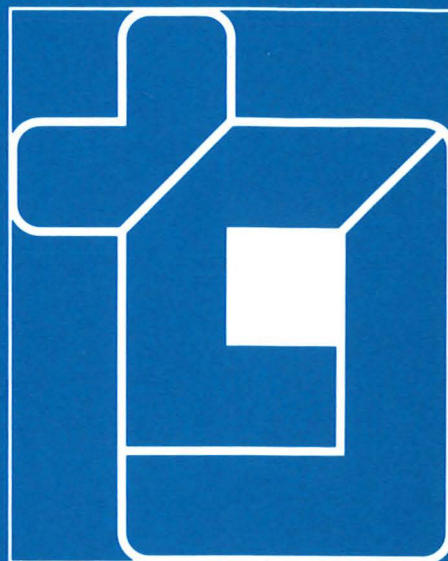


Twijnstra Gudde nv

management
consultants

DISCUSSIONOTA
NATUUR- EN MILIEU-EDUCATIE EN
MILIEUVOORLICHTING



Deventer
Den Haag
Maastricht
Amersfoort
Brussel

DISCUSSIONOTA

NATUUR- EN MILIEU-EDUCATIE

EN MILIEUVOORLICHTING

Amersfoort, 26 oktober 1989
Britta Gielen
ABR/0700D

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	INLEIDING	1
2.	BEGRIPPENAPPARAAT	2
2.1	Natuur en Milieu	2
2.2	Voorlichting en Educatie	2
2.3	Samenvatting	6
3.	AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	7
4.	AANBIEDERS VAN NME EN VOORLICHTING	8
4.1	Het Rijk	9
4.2	De provincie en het gewest	10
4.3	De gemeenten	11
4.4	De particuliere instellingen	12
5.	DOELGROEPEN	14
6.	CONCLUSIES	15

BIJLAGEN

1. Het rijk
2. De gemeenten
3. Particuliere instellingen
4. Doelgroepen
5. Onderzoek onder Particuliere Instellingen (door C.E.A.)
6. Analysemodellen voor voorlichting
7. Literatuurlijst

1. INLEIDING

Met de toenemende zorg voor ons milieu zijn er veel nieuwe aandachtsgebieden gekomen die een volwaardige plek in de milieukunde innemen. Voorlichting en educatie is een dergelijk gebied, waaraan steeds meer aandacht besteed wordt.

In deze discussienota is een inventarisatie tot stand gebracht van aanbieders van en doelgroepen voor natuur- en milieu-educatie en milieuvoorlichting en vervolgens bekeken hoe deze op elkaar afgestemd zijn.

Deze inventarisatie is gebaseerd op een literatuurstudie, bestudering van de relevante wetsteksten en gesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken departementen en milieu-organisaties. Ook is gebruik gemaakt van onderzoeken die momenteel door andere organisaties worden uitgevoerd.

Het doel van deze studie is te bekijken of er mogelijkheden voor Twijnstra Gudde zijn om een rol te spelen in de ontwikkelingen die in het veld gaande zijn.

In dit rapport worden tevens suggesties gedaan voor mogelijke nieuwe onderzoeken in dit veld.

2. BEGRIPPENAPPARAAT

2.1 Natuur en Milieu

De begrippen natuur en milieu worden vaak in één adem genoemd, ook in alle beleidsstukken die over dit onderwerp verschenen zijn. Wij maken hier een onderscheid. Hieronder de definities zoals door ons gehanteerd ten behoeve van dit onderzoek.

Onder Natuur verstaan wij alle kennis van het "groene front" de stoffelijke zaken die in onze leefomgeving aanwezig zijn.

Onder Milieu verstaan wij de samenhangen en verbanden die bestaan tussen de bij natuur genoemde stoffelijke zaken; voorwaarde voor kennis van het begrip milieu is een basiskennis van het begrip natuur.

Uit deze tweede definitie wordt al duidelijk dat de twee zaken met elkaar verbonden zijn. Waarom dan toch het onderscheid?

Zeker op het gebied van educatieve activiteiten, het scheppen van leermogelijkheden, moet in twee fasen gedacht worden. Eerst zal een basiskennis van alle facetten in de om ons heen levende natuur verkregen moeten worden. Pas daarna is de samenhang ertussen te begrijpen.

Milieu komt pas in een later stadium aan de orde, namelijk als de samenhang tussen alle zaken die de natuur betreffen en de menselijke invloed hierop bekeken wordt. Dit is de betekenis die milieu nu gekregen heeft: hoe reageert onze leefomgeving op de invloed van menselijk handelen?

Tegenwoordig vervaagt de grens tussen natuur en milieu echter. Er wordt gesproken van milieuvervuiling, terwijl het in sommige gevallen alleen om natuurvervuiling gaat. Het woord milieu is het modewoord van de jaren '80 geworden en dient als verzamelnaam voor alles wat te maken heeft met de positieve en negatieve effecten op onze leefomgeving.

2.2 Voorlichting en Educatie

Eerst een opmerking over voorlichting in het algemeen. Door slechts weinigen wordt onderkend dat voorlichting alleen maar een beleidsondersteunend instrument is, geen beleidsmakend instrument. Dit betekent dat allereerst een beleid uitgedacht moet worden ten aanzien van een gegeven of probleem. Pas daarna kan de vraag beantwoord worden wat de functie van de voorlichting kan zijn bij de verwezenlijking van dit beleid.

De begrippen voorlichting en educatie benaderen elkaar sterk. Er is echter een duidelijk verschil:

Voorlichting

Onder voorlichting verstaan wij het bewust geven van hulp bij menings- of besluitvorming, waarbij sprake is van de volgende kenmerken:

- het is bewust gericht op het maken van keuzen
- het heeft een éénmalige korte werking
- het is gericht op nader aangeduide doelgroepen
- het wordt geconsumeerd
- het is neutraal vs. actief.

Wat bedoelen wij met deze verschillende kenmerken?

Voorlichten is vaak een gerichte bezigheid naar aanleiding van een duidelijk gestelde vraag van een consument of burger.

Voorlichting kan ook ontstaan door de ontwikkeling van nieuwe zaken waarover de gebruiker voorgelicht dient te worden. Er is dan geen sprake van een specifiek vraagmoment. Deze keuze wordt dan niet door de vrager gemaakt, maar door de aanbieder. Het instellen van een glasbak bijvoorbeeld heeft weinig tot geen effect als de consument van deze dienst geen weet heeft. Hij moet voorgelicht worden. Laten we bij dit voorbeeld blijven en de verschillende kenmerken doornemen.

