De profielen "Vrijetijdsbesteding en recreatie" en "Duurzaamheid in de werksituatie" blijven daarbij achter. Een mogelijke verklaring vormt dat veel organisaties aangeven dat eigen indelingen in hoofdthema's, actuele behoeften en ontwikkelingen en thema's die leven in de maatschappij bepalend zijn voor de inhoud van hun activiteiten.

Mogelijke rol landelijk databestand
Bij het peilen van de behoefte aan een landelijk databestand zijn de respondenten in drie groepen te verdelen:
- een groep die zonder enig voorbehoud gebruik zou willen maken van een landelijk databestand
- een groep die onder bepaalde voorwaarden wel van een dergelijk bestand gebruik zou willen maken
- een groep die zegt geen behoefte te hebben aan een landelijk databestand.

Voordelen worden wel gezien, maar de twijfels betreffen met name de mogelijkheden die er zijn om een dergelijk bestand actueel te houden en de zorgen die men heeft over de toegankelijkheid van een dergelijk bestand.

Al met al constateren de onderzoekers bij de meerderheid van de respondenten enige scepsis tegenover de uitvoerbaarheid, de bruikbaarheid en de noodzaak van een eventueel (nieuw) op te zetten landelijk NME-databestand.

5.3 Conclusies en aanbevelingen onderzoek

5.3.1 Conclusies

De onderzoekers hebben de onderzoeksresultaten gekoppeld aan de doelen zoals die in het Kaderplan worden beschreven. Zij constateren het volgende:

- de doelen gericht op het uitbreiden van onderwerpen, soorten activiteiten en doelgroepen lijken in toenemende mate te worden gerealiseerd. Het ligt niet in de rede dat dit proces van uitbreiding op zich momenteel een Extra Impuls behoeft. De toename op het vlak van informatie-uitwisseling en discussie draagt tevens bij aan het doel van vergroten van de participatie
- aan het doel van het verbeteren van de balans tussen activiteiten van "bovenaf" en activiteiten van "onderop" zouden de departementen verder kunnen bijdragen door:
  . het beperken van de inhoudelijke programmering (met behulp van activiteitenprofielen of anderszins), hierdoor krijgen activiteiten "van onderop" meer kans
  . geen zwaardere rol te geven aan landelijke en provinciale instellingen dan adequaat is. Dit om te vermijden dat de toenemende emancipatie van lokale en regionale organisaties en hun relatie met provinciale en landelijke instellingen niet te frusteren
- het doel van verdere operationalisering van NME respectievelijk duurzame ontwikkeling boekt weinig voortgang. Wel verschijnen meer aanzetten hiertoe, maar die worden nog weinig systematisch benut
- het doel gericht op het verbeteren van de kwaliteit vraagt voorlopig nog om aandacht, er blijkt weinig bekend te zijn over de kwaliteit van activiteiten
- ook nog op de agenda staat het doel van een meer samenhangende programmering.

Afsluitend constateren de onderzoekers dat het doel van een toenemend rendement pas bereikt kan worden als meer duidelijkheid ontstaat over de inhouden (onderwerpen), aanpakken en effecten van NME-activiteiten.

Een beknopte analyse van doelen van beleid voor NME kan bijdragen aan meer duidelijkheid. De onderzoekers stellen dat van de essentiële doelen en hun onderlinge relaties slechts een gedeelte in beeld verschijnen, te weten:
- het versterken van het (maatschappelijk) draagvlak voor op natuur en milieu gerichte maatregelen van de (rijks)overheid
- het bevorderen van het (maatschappelijk) leerproces aangaande (het rekening houden met) de principes van duurzame ontwikkeling.

Het beklemtonen van een gedragsgerichte benadering naast de al bestaande gerichtheid op kennis en houding - zoals in het Kaderplan lijkt plaats te vinden - is minder verstandig.
Er is nog te weinig bekend van wat op lange termijn duurzaam is, waardoor het al te nadrukkelijk aansturen op specifieke gedragingen niet adequaat is. Bovendien vergt het maatschappelijk leerproces juist, dat personen en organisaties hun gedrag kunnen (leren) bijstellen op grond van toenemende kennis en inzichten en nieuw verworven waarden.

Een volgend vraagstuk vormen de doelen voor natuur en milieu zelf. Deze worden gedefinieerd in relatie met het handelen van mensen. Het lijkt wenselijk meer gebruik te maken van indicatoren voor de kwaliteit en mechanismen die deze kwaliteit bedreigen als kennisinhouden bij leerprocessen.
De achterliggende problematiek is dat wij rekening moeten leren houden met lange termijn belangen: het respecteren van de waarde van de natuur, het niet afwentelen van kosten op anderen, andere delen van de wereld en toekomstige generaties. Volgens sommigen zal dit zelfs ingrijpende consequenties (moeten) hebben voor onze maatschappelijke en economische structuren.

Ook staan de departementen voor de vraag welke (operationele) beleidsinstrumenten zij voor het bereiken van de doelen van het Kaderplan kunnen en willen inzetten.

Keuzemogelijkheden betreffen daarbij:
- leggen van accenten op het bevorderen van kennis, inzicht en betrokkenheid, dan wel op het veranderen van gedrag
- bevorderen van verdieping van NME-activiteiten dan wel verdere verbreding

- bevorderen van educatie, tweezijdige communicatie en/of eenzijdige communicatie/voorlichting
- vaststellen van de balans tussen "van bovenaf" en "van onderop"
- wijze van aansluiten bij het NME-O project
- situeren van het NME-beleid: NME als koepelbegrip, NME als geïntegreerd (facet)beleid of NME als apart beleidsterrein.

Het onderzoek bevestigt volgens de onderzoekers dat de opvallende kenmerken van NME (als werkveld en als beleidsterrein) zijn:
- dat de doelen, inhouden (onderwerpen) en aanpakken zich nog niet hebben uitgekristalliseerd
- dat over de kwaliteit nog weinig bekend is, in termen van:
  . de kwaliteit van organisaties (professionaliteit)
  . de leer- en gedragseffecten bij de deelnemers
  . de doorwerking daarvan naar de samenleving
  . de betekenis daarvan op de toestand van natuur en milieu.

  De laatste twee punten zullen moeilijk meetbaar zijn. De eerste twee wel en hiervoor zal een oplossing moeten worden gezocht.

5.3.2 *Aanbevelingen*

In de conclusies van het onderzoek ligt een aantal aanbevelingen besloten, de onderzoekers vatten deze als volgt samen:

1. Inkadering NME beleid.
   Dit vraagt om een antwoord op de achterliggende vraag, namelijk hoe het maatschappelijk leerproces het beste kan worden bevorderd. Dit betekent, hoe de:
   - gewenste activiteiten kunnen worden gestimuleerd
   - storende interferenties vanuit andere beleidskaders kunnen worden vermeden
   - andere overheden, maatschappelijke organisaties, educatieve instellingen, bedrijfsleven en de kennisinfrastructuur kunnen worden ingeschakeld.

   De betrokken departementen zouden om te beginnen onderdelen bij het Kaderplan kunnen gaan betrekken, die nu nog niet nauw bij het Kaderplan zijn betrokken. Daarnaast stimuleren dat in het veld meer samenwerking op gang komt tussen organisaties die zich al langer met NME bezig houden en allerlei sociaal culturele instellingen en instellingen voor volwassenen-educatie.

2. Onderscheid binnen- en buitenschoolse NME.
   Dit onderscheid is in hoge mate toevallig ontstaan en kunstmatig. Gelet op de behaalde resultaten verdient het aanbeveling nauw aan te sluiten bij produkten, diensten, ervaringen, ideeën en samenwerkingsrelaties uit het NME-onderwijsproject.

3. Beleid.
   Als gekozen wordt voor minder sturing van bovenaf met het oog op de wens meer ruimte te geven aan activiteiten "van onderop", verdient het aanbeveling geen a priori uitspraken te doen over specifieke doelstellingen en werkwijzen. Sturing ter zake zou plaats moeten vinden op basis van in de praktijk vastgestelde resultaten. Zowel diepte- als breedte-activiteiten hebben bestaansrecht. Dit geldt zeker zolang het nog onduidelijk is wat hun uiteindelijke bijdrage is aan het beoogde maatschappelijk leerproces.

4. Keuzen die voorliggen.
   De onderzoekers adviseren om nadere keuzen te maken wat betreft uit te voeren activiteiten, c.q. het één te doen en het ander niet te laten:
   - verdieping van NME-activiteiten en/of verbreding ervan
   - bevordering van educatie (langdurige systematische leerprocessen) en tweezijdige communicatie en/of eenzijdige communicatie
   - de balans tussen activiteiten "van bovenaf" en "van onderop".

5. Balans "van bovenaf" of "van onderop".
   De departementen kunnen bijdragen aan het verbeteren van deze balans door zich bij de inhoudelijke programmering te beperken, maar ook door landelijke en provinciale instellingen geen zwaardere rol te geven dan nodig is. De emancipatie van lokale en regionale organisaties maakt dat bemoeienis van landelijke en provinciale instellingen in toenemende mate als bevoogdend en disfunctioneel wordt ervaren.

6. Ontwikkelen kennis, inzicht en waarden.
   Het Kaderplan benadrukt een gedragsgerichte benadering. Het ontwikkelen van kennis, inzicht en waarden moet niet op het tweede plan komen, want:
   - wij weten nog onvoldoende wat op termijn duurzaam is of de duurzaamheid bevordert
   - het is dus niet adequaat nu al te nadrukkelijk te sturen op gedragingen die aan de huidige opvattingen over duurzaamheid lijken te voldoen
   - het maatschappelijk leerproces vergt dat personen en organisaties hun gedrag leren bijstellen op grond van toenemende kennis, inzichten en bepaalde waarden.

7. Doelen natuur en milieu.
   Doelen voor natuur en milieu worden vaak gedefinieerd in relatie tot menselijk handelen. Het betrekken van indicatoren voor de kwaliteit van natuur en milieu en het bespreekbaar maken van mechanismen die deze kwaliteit bedreigen zouden meer dan tot nu toe gebeurt onderwerp kunnen zijn als kennisinhouden bij leerprocessen.

8. Toename van het rendement van NME-activiteiten.
   Hiertoe verdient het aanbeveling meer duidelijkheid te krijgen over inhouden (onderwerpen), aanpakken en effecten door:
   - de Extra Impuls te binden aan duidelijke subsidievoorwaarden voor kwaliteitszorg en evaluatie, meer dan te sturen via inhoudelijke programmering
   - nadrukkelijker onderzoek en monitoring uit te zetten naar de hiervoor genoemde aspecten van kwaliteit en effecten en het beter (laten) benutten van de kennis die dit oplevert. Het is van groot belang terugkoppelingsmechanismen te creëren van ervaringen en kennis over resultaten van de uitvoeringspraktijk naar de ontwerpfase van NME-activiteiten, ten einde een doelgerichte en systematische kwaliteitsverbetering op gang te brengen
   - te bezien welke specifieke ondersteuning nodig is voor het verder operationaliseren van het begrip duurzame ontwikkeling, het ontwikkelen van nieuwe of meer effectieve activiteiten en het versterken van de professionele ontwikkeling van de betrokken organisaties en personen.

9. Evaluatie Kaderplan.
   De uitvoering dient bij voorkeur halverwege (1997) te worden geëvalueerd en zonodig op grond van deze evaluatie te worden bijgesteld.

6 Onderzoek financiering NME

6.1 Uitgangspunten en doel van het rapport

Het onderzoek heeft zich gericht op de geldstromen van het Rijk, niet op die van andere overheden, subsidies, lidmaatschappen enzovoort.

De financieringsrelatie tussen Rijksoverheid en gefinancierde instelling heeft een voorwaardenscheppende functie.
De financiële relatie tussen de Rijksoverheid en instellingen wordt de *eerste financieringsrelatie* genoemd. Deze relatie dient onderscheiden te worden van de subsidieverhouding tussen de instelling die als subsidiegever fungeert en de subsidie-ontvanger: de *tweede subsidieverhouding*.
Het onderzoek houdt zich primair bezig met de genoemde eerste financieringsrelatie, de tweede subsidieverhouding komt alleen aan de orde om een duidelijker beeld te scheppen en de complementariteit van beide relaties te laten zien.
Een belangrijk uitgangspunt bij het onderzoek vormt hoofdstuk vier van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk zal onder andere gewijd zijn aan subsidies en beleidsregels en is opgenomen in de derde trance dat als wetsvoorstel is ingediend in de Tweede Kamer.

De volgende onderwerpen zijn bij het bestuderen van de eerste financieringsrelatie meegenomen:
- doel
- doelgroep
- de wettelijke grondslag
- subsidie-grondslag/eenheid/systeem
- algemene criteria, voorschriften
- specifieke criteria
- procedure:
  . termijnen
  . soorten beschikkingen (verlening, vaststelling)
  . uitbetaling
- rapportage en Verantwoording
- sanctie-regeling
- bezwarenregeling.

Het doel van het rapport is het geven van enig overzicht van en inzicht in de financiële relaties en bijbehorende regelingen. Daarnaast zullen aanbevelingen worden gegeven over de (financiële) structuur betreffende NME.

6.2 Resultaten

Per departement is aan de hand van de genoemde onderwerpen bestudeerd op welke wijze de eerste financieringsrelatie gestalte krijgt en welke relatie eventueel te vinden is met de tweede subsidieverhouding.
De resultaten per departement worden op basis van het rapport in de volgende paragrafen samengevat.

6.2.1 *Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)*

De financiële regelingen, die de eerste financieringsrelatie betreffen, zijn algemeen van aard. Zij berusten op beleidsnota's en hebben derhalve geen wettelijke grondslag. Alle genoemde onderwerpen komen erin aan de orde met uitzondering van het doel. De opgenomen criteria zijn globaal van karakter. Er is geen aparte paragraaf voor uitkeringen aan lagere overheden. Wel bestaan in dit verband afspraken met het Interprovinciaal Overleg (IPO) in convenanten over de decentralisatie van taken naar provinciaal niveau. LNV verstrekt subsidies rechtstreeks aan subsidie-ontvangers. Er is bij LNV derhalve geen sprake van een tweede subsidieverhouding.

LNV subsidieert grote landelijke (NME) instellingen en doet specifieke uitkeringen aan terreinbeherende organisaties. Hierbij maken zij gebruik van twee subsidieregelingen:
- "De subsidieregeling voor niet-terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties" (1989, nr. J. 891309) en
- "Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties" (1993, stcrt.137).

6.2.2 *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)*

Uiteraard heeft NME via dit departement invulling gekregen via het NME-O project. Dit was echter geen onderwerp van onderzoek, zodat de studie zich geconcentreerd heeft op cultuur.

Het algemene cultuurbeleid is neergelegd in beleidsnota's. Aan de financiële regelingen ligt een basiswet ten grondslag.
De eerste financiële relatie is vastgelegd in een Algemene maatregel van bestuur (Amvb). Alle genoemde onderwerpen komen daarin aan de orde. Voor het overige is sprake van globale criteria. Er is een aparte paragraaf opgenomen voor uitkeringen aan provincies en gemeenten.

Wat betreft de tweede subsidieverhouding wordt geconstateerd dat deze is vastgelegd in een algemeen stichtingenreglement en een deelreglement. Als een reglement een specifiek gebied betreft worden de criteria hierop toegespitst.
NME-activiteiten vormen slechts een marginaal onderdeel van het cultuurbeleid. Voor een deel worden deze activiteiten ondergebracht bij de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO), verder worden via het Nationaal Natuurhistorisch museum en de Mondriaanstichting ook NME activiteiten geëntameerd. De Mondriaanstichting heeft de uitvoering van diverse subsidieregelingen overgenomen van het Ministerie van WVC (1994).
Vier wettelijke regelingen vormen daarbij de grondslag:
- "Het bekostigingsbesluit: cultuuruitingen" (stb. 473, 21 juni 1994)
- "Besluit van 21 juni 1994, houdende regels met betrekking tot het verstrekken van subsidies en specifieke uitkeringen ten behoeve van cultuuruitingen"
- "Algemeen reglement van de Mondriaanstichting" (betreft de tweede subsidieverhouding)
- "Regeling voor financiële ondersteuning van incidentele museale activiteiten van de Mondriaanstichting" (deelreglement van het algemeen reglement, betreft dus ook de tweede subsidieverhouding).

