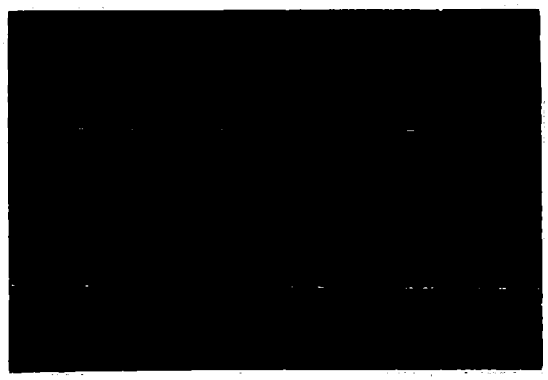
INGEKOMEN 1 8 OKT. 1994

bureau sme



milieubeleidsadvisering

Gemeente Amstelveen
NME Amstelveen
LOCATIE RAADHUIS
Laan Nieuwer-Amstel 1 - 1182 JR Amstelveen - tel. (020) 540 45 54 / 540 46 38



Evaluatie proefproject A-113:

Natuur- en milieu-educatie in de regio

dr. H.P. Potman
ir. E.G.M. Steentjes

Nijmegen, 11 oktober 1994

bureau ***sme*** *milieubeleidsadvisering*

canisiussingel 26, nijmegen postbus 256, 6500 AG nijmegen
telefoon 080 22 39 38 telefax 080 24 19 71

Dit rapport is gedrukt op hoog volume, 100% chloorvrij gebleekt papier (TFC): biotop 3.
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 Bureau SME.

Inhoud

Samenvatting I

Leeswijzer VII

1. Inleiding 1

1.1 Evaluatie van Proefproject A-113 1
1.2 Onderzoeksvragen 2
1.3 Onderzoekskader 3
1.4 Opzet van het onderzoek 4
1.5 Opzet van het rapport 5

2. Proefproject A-113 in Gelderland 7

2.1 Doelen en opzet van het proefproject 7
2.2 Stand van zaken begin 1994 9
2.3 Doelen bereikt? 13
2.4 Conclusies 18

3. Proefproject A-113: ontwikkelingen 19

3.1 Projectplanning en organisatie 19
3.2 A-113 in stappen 22
3.3 Sterke en zwakke kanten van het verloop van het project 26
3.4 Conclusies 35

4. Voorlichting 39

4.1 Regionalisering van milieuvoorlichting 39
4.2 Situatieschets 39
4.3 Voorlichting in het traject van A-113 40
4.4 Voorlichting: analyse 42
4.5 Conclusies 43

5. Achtergronden van het succes en falen van regionalisering 45

5.1 Doelen van het project 45
5.2 Draagvlak 46
5.3 Middelen 48
5.4 Context 49

6. Ervaringen in andere regio's 51

6.1 Kenschets projecten 51
6.2 Ervaringen met regionalisering en verbredingsdoelstellingen .. 57
6.3 Conclusies 60

7. Conclusies en voorwaarden voor regionale ondersteuning NME en milieuvoorlichting 63

7.1 Opzet van het proefproject 63
7.2 Doelbereiking 64
7.3 Succesfactoren 65
7.4 Faalfactoren 66
7.5 Milieuvoorlichting 66
7.6 Voorwaarden voor ondersteuning van NME en milieuvoorlichting 67

Literatuur 79

Bijlage 1 Regio's, subregio's en gemeenten

Bijlage 2 Organisatiestructuur en werkwijze in de regio's Arnhem en Achterhoek

Samenvatting

Dit rapport bevat een verslag van de evaluatie van het proefproject 'Natuur- en milieu-educatie in de regio', dat in 1991 in Gelderland van start is gegaan. Het proefproject is opgezet naar aanleiding van Actiepunt 113 uit het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). Dit actiepunt is erop gericht te bezien hoe gemeenten in hun voorlichtings- en educatietaken kunnen worden ondersteund. Het proefproject A-113 richt zich op de totstandkoming van samenwerking op het gebied van natuur- en milieu-educatie (NME) en milieuvoorlichting tussen gemeenten in één regio. Er zijn twee proefgebieden gekozen: de WGR-regio's Achterhoek en Arnhem. In de regio Achterhoek gaat het om de oprichting van nieuwe centra voor NME en in de regio Arnhem om de regionalisering van de bestaande lokale centra in Zevenaar, Arnhem en Renkum. Daarnaast wordt beoogd te komen tot verbreding van de doelgroepen van NME, verbreding van de inhoud van NME en bevordering van structureel overleg tussen lokale contactambtenaren NME. Dit zijn de zogenaamde 'produktdoelen' van het project.

Naast de produktdoelen zijn er ook procesdoelen geformuleerd met betrekking tot:
- de positie die NME en milieuvoorlichting binnen het milieubeleid van de gemeenten kunnen vervullen;
- voorwaarden voor het opzetten van een goed NME- en voorlichtingsbeleid;
- besluitvorming en samenwerkingsmogelijkheden op regionaal niveau tussen overheden en tussen overheden en particulier initiatief;
- afstemming van educatie en voorlichting naar inhoud en doelgroepen.

Voor de samenwerking zijn de regio's Achterhoek en Arnhem onderverdeeld in subregio's: Winterswijk, Doetinchem en respectievelijk Zevenaar, Arnhem en Renkum.

Het evaluatie-onderzoek is erop gericht de ervaringen in het project over te dragen aan de betrokkenen binnen het project en naar betrokken overheden, NME-consulenten, medewerkers van NME-centra en vrijwilligers die elders in het land met dit onderwerp bezig zijn. Naast het onderzoek naar de activiteiten in beide regio's is ook naar andere NME-initiatieven in Nederland gekeken.

De doelstelling van het onderzoek is:

> *Het verkrijgen van inzicht in het proces van het tot stand brengen van regionale NME-centra in de regio Achterhoek, regionalisering van de centra in de regio Arnhem, verbreding van NME en samenwerking op het terrein van NME en milieuvoorlichting in het kader van proefproject A-113. Het doen van aanbevelingen voor het opzetten van adequate regionale ondersteunings- en uitvoeringsstructuren voor NME en milieuvoorlichting.*

Uit het onderzoek blijkt dat de doelen en verwachtingen die vooraf bestonden bij de verschillende betrokkenen ten dele zijn gehaald. Er zijn in de regio Achterhoek NME-centra met een regionale functie van de grond gekomen en de overwegend op de eigen gemeente georiënteerde NME-centra in de regio Arnhem zijn zich mede op andere gemeenten gaan oriënteren. Bovendien hebben gemeenten die voorheen geen aandacht schonken aan NME, bijgedragen aan de totstandkoming van de centra en de regionalisering van NME; er is politiek-bestuurlijke aandacht voor NME ontstaan. In beide regio's functioneren overleggen tussen contactambtenaren.
Een aantal doelen is niet of slechts ten dele gehaald. Het betreft de doelen inzake regionalisering van milieuvoorlichting, verbreding van doelgroepen en NME-thema's en structurele samenwerking tussen gemeenten. Ook de procesdoelen die betrekking hadden op het inbedden van NME in het gemeentelijk milieubeleid en afstemming tussen NME en milieuvoorlichting zijn niet gerealiseerd.

In het evaluatie-onderzoek wordt ingegaan op de oorzaken van hetgeen wel en niet in het proefproject A-113 is gerealiseerd. Het proefproject zelf had een positieve invloed. De coördinator van het proefproject kon de betrokken partijen in de regio's actief motiveren en ondersteunen. Het proefproject heeft tot politiek-bestuurlijke aandacht voor NME geleid. Daarnaast hebben de bekostiging van het proefproject door de rijksoverheid en de provinciale subsidies voor de start van een centra en kennismakingsprojecten, gemeenten over de streep getrokken om mee te doen aan NME in regionaal verband.
Verder blijkt dat de aansluiting bij bestaande centra en (particuliere) initiatieven in de beide regio's een positief effect hebben gehad op het realiseren van doelen. Ook het concreet maken van NME via kennismakingsprojecten in de regio Arnhem heeft positief gewerkt. Uit het onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat NME voor gemeenten (voor zowel politici als ambtenaren) concrete invulling krijgt.

Ook voor het niet halen van de gestelde doelen zijn oorzaken aanwijsbaar. Ten eerste kunnen vraagtekens worden gezet bij het ambitieniveau van het proefproject. Het proefproject kende bij de start een veelheid aan doelen, terwijl aan een belangrijke voorwaarde, namelijk serieuze aandacht van gemeenten voor NME, in veel gevallen nog niet was voldaan. Ook was het proefproject ambitieus, in die zin dat er geen duidelijke prioriteitsvolgorde bestond tussen de verschillende doelen. Alles 'moest' tegelijkertijd gebeuren. Dan blijkt dat de praktijk van zo'n proefproject zelf prioriteiten gaat stellen en dat de betrokkenen bepaalde activiteiten oppakken en andere laten liggen. Ook in andere provincies is waarneembaar dat men in NME-samenwerkingsprojecten oorspronkelijk ambitieuze doelstellingen moet bijstellen.
Dat het proefproject geen vooruitgang te zien heeft gegeven bij milieuvoorlichting, vindt zijn oorzaak in het feit dat gemeenten milieuvoorlichting koppelen aan het eigen milieubeleid. Ook richten beide regio's de samenwerking voornamelijk op uitvoering van een aantal milieutaken. Er was geen politiek-bestuurlijk draagvlak voor samenwerking op het terrein van milieuvoorlichting.
Het politiek-bestuurlijk draagvlak is overigens ook ten aanzien van NME een aandachtspunt geweest. In veel gemeenten is de animo om veel tijd, geld en energie in NME te steken gering. Dat was in beide regio's het geval en dat is ook het landelijke beeld. In de meeste gemeenten ontbreekt een visie op NME in relatie tot het milieubeleid.
Het financiële aspect is in de Gelderse situatie in eerste instantie opgevangen door de provinciale bijdragen. Daarnaast hebben gemeenten in de regio Achterhoek een structurele financiële bijdrage ter beschikking gesteld voor de centra. De financiële bijdrage van provincie en rijk aan NME-projecten blijkt een risico in zich te hebben, omdat deze een gemeentelijke bijdrage en gemeentelijke aandacht overbodig maken.
De tijd en energie die door gemeenten met name op ambtelijk niveau aan NME kon worden gegeven, is tijdens het proefproject beperkt geweest doordat in vrijwel alle gemeenten werd gewerkt aan het op niveau krijgen van de uitvoering van milieuregelgeving in het kader van de zogenaamde BUGM-regeling. Ook dat komt overeen met problemen die elders zijn gerezen.

Op basis van het evaluatie-onderzoek en andere studies naar NME worden zes categorieën voorwaarden genoemd voor het opzetten van NME-ondersteuningsstructuren voor gemeenten:

a. politiek-bestuurlijke voorwaarden
   - bestuurlijk draagvlak creëren
   - aansluiten bij bestaande politieke fora
   - regelmatige besluitvorming over NME bevorderen

b. inhoudelijke voorwaarden
   - duidelijkheid verschaffen over wat NME is en betekent voor het gemeentelijk milieubeleid; duidelijkheid verschaffen over consequenties deelname aan een NME-ondersteuningsstructuur voor gemeenten, scholen en groeperingen
   - bevorderen expliciete plaats van NME in gemeentelijk milieubeleid zodat deze ook wordt verbonden met andere onderdelen van dat milieubeleid
   - stimuleren dat onderwijsinstellingen en maatschappelijke groeperingen vraag naar NME-produkten formuleren
   - zorgen voor goede kwaliteit van NME-produkten die niet alleen voldoet aan verlangens van onderwijsinstellingen en maatschappelijke groeperingen, maar ook aansluit bij verlangens van gemeenten

c. organisatorische voorwaarden
   - opzet van NME-ondersteuningsstructuur laten trekken door een actor met voldoende capaciteit en toegang tot verschillende betrokken partijen; deze actor kan zowel uit één van de betrokken partijen afkomstig zijn als extern beschikbaar worden gesteld
   - aansluiten bij schaal van bestaande initiatieven
   - voorkomen dat deelname in een ondersteuningsstructuur leidt tot afhankelijkheid van de ene gemeente ten opzichte van de andere
   - bouwen aan netwerken van contactambtenaren, zowel regionaal als bovenregionaal

d. procedurele randvoorwaarden
   - pragmatische aanpak bij afstemming van NME en milieuvoorlichting; afstemmen waar mogelijk, loskoppelen waar nodig
   - stellen van prioriteiten
   - gefaseerd opbouwen van ondersteuningsstructuur

e. financiële voorwaarden
   - inzet van rijks- of provinciale startsubsidies is nodig om activiteiten van de grond te krijgen
   - deze subsidiebedragen verstrekken over langere periode dan één jaar
   - hoogte van de startsubsidies aanpassen aan het niveau van structureel te verwachten gemeentelijke bijdragen
   - projectsubsidies blijven verstrekken uit oogpunt van aantrekkelijk maken van NME
   - permanente subsidiëring van personen en instanties die de ondersteuningsstructuur voor gemeenten van dienst kunnen zijn

f. voorwaarden in de omgeving
   - letten op context van taken waarin NME-ondersteuningsstructuur wordt opgezet (welke andere -milieutaken komen op gemeenten af) en daarmee op timing van opzet van NME-ondersteuningsstructuur
   - verdere invulling van NME-taak door verschillende overheden waardoor deze taak sterker en concreter wordt voor verschillende besluit-

leidsplan en provinciale plannen, Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten enzovoorts)
- aansluiten bij schaal en niveau van samenwerking tussen gemeenten op terrein van milieu
- aansluiten bij onderwijsondersteuningsstructuur voor toegang tot onderwijsinstellingen en onderwijspakketten
- verkennen organisatie en behoeften van maatschappelijke groeperingen voor deelname aan vormen van NME.

Om een ondersteuningsstructuur voor milieuvoorlichting van de grond te krijgen zal moeten worden gewerkt aan netwerken van milieuvoorlichters. Ook zal vooraf moeten worden nagegaan op welke wijze reeds vorm wordt gegeven aan milieuvoorlichting en of er behoefte aan een ondersteuningsstructuur bij de gemeenten bestaat.

Leeswijzer

Voor die lezers die om welke reden danook niet het gehele rapport willen lezen, geven wij graag de volgende richtlijnen:

- de lezer die slechts is geïnteresseerd in de algemene hoofdlijnen van het rapport kan volstaan met het lezen van de samenvatting;

- de lezer die is geïnteresseerd in de algemene inzichten die het onderzoek heeft opgeleverd, raden wij aan naast de samenvatting hoofdstuk 7 te lezen;

- degene die is geïnteresseerd in de historie van proefproject A-113 -en specifiek in de Gelderse situatie- raden wij aan hoofdstukken 2 en 3 te lezen;

- lezers die zijn geïnteresseerd in milieuvoorlichting verwijzen wij naar hoofdstuk 4 en de paragrafen 7.5 en 7.6.7.

1. Inleiding

1.1 Evaluatie van Proefproject A-113

In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) uit 1989 wordt ingegaan op het bijdragen aan de realisering van milieudoelstellingen via voorlichting, educatie en communicatie. Voorlichting en educatie, gericht op houdings- en gedragsverandering, worden beschouwd als onmisbare instrumenten voor het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak voor structurele wijzigingen in produktie- en consumptieprocessen. In dit kader worden drie actiepunten genoemd. Eén daarvan is A-113: *'Om te bezien hoe de gemeenten in hun voorlichtings- en educatietaken kunnen worden ondersteund zal op korte termijn een proefproject worden gestart.'* (NMP, p. 162).

Dit actiepunt is door de provincie Gelderland en het provinciaal Consulentschap natuur- en milieu-educatie (NME) opgepakt. Zoals blijkt uit de startnotitie van het proefproject, wordt daarbij aangesloten bij enkele ontwikkelingen die op dat moment in de provincie gaande zijn:

- de beleidsnota 'Natuur- en milieu-educatie; het beleid voor de jaren 1991-1994' van de provincie geeft aan dat er sprake zal zijn van een uitbreiding van de NME-ondersteuningsstructuur. Daarnaast stimuleert de provincie regionale samenwerking;
- sinds 1989 wordt, door het Consulentschap NME en de provincie samen met de Gelderse gemeenten, gewerkt aan een netwerk van gemeentelijke contactambtenaren NME;
- de provincie kent reeds diverse lokale NME-centra. Het doel van het proefproject is te komen tot effectieve intergemeentelijke samenwerking op het terrein van NME, uitmondend in regionale centra en op deze wijze verdere impulsen te geven tot verbreding en versterking van de bestaande lokale centra;
- vanuit het Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten wordt enerzijds prioriteit gelegd bij de ontwikkeling van preventief milieubeleid en anderzijds belang toegekend aan regionale samenwerking (Startnotitie, 1991 pp. 1 en 2).

In Gelderland wordt via het proefproject A-113 gekozen voor een invulling van de ondersteuning van gemeenten, via het opzetten van regionale NME-centra. In het proefproject worden twee WGR-regio's[1] betrokken: de regio

[1] WGR = Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Arnhem en de regio Achterhoek (voorheen: het Samenwerkingsverband Oost-Gelderland).

In de regio Arnhem gaat het om regionalisering van bestaande, lokale NME-centra. Voor de regio Achterhoek gaat het om de oprichting van nieuwe, regionale voorzieningen voor NME en milieuvoorlichting door uitwerking van bestaande initiatieven. Naast de uitbouw respectievelijk oprichting van NME-centra zijn de doelstellingen gericht op verbreding van de activiteiten van de centra naar thema's en doelgroepen, en op intensivering van het werkoverleg van lokale contactambtenaren NME. Deze doelen vormen de 'produktdoelen' van het proefproject.

Naast de produktdoelen zijn er ook zogenaamde 'procesdoelen' gesteld waardoor een procesanalyse kan worden gemaakt van het proces om te komen tot regionale voorzieningen (zie paragraaf 2.1.2).

In het proefproject is aandacht voor de uitwisseling en overdracht van projectervaringen, via voortgangsrapportages, nieuwsbrieven en dergelijke. In dat kader past ook de overdracht van informatie over de gang van zaken in het proefproject als geheel. Vandaar dat een half jaar voor het einde van het proefproject (oktober 1994) een evaluatie-onderzoek is gestart dat als doel heeft de realisatie van de produktdoelen en procesdoelen te analyseren ten behoeve van de overdracht van inzichten en ervaringen die in het proefproject zijn opgedaan.

1.2 Onderzoeksvragen

De doelstelling van het evaluatie-onderzoek luidt als volgt:

> **Het verkrijgen van inzicht in het proces van het tot stand brengen van regionale NME-centra in de regio Achterhoek, regionalisering van de centra in de regio Arnhem, verbreding van NME en samenwerking op het terrein van NME en milieuvoorlichting in het kader van proefproject A-113.**
> **Het doen van aanbevelingen voor het opzetten van adequate regionale ondersteunings- en uitvoeringsstructuren voor NME en milieuvoorlichting.**

Om deze doelstelling te bereiken dienen in het onderzoek de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord.

1. In welke mate zijn de produktdoelen van het proefproject A-113 in de beide regio's Arnhem en Achterhoek gerealiseerd?

2. In welke mate is het proces van tot stand brengen van regionale NME-centra, regionalisering, verbreding en samenwerking op het terrein van NME en milieuvoorlichting verlopen volgens de verwachtingen die vooraf leefden en de procesplannen die vooraf zijn gemaakt?

3. Welke factoren zijn van invloed geweest op de realisatie van produktdoelen en het verloop van het onder vraag 2 genoemde proces?

4. Welke uitspraken kunnen worden gedaan over de voorwaarden voor het tot stand brengen van regionale voorzieningen op het terrein van NME en milieuvoorlichting?

5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het opzetten van regionale ondersteunings- en uitvoeringsstructuren voor NME en milieuvoorlichting? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de inbedding van NME en milieuvoorlichting in het milieubeleid van gemeenten? Op welke wijze kan gebruik worden gemaakt van de netwerken die bestaan op het terrein van NME?

Een zesde onderzoeksvraag heeft betrekking op de wijze van overdracht van inzichten en ervaringen. Het antwoord op de vraag wordt in een aparte rapportage gegeven.

6. Op welke wijze kunnen de ervaringen en inzichten uit de proefprojecten in de regio's worden overgedragen aan andere overheden (gemeenten, samenwerkingsverbanden, provincies, rijk), die betrokken zijn bij het opzetten van regionale ondersteunings- en uitvoeringsstructuren voor NME en milieuvoorlichting?

1.3 Onderzoekskader

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een globaal analysekader met meer algemeen geldende factoren. Daardoor kon worden bewerkstelligd dat meer algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan over regionalisering van NME, resulterend in aanbevelingen voor andere regio's.

Voor de evaluatie is eenvoudig gebruik gemaakt van de doelbereikingsbenadering: welke doelen zijn vooraf gesteld en welke daarvan zijn gerealiseerd, al dan niet als gevolg van het proefproject? Daarnaast kenmerkt het onderzoek

zich als proces-evaluatie: wat zijn de belangrijke onderdelen van het proces geweest, welke daarvan hebben een bijdrage geleverd aan de doelbereiking en welke hebben een remmende werking gehad?
Vervolgens is nagegaan welke factoren de mate van doelbereiking en het verloop van het proces van het proefproject A-113 hebben bepaald. Daarbij hebben wij ons georiënteerd op enkele factoren die bekend zijn uit diverse bestuurskundige literatuur (o.a. Blommestein e.a., 1984; Honigh, 1986). Het kader is eenvoudig gehouden om te voorkomen dat het onderzoek te sterk wordt gestuurd door theoretische vooringenomenheden.

a. Doelen van het project
Hierbij kan worden gedacht aan de mate waarin realistische doelen zijn gesteld. Ook wordt nagegaan welke activiteiten van personen en instanties hebben bijgedragen aan de doelbereiking en welke daaraan afbreuk hebben gedaan.

b. Draagvlak: doelen en opvattingen van de betrokken actoren
Het draagvlak van de betrokken personen en instanties wordt verondersteld van invloed te zijn op de mate waarin men meewerkt of tegenwerkt bij het opzetten van een ondersteuningsstructuur voor NME en milieuvoorlichting (Potman, 1989).

c. Middelen
De beschikbaarheid van financiële middelen en capaciteiten om mee te werken is van invloed op de mate waarin beleid wordt uitgevoerd en voorzieningen tot stand komen.

d. Omgeving van het project
De context van een proefproject is van invloed op het verloop van het project en op de mate van succes ervan. De context bestaat enerzijds uit allerlei ontwikkelingen, zoals beleidsontwikkelingen op nationaal niveau, en anderzijds uit een organisatorische setting. In dit verband gaat het onder meer om de vorm van regionale samenwerking tussen overheden.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een produktbeschrijving en een procesanalyse. De produktbeschrijving richt zich op de mate waarin op het moment van het onderzoek (voorjaar 1994) is voldaan aan de verwachtingen die vooraf bij de betrokkenen leefden.
Voor de produktbeschrijving zijn diverse bronnen geraadpleegd, zoals de startnotitie, plannen van aanpak en andere beleidsnotities. Tevens is informatie verkregen in gesprekken met verschillende betrokkenen. Deze personen

waren afkomstig van: provincie, regio's, gemeenten, NME-centra en particuliere instellingen. Tot hen behoren leden van de stuurgroep, kerngroep en projectgroepen die in het kader van A-113 hebben gefunctioneerd. In totaal zijn 20 gesprekken in de beide regio's gevoerd.
De gesprekken hadden het karakter van 'open interviews' aan de hand van een lijst met aandachtspunten die op basis van het onderzoekskader is gemaakt.

De procesanalyse is gestart met het in kaart brengen van de verschillende onderdelen van het proces van regionalisering van de NME-centra in de regio Arnhem, de oprichting van regionale NME-centra in de regio Achterhoek, en de doelstellingen voor verbreding van NME en de samenwerking op het terrein van NME en milieuvoorlichting in beide regio's.
Nagegaan is wat in vergelijking met de plannen van aanpak en naar het oordeel van het betrokkenen goed ging en waar knelpunten lagen. Er is, met andere woorden, een sterkte-zwakte analyse van het proces gemaakt.
Voor de analyse is eveneens gebruik gemaakt van genoemde gesprekken. Daarnaast zijn andere onderzoeken op het terrein van NME bestudeerd. De analyse heeft bestaan uit het confronteren van de resultaten van de inventarisaties en gesprekken met het analysekader.

De resultaten van het onderzoek zijn vergeleken met activiteiten op het terrein van regionalisering van NME en milieuvoorlichting in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Friesland en Overijssel en de netwerkvorming die daar plaatsvindt. Met betrokkenen uit die provincies zijn gesprekken gevoerd.

Op basis van de beschrijving en analyse zijn conclusies geformuleerd over de realisatie van de produkt- en procesdoelen en de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar conclusies en aanbevelingen voor de beide regio's en conclusies en aanbevelingen gericht op overdracht van informatie naar andere overheden in Nederland.

1.5 Opzet van het rapport

Alvorens in te gaan op de opzet van het rapport is het van belang te vermelden dat, anders dan in de oorspronkelijke projectopzet, in de loop van het project expliciet onderscheid is gemaakt tussen NME en milieuvoorlichting. Beide hebben een apart traject doorlopen. Anders dan bij NME is rond milieuvoorlichting (nog) geen (sub)regionale samenwerking van de grond gekomen. Daar waar in dit rapport in algemene zin wordt gesproken over produkt- en procesdoelen, uitgangssituaties, trajecten en conclusies, wordt bedoeld de

doelen, situaties, trajecten en conclusies voor zover die betrekking hebben op NME, tenzij expliciet wordt gesproken over milieuvoorlichting. Milieuvoorlichting wordt apart behandeld in hoofdstuk 4.