Bewuste Keuzen

De glasbak heeft een functie. Deze functie wil men de burger duidelijk maken en men wil hem met behulp van informatie dwingen een keuze te maken, namelijk glas niet meer gewoon in de vuilniszak/container te gooien maar dit naar de glasbak te brengen. De vrijwillige keuze blijft. Door de nieuwe informatie echter die de burger bij de voorlichting krijgt, kan deze keuze beïnvloed worden.

Eénmalig, korte werking

Vaak zal voorlichting een éénmalige actie zijn. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het onderwijs, waar gedragsbeïnvloeding meer een lange-termijnkwestie is. Kort betekent niet dat het effect niet van lange duur kan zijn, maar heeft betrekking op de tijd die in de voorlichting gestoken wordt. Er wordt een korte, duidelijke actie ondernomen, die niet persé gericht is op een allesomvattend begrip van het probleem.

Terug naar ons voorbeeld. Men wil de burger vertellen dat er een glasbak is, waar deze staat en dat het goed is voor ons leefmilieu als we het glas scheiden van het andere afval en dus de glasbak gebruiken.

De wetenschappelijke achtergronden van dit verhaal zijn bij voorlichting niet aan de orde. Dit gaat te ver en komt op het gebied van de educatie.

Gerichtheid op doelgroep

Voorlichting is altijd op één doelgroep gericht omdat het zich met een specifiek onderwerp bezighoudt dat voor een bepaalde groep burgers of bedrijven interessant is. In ons voorbeeld heeft men de doelgroep bepaald door vast te stellen wie betrokken is bij het creëren van huisvuil.

Er bestaan analysemodellen om de doelgroep te bepalen. Twee voorbeelden hiervan zijn opgenomen in bijlage 7.

Consumering

Met consumering bedoelen wij dat er bij voorlichting weinig sprake is van interactie. Het is niet de bedoeling dat er gediscussieerd wordt over de informatie. Er is sprake van éénrichtingsverkeer van voorlichter naar consument. De informatie wordt vaak ongevraagd aan de burger of het bedrijf gegeven, bijvoorbeeld door het huis-aan-huis verspreiden van folders.

Neutraal vs. actief

De voorlichter kan een neutrale houding aannemen. Dit betekent dat hij wacht totdat er informatie gevraagd wordt en er dan voor zorgt dat deze beschikbaar is. Daarnaast is een actieve houding mogelijk, namelijk niet wachten op een vraag naar informatie, maar de informatie zo belangrijk vinden dat de keuze valt op een actieve verspreiding.

Terug naar onze glasbak. Het is voorstelbaar dat er in eerste instantie een actieve voorlichting plaatsvindt. Het is iets nieuws en men wil iedereen van deze mogelijkheid op de hoogte stellen. Na verloop van tijd is de glasbak een ingeburgerd begrip en gebruiksvoorwerp. De voorlichter neemt nu een meer neutrale houding aan en zal een nieuwe bewoner in een gemeente op diens vraag waar de dichtstbijzijnde glasbak is, van informatie voorzien.

Een ontwikkeling van actief-agressief naar neutraal-informatief is duidelijk waar te nemen bij veel vergelijkbare zaken.

Educatie

Er bestaan veel definities van het woord educatie. Hierna noemen wij de definitie die wij hanteren. Onder educatie verstaan wij het nastreven van een gedragsbeïnvloeding, door het organiseren van mogelijkheden om te leren.

Hierbij is sprake van de volgende kenmerken:

- een bewust gericht zijn op het bereiken van leerdoelen
- een procesmatige ontwikkeling gedurende zekere tijd
- een duidelijke opbouw, gericht op de te bereiken gestelde doelen
- interactie.

Bij het woord educatie denken wij meteen aan alle vormen van onderwijs, ook volwassenenonderwijs.

Goed bekeken is onderwijs een deel van educatie, namelijk een onderdeel van de algehele opvoeding. De discussie over het verschil tussen opvoeding en educatie voert hier echter te ver. Voor ons is van belang vast te stellen waar de grens tussen voorlichting en educatie ligt.

Om dit te verduidelijken volgt hier een korte uitleg van de verschillende kenmerken.

- Leerdoelen

Een leerdoel is een lange-termijndoel dat bereikt dient te worden. In tegenstelling tot het korte-termijndenken zoals dit bij voorlichting gebeurt, wordt nu ver van tevoren een begin gemaakt met een opbouw terwijl pas na langere tijd het doel bereikt wordt.

De doelen die gesteld worden, kunnen dus ook veel ruimer zijn dan bij voorlichting. In plaats van het doel te bereiken dat iedereen de glasbak gebruikt, als onderdeel van milieuvriendelijk gedrag, kan milieubewustzijn op zichzelf als doel gezien worden. De glasbak is dan maar een klein onderdeel van het geheel.

- Procesmatige ontwikkeling

Procesmatige ontwikkeling impliceert ook lange-termijnwerken, dat wil zeggen niet éénmalig, maar met een duidelijke opbouw. Een denkproces moet op gang gezet worden door het verstrekken van alle relevante informatie. Des te meer achtergrondinformatie bekend is, des te beter doordacht de uiteindelijke keuze is.

- Interactie

Hiermee duiden wij op het creëren van een leersituatie waarin sprake is van een leraar en leerling. Er zijn minstens twee mensen bij betrokken, waardoor een levendige communicatie kan ontstaan.

2.3 Samenvatting

Nu we de vier kernbegrippen gedefinieerd hebben kunnen wij een combinatie van deze begrippen maken om terug te keren naar waar het allemaal mee begon, natuur- en milieu-educatie en milieu-voorlichting.

	NATUUR	MILIEU
VOOR- LICHTING	een bewust gegeven hulp bij menings- of bij besluitvorming over het groene front	een communicatieve activiteit buiten het onderwijs met de bedoeling bij een bepaalde doelgroep milieubesef en milieuvriendelijk gedrag te bevorderen
EDUCATIE	een gedragsbeïnvloeding door het organiseren van mogelijkheden om te leren over de stoffelijke zaken, die onze leefomgeving vormen	het nastreven van gedragsbeïnvloeding op lange termijn, bewust gericht op het bereiken van het leerdoel, nl. milieubewustzijn

3. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Nu de begrippen afgebakend zijn, kunnen wij bepalen op welk(e) deelgebied(en) de aandacht gericht moet worden.

Er kan een onderscheid gemaakt worden in twee grote gebieden, te weten natuur- en milieu-educatie (NME), gericht op de schoolse activiteiten en milieuvoorlichting. Onder milieuvoorlichting valt de voorlichting over wetten, voorzorgsmaatregelen, bedrijfsinterne milieuzorg, etc. Milieuvoorlichting houdt zich bezig met alle buitenschoolse activiteiten.