6.2.3 Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking (BuZa/OS)

NME verloopt enerzijds via de voorlichtingsdienst van het Ministerie, anderzijds via de NCO.
Het algemeen beleid is vastgelegd in een meerjarenplan en in sector- beleidsnota's.
De eerste financieringsrelatie krijgt gestalte in een ministeriële regeling. Alle onderwerpen komen hierin aan bod, wederom zijn de criteria globaal te noemen.
De tweede subsidieverhouding is vastgelegd in een subsidie-overeenkomst waaraan algemene voorwaarden zijn verbonden.
Alleen de sector-beleidsnota's geven voor hun gebied gedetailleerde criteria.

De NCO is de belangrijkste actor, circa 70% van haar budget besteedt het NCO aan subsidiëring van projecten. Over het algemeen vormen NME-activiteiten een onderdeel van een project of activiteit. Er zijn derhalve geen specifieke NME-regelingen. Tussen de minister en het NCO is sprake van een subsidieverhouding.

Ter uitvoering van het Programma Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking stelt het Ministerie financiële middelen beschikbaar via genoemde subsidieregeling. NME-activiteiten kunnen onderdeel van dit programma uitmaken.

6.2.4 *Verkeer en Waterstaat (V&W)*

Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn met name het DG-Vervoer en Rijkswaterstaat betrokken bij NME-projecten. NME-projecten vormen veelal onderdelen van grote programma's die binnen het Ministerie lopen. De uitvoering van NME-projecten is vaak opgedragen aan het Nederlandse organisatie voor energie en milieu (Novem).
Het algemene beleid is vastgelegd in beleidsnota's, dit geldt zowel voor Rijkswaterstaat als voor DG-Vervoer. Het DG-Vervoer hanteert een beperkt aantal subsidiecriteria, Rijkswaterstaat hanteert een eenvoudige regeling voor de natte waterstaat rondom het verlenen van subsidies.

Niet alle in het onderzoek bestudeerde onderwerpen komen in de regeling van Rijkswaterstaat terug.
Voor het DG-Vervoer geldt dat in de convenanten en regelingen rondom de financiering van programma's de eerste financieringsrelatie van toepassing is. De betrokken instellingen zoals de Novem leggen zelf de tweede subsidieverhouding vast.

De criteria die V&W hanteert zijn:
- projecten moeten voldoen aan de geest van het Kaderplan en de doorvertaling naar de V&W doelen
- geen eenmalige projecten die blijven steken in het karakter van experiment (zonder vervolg)
- geen structurele subsidies voor intermediairen
- projecten moeten gericht zijn op verankering van NME in de samenleving

- voor projecten moet daartoe het liefst co-financiering plaatsvinden
- tevens zullen de evaluatiecriteria vooraf expliciet moeten worden gemaakt.

6.2.5 *Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*

Het beleid van VROM is in diverse beleidsnota's vastgelegd. Het Nationaal Milieubeleidsplan is gericht op het realiseren van een duurzame ontwikkeling. NME kan hieraan een bijdrage leveren. De subsidierelatie tussen het Ministerie en de instellingen of andere overheden wordt geregeld in Amvb's. Daarmee wordt de eerste financieringsrelatie vastgelegd. Alle bestudeerde onderwerpen met uitzondering van een bezwaren- en sanctieregeling worden in de Amvb behandeld.

Voor de relatie tussen het departement en de instellingen bestaat op grond van de Wet milieubeheer een regeling die zo spoedig mogelijk zal worden vervangen door een (gelijkluidende) Amvb. Deze ligt thans ter advies voor aan de Raad van State. Het betreft de:
"Regeling bijdragen maatschappelijke organisaties en milieu".

Voorschriften voor het verlenen van bijdragen zijn ondergebracht in de Wet milieubeheer.

Voor de andere overheden gelden aparte regelingen gebaseerd op zowel de Wet milieubeheer als de gemeentewet. Dit betreft het:
- "Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer" daarin zijn thans twee regelingen opgenomen:
  . "Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk Milieubeleid" (BUGM)
  . "Financiering uitvoering NME" (FUN)(oorspronkelijk gericht op gemeenten en provincies).

De bovengenoemde regelingen zullen vervallen. Voor wat betreft de gemeente is daarbij sprake van een nieuwe regeling die een wijziging van het genoemde bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer inhoudt: Dit is de Vervolg-bijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk milieubeleid (VOGM). Voor de provincies geldt dat de gelden die op grond van de FUN-regeling beschikbaar komen, thans worden overgeheveld naar het provinciefonds.

6.2.6 *Welzijn, Volksgezondheid en Sport (VWS)*

Er zijn verschillende beleidsnota's inzake Welzijn en Volksgezondheid. De eerste financiële relatie is geregeld in een Amvb die een wettelijke basis heeft. Met uitzondering van een bezwarenregeling komen alle onderwerpen in dit besluit aan bod. Voor uitkeringen aan provincies en gemeenten is een apart hoofdstuk opgenomen. Het betreft een algemene regeling oftewel deze regeling is niet specifiek gericht op NME.

Binnen het departement geldt als uitgangspunt voor NME-activiteiten dat zij moeten bijdragen aan het volgende beleidsuitgangspunt:

"*Het uitvoeren van een welzijnsbeleid dat door integratie en participatie van mensen in de samenleving hun onafhankelijkheid bewerkstelligt, handhaaft en versterkt.*"

Financiering van NME-activiteiten vindt plaats langs de daarvoor in algemene zin geldende regelingen op grond van de Welzijnswet, dit zijn:
- "Besluit subsidiëring en stimulering voorzieningen van maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn, geldend voor 1994 (Stb. 1994, 582)"
- "de subsidieregeling Vormingswerk in Internaatsverband (1990) en de wijziging subsidieregeling VWI (29 november 1993/nr. DASB/-PP-911168), gebaseerd op bovenstaande regeling.

De tweede regeling vormt de basis voor de werkzaamheden van de Vorming, Training en Advies (VTA)-groep. VWS subsidieert eigenlijk nauwelijks meer uitvoerend werk, alleen voor de VTA-groep wordt daarvoor een uitzondering gemaakt.

6.2.7 *Economische Zaken (EZ)*

EZ kent een veelheid aan financiële regelingen, over het algemeen hebben deze een wettelijke grondslag. Verder is het beleid in diverse beleidsnota's vastgelegd.
De uitvoering van programma's wordt door EZ veelal overgelaten aan instellingen. De verhouding tussen de partijen wordt daarbij op diverse manieren geregeld, bijvoorbeeld via convenanten, programma-overeenkomsten, contracten enzovoort. Deze regelingen leggen de eerste financieringsrelatie vast. De instellingen leggen zelf de tweede subsidieverhouding vast.

NME past in het streven naar een duurzame economische groei.
Voor het bereiken van deze doelstelling worden drie sporen gevolgd:
- de beperking aan de bron
- de beperking en geleiding van de mobiliteit
- de beïnvloeding van gedrag.

Met name in het energiebeleid kan NME binnen het derde spoor ("beïnvloeding van gedrag") een plek krijgen. EZ entameert echter in feite geen gerichte NME-projecten, maar beschouwt NME als het ware als een onlosmakelijk onderdeel van de uitvoering van haar doelstellingen.
Er zijn derhalve ook geen aparte NME-subsidieregelingen of NME-budgetten.

Voorbeelden van regelingen die activiteiten betreffen waarbinnen voorlichting en educatie en dus ook NME kan vallen, zijn:
- Amvb's op grond van de kaderwet verstrekking financiële middelen:
  . besluit subsidies energieprogramma's (Stb 204 1994)
  . besluit subsidies energiebesparingstechnieken (Stb, 186, 1993 en Stb. 166,1994)
  . besluit subsidies energiezuinige en emissie-arme verwarmingstoestellen (Stb. 53, 1993 en Stb. 147, 1994)
- ministeriële regeling, op grond van de kaderwet verstrekking financiële regelingen EZ:
  . subsidieregeling energiebesparende en milieu-adviezen (Stcrt. 14, 1993)
- niet op een wet gebaseerde, in de Staatscourant gepubliceerde regelingen:
  . subsidieregeling energiebesparing in bestaande gebouwen (Stcrt. 250, 1992; 62, 1992; 146, 1993; 51, 1994)
- overig financieel instrumentarium:
  . onderzoek en voorlichting
  . onderzoek en ontwikkelingswerk op energiegebied
  . energie-onderzoek door Energie Centrum Nederland (ECN).

Net zoals V&W werkt EZ veel samen met het Novem. Het Novem treedt op als manager van tal van overheidsprogramma's gericht op bijvoorbeeld de ontwikkeling van energie- en milieutechnologie en de realisatie van energiebesparing en milieuverbetering. Uit dien hoofde zijn zij ook verantwoordelijk voor de uitvoering van subsidieregelingen. Daarmee wordt de tweede subsidieverhouding geregeld.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

6.3.1 Conclusies

De algemene conclusie van het onderzoek is dat er geen specifieke financiële regelingen zijn voor NME. Dat wil zeggen, regelingen die uitsluitend gericht zijn op NME bestaan niet.
Bestedingen in het kader van NME vallen derhalve altijd onder regelingen van meer algemene aard. Deze regelingen lopen uiteen van algemene lijstjes met toetsingscriteria (bijvoorbeeld V&W) tot en met regelingen met een wettelijke basis (bijvoorbeeld Amvb's zoals gehanteerd door VROM, EZ, VWS).

1. Rechtsverhoudingen
   Als de rechtsverhoudingen wat nader onder de loep worden genomen tegen de achtergrond van de eerder genoemde Algemene wet bestuursrecht (Awb) dan is er ruwweg sprake van een tweedeling:
   - Rijksoverheid en privaatrechtelijke rechtspersonen
   - Rijksoverheid en publiekrechtelijke rechtspersonen.

   Rijksoverheid en privaatrechtelijke rechtspersonen
   Voor deze verhouding gelden over het algemeen subsidieregelingen en -besluiten. Hierop is de Comptabiliteitswet van toepassing omdat het een financiële relatie betreft van privaatrechtelijke personen met de Rijksoverheid.
   Als privaatrechtelijke personen zelf subsidieregelingen uitvoeren (bijvoorbeeld Novem) dan regelen zij de verhouding met hun subsidie-ontvangers zelf door overeenkomsten, contracten, eigen subsidieregelingen en dergelijke. Daarbij zijn zij alleen gehouden aan richtlijnen die binnen de eerste financieringsrelatie worden gegeven.

   Rijksoverheid en publiekrechtelijke rechtspersonen
   Lagere overheden vormen het merendeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij ontvangen via bijdrageregelingen financiële middelen voor het uitvoeren van hun beleid. Formeel zijn dit geen subsidies, hoewel soms bepalingen van subsidieregelingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard (bijvoorbeeld via het "Bekostigingsbesluit cultuuruitingen").
   Over het algemeen echter vallen deze bijdrageregelingen onder te regime van de organieke wetten (Gemeente-, Provincie-, Waterschapswet) en de Comptabiliteitswet.

Van belang is dat alle overheden in de toekomst op grond van de Awb verplicht zijn een subsidieverordening op te stellen. Dit omdat de bijdrageregelingen in de zin van de Awb niet het wettelijke voorschrift zijn en er derhalve een ander wettelijk voorschrift nodig is. Net zoals de privaatrechtelijke rechtspersonen, regelen ook de publiekrechtelijke rechtspersonen zelf hun subsidieverhouding met hun subsidie-ontvangers.

2. Regelingen
Uit het onderzoek komt naar voren dat de regelingen van de eerste financiële relatie beheerst worden door procedurele en financiële/administratieve voorschriften.
Daarvoor worden criteria gegeven die meestal globaal en soms specifieker zijn. Let bij exploitatiesubsidies daarbij bijvoorbeeld om het leveren van een begroting met een toelichting, werkplan, meerjarenprognoses, personeelsplan en oprichtingsakten of statuten.
Bij projectsubsidies bijvoorbeeld om voorschriften wat betreft de hoogte en aard van de financiële ondersteuning, het projectplan, duur van het project, begroting en co-financiering.

Voor de tweede subsidieverhouding geldt dat daarbij meestal sprake is van specifiekere criteria, soms zijn deze zeer gedetailleerd (bijvoorbeeld NCO - Mondriaanstichting). De rechten en plichten van subsidiegever en subsidie-ontvanger worden in de subsidiebeschikking vastgelegd.

Voor alle regelingen geldt dat sprake is van bepalingen voor controle en verantwoording: meestal financiële verantwoording en controle op de uitvoering van het werkplan.
Van onderzoek naar de effecten van de gesubsidieerde activiteiten als controle mechanisme, is in de meeste regelingen geen sprake. Wel laten sommige departementen (bijvoorbeeld LNV, EZ) evaluatie-onderzoek uitvoeren. Enkele organisaties (bijvoorbeeld NCO) hebben het evaluatie-onderzoek als controle-activiteit in hun beleidsnota's opgenomen.

3. Rol van beleidsnota's
Beleidsnota's vormen als het ware de top van de ijsberg van alle financiële regelingen. Zij geven het kader voor wettelijke voorschriften en subsidieregelingen. Daarnaast worden op grond van beleidsnota's besluiten genomen over zaken waarvoor nog geen wettelijke voorschriften voor handen zijn.

Dit resulteert in vele regelingen met even zovele voorschriften. De Awb probeert in de toekomst deze lacune op te vullen door in titel 4 algemene voorschriften op te nemen die moeten bijdragen aan het vergroten van rechtszekerheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregelingen.

4. Betekenis voor NME
   Voor alle departementen geldt dat NME geïncorporeerd is in het reguliere beleid. Kaders daarvoor worden geboden door het NME-O project en het Kaderplan NME.
   Niet alleen bestaan er geen NME-subsidieregelingen ook geldt dat bijdragen van de Rijksoverheid aan organisaties slechts een gedeelte vormen van de financiële middelen die de organisaties ter beschikking staan.
   De financiële verhouding tussen Rijksoverheid en de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen is daarbij redelijk goed vastgelegd.

   Het grootste dilemma vormt derhalve misschien wel de grote hoeveelheid activiteiten. Er kan sprake zijn van overlap en gebrek aan overzicht, coördinatie en afstemming. Dit belemmert het proces van "kruisbestuiving". Dit kan ertoe leiden dat doelen divergeren en de uiteindelijke doelstellingen niet worden gehaald. Anders gezegd het ontbeert aan spiegeling aan elkaar en aan het hoofddoel.

6.3.2 Aanbevelingen

Uit het voorafgaande mag blijken dat NME wordt gefinancierd op grond van overwegend algemene financiële regelingen. Het tot stand brengen van harmonisatie, communicatie en coördinatie wordt hierdoor bemoeilijkt zo concludeert het onderzoek.

Er wordt een aantal mogelijkheden geschetst om dit proces toch op gang te brengen. Dit zijn:

1. uitvoering en middelen beheer onderbrengen bij programmabureau.
   Per departement wordt op grond van specifiek NME-beleid jaarlijks een bedrag vastgesteld dat aan NME kan worden besteed. Dit beleid, de bijbehorende financiële middelen en de bevoegdheid om beschikkingsbesluiten te nemen worden overgedragen aan een NME-programmabureau.

Het programmabureau verricht de werkzaamheden binnen de door de afzonderlijke departementen aangegeven kaders. Daarbij kan het ingebrachte NME-beleid bijvoorbeeld worden verdeeld over vier sectoren aansluitend op de activiteitenprofielen uit het Kaderplan. Vervolgens zet men de volgende stappen:
- opstellen sectorbeleidsnota's
- opstellen hoofdcriteria en sectorcriteria
- uitwerken vigerende subsidieverordeningen
- nemen subsidiebesluiten
- uitbetalen bedragen door centraal programmabureau
- inhoudelijke controle door sectoren
- financiële/procedurele en administratieve controle door programmabureau
- uitvoeren evaluatie-onderzoeken (eenmaal per drie jaar).

Hiertoe wordt een algemene NME-subsidieregeling (onder de vlag van de Awb) opgesteld. De uitvoering wordt gedelegeerd aan het programmabureau. De sectoren fungeren als kennisnetwerk en spelen deze informatie door aan een bij het programmabureau in te richten Centraal Informatie Systeem (CIS).

2. Departementen blijven zelf verantwoordelijk.
Binnen deze mogelijkheid blijven de departementen hun eigen beleid voeren en hanteren daarbij hun eigen subsidieregels (aangepast aan de Awb). Zij dragen zelf zorg voor uitbetaling en controle op de financiële/procedurele en administratieve voorschriften.
Wel vindt daarnaast gezamenlijke afstemming van beleid en beleidsprioriteiten plaats. Dit wordt vastgelegd in een gezamenlijke overeenkomst. De werking van dit contract wordt jaarlijks geëvalueerd. De resultaten worden ter kennis gebracht aan de Tweede Kamer samen met het contract voor het komende jaar. Evaluatie van beleid, beleidsprioriteiten en de effecten van het gevoerde beleid in de samenleving vinden plaats door een onafhankelijk bureau aan de hand van de in het contract aangegeven toetsingscriteria. Bij het opstellen van het contract voeren de departementen overleg met organisaties uit het veld en andere overheden.