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de realisatie van de produktdoelen van het proefproject met betrekking tot NME. Beginsituatie, doelstellingen en realisatie per april 1994 worden beschreven en onderling gerelateerd voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag.
In hoofdstuk 3 beschouwen we de processen die hebben geleid tot de oprichting van de NME-centra in de regio Achterhoek en de regionale NME-activiteiten in de regio Arnhem. De onderdelen van het proces die hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van het proefproject en onderdelen die remmend hebben gewerkt, worden geanalyseerd. Hoofdstuk 3 geeft een antwoord op de tweede onderzoeksvraag.
In hoofdstuk 4 wordt apart ingegaan op milieuvoorlichting. De pogingen tot samenwerking op het terrein van milieuvoorlichting en de wijze waarop tegen die samenwerking wordt aangekeken door de verschillende betrokkenen worden in dat hoofdstuk beschreven.
In hoofdstuk 5 worden de achtergronden en mogelijke oorzaken van de ontwikkelingen rond A-113 geanalyseerd. In hoofdstuk 6 koppelen we daaraan ervaringen in enkele andere provincies op het terrein van regionalisering van NME. Nagegaan wordt of die ervaringen de bevindingen van het proefproject bevestigen of nuanceren.
De resultaten van de evaluatie worden in het laatste hoofdstuk nog eens kort samengevat. Op basis daarvan worden voorwaarden benoemd voor het creëren van een ondersteuningsstructuur voor gemeenten bij hun voorlichtings- en educatietaken.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 richten zich primair op het proefproject A-113 in de beide Gelderse regio's. Hoofdstuk 6 bevat inzichten die ook voor andere regio's bruikbaar zijn. Het slothoofdstuk heeft een algemene strekking.

2. Proefproject A-113 in Gelderland

De eerste onderzoeksvraag luidt: *In welke mate zijn de produktdoelen van het proefproject A-113 in de beide regio's Arnhem en Achterhoek gerealiseerd?* Om deze vraag te beantwoorden moet zicht worden gegeven op de beginsituatie in de regio's, de projectdoelen en de situatie met betrekking tot NME ten tijde van het onderzoek. De vraag krijgt in paragraaf 2.3 een eerste antwoord.

2.1 Doelen en opzet van het proefproject

2.1.1 Uitgangssituatie

De twee regio's Arnhem en de Achterhoek kennen zeer uiteenlopende uitgangssituaties.

In de regio Arnhem fungeert in elk van de later onderscheiden subregio's een gemeentelijk centrum voor NME. De gemeente Arnhem beschikt al sinds 1960 over een schoolbiologische dienst, die in 1990 is omgezet in een gemeentelijk Centrum voor Natuur en Milieu Educatie (CNME). Organisatorisch valt het CNME binnen de sector Cultuur, Educatie en Sport. Het CNME, dat zich vooral op de Arnhemse basisscholen richt, heeft twee stadsboerderijen. Deze hebben tevens een publieksfunctie. Bij de start van proefproject A-113 bestond formeel geen relatie naar andere gemeenten. Feitelijk werd het centrum wel door scholen uit omliggende gemeenten bezocht. Het betrof hier vooral instellingen voor het basisonderwijs. Naast het CNME kent de gemeente Arnhem het stedelijk bezoekerscentrum De Watermolen voor de Arnhemse bevolking en natuur- en milieu-organisaties. De Watermolen is een particuliere stichting.

De gemeente Zevenaar heeft eveneens een eigen NME-centrum (Dienst NME), dat in 1975 als schoolbiologische dienst is begonnen. De dienst richt zich eveneens primair op het basisonderwijs, zij het in toenemende mate ook op het voortgezet onderwijs. Anders dan in Arnhem het geval was, leverde de dienst al voor het van start gaan van A-113 diensten aan scholen in omliggende gemeenten. Daarnaast leverde Zevenaar ook diensten aan scholen van gemeenten die in de regio Achterhoek zijn gelegen.

De gemeente Renkum heeft een Milieu Educatie Centrum (MEC) sinds 1990. Het MEC verkeerde nog in een opbouwfase toen aan de voorbereiding van het proefproject A-113 werd gewerkt. Het MEC is onderdeel van de gemeentelijke organisatie en levert haar diensten aan de basisscholen van de verschillende

kernen van de gemeente. Vanaf de start van het MEC zijn er contacten geweest met één van de buurgemeenten over afname van diensten.

Bij alle drie de centra vervult de coördinator tevens de functie van gemeentelijk contactambtenaar NME.

In de regio Achterhoek bestonden geen gemeentelijke NME-centra. Wel waren er enkele initiatieven in de particuliere sfeer.
In de gemeente Winterswijk dateren die initiatieven uit het begin van de jaren tachtig. In 1989 is de Stichting NME Oost Achterhoek ontstaan, voortkomend uit de Werkgroep Schoolbiologie en de Werkgroep NME. De nieuwe stichting ontwikkelde samen met de Stichting Museum Freriks plannen voor een milieu-educatief centrum, te bemensen door vrijwilligers. De genoemde stichting had als doelstelling zich niet te beperken tot Winterswijkse scholen. De gemeente Winterswijk volgde de ontwikkelingen op een afstand, maar wilde vooralsnog niet investeren. Bij het vrijkomen van een geschikte locatie op het terrein van Museum Freriks in 1993 wilde de gemeente wel meewerken aan het tot stand brengen van een onderkomen voor een particuliere NME-organisatie.

Ook in de gemeente Doetinchem werd sinds het begin van de jaren tachtig wel over een NME-centrum gesproken. Bestuurlijk was er echter een beperkt draagvlak. De scholen in de gemeente richtten zich intussen met hun vraag op het NME-centrum in Zevenaar. In mei 1991 presenteerde een lokale werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente Doetinchem, de Regio Achterhoek, de Dienst NME Zevenaar, het Consulentschap NME, de regionale IVN-afdeling De Oude IJsselstreek, de Stichting Netwerk, het agrarisch opleidingscentrum AGRON, de werkgroep School en Milieu (voortgezet onderwijs) en het basisonderwijs, een plan van aanpak voor een regionaal centrum. Dat initiatief werd inmiddels politiek en financieel ondersteund door het Doetinchemse gemeentebestuur.

De doelen en de opzet van het proefproject A-113 zijn op deze beginsituatie gericht geweest en verschillen voor de beide regio's.

2.1.2 Doelen per regio

De doelen voor het proefproject zijn onderscheiden in produktdoelen en procesdoelen.

Voor de regio Arnhem lagen de accenten van de produktdoelen op het uitbouwen van de activiteiten van de bestaande centra:

- ontwikkelen structurele samenwerking op gebied NME en milieuvoorlichting tussen bestaande centra/centrumgemeenten (in Zevenaar, Arnhem en Renkum) en omliggende gemeenten: regionalisering lokale centra, alsmede ontwikkeling samenwerking tussen NME-centra onderling;
- verbreding van activiteiten naar inhoud (meer aandacht voor milieubeleid/-problemen);
- verbreding van activiteiten naar doelgroepen (naast basisonderwijs ook voortgezet onderwijs en volwasseneneducatie);
- intensivering werkoverleg contactambtenaren NME met als doel vergroten betrokkenheid netwerk (=wezenlijke schakel in regionale ondersteuningsstructuur);
- proefproject A-113: vormen verbindende schakel in regio voor gecoordineerd verlopen van initiatieven op terrein van regionalisering.

De produktdoelen voor de regio Achterhoek luidden:

- tot stand brengen regionale voorziening NME door uitwerking en onderlinge afstemming bestaande initiatieven tot opzet van NME-voorzieningen in Doetinchem en Winterswijk;
- tot stand brengen samenwerking op gebied NME en milieuvoorlichting tussen gemeenten in de regio; intensivering werkoverleg contactambtenaren NME.

Daarnaast zijn er, wat in de startnotitie wordt genoemd, procesdoelen geformuleerd, namelijk opdoen kennis en ervaring/informatie-overdracht ten aanzien van:

- positie NME binnen ontwikkeling milieubeleid;
- basisvoorwaarden adequaat NME-beleid;
- besluitvorming en samenwerkingsmogelijkheden op WGR-niveau tussen overheden en particulier initiatief;
- afstemming naar inhoud en doelgroepen met betrekking tot preventief milieubeleid, voorlichting en educatie.

2.2 Stand van zaken begin 1994

In deze paragraaf schetsen we de stand van zaken rond april 1994, tweeeneenhalf jaar na de aanvang van het proefproject A-113.
De twee regio's zijn voor NME verdeeld in subregio's. In de regio Arnhem zijn drie subregio's gevormd rond de NME-centra Arnhem, Renkum en Zevenaar, met respectievelijk zeven, vier en zeven gemeenten. De regio Achterhoek is

gesplitst in de subregio Winterswijk (zeven gemeenten) en de subregio Doetinchem (tien gemeenten).

In de regio Arnhem is in de bestuurscommissie voor Milieuzaken voor de Regio Arnhem van september 1992 de afspraak gemaakt dat regionalisering plaats moest vinden in subregionaal verband, en dat de gemeenten Arnhem, Zevenaar en Renkum hierbij een trekkersrol moesten vervullen.
In de regio Achterhoek heeft het Algemeen Bestuur (AB) van de Regio in april 1993 formeel het besluit genomen tot oprichting van twee regionale centra in Doetinchem en Winterswijk.

Hieronder geven we de situatie in de verschillende subregio's weer, anno april 1994.

Arnhem
Het CNME Arnhem levert niet alleen diensten voor Arnhemse scholen maar heeft, onder andere in een kennismakingsproject Afval, diensten verzorgd voor scholen van andere gemeenten. Dit vindt zijn vervolg in een vervolgproject Bomen en struiken (1994). Het centrum levert de diensten tegen een prijs inclusief ontwikkelingskosten. Voor het kennismakingsproject is door de provincie een subsidie verstrekt. De bijdrage van de deelnemende gemeenten bedroeg *f* 0,10 per inwoner.
Op de beide kennismakingsprojecten konden de gemeenten inschrijven. Aan het afvalproject hebben de gemeenten Elst, Gendt, Huissen, Rheden en Rozendaal meegedaan. De gemeente Bemmel had in tweede instantie wel met het project mee willen doen en doet nu mee aan het tweede kennismakingsproject Bomen en struiken. De scholen uit de gemeente Arnhem hadden al in een eerder stadium aan een afvalproject deelgenomen en participeerden niet in regionaal verband.
In de deelnemende gemeenten hebben naast basisscholen ook maatschappelijke groeperingen aan het kennismakingsproject Afval meegedaan. De dienstverlening terzake werd door bezoekerscentrum De Watermolen verzorgd. Dit impliceerde tevens een eerste samenwerking tussen dit centrum en het CNME met een regionaal karakter (Brugmans, 1994).
Er zijn tussen de gemeente Arnhem en de andere gemeenten in de subregio nog geen structurele samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Voor de gehele regio Arnhem is door de bestuurscommissie voor Milieuzaken besloten dat gemeenten bilaterale samenwerkingsovereenkomsten zouden moeten aangaan op basis van een op te stellen regionale bestuursovereenkomst voor NME. Ten aanzien van het tweede kennismakingsproject, gericht op voortgaande intergemeentelijke samenwerking op het gebied van NME, heeft de bestuurscommissie een aanbeveling voor deelname door de gemeenten gedaan.

Renkum
Het MEC Renkum heeft eveneens deelgenomen in het kennismakingsproject Afval. Het centrum heeft diensten verleend voor basisscholen van de gemeenten Dodewaard, Renkum en Heteren. Valburg nam niet deel. In deze gemeenten werden de maatschappelijke groeperingen bediend door bezoekerscentrum De Watermolen te Arnhem. Daardoor is tijdens het project in enige mate samenwerking geweest tussen het MEC en het bezoekerscentrum. Net als in de subregio Arnhem bedroeg de bijdrage van de gemeenten *f* 0,10 per inwoner.
Het tweede kennismakingsproject, een waterproject dat in de loop van 1994 van start gaat, is net als in de subregio Arnhem vooralsnog gericht op het realiseren van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van NME. Voor dit project heeft het MEC de scholen in de gemeenten rechtstreeks benaderd. De gemeente hoeft niet financieel aan het project bij te dragen, daar het project wordt bekostigd uit middelen van het rijksproject 'Invoering NME in het primair-onderwijs'.
Er is inmiddels met de gemeente Dodewaard een structurele samenwerkingsovereenkomst afgesloten.

Zevenaar
De dienst NME in Zevenaar is in 1992 gestart met het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten en een aantal intermediaire organisaties uit de subregio. Deze overeenkomst voor levering van diensten aan scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, had aanvankelijk nog een tijdelijk karakter; met één gemeente is van begin af aan een structurele overeenkomst gesloten. Inmiddels zijn voor alle gemeenten in de subregio Zevenaar de tijdelijke contracten omgezet in structurele contracten. Deze omzetting heeft plaatsgevonden middels formele raadsbesluiten of middels een clausule in de tijdelijke samenwerkingsovereenkomst. Hierin is bepaald dat na twee jaar het contract automatisch overgaat in een structurele overeenkomst, indien niet wordt opgezegd. De overeenkomst met de gemeente Wehl is stopgezet omdat deze gemeente zich aansluit bij het centrum in de subregio Doetinchem.
De dienst NME levert zijn diensten tegen marginale kosten. De ontwikkelingskosten worden door de gemeente Zevenaar gedragen. In de projecten van de dienst, zoals een reizende afvaltentoonstelling die door de gemeenten kon worden aangevuld met eigen materiaal, richt de dienst zich zowel op de scholen als op maatschappelijke groeperingen. Vanwege het eigen afvalproject dat in de subregio Zevenaar vanaf 1993 heeft gelopen, heeft de subregio niet meegedaan aan het kennismakingsproject over afval. Een andere belangrijke reden was dat het doel van het kennismakingsproject Afval, namelijk intergemeentelijke samenwerking op het gebied van NME, in deze subregio al was gerealiseerd. In 1994 wordt een project Groen in de wijk gehouden in het kader van de verbreding naar doelgroepen.

Winterswijk
In de gemeente Winterswijk is in september 1993 het centrum voor NME Oost-Achterhoek geopend. Het is geen gemeentelijk centrum zoals de drie centra in de regio Arnhem. Gekozen is voor de stichtingsvorm waarin naast de gemeenten ook particuliere organisaties en onderwijsorganisaties deelnemen. Redenen voor deze keuze zijn:

- een actieve betrokkenheid van vrijwilligers van particuliere organisaties door participatie in het stichtingsbestuur;
- mogelijkheid tot fondsenwerving.

De nieuwe stichting treedt in de plaats van de Stichting NME Oost Achterhoek. De stichting kent een algemeen en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is breed samengesteld uit vertegenwoordigers van gemeenten, het onderwijsveld, natuur-/milieu- en belangenorganisaties. Uit het algemeen bestuur is een dagelijks bestuur gekozen. Hierin is één zetel voor een vertegenwoordiging namens de gemeenten gereserveerd, twee zetels voor natuur- en milieu-organisaties, een zetel voor het onderwijs en een tweetal kwaliteitszetels.
Naast vrijwilligers functioneren in het centrum twee part-time beroepskrachten. Het centrum is begonnen met het aanleveren van onderwijshulpmiddelen aan met name basisscholen in de deelnemende gemeenten.
De deelnemende gemeenten dragen bij in de kosten naar rato van het aantal inwoners. De huisvesting van het centrum en de inrichting is mogelijk gemaakt door een provinciale subsidie en een subsidie van het (lokale) Roelvinkfonds. Met name de eerste subsidie is voor een aantal gemeenten een doorslaggevende factor geweest om voor het eerste jaar financieel deel te nemen in het centrum.

Doetinchem
In september 1993 is de oprichtingsvergadering gehouden van de stichting voor het CNME Doetinchem en omstreken (e.o.). Sinds april 1994 beschikt het centrum over een full-time beroepskracht. In het stichtingsbestuur van het centrum hebben vertegenwoordigers zitting namens de gemeenten (2), het onderwijs (2) en natuur-/milieu- en andere belangenorganisaties (respectievelijk natuur en milieu (2) en agrarische sector (1)). Het Consulentschap NME en de projectcoördinator A-113 zijn tijdelijk als adviseur toegevoegd, evenals de voorzitter van de voormalige werkgroep NME.
Het centrum is begonnen met het aanleveren van onderwijshulpmiddelen aan met name basisscholen in de deelnemende gemeenten.
De deelnemende gemeenten dragen bij in de kosten naar rato van het aantal inwoners. De huisvesting van het centrum en de inrichting is mogelijk gemaakt door een provinciale subsidie.

Contactambtenarenoverleg
De subregio's Arnhem en Renkum hebben een gezamenlijk contactambtenarenoverleg met een frequentie van ongeveer éénmaal per twee à drie maanden. De opkomst is ongeveer 60%. Het overleg, waaraan ook de coördinator van bezoekerscentrum De Watermolen deelneemt, vindt plaats onder tijdelijk voorzitterschap van de projectcoördinator van A-113. Na oktober wordt het voorzitterschap overgenomen door hetzij het Consulentschap NME, hetzij de coördinatoren van de betreffende centra voor NME.
Tijdens het overleg staan algemene zaken aangaande NME op de agenda, evenals de voorbereiding en het verloop van de kennismakingsprojecten. Ook vindt uitwisseling van verslagen van het overleg in de subregio Zevenaar plaats.
Het overleg van contactambtenaren in de subregio Zevenaar beperkt zich tot de gemeenten binnen de eigen subregio. Voorzitter is de coördinator van de dienst NME. De contactambtenaren komen plusminus vier maal per jaar bijeen om te praten over de voortgang van NME in de subregio. Tevens vindt uitwisseling plaats van verslagen van de overleggen in de subregio's Arnhem en Renkum.

In de subregio's Winterswijk en Doetinchem worden de contactambtenarenoverleggen gehouden onder voorzitterschap van het Consulentschap NME.
In de subregio Winterswijk komen de contactambtenaren ongeveer vijf maal per jaar bij elkaar. De belangstelling voor de bijeenkomsten wisselt, maar is toegenomen sinds het centrum is opgericht (nu plusminus 75%).
In de subregio Doetinchem komen contactambtenaren eveneens zo'n vijf maal per jaar bij elkaar (opkomst nog zo'n 50%). Ook hier geldt dat de betrokkenheid van de ambtenaren toeneemt naarmate hun rol zichtbaarder wordt door het concreter worden van het werk in het centrum. In Doetinchem is dat met name zichtbaar in de nauwe en kritische betrokkenheid van een aantal contactambtenaren bij de vormgeving van het centrum. In het bestuur van de stichting heeft de contactambtenaar van de gemeente Wisch zitting namens de gezamenlijke contactambtenaren.

2.3 Doelen bereikt?

De eerste onderzoeksvraag luidt: *In welke mate zijn de produktdoelen van het proefproject A-113 in de beide regio's Arnhem en Achterhoek gerealiseerd?* Het antwoord op deze vraag geeft een genuanceerd beeld. Dat is mede een gevolg van het feit dat er verschillende produktdoelen zijn gesteld, die alle van een verschillende orde zijn. De vraag is voor sommige produktdoelen eenvoudig te beantwoorden daar de doelen zich richten op het realiseren van een bepaalde voorziening, zoals het realiseren van regionale

voorzieningen voor NME in de Achterhoek. Voor andere produktdoelen moet eerst precies worden aangegeven, wanneer nu kan worden gesproken van het gerealiseerd hebben van een doel. Dat is vaak moeilijk eenduidig en onomstreden aan te geven en hetzelfde geldt dan ook voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Daar komt bij dat dit evaluatie-onderzoek plaatsvindt op een tijdstip dat nog niet alle ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd.
Deze paragraaf verschaft u een antwoord. Het antwoord zal verder worden genuanceerd in de volgende hoofdstukken.

Regionalisering van NME-voorzieningen in de regio Arnhem
De subregio's van de regio Arnhem laten uiteenlopende beelden zien. De regionalisering van de NME-voorzieningen vindt plaats binnen de subregio's, met dien verstande dat de subregio's Renkum en Arnhem op een aantal punten samenwerken.

De ontwikkeling in de subregio Zevenaar staat op zichzelf. De ontwikkeling was al gaande en past binnen de doelstellingen van A-113. De samenwerking tussen de dienst NME en deelnemende gemeenten heeft inmiddels een structureel karakter. De ontwikkeling naar verbreding naar doelgroepen is in gang gezet. De activiteiten richten zich nog primair op het basisonderwijs, maar in toenemende mate wordt aangesloten bij projecten voor het voortgezet onderwijs (VO)[2]. Daarnaast is de reizende afvaltentoonstelling ook voor andere groepen dan onderwijsgroepen toegankelijk geweest. Het project 'Groen in de wijk', dat dit najaar wordt gehouden, geeft concreter vorm en inhoud aan de doelstelling verbreding naar doelgroepen. Verbreding van thema's is in Zevenaar ook aan de orde, voornamelijk via de NME-o-projecten voor het primair onderwijs (basisonderwijs) en voortgezet onderwijs (o.a. het project 'De groene en verkeersveilige school').

In de subregio's Arnhem en Renkum beperkt de regionalisering van de bestaande NME-centra zich tot nu toe tot de kennismakingsprojecten. Er is nog geen structurering van de samenwerking, met uitzondering van de overeenkomst tussen de gemeente Dodewaard en het MEC in Renkum. De samenwerking bestaat uit dienstverlening in projectverband. Deelname aan de projecten is per kennismakingsproject opnieuw aan de orde.
Het kennismakingsproject Afval heeft vooralsnog niet geleid tot een vervolgstap op het terrein van samenwerking (uitbouw naar tijdelijke samenwerkingsovereenkomsten en tenslotte structurele samenwerkingsovereenkomsten), maar tot een tweede kennismakingsproject. Met het eerste kennismakingsproject zijn nog niet alle scholen bereikt. Bovendien bleek uit de evalua-

[2] Projecten vinden plaats in het kader van het interdepartementale project natuur- en milieu-educatie in het onderwijs (project NME-O), voor primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), beroeps- en landbouwonderwijs (BO resp. LO): 1992-1995.

tie dat de inzet op meerdere doelgroepen te hoog gegrepen was. Het afvalproject richtte zich op basisscholen en maatschappelijke groepen, waarbij werd samengewerkt tussen de centra in Renkum en Arnhem en tussen deze beide centra en bezoekerscentrum De Watermolen te Arnhem. Met name de doelgroep 'maatschappelijke groepen' bleek dermate complex en moeilijk bereikbaar, dat besloten is hiervoor een apart project te starten gericht op de vorming van een netwerk of samenwerkingsstructuur. Beide vervolgprojecten in Arnhem en Renkum richten zich nu exclusief op het basisonderwijs. Het streven in de subregio Arnhem is de deelname van de gemeenten verder te vergroten.
Verbreding naar thema's zou in de subregio's Arnhem en Renkum plaats kunnen vinden, mede omdat beide betrokken centra ook deelnemen in de projecten in het kader van het landelijk project NME-o.

Ten tijde van het onderzoek had nog maar in beperkte mate overleg plaatsgevonden tussen de drie betrokken centra. De betrokken functionarissen voorzagen dat de 'samenwerking' tussen de subregionale centra zich zou beperken tot het uitwisselen van informatie over activiteiten in de subregio's. Mogelijk leren van elkaars ervaringen werd niet uitgesloten. Inmiddels is wel een afstemmingsoverleg ingesteld tussen de coördinatoren van het CNME Arnhem, het MEC in Renkum, Bezoekerscentrum De Watermolen en het Consulentschap NME.

Regionale centra in de Achterhoek
In de regio Achterhoek zijn twee regionale centra gerealiseerd. Over het functioneren van de centra kan nog weinig worden gezegd, zo kort na het operationeel worden ervan. Met meerderheid van stemmen is in de vergadering van het algemeen bestuur van de Regio Achterhoek van april 1993 besloten dat de gemeenten bijdragen en dat de gemeenten en de scholen van de centra in Doetinchem en Winterswijk produkten kunnen afnemen. De verschillende regiogemeenten nemen in de besturen van de stichtingen deel.
Er is bij het centrum in Doetinchem een aantal elementen aanwijsbaar dat het regionale karakter van het centrum tot uitdrukking brengt, zoals de ligging in het centrum van Doetinchem, goed bereikbaar per openbaar vervoer, en het feit dat in de subregio (net als in de subregio Winterswijk) wordt gewerkt aan het realiseren van lokale 'trefpunten'. Deze zouden moeten fungeren als lokale dependances van de NME-centra (zie ook 3.3.1).
Scholen uit de omliggende gemeenten maken gebruik van de diensten van de centra. De meeste gemeenten geven in hun milieubeleidsplannen of milieuwerkplannen aan dat NME uitsluitend of mede wordt gerealiseerd via hetzij het CNME Oost-Achterhoek, hetzij het CNME Doetinchem e.o.

De centra richten zich exclusief op NME, tot nog toe vooral voor de basisscholen. Verbreding naar scholen voor het voortgezet onderwijs en naar

andere doelgroepen is nog niet of nauwelijks gerealiseerd. De thema's die worden aangeboden zijn divers van aard (groene onderwerpen, afval).

De doelstelling inzake samenwerking op het terrein van NME kan geen duidelijk antwoord opleveren. Is de doelstelling bereikt doordat de betrokken gemeenten in de centra deelnemen en er aan meebetalen? Uitwisselen van ervaringen, elkaar ondersteunen en dergelijke komt nog niet voor. Wel vindt een eerste aanzet plaats op ambtelijk niveau op het contactambtenarenoverleg. De 'samenwerking' bestaat er voornamelijk in dat de gemeenten door gezamenlijke besluitvorming over en de gezamenlijke bijdrage aan de centra de centra mede mogelijk maken, en dat door de gemeenten en scholen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de centra bieden. Er kan worden gesproken van regionale samenwerking bij het tot stand brengen van NME-centra met een regionale functie.
Van beleidsvorming op het terrein van NME door individuele gemeenten of door de gemeenten gezamenlijk is nog beperkt sprake. Eén gemeente heeft een aparte beleidsnotitie over milieucommunicatie uitgebracht, terwijl van de overige gemeenten circa de helft in hun milieubeleidsplan een milieucommunicatie- of NME-paragraaf heeft opgenomen. Verdere beleidsvorming wordt aan de centra overgelaten.
Een aantal gemeenten heeft in het regionaal bestuurlijke overleg aangegeven in te stemmen met ondersteuning van de centra, waarmee in zekere zin structurele samenwerking een feit is. Eind 1994 zal er een evaluatie van de centra worden gehouden, op basis waarvan voorjaar 1995 wordt besloten of de personeelsformatie van de centra verder zal worden uitgebreid.
Inmiddels is wel samenwerking tot stand gekomen tussen de Dienst NME in Zevenaar, het CNME Oost-Achterhoek, het CNME Doetinchem e.o. en Iselinge Hogeschool voor onderwijsberoepen en Onderwijsbegeleidingsdienst. Deze samenwerking is geconcretiseerd in het kader van het project NME-o en heeft het karakter van afstemming met betrekking tot inhoud, beleid en vormgeving.
Een andere recente ontwikkeling is de totstandkoming van een structureel overleg tussen beide CNME's, het Consulentschap NME en de beleidsmedewerker milieu van de regio Achterhoek. De milieuvoorlichter van de regio neemt op ad hoc basis deel aan het overleg. Doel van het overleg is uitwisseling van ervaringen en afstemming van activiteiten.