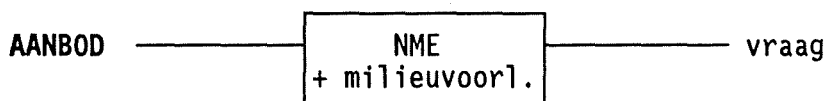
NME kan als één sector gezien worden. De term NME wordt in alle stukken met betrekking tot milieu-educatie gebruikt. Wij hanteren NME ook als één sector.

Wij zullen ons richten op NME, dus de schoolse activiteiten, en milieuvoorlichting, de buitenschoolse activiteiten. Dit onderscheid zal bij de bespreking van de verschillende actoren gehanteerd worden.

Het specifieke gebied van de natuurvoorlichting valt buiten dit onderzoek. Het veld is niet relevant omdat het te klein is. De vragers van natuurvoorlichting weten de aanbieders te vinden. Wij kunnen stellen dat de communicatie in dit veld goed verloopt.

4. AANBIEDERS VAN NME EN MILIEUVOORLICHTING

De aanbieders van NME en milieuvoorlichting zijn degenen die de informatie verzamelen, selecteren en verspreiden.



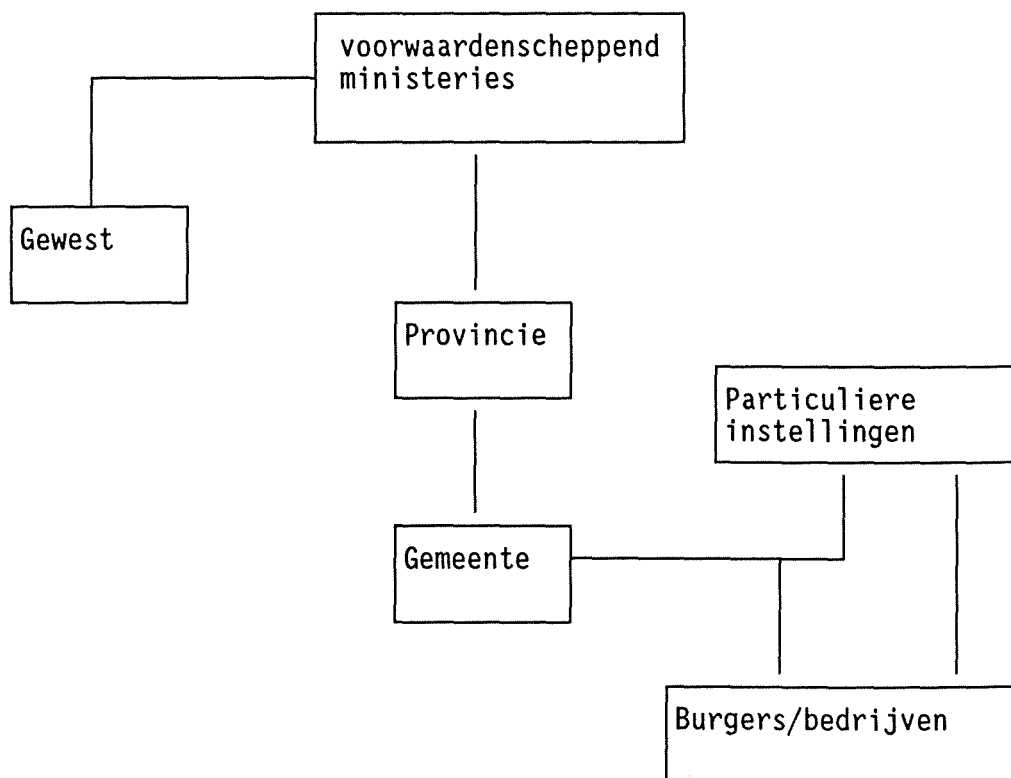
Er zijn verschillende actoren te onderscheiden aan de aanbodzijde van het veld van NME en milieuvoorlichting. Het belangrijkste onderscheid dat gemaakt dient te worden is dat tussen overheid en particuliere instellingen.

De overheid is te verdelen in verschillende niveaus: het Rijk, de provincies, de gewesten en de gemeenten.

De particuliere instellingen behelzen alle stichtingen, verenigingen en andere door burgers opgerichte groeperingen die als doel hebben zorg te dragen voor behoud en verbetering van ons milieu.

In figuur 1. wordt de samenhang tussen de actoren duidelijk

Figuur 1: Het veld van actoren van NME en milieuvoorlichting



De pijlen geven aan hoe de samenwerking tussen de verschillende actoren verloopt.

4.1 Het Rijk

Hoofddoelstelling van het regeringsbeleid is het versterken van de zorg voor natuur en milieu in de samenleving en zodoende het behoud en het verbeteren van de kwaliteit van natuur en milieu.

Het Rijk vervult voornamelijk een voorwaardenscheppende rol. Zij doet dit enerzijds door financiële steun te verlenen, anderzijds door het maken van een beleidskader.

Ten aanzien van NME en milieuvoorlichting zijn van belang het Kamerstuk over NME (Tweede Kamer 20 487, nrs 1-2), de discussienota Natuurbeleidsplan, de verzameling onderwijswetten en het NMP (zie bijlage 1.). In het NMP worden acties gegeven, gericht op samenwerking en overleg tussen de verschillende overheden.

De meeste wettelijke bepalingen richten zich op educatie. Het begrip wordt echter door de overheid ruimer opgevat, zodat het ook specifieke milieuvoorlichtingsactiviteiten bevat.

De taken die het Rijk zichzelf op dit moment stelt, zijn:

- het bevorderen van een algemeen niveau van ecologische kennis en inzichten, te noemen ecologische basisvorming voor iedereen
- het bevorderen van voldoende kennis, inzichten en vaardigheden bij degenen die beroepshalve, als vrijwilliger dan wel anderszins, met natuur en milieu in aanraking komen. Dit wordt toegepaste ecologische vorming genoemd.

De geldstroom komt voor het grootste gedeelte van VROM en LaVi. VROM stelt totaal 5.1 miljoen beschikbaar, LaVi stelt 9.1 miljoen gulden per jaar beschikbaar tot 1992.

LaVi heeft daarnaast nog de beschikking over ongeveer 3.5 miljoen gulden per jaar voor andere projecten. Van O&W komt 500.000,-- gulden. (Zie voor meer informatie bijlage 1.)

De belangrijkste knelpunten zijn:

- de gebrekkige informatiestroom tussen de verschillende overheden. Men weet niet hoe de beste samenwerking gevonden kan worden door een gebrek aan kennis van de mogelijkheden in dit veld
- het NME-veld een ondoorgrondelijk geheel. Het ontbreekt de rijksoverheid aan inzicht en kennis van de actoren in het veld
- gebrek aan kennis van de effecten van de gehanteerde methoden. Het ontwikkelen van betere lesmethoden is nu een prioriteit in het overheidsbeleid.