3. Instellen bestuurscommissie.
   De departementen stellen afzonderlijk het beleid vast en hanteren eigen subsidieregels. Het invullen van het beleid, de uitvoering van subsidieregels en de uitbetaling van subsidiebedragen worden gedelegeerd aan een (uitvoerend) bureau. Wederom kan hierbij een sectorale opzet zoals onder één nuttig zijn.
   Dit bureau wordt aangestuurd door een bestuurscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de zeven departementen, maar ook andere overheden zijn hierin vertegenwoordigd.
   De bestuurscommissie legt het uit te voeren beleid vast in een TO. Deze TO komt mede tot stand na consultatie van het NME-veld.
   Evaluatie van de uitvoering vindt plaats door een onafhankelijk onderzoeksbureau.

4. Aansluiten bij bestaande NME-organisatie.
   Als laatste optie noemt het rapport het aansluiten bij een organisatie die reeds ruime ervaring heeft met NME en/of subsidieverlening en stimuleringsbeleid (bijvoorbeeld het NCO). Hierdoor kan een snelle opbouw van de totale NME-breed (Kaderplan) structuur mogelijk worden gemaakt. In het geval van het NCO kan daarbij (gelet op hun functie binnen het NME-O project) snel een integratie tussen NME-O en NME-K tot stand worden gebracht. Voor de daadwerkelijke uitvoering kan daarbij aansluiting worden gezocht met mogelijkheid één.

Ter afsluiting wordt in het rapport opgemerkt dat het voor alle opties van belang is geen extra NME-gremium te creëren. Integendeel vereenvoudiging is noodzakelijk.

7 Koppeling binnen- en buitenschoolse NME

7.1 Doel en resultaat

Het Interim-management heeft een ronde-tafelconferentie georganiseerd en advies aan de procesmanager NME-O gevraagd met betrekking tot de aansluiting tussen binnen- en buitenschoolse NME-activiteiten.

Doel van de conferentie en het vragen van advies aan de procesmanager was na te gaan hoe de binnen- en buitenschoolse NME-koppeling de komende jaren gestalte kan krijgen.

7.2 Resultaten

7.2.1 Evaluatieresultaten NME-O project

De procesmanager NME-O heeft aangegeven dat in zijn ogen twee aspecten van belang zijn voor het goed inbedden van NME in het onderwijs:
- de inhoud (via het curriculum)
- de organisatie (zowel structuur als cultuur zijn daarbinnen belangrijke elementen).

Inhoud
Het inhoudelijke component kan gerealiseerd worden door NME een plaats te geven in de kerndoelen van onderwijsinstellingen op de verschillende niveaus. Daarbij gaat het voorlopig specifiek om het primaire en voortgezet onderwijs, andere onderwijsniveaus en -vormen worden voorlopig buiten beschouwing gelaten.

Het NME-O project heeft wat dit betreft veel positieve ervaringen en leerpunten opgeleverd. De resultaten zijn als volgt samen te vatten:
- mede dankzij de impuls die de departementen hebben gegeven aan het NME-O project kon NME een plaats krijgen in het primaire en voortgezet onderwijs in een periode waarin binnen het onderwijs vele vernieuwingen moesten worden doorgevoerd. Daarbij zijn twee ontwikkelingen van belang geweest:
  . het streven naar een duurzame samenleving is sterk geïnitieerd vanuit het milieubeleid maar inmiddels als algemeen regeringsstandpunt onderschreven door de andere departementen
  . de ontwikkelingen die zich in het onderwijs zelf hebben voorgedaan, met name het zoeken naar aansluiting van onderwijsprogramma's op nieuwe vereisten die de maatschappij stelt

- deze ontwikkelingen leveren een gunstig klimaat op voor de inbedding van NME in het onderwijs en de betrokken actoren hebben hiervan volgens de procesmanager ook nuttig gebruik gemaakt. De positieve ervaringen met het NME-O project versterken dit gunstige klimaat nog verder.
  Overigens zullen de scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van NME in het onderwijs
- een integrale benadering (bijvoorbeeld het koppelen van economische ontwikkeling, verkeer en milieuzorg), zo is uit het NME-O project gebleken, spreekt daarbij aan. Het sluit niet alleen beter aan op de behoeften binnen de scholen, maar kan bovendien het effect van NME-activiteiten binnen het onderwijs versterken. Het integraal aanbieden van kennis over de voorwaarden en het gewenste gedrag voor duurzame ontwikkeling spreken waarschijnlijk meer aan dan het versnipperd aanbieden van deze informatie.

Organisatie
Tijdens het NME-O project is een uitgebreid netwerk opgebouwd, zijn samenwerkingsverbanden ontstaan en is een goede ondersteuningsstructuur tot stand gekomen.
Dit heeft de volgende positieve ervaringen opgeleverd:
- doordat een uitgebreid (ondersteunings- en samenwerkings)netwerk is ontstaan, kunnen de scholen ook gemakkelijk zelf een keus maken uit het NME-buffet. Partnerships tussen scholen en overheden kunnen daarbij een belangrijke rol gaan spelen: het gezamenlijk belang is immers het overdragen van kennis, inzicht en vaardigheden over de effecten van menselijk handelen op het milieu
- de onderwijsvernieuwing is de laatste jaren zeer actueel en bergt meer kansen voor NME in zich. Veranderende budgettering, waarbij scholen zelf kunnen beslissen over budgetten, geven scholen ook de ruimte NME in de lespakketten op te nemen. Dit onderstreept het belang van een goede profilering van NME in het onderwijsveld, omdat anders het risico bestaat dat het onderwijs vergeten wordt.

7.2.2 *Resultaten ronde-tafelconferentie*

Het hanteren van een strikte scheiding tussen binnen- en buitenschoolse NME is strategisch onhandig. Het betreft een kunstmatige scheiding die vertroebelend kan werken.
Bij NME is het belangrijker te zoeken naar een optimale kwaliteit van de activiteiten.

NME-projecten vinden vervolgens plaats binnen de context van allerlei maatschappelijke activiteiten, waarvan onderwijs er één is. De meerwaarde van NME-activiteiten ontstaat door het op elkaar afstemmen en wederzijds benutten van produkten en diensten binnen en buiten de school. Daarvoor is netwerkontwikkeling van groot belang, hierdoor kunnen activiteiten complementair worden. Het hanteren van een strikte scheiding kan dit proces belemmeren. Een tweede element vormt het benutten van creativiteit, deze ontstaat vooral in relatieve vrijheid. Een gedwongen koppeling kan daarbij als een keurslijf werken, wat de creativiteit niet ten goede komt.

De koppeling van NME-O en NME-K activiteiten krijgt betekenis door het woord "synergie". Synergie krijgt gestalte door gebruik te maken van de verworvenheden van het NME-O project (bijvoorbeeld de netwerken) maar daarnaast ook de verworvenheden van buitenschoolse NME-activiteiten te benutten.
Als laatste is het van belang zo constateren de deelnemers dat activiteiten ook in de toekomst naast elkaar kunnen blijven bestaan.

7.3 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie is dat het starten van een ingewikkelde definitiekwestie over binnen- en buitenschoolse NME niet zinvol is. Het is belangrijker dat kwalitatief goede projecten worden ontwikkeld al dan niet in samenwerking. Daarbij gebruik te maken van leerervaringen door binnen het gecreëerde netwerk tot een goede uitwisseling van ideeën te komen. Door het netwerk goed te gebruiken kan de aanwezige creativiteit beter worden benut zowel in de binnenschoolse als de buitenschoolse context, maar ook door het starten van integrale projecten.

De belangrijkste vraag die dan overblijft is dan de wijze waarop met de financiering kan worden omgegaan. Het advies om het zoeken naar een kunstmatige koppeling los te laten, betekent dat ook rond de financiering enige soepelheid zou moeten worden betracht. Het verdient aanbeveling te werken met verdeelsleutels die vastgesteld worden aan de hand van concrete projectvoorstellen. De bij projecten betrokken partijen zouden op basis van hun belangen een afweging kunnen maken over hun financiële bijdrage aan het project los van het feit of dit binnen- of buitenschoolse projecten betreft.

Gebruik maken van het opgebouwde kennisnetwerk en de samenwerkingsverbanden (ten behoeve van het opzetten van kwalitatief goede projecten) zou daarbij voorop moeten staan en niet het "label" binnen- of buitenschools.

8 Kwaliteit en monitoring

8.1 Doel en resultaat

Op 6 december 1994 en op 19 januari 1995 hebben workshops plaatsgevonden met als thema kwaliteit en monitoring van NME. Aan de workshops hebben vertegenwoordigers deelgenomen van de volgende organisaties:
- Ministerie van LNV
- Ministerie van V&W
- Bureau SME
- Vereniging IVN
- Universiteit Utrecht (ISOR)
- IKC Wageningen
- Interim-management NME.

Het doel van de workshops was inzicht te krijgen in de samenhang tussen kwaliteitsbewaking en monitoring en deze begrippen specifiek voor NME in een kader te plaatsen en te definiëren.
De workshops hadden niet tot doel het concrete instrumentarium te ontwikkelen.

De workshops hebben naast boeiende discussies ook waardevolle resultaten opgeleverd. Deze resultaten worden hierna gepresenteerd.

8.2 Resultaten

8.2.1 Evaluatie in plaats van Monitoring

De eerste workshop was gericht op het vaststellen van de betekenis van monitoring voor NME. Al snel bleek dat zeer verschillend werd gedacht over monitoring als begrip.

Samenvattend kwamen de volgende beelden van monitoring naar voren:
- monitoring volgt op kwaliteitsbewaking van projecten in combinatie met trends in de samenleving of de relevante ontwikkelingen op het vakgebied. Bij monitoring wordt gekeken naar effecten van NME-activiteiten, voor de uitvoering van monitoring kan gebruik worden gemaakt van netwerken van intermediairen (die zelf veelal al monitoringsactiviteiten ontplooiden)

- NME-organisaties zijn zich bewust van het belang van kwaliteitsborging en geven daar zelf invulling aan. Monitoring is als verlengstuk te zien, om vast te stellen welke bijdrage NME-activiteiten leveren aan het veranderen van gedrag (effecten bestuderen) of anders geformuleerd wat het rendement is van NME-activiteiten. De centrale dilemma's daarbij zijn:
  . hoe beide instrumenten worden gebruikt en begrippen worden ingevuld door de vele actoren die actief zijn, ieder vanuit hun eigen visie en "machtspositie"
  . dat effecten moeilijk meetbaar zijn
  . het gebruiken van activiteitenprofielen en programma's mogelijk enig inzicht kan geven, maar dit zal sterk afhankelijk zijn van de aanpak (te denken valt aan audits en evaluaties)

- het sturen van NME-activiteiten is een idee-fixe/illussie. Wat is dan wel mogelijk? Bijvoorbeeld kijken naar de actoren en groepen (niveaus) die daarbinnen te onderscheiden zijn. Dit betreft drie hoofdgroepen: beleidsmakers, aanbieders en doelgroepen.
  Deze drie groepen actoren zullen verschillende informatie willen hebben voor het sturen van hun activiteiten. Ga na wie welke informatie wil hebben, mede op grond van hun sturingsmogelijkheden.
  Monitoring richt zich dan op informatievoorziening ten behoeve van het bevorderen van het samenspel tussen vraag en aanbod, maar ook het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.
  Kwaliteitsbewaking richt zich op individuele processen en projecten en kan langs de weg van het aangeven van kwaliteitscriteria (al dan niet gekoppeld aan regelgeving in verband met subsidiering) worden ingevuld.
  Evaluatie richt zich dan op het meten van effecten van die processen en uitgevoerde projecten, waarbij een oorzakelijk verband aantoonbaar is

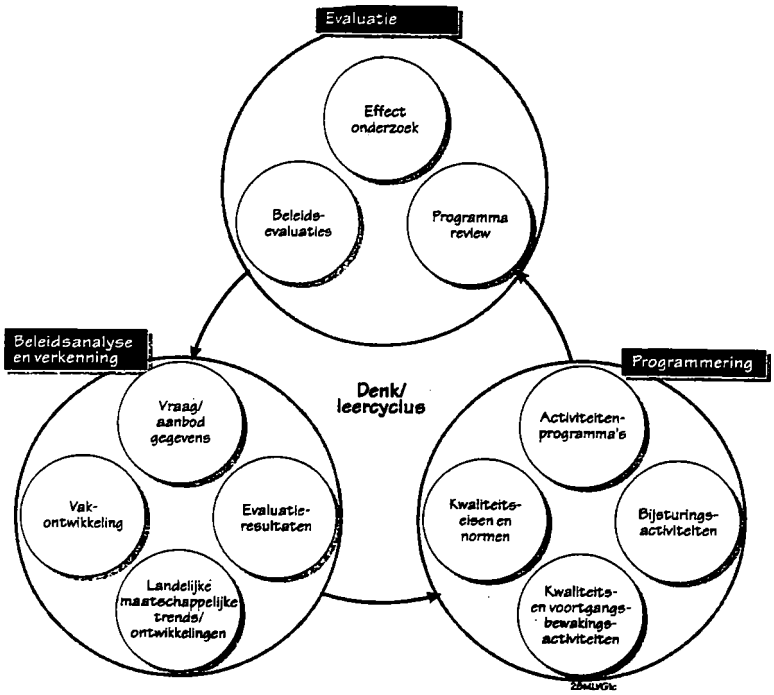
- monitoring richt zich op het uitvoeren van effectmetingen zonder dat een oorzakelijk verband duidelijk is. Gedragsveranderingen komen immers voort uit verschillende incentives (beleid, wet- en regelgeving, autonome maatschappelijke processen en NME-activiteiten).
  Monitoring vindt derhalve plaats door het meten op verschillende indicatoren.

Deze indicatoren kunnen wel geënt worden op NME, maar geven geen uitsluitsel over de bijdrage van NME aan veranderd gedrag. Dit is monitoring zoals deze in het algemeen plaatsvindt via grootschalig (markt)onderzoek (bijvoorbeeld CBS), verkenningen van de toestand van het milieu en de natuur.

Uit het vorenstaande blijkt dat de term monitoring verwarrend werkt gelet op de verschillende visies die daarop bestaan. De deelnemers waren het erover eens dat het beter is deze term te laten vervallen en te werken met de cyclische benadering zoals weergegeven in figuur 2. Deze cyclus is op te vatten als een leer- en denkmodel voor actoren die zich met NME bezighouden en vervult de gewenste signaleringsfunctie.

Binnen deze cyclus moeten de volgende aspecten nader worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd:
- evaluatie, richt zich op het meten van output en outcome, verschillende groepen actoren hebben daarbij verschillende informatiebehoefte. Deze moet nader worden vastgesteld
- beleidsanalyse en verkenning richten zich op het koppelen van evaluatieresultaten aan maatschappelijke trends, ontwikkelingen in het vakgebied en wisselwerking tussen vraag en aanbod, het analyseren hiervan ten behoeve van de (nieuwe) programmaperiode
- programmering, het NME-programma opstellen en uitvoeren voor zover dit onder departementale verantwoordelijkheid (supervisie) gebeurt. (Daarnaast kunnen andere programma's bestaan, die niet met Kaderplangelden worden gefinancierd).

Kwaliteitsbewaking maakt in onze ogen een onlosmakelijk deel uit van programmering, vandaar dat dit binnen de betreffende "bol" is opgenomen. Daarbij is de verantwoordelijkheid gedeeld: op het niveau van het programma is de trekker van dit programma verantwoordelijk. Op het niveau van de afzonderlijke projecten en overige activiteiten die in het kader van een programma worden uitgevoerd is de uitvoerende organisatie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging.



Figuur 2. Denk-leer cyclus NME-activiteiten

Vragen die ter beantwoording voorliggen betreffen:

evaluatie:
- welke indicatoren (voor leereffecten, gedragseffecten) nodig per groep van actoren:
  . beleidsmakers
  . aanbieders (landelijk en niet-landelijk)
  . doelgroepen?
- hoe meten?
- wie meet (actor binnen NME of onafhankelijk bureau)?
- met welke frequentie meten?

beleidsanalyse en verkenning:
- welke data nodig over wie doet wat, waarom en typologie activiteiten?
- hoe data koppelen aan activiteitenprofielen als opmaat voor programmering?
- welke doelen nastreven met NME (wederom gekoppeld aan groepen actoren, van grof, (uitgangspunten rijk) naar fijn (aanbieders, doelgroepen)?
- welke ontwikkelingen gewenst of gerealiseerd in vakgebied, hoe is aansluiting op doelen en concrete activiteiten?
- welke relevante trends in samenleving te onderkennen en wat is betekenis voor NME-programma?
- hoe verhoudt zich vraag en aanbod?

programmering:
- bijstellen doel/inspanningen netwerk nodig?
- additionele activiteiten per activiteitenprofiel?
- innovatieve activiteiten nodig?
- welke ondersteunende of voorwaardenscheppende activiteiten nodig (vakontwikkeling, produktontwikkeling, onderzoek, communicatie en voorlichting, financiering)?
- kwaliteitszorg (hoe, wie, wat ?) (dit punt wordt hierna verder uitgewerkt).