Contactambtenaren NME
In de periode tussen oktober 1991 en april 1994 heeft in beide regio's het contactambtenarenoverleg een ontwikkeling doorgemaakt, als gevolg van project A-113.

In de regio Arnhem moet onderscheid worden gemaakt naar de subregio Zevenaar enerzijds en de subregio's Arnhem en Renkum anderzijds.

In Zevenaar vindt - en vond - regelmatig overleg van contactambtenaren plaats. Gedurende de A-113-periode is het overleg versterkt. In de subregio's Arnhem en Renkum daarentegen is het overleg tussen contactambtenaren geïntensiveerd in het kader van het kennismakingsproject Afval.
Verschillende betrokkenen geven aan het overleg als positief te ervaren en stellen dat het kennismakingsproject Afval het overleg heeft geconcretiseerd, nadat men in eerste instantie abstracte discussies voerde over NME. De contactambtenaren kregen voor het eerst een duidelijke rol in de eigen gemeentelijke apparaten en er ontstonden contacten tussen de betreffende ambtenaren en collega-ambtenaren en de betrokken wethouders. Het kennismakingsproject was er in geslaagd NME bij de ambtenaren en bestuurders op de agenda te krijgen. Het moet nog blijken in hoeverre het overleg ook een blijvend karakter heeft.
Het overleg tussen contactambtenaren heeft het karakter van het uitwisselen van informatie over ontwikkelingen in de gemeente en heeft op deze wijze een coördinerende werking voor beide subregio's.

In de regio Achterhoek functioneert in beide subregio's een werkoverleg van contactambtenaren. Uit gesprekken met ambtenaren is gebleken dat deze werkoverleggen een beperkte functie hebben. Er wordt aangegeven dat het overleg zich toespitst op het vormgeven aan NME, de plaats van NME in relatie tot het milieubeleid etc. Het overleg beperkt zich voorts vooral tot het uitwisselen van ervaringen en verspreiden van informatie door onder meer de regionale consulent en de coördinator van A-113. De deelname aan de ambtelijke werkoverleggen, in de zin van opkomst bij vergaderingen, is beperkt geweest. Het recent van start gaan van beide centra en de deelname aan concrete projecten, betekent evenwel een ommekeer ten goede voor deze bijeenkomsten.

In verreweg de meeste gemeenten heeft de contactambtenaar nog een functie als 'doorgeefluik' van materialen. In een zeer beperkt aantal gevallen heeft de contactambtenaar een actievere rol in de bemiddeling tussen gemeente en groepen enerzijds (vraagzijde) en het centrum anderzijds (aanbodzijde). De discussie over een functie van de contactambtenaar als 'spin in het web' speelt al lange tijd en zal verder worden gevoerd in het kader van een eventuele uitbouw van de centra en in het kader van de relatie met gemeentelijk milieubeleid. In de praktijk blijkt het per gemeente sterk verschillend welke mogelijkheden een contactambtenaar NME heeft. De centra zullen daar, afhankelijk van de lokale situatie, op in moeten spelen. Een actieve ambtenaar moet optimaal worden betrokken, in andere gemeenten zal het centrum zelf een actievere rol moeten vervullen.

2.4 Conclusies

Resumerend kan worden gesteld dat:

in de regio Arnhem

* in de subregio's Arnhem en Renkum een eerste stap is gezet in de richting van regionalisering. De samenwerking heeft vooralsnog een ad hoc karakter. Er zijn echter geen garanties dat verdere uitbouw naar structurele samenwerking tussen deelnemende gemeenten ten aanzien van NME ook daadwerkelijk plaatsvindt;

* in de subregio Zevenaar het proces van regionalisering zijn beslag heeft gekregen in structurele samenwerkingsovereenkomsten met deelnemende gemeenten; het proces is ten tijde van het proefproject versneld;

* in de subregio Zevenaar een aanzet is gegeven tot verbreding naar doelgroepen. In de beide andere subregio's heeft nog geen (aanzet tot) structurele verbreding naar doelgroepen plaatsgevonden, anders dan in het kader van het eerste kennismakingsproject;

* in beperkte mate verbreding naar thema's heeft plaatsgevonden. Vanuit de scholen en enkele gemeenten bestaat wel behoefte aan verbreding van de thema's;

* in de subregio's Arnhem en Renkum het werkoverleg van contactambtenaren van de grond is gekomen en mogelijk in de toekomst een rol kan gaan vervullen in de regionale ondersteuningsstructuur;

in de regio Achterhoek

* met de realisatie van de twee centra noodzakelijke condities zijn geschapen voor de verdere realisatie van de produktdoelen van A-113 in de regio (regionale samenwerking ten aanzien van NME). In de toekomst moet echter blijken of en in hoeverre deze condities ook voldoende zijn;

* ten aanzien van samenwerking op het gebied van NME tussen gemeenten in de regio de gemeenten gezamenlijk deelnemen in de centra, maar dat van daadwerkelijke samenwerking nog geen sprake is;

* de deels gerealiseerde en deels te verwachten intensivering van het contactambtenarenoverleg op ambtelijk niveau een eerste aanzet is voor verdere afstemming en samenwerking tussen gemeenten op het terrein van NME.

3. Proefproject A-113: ontwikkelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de stappen die in het proces van totstandkoming van regionale NME-centra en de regionalisering van bestaande NME centra zijn gezet. De tweede onderzoeksvraag luidt: *In welke mate is het proces van tot stand brengen van regionale NME-centra, regionalisering, verbreding en samenwerking op het terrein van NME verlopen volgens de verwachtingen die vooraf leefden en de procesplannen die vooraf zijn gemaakt?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden geven we eerst vooraf de fasering zoals die voor A-113 was voorzien.

3.1 Projectplanning en organisatie

Projectfasering
De projectplanning zoals die in de startnotitie van A-113 is voorzien, kent globaal de volgende fasering:

Het eerste jaar zou moeten voorzien in planontwikkeling en samenwerkingsexperiment: verkenning van mogelijkheden, afbakening en bepaling van het werkgebied (NME en milieuvoorlichting). Naast het inventariseren van wensen en verwachtingen onder betrokkenen en het instellen van de projectstructuur, stonden onderzoek naar mogelijke (groei)scenario's voor regionale samenwerking (adviesbureau), regionaal overleg met lokale contactambtenaren NME en NME-organisaties en een evaluatie over de voortgang in het eerste jaar op het programma.

Het tweede jaar zou in het teken moeten staan van het intergemeentelijk overleg, c.q. de realisering van de afstemming en samenwerking op regionaal niveau. In concreto zou dit betekenen: het realiseren van een structurele positionering van NME in (inter)gemeentelijke milieu-overleggen en binnen ambtelijke, bestuurlijke en NME-organisaties, nadere afstemming in en met het regionaal overleg van contactambtenaren NME en presentatie van de projectresultaten onder betrokkenen (NME-werkveld, gemeenten, WGR-regio's etc.) door verspreiding van het onderzoeksrapport.

Het derde jaar, waarin de genoemde regionale voorzieningen tot stand zouden moeten komen, zou moeten voorzien in analyse van het proces en uitwisseling van de ervaringen, naast verdere concretisering van de doelen uit de eerste twee fasen. Dit hield in: het opzetten/uitbreiden van regionale centra, participatie van regiogemeenten en maatschappelijke organisaties in de centra, bevorderen van concrete projecten, het structureren van lokale en regionale samenwerking en bestendigen van de overlegstructuren. Daarnaast

zou in het derde jaar plaats moeten worden ingeruimd voor analyse van het proces, voor evaluatie van het gehele project en overdracht van de resultaten.

Projectorganisatie
Het project wordt organisatorisch ondersteund door een stuurgroep, een projectgroep en een projectcoördinator. Binnen de projectgroep is een kerngroep belast met de dagelijkse voortgang.
De stuurgroep is eindverantwoordelijke voor het gehele project; ze bepaalt de hoofdlijnen en stuurt de projectgroep aan. De projectgroep vormt het feitelijke werkniveau. De projectcoördinator vormt de trekkende en verbindende schakel tussen beide. Binnen project- en stuurgroep leveren de samenwerkende organisaties op gelijke basis hun bijdrage, gerelateerd aan hun specifieke kennis en werkveld. Participanten aan het project zijn: provincie Gelderland, Samenwerkingsverband Oost-Gelderland (later Regio Achterhoek), Regio Arnhem, Inspectie Milieuhygiëne en Volksgezondheid in Gelderland, de gemeenten Arnhem, Zevenaar, Renkum, Doetinchem en Winterswijk, en het Consulentschap NME (in de beginfase mede namens de Gelderse Milieufederatie en als zodanig namens het particulier initiatief).

Plannen van aanpak
Gedurende het eerste projectjaar zijn op basis van de inventarisatieronde van de coördinator voor de twee proefregio's plannen van aanpak opgesteld die zouden moeten leiden tot het realiseren van de doelen van A-113 (Plan A-113 voor de regio Arnhem: mei 1992; Plan A-113 voor de regio Achterhoek: juli 1992). In deze plannen worden voorstellen gedaan voor de concrete invulling van een ondersteunings- en uitvoeringsstructuur voor NME in beide regio's. De plannen behelzen een uitwerking in fasen om te komen tot subregionale voorzieningen voor NME. Centraal in het gehanteerde model staat een netwerk van voorzieningen: een ondersteuningsstructuur op regionaal en subregionaal niveau met lokale uitvoeringscapaciteit. Middels zo'n netwerk kan de lokale diversiteit tot haar recht komen en wordt tegelijkertijd voorkomen dat dit leidt tot versnippering van kennis en middelen.

Uitgangspunt is communicatie op lokaal niveau, tussen gemeente, bevolking, maatschappelijke groepen en natuur- en milieu-organisaties. Hiermee is de lokale inkleuring van de communicatie gewaarborgd en is de afstand tot de burgers zo gering mogelijk. Actieve participatie door de bevolking (uitvoering door plaatselijke vrijwilligers) behoort hiermee tevens tot de mogelijkheden.
Om deze communicatie naar behoren te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat er op lokaal niveau voorzieningen aanwezig zijn:

- een milieuplatform of milieu-educatief overleg waarbinnen afgevaardigden van gemeente (contactambtenaar NME) en van lokale groepen met elkaar

van gedachten wisselen over het door de gemeente gevoerde en te voeren beleid en activiteiten die door de groepen (kunnen) worden uitgevoerd;
- een lokaal trefpunt waar bij natuur en milieu betrokken groepen elkaar kunnen ontmoeten en van waaruit activiteiten kunnen worden georganiseerd.

Uit oogpunt van doelmatigheid is ervoor gekozen de ondersteuning en de voorwaarden voor uitvoering niet op lokaal niveau maar op subregionaal niveau te bundelen. De subregionale voorziening biedt de noodzakelijke ondersteuning aan de lokale natuur- en milieucommunicatie. Hiervan maken deel uit:

- (sub)regionale afstemming en voorbereiding van voor de lokale uitvoering relevante activiteiten en materialen;
- adviseren en ondersteunen van de lokale uitvoering;
- documentatiefunctie en materiaaldepot voor de (sub)regio;
- (sub)regionale programma-afstemming.

De centrale figuur op lokaal niveau is de contactambtenaar NME. Deze contactambtenaar heeft een makelaarsfunctie gekregen: afstemming van vraag vanuit het lokale niveau en aanbod vanuit de subregionale voorziening. De contactambtenaar is nadrukkelijk geen uitvoerder of begeleider van lokale activiteiten. Deze functie vervult de subregionale voorziening. Voor de contactambtenaar zijn met name de aanwezigheid van goede voorzieningen op lokaal niveau van groot belang.

Door op regionaal niveau tenslotte structureel overleg te voeren tussen de subregionale voorzieningen is het mogelijk om in een regio een verdeling naar specialismen te maken. Tevens kan worden gedacht aan afstemming met voorlichtingsactiviteiten voor zover die in een regionaal kader worden uitgevoerd.

Het plan A-113 voor de regio Arnhem gaat uit van het door laten groeien van lokale centra in Arnhem, Zevenaar en Renkum naar voorzieningen op subregionaal niveau. Er vindt geen fasering plaats. Uitgegaan wordt van:

subregio Arnhem:
- 2 formatieplaatsen (fp) voor de dienstverlening aan gemeenten binnen de subregio; kosten voor de deelnemende gemeenten *f* 2,60 per inwoner

subregio Zevenaar:
- 1,4 fp voor de dienstverlening aan gemeenten binnen de subregio; kosten voor de deelnemende gemeenten *f* 2,60 per inwoner

subregio Renkum:
- 0,5 fp voor de dienstverlening aan gemeenten binnen de subregio; kosten voor de deelnemende gemeenten *f* 2,60 per inwoner.

Het Plan A-113 voor de regio Achterhoek voorziet in een gefaseerde aanpak van de totstandbrenging van de subregionale voorzieningen. In het voorstel wordt aangesloten bij initiatieven in Winterswijk en Doetinchem.

1993 fase 0: investering in subregionale voorzieningen; kosten voor de regiogemeenten *f* 0,20 per inwoner
1994 fase 1: structurele uitbreiding naar 1 fp in Winterswijk en 1,25 fp in Doetinchem; kosten voor de regiogemeenten *f* 0,95 per inwoner
1995 fase 2: (na evaluatie) uitbreiding naar 2 fp in Winterswijk en 2,5 fp in Doetinchem; kosten voor de regiogemeenten *f* 2,00 per inwoner.

3.2 A-113 in stappen

Hieronder worden de stappen in het proces beschreven. Het proces heeft zich op twee niveaus afgespeeld: op het niveau van de twee regio's gezamenlijk (het niveau van het project A-113; op dit niveau functioneerden een stuurgroep en in eerste instantie een projectgroep) en op het niveau van beide regio's afzonderlijk. Hieronder worden de processen in beide afzonderlijke regio's in twee naast elkaar staande kolommen beschreven. In de eerste kolom beschrijven we het proces in de regio Achterhoek, in de tweede kolom het proces in de regio Arnhem. De teksten over de volle breedte van de bladzijde vertellen het proces op het niveau van het project A-113.

Achterhoek

In de periode voorafgaand aan de werkelijke start van A113, was in beide subregio's in de regio Achterhoek sprake van particuliere initiatieven, gericht op de oprichting van centra voor NME. In beide gevallen leidde dit tot concrete voorstellen voor de oprichting van een centrum. In Doetinchem presenteerde een werkgroep een plan van aanpak voor een regionaal MEC (mei 1991), mede als voorwerk voor het project A-113 dat door financieringsproblemen bij VROM op dat moment nog niet van de grond was gekomen. In Winterswijk kwamen de Stichting NME Oost-Achterhoek en de Stichting Museum Freriks gezamenlijk tot een voorstel voor oprichting van een centrum, te bemannen door vrijwilligers. Een ambtelijke werkgroep van de gemeente onderzocht na-

Arnhem

In de subregio Arnhem fungeerden in Renkum, Arnhem en Zevenaar, voorafgaand aan de start van A113, gemeentelijke centra voor NME. Daarnaast 'beschikte' Arnhem over bezoekerscentrum De Watermolen, een particuliere stichting die zich richt op maatschappelijke groepen.

In de regio Arnhem waren met name in de subregio Zevenaar al ontwikkelingen gaande in de richting van regionalisering (zie elders in deze notitie).

dien de mogelijkheden en randvoorwaarden
om tot een dergelijk centrum te komen.

Project A-113 is in oktober 1991 formeel van start gegaan, nadat eerder in de maand mei van dat jaar van VROM een voorlopige goedkeuring voor het eerste projectjaar was verkregen, die in november formeel werd bevestigd. De eerste activiteiten in het kader van het project betroffen het opstellen van een startnotitie en een nieuwsbrief en het bijeenroepen van project- en stuurgroep (november 1991). De projectgroep was toen al eerder bijeen geweest om het project vorm te geven (september 1991).

De eerste activiteiten van de coördinator A-113 bestonden uit een ronde langs ambtenaren en bestuurders uit alle regiogemeenten, met als doel het inventariseren van wensen en verwachtingen en het verschaffen van informatie over A-113. Zijn bevindingen zijn besproken in een tweede projectgroepbijeenkomst in januari 1992.

In de periode tot aan de volgende projectgroepbijeenkomst (maart/april 1992) is gewerkt aan plannen voor beide regio's en werd een tweede nieuwsbrief voorbereid. Besloten werd tevens om de projectgroep te splitsen in twee projectgroepen, één voor elke regio, mede om de betrokkenheid van de respectievelijke regio's en gemeenten te vergroten. Omdat een parallelle bestuurlijke besluitvorming voor beide regio's niet haalbaar bleek, was gelijktijdige behandeling in één projectgroep niet nodig.

Tijdens de projectgroepbijeenkomsten in maart (regio Arnhem) en april 1992 (regio Achterhoek) zijn de eerste aanzetten voor de respectievelijke conceptplannen A-113 besproken.
In april 1992 zijn de aangepaste conceptplannen opnieuw besproken in de beide projectgroepen. In mei 1992 werden de conceptplannen alsmede de concept-nieuwsbrief besproken in de tweede stuurgroepvergadering.

Achterhoek
In juli 1992 ging het Plan A-113 voor de regio Achterhoek het bestuurlijk traject binnen de Regio in. Het plan is achtereenvolgens besproken in het dagelijks bestuur (DB) van de Regio, het technisch milieuoverleg Oost Gelderland, het portefeuillehoudersoverleg, waarna besluitvorming in de individuele gemeenten plaats vond. Tenslotte is het plan ingebracht in het algemeen bestuur (AB) van de Regio Achterhoek (toezending aan de leden van het AB medio februari 1993, besluitvorming medio april 1993). Het oorspronkelijke plan voorzag in besluitvorming in het najaar van 1992, waarna na financiële afhandeling via de Regio in januari zou kunnen worden gestart met invoering van de voorgestelde voorzieningen. In de tussenliggende periode heeft het plan echter een aantal wijzigingen ondergaan en is een begrotingswijziging voorgesteld waardoor het plan meerdere malen in de verschillende fora terug is gekeerd. Om de problemen rond de financiering (bijdrage gemeenten) op te lossen is een provinciale stimuleringssubsidie toegekend, waardoor de gemeentelijke bijdrage voor het eerste jaar omlaag kon. Tijdens de AB-vergadering van april 1993 is besloten:

- te komen tot oprichting van centra in Doetinchem en Winterswijk met een regionale functie;
- het besluit tot financiële verplichting van de gemeenten voorlopig te beperken tot fase 0 (*f*0,20 per inw.) en 1 (*f*0,95 per inw.), waarna evaluatie (eind 1994) uitsluitsel zou moeten geven over verdere uitbouw van de centra in 1995 (fase 2);
- besluitvorming omtrent milieuvoorlichting in 1994 te laten starten. (Besluitvorming kan dan pas op zijn vroegst plaats vinden in 1995.)

Eind april 1993 is in de projectgroep een discussiestuk besproken over de procedure met betrekking tot de oprichting van de centra evenals een voorstel voor het organiseren van een werkdag Milieucommunicatie.

Arnhem
In juni 1992 is het concept-plan A-113 voor de regio Arnhem besproken in de bestuurscommissie voor Milieuzaken van de Regio. Op dat moment bleek nog geen terugkoppeling plaats te hebben gevonden naar de individuele gemeenten. Het concept-plan werd in september 1992 voor de tweede maal in de bestuurscommissie voor Milieuzaken besproken. De voorgestelde kosten bleken voor de gemeenten een breekpunt te zijn; doordat anders dan in de Achterhoek geen sprake was van een fasering van de kosten, raakte het overleg in een impasse. Wel is in de bestuurscommissie van september het besluit genomen:

- over te gaan tot subregionale uitwerking van het plan;
- daarbij gebruik te maken van bestaande voorzieningen;
- milieuvoorlichting vooralsnog op regionaal niveau te houden.

De bestuurscommissie voor Milieuzaken stelde financiële middelen beschikbaar om een traject in gang te zetten waarbij de drie centra zouden aangeven met welk aanbod zij zouden kunnen komen. In de periode tussen september 1992 en april 1993 heeft de projectcoördinator intensief contact gehad met de bestuurders van drie trekkende gemeenten en van de gemeente Rheden. Doel was om de bestuurders akkoord te krijgen om vanuit de centra dienstverlenend te gaan werken naar andere gemeenten.
Om uit de impasse met betrekking tot de financiering te komen bereidde de kerngroep een voorstel voor. Het voorstel bestond uit een fasering van de regionale uitbouw van NME voor de regio Arnhem, en wel als volgt:

fase 1 starten van een kennismakingsproject
fase 2 sluiten van tijdelijke samenwerkingsovereenkomsten tussen dienstnemende en dienstverlenende gemeenten
fase 3 sluiten van structurele samenwerkingsovereenkomsten.

Het voorstel is in de bijeenkomst van de projectgroep (april 1993) goedgekeurd, waarna ook het fiat van de bestuurscom-

missie voor Milieuzaken volgde (17 juni 1993).

Met inzet van een voorbereidingsgroep werd uiteindelijk een kennismakingsproject Afval voorbereid voor scholen in de subregio's Renkum en Arnhem (m.u.v. de Arnhemse scholen zelf). Doel van het kennismakingsproject was scholen en gemeenten kennis te laten maken met een dergelijk NME-project en tegelijkertijd te komen tot samenwerking tussen deelnemende gemeenten en centra. Het project is gesubsidieerd door de provincie, waardoor de gemeentelijke bijdrage beperkt kon blijven.

Op 1 februari 1993 is de vacature, die was ontstaan door vertrek van de projectcoördinator, vervuld met de komst van een nieuwe projectcoördinator. Medio mei 1993 vond de derde bijeenkomst van de stuurgroep plaats. Ter discussie lag het voorstel om in de regio Achterhoek te komen tot een werkdag Milieucommunicatie, ter nadere invulling van de voorlichtingstaak. Tevens werden besproken de voortgangsnotities van beide regio's, met daarin de voorstellen voor respectievelijk de (procedures voor) oprichting van de beide centra en de voorgestelde fasering binnen de regio Arnhem. De stuurgroep ging akkoord met de voorstellen.

Achterhoek
Medio juni 1993 nam het DB van de Regio Achterhoek een besluit over de rechtsvorm van de beide NME-centra, werd toestemming gegeven voor voorbereidingshandelingen en werden de financiën beschikbaar gesteld.

Eind juni is de werkgroep NME voor het laatst bijeen gekomen in Doetinchem. Medio september 1993 vond de oprichtingsvergadering plaats van het bestuur van het CNME Doetinchem, dat als eerste taken kreeg de werving en selectie van een beroepskracht, het opstellen van de stichtingsstatuten, het vaststellen van een locatie en het opstellen van een werkplan en jaarbegroting.

Eind september 1993 is het centrum in Winterswijk geopend. De eerste activiteiten van het centrum waren o.a. het voortzetten

Arnhem
Het kennismakingsproject in de subregio's Renkum en Arnhem is uitgevoerd in de periode medio november 1993 tot eind februari 1994.

Het project is geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn besproken in de projectgroepbijeenkomst van maart 1994. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten vervolgprojecten te organiseren. Deze projecten zouden zich in de subregio's Arnhem en Renkum moeten beperken tot het primair onderwijs, terwijl in de subregio Zevenaar een project gestart zou kunnen worden gericht op verbreding van de activiteiten van het centrum naar doelgroepen. Tegelijkertijd zou bezoekerscentrum De Watermolen in Arnhem een project moeten opzetten en begeleiden gericht op netwerkvorming van maatschappelijke groepen.

van de dienstverlening aan de scholen en het opstellen van een beleidsplan.

Medio september 1993 kwam de projectgroep bijeen om de oprichting van de beide centra te begeleiden.

Per 1 april 1994 is de beroepskracht aangesteld bij het centrum in Doetinchem.
De eerder aangekondigde werkdag Milieucommunicatie is op 23 juni 1994 gehouden.

In de bestuurscommissie voor Milieuzaken van maart 1994 is het voorstel om vervolgprojecten te organiseren ingebracht. Het voorstel is aangenomen en gemeenten is 'aanbevolen' deel te nemen aan deze projecten. De projecten zullen in de loop van 1994 worden uitgevoerd.

Tegelijkertijd is tijdens de bijeenkomst van de bestuurscommissie het voorstel gepresenteerd om een regionale bestuursovereenkomst af te sluiten als basis voor bilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten en centra. In de subregio Zevenaar werkte men al met dergelijke contracten (inmiddels op structurele basis). Het voorstel is aangenomen en wordt uitgewerkt. Naar verwachting kan een dergelijke raamovereenkomst in het najaar van 1994 worden vastgesteld. Hiermee is een stap gezet om te komen van tijdelijke (fase 2) tot structurele samenwerking (fase 3) binnen de subregio's.

De stuurgroep en de gezamenlijke projectgroep zullen in oktober 1994 nog eenmaal bij elkaar komen.
Project A-113 wordt in oktober 1994 afgesloten.

3.3 Sterke en zwakke kanten van het verloop van het project

3.3.1 Bijdragen aan gestelde doelen

Proefproject A-113 als externe impuls
In de beide regio's was in slechts enkele gemeenten aandacht voor NME en milieuvoorlichting als onderdeel van het milieubeleid. Tevens waren de initiatieven en bestaande centra, met uitzondering van het centrum in Zevenaar, primair op de eigen gemeente gericht. Het project A-113 heeft hierin verandering gebracht.
Ten eerste zette het initiatief van het Consulentschap en de provincie NME en milieuvoorlichting op de regionale en lokale agenda's. Voor een aantal deelnemende gemeenten kwamen deze onderwerpen voor het eerst in beeld. In beide regio's is politiek-bestuurlijke aandacht ontstaan voor deze onderwerpen.
Het proefproject als externe impuls met ondersteuning vanuit de rijksoverheid en provincie zorgde er bovendien voor dat het op de agenda bleef. Behandeling van voorstellen voor regionale centra in het portefeuillehoudersoverleg in de regio Achterhoek kon hooguit worden uitgesteld.