In het NMP en het Kamerstuk worden oplossingen aangedragen om deze problemen het hoofd te bieden. Voor de meeste problemen geldt dat intensief onderzoek een antwoord zou kunnen geven op de vragen. Dit betekent dat de subsidies van de ministeries voor onderzoek gebruikt moeten worden.

Net als bij vele andere milieuzaken is bij NME en milieuvoorlichting nog niet voldoende duidelijk hoe de doelstellingen bereikt dienen te worden. De haalbaarheid van tijdschema's roept vragen op en de opbouw van de kostenplaatjes blijft onduidelijk.

Als het NMP daadwerkelijk wet wordt, zal Nederland (en dus het Rijk) over een beter netwerk van maatregelen beschikken, waarvan een klein onderdeel zich met NME en milieuvoorlichting bezighoudt. Of daarmee ook de samenwerkingsproblemen opgelost worden is nog niet te overzien.

4.2 De provincie en het gewest

Het beleid van de rijksoverheid voor NME en milieuvoorlichting zal gedeeltelijk door de provincie uitgevoerd worden. Hiertoe beschikt zij over een eigen instrumentarium.

In het provinciale beleidsplan kunnen NME en milieuvoorlichting apart genoemd worden. (De provincie Groningen werkt met een dergelijk plan.)

De huidige situatie kan als volgt worden omschreven. In een provincie zijn op het terrein van natuur, landschap en milieu verscheidene groepen actief. Dit zijn vrijwilligersgroepen, particuliere organisaties, overheidsinstellingen en -diensten. Alle geven nu milieuvoorlichting. NME wordt door minder organisaties gegeven. In de praktijk gaat het vaak te veel om ad-hoc activiteiten. Milieu-educatie vindt meer op het lokale niveau van de gemeente plaats.

Om vooral NME binnen de provincie een impuls te geven moeten netwerken (provinciaal, regionaal-lokaal en binnen specifieke werkelden) ontwikkeld worden.

Om de netwerken te kunnen ontwikkelen moet aan kadervorming gewerkt worden in samenwerking met milieu-instellingen. Deze kadervorming moet zich richten op de organisatie van milieugroepen en op de inhoudelijke aspecten van natuur, landschap en milieu.

Dit kan alleen als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden liggen op het terrein van de inhoudelijke en praktische ondersteuning van het milieu-educatieve werk binnen:

- het onderwijs
- het sociaal-cultureel werk
- de natuur- en milieu-organisaties
- het bedrijfsleven
- de gemeentelijke/overheidsinstellingen.

Deze ondersteuning moet zo gevormd worden dat ieder die dat wil ook werkelijk milieu-educatieve activiteiten kan uitvoeren.

Naast het scheppen van deze voorwaarden vraagt de ontwikkeling van netwerken en de kadervorming om een zekere professionalisering. Bij het uitvoeren van deze plannen kunnen de plaatselijke Dienst Schoolbiologen en de provinciale consultants NME van het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN) goede suggesties geven.

Ook de schoolbegeleidingsdiensten in de provincie kunnen een rol spelen.

Niet alleen de provincie kan coördinatie van NME op zich nemen, ook de bestaande regionale samenwerkingsverbanden kunnen een rol vervullen bij de verbetering van NME.

Voor NME en milieuvoorlichting ligt het voor de hand dat er samenwerkingsverbanden gebruikt worden omdat daarmee de individuele belasting voor elke gemeente minder wordt.

4.3 De gemeenten

Als een provincie een milieubeleidsplan ontwerpt, komt zij voor NME en milieuvoorlichting vanzelf op de vraag hoe dit het beste vorm kan krijgen. Het antwoord op deze vraag ligt besloten in de keuze tussen het bepalen van een NME-beleid, geïntegreerd in de algemene nota milieu- en natuurbeschermt of het zo optimaal mogelijk inbouwen van NME in het bestaande educatieve netwerk.

Om deze keuze te kunnen maken is het van belang na te gaan hoe gemeenten tot milieu-educatieve activiteiten komen. Dit kan in de eerste plaats door het gemeentelijk milieubeleid en in de tweede plaats op basis van het gemeentelijk beleid op het gebied van vorming en ontwikkeling.

Bij een keuze voor de tweede mogelijkheid wordt NME ingepast in het bestaande aanbod. Het voordeel van deze aanpak is de geringe noodzaak tot vergaande professionalisering. Een nadeel is dat de specifieke kennis noodzakelijk voor NME vanuit het gemeentelijk vormings- en ontwikkelingsbeleid in beide werkvelden op dit moment nagenoeg ontbreekt.

In de meeste provincies hebben de grotere gemeenten een voortrekkersrol. Dit geldt voor veel milieu-initiatieven, ook voor NME en milieuvoorlichting. Als een grote gemeente beschikt over een NME-centrum, kunnen kleinere gemeenten van de beschikbare middelen gebruik maken.

In het "Heuvelland"-project is samenwerking op het gebied van NME en milieuvoorlichting opgenomen. Aan de hand van een door Twijnstra Gudde opgesteld stappenplan worden de gemeenten gevraagd samen een NME- en milieuvoorlichtingsbeleid te formuleren. Dit stappenplan is in bijlage 9. opgenomen.

Het wettelijke kader voor milieuvoorlichting is niet duidelijk. Nergens wordt opdracht gegeven om te zorgen voor milieuvoorlichting. De gemeente moet echter wel het overheidsbeleid helpen uitvoeren (medebewind). Om de door de rijksoverheid gestelde doelen te bereiken, is voorlichting als beleidsondersteunende activiteit noodzakelijk.

In de praktijk blijkt dat de problemen die de gemeente tegenkomt vooral liggen op het vlak van de organisatie binnen de gemeente en in de financiële ondersteuning. Daarnaast bestaat er een tekort aan informatie over de gang van zaken in het veld. Dit betreft informatievoorziening van het Rijk naar de gemeenten, tussen de gemeenten onderling en van particuliere organisaties naar de gemeenten.

Zie voor meer informatie bijlage 2 en 6.

4.4 De particuliere instellingen

Op dit moment wordt het meeste werk op het terrein van NME en milieuvoorlichting door de particuliere instellingen gedaan.

Ondanks het feit dat er weinig formele afspraken zijn, verloopt de samenwerking tussen de particuliere instellingen redelijk goed. Een betere coördinatie van de werkzaamheden kan echter tot een beter resultaat leiden. Een goede inventarisatie van alle instellingen, hun doelstellingen en taken lijkt daarvoor een eerste stap.