8.2.2 *Kwaliteitszorg*

De tweede workshop was gericht op het krijgen van een beeld van de wijze waarop kwaliteitszorg in het kader van NME handen en voeten kan krijgen.

Voordat de deelnemers zich toespitsten op de inhoud van kwaliteitsbewaking en -beheersing in het kader van NME werd kort stilgestaan bij de context waarbinnen deze kwaliteitszorg zal gaan plaatsvinden.
Geconstateerd wordt dat kwaliteit pas te operationaliseren en concretiseren is (dat geldt evenzo voor monitoring) als duidelijk is op welke wijze beleid en uitvoering gestalte krijgen.
Dit betekent dat op dit moment de algemene contouren van kwaliteit en monitoring kunnen wordt geschetst, maar dat de definitieve invulling moet plaatsvinden op het moment dat duidelijk is hoe de uitvoering van het Kaderplan de komende jaren zowel beleidsmatig als uitvoerend als organisatorisch gestalte krijgt.

Vragen die daarbij opkwamen betroffen bijvoorbeeld:
- als er wordt gewerkt met activiteitenprofielen, zijn de doelen per profiel dan helder genoeg om functioneel te kunnen bijdragen aan het formuleren van kwaliteitscriteria?
- welk ambitieniveau wordt met kwaliteitsbewaking nagestreefd?
- in hoeverre wil men zich op rijksniveau bezighouden met kwaliteitsbewaking (moet de primaire verantwoordelijkheid niet bij de uitvoerders worden gelegd) of dient dit tot een aantal strikte subsidievoorwaarden beperkt te blijven?
- waarop richt zich kwaliteitsbewaking: om eisen te stellen aan organisaties of eisen te stellen aan projecten?
- wat is ten aanzien van kwaliteitsbewaking noodzakelijk en wat is wenselijk, wie is in dat verband waarvoor verantwoordelijk?

Om de discussie te structureren is als uitgangspunt gehanteerd dat het aannemelijk is dat de departementen zich bij de uitvoering van het Kaderplan willen richten op drie sporen:
- innovaties
- professionalisering
- andere doelgroepen bereiken.

Bij innovaties kan worden gedacht aan methodieken en aanpakken van NME, het beter bereiken van doelgroepen en het aanscherpen/verbeteren van de doelen en de inhoud van NME-projecten.
Daarbij zullen de afzonderlijke departementen eigen accenten willen blijven leggen. Dit komt de diversiteit ten goede en lijkt geen belemmering te vormen voor het ontwikkelen van een "algemeen" kwaliteits- en monitoringsinstrumentarium.
Het zal hoogstens betekenen dat een aantal aanvullende criteria wordt gehanteerd gekoppeld aan departementale accenten.

Professionalisering is belangrijk omdat dit NME-organisaties (of uitvoerders die ook NME-projecten in portefeuille hebben) meer zeggingskracht geeft en bovendien bijdraagt aan het verbeteren van inhouden en methodieken.

Wat betreft het bereiken van andere doelgroepen zal het accent liggen op het:
- vaststellen van doelgroepen die thans niet worden bereikt
- beoordelen van de wenselijkheid om met dergelijke doelgroepen in contact te komen
- vinden van een ingang bij de betreffende doelgroep en het aanbieden van NME.

Hierbij is het raadzaam te analyseren welke effectbereiking daarbij wordt nagestreefd en of in dit verband gekozen moet worden voor het "push-scenario" (actief benaderen van de doelgroep) of dat volstaan kan worden met het "pull-scenario" (proberen de doelgroep op sleeptouw te nemen). Het nagaan van de werking van de "wet van de gepassioneerde minderheid" (ook wel bekend als de 20-80 regel) kan daarbij aanknopingspunten bieden.
Andere doelgroepen omvatten bijvoorbeeld ook departementen die met aanpalend beleid duurzame ontwikkeling blokkeren in plaats van stimuleren, het betreft derhalve niet uitsluitend "maatschappelijke" doelgroepen.

Hoe zijn nu deze sporen te vertalen naar kwaliteitszorg (en evaluatie)?
In de ogen van de deelnemers kan daarbij onderscheid worden gemaakt naar kwaliteitszorg op twee niveaus:
- kwaliteitszorg binnen individuele organisaties
- kwaliteitszorg gerelateerd aan produktontwikkeling en projecten (gericht op de inhoud van NME).

Kwaliteitszorg organisaties
Met name het spoor van professionalisering kan zich vertalen bij het vormgeven van kwaliteitszorg binnen NME-organisaties. Kwaliteitszorg zou uiteraard een intrinsiek gegeven moeten zijn voor organisaties. Daarbij kunnen organisaties echter ondersteund en gefaciliteerd worden, bijvoorbeeld door:
- aan te geven aan welke criteria organisaties moeten voldoen op het punt van professionaliteit (inhoud), werkwijze (procedures) en relatievorming (netwerken, samenwerken)

- scholingsmogelijkheden (cursussen, opleidingen) aan te bieden zowel voor het professionele kader als de vrijwilligers, bijvoorbeeld door hiervoor subsidies beschikbaar te stellen
- regelmatig resultaten van evaluaties en grootschalig onderzoek naar de effecten van NME terug te koppelen.

Kwaliteitszorg produktontwikkeling en projecten
De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van produkten en projecten ligt primair bij de uitvoerende/ontwikkelende organisaties zelf. Wel kunnen van rijkswege criteria worden aangegeven waaraan produktontwikkeling en projecten moeten voldoen om bijvoorbeeld voor subsidiëring in aanmerking te komen. Naast "technische" criteria rondom financiering en verantwoording kan het daarbij gaan om "inhoudelijke" criteria zoals verplichting tot evaluatie en effectmeting, vaststellen bereik doelgroep, minimum eisen aan lesmaterialen, aansluiting op doelen activiteitenprofielen e.d.

Hoe nu verder?
Om tot een goede ontwikkeling van criteria voor kwaliteitszorg te komen is het van belang dat de discussie over NME-doelen goed op gang komt. De ervaring leert dat dit geen gemakkelijke opgave is onder andere door de diversiteit van het veld, maar ook door verschillende inzichten en belangen bij de overheden.
Dit kan betekenen dat het ontwikkelen van criteria in eerste instantie het beste in kleiner verband kan plaatsvinden door samenspraak tussen organisaties die zich echt gecommitteerd hebben aan NME.

Kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is de volgende. Het voorgaande betekent niet dat de criteria voor kwaliteit en monitoring in een ivoren toren moeten worden ontwikkeld. Samenspraak met en toetsing bij medestanders en dragers van NME is noodzakelijk om acceptatie van het te ontwikkelen instrumentarium te verkrijgen en langs deze weg langzaam maar zeker het draagvlak voor het toepassen van het instrumentarium verder te versterken. Voorbeeldgedrag zal daarbij belangrijk zijn.

Het ontwikkelen van passende criteria wordt mogelijk als de beleidsdoelen en de gewenste rol van de departementen verder uitkristalliseren. Daarbij geldt dat de gehanteerde criteria (en bijbehorende indicatoren) in ieder geval dermate concreet moeten zijn dat zij meetbaar zijn.

Een criterium zoals bijvoorbeeld "bijdragen aan duurzame ontwikkeling" is in dit verband veel te algemeen en zou vermeden moeten worden.

Ter afsluiting geven wij hierna een overzicht van aspecten die relevant zijn bij het ontwikkelen van kwaliteitscriteria. Dit overzicht is opgesteld door de RUU (ISOR). (In het Kaderplan zijn eveneens criteria voor kwaliteitszorg gegeven, deze herhalen wij hier niet). Het betreft de volgende aspecten:

Marktgerichtheid
Hierbij gaat het om de doelgroepen en hun behoeften (voldoende vraaggericht werken, ook in de vorm van het geven van inspraak, stimuleren van de betrokkenheid, organisatie van participatieve activiteiten en het oppakken van doelgroepinitiatieven), om afstemming op andere aanbieders (vermijden van overlap, opvullen van lacunes, waar mogelijk samenwerken), en om rekening te houden met maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen. Een afgeleid subcriterium betreft hier het bereik, respectievelijk de mate van belangstelling en deelname.

Relevantie
Het aanbod van de instelling moet passen bij maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen (duurzame ontwikkeling) en moet inhoudelijk van voldoende niveau zijn; eventueel kan men hierbij een checklist met minimale leerinhouden opstellen, bijvoorbeeld in de vorm van een aantal kernbegrippen.

Professionaliteit
Dit betreft de kern van het educatieve werk; subcriteria zijn hier in ieder geval:
- de afstemming op de doelgroep (die men dus voldoende moet kennen)
- de correctheid en consistentie van de programma's
- het rekening houden met hetgeen bekend is over factoren en aanpakken die het verloop van leerprocessen bevorderen en
- de zorgvuldigheid van opereren in relaties.

Meer specifiek kan tot professioneel werken worden gerekend dat regelmatig evaluaties plaatsvinden op basis waarvan uitvoerders (en doelgroepen!) feed back verkrijgen op verloop, resultaten, knelpunten en behoeften (terugkoppeling of leerfunctie).

Effectiviteit
Hier gaat het uiteraard om de met de activiteiten bereikte effecten; deze zullen moeten worden vastgesteld en daarbij moet aan bepaalde minimumeisen van betrouwbaarheid, geldigheid en representativiteit worden voldaan.

De geldigheid betreft zowel geldige metingen als geldige toeschrijving van effecten aan activiteiten. Activiteiten waarvan blijvend geen effecten kunnen worden vastgesteld zouden niet moeten worden gecontinueerd.

Doelmatigheid
Dit betreft het kostenaspect, waarbij men verschillende accenten kan leggen, waaronder het afleggen van verantwoording (inzichtelijkheid), het efficiënt opereren (geen onnodige besteding van middelen), het waar mogelijk gebruik maken van beschikbare know-how respectievelijk reeds ontwikkelde produkten en diensten en de verhouding tussen kosten en baten (met als ultieme vraag de relatie tussen kosten en effecten).

Innovativiteit
De samenleving en daarmee de omgeving van elke instelling verandert tegenwoordig zo snel, dat het noodzakelijk is geworden om een en ander voortdurend te volgen en waar nodig het aanbod inhoudelijk, methodisch en qua doelgroep verder te ontwikkelen (bijstellen of aanvullen), specifiek zijn in het Kaderplan inspirerende initiatieven belangrijk.

Incorporatie
Analoog aan het in het NME-O project gevoerde beleid kan geen sprake zijn van blijvende additionele financiering, initiatieven en activiteiten zullen structureel moeten worden verankerd respectievelijk tot de reguliere taken gerekend moeten gaan worden, inclusief de benodigde bestuurlijke inbedding.

8.3 Conclusies en aanbevelingen

8.3.1 Conclusies

Voordat kwaliteitszorg en evaluatie echt inhoud kunnen krijgen moet nog een groot aantal vragen worden beantwoord. Zo zal binnen de gepresenteerde cyclus een aantal aspecten nader moeten worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd.

Dat betreft de evaluatie-instrumenten (voor afzonderlijke projecten en voor grootschalige audits), de werkzaamheden in het kader van het verwerken van evaluatieresultaten, ervaringen en grootschalige monitoringsgegevens (bijvoorbeeld van RIVM, CBS) zoals voorzien in de bol van de beleidsanalyse en verkenning en de doorwerking van beide bollen op de programmeringsfunctie.
Hiertoe dient nog een groot aantal vragen te worden beantwoord.

Uit het overleg met deskundigen komt naar voren dat kwaliteitsbewaking de verantwoordelijkheid is van de uitvoerende organisatie. Wel kunnen van rijkswege algemene eisen worden gesteld enerzijds aan de organisatie (bijvoorbeeld procedurele eisen vergelijkbaar met ISO-normen) en anderzijds aan projectvoorstellen (onder andere de hierna genoemde evaluatieverplichting).
Eigen verantwoordelijkheid van organisaties moet echter voorop staan, de marktwerking zorgt er vervolgens voor dat de "slechten" afvallen of anders geformuleerd dat organisaties gestimuleerd worden om aandacht aan kwaliteitsbewaking te besteden.

8.3.2 *Aanbevelingen*

De workshops waren er niet op gericht om aanbevelingen te doen.

In deze terugkoppeling van resultaten beperken wij ons tot twee aanbeveling van onze kant.

De eerste betreft het invoeren van een evaluatieverplichting. Het systematisch verzamelen van informatie over NME-activiteiten is een van de belangrijkste opgaven in het kader van kwaliteitszorg en evaluatie. Tijdens de workshops is dit meerdere malen geconstateerd en daarnaast vastgesteld dat dit thans niet op een systematische wijze plaatsvindt.

Wij adviseren een evaluatieverplichting en bijbehorende criteria op te nemen in een eventuele subsidie-regeling en in de TO. Bij het evalueren van uitgevoerde activiteiten gaat het om de vraag of de resultaten van de ondernomen activiteiten bijdragen aan het daarmee beoogde effect en welke leerervaringen ermee zijn op te doen. Dit levert niet alleen de instellingen zelf belangrijke informatie op maar ook de departementen. Het vastleggen van een evaluatieverplichting en het in de TO opnemen van bijbehorende evaluatiecriteria draagt bij aan het tot een goed gebruik maken van evaluaties als instrument om NME beleid en uitvoering mee te toetsen.

Concreet betekent dit dat van elk project een evaluatieverslag wordt gevraagd waarin financieel en inhoudelijk het project achteraf wordt doorgenomen.

Mede op basis van gegevens uit deze evaluatieverslagen kunnen van tijd tot tijd grootschalige audits worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door een extern onderzoeksbureau.
Dit kan belangrijke informatie voor de departementale beleidsmakers opleveren. Er zal dan ook apart geld op de begroting van de departementen voor evaluatie moeten worden gereserveerd.

Voor kwaliteitszorg (en evaluatie) gelden dat zij inhoudelijk gekoppeld zullen worden aan de wijze waarop het Kaderplan zal worden uitgevoerd. Bij de voorbereiding van het instrumentarium en het verzamelen van de benodigde informatie lijkt het wenselijk (effectiviteit/efficiëntie) deze taak op één plaats onder te brengen of aan één organisatie (onderzoeksinstituut) op te dragen. Deze organisatie krijgt tot taak voor de operationalisering van de genoemde elementen zorg te dragen. Daarmee wordt deze organisatie tevens de motor achter de beleidsanalyse en verkenning (verwerken informatie grootschalige monitoring en projectevaluaties, beleidsevaluaties, onderzoek, ontwikkelingen vakgebied). Uiteraard staat het de genoemde organisatie vrij hier anderen bij te betrekken en op deze wijze, het netwerk optimaal in te schakelen voor het creëren van draagvlak.

DEEL III

Met het oog op de toekomst:

Aanpak NME-kaderplanperiode 1996-2000

9 Deel III: Met het oog op de toekomst

9.1 Inleiding

In dit deel gaan wij in op de aanpak van NME gedurende de Kaderplanperiode.
De voorstellen die in dit deel worden gedaan zijn mede ingegeven door de in deel II gepresenteerde onderzoeksresultaten.
Het resultaat van de interim-managementperiode is een nieuwe besturingsfilosofie voor NME: de tweesporen-structuur.

De twee sporen waar het om gaat zijn:

- eerste spoor: Platform
  De verbetering van de coördinatie en afstemming rondom de reguliere middelen van de departementen die de komende vier jaar (Kaderplanperiode) beschikbaar zijn. Hiervoor wordt een Platform model voorgesteld.

- tweede spoor: Programmamanager en uitvoeringsorganisatie
  De organisatie en werkwijze rondom de besteding van middelen die beschikbaar zijn op grond van de Extra Impuls. Hierbij wordt een aanpak voorgestaan waarbij deze gelden in een NME Extra Impuls-fonds worden ondergebracht en er sprake is van een gezamenlijke programmering van de departementen. Voor de sturing van de uitvoering wordt hiertoe een programmamanager aangesteld, ondersteund door een uitvoeringsorganisatie bestaande uit de Stuurgroep NME en een commissie van deskundigen. De programmamanager wordt ondergebracht bij de Stichting NCO te Amsterdam, die ook de administratieve afhandeling van de verzoeken om subsidie in verband met de Extra Impuls verzorgt.