Ten tweede zorgde het proefproject A-113 ervoor dat de bestaande centra of initiatieven de aandacht mede gingen richten op de regio. Daar waar die neiging al bestond, te weten in de subregio Zevenaar, werd die oriëntatie op de gemeenten in de regio en de oriëntatie van die gemeenten op het centrum versterkt en de activiteiten versneld.
Ten derde bood het proefproject de gelegenheid om in de regio's intensief te werken aan verspreiding van informatie over en het verwerven van steun voor regionalisering van NME. De coördinator A-113 kon met ambtenaren en bestuurders van individuele gemeenten overleggen over het project en over deelname aan het kennismakingsproject. Voor dergelijk werk zou bij de bestaande centra en initiatiefwerkgroepen waarschijnlijk onvoldoende capaciteit hebben bestaan. Bovendien doet zich het verschijnsel voor dat 'zendingswerk' wordt gedaan door een persoon die buiten de gemeentelijke partijen staat. Dergelijk werk vanuit de gemeentelijke centra of initiatiefwerkgroepen bij de gemeenten in de regio is niet gebruikelijk.

Aansluiting van schaal bij initiatieven
Een tweede belangrijke doelgerichte stap was de opdeling in subregio's. Met name in de regio Arnhem bood dit voordelen. Het bood namelijk goede mogelijkheden om aan te sluiten bij gegroeide initiatieven. Het voorkwam dat ontwikkelingen in het ene deel van de regio zouden moeten wachten op ontwikkelingen in het andere deel van de regio. De ontwikkelingen in de subregio Zevenaar konden hun gang gaan en waren voor het tempo en de mate van samenwerking niet afhankelijk van de ontwikkelingen rond de centra in Arnhem en Renkum. De andere subregio's konden op hun beurt in hun eigen tempo aan regionalisering werken.
De splitsing van de regio Achterhoek in twee subregio's sloot aan bij de gemeentelijke initiatieven en de bereikbaarheid van de centra in de uitgestrekte regio. De voordelen van de indeling zijn minder evident dan in de regio Arnhem, daar zich in de Achterhoek twee vrijwel gelijklopende processen afspelen.
In verband hiermee is de aansluiting bij gemeentelijke centra en initiatieven op gemeenteniveau ook een doelgerichte stap geweest. Werken vanuit de gemeentelijke centra en aansluiten bij de initiatieven in de gemeenten Winterswijk en Doetinchem die in 1991 door de respectievelijke gemeentebesturen werden gesteund, betekende dat in A-113 kon worden voortgebouwd op basis voor NME-voorzieningen die door een aantal 'sleutel-gemeenten' in de regio's werden gesteund.

Kennismakingsprojecten
Binnen de regio Arnhem vormden de kennismakingsprojecten een doelgerichte stap. Zoals aangegeven stond bij veel gemeenten NME niet op de agenda van het gemeentebestuur. Ook de ambtelijke aandacht was in veel gemeenten beperkt. Natuur- en milieu-educatie was altijd veel meer een onderwijson-

derwerp dan een milieu-onderwerp. De discussies erover waren en zijn in het algemeen abstract. Zoals het proefproject A-113 NME op de milieu-agenda heeft geplaatst, zo heeft het kennismakingsproject Afval NME in de subregio's Arnhem en Renkum een concreet gezicht gegeven. Gemeentelijke contactambtenaren konden er mee aan de slag en konden voor zowel NME als voor hun functie als contactambtenaar een positie in de gemeentelijke apparaten verwerven.
De kennismakingsprojecten leidden er tevens toe dat het overleg van contactambtenaren concreet inhoud kreeg.
Daarbij komt dat aansluiting bij een reeds eerder in een gemeente (Arnhem) uitgevoerd project, zicht gaf op de mogelijkheden en beperkingen van het kennismakingsproject. Uit de evaluatie van het proefproject blijkt overigens dat het een nadeel was dat de uitvoerders van het project niet bij de ontwikkeling waren betrokken.

Het kennismakingsproject leverde ook een aantal gezichtspunten op die van waarde zijn voor de verdere verbreding van NME. Zo bleek dat buitenschoolse groepen anders moeten worden benaderd dan scholen. De buitenschoolse groepen hebben een meer diverse organisatiegraad dan scholen en hebben als groepen van vrijwilligers behoefte eigen NME-verlangens te formuleren en gerealiseerd te zien. Dit is moeilijk vanuit een regionaal punt te organiseren.

Lokale trefpunten
Het is de bedoeling om in de regio Achterhoek, naast de regionale NME-centra in Doetinchem en Winterswijk, in een aantal regiogemeenten lokale trefpunten in te richten. In of vanuit deze trefpunten kunnen dan activiteiten worden georganiseerd. Doel is verkleining van de afstand voor de doelgroepen. De trefpunten moeten gaan fungeren als een soort dependance van de NME-centra. De regionale NME-centra waren ten tijde van het evaluatie-onderzoek nog bezig met het inventariseren van geschikte locaties/ruimten in hun regiogemeenten. Verschillende gemeenten hebben in dit verband al iets aangeboden.

3.3.2 Beperkende factoren

Bestuurlijke sturing en bestuurlijk draagvlak
Ten aanzien van het opzetten van een ondersteuningsstructuur voor NME dienen een aantal bestuurlijke besluiten te worden genomen, onder meer om financiële middelen beschikbaar te krijgen. In de opzet van A-113 is gekozen voor een bestuurlijke stuurgroep die de ambtelijke kerngroep en projectgroepen moest aansturen. De stuurgroep kon tevens zicht geven op bestuurlijk draagvlak voor het project. Via de leden van de stuurgroep waren er directe lijnen met de gemeentelijke bestuurders. Tijdens de loop van het proefproject is de functie van de stuurgroep beperkt gebleven. Het initiërende en coördi-

nerende werk is vooral gedaan door de coördinator van A-113, de ambtelijke kerngroep en de beide ambtelijke regionale projectgroepen. De stuurgroep bleef op de achtergrond en kende geen van tevoren vastgelegde momenten waarop zonodig besluiten konden worden genomen die ter finale besluitvorming aan de regiobesturen konden worden doorgegeven. De stuurgroep heeft tijdens het proces voornamelijk de rol gehad van gremium dat enkele formele besluiten moest nemen.
In de regio Arnhem is de politiek-bestuurlijke sturing gering geweest. Het plan A-113 voor de regio Arnhem is besproken en de bestuurscommissie voor Milieuzaken, waarin de milieuportefeuillehouders zitting hebben, gaf haar fiat aan het in subregionaal verband werken aan NME en aan het uitvoeren van het kennismakingsproject en de vervolgprojecten in de subregio's.
In 1994 is in de bestuurscommissie voor Milieuzaken gesproken over het afsluiten van bilaterale bestuursovereenkomsten. Hierover zijn echter geen dwingende uitspraken gedaan; de mogelijkheden voor contracten is aan de individuele gemeenten gelaten. Ten aanzien van de tweede fase-projecten is enkel een aanbeveling gedaan aan de gemeenten om aan de projecten deel te nemen. Het zou een mogelijkheid zijn geweest dat de bestuurscommissie voor Milieuzaken had besloten dat de betrokken gemeenten aan de projecten zouden deelnemen en dat scholen mede vanuit de gemeenten zouden zijn gestimuleerd tot deelname. Daarvoor is niet gekozen.
De ontwikkelingen rond A-113 speelden zich in de regio vooral op ambtelijk niveau af. De voortgang van het proefproject is er afhankelijk geweest van de ambtelijke initiatieven en vervolgactiviteiten.

In de regio Achterhoek heeft besluitvorming plaatsgevonden over het oprichten van de NME-centra en de deelname daarin van de gemeenten. In eerste instantie is daarover in het portefeuille-overleg beraad geweest en in tweede instantie heeft het algemeen bestuur tot oprichting besloten. De beraadslaging in het portefeuille-overleg kende de nodige vertragingen en de stemming bij de besluitvorming was verdeeld.
Het merendeel van de gemeenten was voor oprichting van regionale centra, maar wilden niet verder gaan dan een bijdrage van *f* 0,95 per inwoner. Ze wilden zich niet binden aan een structurele bijdrage van *f* 2,= per inwoner. In het AB is het voorstel ingebracht om voorlopig in te stemmen met fase 0 en 1, en pas na evaluatie in 1994 te besluiten over eventuele uitbouw van de formatie in 1995. Dit voorstel bood evenwel geen garantie dat men niet tegen de zin in zou worden geconfronteerd met een niet gewenste verhoging. Een relatief groot aantal gemeenten (7 op 17) heeft tegen het plan gestemd. Uiteindelijk was er wel een voldoende meerderheid voor het plan (10 op 17), zodat tot oprichting van de centra (fase 0) en invulling van fase 1 kon worden overgegaan.
De uitbouw van de regionale centra is door een meerderheid van de gemeenten gebonden aan de voorwaarde van evaluatie. Uitbreiding van de taak tot

milieuvoorlichting en uitbouw van de formatie en - daarmee de bijdrage per inwoner - worden uitgesteld tot 1995 (na evaluatie).
Terzijde dient te worden opgemerkt dat het bedrag van *f* 0,95 enerzijds niet overeenkomt met het bedrag waarvan in het 'Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten' van wordt uitgegaan (*f* 1,95 per inwoner), maar dat anderzijds dit bedrag hoger is dan het gemiddelde dat Nederlandse gemeenten per inwoner aan NME besteden.

Beleidsvisies
In de meeste gemeenten ontbreekt een visie op de functie van NME en milieuvoorlichting in het milieubeleid. In de gemeenten met eigen centra en in een beperkt aantal andere gemeenten met een wethouder met oog voor het belang van milieucommunicatie in het algemeen bestond zo'n visie er wel, veelal verwoord in milieuplannen. Deelname aan NME-centra en projecten wordt vooral gezien als een service van de gemeenten aan de eigen scholen om tegen relatief lage kosten over een onderwijsaanbod te kunnen beschikken.

Tijdelijkheid van projecten
Het kennismakingsproject Afval leidt in de subregio's Arnhem en Renkum niet direct tot structurering van de samenwerking. Uit de evaluatie bleek dat het kennismakingsproject te kort was om de overstap te maken naar (tijdelijke) samenwerkingsovereenkomsten. Verdere regionale samenwerking is afhankelijk van besluitvorming over deelname in projecten. In plaats van een vervolgstap na het kennismakingsproject, namelijk tijdelijke samenwerkingsovereenkomsten, wordt in de subregio's Arnhem en Renkum alleen besloten tot nieuwe proefprojecten, respectievelijk over waterbeheer en over bomen en struiken.
Bij veel gemeenten bestaat enige terughoudendheid om over te gaan tot contracten die een bepaald aanbod van en vraag naar NME 'garanderen'. Men wil scholen niet dwingen om aan NME-projecten mee te werken, omdat scholen veelal moeten kiezen uit een ruim aanbod van algemeen maatschappelijk relevante onderwerpen. Daarbij komt dat nog onvoldoende duidelijk is welke verplichtingen gemeenten voor zichzelf en voor hun scholen aangaan bij overeenkomsten.

Middelen
Het Arnhemse project houdt de prijs per inwoner wederom op *f* 0,10. Het Renkumse project is voor de scholen zelfs gratis dankzij een bijdrage via het rijksproject 'Invoering NME in het basisonderwijs'. Ten opzichte van het kennismakingsproject wordt van de gemeenten geen verdergaande binding verwacht. Het MEC Renkum is zelfs in de gelegenheid buiten de gemeenten Dodewaard, Heteren en Valburg om het waterproject aan de scholen aan te bieden.

De gemeenten hebben de mogelijkheid om mee te liften (*'free-rider'*-gedrag) met de mogelijkheden die in het kader van het proefproject A-113 en andere NME-projecten worden geboden.

3.3.3 Rollen in het proces

In het proces van totstandkoming van de twee centra in de regio Achterhoek en regionalisering van de NME-activiteiten in de regio Arnhem hebben verschillende partijen een eigen rol gespeeld. Deze rollen worden hieronder kort in evaluatieve termen beschreven, in de zin van bijdrage aan het proces.

Ministerie van VROM
Het Ministerie van VROM heeft het proefproject A-113 mogelijk gemaakt door het project voor een periode van drie jaar te financieren. De projectcoördinator A-113 is uit deze gelden betaald. Vanuit het ministerie is verder geen sturing aan de inhoud of het proces van A-113 gegeven. Het ministerie heeft zijn rol dus uitsluitend als 'bekostiger' opgevat.

De provincie
De provincie Gelderland voert een beleid gericht op versterking van de NME-ondersteuningsstructuur in Gelderland. Het provinciaal beleid terzake is vastgelegd in een beleidsnota; uitvoering van dit beleid vindt plaats door onder andere structurele financiering van de regionale Consulenten NME en door de beschikbaarstelling van (project)subsidies.
De provincie Gelderland is, samen met het Consulentschap NME, de initiator geweest van proefproject A-113 zoals dat uiteindelijk zijn vorm heeft gekregen. Gedurende het project heeft de provincie, mede door deelname in de project- en kerngroep, een belangrijke rol vervuld als aanjager en meedenker.
Daarnaast heeft de provincie Gelderland via onder meer het beschikbaar stellen van een eenmalige bijna kostendekkende bijdrage voor de opzet van de twee centra, een belangrijke impuls gegeven aan de totstandkoming van de centra. De aanloopkosten voor de gemeenten konden daardoor laag worden gehouden. Een meer substantiële deelname van de gemeenten in 1994 viel samen met het operationeel zijn van de centra: de gemeenten kregen diensten voor hun bijdragen.
De subsidie van de provincie voor het kennismakingsproject Afval heeft eveneens bijgedragen aan drempelverlaging voor deelname van de gemeenten aan het project.
Al met al heeft de provincie een positieve invloed gehad op het op gang brengen van concrete activiteiten die een vervolg waren op het praten over NME en regionalisering van NME.

WGR-regio
De coördinator A-113 was aanvankelijk gedetacheerd bij het regiobureau van de Regio Achterhoek. Deze constructie was opmerkelijk, gelet op het feit dat A-113 twee WGR-regio's omvatte. Sinds eind 1992 is de coördinator gehuisvest bij het Consulentschap NME.
Het regiobureau van de Regio Achterhoek heeft deels gefungeerd als entree voor de projectcoördinator naar de deelnemende gemeenten binnen de regio Achterhoek. Deels heeft de vermeende binding met de Regio Achterhoek ook een negatieve uitwerking gehad. Deze houdt verband met het feit dat gemeenten verschillende opvattingen hebben over de regionalisering van de diverse milieutaken in de regio en de wijze waarop de regio haar taak oppakt. In tweede instantie heeft het regiobureau de in gang zijnde ontwikkelingen ondersteund en heeft het bevorderd dat het portefeuillehoudersoverleg en het regiobestuur tot besluitvorming zijn gekomen.
Via het regiokantoor heeft de coördinator A-113 relatief snel een beeld kunnen krijgen van wat er binnen de regio en aangesloten gemeenten speelde op het terrein van milieu en NME.

Portefeuillehoudersoverleg
De bestuurscommissie voor Milieuzaken van de Regio Arnhem heeft een aantal condities geschapen voor het proefproject. Zij heeft toegestemd in het uitwerken van het proefproject in subregio's en heeft groen licht gegeven voor het opzetten van de eerste en tweede fase kennismakingsprojecten.
Voor de beide regio's is het van belang geweest dat er sprake was van een bestaand regionaal bestuurlijk forum. Bij regionalisering van NME en milieuvoorlichting in een ander verband dan het WGR-regioverband zou een dergelijk bestuurlijk gremium hebben ontbroken. Als gevolg daarvan zou de besluitvorming over de regionalisering over verschillende schijven hebben moeten lopen.

Provinciaal Consulentschap NME
De coördinator van het Consulentschap NME heeft samen met de provincie Gelderland de grondslag gelegd voor project A-113. De functie die de coördinator met name in de beginfase heeft vervuld was:

- het objectiveren van beide proefregio's (vergelijken met andere regio's binnen de provincie en uitwisselen van ervaringen uit andere provincies);
- het afstemmen met andere activiteiten in het land;
- het bijdragen aan theorievorming op het gebied van NME op landelijk niveau;
- het bijdragen aan de gedachtenvorming over de gewenste NME-structuur.

Later tijdens het proces heeft de coördinator vooral een advies- en klankbordfunctie gehad.

Naast de coördinator van het Consulentschap zijn ook de regionale consulenten NME in beeld geweest. De rol van de regionale consulent is in de regio Achterhoek aanvullend geweest aan die van de coördinator A-113 in die zin dat hij/zij het overleg van contactambtenaren bij voortduring kon informeren over de voortgang van het proefproject. De regionaal consulent vormde in de regio de enige persoon die zich beroepsmatig met NME bezig hield en was daarom voor de betrokken gemeenten naast de A-113-coördinator een aanspreekpunt op het terrein van NME.
In de regio Arnhem is de rol van de regionaal consulent minder prominent. De rol die de regionaal consulent in de regio Achterhoek vervulde was hier minder noodzakelijk vanwege het bestaan van professionele, gemeentelijke NME-centra.

Naast de provinciaal en regionaal consulenten hebben ook projectmedewerkers, werkzaam bij de Consulentschappen NME in andere provincies, een rol vervuld. Met name de uitwisselingen van ervaringen met projectcoördinatoren uit andere provincies, die zich bezig houden met soortgelijke regionaliseringsprojecten, heeft stimulerend gewerkt voor de coördinator A-113.

Gemeentelijke centra in de regio Arnhem
De gemeentelijke centra zijn, meer dan de drie betreffende gemeenten, de trekkers van de activiteiten in de regio geweest. De activiteiten speelden zich behoudens de noodzakelijke politiek-bestuurlijke fiattering op ambtelijk niveau af. Van de kant van de trekkende gemeenten functioneerden de betrekkelijk autonoom opererende centra (inclusief bezoekerscentrum De Watermolen) als feitelijke projecttrekkers.

Projectcoördinator
De projectcoördinator A-113 heeft een functie gehad in de procesbegeleiding, de procesanalyse en de uitwisseling en overdracht van ervaringen. De projectcoördinator is initiator en aanspreekpunt geweest voor alle betrokken partijen en verschafte daarnaast voor een deel capaciteit voor het verrichten van een aantal operationele taken. De projectcoördinator heeft zich onafhankelijk van de verschillende partijen kunnen bewegen in het veld. De aanwezigheid van een coördinator die volledig beschikbaar en aanspreekbaar is ten behoeve van het project, wordt door iedereen als belangrijke factor gezien voor het welslagen van het project. Het belang van continuïteit is mede af te lezen aan het feit dat gemeenten gedurende de afwezigheid van een coördinator in de periode derde kwartaal 1992 tot tweede kwartaal 1993 een 'informatie- en communicatiegat' hebben ervaren.

Vrijwilligers
De vrijwilligers hebben een dubbelrol gespeeld in het project, deels als actor, deels als doelgroep. In de regio Achterhoek speelden NM(E)-organisaties een

belangrijke rol bij de ontwikkeling van initiatieven voor NME-centra. In de subregio Doetinchem waren ze betrokken bij de werkgroep die vooronderzoek verrichtte naar het MEC. Momenteel hebben ze via een afvaardiging zitting in het stichtingsbestuur. In de subregio Winterswijk was het initiatief om te komen tot een lokaal MEC in eerste instantie geheel een particuliere aangelegenheid. De gemeente Winterswijk heeft eerst in een later stadium meegewerkt aan de totstandkoming van een regionaal centrum. De oorspronkelijke stichting is in de beginfase formeel nauwelijks betrokken geweest bij project A-113. Nadat de discussie over de rechtsvorm van het op te richten centrum vorm had gekregen, werd het toenmalige stichtingsbestuur als belanghebbende partij erkend en formeel betrokken bij het project. Vrijwilligersorganisaties hebben elk een vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de stichting en hebben twee gezamenlijke zetels in het dagelijks bestuur.

In de regio Arnhem zijn vrijwilligers betrokken geweest bij het project via het bezoekerscentrum De Watermolen. De Watermolen, een particuliere stichting, heeft meegewerkt aan het eerste kennismakingsproject binnen de subregio's Arnhem en Renkum. Het project was via de Watermolen gericht op de maatschappelijke groepen binnen de beide subregio's.
Naast actor zijn vrijwilligersorganisaties ook doelgroep van het project A-113, in die zin dat hun medewerking moet worden verkregen voor bijdragen aan het realiseren van de regionaliserings- en verbredingsdoelen. In de regio Arnhem worden maatschappelijke groepen benaderd in het project 'netwerken' dat vanuit De Watermolen wordt georganiseerd in het kader van A-113.

Contactambtenaren NME
De contactambtenaren NME hebben tijdens de eerste fasen van het proces geen nadrukkelijke rol gespeeld als actor. In de meeste gemeenten is weliswaar een contactambtenaar NME aangewezen, maar fungeert deze, uitzonderingen daargelaten, als doorgeefluik van informatie. In beide regio's betekende en betekent nog steeds dat het gebrek aan draagvlak voor NME (tijd, middelen, vaagheid NME) bij een groot aantal ambtenaren, een belangrijke, veelal remmende factor is (geweest) in het proces van regionalisering en verbreding. Contactambtenaren zouden een rol moeten spelen in het informeren van de bestuurders over NME, om van onderop een bestuurlijk draagvlak te creëren. Toch zijn in een aantal gemeenten enthousiaste contactambtenaren NME in staat geweest om NME (verder) van de grond te krijgen.
In de regio Achterhoek werd de rol van contactambtenaar concreter naarmate de centra concreter gestalte kregen. Contactambtenaren (gemeenten) zijn vertegenwoordigd in de stichtingsbesturen en nemen in toenemende mate deel aan het contactambtenarenoverleg. In de regio Arnhem werd de rol van contactambtenaar concreter door de proefprojecten in de subregio's.
In het kader van A-113 dienen contactambtenaren behalve als actor ook als doelgroep te worden beschouwd en als zodanig te worden benaderd. De rol

van contactambtenaar zal de komende tijd nog nader vorm moeten krijgen, onder andere in het kader van de uitbouw van de centra en de relatie met gemeentelijk milieubeleid.

Projectstructuur: stuurgroep, projectgroep en kerngroep
De activiteiten van de stuurgroep hebben zich beperkt tot de formele goedkeuring van project(structuur), conceptplannen en voortgangsnotities. De ambtelijke projectgroep en later de projectgroepen hebben met name gefungeerd als platform voor de kerngroep, die binnen de projectstructuur het merendeel van de werkzaamheden voor haar rekening heeft genomen. De ambtelijke kerngroep fungeerde als counterpart voor de projectcoördinator. De stuurgroep is door de kerngroep en de projectgroepen niet expliciet gevraagd om een meer sturende rol te vervullen. Wel heeft de kerngroep op bepaalde momenten advies gevraagd aan de stuurgroep, in de persoon van de voorzitter. Door zijn betrokkenheid bij de regio Achterhoek is de invloed van de voorzitter op de bestuurlijke besluitvorming aldaar groter geweest dan in de regio Arnhem. De afzonderlijke leden van de stuurgroep hebben binnen de eigen organisaties wel een stimulerende rol vervuld.

3.4 Conclusies

Resumerend kan worden gesteld dat:

* het proefproject A-113 en de coördinator A-113 in algemene zin een belangrijke stimulerende invloed hebben gehad op de ontwikkeling van een NME-ondersteuningsstructuur binnen beide regio's; A-113 heeft NME op de regionale en lokale agenda's geplaatst, heeft de oriëntatie van bestaande lokale centra op de regio versterkt en heeft door de inzet van een externe actor (de coördinator) draagvlak voor NME bij een aantal gemeenten weten te creëren/vergroten;

* beleidsvisies op de rol van NME en milieuvoorlichting in milieubeleid vooralsnog ontbreken op lokaal en regionaal niveau; deze factor en de abstracte discussie over NME hebben een remmende invloed gehad op het creëren van een draagvlak voor NME;

* de indeling in subregio's een doelgerichte stap is geweest, die het mogelijk maakte aan te sluiten bij bestaande (lokale) initiatieven en verschillen, waardoor het proces van regionalisering van NME binnen elk van de subregio's in eigen tempo kon verlopen; dit heeft de slaagkans van het project aanzienlijk vergroot;

* de financiële ondersteuning van zowel het ministerie van VROM als de provincie Gelderland een sterke positieve invloed hebben gehad op het verloop van het proces; de provinciale subsidie voor het kennismakingsproject en de startsubsidies voor de centra in de regio Achterhoek hebben de projecten mogelijk gemaakt en de totstandkoming van de centra bevorderd;

* in de regio Arnhem de geringe politiek-bestuurlijke sturing vanuit de Regio heeft geleid tot een zekere vrijblijvendheid ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van NME. Mede hierdoor is de structurele samenwerking vooralsnog slechts in één subregio van de grond gekomen;

* in de regio Arnhem het kennismakingsproject een belangrijke positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het proefproject A-113; mede door het kennismakingsproject kreeg NME - en daarmee het contactambtenarenoverleg - concreet inhoud en konden ervaringen worden opgedaan met betrekking tot de verbreding naar thema's en doelgroepen. Mede door de tijdelijkheid van de kennismakingsprojecten is echter in de subregio's Arnhem en Renkum nog geen structurele samenwerking gerealiseerd. Het aanbod van gratis of relatief goedkope kennismakingsprojecten heeft enerzijds de drempel tot deelname verlaagd, maar heeft anderzijds geleid tot een geringere binding van de deelnemende gemeenten aan het produkt NME;

* in de regio Achterhoek de politiek-bestuurlijke besluitvorming in regionaal verband ten aanzien van NME een positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van een NME-ondersteuningsstructuur;

* de provincie Gelderland samen met het Consulentschap NME gedurende het gehele project een belangrijke initiërende en ondersteunende functie heeft gehad;

* de regio's/de portefeuillehoudersoverleggen als bestuurlijke fora hebben gefunctioneerd, hetgeen voor de besluitvorming van belang is geweest;

* daarnaast met name de regio Achterhoek voor de coördinator A-113 een belangrijke informatieve functie heeft gehad;

* de gemeentelijke centra in de regio Arnhem met name tijdens het kennismakingsproject een belangrijke trekkende rol hebben gehad;

* de particuliere organisaties zich tijdens het proefproject terughoudend en afwachtend hebben opgesteld;

* de rol (en het enthousiasme) van contactambtenaren in de loop van het project concreter en groter is geworden.