In opdracht van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) is een voorstudie uitgevoerd door het Communicatie- en Adviesbureau voor Energie en Milieu (CEA), ten behoeve van een programmeringsstudie NME. De RMNO overweegt deze programmeringsstudie te laten uitvoeren, met als doel de structuur in het veld te verbeteren en NME inhoudelijk op een hoger peil te brengen.

In deze voorstudie is weinig aandacht besteed aan de rol van gemeenten en provincies op het gebied van NME en milieuvoorlichting. Er wordt voornamelijk onderzocht hoe de particuliere instellingen op dit moment functioneren.

Particuliere organisaties hebben behoefte aan onderzoek op de volgende punten:

- voorbereiding van educatieve activiteiten (bijvoorbeeld doelgroepen-analyse)
- evaluatie van middelen en methoden
- een optimale NME-structuur in het veld, zowel wat samenwerking als bedrijfsvoering betreft
- optimaal bereiken van doelgroepen
- theorievorming.

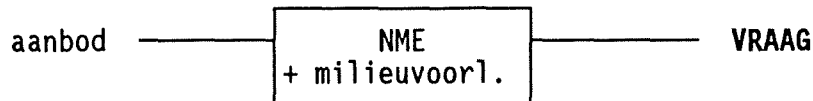
Op dit moment vindt onderzoek op ad-hoc basis plaats in het kader van andere onderzoeken. Er is weinig of geen lijn in echt NME-onderzoek. Bovendien ontbreekt daarvoor het geld.

De belangrijkste ontwikkeling in de volgende jaren zal waarschijnlijk liggen op het vlak van een betere samenwerking tussen de particuliere instellingen. Daarnaast is te verwachten dat deze instellingen bij de uitvoering van het NMP en de beleidsstukken ten aanzien van NME door de overheid op grotere schaal gevraagd zullen worden een uitvoerende rol te vervullen.

Zie voor meer informatie bijlage 3 en bijlage 5.

5. DOELGROEPEN

In dit hoofdstuk wordt de vraagkant behandeld.



Bij de doelgroepen dient een onderscheid gemaakt te worden tussen producent en consument.

De producent kan een bedrijf zijn dat op zijn afnemers is gericht en bezig is met het maken van produkten. Ook kan een producent gezien worden als een bedrijf dat afval produceert. De consument kan afnemer van produkten zijn en afvalproducent zijn.

De producent is vooral gebaat bij duidelijk informatie over meer milieuvriendelijke produktieprocessen, de ontwikkeling van de regelgeving op dit gebied en de wensen van de consumenten. De consument wil graag informatie over de produktieprocessen, de schadelijkheid van produkten en de consequenties van zijn handelen.

De consument moet bewust gemaakt worden van zijn gedrag op het gebied van milieu. Deze informatie geeft hem de mogelijkheid zijn gedrag te toetsen aan de geldende normen en waarden, waarna hij al of niet zijn gedrag kan veranderen.

Het grootste gedeelte van de informatie voor producenten komt van de overheid en de branche-verenigingen, in samenwerking met de particuliere instellingen. Voor de consument spelen de particuliere instellingen een grotere rol, samen met de consumenten-verenigingen en de lagere overheden.

Om tot een betere informatiestroom te komen is een meer gestructureerde samenwerking tussen de overheid, de particuliere instellingen en de verschillende koepelorganisaties van belang. Daarmee kan een bundeling van kennis en mankracht tot stand worden gebracht.

Zie voor meer informatie bijlage 4.

6. CONCLUSIES

De inventarisatie van een groot aantal landelijke NME-activiteiten is ter hand genomen om de discussie over een mogelijk betere samenwerking te stimuleren. Of dat werkelijk nodig is kan aan de hand van de gegevens verwerkt in dit rapport niet bepaald worden. Een aanzet tot het (her)openen van de discussie over de organisatie van de aanbod-zijde in relatie tot de vraag-zijde kan met deze gegevens wel worden gegeven.

Deze discussie kan in samenwerking met enkele "grote" maatschappelijke instellingen en vertegenwoordigers van de overheid in een congres op gang worden gebracht.

Het ongestructureerde van vele NME-activiteiten blijkt uit een meestal weinig uitgewerkte specifieke doelstelling (wat wil men precies bereiken?). Ook wordt zelden geëvalueerd. Er is een gebrek aan systematisch en planmatig werken, wat te zien is aan de weinige rapporten die beschikbaar zijn.

Niettemin zit er structuur in het NME-veld. De particuliere instanties, zoals het IVN en de SNM, nemen een centrale plaats in op hun specifieke terrein. Daarnaast is er een groot aantal instanties dat vooral een speciale groep mensen probeert te bereiken. Zij gebruiken daartoe hun eigen methode.

Tussen bepaalde instanties is er wel degelijk samenwerking, onder andere binnen de LSNME. Over het geheel genomen is er niettemin weinig samenwerking: vele instanties blijken met niemand samen te werken, er is weinig permanente samenwerking, en vele instanties willen wel samenwerken maar weten niet met wie.

Het is positief dat zoveel instanties zich met NME bezig houden. Samenwerking is echter wenselijk, omdat het vele instanties aan middelen en mankracht ontbreekt. Bovendien heeft men onvoldoende ervaring op het gebied van educatie.

De samenwerking die ontstaan is, voldoet niet meer aan de eisen die gesteld worden aan de ontwikkeling van NME. Een meer functionele vorm van samenwerking dient gegeven te worden. Dit is nodig omdat een goed lopend NME-veld als voorwaarde voor het milieubeleid geldt, zoals dat door de overheid gemaakt is.

Organisatorisch gezien staan daartoe twee wegen open:

1. de bestaande structuur handhaven, maar zodanig veranderen dat zij voldoet aan de eisen die aan NME gesteld worden

2. een landelijk centrum in het leven roepen dat zich met alle aspecten van NME gaat bezighouden: naast de materiële ook de formele aspecten, met name de voorlichtingskundige c.q. agogische aspecten, en met kadervorming.

Welke vorm het meest wenselijk is zal door de discussie op breed niveau aangegeven worden. De vraag of Twijnstra Gudde in deze mogelijke veranderingen een substantiële rol zal spelen dient na een dergelijk breed overleg opnieuw aan de orde gesteld te worden.

BIJLAGE 1: HET RIJK

1. INLEIDING

1.1 Het beleid

Voor NME bestaat nog geen wettelijk kader. Er is een Kamerstuk, (Tweede Kamerstuk 20 487, nrs. 1-2 door de ministers van Volks-huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw en Visserij (LaVi), met instemming van de minister van Onderwijs en Wetenschappen (O&W), maart 1988) waarin de doelstellingen van NME aangegeven worden. Deze doelstellingen zijn geformuleerd door VROM en LaVi. Dit kamerstuk geeft het voorgenomen beleid weer tot 1992.