Deze structuur wordt in de hoofdstukken die volgen (10, 11 en 12) nader uiteengezet en geconcretiseerd. De Taakstellende Overeenkomst (niet opgenomen in dit rapport) bekrachtigt de hier gepresenteerde structuur in formele zin.

10 Tweesporen-structuur

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de globale structuur die ordening moet aanbrengen in de veelheid van NME-activiteiten. Met deze structuur hopen wij richting te geven aan de besturing van NME-activiteiten in de nabije toekomst (tot het jaar 2000). Wij hebben deze structuur de tweesporen-structuur genoemd. Deze structuur bestaat uit:

eerste spoor:	structurele activiteiten en de bijbehorende middelen
tweede spoor:	activiteiten in het kader van de Extra Impuls en de bijbehorende middelen.

Daarnaast stellen wij voor om ervoor zorg te dragen dat via een vorm van secretariële ondersteuning voor beide sporen de inhoudelijke koppeling tussen beide sporen vorm krijgt.
Daarbij gaat het met name om verzamelen, ordenen en bewerken van informatie over en kennis van NME en het aangeven van de betekenis daarvan voor NME-activiteiten binnen de twee sporen. Op dit moment gaan wij ervan uit dat deze ondersteuning wordt "opgehangen" aan de programmamanager. Wij zullen deze ondersteuning in dit rapport niet apart duiden, maar gemakshalve aangeven als een taak of verantwoordelijkheid van de programmamanager.

De splitsing in twee sporen hangt onder andere samen met de geldstromen die de komende vier jaar beschikbaar komen voor NME. Enerzijds is er "regulier geld", ingezet voor project- of exploitatie-subsidies. Daarnaast is in het Kaderplan een Extra Impuls-geldstroom vastgelegd, te besteden aan een aantal ruim gedefinieerde doelstellingen. Het Kaderplan gaat over beide geldstromen.

De tweesporen-structuur houdt rekening met de beide afzonderlijke geldstromen. Voor elke geldstroom is een besturingsmodel ontwikkeld afgestemd op de huidige realiteit en de gewenste effecten.
De koppeling van beide sporen geschiedt via personele unies en de inzet van de hierna te bespreken Commissie van deskundigen.

10.2 Eerste spoor: Platform-model

Voor het eerste spoor stellen wij een zogenaamd Platform-model voor. Door het creëren van een Platform wordt invulling gegeven aan de wens om meer afstemming en coördinatie tussen departementen betreffende NME-activiteiten te bewerkstelligen.
Afstemming draagt bij aan een efficiëntere en effectievere besteding van bestaande middelen.
In het volgende hoofdstuk wordt het eerste spoor verder uitgewerkt. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:
- het Platform als model
- de werkwijze van het Platform
- de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van NME-participanten
- het opnemen van het Platform in de TO.

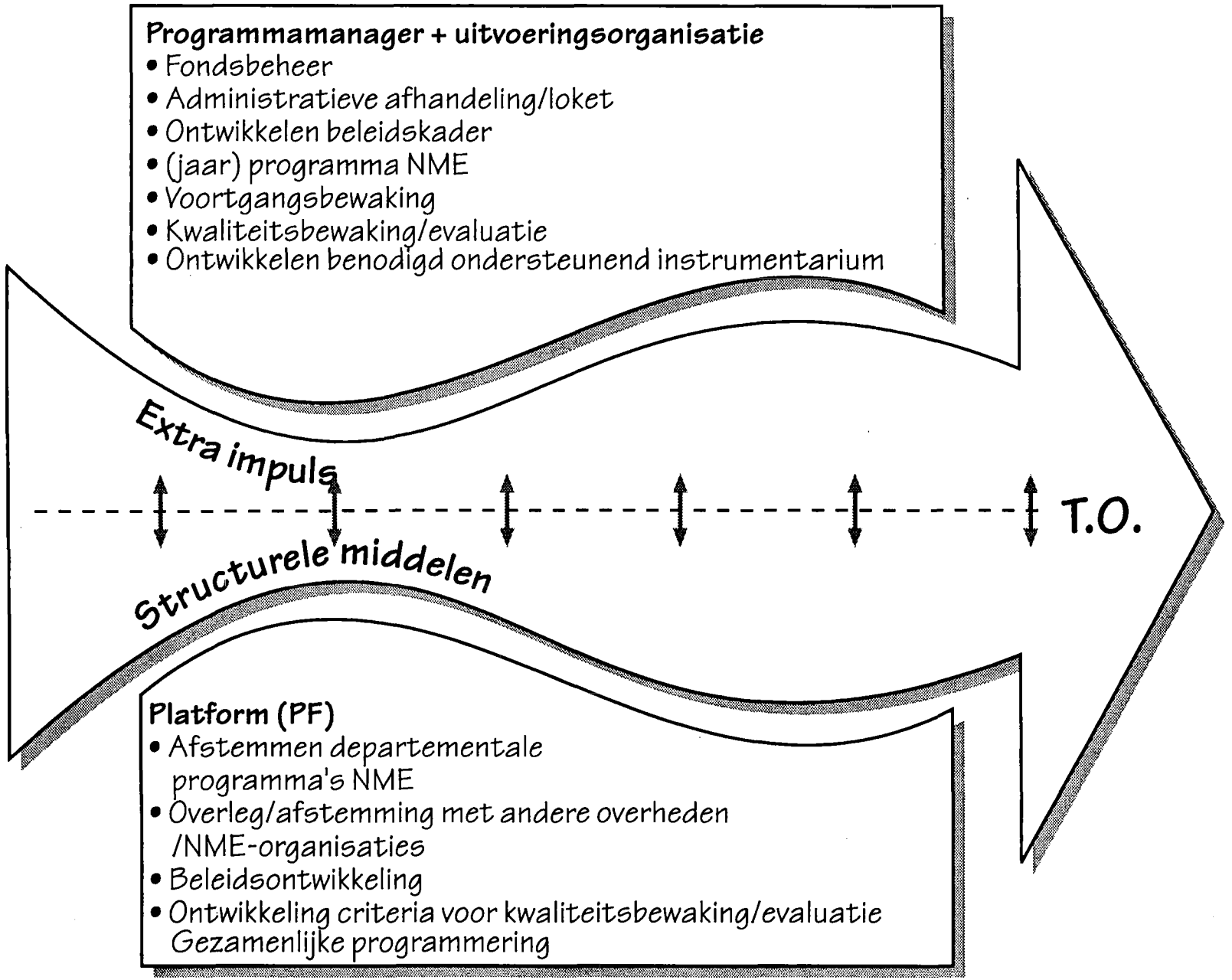
10.3 Tweede spoor: Extra Impuls

Voor de besturing van de tweede geldstroom (Extra Impuls) stellen wij voor een onafhankelijke, extern gesitueerde, programmamanager te benoemen. Hieraan vooraf gaat de vraag of departementen bereid zijn de middelen van de Extra Impuls in te zetten voor gezamenlijke programmering. Onder gezamenlijke programmering verstaan wij:

Het beschikbaar stellen van fondsen aan een derde partij, die de bevoegdheid heeft te beslissen over de besteding. Deze onafhankelijke partij wordt aangestuurd door een Stuurgroep.

Als bij de betrokken departementen bereidheid bestaat tot gezamenlijke programmering, vraagt dit om antwoorden op een aantal vragen:
- wat is de doelstelling van het programma (anders gezegd met welke taak wordt de regisseur weggestuurd)?
- welke modaliteit wordt gekozen voor de invulling van een (min of meer) onafhankelijk, extern gesitueerd Programmabureau?
- wie participeren in het programma?
- welke middelen brengen participanten mee?

Deze vragen en de antwoorden daarop worden geëxpliciteerd in hoofdstuk 12.
Figuur 3 schetst de door ons voorgestelde tweesporen-structuur.



Figuur 3. Tweesporen-structuur NME

© Twijnstra Gudde

11 Eerste spoor: Platform-model

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de verbeteringsmogelijkheden voor het inzetten van reguliere financiële middelen voor NME-activiteiten. Hierbij gaat het met name om het verbeteren van de afstemming en de coördinatie, de kwaliteit en het bevorderen van synergie tussen betrokken partijen ofwel om het vormgeven aan het in het voorgaande hoofdstuk geïntroduceerde Platform-model.

Wij gaan achtereenvolgens in op:
- het Platform als model
- de werkwijze van het Platform
- de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van NME-participanten
- het opnemen van het Platform in de TO.

11.2 Het Platform als model

Het Platform krijgt als primaire taak het verzorgen van de afstemming en de coördinatie van NME-activiteiten die in het kader van de besteding van de structurele middelen hun beslag krijgen.
De eerste vraag die daarbij om antwoord vraagt is: *Wat houdt afstemming en coördinatie in!*

11.2.1 Afstemming en coördinatie: van wat!

In het Kaderplan (p.5) wordt gesteld dat "de samenwerkende departementen de door hen gefinancierde activiteiten die in aanmerking komen voor rendementsverbetering en afstemming inbrengen in het Kaderplan". Met andere woorden: onderwerp zullen laten worden van de afstemming en de coördinatie.

De vraag is dan wat de "thans gefinancierde activiteiten die in aanmerking worden gebracht voor rendementsverbetering en afstemming" kunnen behelzen.

Hierbij valt te denken aan:
- de projecten en projectgelden voor NME-activiteiten die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in de context van de vier in het Kaderplan NME genoemde activiteitenprofielen (Kwaliteit van de woonomgeving; Vrijetijdsbesteding en recreatie; Duurzaamheid in de werksituatie; Consumptie en leefstijl)

- de projecten en projectgelden die geheel of in hoofdzaak gericht zijn op het onderwijs
- de projecten en projectgelden die geheel of in hoofdzaak gericht zijn op kwaliteitsverbetering van NME
- de aan NME-organisaties en anderen verleende subsidies, die gericht zijn op ontwikkeling en ondersteuning van de hiervoor benoemde activiteiten.

In tabel 1 staan de taken die passen bij de afstemmings- en coördinatiefunctie in het kader van NME. Deze taken vormen als het ware het "minimum-pakket" waarvoor het Platform verantwoordelijk is.

Tabel 1. Voorbeelden afstemmings- en coördinatiefunctie NME

Voorbeelden invulling afstemmingsfunctie:

- vaststellen van gezamenlijke prioriteiten (deze kunnen inhoudelijk van aard zijn, maar ook op de ondersteunende en voorwaardenscheppende functie van de departementen betrekking hebben) en het uitbrengen van advies hierover aan de afzonderlijke departementen
- signaleren van mogelijke inhoudelijke verbanden tussen verschillende projecten (en deze initiatieven naar elkaar verwijzen)
- analyseren van witte vlekken en het op basis hiervan ervoor zorg dragen dat het pakket activiteiten de volle breedte van het begrip duurzame ontwikkeling dekt (of in de loop der jaren gaat dekken)
- voorkomen van dubbele financiering en/of besluiten tot gezamenlijke financiering vanuit meer dan één departement
- nagaan wat de verhouding tussen input- en outputfinanciering is en het vastleggen van afspraken over criteria die daarvoor gelden
- adviseren over de wijze waarop de departementen met NME naar buiten kunnen treden (één gezicht, verschillende accenten, één aanspreekpunt?)
- bijstellen van activiteitenprogramma's en meerjarenprogramma op basis van een analyse van de doelbereiking
- ontwikkelen van gezamenlijke (beleids)uitgangspunten voor NME voor zover niet strijdig met departementale verantwoordelijkheden, belangen en protocollen
- onderbrengen van (bestaande of voorgenomen) projecten in het gezamenlijke NME-kader (bijvoorbeeld een meerjarenprogramma waarin wordt aangegeven wie welke activiteiten financiert gedurende de Kaderplanperiode)

11.2.2 *Afstemming en coördinatie: verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Bij het invullen van de afstemmings- en de coördinatiefunctie van het Platform gaat het niet alleen om het definiëren van de inhoudelijke taken en procedures, maar ook om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelnemers aan het Platform.

Wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden betreft, valt te denken aan keuzemogelijkheden zoals:
- heeft het Platform een adviserende functie voor afzonderlijke departementen, waardoor het Platform indirect kan proberen te sturen?
- heeft het Platform de functie van intercollegiaal overleg, zonder dat daarbij sprake is van bindende afspraken of stuurmogelijkheden?

De concrete invulling van de afstemmings- en de coördinatiefunctie geeft ook informatie over de wenselijke vertegenwoordiging van betrokken partijen in het Platform: niet alleen wat betreft deelnemers vanuit de departementen, maar ook van andere partijen.
Nu al kan gesteld worden dat het deelnemen van de programmamanager (hoofdstuk 12) aan het Platform raadzaam is gelet op de gewenste kruisbestuiving tussen beide sporen (zie box, volgende bladzijde).

Ook is duidelijk dat er sprake zal zijn van personele unies tussen de Stuurgroepleden (hoofdstuk 12) en de Platform-participanten van de rijksoverheid.

Het definiëren van taken, procedures, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vraagt om een duidelijke doelstelling voor de werkzaamheden van het Platform. Gelet op de instemming met het instellen van een Platform-model moet deze doelstelling nader worden bepaald. Vervolgens kunnen de daarbij behorende taken, procedures, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden uitgewerkt.
Vervolgens kan het Platform haar eigen reglement opstellen op basis van de aanwijzingen in de TO.

Wij bepleiten in hoofdstuk 12 een programmatische sturing voor het uitvoeren van activiteiten in het kader van de Extra Impuls. Hiertoe wordt op rijksniveau een Programmamanager aangesteld, die een strategisch beleidsplan en (jaarlijkse) uitvoeringsprogramma's opstelt binnen de in de TO en een nieuw op te stellen subsidieregeling NME Extra Impuls gegeven kaders en dat concreet invulling geeft aan programma-management voor wat betreft de Extra Impuls-gelden. In het Platform zal uiteraard informatie worden ingebracht over de Extra Impuls-activiteiten.
Daarnaast zal binnen het Platform worden besproken welke reguliere NME-activiteiten de departementen denken te gaan ondernemen, hoe zij dit bekostigen en waar hun prioriteiten zullen liggen. Dat overzicht kan bijvoorbeeld worden opgenomen in een gezamenlijk meerjarenprogramma. Dit programma voor de besteding van structurele gelden kan weer gekoppeld worden aan de programmering in het kader van de Extra Impuls.

Het lijkt uit dien hoofde raadzaam om de programmamanager te laten deelnemen aan het Platform.

11.3 De werkwijze van het Platform

Verschillende malen is door de departementen de wens uitgesproken het overleg rondom de NME-activiteiten breed op te zetten. Voor het Platform betekent dit dat wordt gestreefd naar participatie van:
- de betrokken departementen
- vertegenwoordigers van andere overheden (bijvoorbeeld via IPO, VNG en Unie)
- een beperkt aantal NME-organisaties.

11.3.1 *Platform-overleg*

Het Platform komt twee keer per jaar bijeen.
In het najaar vindt overleg plaats over het op te stellen strategisch beleidskader NME. De betrokken organisaties brengen activiteiten en ideeën in voor het volgende jaar en de wensen en eisen die zij aan het beleidskader stellen.
In het voorjaar wordt de voortgang onder de loep genomen en geanticipeerd op wenselijke bijstellingen en initiatieven voor het komende jaar.

Najaarsoverleg
Elk jaar verstrekken de deelnemers aan het Platform vóór 1 oktober de hier bedoelde informatie aan de programmamanager. Deze bundelt de informatie (en relateert deze ook aan de Extra Impuls-activiteiten). In een advies aan het Platform kan de programmamanager de mogelijke overlap, de synergiemogelijkheden en de mogelijke financiële kansen en bedreigingen signaleren.
De deelnemers aan het Platform spreken vervolgens aan de hand van het advies af op welke punten en in hoeverre een eventuele bijstelling van activiteiten zou kunnen plaatsvinden en wie voor deze bijstelling zorgdraagt. De programmamanager kan ingeschakeld worden bij de inhoudelijke voorbereiding en het faciliteren van de vergadering.

Voorjaarsoverleg
In het voorjaar van het jaar daarop wordt vervolgens de voortgang van de uitvoering geëvalueerd. Daarbij worden de knelpunten geïnventariseerd en wordt er gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Hiertoe verstrekken de betrokkenen hun bevindingen voor 1 mei aan de programmamanager, waarbij vervolgens dezelfde procedure als bij het najaarsoverleg wordt gevolgd.