4. Voorlichting

4.1 Regionalisering van milieuvoorlichting

Bij de start van het proefproject A-113 is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen NME en milieuvoorlichting wat betreft de benoemde produkt- en procesdoelen. In de plannen van aanpak voor beide regio's wordt wel expliciet ingegaan op de regionale (voorziening voor) milieuvoorlichting. Gezien het verloop van de discussie rond de afstemming en integratie van NME en milieuvoorlichting binnen het project A-113, en de consequenties daarvan, wordt het traject van milieuvoorlichting in dit hoofdstuk apart behandeld.

4.2 Situatieschets

In de regio Arnhem is de gemeente Arnhem de enige gemeente die beschikt over gespecialiseerde milieuvoorlichters. Deze zijn werkzaam binnen een afdeling Milieuvoorlichting (sinds 1992). Naast de gemeente Arnhem zijn ook de gemeente Renkum en Zevenaar (beperkt) actief op het terrein van milieuvoorlichting. Zij hebben echter geen gespecialiseerde milieuvoorlichter.
Er vindt in de regio Arnhem geen regionale samenwerking tussen gemeenten plaats op het terrein van de milieuvoorlichting. Wel werkt de gemeente Arnhem in het kader van de regionale samenwerking (in 1991 en ook nu) volgens het zogenaamde 'centrum-specialistische' model: de gemeente Arnhem ontwikkelt diensten en materialen, die de andere regiogemeenten desgewenst kunnen afnemen. De gemeenten dienen voor de afname van diensten en materialen op het terrein van milieuvoorlichting de normale prijs te betalen, inclusief ontwikkelingskosten, personeelskosten en dergelijke. Een beperkt aantal gemeenten (Dodewaard, Rheden, Renkum, Elst, Rozendaal, Angerlo en Doesburg) heeft op ad hoc basis voorlichtingsdiensten van de gemeente Arnhem afgenomen, vooral in het kader van de afvalverwerking. De overige gemeenten hebben geen behoefte aan deze vorm van dienstverlening van de gemeente Arnhem onder de gestelde voorwaarden. In de subregio Renkum heeft de gemeente Heteren te kennen gegeven interesse te hebben voor voorlichtingsprodukten van de gemeente Renkum.

In de regio Achterhoek wordt milieuvoorlichting als gemeentelijke taak uitgevoerd, afhankelijk van de in de gemeente beschikbare capaciteit. Dit houdt in dat een aantal (grotere) gemeenten wel expliciet milieuvoorlichting verzorgt, terwijl een aantal voornamelijk kleinere gemeenten niet aan milieuvoorlichting doet (anders dan de voorgeschreven publieksvoorlichting over

voorgenomen beleid). Ondersteuning van de milieuvoorlichting is niet gekoppeld aan regionale voorzieningen.

4.3 Voorlichting in het traject van A-113

Doelen
In de respectievelijke plannen voor een ondersteunings- en uitvoeringsstructuur voor NME binnen de regio's Arnhem en Achterhoek wordt ook een voorstel gedaan voor uitwerking van milieuvoorlichting op regionaal niveau.

Uitgangspunt in deze plannen van aanpak is de constatering dat milieuvoorlichting bij voorkeur dient te zijn gekoppeld aan het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt, zijnde meestal het gemeentelijk niveau. Daar waar echter de te realiseren doelen voor de gehele regio gelijk zijn, leent voorlichting zich wat betreft voorbereiding en uitvoering voor een centrale aanpak voor de hele regio (efficiency-winst). Voorwaarde daarbij is dat de afzonderlijke gemeenten zich kunnen blijven herkennen.

Voor de regio Arnhem werd in het kader van A-113 gestreefd naar:

- regionalisering van (een deel) van de milieuvoorlichting, door
- uitbreiding van de milieuvoorlichting van de gemeente Arnhem met 2,5 formatieplaats ten dienste van de regio, waarbij
- invoering gefaseerd diende te gebeuren.

Daarbij diende waar mogelijk te worden samengewerkt met de subregionale voorzieningen op het gebied van NME.
De kosten voor de regiogemeenten (excl. Arnhem) die hieraan zouden zijn verbonden, bedroegen (gebaseerd op de normen uit het Kaderplan van Aanpak):

in 1994: *f* 0,50 per inwoner (1 fp)
in 1995: *f* 0,82 per inwoner (2 fp)
in 1996: *f* 1,05 per inwoner (2,5 fp).

In de regio Achterhoek werd aanvankelijk samenwerking op subregionaal niveau op het gebied van milieuvoorlichting als de meest gewenste optie gezien. Redenen hiervoor waren vooral de omvang van de regio en de gewenste afstemming met de te realiseren NME-voorzieningen. Tevens werd de subregionale benadering gezien als een mogelijkheid de betrokkenheid en binding met het individuele gemeentelijke niveau zo goed mogelijk te waarborgen.
In plan A-113 voor de regio Achterhoek was dan ook voorzien in de aanstelling van voorlichters bij de gemeenten Doetinchem en Winterswijk, ten

dienste van beide subregio's. De kosten voor de regiogemeenten bedroegen: (gebaseerd op de Kaderplan van Aanpak-normen):
in 1993: *f* 0,90 per inwoner (0,8 fp Winterswijk en 1 fp Doetinchem)
in 1994: *f* 1,10 per inwoner (1,1 fp Winterswijk en 1,4 fp Doetinchem).
Het oorspronkelijke voorstel is in het daaropvolgende jaar achterhaald verklaard door een bestuursbesluit van de regio. Dit besluit luidde dat, mochten er in het kader van A-113 activiteiten worden ontplooid ten aanzien van milieuvoorlichting, dit zou plaatsvinden door aanstelling van een voorlichter bij de regio Achterhoek (1 fp).

Ontwikkelingen in de regio's
In de regio Arnhem bleek in de inventarisatiegesprekken van de coördinator A-113 dat de meeste gemeenten geen behoefte hebben aan de diensten van de gemeente Arnhem. Met name de prijsstelling vond men een bezwaar. Voor zover er voorlichtingsactiviteiten moeten worden uitgevoerd, vindt men dat dit door de eigen voorlichter moet worden gedaan. Een enkele gemeente klopt aan bij een 'grotere broer' om ondersteuning.
Net als in de regio Achterhoek is in het Plan A-113 voor de regio Arnhem regionale milieuvoorlichting in de planopzet meegenomen. Het plan is in juni 1992 door de bestuurscommissie voor Milieuzaken besproken en vooruitgeschoven. Bij de behandeling van het plan in september 1992 is onder andere besloten milieuvoorlichting vooralsnog op regionaal niveau te houden, en dus niet te koppelen aan het subregionale niveau. Nadien zijn er geen verdere ontwikkelingen geweest rond milieuvoorlichting.

Tijdens de eerste inventarisatieronde van de projectcoördinator A-113 in de regio Achterhoek, is gebleken dat de meeste gemeenten voorlichting als een gemeentegebonden taak beschouwen en dat er geen behoefte bestaat aan regionalisering van de voorlichting. In het Plan A-113 voor de regio Achterhoek (juli 1992) is (sub)regionale milieuvoorlichting wel in de planopzet meegenomen. Dit onderdeel van het plan stuitte op veel weerstand. De eerdere bezwaren aangaande de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden inzake voorlichting zijn overeind gebleven. Bovendien is men niet bereid extra te betalen voor een (sub)regionale milieuvoorlichter. In de vergadering van het algemeen bestuur van de Regio in april 1993 is besloten de discussie omtrent milieuvoorlichting vooruit te schuiven naar 1994. Dit houdt in dat besluitvorming pas op zijn vroegst in 1995 kan plaatsvinden. Een voorstel vanuit de projectgroep om een werkdag milieucommunicatie te organiseren als onderdeel van de discussie is uitgevoerd (juni 1994).
Recent is een initiatief van de Regio Achterhoek opgepakt om een netwerk voor lokale milieuvoorlichters te bouwen, analoog aan het netwerk van lokale contactambtenaren NME. Het nieuw te vormen netwerk zou dienen aan te haken bij het netwerk van contactambtenaren NME.

4.4 Voorlichting: analyse

Het doel, regionale samenwerking op het gebied van milieuvoorlichting, is noch in de regio Arnhem, noch in de regio Achterhoek gerealiseerd. De meeste gemeenten kiezen er voor hun milieuvoorlichtingstaak zelf uit te voeren.
Een aantal factoren speelt daarbij een rol:

- milieuvoorlichting is, meer dan NME, direct gekoppeld aan (lokaal) beleid. Bij de discussie over regionalisering van milieuvoorlichting zijn met name de autonomiteit en de eigen identiteit van de deelnemende gemeenten in het geding.
  Het feit dat gemeenten besluiten de milieuvoorlichtingstaak zelf uit te voeren, betekent in de praktijk dat met name veel kleinere gemeenten niet of slechts in beperkte mate aan milieuvoorlichting doen (anders dan de voorgeschreven voorlichting over voorgenomen beleid);
- in de regio Achterhoek speelde het feit dat milieubeleid geen overgedragen taak was - waarmee ook milieuvoorlichting niet zou kunnen worden overgedragen;
- gemeenten zouden bij regionale samenwerking op het gebied van milieuvoorlichting een bijkomende financiële verplichting aan moeten gaan, bovenop de verplichtingen in het kader van regionale samenwerking op het gebied van NME. De meeste gemeenten vinden deze extra lasten te hoog, mede omdat de meeste gemeenten beschikken over een (algemeen) voorlichter die, in ieder geval in theorie, de betreffende taak zou moeten kunnen uitvoeren;
- de discussie over milieuvoorlichting, wat is milieuvoorlichting, hoe ligt de relatie met NME en waar liggen taken en verantwoordelijkheden? is nog niet uitgekristalliseerd. Eén van de achterliggende oorzaken is het feit dat de discussies over intergemeentelijke samenwerking rond milieubeleid nog niet zijn afgerond. Aangezien milieuvoorlichting betrekking heeft op de inhoud van milieubeleid, is het daarom slechts beperkt mogelijk vooruitlopend op de uitkomsten van de discussies antwoord te geven op bovenstaande vragen.

De gevoeligheden rond milieuvoorlichting en de mogelijkheid om met NME concreet aan de slag te gaan, zijn reden geweest om de discussie rond milieuvoorlichting naar achteren te schuiven.

In de regio Arnhem is de mogelijkheid tot regionale samenwerking op het gebied van milieuvoorlichting opengehouden door het besluit van de bestuurscommissie voor milieuzaken om milieuvoorlichting vooralsnog op regionaal niveau te houden, in plaats van op subregionaal niveau. Een van de randvoorwaarden voor regionale samenwerking op het gebied van milieuvoor-

lichting, mede gezien de directe binding aan beleid, is de koppeling aan regionaal beleid of regionale doelen. Gezien de vorm van samenwerking binnen de regio Arnhem: afname van diensten van de gemeente Arnhem op basis van bilaterale samenwerkingscontracten, lijkt een pragmatische aanpak het meest voor de hand liggend: een mogelijkheid tot afname van diensten van de gemeente Arnhem op het gebied van milieuvoorlichting gekoppeld aan regionale beleidsthema's.

In de regio Achterhoek is de discussie rond regionalisering van de milieuvoorlichting in zijn geheel in de tijd naar achteren geschoven. Uiteindelijk is de discussie rond milieuvoorlichting opgegaan in een algemenere discussie over milieucommunicatie (werkdag milieucommunicatie 23 juni 1994).

4.5 Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat:

* regionalisering van milieuvoorlichting niet van de grond is gekomen; er zijn ook nog geen aanzetten tot realisering van regionale samenwerking op het gebied van milieuvoorlichting;

* (regionalisering van) milieuvoorlichting wel op ambtelijke en bestuurlijke agenda's is gekomen;

* bij het niet tot stand komen van regionalisering van milieuvoorlichting politiek-bestuurlijke, financiële en inhoudelijke factoren een belangrijke rol hebben gespeeld. De inhoudelijke factoren hebben daarbij met name betrekking op de discussies over samenwerking rond milieubeleid.

5. Achtergronden van het succes en falen van regionalisering

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *welke factoren zijn van invloed geweest op de realisatie van de produktdoelen van A-113 en op het proces van tot stand brengen van regionale NME-centra, regionalisering, verbreding en samenwerking op het terrein van NME en milieuvoorlichting.*
In hoofdstuk 1 is kort een globaal kader geschetst waarin factoren zijn opgenomen die een verklaring kunnen vormen voor het resultaat en de processen van het proefproject A-113. Deze factoren hebben in het onderzoek gediend als zoekkader voor verklaringen voor de gang van zaken. Kort gaat het om:

- doelen van het project
- bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en betrokkenheid
- beschikbare middelen en capaciteit
- context van het project.

5.1 Doelen van het project

Het proefproject A-113 kende een aantal doelen (zie hoofdstuk 1). In deze doelen is geen volgorde aangebracht. Het feit dat niet alle doelen zijn gehaald is enerzijds te wijten aan die veelheid van doelen, het ontbreken van een volgorde daarin alsmede de sturing op die doelen en anderzijds aan vertragingen in het verloop van de processen bij bijvoorbeeld de totstandkoming van de centra in de Achterhoek.
Het ontbreken van politieke sturing (zie ook 5.2) noodzaakte tot het nemen van kleine stappen. Als eerste werd opgepakt wat dichtbij was of een voorwaarde voor het realiseren van andere doelen. In de Achterhoek was dit het verwerven van draagvlak voor het oprichten van centra en het realiseren van die centra en in de regio Arnhem het experimenteren met regionale ondersteuning via kennismakingsprojecten en het bevorderen van de in gang gezette samenwerking in de subregio Zevenaar.

De inzet van ambtelijke en bestuurlijke energie beperkte de aandacht tot een deel van de doelen die in het kader van het proefproject A-113 waren gesteld. Daarbij is het onduidelijk gebleven wat de vervolgstappen zijn die moeten leiden tot de realisering van de nog niet gerealiseerde doelen. Hoe en wanneer aan verbreding naar welke thema's en doelgroepen wordt gewerkt in de beide regio's blijft onduidelijk. Het ontbreken van volgorde in de doelen en expliciete bestuurlijke keuzes ten aanzien van de doelen heeft er toe geleid

dat niet systematisch, stap voor stap aan de realisering van de hoofddoelstelling van proefproject A-113 kon worden gewerkt. Enkele van de doelstellingen zijn ook vaag gebleven: indien bij de thematische verbreding zou zijn aangegeven om welke thema's het zou moeten gaan, zouden de betrokkenen een duidelijker koers hebben kunnen varen.

De doelen van verbreding naar thema's en met name die voor de verbreding naar doelgroepen, sluiten wel goed aan bij de behoeften van de verschillende gemeenten. Dat de centra, in hun eerste activiteiten in de Achterhoek en in de kennismakingsprojecten in de regio Arnhem, er maar in beperkte mate in slaagden om breder te werken dan voor instellingen van het basisonderwijs (zie ook Brugmans, 1994), wordt door enkele vertegenwoordigers van gemeenten als een gemis ervaren. Dit blijkt uit gesprekken met ambtenaren en bestuurders van een aantal gemeenten. De meerwaarde van het aanbod van de centra bleef daardoor voor die personen vooralsnog buiten beeld. Het tot nu toe niet kunnen voldoen aan de behoefte van bediening van meerdere doelgroepen, zou op termijn de steun van gemeenten voor de ondersteuning door de centra kunnen ondergraven.
Helderheid ten aanzien van de doelen en de volgorde van de aanpak van doelen, het plaatsen van de activiteiten tegen de achtergrond van onder meer de verbredingsdoelstellingen en het bieden van een perspectief tot verbreding, kan naar verwachting wel tot die steun leiden.

5.2 Draagvlak

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat er sprake was van een beperkte politiek-bestuurlijke aandacht voor en sturing van het gehele proefproject A-113. Ook is aangegeven dat niet alle gemeenten in de regio Achterhoek vóór de centra waren. Bestuurlijk draagvlak bestond in die gemeenten die op een of andere wijze in hun milieubeleidsplan of werkprogramma hadden aangegeven dat zij NME en milieuvoorlichting wilden inzetten in het kader van hun milieubeleid.
In de kleinere gemeenten die positief tegenover NME en project A-113 staan, blijkt in alle gevallen de opvatting van de portefeuillehouder milieu over NME van doorslaggevend belang te zijn.
In de meeste, kleinere, gemeenten is NME nauwelijks in verband gebracht met milieubeleid. In die gemeenten heeft NME geen duidelijke positie en wordt het belang van deelname aan regionale voorzieningen op dit terrein ook niet aangegeven. Een probleem hierbij is, zoals ook in paragraaf 4.1 is aangegeven, dat enerzijds deelname aan A-113 veronderstelt dat een gemeente de relevantie van NME (en milieuvoorlichting) voor milieubeleid ziet en dat anderzijds A-113 nu juist mede is opgezet om NME en milieuvoorlichting in te bedden in het milieubeleid.

Het denken over het belang van NME en voorlichting - en meer algemeen milieucommunicatie - voor het milieubeleid, bevindt zich op een relatief abstract niveau en wordt in de kleinere gemeenten nog niet opgepakt.

BUGM en FUN

De grote werkdruk bij gemeenten als gevolg van de reguliere milieutaken, wordt door veel betrokkenen als belangrijke oorzaak gezien voor het niet realiseren van een aantal doelen in het kader van proefproject A-113.
Bijna alle gemeenten in Nederland zijn vanaf 1989 verplichtingen aangegaan in het kader van het zogenaamde Besluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid (BUGM; 1989) en de Financieringsregeling voor de Uitvoering van het NMP (FUN; 1991). In het kader van het BUGM gaat het om het op adequaat niveau brengen van de uitvoering van de milieuregelgeving in casu vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben de beschikking gekregen over zogenaamde FUN-gelden indien zij naast de BUGM-taken taken uit het Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten op zich namen. De financieringsregelingen en de bijbehorende verplichtingen hebben de afgelopen jaren beslag gelegd op het overgrote deel van zowel de bestuurlijke als de ambtelijke aandacht in de gemeenten. Natuur- en milieu-educatie behoorde als taak niet tot het zogenaamde basispakket van het Kaderplan van Aanpak. Door de tijd en energie die is gestoken in het nakomen van de verplichtingen kwamen andere milieutaken, zoals NME, in de meeste gemeenten in het gedrang. Dit wordt door de meeste gemeenten van de beide proefregio's onderschreven.
Dit mechanisme wordt versterkt wanneer de status en functie van NME in relatie tot milieubeleid niet duidelijk is en in het algemeen in abstracte termen over de relevantie van NME wordt gesproken. Zoals een ambtenaar aangaf: "NME wordt in deze gemeente opgevat als een luxe. Goede vergunningverlening en handhaving worden als noodzaak gezien."
Gemeenten die wel de nodige aandacht aan NME hebben geschonken, zijn gemeenten waar een portefeuillehouder en/of een milieubeleidsambtenaar NME als onderdeel van het milieubeleid ziet/zien.

Op bestuurlijk niveau leidt de lage prioriteit van NME in relatie tot de BUGM-taken er toe, dat gemeentebesturen niet snel geneigd zijn om financiële middelen vrij te maken voor NME. In de Achterhoek uitte zich dit onder meer in de verdeelde stemming over de NME-centra. In de regio Arnhem uit zich dit in wat is genoemd het lifters-gedrag. De gemeentebesturen behoeven weinig middelen vrij te maken om aan hun scholen kosteloos onderwijsprogramma's te laten aanbieden.

Vraag naar NME

Een belangrijke factor voor bestuurlijk draagvlak voor NME is de vraag naar NME vanuit de onderwijsinstellingen. (Overigens is er ook vanuit maatschappelijke groepen vraag naar NME.) In die gemeenten waar die vraag expliciet

bestaat, zijn gemeenten in principe welwillend ten opzichte van NME en de deelname in het kader van A-113. Een probleem doet zich hierbij voor dat verschillende 'maatschappij-oriëntatie-vakken' zich bij de scholen aandienen.

Op ambtelijk niveau leidt, naast een hoge werkdruk, ook de sterk wisselende vraag naar NME en/of het ontbreken van een dergelijke vraag er toe dat ambtenaren hun aandacht in beperkte mate op NME richten. In de regio Achterhoek uit dit verschijnsel zich in een beperkte opkomst bij het overleg van contactambtenaren. Vrijwel alle ambtenaren die in het kader van dit onderzoek zijn geconsulteerd, geven aan dat de BUGM-werkdruk tot weinig aandacht voor NME leidt.

Ten aanzien van milieuvoorlichting hangen veel gemeenten de opvatting aan dat voorlichting over het beleid bij de gemeente hoort. 'De gemeente kan de voorlichtende taak aan, kan zich laten ondersteunen door een particuliere organisatie'. Er zijn vaak wel gemeentelijke voorlichters, terwijl in geen van de gemeenten (behalve Arnhem, Renkum en Zevenaar) expertise aanwezig was in het ondersteunen van onderwijsinstellingen (en maatschappelijke groepen) op het terrein van NME.

In het algemeen is er nog weinig ervaring met regionalisering van gemeentelijke taken. Het is nog onduidelijk wat het afstaan van taken aan de regio voor gevolgen heeft. Dit geldt met name voor voorlichting, mede door de directe koppeling aan het milieubeleid. NME houdt niet het afstaan van een taak in, maar het realiseren van service naar de scholen. Angst voor verlies van autonomiteit zal zich bij milieuvoorlichting eerder voordoen dan bij NME, mede doordat voorlichting meer dan NME direct gekoppeld is aan beleid.
De gemeentelijke taak op het terrein van NME is er in gelegen dat condities worden geschapen voor NME op scholen. De gemeente moet er in feite voor zorg dragen dat scholen (laagdrempelig - financieel en anderszins) toegang krijgen tot de diensten van de NME-centra. De achtergrond hiervan is dat enerzijds weinig gemeenten expliciet in hun milieubeleid inhoudelijk ingaan op NME en dat anderzijds de gemeentelijke overheid traditioneel en wellicht in toenemende mate, afstand houdt ten opzichte van het onderwijs.

In de regio Arnhem heeft het kennismakingsproject afval er toe geleid dat NME werd geconcretiseerd en dat verschillende ambtelijke en bestuurlijke actoren bij NME betrokken raakten.

5.3 Middelen

De provincie Gelderland heeft op een aantal momenten in het proefproject financiële middelen beschikbaar gesteld. In de regio Achterhoek ging het om

een eenmalig bedrag voor de inrichting van de centra en in de regio Arnhem ging het om een projectsubsidie voor het kennismakingsproject Afval.
De subsidies maakten het mogelijk dat de betrokken gemeenten in 1993 nog maar in zeer beperkte mate middelen behoefden in te zetten (in de Achterhoek *f* 0,20 per inwoner en in de regio Arnhem *f* 0,10 per inwoner). Enkele gemeenten konden hun bijdrage voor een deel bekostigen uit de zogenaamde geoormerkte FUN-gelden.
De subsidie van de provincie heeft er toe geleid dat de activiteiten in het kader van A-113 plaatsvonden. In gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenten is aangegeven dat diverse gemeenten door de provinciale bijdrage over de streep werden getrokken en gingen deelnemen in A-113. Dit is niet uniek voor A-113 of het terrein van het milieubeleid. Ook op andere terreinen komt voor dat bijdragen van andere overheden fungeren als een soort smeerolie om processen op gang te krijgen.
Een voordeel is dat gemeenten zich via de projecten een concreet beeld kunnen vormen van wat NME inhoudt, hetgeen de besluitvorming over NME en over de opzet van de NME-ondersteuningsstructuur positief kan beïnvloeden.
De lage bijdrage van de gemeenten heeft als nadeel dat in de gemeenteraden de steun van de gemeenten in beperkte mate aan de orde is geweest. De afweging in de Raden zal in de loop van 1994 en 1995 opnieuw plaatsvinden als (de uitbreiding van) de regionale ondersteuningsstructuur grotendeels door de gemeenten zelf moet worden bekostigd.

De beschikbaarheid van middelen en ambtelijke capaciteit voor NME wordt onder meer beperkt door de taakopgave die gemeenten in het kader van het BUGM hebben. Uit gesprekken met gemeente-ambtenaren blijkt dat betrokkenen vaak weinig zicht hebben op de tijdsinvestering die NME van de gemeentelijke contactambtenaren vergt. Deze onbekendheid in combinatie met een relatief hoge werklast leidt ertoe dat activiteiten voor NME niet worden verricht, zoals bijvoorbeeld deelname aan het overleg van contactambtenaren.

5.4 Context

De context van het project kent een aantal zeer verschillende elementen. Deze hebben enerzijds betrekking op ontwikkelingen op het terrein van het milieubeleid in het algemeen en NME in het bijzonder en anderzijds op de situatie in de provincie, regio's en gemeenten.

Ontwikkelingen

Kaderplan van aanpak en FUN-gelden

Het Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten noemt een breed terrein van gemeentelijke milieuzorg. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan milieuvoorlichting en NME. Natuur- en milieu-educatie behoort in het Kaderplan echter niet tot het basispakket van milieutaken van de gemeenten. Veel gemeenten beperken zich om redenen van beschikbaarheid van financiële middelen en capaciteit tot de taken van het basispakket. Daardoor krijgt NME een lage prioriteit. Milieuvoorlichting behoort wel tot het basispakket en wordt door gemeenten opgepakt, vaak echter in beperkte mate door het geven van voorlichting over voorgenomen beleid.
Aan de taken uit het Kaderplan zijn financiële middelen gekoppeld. Deze worden naar rato van het aantal inwoners uitgekeerd. In veel kleinere gemeenten zijn de middelen beperkt van omvang. Die gemeenten die milieuvoorlichting en NME in hun aanvraag voor FUN-gelden hebben opgevoerd, verwerven een geoormerkte bijdrage die zij aldus ook voor milieuvoorlichting en NME moeten inzetten.

BUGM

In dit rapport is al vaker gewezen op de opgave die gemeenten hebben in het kader van het BUGM. Sinds 1990 is de milieutaak in de meeste gemeenten vooral het op adequaat niveau krijgen van de milieuvergunningverlening en handhaving. Dit verdringt de politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht en de beschikbare ambtelijke capaciteit voor het opzetten van NME-beleid en milieuvoorlichting.