In het kamerstuk wordt als doel gesteld op allerlei gebieden een beïnvloeding van gedragspatronen te doen plaatsvinden ter vermindering van de negatieve effecten op het natuurlijke milieu en op het landschap.

De beleidssectoren waar dit kamerstuk zich op richt, zijn onderwijs, volwassenen-educatie, sociaal-cultureel werk en gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.

In de letterlijke tekst van het Kamerstuk gaat het niet om voorlichting over natuur en milieu. Doordat de rijksoverheid het begrip educatie ruimer opvat, bevat dit ook af en toe zuivere voorlichtingswerkzaamheden.

De begripsomschrijving die het Rijk gebruikt, luidt als volgt:

"Natuur- en milieu-educatie is het organiseren van leersituaties en het daarin vergroten van inzicht in en betrokkenheid bij ecologische verbanden en processen, alsmede de vaak ingewikkelde processen die tot verstoring in en aantasting van de omgeving leiden. Daarbij wordt aandacht geschonken aan mogelijkheden om opgedane kennis in het dagelijks leven toe te passen."

In een Uitgebreide Commissie Vergadering is het Kamerstuk besproken (UCV, nr. 58, 1988). Deze vergadering heeft geleid tot twee moties.

De eerste is de motie Esselink. Deze verzoekt de regering:

- de zorg voor de provinciale en bovenlokale NME-activiteiten op korte termijn te decentraliseren naar de provincies, uiteraard inclusief de daarvoor nu in de begroting opgenomen middelen

- in het Natuur- en Milieubeleidsplan (NMP) concreet en volwaardig uitwerking te geven aan de gewenste substantiële uitbouw van het beleid met betrekking tot NME en de financiële consequenties daarvan reeds in de begroting van 1989 tot uitdrukking te brengen.

De andere is de motie Feenstra, Eisma. Deze verzoekt de regering de overige bij de Interdepartementale Werkgroep NME betrokken ministeries, alsmede de minister van Ontwikkelingssamenwerking, in de vijfjarige planperiode van de NME-nota gezamenlijk tot een met de ministeries van LaVi en VROM vergelijkbare inspanning te brengen.

Beide moties werden in juni 1988 door de Tweede Kamer aangenomen.

Om milieuproblemen te kunnen oplossen, wil de overheid het gedrag van consumenten en producenten veranderen. Zij heeft daartoe een aantal instrumenten voor beleid: wettelijke maatregelen, financiële maatregelen, het scheppen van voorzieningen en voorlichting.

Het NME-beleid is gericht op de korte en middellange termijn. Over de lange termijn wordt niet nagedacht.

Het kamerstuk wordt verder uitgewerkt in het Natuurbeleidsplan, een beleidsvoornemen van LaVi van mei 1989. In dit beleidsvoornemen worden enkele opmerkingen over NME en milieuvorlichting gemaakt. De hoofddoelstelling van het plan is duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Draagvlakvergroting en een doelgroepenbeleid zijn voorwaarde om deze doelstelling te realiseren. NME kan hieraan een bijdrage leveren.

Hoewel het Natuurbeleidsplan een plan op rijksniveau is, betekent dit niet dat de tenuitvoerlegging ervan zich tot het Rijk beperkt. Integendeel, de gestelde doelen kunnen alleen bereikt worden als de andere overheden, maar ook de maatschappelijke organisaties en particulieren, bijdragen aan dat beleid.

Uit een analyse van het Natuurbeleidsplan blijkt dat er weinig nieuwe inhoud gegeven wordt aan NME en milieuvorlichting. Het kamerstuk geeft een verbeterd kader waarbinnen gewerkt kan worden.

Bij het aanbieden van de begroting van 1990 is een voortgangsrapportage op het NMP verschenen. Ten aanzien van voorlichting en educatie worden de volgende plannen genoemd.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het kamerstuk over NME ligt bij VROM en LaVi, in samenwerking met O&W. Daarnaast is sprake van een ambtelijke afstemming binnen een interdepartementale werkgroep Natuur- en Milieu-educatie, bestaande uit leden van de ministeries van VROM, LaVi, O&W, Verkeer en Waterstaat (VW), Economische Zaken (EZ) en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC).

Ten aanzien van het onderwijs is de splitsing gemaakt tussen gewoon onderwijs en agrarisch onderwijs. Het eerstgenoemde valt onder O&W, het tweede onder LaVi.

Het doelgroepenbeleid van de beide ministeries richt zich op de volgende groeperingen:

- huishoudens, vrouwenorganisaties, vakbonden, kerken, onderwijs. Verder zijn de doelgroepen door de gesubsidieerde organisaties zelf te bepalen (VROM)
- onderwijs, algemeen publiek, jeugd- en jongerenwerk en de beroepsmatig bij het natuur- en milieuveld betrokkenen (LaVi).

O&W en V&W hebben geen specifieke doelgroepen benoemd.

Commentaar op het Natuurbeleidsplan is gevraagd aan het Landelijk Educatief Overleg (LEO), de Natuurbeschermingsraad (NBR) en de Centrale Raad voor Milieuhygiëne (CRMH). De kritiek op het regeringsbeleid bestaat uit de volgende punten:

- het beleid is niet samenhangend. Het geeft voor beide ministeries apart hun visie weer
- er is geen lange-termijnplanning gemaakt
- er is geen breed draagvlak binnen de Rijksoverheid, getuige het geringe aantal ondertekenaars
- er is geen aandacht besteed aan de internationale aspecten
- er wordt een slecht doelgroepenbeleid gevoerd.

1.2 De Onderwijswetten

De onderwijswetten decentraliseren de controle die op de inhoud van de leerstof uitgeoefend kan worden. De bevoegdheid ligt bij de gemeenten. In bijlage 2 is hun rol nader belicht.

1.3 Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)

Het NMP is opgesteld door de ministeries VROM, LaVi, EZ en V&W. Het is een lange-termijnplanning. Voor de korte termijn wordt elk jaar een milieuprogramma gemaakt.

Uitgangspunt van de opstellers is het omdraaien van de rampzalige ontwikkelingen door het bereiken van een actieve en positieve instelling van iedereen. De mensen moeten gemotiveerd worden tot goed milieugedrag.

Het NMP heeft nog geen afdwingbare status. Het is een brief aan de Kamer, waarin het gewenste beleid wordt weergegeven. Het NMP is nog niet door de Tweede Kamer goedgekeurd.