Tevens wordt op basis van de voortgang en eventuele knelpunten vastgesteld welke bijstellingen het komende jaar gewenst zijn en welke nieuwe initiatieven ontplooid zouden kunnen worden. Daarbij worden afspraken gemaakt over wie wat oppakt en voorbereidt voor het eerstvolgende najaarsoverleg.

De programmamanager fungeert in tussenliggende perioden als trait d'union tussen de partijen en vervult daarmee een loket- en signaleringsfunctie. Indien gewenst kan de programmamanager voorstellen het Platform tussentijds bijeen te roepen.

11.3.2 Planvormen

Wil men werkelijk tot een maatschappelijk draagvlak geraken, dan verdient het aanbeveling om binnen het Platform een gezamenlijk manifest te hanteren dat als planvorm fungeert.
Binnen de Platformconstructie zijn hiervoor de volgende mogelijkheden denkbaar:

- een door alle partijen onderschreven meerjarenprogramma.
  Dit programma kan dan bijvoorbeeld een bundeling vormen van alle deelprogramma's van betrokken organisaties
- een activiteitenprogramma op hoofdlijnen.
  Hierin wordt globaal beschreven wat de diverse organisaties gaan ondernemen aangevuld met een concreet programma waarin alleen die activiteiten staan beschreven, die in samenwerking worden uitgevoerd
- een prioriteitenprogramma.
  Dit richt zich uitsluitend op het beschrijven van de wijze waarop prioritaire zaken zullen worden aangepakt en door wie
- een kaderstellend plan van doelstellingen.
  Dit plan gaat niet in op concrete activiteiten maar beschrijft de doelstellingen voor het eerstkomende jaar. Het is vervolgens aan de betrokken organisaties zelf op welke wijze zij het realiseren van deze doelstellingen willen vormgeven.

Men zou eventueel nog een stap verder kunnen gaan door een meerjarenprogramma op te stellen, dat niet alleen ingaat op de inzet van de reguliere middelen, maar ook de Extra Impuls-gelden. Daarmee ontstaat dan een alomvattend NME-programma, dat eventueel ook nog op één plaats administratief begeleid zou kunnen worden. De uitvoering van het meerjarenprogramma berust voor wat de Extra Impuls-gelden betreft bij de uitvoeringsorganisatie en voor de andere gelden bij de departementen, de andere overheden en participerende organisaties.

Bij de planvorming binnen het Platform gaat het om het vinden van een balans tussen een top-down en bottom-up benadering. Enerzijds is er sprake van afstemming van de NME-activiteiten (tussen en binnen departementen, tussen en met andere overheden, tussen en met particuliere organisaties, maar ook tussen en met Extra Impuls-activiteiten). Anderzijds wordt (door het gezamenlijk naar buiten treden) ook beoogd een uitbreiding van de participatie door actoren in de samenleving (burgers en maatschappelijke organisaties anders dan de typische NME-organisaties) te realiseren. Het doel is derhalve het creëren van een wervend effect waardoor het draagvlak voor NME wordt versterkt.

11.4 De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van NME-participanten

11.4.1 Rijk

In het hiervoor weergegeven model krijgt de rijksverantwoordelijkheid gestalte door het hanteren van het Platform als overlegkader. Binnen dit overlegkader geven de departementen aan waar hun prioriteiten liggen en welke activiteiten zij zullen stimuleren. Vervolgens blijven zij zelf uitvoering geven aan hun beleidslijnen, rekening houdend met de in het Platform gemaakte afspraken.

Verder blijven de departementen ook hun eigen subsidieregels hanteren. Afhankelijk van de definitieve taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen overigens andere financieringsconstructies tot stand komen dan de thans geldende.

11.4.2 Andere overheden

Ook de andere overheden zullen in het Platform hun eigen activiteiten en prioriteiten kunnen inbrengen. Met instandhouding van hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden kunnen zij vervolgens rekening houden met de uitkomsten van het Platform-overleg. De meerwaarde van deze constructie voor de andere overheden is dat zij goed geïnformeerd zijn en worden over de rijksactiviteiten en het rijksbeleid, maar ook de Extra Impuls-werkzaamheden, de activiteiten van collega-overheden en NME-organisaties. Mede daardoor kunnen zij bij de planning van hun activiteiten rekening houden met activiteiten van anderen en attent worden op de synergie-mogelijkheden over en weer.

In dit verband is het van belang om nog op te merken dat onzes inziens bij de projectfinanciering in de toekomst medefinancieringsconstructies interessant kunnen zijn. Voorstelbaar is bijvoorbeeld een 40-60% verdeling of een 25-75% verdeling. Daarvan blijft dan 60 of 75% voor rekening van de overheid die het projectvoorstel indient. Het restant wordt door het rijk gefinancierd. Reden daarvoor is dat het hier toch primair om lokale of regionale projecten [1] gaat die weliswaar een zekere meerwaarde hebben voor de rijksoverheid doch niet van een zodanig innovatief gehalte zijn of landelijke uitstraling hebben dat ze in aanmerking komen voor volledige subsidiëring. Uiteraard zal over deze verdeelsleutel overleg moeten plaatsvinden in het Platform.

11.4.3 NME-organisaties

De betrokkenheid van de NME-organisaties, die in het NME-beleidsveld opereren, is groot. Dat blijkt keer op keer in de diverse contacten maar ook uit het ISOR-onderzoek, dat op verzoek van het Interim-management is uitgevoerd. Die betrokkenheid moet bewaard blijven en gekoesterd worden. In feite is er immers sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Zonder deze organisaties geen NME en zonder rijksgeld geen of beduidend geringere mogelijkheden voor activiteiten.

Opmerkelijk is overigens dat er geen echte intermediaire NME-organisatie bestaat. Noch IVN noch SNM noch welke andere organisatie ook heeft die onafhankelijke, legitimerende en overkoepelende status. Alle organisaties zijn toch in meer of mindere mate heel specifiek en gericht bezig binnen door de overheid gecreëerde subsidierandvoorwaarden.

Over de intermediaire organisaties zoals het VNO/NCW moet worden opgemerkt dat deze weliswaar enigszins zijn geïnteresseerd doch altijd op afstand en niet direct betrokken.

---

[1] Ter voorkoming van misverstanden: vele door het rijk gesubsidieerde ontwikkelprojecten hebben een landelijk karakter.

Het betrekken van deze organisaties bij het NME-beleidsveld zou een meerwaarde kunnen opleveren in de zin dat ook de niet-traditioneel in NME geïnteresseerden door de informatie van de NME-organisaties geattendeerd zouden kunnen worden op project- en subsidiemogelijkheden in dit verband. Door het Platform-overleg weet men ook waar de kansen en mogelijkheden liggen.

Net als bij de andere overheden moet het ook bij de NME-organisaties en andere organisaties met een NME-taak mogelijk zijn om met een verdeelsleutel te werken. Ook hier kan aan een 40-60 of 25-75 verdeling worden gedacht. Afhankelijk van het onderwerp kunnen ook andere sleutels worden afgesproken. Wij staan hierbij flexibiliteit voor. Dat versterkt het gevoel dat we hier te maken hebben met professionals die op voet van gelijkheid met elkaar overleggen. Uiteraard moet die professionaliteit dan wel aanwezig zijn. Dat is nog lang niet bij alle organisaties het geval. Daar zal dan ook aan gewerkt moeten worden, bijvoorbeeld door prioritering van projecten die dat tot doel hebben.

Een belangrijk item is de verschuiving die het huidige kabinet voorstaat van structurele subsidiëring naar projectsubsidies. Dat zal overleg met de betreffende organisaties vergen. Dat overleg zal reeds in de periode van het Interim-management moeten starten, aangezien de verwachting is dat deze verschuiving thans nodig is om in bepaalde gevallen de nodige financiële ruimte voor de Extra Impuls te scheppen. De departementen zullen in deze overigens het voortouw moeten nemen.

11.5 Het opnemen van het Platform in de TO

In het voorafgaande hebben wij een beeld geschetst van het Platform- model en de onderwerpen die daarin nader moeten worden uitgewerkt.
De departementen hebben inmiddels in grote lijnen ingestemd met het geschetste beeld voor het Platform. Dit betekent dat thans het proces op gang is gekomen waarin het Platform-model met de diverse betrokken partijen concreet wordt uitgewerkt. Dit betreft onderwerpen zoals participanten, taken, procedures/werkwijze, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In de TO wordt de structuur van het model opgenomen. Zodra bekend is wie het voorzitterschap zal gaan vervullen kan de werkwijze worden geconcretiseerd en de rol van de programmamanager binnen het platform definitief worden vastgesteld.

12 Tweede spoor: Extra Impuls

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de betekenis van de Extra Impuls voor de op te stellen TO. Daarbij definiëren wij de Extra Impuls als de "vrije middelen" die beschikbaar worden gesteld door de deelnemende departementen gedurende de Kaderplan-periode.
Het belangrijkste aspect bij de bespreking van de keuze-mogelijkheden rondom de Extra Impuls moet echter niet gericht zijn op het geld sec maar op de navolgende onderwerpen:
- inzetten op programmering
- doelstelling programma Extra Impuls
- modaliteiten voor het ondersteunen van de programmamanager
- betrokkenheid en verantwoordelijkheid NME-participanten
- opnemen van het figuur "programmamanager" in de TO.

12.2 Inzetten op programmering

12.2.1 Wat is programmering?

Wat stellen wij ons voor bij "programmering" van activiteiten?

Volgens ons is een programma: een samenhangende verzameling van belangrijke, doelgerichte inspanningen, bestaande uit improvisaties, routines en (resultaatgerichte) projecten, met een eenmalig en eindig karakter, maar met een qua resultaten nog onvoorspelbaar einde.
De besturing van een programma vindt plaats via programmamanagement, de werkwijze binnen het uitvoeren van een programma wordt de programma-aanpak genoemd.

12.2.2 Meerwaarde programmering in het licht van de Extra Impuls

In onze ogen kan programmering in samenhang met het aanstellen van een programmamanager, die wordt ondersteund door een uitvoeringsorganisatie (zie 12.4), een grote meerwaarde hebben voor het concretiseren van de Extra Impuls.

Tijdens het overleg met departementale vertegenwoordigers hebben wij de rollen van de departementen en andere betrokken partijen bij NME verhelderd door gebruik te maken van een metafoor: de film (bijlage 1).

Daarbij is geconstateerd dat met name de regiefunctie ontbreekt. Voor het uitvoeren van activiteiten in het kader van de Extra Impuls kan deze regiefunctie het beste worden ingevuld door programmering. De regisseur is de programmamanager.

De programmamanager en de uitvoeringsorganisatie spelen een essentiële functie bij de toekenning van projectsubsidie-aanvragen, bij het aanwijzen van extra te stimuleren activiteiten en in het algemeen bij het beheer van de Fondsgelden (zie volgende paragraaf). De programmamanager stelt een beleidsplan op voor de vier jaar Extra Impuls en om vervolgens in jaarprogramma's de prioriteiten aan te geven. Ook een vast te stellen en daarna uit te voeren communicatieplan maakt deel uit van het instrumentarium.
De synergie tussen de onderscheiden beleidsvelden kan in het werk van de programmamanager gestalte krijgen.

Een belangrijke taak van de programmamanager is de uitvoering van de kwaliteitsbewaking. Kwaliteitszorg en evaluatie zijn in onze aanpak een impliciet onderdeel van programmering. In feite strekt deze functie zich dan ook eveneens uit over het eerste spoor (de reguliere middelen van de rijksoverheid). Door daar eenzelfde kwaliteitsprogramma aan te koppelen kan voor beide sporen een uniforme aanpak worden gevolgd in rapportageverplichtingen, evaluatie-onderzoeken en kwaliteits-audits.

12.2.3 Oprichting Fonds

De programmamanager beheert en bestuurt binnen de aan de uitvoeringsorganisatie gegeven kaders, zoals neergelegd in TO en Subsidieregeling NME Extra Impuls, de Extra Impuls-gelden die in een Fonds worden ondergebracht.
Thans wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om tot de oprichting van een fonds te komen. Voorlopig wordt voor dit fonds de navolgende "werk"definitie gehanteerd.

Definitie Fonds

Onder een Fonds verstaan wij een bankrekeningnummer waarop de in dit verband relevante departementen c.q. andere externe organisaties zoals andere overheden, intermediairen maar ook particuliere organisaties hun bijdrage kunnen overmaken ten behoeve van de Extra Impuls, waarvan het Kaderplan NME gewag maakt.

De meerwaarde van een fonds met een bestaansduur van vier jaar (gekoppeld aan de duur van de Extra Impuls) is voornamelijk gelegen in het feit dat de departementen die daarin participeren, worden gedwongen om samen te werken.

Dat betekent dat:
- een gezamenlijk strategisch beleidskader wordt ontwikkeld c.q. gehanteerd dat beleidsterrein-overstijgend werkt (op te stellen door de programmamanager)
- de betrokkenheid van de departementen financieel gestalte krijgt
- gemakkelijker extern niet-gouvernementeel geld verkregen kan worden (mits als onafhankelijk fonds opgericht)
- politiek zichtbaar wordt gemaakt dat NME een zekere prioriteit heeft
- administratief een lagere drempel ontstaat voor meer beleidsterreinen omvattende projecten, waardoor enerzijds voorkomen wordt dat "klanten" van hot naar her worden gestuurd (loketfunctie), anderzijds geen dubbel-subsidies mogelijk zijn (niet bij twee departementen tegelijk voor hetzelfde projectsubsidie vragen)
- daardoor ook inhoudelijk synergiemogelijkheden ontstaan.

12.3 Doelstelling programma Extra Impuls

Een programma is gericht op het bereiken/realiseren van een beoogd effect. In termen van programmamanagement noemen wij dit het streefbeeld. In termen van de film, is dit de opdracht of het beeld waarmee de producent de regisseur (programmamanager) wegstuurt. Moet het een romantische, een actie- of misschien een horrorfilm zijn? Bij elke genre film past een specifieke regisseur, met deskundigheid. De regisseur moet in staat zijn het vage streefbeeld van de producent te begrijpen en te vertalen.

Het Kaderplan geeft een aantal aanzetten voor de besteding van de middelen van de Extra Impuls. De aandacht moet gericht worden op kwaliteitsverbetering, professionalisering van het veld en evaluaties van projecten.

In de gesprekken tot nu toe is echter ook regelmatig het streefbeeld van vernieuwende en beleidsterrein doorsnijdende projecten aan de orde geweest. In een strategische beleidskader op te stellen door de programmamanager, zullen de hoofddoelen (opgenomen in de TO) van het vernieuwingsprogramma, dat wordt voorgestaan, nader worden geconcretiseerd.

De hoofddoelen richten zich op de inhoudelijke innovatie en kwaliteitsverbetering van NME en wel in de zin van:
- betere toepassing van bestaande c q het ontwikkelen van nieuwe kennis en inzichten met betrekking tot NME methoden, NME thema's en NME programma's,
- professionalisering en ontkokering van het NME werk, zowel wat betreft organisatie, beheer en evaluatie van NME programma's als wat betreft de uitvoering van NME projecten,
- ontwikkeling van NME door vernieuwende, sectoroverstijgende voorbeeldprojecten welke aansluiten bij actuele maatschappelijke thema's.

12.4 Modaliteit uitvoeringsorganisatie en rol programmamanager

Men kan zich diverse vormen voorstellen, waarin de uitvoeringsorganisatie gestalte krijgt. In het overleg met de Stuurgroep die deze interim-managementperiode heeft begeleid is uiteindelijk de volgende modaliteit uit de bus gekomen en geaccordeerd.