Organisatie

WGR-regio

De opzet van A-113 om in eerste instantie te werken op het niveau van de WGR-regio, brengt met zich mee dat kan worden aangesloten bij bestaande bestuurlijke fora (portefeuillehoudersoverleg, bestuurscommissie, dagelijks bestuur en algemeen bestuur van de WGR-regio).
In de regio Achterhoek is de band met het regionaal niveau sterker gebleven dan in de regio Arnhem, omdat in de regio Achterhoek ook in regioverband is gesproken over de opzet van de centra. Door in Arnhem in sterkere mate in subregionaal verband te werken, blijft voor het regiobestuur geen andere rol dan het creëren van algemene randvoorwaarden voor het werken in subregionaal verband. Er ontbreekt een bestuursforum op subregionaal niveau, terwijl er wel een netwerk van contactambtenaren op dat niveau is. (In bijlage 2 wordt ingegaan op de organisatiestructuur en werkwijze van beide regio's.)

6. Ervaringen in andere regio's

In dit hoofdstuk worden ervaringen uit andere provincies met regionaliserings- en verbredingsprojecten weergegeven. Vervolgens zijn overeenkomsten en verschillen benoemd tussen het proefproject A-113 en vergelijkbare projecten in een drietal provincies: Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland. Daarnaast worden kort ervaringen geschetst die in de provincie Overijssel zijn opgedaan met intergemeentelijke samenwerking op het gebied van NME. Het doel hiervan is aan te geven welke conclusies uit het proefproject A-113 een regionaal/provinciaal karakter hebben en welke uitspraken een algemene geldigheid bezitten. Dit laatste is met name van belang voor de overdracht van ervaringen en inzichten uit A-113 aan andere gemeenten, samenwerkingsverbanden, provincies en rijk.

6.1 Kenschets projecten

6.1.1 Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland is in 1990 het project Steunpuntenbeleid van start gegaan. Het project is geïnitieerd vanuit het Consulentschap NME, met steun van de Vereniging van Zuidhollandse gemeenten en de Zuidhollandse Milieufederatie, en is gefinancierd door de provincie. Het doel van het project is het opbouwen van een ondersteuningsnetwerk voor NME, bestaande uit drie lagen: lokale contactambtenaren NME, regionale steunpunten voor NME en een provinciaal Consulentschap NME. Voor het project is een projectcoördinator aangesteld (0.8 fp).
De eerste twee jaar heeft men zich gericht op het aanstellen van lokale contactambtenaren NME. De tweede helft van het project is het accent verlegd naar de regionale samenwerking tussen gemeenten op het terrein van NME, resulterend in regionale steunpunten. De oorspronkelijke inzet was om in alle WGR-regio's regionale centra of voorzieningen te creëren met een aantal arbeidsplaatsen gerelateerd aan het kengetal uit het Kaderplan van Aanpak, namelijk 1 fp op 50.000 inwoners.
De provincie Zuid-Holland stelt per regio een startsubsidie van *f* 50.000,- beschikbaar voor regionale samenwerking op het gebied van NME, onder voorwaarde dat de steunpunten ondersteuning bieden aan groepen, dat NME breder wordt geïnterpreteerd dan als onderwijsvoorziening, en dat er gemeentelijke toezeggingen zijn ten aanzien van structurele financiële bijdragen.

In alle regio's functioneren netwerken van contactambtenaren. Van de twaalf regio's beschikten begin 1994 drie regio's over een regionaal steunpunt. In deze regio's dragen gemeenten structureel bij aan de financiering van de

NME. In twee van deze regio's is de regionalisering voor een belangrijk deel het gevolg van een autonoom proces. In zes andere regio's is het regionaliseringsproces in gang gezet. De gemeentelijke bijdrage vormt in een aantal gevallen een punt van discussie. Waar wat is of wordt gerealiseerd is sprake van hooguit 0,5 à 1 fp voor NME, aanzienlijk minder dan de beoogde 1 fp op 50.000 inwoners. In nog drie regio's tenslotte zijn nog geen aanzetten voor een regionaal steunpunt en is besloten voorlopig geen directe actie te ondernemen.
De ontwikkelingen variëren van het oprichten van regionale steunpunten NME tot regionaliseren van lokale steunpunten NME. Aanvankelijk werd ingezet op de oprichting van stichtingen om zodoende de afstand voor en tot maatschappelijke groepen zo gering mogelijk te laten zijn. Omdat deze over het algemeen weinig affiniteit hebben met (en tijd voor) bestuurskwesties, èn om een duidelijker relatie te kunnen leggen met gemeentelijk beleid, wordt in toenemende mate gekozen voor (inter)gemeentelijke centra. In een van de regio's worden mogelijkheden onderzocht voor samenwerking naar bijstandsmodel. Bezien wordt op welke wijze vraag en aanbod van de verschillende gemeenten binnen een regio met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht: wìe heeft wàt te bieden, wìe heeft wàt nodig en hoe kan dat worden gecoördineerd?

De integratie van NME en milieuvoorlichting is pas in de loop van het project een toegevoegde doelstelling geworden. Momenteel wordt deze doelstelling geconcretiseerd met het uitbrengen van een handreiking voor gemeenten door het Consulentschap NME in Zuid-Holland. Ook de koppeling tussen NME en gemeentelijk milieubeleid is in de loop van het project als doelstelling toegevoegd.

In één van de regio's waar al enige tijd een regionaal steunpunt functioneert, zijn voorlichting en educatie samengebracht onder de noemer milieucommunicatie (1992). Reden voor deze 'reorganisatie' was de wens om voorlichtings- en educatieve activiteiten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en waar mogelijk samen te laten gaan. Samenwerking op het gebied van milieucommunicatie vindt met name plaats op beleidsthema's waarop regionaal wordt samengewerkt. Ten aanzien van beleidsthema's waarop niet regionaal wordt samengewerkt, verloopt ook de regionale samenwerking op communicatief gebied moeizamer. Dit geldt met name voor milieuvoorlichting. Hier is door de gebondenheid aan het lokale beleid de gemeentelijke autonomiteit in het geding. Bij samenwerking rond NME ontstaan minder afstemmingsproblemen doordat NME minder gebonden is aan beleid.
De gemeenten binnen de regio dragen naar rato van inwonertal bij in de kosten van de regionaal medewerkster milieucommunicatie. Bij afname van regionale produkten betalen de gemeenten naar rato (inwonertal of aantallen

produkt). Voor afname van educatieve produkten is een financiële regeling in de maak.

In Zuid-Holland heeft een aantal factoren een remmende invloed gehad op het regionaliseringsproces. Te noemen zijn bestuurlijke vernieuwing, de neiging van gemeenten tot behoud van de eigen autonomiteit en een geringe prioriteit voor NME door de BUGM-regelingen. Op grond hiervan is geconcludeerd dat meer moet worden ingezet op activiteiten en personen dan op structuren en gebouwen. Daarnaast is gebleken dat door het grote aantal regio's de aandacht van de projectcoördinator noodzakelijkerwijs zeer versnipperd was.

6.1.2 Noord-Brabant

In de provincie Noord-Brabant loopt sinds 1991 het project Gemeenten en NME, geïnitieerd door het Consulentschap NME. Het doel van het project is gemeenten in de provincie te stimuleren en te ondersteunen om NME lokaal meer inhoud te geven. Binnen het project wordt gewerkt aan een tweesporenbeleid: het ene spoor is gericht op de totstandkoming en het functioneren van een netwerk van lokale contactambtenaren NME; het andere spoor is gericht op de totstandkoming van regionale ondersteuningsvoorzieningen voor deze contactambtenaren. Verbredingsdoelstellingen als verbreding naar doelgroepen worden zowel ingezet vanuit het provinciaal project als vanuit een aantal regionale centra/voorzieningen.
De gewesten zijn van begin af aan nauw bij het project betrokken geweest, vanuit de gedachte dat zij uiteindelijk de trajecten zouden moeten overnemen. Een achterliggende reden is dat er geen extra gelden beschikbaar zouden worden gesteld vanuit de provincie, zodat aanhaken bij bestaande regionale voorzieningen en reeds lopende regionale ontwikkelingen het meest voor de hand lag.
In drie van de zes gewesten wordt momenteel op regionale schaal aan NME gewerkt. In twee van deze gewesten zijn bestaande lokale initiatieven opgewaardeerd (centrum dat regionaal gaat werken) en in het derde gewest lag er een initiatief vanuit het gewest om te komen tot regionale samenwerking op het gebied van NME (medewerker bij regio). In twee andere gewesten zal eind 1994 een regionale samenwerkingsstructuur van start gaan (respectievelijk een medewerker bij het gewest en een regionaal steunpunt NME (1 fp) aangevuld met banenpoolers, stagiairs e.d.). In een zesde gewest is een aanzet om meer structuur te brengen in de regionale opzet van NME.

In de helft van de gevallen dragen gemeenten structureel bij aan de financiering van de regionale samenwerking op het gebied van NME. In twee gevallen nemen gemeenten diensten af op uurbasis. In het kader van het project

'Gemeenten en NME' zijn in een aantal gewesten proefprojecten gehouden die door de betrokkenen (gemeenten, gewest) zelf zijn gefinancierd.
In die gewesten waar de voorziening voor NME aan het gewestelijk apparaat is gekoppeld, worden bij communicatie over gewestelijke thema's NME en milieuvoorlichting zoveel mogelijk in elkaar geschoven. Ofschoon het de inzet is van het project om een goede integratie van milieubeleid, voorlichting en NME te bewerkstelligen, concentreert het werk zich veelal nog op NME.
Iets dat regionaal vooralsnog niet is gerealiseerd, is een goede ondersteuning van het particulier initiatief. De regionale voorzieningen richten zich met name op regionale projecten, waar de contactambtenaar als intermediair wordt gebruikt.

Factoren die in Noord-Brabant een belangrijke invloed hebben gehad op het NME-regionaliseringsproces zijn de verdergaande regionalisering in WGR-verband (grotere regio's) en de gemeentelijke herindelingen, bestuurlijke besluitvormingsprocessen (zowel remmende als stimulerende invloed), het gebrek aan beschikbare tijd en middelen voor lokale contactambtenaren NME, en het gebrek aan prioriteit voor NME en milieucommunicatie. Gesignaleerd wordt dat de aanwezigheid van actieve NME-groepen binnen een gemeente alsmede de aanwezigheid van (regionale) steunpunten het proces binnen afzonderlijke gemeenten aanzienlijk versnelt.

6.1.3 Friesland

Sinds april 1992 loopt in de provincie Friesland het project Gemeenten en NME. Het doel van het project is dat gemeenten NME opnemen in hun planvorming en lokale contactambtenaren voor NME aanwijzen. Voor het project is aanvankelijk voor een periode van één jaar subsidie verleend door de provincie. Voor het implementatietraject is een vervolgsubsidie beschikbaar (looptijd maximaal één jaar). Het project richt zich op twee regio's en de daarin liggende gemeenten (minus de eilandgemeenten). Voor regionale ondersteuning van de contactambtenaren en lokale NME-centra, wordt gestreefd naar ondersteuning door de aanstelling van regionale medewerkers. Bij een derde regio, de regio Friese Wouden, was al een regionaal NME-medewerker werkzaam. De ontwikkelingen in deze regio fungeerden als voorloper van het project Gemeenten en NME.

Na afloop van het project Afval Apart (1986 - 1989) kon in de regio Friese Wouden door bijdragen van de regiogemeenten 0,5 formatieplaats voor NME worden behouden. De NME-medewerker is aangesteld bij de regio en ondersteunt de regiogemeenten op het gebied van NME. Voorlichting is apart ondergebracht bij het Steunpunt Preventie en Hergebruik (OLAF en Provincie Friesland).

De ontwikkelingen hebben de aanstelling van contactambtenaren gestimuleerd. Vanuit de regio is met hulp van verschillende participanten gewerkt aan het opzetten van lokale steunpunten voor NME (vooral voor docenten). De gemeenten stellen naast hun regionale bijdrage apart een budget beschikbaar voor hun eigen steunpunt.

In één van de twee andere Friese regio's heerst weerstand tegen verdergaande samenwerking op milieugebied. De gemeenten vrezen dat op regionaal niveau een zwaar ambtelijk apparaat wordt gecreëerd, dat onvoldoende slagvaardig is. Naast een kennismakingsproject waaraan zeven gemeenten deelnemen, is daar gekozen voor een optie van bilaterale ondersteuning door de ontwikkeling van lokale steunpunten per twee gemeenten en individuele ondersteuning door de provinciaal consulent. De deelnemende gemeenten aan het kennismakingsproject dragen bij in de kosten, naast een bijdrage van het consulentschap en een externe sponsoring. Om strategische redenen wordt hier NME gaandeweg vervangen door milieucommunicatie.
In de derde Friese regio heeft een kennismakingsproject (vanuit provinciaal project Gemeenten en NME en vanuit project NME-o) geleid tot aanvraag bij de regio voor een part-time medewerker NME, te financieren door de gemeenten. Dit heeft geresulteerd in de aanstelling van een regionaal medewerker per 1 november 1994, voor de duur van drie jaar.

Factoren die in Friesland van invloed zijn geweest op het regionaliseringsproces, zijn de rol die de regio vervult (en de dreiging die daarvan uitgaat) en de soms ambtelijke weerstand tegen NME (vaag, teveel tijd en geen meerwaarde voor milieubeleid).

6.1.4 Overijssel

In de provincie Overijssel loopt, anders dan in de andere beschreven provincies, geen afzonderlijk project dat is gericht op regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van NME. In Overijssel functioneert een provinciaal netwerk waarin een dertigtal kleine en middelgrote gemeenten zonder eigen educatieve voorziening samenwerken op het gebied van NME. Gemeenten dragen gezamenlijk bij in de kosten van één vaste formatieplaats alsmede een gewetensbezwaarde, die het netwerk vanuit Natuur en Milieu Overijssel (NMO), een federatie van aangesloten particuliere natuur- en milieuorganisaties, ondersteunen. Naast de gemeentelijke bijdrage is er een structurele provinciale subsidie.

Het netwerk in Overijssel is in de jaren tachtig ontstaan als antwoord op de behoefte bij gemeenten aan ondersteuning op het gebied van NME. In een van de regio's was in het kader van een project 'Groen in de buurt' ervaring opgedaan met samenwerking in regioverband tussen gemeenten op het

gebied van NME. De samenwerking is na afloop van het project uitgebreid met andere gemeenten van buiten de regio.

Het netwerk is opgezet voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, die niet beschikken over een eigen educatieve voorziening. De contacten binnen het netwerk worden onderhouden door de lokale contactambtenaren NME. Zij vormen de schakel tussen het provinciaal centrum van NMO en de scholen in hun eigen gemeente. Driekwart van de gemeenten die daarvoor in aanmerking komen, is bij het netwerk aangesloten. De resterende gemeenten doen (nog) niet mee om uiteenlopende redenen: de gemeentelijke bijdrage per inwoner is te hoog, het onderwijs geeft aan zelf geen behoefte te hebben aan ondersteuning of de gemeente acht het realiseren van ondersteuning van NME niet haar verantwoordelijkheid maar die van de scholen zelf.

Tussen NMO als provinciale voorziening voor NME voor kleine en middelgrote gemeenten en de milieu-educatieve centra in de vier grote gemeenten wordt samengewerkt, onder andere in de vorm van een regulier overleg. Samenwerking vindt plaats in de vorm van uitwisseling van kennis, ervaring en produkten en het soms gezamenlijk organiseren en uitvoeren van studiedagen en projecten. Vragen om ondersteuning worden doorverwezen naar het verantwoordelijke centrum (de stedelijke centra voor inwoners/organisaties van de betreffende steden, het NMO voor inwoners/organisaties van de aangesloten gemeenten).

De samenwerking binnen het provinciaal netwerk heeft vooral betrekking op NME en minder op milieuvoorlichting. Dit heeft te maken met factoren als de schaalgrootte van de samenwerking, de relatieve beleidsgebondenheid van voorlichting waardoor maatwerk per gemeente vereist is en het feit dat een aantal voorlichtingsactiviteiten al regionaal is georganiseerd. Voor de ondersteuning van de voorlichtingsactiviteiten van de contactambtenaren is wel materiaal (tentoonstellingen, brochures) beschikbaar. Ook vanuit projecten die NMO naast het netwerk uitvoert, is materiaal en informatie beschikbaar voor de contactambtenaren. Het 'maatwerk' kan door NMO wel worden geleverd maar valt niet binnen de financiële bijdrage die gemeenten betalen voor deelname aan het netwerk.

Gezien het huidige niveau van de ondersteuning is er geen behoefte aan verdere regionalisering van de samenwerking op het gebied van NME. De huidige samenwerkingsconstructie werkt naar tevredenheid en geeft geen aanleiding om over te schakelen op een meer nabije ondersteuningsstructuur.

De deelnemende gemeenten dragen gezamenlijk bij in de kosten van de ondersteuning van het netwerk: *f* 0,22 per inwoner (was *f* 0,16 per inwoner). Een aantal gemeenten draagt structureel bij, andere gemeenten stellen

dit afhankelijk van eventuele verhoging van de bijdrage. Het streven is het bedrag van *f* 0,22 verder te verhogen tot de Kaderplan van Aanpak-norm. Vooralsnog stuit NMO hierbij op grote weerstand bij de gemeenten. Voor het bedrag van *f* 0,22 per inwoner heeft een gemeente toegang tot het basispakket (onderwijsondersteuning, voorlichtingsmateriaal en deelname aan het contactambtenarenoverleg 3/4 maal per jaar). Ook kunnen gemeenten kosteloos of tegen gereduceerde prijs deelnemen aan gezamenlijke projecten. Overige diensten kunnen worden verkregen op aanvraag en tegen betaling van een uurtarief.

Vanuit de ervaring in Overijssel worden als sterke kanten van het provinciaal netwerk genoemd:

- een zeer pragmatische en concrete manier van werken, uit de dagelijkse praktijk ontstaan;
- het bieden van een structurele voorziening voor distributie van materialen, waarbij maandelijks de aangesloten contactambtenaren worden bezocht, en hiermee samenhangend;
- een sterke binding van de NMO naar de contactambtenaren door het intensieve contact.

Een van de activiteiten die moeizaam verlopen is de verbreding naar andere doelgroepen. Ook ervaart het NMO als knelpunt het feit dat gemeenten niet kunnen worden verplicht een bepaalde hoeveelheid formatie beschikbaar te stellen voor NME. De verschillen tussen de individuele contactambtenaren zijn mede daardoor groot.

6.2 Ervaringen met regionalisering en verbredingsdoelstellingen

De in 6.1 geschetste ervaringen uit de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Friesland en Overijssel geven voor een deel hetzelfde beeld als de ervaringen opgedaan in de twee proefregio's in de provincie Gelderland. Ten aanzien van een aantal zaken treden verschillen op.

Verschillen
In de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland zijn de projecten geïnitieerd door en uitgevoerd onder de vlag van het consulentschap NME. Daarbij gaat het om gecombineerde projecten: de aanstelling van lokale contactambtenaren NME en de oprichting van een regionale ondersteuningsstructuur. De bestaande verhoudingen (consulentschap - regio's/consulentschap - gemeenten, etc.) en het bestaan van een eigen achterban (NME-

groepen) hebben invloed op het proces; er is geen onafhankelijke partij die het project inzet.

Met name in Zuid-Holland en Noord-Brabant is het grote aantal regio's waarmee de projectcoördinatoren van doen hadden een beperkende factor geweest. De coördinator kon per regio een minder grote inzet plegen, bovendien waren de verschillen tussen de regio's - en de complexiteit van een aantal regio's groot.

De (vorm van) regionale samenwerking binnen de drie provincies verschilt sterk. Met name de mate van bestuurlijke besluitvorming is zeer divers.
In Friesland, met veel kleine landelijke gemeenten, is nauwelijks sprake van stevige regionale samenwerking. De regio vormt daardoor een moeizame ingang. Er vindt vrijwel geen bestuurlijke besluitvorming plaats op regionaal niveau, waardoor de binding tussen gemeenten en regio nihil is. In Noord-Brabant vormde het bestuurlijk commitment van de regio's een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het project, mede door het ontbreken van provinciale gelden voor regionalisering van NME. De regio's zijn om die reden zeer nauw betrokken bij het project. In Zuid-Holland, met grote stedelijke gemeenten en agglomeraties, hebben de regio's een belangrijke rol gespeeld. De discussies rond de veranderings- en vernieuwingsprocessen zijn in een aantal gevallen een bepalende factor geweest voor het wel of niet en hoe realiseren van regionale samenwerking rond NME.

Ook de rol van de provincies zelf loopt sterk uiteen. Alle drie provincies financieren het provinciale project, maar de provincie Zuid-Holland verleent als enige provincie startsubsidies.

In Friesland wordt gesignaleerd dat de afwezigheid van centra (lokaal of regionaal) het regionaliseringsproces bemoeilijkt; er kan nergens bij worden aangehaakt. In Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn op diverse plaatsen goede lokale voorzieningen voorhanden die in een aantal gevallen worden uitgebouwd tot regionale voorzieningen. De aanwezigheid van een sterk (lokaal) centrum kan echter ook beperkend zijn omdat de intentie om regionaal te werken verschilt van de praktische invulling daarvan.

In tegenstelling tot de regionaliseringsprojecten in Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland is in de provincie Overijssel de realisering van regionale voorzieningen voor NME niet het vertrekpunt geweest. In de drie eerstgenoemde provincies, evenals in Gelderland, is uitgegaan van het realiseren van een samenwerkingsconstructie, waarbij het concrete werken aan NME, de inhoud, pas in tweede instantie invulling heeft gekregen. De problematiek binnen A-113 was echter dermate complex en tijdrovend dat er te weinig tijd is geweest om binnen de projectduur aan de 'inhoud' toe te komen. In

Overijssel is de 'inhoud' vertrekpunt geweest. 'Wat is er nodig, gezien de vraag (naar NME en naar ondersteuning op het gebied van NME) en gezien de dagelijkse praktijk?' Bestaande samenwerkingsconstructies zijn uitgebouwd tot een provinciaal netwerk van samenwerkende gemeenten, ondersteund door een provinciaal opererende organisatie (NMO). Deelname aan het netwerk heeft een grote mate van vrijblijvendheid. Met name deze vrijblijvendheid wilden de provincie en het Consulentschap NME in Gelderland voorkomen.

In tegenstelling tot de voorzieningen in de andere provincies behoort het leveren van maatwerk aan gemeenten door het centrum van NMO in de provincie Overijssel niet tot het basispakket. De schaalgrootte waarop in Overijssel wordt gewerkt evenals de beperkte financiële bijdrage van de gemeenten, maken dit niet mogelijk.

Overeenkomsten
Doelen:
Opvallend is dat in vrijwel alle projecten zeer hoog is ingezet wat betreft de te realiseren doelen. In de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland zijn ontwikkelingen in gang gezet op het gebied van regionalisering van NME dankzij de provinciale projecten; in een aantal gevallen zijn ontwikkelingen het gevolg van autonome processen of al in gang gezette initiatieven. Over het algemeen geldt dat het aansluiten bij bestaande structuren of gegroeide samenwerkingsconstructies een belangrijke succesfactor is (dit geldt in sterke mate voor het netwerk in Overijssel).
Een aantal regio's beschikt over regionale centra en/of regionale medewerkers NME. In de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland heeft tussentijds bijstelling van de doelen plaatsgevonden. In een aantal regio's bleek het (nog) niet mogelijk om regionaal te gaan werken rond NME of heeft het bestuurlijke besluitvormingsproces grote vertraging opgelopen. Het aantal gewenste formatieplaatsen bleek in veel gevallen niet haalbaar, en de verbreding naar doelgroepen heeft niet of beperkt plaatsgevonden.

De integratie van NME en milieuvoorlichting is in alle gevallen inzet geweest, maar is in de meeste gevallen nog niet gerealiseerd. Ook de koppeling tussen NME en gemeentelijk milieubeleid is nog nauwelijks gerealiseerd. In de provincie Overijssel verloopt intergemeentelijke samenwerking rond milieuvoorlichting eveneens moeizamer dan rond NME, mede door het beleidsgebonden karakter van milieuvoorlichting.

Draagvlak:
Het draagvlak voor NME blijkt in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland nog beperkt te zijn. Bestuurlijk staan zaken als bestuurlijke vernieuwing, gemeentelijke herindeling en de economische draagkracht van een

regio hoog op de agenda. NME heeft een lage of geen prioriteit. Ambtelijk wordt aangegeven dat NME vaag is, te veel tijd kost en te weinig relatie heeft met milieubeleid. Ambtelijke tijd gaat voornamelijk zitten in BUGM-taken. Bovendien is het enthousiasme van de betreffende ambtenaar vaak doorslaggevend of en hoe NME binnen een gemeente wordt opgepakt. De meeste lokale contactambtenaren NME bevinden zich in het stadium van aanspreekpunt en hebben voor verdere uitbouw ondersteuning en begeleiding nodig. Ze vormen potentieel een goede en zelfs onmisbare schakel, die door de beperkingen momenteel echter zeer kwetsbaar is. De situatie in de provincie Overijssel is niet helemaal vergelijkbaar doordat de gemeenten op basis van vrijwilligheid deelnemen aan het netwerk. Redenen voor gemeenten om niet deel te nemen liggen in dezelfde sfeer als in de andere provincies.

Middelen:
In alle vier de provincies worden de activiteiten rond regionalisering van NME/het opzetten van een netwerk rond NME door de betreffende provincies gesubsidieerd. Uit de ervaringen uit de provincies blijkt dat een provinciale subsidie een belangrijk smeermiddel vormt of kan vormen als het gaat om regionale samenwerking op het gebied van NME. Daar waar een provinciale subsidie achterwege blijft, zijn proefprojecten en de aanwezigheid van een lokale of regionale structuur (en daarmee bekendheid met NME) van groot belang voor gemeenten om financieel over de brug te komen.
In de meeste gevallen is de 'kaderplannorm' voor gemeentelijke bijdrage niet gehaald. In een aantal regio's dragen Regio's structureel bij aan een regionaal centrum of een regionale medewerker NME. In een beperkt aantal gevallen worden diensten afgenomen op uur- of contractbasis.