Invoering van het NMP betekent voor de rijksoverheid een nieuwe samenwerking op de beleidsterreinen die primair op het milieu betrekking hebben. Deze samenwerking zal ook een uitwerking moeten zijn van de uitgangspunten van een duurzame ontwikkeling die door de regering zijn onderschreven in haar voorlopige standpunt over het Brundtland-rapport. Het Brundtland-rapport houdt zich bezig met het uitwerken van de integratie van milieu-aspecten op alle beleidsterreinen.

In het NMP wordt milieuvoorlichting gebruikt om bij de mensen de beoogde "verinnerlijking" te realiseren. De doelen die volgens het NMP bereikt moeten worden, zijn: vermindering van afval, vermindering van uitstoot, vermindering van verstoring, tegen gaan van verzuring en tegengaan van vermessing.

Om de gestelde doelen te bereiken gaat de overheid uit van een doelgroepenpak. Dit betekent dat de bevolking ingedeeld wordt in verschillende doelgroepen. Elke doelgroep wordt vanuit diverse invalshoeken benaderd. Het Rijk, de provincies en de gemeenten moeten overleg plegen over de wijze waarop de verschillende overheden bij deze doelgroepenpak worden betrokken. Dit zal plaatsvinden in overlegkaders die rechtstreeks zijn aangehaakt aan de bestaande DGM/IPO/VNG-overlegstructuur.

Het NMP onderscheidt de volgende doelgroepen: landbouw, verkeer en vervoer, industrie, bouwsector, drinkwaterbedrijven, milieu-productiebedrijven, onderzoeksinstellingen, maatschappelijke organisaties en consumenten.

Naast de "vage" richtlijnen in het algemene gedeelte, wordt bij de concretisering van deze afspraken een aantal acties gegeven die op het terrein van milieuvoorlichting en NME komen.

AANDACHTSPUNTEN MET BETREKKING TOT VOORLICHTING EN/OF EDUCATIE PER DOELGROEP

(Deze opsomming geeft een idee op welk terrein het NMP zich richt. Voor een beter inzicht in de gevolgen van het NMP zie de uitgebreide analyse)

Landbouw

Intensivering van het onderzoek naar duurzame landbouwmethoden.

Verkeer en Vervoer

Uitbreiding van de fietsroutes en het openbaar vervoer; de mobiliteitsbehoefte verminderen; geen toepassing van schadelijke stoffen in voertuigen.

Industrie

Opstelling van milieuzorgsystemen door energiebedrijven; voorlichting en subsidies ter stimulering van meer energiebesparing en het gebruik van duurzame energiebronnen.

Bouwsector

Verdubbeling van het hergebruik van bouw- en sloopafval; leveren van milieuvriendelijke producten aan de doe-het-zelf branche; verbetering van opleidingen en informatie-overdracht aan werknemers, afnemers en consumenten.

Afvalverwerkende bedrijven

Storten van afval fors verminderen; strenge milieu-eisen voor alle stortplaatsen.

Drinkwaterbedrijven

Bescherming waterwingebieden, door uitbreiding van beschermingszones.

Milieuproduktiebedrijven

Een bijdrage leveren op het gebied van de ontwikkeling en de invoering van structurele, procesgeïntegreerde maatregelen en overdracht van de desbetreffende kennis.

Onderzoeksinstellingen

Sterker richten op projecten in het kader van duurzame ontwikkeling. Onder andere de ontwikkeling van een milieuzorgsysteem.

Maatschappelijke organisaties

Vervullen van een antennefunctie voor structurele maatregelen. Zij spelen een belangrijke rol bij bewustwording, voorlichting en educatie.

AFSPRAKEN PER DOELGROEP

Landbouw:

het maken van afspraken met de overheid over onderzoeks-, voorlichtings- en onderwijsinspanning.

Afval:

het instellen van een netwerk van milieuconsulenten ook ten behoeve van afvalpreventie.

Water:

burgers en bedrijven intensief voorlichten over mogelijkheden van zuinig omgaan met water.

Energie:

voorlichting aan consumenten en afnemers van energie.

ACTIES OP HET TERREIN VAN MILIEUVOORLICHTING EN NME

Landbouw

A 188- Financieel en inhoudelijk wordt de totstandkoming van voorlichtingsprogramma's gestimuleerd die gericht zijn op het kenbaar maken van de praktische mogelijkheden om op bedrijfsniveau milieuvriendelijk te produceren.

Verkeer en vervoer

A 195g- De onderbouwing en beproeving van een aantal maatregelen zal versnelling van het lopende of geplande onderzoek vergen. Er zal een voorlichtingscampagne worden opgezet, gericht op het verminderen van het aantal gereden kilometers.

Consumenten en detailhandel

S 1- Via voorlichting zal op de burger een appèl worden gedaan om milieubewuster om te gaan met de aanschaf en het gebruik van produkten, met afval, met de vervoerskeuze en met gedrag in de leefomgeving.

S 2- Door een verbeterde informatievoorziening zal de bestaande kennis bij de burgers over de gevolgen van hun handelen voor het milieu worden vergroot; dit geldt ook voor energiebesparing.

A 211- Samen met de consumenten-organisaties en de gemeenten zal een inventarisatie gemaakt worden van het tekort aan faciliteiten waardoor milieuvriendelijk gedrag van consumenten belemmerd wordt. Het gaat hierbij onder meer om voorzieningen zodat de consument afval in gescheiden vorm beter kan aanbieden. Voorts wordt gestimuleerd dat zulke faciliteiten zo snel mogelijk tot stand worden gebracht.

A 213- Een omvangrijke voorlichtingscampagne over milieuvriendelijk (aankoop)gedrag wordt gevoerd, waarin aandacht wordt besteed aan het door de consument direct meetbaar maken van de veroorzaakte milieubelasting. De milieubelasting, die doorberekend wordt naar de verkoopprijs van een produkt, moet invloed uitoefenen op het gedrag van de consument. In de campagne zal worden benadrukt dat milieuvriendelijk gedrag in toenemende mate statusverhogend werkt.

Over een daadwerkelijk NME-beleid wordt in het NMP nog niet gesproken. Op dit moment is het beleid over NME te vinden in het eerder genoemde kamerstuk en in de daaropvolgende discussienota "Natuurbeleidsplan". In het NMP worden wel doelen en acties genoemd die betrekking hebben op NME.

De rol van het onderwijs in het NMP

Scholen en instellingen vervullen in toenemende mate een rol in natuur- en milieu-educatie.

Van onderwijsinstellingen (zowel het algemeen onderwijs als de vakopleidingen) wordt verwacht, dat zij meer invulling gaan geven aan milieu-onderwijs. Daarbij mogen nascholingsprogramma's niet worden vergeten.