12.4.1 Modaliteit uitvoeringsorganisatie: aansluiten bij NCO

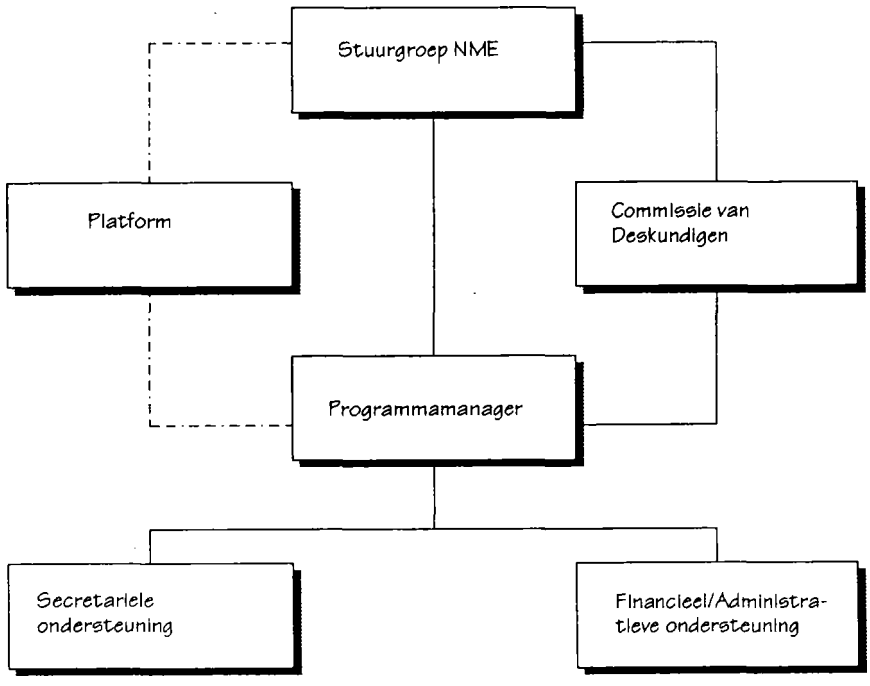
Aansluiting zoeken bij de Stichting NCO. Deze organisatie heeft bewezen dat men adequaat functioneert en zeer betrokken is bij het werk. De aanpak van het NCO waarbij men voor de behandeling van de subsidie-aanvragen in de jaarlijkse projectenronde externe deskundigen inschakelt, is het navolgen waard. Via hun inbreng beslist het Dagelijks Bestuur daarna.

Het spreekt vanzelf dat aansluiting bij de NCO niet betekent dat daar ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid zal liggen.
Op dit moment is besloten tot de volgende constructie:
- de Stuurgroep NME blijft intact en draagt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de besteding van middelen
- de Stuurgroep wijst een programmamanager aan die wordt gedetacheerd bij het NCO
- het NCO biedt de programmamanager secretariële ondersteuning en verzorgt de administratieve afhandeling (vormt de eerder genoemde uitvoeringsorganisatie)
- er wordt een commissie van deskundigen ingesteld, die een adviserende taak krijgt richting Stuurgroep en programmamanager

- de programmamanager stelt een strategisch beleidskader voor de komende vier jaar op en draagt zorg voor het jaarlijks opstellen van een uitvoeringsprogramma
- de programmamanager ziet toe op de uitvoering en evaluatie.

Hieruit valt af te leiden dat de uitvoeringsorganisatie (onder leiding van de programmamanager) als het ware een apart "bureau" vormt in een constellatie waarbij men (NCO) voorzieningen deelt (huisvesting, apparatuur, administratieve ondersteuning e.d.).

Schematisch ziet deze structuur er als volgt uit (figuur 4, volgende bladzijde).



Figuur 4. Structuur Extra Impuls (stippellijn is relatie met Platform)

12.4.2 *Rol programmamanager*

De Stuurgroep NME fungeert in algemene zin als opdrachtgever en toezichthouder. De verhoudingen tussen Stuurgroep NME en programmamanager worden in een contract tussen beide partijen geregeld.
Voor een groot deel bestaat dit contract uit het door de programmamanager op te stellen strategische plan. Daarin wordt als het ware de missie van de uitvoeringsorganisatie beschreven, aangegeven welke strategische doelstellingen worden nagestreefd en hoe deze zullen worden gerealiseerd.
Daarnaast worden in het contract de onderlinge verantwoordelijkheden geregeld en de bevoegdheden van de programmamanager vastgelegd.
Als andere partijen dan de contractpartners gaan participeren in het Fonds of anderszins gaan bijdragen aan de Extra Impuls zal het contract moeten worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld.

Het voorafgaande laat overigens onverlet om andere dan contribuerende partijen bij de contractvorming te betrekken als dit gewenst is vanuit een oogpunt van medezeggenschap.

Procesmatige taken van de programmamanager
De programmamanager heeft een spilfunctie waar het gaat om het creëren van een soepel samenspel tussen enerzijds het Platform en anderzijds de Commissie van Deskundigen en uitvoeringsorganisatie in het kader van de Extra Impuls. De Stuurgroep is te beschouwen als de tweede verbindende schakel.
Dit betekent dat de programmamanager het proces vormgeeft en daarnaast zorgt voor de inhoudelijke voorbereiding van het programma in het kader van de Extra Impuls.
De programmamanager heeft ook een belangrijke rol als "gezicht naar buiten". Naast zijn regiefunctie zal hij optreden als "ambassadeur" voor NME gedurende de komende vier jaar. Hiertoe onderhoudt hij contacten met alle relevante NME-actoren.

De programmamanager laat zich inhoudelijk ondersteunen en adviseren door de Commissie van Deskundigen. Deze commissie bestaat uit niet-ambtelijke deskundigen (circa 5) die inhoudelijk op de hoogte zijn. Samen met de programmamanager bereiden zij de besluitvorming in de Stuurgroep voor. Zij verzorgen de voorselectie van programmavoorstellen en vervaardigen daartoe pre-adviezen voor de Stuurgroep. De programmamanager, die ondersteund zou kunnen worden door bijvoorbeeld één vertegenwoordiger uit de Commissie van Deskundigen, brengt de adviezen in bij de Stuurgroep.

Inhoudelijke taken van de programmamanager
De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van activiteiten berust bij de uitvoeringsorganisatie. De programmamanager is daarbij het aanspreekpunt en eindverantwoordelijk.
De programmamanager signaleert tijdig knelpunten die zich bij de uitvoering van het programma voordoen en rapporteert hierover aan de Stuurgroep NME. Indien nodig wordt over het oplossen van knelpunten tussentijds overleg gevoerd.

Naast deze algemene taak in het kader van de voortgangsbewaking heeft de programmamanager de volgende taken:

- het maken van een *sterkte/zwakte analyse* van het NME-veld, gericht op het identificeren van kansrijke mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering; zijn bevindingen toetst hij in het veld door het houden van een consultatieronde
- het mede op basis van het bovenstaande opstellen van een *strategisch beleidskader* voor de komende vier jaar en het vormgeven van het *jaarlijkse uitvoeringsprogramma*. In het strategisch beleidskader worden de doelstellingen aangegeven en vertaald naar een klein aantal integrale programma's (circa 5)
- de integrale programma's betreffen *doelgerichte innovaties* voor een samenhangend segment van NME dat beleidsterreinoverstijgend kan zijn. De integrale programma's geven kaders aan die tot doel hebben partijen in het veld uit te nodigen met inhoudelijke ideeën en voorstellen te komen
- het zorgdragen voor *evaluatie en verslaglegging* (inhoudelijk, procesmatig en financieel)
- het verzorgen van de *inhoudelijke koppeling* tussen Platform en Extra Impuls. Dit zou ook kunnen worden vormgegeven in het Strategisch Beleidskader in die zin dat dit kader dan een aantal delen zou moeten bevatten, te weten:
  - deel 1; NME-Fonds activiteiten, waarmee de Extra Impuls gestalte wordt gegeven,
  - deel 2; Andere NME-activiteiten op rijksniveau, waarin een overzicht wordt gegeven van de departementale NME-acties, projectsubsidiestromen en reguliere exploitatiesubsidies, waarvoor financiën zijn gereserveerd in de Rijksbegroting van het betreffende begrotingsjaar,
  - een zo goed mogelijk overzicht van de activiteiten op het niveau van de andere overheden en van de diverse NME- organisaties in het betreffende begrotingsjaar.

12.5 Betrokkenheid en verantwoordelijkheid NME-participanten

Het Fonds verdient in dit verband nog enige nader aandacht.
De departementen zullen moeten vastleggen waarop zij bij de instelling van het Fonds de nadruk willen leggen. Is dat de betrokkenheid van andere overheden en/of intermediaire organisaties of gaat het om het scheppen van een mogelijkheid om ook andere organisaties financieel te laten participeren? Is de directe beleidsinvloed van de departementen van belang of hecht men juist aan een meer afstandelijke benadering?

Het Interim-management heeft een voorkeur voor de oprichting van een eigenstandig Fonds. Dit geeft namelijk de meeste mogelijkheden om, indien men dit wenst, de betrokkenheid van andere partijen te vergroten. Wij zouden daarbij overigens wel willen blijven uitgaan van het adagium "belang-betaling-zeggenschap". Het fondsbeheer blijft overigens onverkort berusten bij de programmamanager onder toezicht van de Stuurgroep NME (de producenten).
De Stuurgroep NME kan, indien anderen gaan bijdragen aan het Fonds, al dan niet met betrokken partijen worden uitgebreid. Dit om recht te doen aan de hierboven aangegeven zeggenschap.

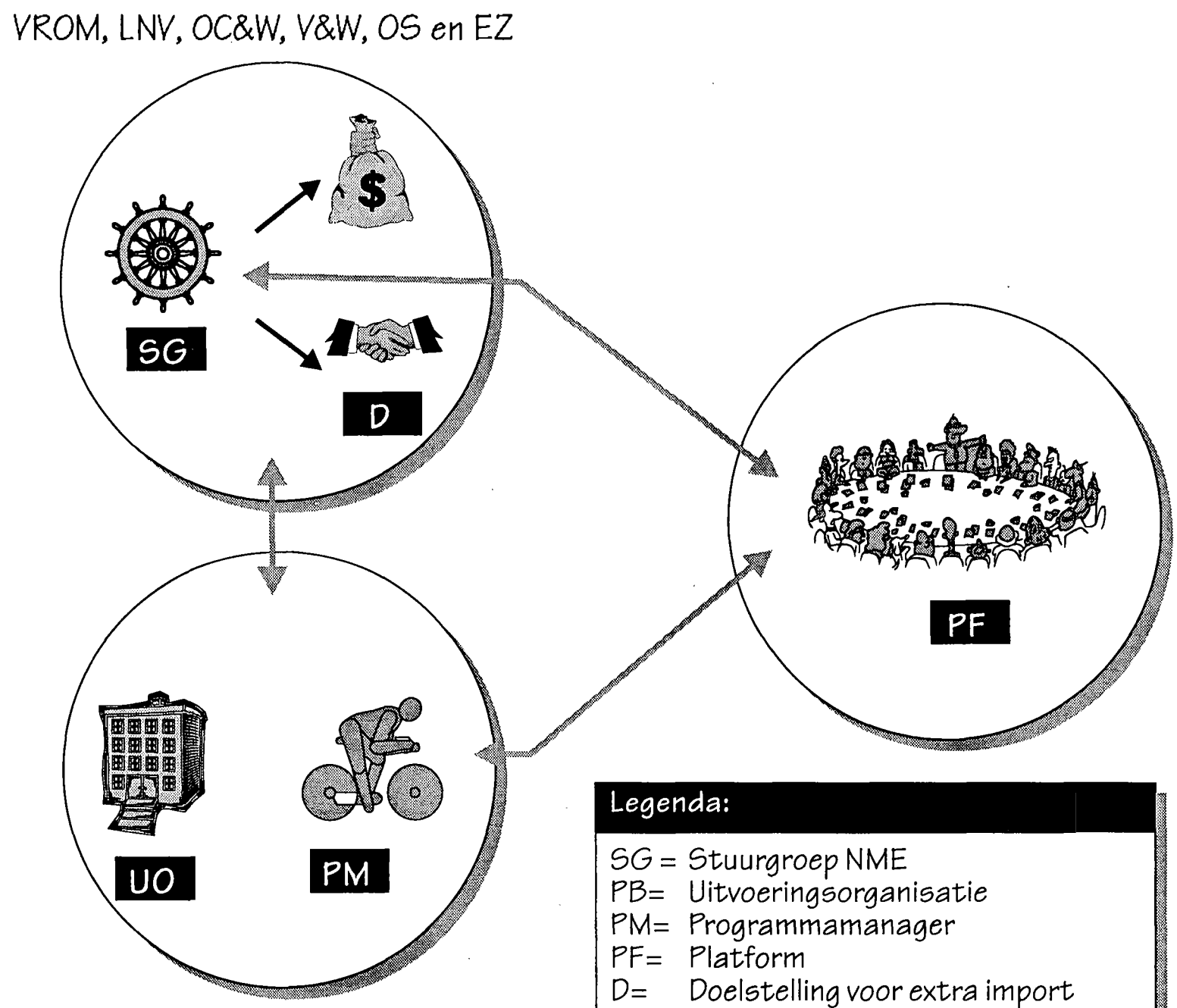
De departementale (ministeriële) verantwoordelijkheid voor de besteding van de Fondsgelden krijgt gestalte in het contract dat het Rijk sluit met de fondsbeheerder. Daarin wordt de verhouding geregeld tussen partijen en worden de randvoorwaarden vastgelegd voor de besteding van de middelen. Ook de op te stellen subsidieregeling bevat waarborgen om die verantwoordelijkheid vast te leggen.

Een departementale werkgroep van financiële deskundigen zal zich nader buigen over de mogelijkheden die een fondsconstructie wel en niet kan bieden en hoe eventuele participatie het beste kan verlopen.

12.6 Opnemen programmamanager en uitvoeringsorganisatie in TO

Net zoals dat geldt voor het Platform zullen alle onderdelen van het tweede spoor worden vastgelegd in de TO.
De Stuurgroep NME stemt op hoofdlijnen in met het voorstel voor het tweede spoor.
Op basis van deze instemming kan een en ander de komende maanden concreet worden uitgewerkt in samenspraak met de betrokken departementen en partijen die in de ogen van de departementen bij dit spoor moeten worden betrokken.

Tenslotte geeft figuur 5 op de volgende bladzijde een overzicht van de interactie tussen de twee sporen.



Figuur 5. Interactie tussen de twee sporen bij de uitvoering van het Kaderplan.

© Twijnstra Gudde

13 Aanbevelingen

In de voorafgaande hoofdstukken is aangegeven op welke wijze NME de komende jaren gestalte kan krijgen. In dit advies over de structuur, werkwijze en inhoudelijke oriëntatie van NME-activiteiten, zijn al veel zaken uitgewerkt.
In dit hoofdstuk geven wij aanbevelingen over de te volgen procedure na medio juli en de wijze waarop tegen het inhoudelijk vormgeven van het Platform en de Extra Impuls kan worden aangekeken.
Veel materiaal voor dit hoofdstuk is aangedragen door de afzonderlijke departementen en in grote lijnen doorgesproken met de Stuurgroep.

13.1 Procedure

Het Interim-management loopt op zijn einde. Medio juli zullen de Taakstellende Overeenkomst alsmede dit eindrapport in definitieve vorm worden overgedragen aan de Stuurgroep.
Daarna is het aan de departementen om deze stukken door te leiden naar de Tweede Kamer.
In onze ogen dienen daartoe de volgende stappen te worden gezet:

1. Het vaststellen van de rapportage en de TO door de departementen. Hierbij is het zaak om ook financieel definitieve afspraken te maken.

2. Voorbereiden van de brief aan de Tweede Kamer. In deze brief zullen de hoofdlijnen van de twee sporenstructuur, zoals hiervoor behandeld, aangegeven moeten worden.

3. Aanstellen programmamanager door de Stuurgroep NME. Gedacht kan daarbij ook worden aan een departementsambtenaar met ruime managementervaring.

4. Inrichten uitvoeringsorganisatie in die zin dat het contract met de Stichting NCO wordt gesloten voor wat betreft de administratieve ondersteuning en het "onderbrengen" van de programmamanager in Amsterdam.

5. Communicatie naar het NME-veld in de vorm van het voortzetten van de nieuwsbrief Licht op Groen, die tot nu toe vier keer is verschenen en een zeer goed onthaal heeft gekregen bij het veld.

6. Voorbereiden en voeren van formeel overleg met VNG, IPO en Unie van Waterschappen teneinde een goede start te kunnen maken met het Platform (zie hierna).

Dit alles zal in korte tijd moeten worden afgerond teneinde nog steeds een vliegende start te kunnen maken. In feite had deze immers al een aantal maanden geleden moeten plaatsvinden.

13.2 Inhoudelijke vormgeving Platform en Extra Impuls

Naast het meer procedurele proces rondom de besluitvorming, het aanstellen van de programmamanager en het opzetten van de uitvoeringsorganisatie, verdient het aanbeveling zo spoedig mogelijk keuzen te maken wat betreft de vormgeving van de inhoudelijke werkzaamheden die binnen het Platform en in het kader van de Extra Impuls hun beslag moeten gaan krijgen.