Context:
De BUGM-taken zijn voor veel gemeenten een belangrijke oorzaak voor een lage prioritering van NME. Beschikbare tijd en gelden worden volledig opgesoupeerd door de wettelijk verplichte taken.
Daarnaast drukken; zoals eerder aangegeven, provinciale ontwikkelingen op bestuurlijk gebied hun stempel op de discussie rond NME.

6.3 Conclusies

Ten aanzien van de ontwikkeling van de NME-ondersteuningsstructuur in de vier provincies kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

* de aanwezigheid van een coördinator die zijn aandacht kan richten op regionalisering van NME is van groot belang;

* gezien het vaak grote aantal regio's en de complexiteit van de problematiek, is het van belang in te zetten op regio's, gemeenten en mensen die iets willen of waar iets van de grond kan komen. De tijd is nog niet rijp om in alle regio's tegelijkertijd te komen tot regionale voorzieningen voor NME;

* NME en milieuvoorlichting hebben nog vrijwel nergens hoge prioriteit. De redenen daarvoor zijn voor een deel dezelfde, maar ook treden verschillen tussen provincies op. De uitkomst is echter dezelfde;

* de Regio is van belang als forum om bestuurlijk commitment voor regionale samenwerking rond NME te verkrijgen;

* koppeling van NME en milieuvoorlichting zou plaats dienen te vinden door een duidelijker relatie te leggen met milieubeleid, door binding aan projecten en of doelgroepen;

* om NME en milieuvoorlichting op regionaal niveau te kunnen brengen is regionaal beleid wenselijk;

* bij regionalisering van NME/regionale samenwerking rond NME verdient het aanbeveling zowel vanuit de 'inhoud' als vanuit de 'structuur' te werken. Op deze wijze kan optimaal worden aangesloten bij de dagelijkse, gegroeide praktijk, maar eveneens bij reeds bestaande of gewenste bestuursstructuren.

7. Conclusies en voorwaarden voor regionale ondersteuning NME en milieuvoorlichting

In dit slothoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies van het evaluatie-onderzoek kort samen. De onderzoeksvragen worden nog eens kort beantwoord en daarbij gaan we in op de ervaringen in andere provincies. De eerste twee onderzoeksvragen gaan in op datgene wat in het kader van A-113 tot stand is gebracht in relatie tot de verwachtingen die bij de opzet van het proefproject zijn geformuleerd. De opzet is mede bepalend voor de mate van succes van het proefproject. Daarom gaan we in paragraaf 7.1 eerst in op die opzet. Na de conclusies volgen in 7.6 voorwaarden voor een regionale ondersteuningsstructuur voor NME en milieuvoorlichting.

7.1 Opzet van het proefproject

De kern van het actiepunt A-113 van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) is: *'na te gaan hoe gemeenten kunnen worden ondersteund in hun voorlichtings- en educatietaken'*. Het actiepunt veronderstelt dat gemeenten deze taken oppakken of willen oppakken. De invulling van de ondersteuning wordt in het NMP open gelaten. De initiatiefnemers in Gelderland hebben een invulling gegeven die zich richt op het tot stand brengen van structurele samenwerking tussen gemeenten op het terrein van NME en milieuvoorlichting.
Vrijwel alle denkbare aspecten van de beoogde ondersteuning komen in de produktdoelen en procesdoelen van het proefproject aan de orde. De produktdoelen omvatten zelfs meer: verbreding van NME naar thema's en doelgroepen. Het proefproject bestaat uit vier kernen:

- het verwerven van aandacht van gemeenten voor NME in relatie tot milieubeleid;
- het versterken van milieuvoorlichtings- en educatietaken voor de meeste betrokken gemeenten;
- het tot stand brengen van intergemeentelijke samenwerking op een terrein waarop die samenwerking nog niet bestaat;
- het uitbouwen van de NME-taken mede in relatie tot milieuvoorlichting.

Deze kernen in één proefproject is te ambitieus gebleken. In de loop van het proefproject is men zich op een deel van de opdracht gaan concentreren. Een proefproject voor elk van deze vier was mogelijk geweest. Ook de NME-projecten in andere provincies kenden een ambitieuze start, waarbij twee of meer van de bovengenoemde kernen werden betrokken. Ook daar heeft men zich in tweede instantie gericht op één van de kernen.

De verschillende doelen van het project zijn voorts niet onderling gerelateerd en geprioriteerd. Uit de evaluatie blijkt dat de elementen die in de procesdoelen worden geformuleerd (zoals de positie van NME in relatie tot milieubeleid) vaak van belang zijn voor de realisatie van de produktdoelen.
Er zijn voorwaarden verbonden aan de wijze waarop in regionaal verband kan worden gewerkt aan de opzet van NME en milieuvoorlichting. Er moet zowel aan procedurele (bijvoorbeeld prioritering) als aan inhoudelijke zaken (bijvoorbeeld combineren van NME en milieuvoorlichting) de nodige aandacht worden geschonken (zie 7.6).

7.2 Doelbereiking

Een aantal activiteiten in de beide regio's is nog van te recente datum om reeds finale conclusies te kunnen trekken over de mate van doelbereiking. Toch kunnen we stellen dat de produktdoelen voor NME in de beide regio's grotendeels zijn gerealiseerd. Voor milieuvoorlichting is dit niet het geval.
In de Achterhoek zijn regionale NME-centra opgericht waaraan de betrokken gemeenten financieel en capacitair bijdragen. In de regio Arnhem zijn grotendeels lokaal georiënteerde, bestaande centra zich mede op de gemeenten in de regio gaan oriënteren. De gemeenten oriënteren zich echter slechts in beperkte mate structureel op de centra; het zijn (met uitzondering van de Liemers-gemeenten) nog geen vaste afnemers van de produkten van de centra.
Het is belangrijk geweest dat in regionaal verband over NME is gesproken. Ook in de andere provincies blijkt dat een bestuurlijk platform voor gedachtenwisseling en besluitvorming van grote waarde is voor NME.

Het overleg van contactambtenaren heeft in de loop van het proefproject concreet inhoud gekregen. Door het overleg van contactambtenaren en door contacten tussen de verschillende centra lijkt de coördinatie van de NME-activiteiten in de regio's van de grond gekomen: men is goed op de hoogte van wat er in de regio aan projecten speelt.
De overige produktdoelen (verbreding van activiteiten naar inhoud en naar doelgroepen) zijn in beperkte mate gerealiseerd en zijn mede een gevolg geweest van andere impulsen zoals het landelijke project Invoering NME in het onderwijs (NME-o).
In een aantal gemeenten is de bereidheid tot structurele samenwerking aanwezig. Meer ervaring met de centra zal naar verwachting de bereidheid verder positief beïnvloeden.

Ten aanzien van de gestelde procesdoelen heeft het proefproject er toe bijgedragen dat NME in vrijwel alle gemeenten op de ambtelijke of bestuurlijke agenda is gekomen.

In het proefproject was er in beperkte mate samenwerking met het particulier initiatief. Voor de maatschappelijke groeperingen was geen duidelijke rol weggelegd en zij namen dan ook een afwachtende houding aan. Hierin kan verandering worden gebracht door initiatieven als de onderzoeken van bezoekerscentrum De Watermolen naar netwerkvorming onder maatschappelijke groepen en van de subregio Doetinchem naar de interesse voor NME onder maatschappelijke groepen.

Dankzij het proefproject heeft de politiek in regionaal verband over NME gesproken. Politiek-bestuurlijke aandacht en een politiek-bestuurlijk draagvlak zijn belangrijke voorwaarden voor de ondersteuning van NME. Ook elders blijkt dat naarmate er meer politiek-bestuurlijke aandacht en draagvlak zijn de opbouw van NME succesvoller verloopt.

7.3 Succesfactoren

Het proefproject kende een aantal factoren dat heeft bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen.
Ten eerste het proefproject als *externe impuls.* Door het proefproject was capaciteit beschikbaar om NME op de agenda te krijgen en tot besluitvorming te komen. Het proefproject kende een projecttrekker die in de gelegenheid was de betrokken ambtenaren en bestuurders aan te spreken en die op zijn/haar beurt kon worden aangesproken op de ontwikkelingen rond NME.
Ten tweede is het van belang geweest dat is aangesloten *bij bestaande initiatieven* en de schaal waarop die initiatieven zich afspeelden, en dat van daaruit is gepoogd NME naar een regionaal niveau te tillen. In aanvuling daarop is net als in andere provincies de *timing* van de NME-activiteiten belangrijk geweest. Daar waar in de gemeenten de tijd rijp leek voor NME kon de ondersteuning succesvol van de grond komen.
Ten derde is het van belang geweest dat NME niet langer in algemeenheden en abstracties bleef steken. Concrete NME-projecten hebben NME voor ambtenaren en bestuurders inhoud en betekenis gegeven.
Ten vierde hebben provinciale *subsidies,* de financiële bijdragen van de rijksoverheid aan A-113 en het landelijke project Invoering NME-o mede bijgedragen aan de NME-ontwikkelingen in de regio's. Ook elders hebben subsidies als smeermiddel gefungeerd.
Tenslotte is men er in geslaagd om NME *expliciet aan de regionale schaal te koppelen* en niet enkel te binden aan de dienstverlenende gemeente(n). Zowel de besluitvorming als de uitvoering zijn regionaal.

Van deze succesfactoren kunnen inhoudelijke, politiek-bestuurlijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden worden afgeleid (zie 7.6).

7.4 Faalfactoren

Er zijn factoren die de ontwikkeling van een NME-ondersteuningsstructuur in de weg staan. Ten eerste is de ontwikkeling van NME negatief beïnvloed door *de werkdruk* in het gemeentelijk apparaat (bestuurlijk zowel als ambtelijk) met name als gevolg van de uitvoering van de zogenaamde BUGM-taken.
Ten tweede was er een *beperkt bestuurlijk draagvlak*. In de meeste gemeenten bestond nog geen uitgewerkte visie over NME en milieubeleid. In het algemeen blijkt NME in Nederland laag op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten te staan en de ondersteuningsstructuur moeizaam van de grond te komen.
Een derde factor is de keerzijde van een succesfactor: *subsidiëring van NME-activiteiten*. Wanneer subsidiëring er toe leidt dat gemeenten niet over bijdragen hoeven te besluiten of centra gemeenten niet nodig hebben voor de realisering van projecten, bestaat het gevaar dat NME te ver van gemeenten komt af te staan. Daarnaast bestaat het gevaar dat een grote overgang van de ene bekostigingsvorm naar de andere bekostigingsvorm de NME-activiteiten direct bedreigt en kan leiden tot het wegvallen van die activiteiten.

Uit deze faalfactoren komen politiek-bestuurlijke en financiële voorwaarden en voorwaarden in de projectomgeving naar voren (zie 7.6).

7.5 Milieuvoorlichting

Het proefproject A-113 is er niet in geslaagd de doelstellingen voor milieuvoorlichting te realiseren. In de regio Achterhoek heeft het portefeuillehoudersoverleg de opzet van een ondersteuningsstructuur voor milieuvoorlichting uitgesteld en in de regio Arnhem is de milieuvoorlichting in het kader van het kennismakingsproject niet van de grond gekomen.
De belangrijkste oorzaak is het ontbreken van een draagvlak voor intergemeentelijke samenwerking op het terrein van milieuvoorlichting. Vakinhoudelijk kunnen milieuvoorlichting en NME in elkaars verlengde (of zelfs overlappend) worden gezien, beleidsmatig wordt hier door ambtenaren en bestuurders anders tegen aan gekeken. Onderscheidingen als doelgroepgerichte milieuvoorlichting (nauw verwant aan educatie) en beleidsgebonden voorlichting kunnen theoretisch wel worden gemaakt, maar worden in de praktijk nog niet herkend en erkend.
Daarnaast is milieuvoorlichting meer dan NME gekoppeld aan milieubeleid. Ook intergemeentelijke milieubeleidsvorming komt moeizaam van de grond in Nederland.

Andere oorzaken voor een moeizame ontwikkeling van de ondersteuning van de gemeentelijke milieuvoorlichting zijn vergelijkbaar met die welke in

paragraaf 7.4 naar voren zijn gebracht. Daar komt bij dat, anders dan bij NME het geval is, op het terrein van milieuvoorlichting nog nauwelijks regionale, provinciale en nationale netwerken van vakgenoten zijn ontstaan. Dat beperkt de mate waarin in Nederland van gedachten wordt gewisseld over milieuvoorlichting en de positie van milieuvoorlichting in het milieubeleid (en in relatie tot NME), door degenen die er in de dagelijkse praktijk mee moeten werken.

7.6 Voorwaarden voor ondersteuning van NME en milieuvoorlichting

Door ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met het opzetten van NME-ondersteuningsstructuren voor gemeenten is steeds meer inzicht ontstaan in de voorwaarden voor een goede ondersteuningsstructuur. In een evaluatie van het Steunpuntenbeleid in Zuid-Holland en in een studie naar de rol van Milieu Educatieve Centra in het lokaal en regionaal milieubeleid worden voorwaarden genoemd voor bevordering van NME en verbetering van de NME-ondersteuningsstructuur. De ervaringen van elders sluiten aan bij de ervaringen in het proefproject A-113. Wij onderscheiden de volgende categorieën randvoorwaarden:

a. politiek-bestuurlijke voorwaarden
b. inhoudelijke voorwaarden
c. organisatorische voorwaarden
d. procedurele voorwaarden
e. financiële voorwaarden
f. voorwaarden in de omgeving.

7.6.1 Politiek-bestuurlijke voorwaarden

De politiek-bestuurlijke voorwaarden hebben betrekking op het verwerven van bestuurlijk draagvlak, het gebruik maken van bestaande bestuurlijke gremia en het uitlokken van politiek-bestuurlijke besluitvorming over NME.

Bestuurlijk draagvlak creëren
Om financiële middelen voor NME te verwerven is het noodzakelijk bestuurlijk draagvlak verkrijgen. In de praktijk blijkt dat draagvlak bij één of meer bestuurders 'toevallig' aanwezig te zijn. Vaker moet het nog worden verworven. Daarvoor bestaan verschillende wegen. Te denken valt aan het direct betrekken van bestuurlijk verantwoordelijke personen bij een NME-project, het tastbaar en zichtbaar maken van de positieve aspecten van NME, het aanbieden van goede produkten tegen lage kosten enzovoorts.

Aansluiten bij schaal van bestuurlijk forum
Als de schaal van een ondersteuningsstructuur aansluit bij de reikwijdte van een bestaand politiek-bestuurlijk forum, bevordert dat het verkrijgen van politieke steun en positieve besluiten over NME. Dat betekent dat moet worden aangesloten bij de schaal van de gemeente, WGR-regio of eventueel provincie of rijk. Het opereren op andere schaalniveaus compliceert de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Verschillende besturen moeten dan over een ondersteuningsstructuur besluiten (bijv. twee of meer gemeenteraden, twee of meer regio's etc.) en de besluiten moeten op elkaar worden afgestemd. Ook kan aansluiting bij een andere schaal dan dat van een bestaand politiek-bestuurlijk forum er toe leiden dat bijvoorbeeld een portefeuillehoudersoverleg moet beslissen over iets wat slechts enkele portefeuillehouders aangaat.
Indien bij het opzetten van een NME-ondersteuningsstructuur niet bij de bestuurlijke schaal wordt aangesloten, bestaat de kans dat NME niet of gebrekkig op de politiek-bestuurlijke agenda komt.

Besluitvorming uitlokken
Het gemeentelijk of regionaal politiek-bestuurlijk draagvlak komt tot uiting via besluitvorming over NME. Besluiten geven NME-functionarissen de ruimte om te opereren; zij kunnen bij hun werk naar de besluiten verwijzen. Besluitvorming maakt de politieke sturing van NME-projecten zichtbaar. Bovendien gaan besluiten vaak over financiële middelen.
Het is daarom van belang om NME regelmatig op de agenda van de verschillende bestuurlijke fora (colleges, raden, portefeuillehoudersoverleg etc.) te krijgen. Men krijgt dan telkens een herbevestiging van het draagvlak voor NME.
Het is belangrijk dat de beraadslaging over NME concreet is. Directe aanleiding voor beraadslaging vormt het beschikbaar stellen van middelen door de gemeenteraden. Het is daarom gewenst dat school- en groepoverstijgende NME-projecten niet buiten gemeenten om plaatsvinden. Gemeenten moeten om (substantiële of symbolische) bijdragen worden gevraagd. In de aanvragen moet worden aangegeven welk belang de projecten voor de gemeente en het gemeentelijk milieubeleid hebben.

7.6.2 Inhoudelijke voorwaarden

Inhoudelijke voorwaarden hebben betrekking op de duidelijkheid over wat NME concreet is en betekent, de relatie tussen NME en milieubeleid, de vraag naar NME en de goede kwaliteit van NME.

Duidelijkheid
Natuur- en milieu-educatie is voor veel ambtenaren en bestuurders een relatief onbekend fenomeen. Van oudsher stamt het van de schoolbiologie en

voor velen zit NME nog steeds in die hoek. De relatie met het alledaagse gemeentelijk beleid wordt niet snel gelegd. In beleidsplannen van hogere overheden en nota's van instellingen wordt die relatie op een relatief hoog abstractieniveau aangegeven.
Concrete handreikingen en voorbeelden van NME en milieubeleid bieden mogelijk soelaas. Voor gemeenten in Zuid-Holland is een handreiking gemaakt (Consulentschap NME Zuid-Holland, 1994a). Eind 1994 zal in het kader van het landelijke project Invoering NME-O een praktijkboek "Gemeente, milieu en onderwijs" verschijnen (BUREAU SME, 1994).

In de regio Arnhem hebben kennismakingsprojecten NME een concreet gezicht gegeven. Ze hebben tevens bijgedragen aan concrete invulling van het overleg van contactambtenaren. Vrijwel alle betrokkenen onderkennen deze positieve waarde van de kennismakingsprojecten.
Concrete projecten vormen ook aanleiding om met direct betrokken ambtenaren, maar ook met andere betrokkenen een goede discussie te voeren over wat NME is en voor de gemeenten kan betekenen. Naast discussie over inhoud gaat het daarbij vooral om discussie over positionering van NME.

Er is nog een andere duidelijkheid nodig. Voor gemeenten moet duidelijk zijn welke verplichtingen zij aangaan als zij meewerken aan een ondersteuningsstructuur. Het gaat daarbij zowel om verplichtingen voor henzelf (jaarlijks terugkerende financiële lasten, inzet van capaciteit etc.) als om verplichtingen voor hun onderwijsinstellingen (verplichting tot afname NME-aanbod, gedwongen winkelnering). In de discussie over sturing van het onderwijs wordt in toenemende mate gepleit voor sturing op afstand. Het aangaan van verplichtingen voor scholen past daar niet bij. Ook is het vaak moeilijk verplichtingen aan te gaan voor lokale of regionale groeperingen. Veel van deze groeperingen streven naar autonomie ten opzichte van de gemeentelijke overheid om het beleid van die overheid kritisch te kunnen volgen.
Als voor gemeenten onvoldoende duidelijkheid bestaat, kunnen zij aarzelen om structureel aan NME-voorzieningen mee te werken. Gemeenten zullen zich dan veel meer ad hoc op projecten oriënteren en hun deelname daaraan telkens opnieuw aan de orde stellen. De NME-centra zullen daarom veel tijd en energie moeten steken in het duidelijk maken van de reikwijdte van hun aanbod.

NME en milieubeleid
Gemeenten die in milieubeleidsplannen of werkprogramma's NME een plaats geven, verlenen doorgaans ook van harte een financiële bijdrage aan de NME-ondersteuningsstructuur. Veel gemeenten echter bewijzen NME vooral lippendienst en stellen enkel gelden beschikbaar voor een centrum. Zelden wordt in de NME-paragraaf van een plan een relatie gelegd met een beleidsinhoudelijke

paragraaf van een plan (zie ook: Stichting Milieu Educatie, 1994). Men beperkt zich ertoe het belang van NME te onderstrepen en middelen en/of capaciteit ter beschikking te stellen.
Gemeenten zouden in beleidsparagrafen over bouwen en wonen, groenbeheer, afvalbeheer en energiebeheer direct moeten aangeven hoe zij NME daarbij willen inzetten. Of andersom, zij zouden in de paragraaf over NME moeten teruggrijpen naar de activiteiten in het kader van de genoemde onderwerpen.
De eerder genoemde handreikingen en het praktijkboek, alsook het nieuwe Kaderplan van Aanpak NMP-2 voor gemeenten, kunnen hierbij de gemeenten van dienst zijn. Ook kunnen concrete kennismakingsprojecten hierop worden geënt, zoals dat in feite met het afvalproject in de regio Arnhem is gebeurd.

Vraag creëren
Vraag creëert aanbod. Veel onderwijsvragen van scholen en maatschappelijke groeperingen richten zich tot de gemeenten voor ondersteuning. In het proefproject A-113 is gebleken dat de vraag van scholen de gemeente over de streep kan trekken om mee te doen bij de opbouw van een ondersteuningsstructuur (zie ook: Consulentschap NME Zuid-Holland, 1994a). Het is van belang na te gaan of scholen en maatschappelijke groeperingen hun NME-vraag formuleren en in welke richting zij dat doen. Zij kunnen daarbij worden ondersteund vanuit bijvoorbeeld het Consulentschap NME.

Kwaliteit van het produkt
NME-centra zullen alert moeten zijn op de kwaliteit van hun produkt. Daarbij moeten zij letten op de vragen en wensen van zowel de afnemers als de gemeenten. Een centrum zal met de betrokken gemeenten voeling moeten houden over zijn produkten. Een goed produkt dat tevens aansluit op de vraag naar NME, creëert zijn eigen draagvlak bij gemeenten, scholen en groeperingen en draagt bij aan de continuïteit van de vraag en uiteindelijk tot de continuïteit van het centrum.

7.6.3 Organisatorische voorwaarden

Tot de organisatorische randvoorwaarden rekenen wij de aanwezigheid van een externe stimulus in de vorm van een externe actor, aansluiting bij de schaal van de initiatieven, het omgaan met afhankelijkheden bij regionale samenwerking op het terrein van NME en het creëren en onderhouden van netwerken van contactambtenaren.

Externe actor
In het proefproject A-113 is een coördinator aangesteld die in principe niet gebonden was aan een van de NME-actoren in de beide regio's. Een externe

'trekker' bij de opzet van een ondersteuningsstructuur heeft een aantal voordelen.
Ten eerste het tijdsaspect. Het opzetten van een regionale structuur kost veel tijd en energie. Beide zijn bij de gemeentelijke of regionale organisaties veelal niet extra vrij te maken.
Ten tweede zijn veel oorspronkelijke initiatieven aan een gemeente gebonden. Het kost tijd en energie om deze te regionaliseren. Bovendien leent niet elke regio of subregio zich qua cultuur en historie voor verbreiding van een gemeentelijk initiatief. In veel gevallen waarbij een grote gemeente het initiatief heeft, ontstaat wat wel wordt genoemd 'het grote broer-effect': kleinere gemeenten vrezen door de grotere (centrum-)gemeente onder de voet te worden gelopen en te weinig inbreng te hebben. Van een relatief neutrale persoon als bijvoorbeeld de coördinator A-113 is geweest, wordt door de betrokken gemeenten meer geaccepteerd. Weerstand en koudwatervrees kunnen door een externe actor worden weggenomen.
Ten derde is de regionalisering van oorspronkelijk particuliere initiatieven naar verwachting ongericht. Veel burgers hebben weinig notie van bestaande samenwerkingsstructuren en zullen hun activiteiten daar ook niet op richten. Een centrale trekker kan die initiatieven bundelen en richten op de bestaande bestuurlijke organisatie.
Ten vierde is in situaties waar geen specifieke gemeentelijke of particuliere initiatieven zijn, NME voor de betrokken bestuurders en ambtenaren niet in beeld. Een externe actor kan in een regio gaan fungeren als aanspreekpunt voor NME, als aanjager in de regio, als de deskundige waar informatie te halen is. Ook hij of zij is afhankelijk van het stadium waarin het milieubeleid van een gemeente verkeert. Toch kan hij activiteiten ontplooien om gemeenten over de streep te trekken.

Voorbeelden van een externe actor zijn:

a. apart benoemde tijdelijke coördinator (à la de coördinator A-113);
b. de provinciaal consulent NME; de gemeentelijke perceptie van de provinciaal consulent NME als particuliere instantie is hierbij van belang;
c. contactambtenaar van een gemeente of een NME-centrum die er tijdelijk voor wordt vrijgesteld (afhankelijk van de cultuur en samenwerkingshistorie in de regio);
d. geheel of gedeeltelijk tijdelijk vrijgestelde regionale of provinciale ambtenaar die faciliterend optreedt; hij of zij treedt nadrukkelijk niet op als ambtelijk vertegenwoordiger van de regio of provincie, maar als facilitator; er wordt niet alleen puur capaciteit geleverd waarover gemeenten onvoldoende beschikken, maar ook een persoon die de wegen binnen het provinciaal apparaat kent en naar andere overheden en particuliere organisatie entree heeft.

Er is ook een nadeel verbonden aan een externe actor. Draagvlak voor het opzetten van een ondersteuningsstructuur wordt niet vanuit één of meer deelnemers opgebouwd. Het gevaar bestaat dat een structuur de betrokken gemeenten in eerste instantie dreigt te worden opgelegd. Dit kan leiden tot weerstand. Het verschijnsel heeft zich voorgedaan in de regio Achterhoek waar bij de meeste gemeenten geen draagvlak leek te bestaan voor de regionalisering van milieuvoorlichting en voorlichting toch in het plan van aanpak werd opgenomen. Uiteindelijk werd het voorstel in het portefeuillehoudersoverleg aangehouden.

Schaal van de initiatieven
In de beide onderzochte regio's is aangesloten bij de schaal van de initiatieven. Dat is effectief gebleken. Dat komt duidelijk tot uiting in de subregio Zevenaar en ook in de Achterhoekse subregio's waar is aangesloten bij de initiatieven in Winterswijk en Doetinchem. In de Achterhoek is niet gekozen voor één centrum en ook niet voor meer dan de twee waarvoor reeds initiatieven bestonden. Aansluiting geeft een begin van draagvlak en garandeert dat de beoogde structuur vanaf het begin een aantal supporters heeft. Niet aansluiten bij die schaal leidt naar verwachting tot weerstand bij de oorspronkelijke initiatiefnemers; de potentiële supporters worden tegenstanders.