13.2.1 Platform

Om binnen het Platform aan het werk te kunnen gaan dienen eerst de deelnemers aan dit Platform te worden geselecteerd.
Wij adviseren om het overleg met de potentiële deelnemers van niet departementale huize zo spoedig mogelijk te starten, daar waar mogelijk het liefst nog gedurende de zomermaanden.
Wij achten dit raadzaam omdat de deelnemers voor een belangrijk deel zelf inhoud geven aan het werk van het Platform.
Op hoofdlijnen zijn de werkzaamheden die binnen het Platform kunnen worden uitgevoerd geschetst in hoofdstuk 11. Deze werkzaamheden zullen echter inhoudelijk moeten worden geoperationaliseerd door de deelnemers.

Wij hebben daarbij het volgende proces voor ogen:
- inventarisatie potentiële deelnemers
  De Stuurgroep stel vast welke intermediairen en andere overheden zullen worden uitgenodigd om deel te nemen aan het Platform.
  Door de inhoudelijke bij NME betrokken ambtenaren (zitting hebbend in de Interdepartementale Werkgroep NME) worden de in hoofdstuk 11 aangegeven werkzaamheden, zoveel mogelijk geoperationaliseerd
- consultatieronde (uit te voeren door vertegenwoordigers van de departementen)

Tijdens de consultatieronde wordt de belangstelling gepeild voor deelname aan het Platform. Daarnaast worden de ideeën wat betreft de inhoudelijke werkzaamheden van het Platform getoetst bij de betrokkenen. Deze geven hun wensen en eisen aan wat betreft de inhoud van de werkzaamheden, maar ook te volgen procedures en dergelijke
- verwerken van de belangstellingspeiling en de ideeën en voorstellen wat betreft de inhoudelijke activiteiten
- werkconferentie met betrokkenen (september)
  Nadat alle informatie op een rij is gezet, zullen de deelnemers overeenstemming moeten bereiken over inhoud en werkwijze. De werkconferentie is te beschouwen als de eerste officiële bijeenkomst van het Platform. Deze werkconferentie heeft tot doel overeenstemming te bereiken over doel, inhoud en werkwijze
- verwerken resultaten werkconferentie
  De secretaris verwerkt alle informatie uit de werkconferentie. Dit resulteert in een "handvest" voor de NME-taak van het Platform
- na accordering van dit inhoudelijke handvest begint het Platform met haar werk (najaar).

De onderwerpen die tijdens deze voorbereidende fase nader moeten worden geoperationaliseerd betreffen ten minste:
- wijze waarop de afstemming tussen NME-activiteiten kan plaatsvinden
- hoe de effectiviteit van de NME-inspanningen kan worden vergroot en hoe dit via evaluatie kan worden gemeten
- hoe inhoudelijke innovaties en kwaliteitsverbetering van NME vorm kunnen krijgen en op welke wijze bijvoorbeeld een aantal projecten (bestaand of nieuw) als voorbeeldprojecten kunnen worden benut om een brede kwaliteitsimpuls aan NME te geven
- hoe in vervolg op het NME-O de inbedding van NME in het onderwijs haar beslag moet krijgen.

Daarnaast is het zinvol in Platformverband te kijken naar de wijze waarop de betrokkenheid van het NME-veld optimaal gestalte kan krijgen. Daarbij gaat het enerzijds om de vertegenwoordiging van het veld binnen het Platform, maar ook om het vormgeven van de communicatie naar het veld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voortzetten van de nieuwsbrief die tijdens de Interimmanagement periode het licht heeft gezien. Uit het onderzoek van het ISOR kwam naar voren dat in ieder geval ten aanzien van het Kaderplan niet iedereen goed geïnformeerd bleek.

Hierbij speelde niet alleen het ontbreken van een volledig adressenbestand een rol, maar bijvoorbeeld ook de "dikte". Een korte nieuwsbrief waarin bijvoorbeeld via columns een discussieforum kan worden gecreëerd over relevante onderwerpen is over het algemeen laagdrempelig.
Ook biedt een dergelijke nieuwsbrief de mogelijkheid om resultaten van onderzoeken en ontwikkelingen terug te koppelen.

13.2.2 Extra Impuls

Het verdient aanbeveling zo snel mogelijk over te gaan tot het aanstellen van een programmamanager. Deze begint zo snel mogelijk met het voorbereiden van het strategisch beleidskader.
In het strategisch beleidskader worden de volgende onderwerpen uitgewerkt:
- de missie
- de doelstellingen per NME segment voor het tot stand brengen van doelgerichte innovaties
- de vertaling van deze innovaties in integrale programma's per segment. Daarbij gaat het met name om het aangeven van het toetsingskader voor integrale programma's. Hierbij kan worden gedacht aan eisen ten aanzien van de volgende onderwerpen:
  . het geven van een probleemanalyse
  . het vertalen hiervan naar doelstellingen voor het programma. Eisen wat betreft de doelstellingen zijn bijvoorbeeld dat zij:
    * meetbaar of eenduidig bespreekbaar
    * acceptabel dus uitdagend maar haalbaar
    * gecommuniceerd en
    * inspirerend zijn.
  . inhoudelijke criteria. De programma's moeten:
    * een vernieuwend karakter hebben
    * aantoonbaar lacunes opvullen
    * voorzien in een behoefte (vastgesteld via verkennend onderzoek)
    * haalbaar zijn
  . eisen voor het resultaat
    * duidelijke omschrijving van het produkt of de produkten van de activiteiten die binnen het programma worden uitgevoerd
    * beoogde doelgroep en ordegrootte bereik doelgroep
    * verwachte effecten

  . financiële criteria voor de contractvorming
    * ontwikkelkosten
    * uitvoeringskosten
    * wijze waarop rekening en verantwoording wordt afgelegd
  . evaluatie (meten output en outcome).
- het aangeven van de wijze waarop kennis die binnen de programma's wordt opgedaan, zal worden verspreid binnen de NME-keten (zowel in informatieve zin als in de zin van deskundigheidsbevordering).

Daarnaast wordt in het strategisch beleidskader aangeven:
- welke werkwijze wordt gehanteerd door de programmamanager en uitvoeringsorganisatie
- welke uitvoerende en voorwaardenscheppende taken programmamanager en uitvoeringsorganisatie hebben en in het geval van de programmamanager welke "PR- en marketing"-taak deze wel/niet heeft
- welke procedures gelden (bijvoorbeeld rond de opstelling en accordering van jaarprogramma's en het overleg met het Platform)
- hoe de relatie met het Platform procedureel en inhoudelijk wordt ingevuld
- hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Stuurgroep, programmamanager, Commissie van deskundigen, uitvoeringsorganisatie) worden verdeeld.

Tenslotte zal ook de "loketfunctie" nader moeten worden uitgewerkt.

Voor de goede orde merken wij op dat thans binnen de departementen overleg plaatsvindt over de te hanteren procedures en criteria, het bovenstaande vormt hiervan een samenvatting met enige aanvullingen van onze kant.

Het strategisch beleidskader vormt de taakstelling voor de programma-manager.

14 Epiloog: Leerpunten Interim-management-periode

De periode van interim-management heeft bepaald niet zonder slag of stoot haar beslag gekregen. Wij noteren de volgende leerpunten.

1. Eendracht maakt macht
   Het vinden van gezamenlijkheid was geen eenvoudige opgave. Bij aanvang bleek de eenheid binnen de departementen over de rol, betekenis en functie van NME en de gezamenlijke verantwoordelijkheid daarvoor ver te zoeken. Eigen belangen en inzichten domineerden de aanvangsperiode, maar hebben uiteindelijk ook bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat. De lengte en de intensiteit van het proces hebben bijgedragen aan het creëren van synergie. Uiteindelijk is dit goed geweest, want wat er nu ligt heeft draagvlak en is echt wat waard. Bij de aanpak en opzet van het interim-management hebben wij hier echter te lichtvaardig over gedacht en zijn hierdoor te ambitieus aan de slag gegaan, dit heeft veel ruis veroorzaakt en tot te hooggespannen verwachtingen geleid. Met kleine stappen voorwaarts was misschien een betere weg geweest.

2. Geen fruit, maar appels en peren
   Een tweede leerpunt vormen de abstractieniveaus. Op conceptueel niveau bestond er vaak overeenstemming en duidelijkheid, lastiger werd het als de inhoud van de fruitmand aan de orde kwam. Dan bleek het gesprek vaak over appels en peren te gaan. Eigen interpretaties van abstracte ideeën en concepten verhinderden een snelle voortgang of betekende soms drie stappen terug.
   Tijdens het traject hadden wij meer doorzicht moeten geven op het concretere niveau en zijn wij van tijd tot tijd te veel in de abstractie blijven hangen.

3. Professor Prlwytzkofsky spreekt
   Een volgend leerpunt betreft de klassieke fout van de adviseur. Onze ideeën en opvattingen over programmering en programmamanagement hebben wij onvoldoende belicht. Wij hadden meer tijd moeten nemen om dit concept te verhelderen. Hierdoor zijn de nodige "taalproblemen" ontstaan. Het goed neerzetten van de definitie van programmering zoals die straks gaat worden gebruikt bij het uitwerken van de Extra Impuls naar programma's verdient dan ook aandacht. Zorg voor een heldere definitie, zodat iedereen straks dezelfde taal spreekt.

4. De koning en de magistraat
   Er is een discrepantie tussen het rijk en de andere overheden als het gaat om de concrete invulling van NME. De andere overheden zijn veel meer op direct uitvoeringsniveau bezig dan het rijk. Toch houdt ook het rijk zich bezig met de subsidiëring van heel concrete projecten. Ons was vaak niet duidelijk wat nu precies de meerwaarde van bepaalde rijksactiviteiten was, gegeven de locale en regionale inspanningen. Ons inziens zou het rijk zich in de toekomst vooral moeten richten op inhoudelijke innovatie en kwaliteitsverbetering hetgeen gelukkig nu ook is vastgelegd in de concept TO.

5. De wet van de remmende voorsprong
   Er bleek een grote voorsprong te bestaan vanuit het NME-O op het NME-K. Dit maakte het proces om te komen tot of te zoeken naar integratie ingewikkeld. Vanuit het NME-K is nog een inhaalslag nodig, terwijl het NME-O haar opgedane kennis en ervaringen niet teloor wil laten gaan. Het vinden van de juiste verbinding is geen sinecure, voorlopig rijden de diesel en de TGV nog op een verschillend spoor. Het accepteren van dit gegeven, maar ook het zoeken naar de wijze waarop de ontwikkelingen elkaar positief kunnen versterken en leerervaringen hun bijdrage leveren aan beide trajecten, blijft dan ook opportuun.

6. Spreken is zilver, communiceren is goud
   Tijdens het traject is het belang van communicatie onmiskenbaar duidelijk geworden. Daar waar zovelen betrokken zijn bij NME en daarbij eigen belangen representeren is communicatie een voorwaarde om enige vorm van eenheid in het gedachtengoed tot stand te brengen. Dit is nadrukkelijk gebleken na het verschijnen van de nieuwsbrief, waarop uit allerlei hoeken en gaten reacties kwamen, maar ook tijdens het traject zelf. Veel praten en informatie uitwisselen heeft ertoe bijgedragen dat bij alle belangrijke partijen enig draagvlak is ontstaan voor de thans geformuleerde ideeën. Daarin hebben wij van tijd tot tijd steken laten vallen, dit heeft vervolgens veel "lapwerk" nodig gemaakt. Met name voor het creëren van een goede verbinding tussen "van bovenaf" en "van onderop" zal communicatie ook de komende jaren veel aandacht blijven behoeven. Op basis van dit proces constateren wij: hoe meer, hoe beter.

7. Wie het kleine niet eert ...
   Eén van de belangrijkste leerpunten voor ons is het proces rondom het Interim-management geweest. Bij aanvang stond de betrokkenheid van velen voorop. Dit heeft veel problemen gegeven doordat wij niet in staat bleken aan de wensen en verwachtingen te voldoen, daarvoor is het veld simpelweg te groot. Uiteindelijk hebben wij ons gericht op sleutelorganisaties, dit heeft het proces langzaam maar zeker weer werkbaar gemaakt, maar een hoop anderen met gevoelens van ongenoegen laten zitten. Het leert ons dat het onverstandig is bij een dergelijk vraagstuk vanaf het begin "iedereen te willen betrekken". Het ware achteraf gezien beter geweest om vanuit een kleinere kern langzaam wat uit te dijen. Het duidelijk vaststellen van partijen die "invloed mogen uitoefenen" versus "partijen die geïnformeerd zullen worden" had ongetwijfeld tot minder frustraties over en weer geleid.

8. Het is lastig navigeren op twee koersen
   Het ontwikkelen van een besturingsmodel voor NME heeft geresulteerd in twee sporen, die min of meer parallel zijn uitgewerkt. Het bleek een lastige opgave te zijn om beide sporen tegelijkertijd van voldoende inhoud te voorzien en toch zicht te houden op het einddoel. Het splitsen van het project in twee volgtijdelijke deelprojecten waarin de sporen één voor één waren uitgewerkt, was achteraf gezien misschien beter geweest. De discussies gingen soms te veel door elkaar lopen.

Al met al genoeg punten om van te leren. Hadden wij alles kunnen voorkomen? Nee dat ongetwijfeld niet. Blijft over het feit dat wij kunnen constateren dat de positieve inzet van de direct betrokkenen de kracht van dit project was en eens te meer laat zien: Waar een wil is, is een weg.

BIJLAGE

Rollen NME-actoren: de film metafoor

Voor het vaststellen van de rollen van de verschillende actoren is gebruik gemaakt van een metafoor: de film. In tabel 1 is aangegeven welke rolverdeling tussen de onderscheiden actoren naar voren kwam.

Tabel 2. De NME-film: actoren en rollen

Producent	De bij NME betrokken departementen. Hun rol is die van facilitator en opdrachtgever: degenen die het mogelijk maken dat de film wordt gemaakt en een streefbeeld hebben voor de film zelf. Zij zorgen voor het geld en geven eigen randvoorwaarden aan: Wij willen Spielberg als regisseur en Woopie Goldberg als hoofdrolspeelster.
Regisseur	De regiefunctie wordt ingevuld door de programmmamanager (ondersteund door een uitvoeringsorganisatie van waaruit NME wordt vormgegeven). In opdracht van de producent zorgt de regisseur ervoor dat de film daadwerkelijk wordt gemaakt. Ook de regisseur kan eisen stellen: ik wil Woody Allen als mannelijke tegenspeler en tekstschrijver, de tekst bij scene 4 wil ik zo en zo aangepast zien. De film moet op lokatie worden gemaakt.
Acteur	Intermediairen, NME-organisaties, lokale (actie)groepen, particulieren, zij allen kunnen acteur zijn in de NME-film. De acteur speelt de hem of haar opgedragen rol conform de instructies van de regisseur. Dit neemt niet weg dat ook de acteur inbreng heeft: ik kan mij niet vinden in die scène want ... Het bedoelde effect kan ik beter bereiken als ik ...

Tekst-schrijver	Intermediairen, NME-organisaties, lokale (actie)groepen, particuliere initiatiefnemers kunnen ook allen de rol van tekstschrijver op zich nemen. Op basis van een thema werken zij het script uit, zorgen voor een logische opbouw van het verhaal, proberen ervoor te zorgen dat de boodschap het publiek "bereikt". Hun invloed is vooral vanuit die invalshoek merkbaar: zij kunnen de regisseur voorstellen scènes om te wisselen, een extra scène toe te voegen, tekst aan te scherpen of te veranderen zodat er meer effect wordt gesorteerd bij het publiek enzovoort.
Publiek	Uiteindelijk bepaalt het publiek het succes van de film. Het publiek is iedere afnemer van NME-activiteiten of hulpmaterialen (leermiddelen e.d.). Het succes kan langs twee invalshoeken worden gemeten, het aantal mensen dat naar de film komt kijken en de waardering die zij voor de film hebben. Contact met het publiek is belangrijk voor de andere actoren om in de toekomst nog betere films te maken en te kunnen leren van de ervaringen van het publiek. Het publiek oefent invloed uit op de produkties door het geven van feed-back.

Bij het bestuderen van de verschillende rollen van de actoren bleek met name de regisseur te ontbreken. Ook het Kaderplan is te vaag over de gewenste invulling van de regiefunctie. Wij zijn - daarbij thans gesteund door de deelnemende departementen - van mening dat met name de regiefunctie goed moet worden ingevuld.

Dit draagt bij aan het geven van een nieuw elan, een nieuwe impuls aan NME. Voorlopig leggen wij deze regiefunctie neer bij de programmamanager. Voor het vervolgtraject is het van belang op basis van de gewenste regiefunctie en eventuele groei die daarin gewenst is definitief vast te stellen wat de programmamanager nu wel en niet tot zijn of haar taak moet rekenen.