Afhankelijkheid wegnemen
Regionale samenwerking kenmerkt zich door afhankelijkheid tussen gemeenten. Effectieve samenwerking impliceert het goed omgaan met die afhankelijkheid. Het eerder genoemde 'grote broer-effect' ontstaat wanneer gemeenten het gevoel krijgen zeer afhankelijk te zijn van een grotere centrumgemeente. Men ervaart dat die gemeente kan doen en laten wat zij wil zonder rekening te houden met de behoeften van de andere gemeenten. Dat effect wordt zichtbaar wanneer gemeenten het idee krijgen dat zij slechts kunnen aanschuiven bij de NME-voorziening die er in een bepaalde (grotere) gemeente is.
In de regio Achterhoek is men er, althans in aanzet, in geslaagd hieraan tegemoet te komen door het regionale karakter van de NME-voorziening zichtbaar te maken. Naast de voorziening in de gemeenten Doetinchem en Winterswijk werkt men aan lokale steunpunten. Daardoor zijn de scholen uit de omliggende gemeenten niet enkel op het centrum in de centrum-gemeente aangewezen, maar kunnen zij gebruik maken van de NME-voorziening ter plekke.

Netwerken bouwen
Op het terrein van NME bestaan reeds sinds enige tijd netwerken van hoofden van NME-centra en recent ook netwerken van NME-contactambtenaren. Netwerken van milieuvoorlichters zijn beperkt voorhanden. Via deze netwerken worden kennis en ervaring uitgewisseld. Door onderlinge contacten kan

men steeds scherper beeld krijgen van de positie en functie van de contactambtenaar. Via netwerken kan aan de professionalisering van de NME-medewerkers worden gewerkt. Datzelfde kan gebeuren voor milieuvoorlichters. Deze medewerkers oriënteren zich veelal primair binnen het gemeentelijk apparaat en dan òf op milieu òf op de gemeentelijke voorlichting, die vaak gericht is op enkel bekendmaking van en toelichting op beleid. Via onderlinge contacten kunnen milieuvoorlichters werken aan de concretisering van milieuvoorlichting als beleidsinstrument.

7.6.4 Procedurele voorwaarden

Bij de opzet van een ondersteuningsstructuur kunnen niet alle doelen in één keer worden gezet. Men moet stapsgewijs aan de structuur bouwen. Het is daarbij van belang dat prioriteiten worden gesteld.

Initiatiefnemers voor de ontwikkeling van een NME-ondersteuningsstructuur voor gemeenten moeten, voortbouwend op de ervaringen van het proefproject in Gelderland en ervaringen elders, nagaan welke aspecten aan de ondersteuning zijn te onderscheiden en voor welke daarvan zij nader advies moeten inwinnen.
Wij bevelen aan milieuvoorlichting en NME als twee aparte onderwerpen te beschouwen die op verschillende manieren en via verschillende wegen moeten worden opgebouwd. In tweede instantie kan worden nagegaan of en hoe de NME-taak en bepaalde vormen van milieuvoorlichting in samenhang verder kunnen worden ontwikkeld.

Initiatiefnemers moeten vooraf prioriteiten stellen om te voorkomen dat in de loop van het proces impliciet of expliciet keuzen worden gemaakt en pas in de uitwerking prioriteiten worden gesteld. De prioriteiten dienen te zijn afgestemd op:

- het aansluiten op de bestaande NME-infrastructuur;
- de voorwaardelijkheid van stappen: vaak is een bepaalde stap pas mogelijk als een andere stap eerst wordt gezet;
- aanwezige capaciteit en middelen;
- de fase waarin het milieubeleid van de gemeenten zich bevinden.

7.6.5 Financiële voorwaarden

In diverse nationale en provinciale milieubeleidsnota's wordt het belang van NME onderschreven. Zij leidt tot bewustwording bij burgers van effecten van gedrag op natuur en milieu en van de waarde van een goede natuur- en milieukwaliteit. Daarmee wordt zij tevens als een belangrijk beleidsinstrument van overheden beschouwd. Zowel voor burgers als voor overheden is NME

daarom op te vatten als een 'merit good', een goed waarvan het belang door burgers en overheden kan worden onderschat of de prijs te hoog is en waarnaar bij hen geen of onvoldoende vraag zal ontstaan.[3] Om er voor te zorgen dat NME toch wordt aangeboden is subsidiëring ervan onontbeerlijk. Er zijn verschillende vormen van subsidie:

- permanente subsidie van de gehele ondersteuningsstructuur, inclusief projecten;
- startsubsidies voor de opzet van de ondersteuningsstructuur;
- projectsubsidies.

De subsidies en bijdragen kunnen volledig kostendekkend zijn of zich beperken tot een kleine tegemoetkoming in de gemaakte kosten. Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat een subsidie enerzijds nodig is op een ondersteuningsstructuur van de grond te krijgen en dat anderzijds subsidie er toe kan leiden dat de gemeenten niet zelf structureel in de bekostiging van de NME ondersteuningsstructuur voorzien.

Startsubsidie
Startsubsidies zijn nodig om voorzieningen van de grond te krijgen en centra op te zetten. De startsubsidies overbruggen een periode waarin NME wel geld kost maar de baten nog niet zichtbaar zijn. Het is van belang de hoogte van de startsubsidies te laten aansluiten bij de hoogte van de verwachte structurele subsidiëring door gemeenten en andere betrokkenen. Dit om te voorkomen dat centra qua personele capaciteit zodanig ruim worden opgezet dat binnen korte tijd een centrum in formatie terug zal moeten. Dat betekent dat de subsidiërende overheid (provincie of rijk) zich zal moeten oriënteren op de structurele bijdragen die van gemeenten kunnen worden verwacht.
Een subsidie dient bijdragen van gemeenten niet overbodig te maken. Voorkomen moet worden dat gemeenten, scholen of centra als 'free rider' kunnen opereren (dat wil zeggen gaan meeliften met een project zonder er een bijdrage aan te leveren). Daarnaast moet worden voorkomen dat de periode waarvoor een subsidie geldt een uitzonderlijke periode is, waarin dingen kunnen worden gerealiseerd die anders onmogelijk zijn, tenzij als deze periode als overbrugging is bedoeld.
Het is beter dat een provincie of het rijk een subsidie verstrekt die in een aantal jaren wordt afgebouwd dan dat zij/het een relatief hoog bedrag in één keer ter beschikking stelt. Op deze wijze kan de provinciale of rijksbijdrage in een aantal jaren worden vervangen door de gemeentelijke bijdragen.

[3] Onderwijs, deelname aan sociale verzekeringen en dergelijke worden ook als 'merit goods' opgevat. De overheid legt de burger de verplichting tot gebruik op, of biedt het betreffende goed of dienst tegen gereduceerde prijs aan (toneelvoorstellingen bijvoorbeeld).

Projectsubsidies
Vrijwel alle provincies in Nederland verstrekken projectsubsidies voor NME-projecten. Veel projecten kennen ontwikkelingskosten en zullen voor gemeenten en de eindafnemers (scholen, maatschappelijke groeperingen) relatief duur blijven. Projectsubsidies dragen er toe bij dat NME-projecten door scholen en groepen worden gekozen en de uiteindelijke doelen van NME worden bereikt.

Permanente subsidiëring van de ondersteuningsstructuur
De permanente subsidiëring van de NME-ondersteuningsstructuur vindt op verschillende niveaus plaats. De provincies dragen bij aan de IVN-consulentschappen. Het rijk subsidieert de kosten van landelijke voorzieningen, waardoor regionale initiatieven kunnen worden ondersteund en de betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld kennis en ervaringen uit te wisselen.
Voor het tot stand brengen van een structurele bijdrage van de gemeenten lijkt het noodzakelijk NME binnen het milieubeleid een hogere status te geven dan thans het geval is. In het eerste Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten maakte NME geen onderdeel uit van het basispakket van milieutaken. In de praktijk blijkt dat gemeenten zich in sterke mate op dat basispakket oriënteren (zie ook Consulentschap NME Zuid-Holland, 1994a). Indien NME tot het basispakket zou gaan behoren kan dit er toe leiden dat gemeenten structurele voorzieningen voor NME gaan treffen in de begrotingen.
De nieuwe bekostigingsregeling van het ministerie van VROM, de Vervolgbijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (VOGM) biedt mogelijkheden doordat in het keuzepakket van de regeling waaruit gemeenten een aantal taken moeten kiezen, milieuvoorlichting en lokaal beleid in het kader van Agenda 21 staan opgenomen. Al degenen die werkzaam zijn binnen NME zouden gemeentelijke bestuurders moeten stimuleren om milieuvoorlichting en lokale Agenda 21 te kiezen voor de VOGM-periode, die tot en met 1997 loopt.
In het tweede Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten zouden voorlichting en NME meer gewicht moeten krijgen dan in het eerste.

7.6.6 Voorwaarden in de omgeving

Natuur en milieu-educatie heeft te maken met bestaande beleidsontwikkelingen en de organisatorische context.

Ontwikkelingen
In het milieubeleid hebben de zogenaamde BUGM- en FUN-operaties invloed gehad op de gang van zaken in het proefproject A-113. De politieke aandacht, de beschikbare ambtelijke capaciteit en de beschikbare middelen zijn voor NME beperkt geweest in een tijd dat deze schaarse goederen moesten worden ingezet om de uitvoering van milieuregelgeving op adequaat niveau te

krijgen. Naast de BUGM- en FUN-taken hebben veel gemeenten zich bovendien de laatste jaren ingespannen om een meer milieugericht afvalbeleid te voeren. Veel gemeenten zijn pas de afgelopen vier à vijf jaar een eigen milieubeleid gaan voeren. In een dergelijke situatie is het niet verwonderlijk dat de toegevoegde waarde van NME niet voor alle betrokkenen evident was. Natuur- en milieu-educatie werd door vele ambtenaren en bestuurders wel als wenselijk gezien, maar ook wel als luxe beschouwd.
Voor veel gemeenten kwam de deelname aan een NME-ondersteuningsstructuur te vroeg. Het blijkt dat gemeenten de uitvoering van milieuregelgeving redelijk op orde moeten hebben, willen zij hun aandacht op andere zaken kunnen richten. Daarnaast is het noodzakelijk dat gemeenten een eigen milieubeleid hebben ontwikkeld, waaraan zij NME kunnen koppelen. De **timing** van de opzet van een NME-structuur is van belang.

Daarnaast zijn er landelijk en provinciaal ontwikkelingen op het terrein van NME. Er is een landelijk project voor invoering van NME in het onderwijs waarin zeven ministeries deelnemen en het ministerie van LNV heeft een ontwerp Kaderplan NME aan de Tweede Kamer gestuurd. Voorts zijn in enkele provincies de afgelopen jaren de IVN consulentschappen uitgebreid en verder geprofessionaliseerd. Al deze ontwikkelingen kunnen er toe bijdragen dat NME meer en meer wordt geconcretiseerd en dat van de kant van onderwijsinstellingen en maatschappelijke groeperingen expliciete vraag naar NME ontstaat.
Een belangrijke voorwaarde is dus dat de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaren op het terrein van NME worden voortgezet.

De verschillende overheden kunnen ieder een eigen rol spelen. De rijksoverheid kan zich met name richten op het opzetten en/of in stand houden van landelijke organisaties en landelijke netwerken op het terrein van NME en milieuvoorlichting. Tevens kan zij produktontwikkeling op het terrein van NME stimuleren, waarbij met name aandacht wordt besteed aan produkten die een inbedding van NME in het milieubeleid van provincies en gemeenten bevorderen. Het interdepartementale project voor de invoering van NME in het onderwijs en de uitvoering van het Kaderplan NME kunnen een belangrijke rol vervullen.
De provincie moet zich primair richten op het bieden van faciliteiten. Dat kan door enerzijds een rol te spelen bij het stimuleren van milieuregio's om NME als taak op te pakken en desgewenst startsubsidies te verlenen en anderzijds te bevorderen dat NME-projecten van uiteenlopende aard kunnen worden aangeboden aan scholen en maatschappelijke organisaties dankzij projectsubsidies. Tevens ligt het op de weg van de provincie om een goed beeld te krijgen van de overheidsinstellingen en particuliere organisaties die een rol kunnen spelen bij de invulling van NME op regionaal niveau.

Organisatie
Organisatorische voorwaarden betreffen:

- de relatie met het WGR-samenwerkingsverband op het terrein van het milieu;
- de relatie met de onderwijsondersteuningsstructuur;
- relatie met maatschappelijke groeperingen.

Milieusamenwerking
De wijze waarop in Nederland milieusamenwerking wordt vormgegeven verschilt van regio tot regio. Er zijn enkele milieudiensten met taken op het terrein van beleidsontwikkeling en uitvoering. Er zijn ook samenwerkingsverbanden waar een deel van de uitvoering van de milieuregelgeving in samenwerking wordt verzorgd. De relatie tussen vergunningverlening en NME is in Nederland nauwelijks aanwezig. Daar op voortbouwend kan worden verondersteld dat de relatie tussen milieusamenwerkingsverbanden die zich beperken tot uitvoering van (een deel van) de milieuregelgeving en de NME ondersteuningsstructuur een zeer beperkte kan zijn en ook behoeft te zijn. Naarmate de milieusamenwerking verder gaat en men ook gezamenlijk tot ontwikkeling van milieubeleid komt, krijgt het NME in regionaal verband een inbedding in het milieubeleid.
Als voorwaarde voor NME gekoppeld aan milieusamenwerking kan dan ook worden gesteld dat deze samenwerking zich mede moet richten op beleidsontwikkeling. In andere gevallen is het aan te bevelen wel aan te sluiten bij de schaal van de WGR-regio (in verband met bestuurlijke beslissingen).

Onderwijsondersteuningsstructuur
Voor NME voor (basis)scholen hebben onderwijsbegeleidingsdiensten goede ingangen bij scholen en beschikken zij over didactische deskundigheid waarvan gebruik kan worden gemaakt. Bij de opzet van NME-ondersteuning dient men zich te oriënteren op de organisatie van de onderwijsondersteuning en op de wijze waarop daarbij aansluiting kan worden gezocht. De NME-organisatie dient een goede gesprekspartner te zijn voor de onderwijsbegeleidingsdienst. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan periodiek overleg. Voorkomen moet worden dat een onderwijsbegeleidingsdienst met meer dan twee of drie NME-centra moet overleggen. In geval van meer dan één centrum per dienst verdient het aanbeveling een onderwijsbegeleidingsdienst gezamenlijk te benaderen.

Maatschappelijke groeperingen
Richting maatschappelijke groeperingen worden NME-centra geconfronteerd met het feit dat de organisatie, de organisatiegraad en de doelstellingen van die groeperingen sterk verschilt. Het werken met die groepen is een andere 'discipline' dan werken voor en met scholen. Het aanbod moet veel meer mèt

dan voor de groeperingen worden ontwikkeld. Het werken voor groeperingen vereist vooraf een oriëntatie op de groepen, hun organisatiegraad, doelstellingen, behoeften enzovoorts. Veel groeperingen identificeren zich maar met een beperkt deel van de NME-onderwerpen. Bij de inrichting van de regionale NME-organisatie en bij het opzetten van het werk dient met deze verschillen rekening te worden gehouden. In een NME-organisatie van enige omvang kan het werken voor groeperingen organisatorisch of in elk geval via personele bezetting worden gescheiden van werken voor onderwijsinstellingen.

7.6.7 Milieuvoorlichting

Voor het opzetten van een ondersteuningsstructuur voor gemeenten voor milieuvoorlichting is het van belang dat initiatiefnemers aansluiten bij de bestaande infrastructuur. Een belangrijke vraag is of er in een regio één of meer gemeenten zijn met een eigen omvangrijk milieuvoorlichtingsapparaat dat in staat is produkten te leveren die ook door andere gemeenten kunnen worden gebruikt.
Is een dergelijk voorlichtingsapparaat aanwezig, dan kan dat worden gebruikt als leverancier van materiaal en eventueel (op uitleenbasis) professionele ondersteuning. Is zo'n apparaat niet aanwezig dan kan worden aangesloten bij de opzet van de regionale milieusamenwerking, de NME-ondersteuningsstructuur, of kunnen gemeenten zelf externe expertise inhuren. Die keuze wordt onder meer bepaald doordat sprake is van beleidsgebonden voorlichting òf doelgroepgerichte voorlichting. In het eerste geval is het gewenst dat de gemeente de voorlichting zoveel mogelijk zelf oppakt en zich eventueel laat ondersteunen. In het tweede geval is regionalisering een goede mogelijkheid.
Belangrijk is ook dat in de gemeenten en tussen de direct betrokken medewerkers van de gemeenten (milieuvoorlichters en contactambtenaren NME) discussie op gang komt over de relatie tussen NME en milieuvoorlichting. Deze discussie dient bij voorkeur te worden gevoerd aan de hand van concrete projecten en concrete ervaringen in gemeenten. Het verdient daarom aanbeveling om in regionaal verband, mogelijk geïnitieerd door het ministerie van VROM, een kennismakingsproject te ontwikkelen waar een zichtbare koppeling is gelegd tussen NME en milieuvoorlichting.

Literatuur

H.J. Blommestein e.a. (red.), Handboek beleidsevaluatie, Alphen aan den Rijn 1984

T. Bom en S. Borgers, Milieucommunicatie met beleid: Een onderzoek naar de inzet van het beleidsinstrument milieucommunicatie in samenwerkingsverbanden, Deventer 1992

B. Brugmans, Evaluatie van het afvalproject regio Arnhem: Een kennismakingsproject in het kader van project A-113: Natuur- en milieu-educatie in de regio, Wageningen 1994

Bureau SME, Plan van aanpak inbedding NME-o in milieubeleid, Nijmegen 1993

Consulentschap NME Zuid-Holland, Natuur- en milieu-educatie in Zuid-Holland: De evaluatie van het project Steunpuntenbeleid, Rotterdam, 1994

Consulentschap NME Zuid-Holland, Natuur- en milieucommunicatie in de gemeente, Rotterdam, 1994

M. Honigh, Doeltreffend Beleid, Enschede, 1986.

Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten, 's-Gravenhage 1991

Nationaal Milieubeleidsplan, 's-Gravenhage 1989

H.P. Potman, Acceptatie van beleid, Zeist 1989.

Provincie Gelderland, Natuur- en milieu-educatie: het beleid voor de jaren 1991-1994, Arnhem, 1991

Plan A-113 voor de regio Arnhem, 1992

Plan A-113 voor de regio Achterhoek, 1992

SPM, Inventariserend onderzoek naar intergemeentelijke milieusamenwerking in de provincie Gelderland, Bijlagen, Rosmalen, 1993

Startnotitie natuur- en milieu-educatie in de regio, november 1991

Stichting Milieu Educatie, Rol van Milieu Educatieve Centra in lokaal en regionaal milieubeleid, Utrecht, 1994

Bijlagen

Bijlage 1 Regio's, subregio's en gemeenten

Regio Achterhoek
Subregio Winterswijk
Aalten
Winterswijk
Borculo
Eibergen
Groenlo
Lichtenvoorde
Ruurlo

Subregio Doetinchem
Bergh
Dinxperlo
Doetinchem
Gendringen
Hengelo (G)
Hummelo en Keppel
Steenderen
Wehl
Wisch
Zelhem

Regio Arnhem
Subregio Zevenaar
Rijnwaarden
Didam
Zevenaar
Duiven
Westervoort
Angerlo
Doesburg

Subregio Arnhem
Rheden
Rozendaal
Arnhem
Huissen
Elst
Bemmel
Gendt

Subregio Renkum
Renkum
Heteren
Valburg
Dodewaard

Bijlage 2 Organisatiestructuur en werkwijze in de regio's Arnhem en Achterhoek

Regio Arnhem

De regio Arnhem bestaat uit 18 gemeenten, met een totaal aantal inwoners van ± 398.000. Op basis van geografische kenmerken kan het gebied worden onderverdeeld in 3 subregio's: Liemers, Over Betuwe en Zuid Veluwe. Deze indeling loopt niet parallel met de indeling in subregio's zoals die in proefproject A-113 is gehanteerd.

De samenwerking tussen de Arnhemse gemeenten dateert oorspronkelijk van medio jaren zestig. De huidige samenwerkingsconstructie dateert van 1986 en is ingericht volgens de beginselen van bundeling en integratie van regelingen, zoals vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (1985). De Regio Arnhem was daarbij rechtsopvolger van de verschillende gemeenschappelijke regelingen zoals die tot op dat moment golden, waarmee intergemeentelijke samenwerking op diverse beleidsterreinen onder één regionaal bestuur werd gebracht.

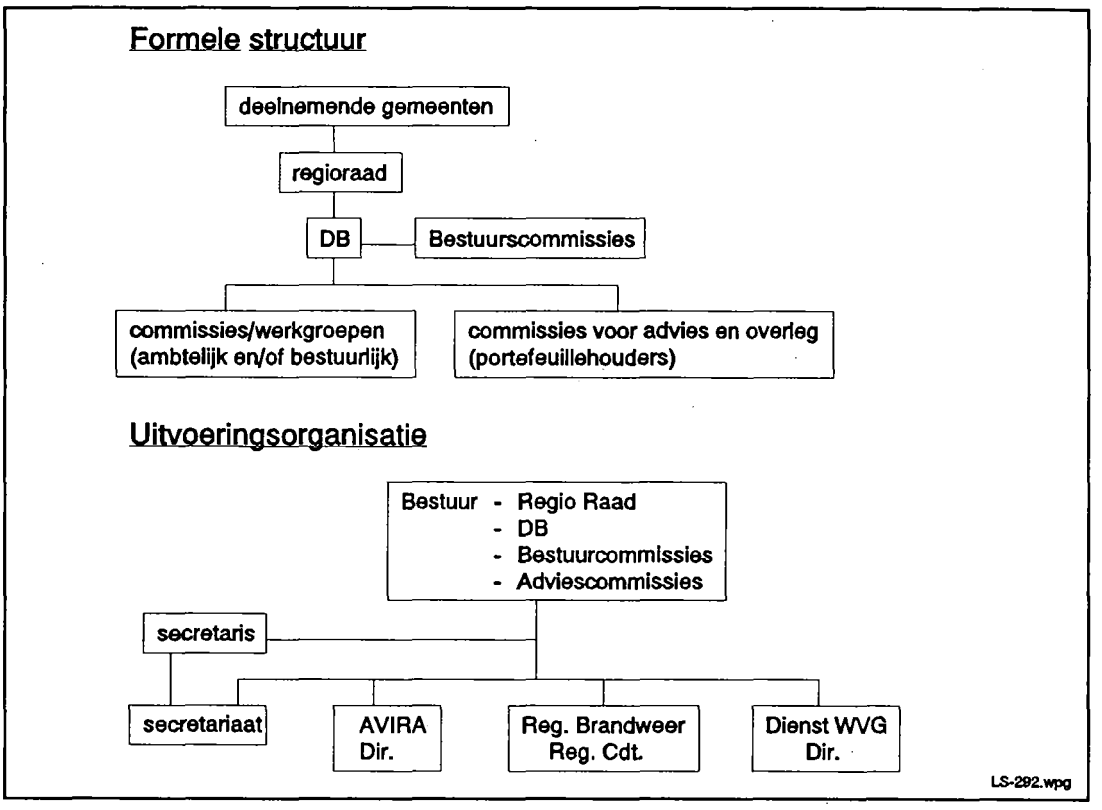
Op het beleidsterrein Milieuzorg was de regionale taak aanvankelijk gericht op afvalverwerking. Deze is in een later stadium uitgebreid naar samenwerking op het gebied van de geluidhinderbestrijding, de BUGM- en de NMP-taken.

Het beleid op deze taakvelden wordt bepaald door het bestuur van de Regio Arnhem. Dit bestuur is samengesteld uit bestuurlijke vertegenwoordigers uit alle deelnemende gemeenten.

Ten aanzien van de uitvoering van milieutaken zijn twee vormen te onderscheiden:

- afvalverwerking door een eigen regionale dienst afvalverwerking van de Regio Arnhem (AVIRA), met inrichtingen voor afvalverbranding, afvalberging en - binnenkort - GFT-compostering;
- ondersteunende dienstverlening door de centrumgemeente (Arnhem) aan de regiogemeenten op het gebied van geluidhinderbestrijding en de uitvoering van de BUGM- en NMP-taken (deze vorm van dienstverlening valt onder de regionale bestuurlijke verantwoordelijkheid).

Organisatiestructuur regio Arnhem



Regio Achterhoek

De regio Achterhoek bestaat uit 17 gemeenten met in totaal 251.000 inwoners. Het gebied vormt geografisch en functioneel een homogeen gebied. Globaal zijn twee subregio's te onderscheiden, één rond Doetinchem en één rond Winterswijk.

De samenwerking tussen de gemeenten binnen de regio dateert van 1984 toen is gestart met samenwerking op het gebied van afval. In de loop der tijd zijn daar geluidzaken, regionale handhaving milieuwetten (proefproject) en BUGM-taken bijgekomen.

Anders dan in de regio Arnhem ontbreekt in de regio Achterhoek een centrumgemeente die diensten verleent aan regiogemeenten. Het regiobureau van de regio Achterhoek heeft als milieutaken:

- regionale taken o.g.v. provinciaal afvalstoffenplan;
- regionale taken o.g.v. Wet geluidhinder;
- ondersteuning gemeenten bij uitvoering BUGM-taken;
- coördinatie van milieutaken.

Milieu maakt onderdeel uit van de sector Ruimtelijke inrichting en Milieu, één van de vijf sectoren van het regiobureau. De afdeling Milieu en afvalbeleid(?) bestaat uit drie onderdelen: het BUGM-bijstandsteam (8fp), stortplaatsen (5 fp + uitbesteding) en beleid (2 fp). De gemeenten kunnen naar rato van het inwonertal gebruik maken van de capaciteit van het bijstandsteam. De kosten hiervan worden betaald uit de BUGM-gelden inclusief de 25%-toeslag. De 'kaderplan'-werkzaamheden worden verrekend op basis van het inwonertal, waarvoor de gemeenten de FUN-bijdrage benutten, inclusief de keerzijdegelden van de 25%-toeslag.

Organisatiestructuur regio Achterhoek