De minister van O&W zal het milieu-onderwijs krachtig stimuleren. Dit uitgangspunt wordt ook in het NMP ondersteund. Eén en ander gebeurt onder meer door de inbreng van natuur- en milieu-aspecten in de nieuw te formuleren eindtermen van de verschillende onderwijstypen. De aanpassing van de eindtermen wordt thans in de Tweede Kamer behandeld met het oog op opname in de wetgeving voor zowel het basis- als voortgezet onderwijs. (de zg. basisvorming)

Van de scholen en instellingen wordt verwacht dat zij zich op basis van deze nieuwe eindtermen de komende jaren zullen richten op de verdere ontwikkeling en implementatie van natuur- en milieu-educatie in de dagelijkse onderwijspraktijk. Ook van de lerarenopleidingen wordt verwacht dat zij in hun scholings- en nascholingsprogramma's aandacht geven aan natuur- en milieu-educatie.

In 1992 wordt de voortgang geanalyseerd van het structureel opnemen van natuur- en milieu-educatie door de scholen. De overheid stimuleert het tot-stand-komen van een basisinformatiepakket voor het gehele onderwijs (Actie 139). Hoe dit basispakket tot stand moet komen wordt verder uitgewerkt in het kaderplan "algemeen natuur- en milieu-educatiebeleid" dat voor de jaren negentig ontwikkeld wordt op basis van de motie Eisma/Feenstra (Tweede Kamer 1987-1988. 20 487, nr 4). Aan de onderwijsinstellingen zal gevraagd worden dit basispakket samen met de particuliere instellingen op het gebied van natuur- en milieu-educatie samen te stellen. Tevens wordt van de onderwijsinstellingen en particuliere organisaties verwacht dat zij structureel en meer nadrukkelijk dan tot nu toe zullen inspelen op de implicaties van het noodzakelijk milieubeheer.

IN EEN SCHEMA:

ACTIES

A 111: Met het oog op een draagvlakvergroting zal een intensieve en op de doelgroepen toegesneden voorlichting worden ingezet als instrument om de milieubeleidsdoelstellingen te realiseren.

A 112: Het uitbrengen van een kaderplan natuur- en milieu-educatie.

A 149: In het hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP) wordt aangegeven wat in dit verband van de universiteiten verwacht wordt.

A 150: Het tot stand (laten) brengen van een basis-milieu-informatiepakket voor het gehele onderwijs.

A 151: De natuur- en milieu-aspecten opnemen in de eindtermen van alle onderwijstypen

Met name Actie 112 is van belang. In het NMP wordt niet verder aangegeven wie dit kaderplan moet maken of wanneer het verwacht wordt. Gezien de andere bemoeienissen zullen VROM en LaVi zich waarschijnlijk hiermee bezig houden.
In het NMP wordt de verantwoordelijkheid van O&W benadrukt. Zij zal zich zeer intensief bezig gaan houden met de implementatie van milieu-educatie in het onderwijs.

2. DE TAKEN VAN HET RIJK

De taken die de Rijksoverheid zichzelf stelt, zijn:

- het bevorderen en in-stand-houden van een stelsel van (landelijke) samenhangende activiteiten, gericht op de ondersteuning van de uitvoering van de natuur- en milieu-educatie
- het ontwikkelen van activiteiten, gericht op de beleidsontwikkeling in de natuur- en milieu-educatie
- het onderhouden van internationale contacten op dit terrein, door lid te zijn of te worden van internationale organisaties. Op internationaal vlak wordt gewerkt aan samenwerkingsverbanden.

Deze algemene taken worden onderverdeeld in een aantal hoofd-richtingen. Om tot een plan van aanpak te komen, wordt de indeling gehanteerd in onderwijs- en buitenschoolse activiteiten. In deze indeling kan de rijksoverheid iedereen bereiken die zij van belang acht.

Gericht op de doelgroepen betekent dit dat de volgende hoofdtaken overblijven:

- het bevorderen van een algemeen niveau van ecologische kennis en inzicht, te noemen ecologische basisvorming, gericht op iedereen
- het bevorderen van voldoende kennis, inzichten en vaardigheden bij degenen die beroepshalve, als vrijwilliger of anderszins, met natuur en milieu in aanraking komen. Dit wordt toegepaste ecologische vorming genoemd.

De verdeling tussen ecologische basisvorming en toegepaste ecologische vorming geeft aan dat er bij de benadering sprake is van een eerste en tweede lijn. De eerste lijn is rechtstreeks gericht op verschillende soorten burgers die educatie genieten. De tweede lijn is gericht op de burgers die kennis moeten overbrengen. Dit is een cruciaal verschil. Het betekent zorgdragen voor een degelijke vorming van degene die de natuur-en milieu-educatie moet uitvoeren en er zorg voor moet dragen dat de instrumenten die hem hiertoe ter beschikking staan ook afgestemd zijn op de doelgroep.

Hieruit blijkt dat naarmate iemand intensiever bij NME betrokken is, inzicht in en kennis van deze materie anders moet zijn.

3. DE FINANCIEN

In het kamerstuk wordt een meerjarig financieel overzicht gegeven. De volgende bedragen worden voor de jaren 1988 tot 1992 genoemd.

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Educatie (explootatie-subsidies)	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2. Onderwijs (projectsubsidies)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
3. Overige projectsubsidies	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Totaal VROM	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Landelijke en provinciale ondersteuning NME	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
2. NME in Nationale Parken	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3
3. Vernieuwingsprojecten	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
4. Terreingebonden voorlichting Staatsbosbeheer	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
5. Nationaal Centrum voor Bos, Natuur en landschap van het Staatsbosbeheer	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
6. Nationale Boomfeestdag	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Totaal LaVi	9.0	9.1	9.1	9.1	9.1

Bij projecten van LaVi onder 1. moet men denken aan structurele subsidies en bij 2. aan de steun van incidentele projecten.

VROM stelt daarnaast geld beschikbaar aan de gemeenten voor allerlei milieu-activiteiten. Dit kan een extra zijn voor activiteiten op NME-gebied.

Behalve bovengenoemde bedragen worden door LaVi nog andere middelen beschikbaar gesteld die ook NME en milieuvoorlichting ten goede komen. Het gaat dan om subsidies voor bijzondere activiteiten van de Directie Natuur, Milieu en Fauna (NMF), bezoekerscentra en informatie in recreatiegebieden, educatie in het kader van de sportvisserij, dierentuinen en overigen. Het gaat om een bedrag ter grootte van 3.5 à 4 miljoen gulden. Behalve LaVi en VROM stelt ook O&W geld beschikbaar. Dit bedrag bedroeg in 1988 fl. 500.000,--.

VROM stelt jaarlijks een subsidieplan vast waarin onderscheid gemaakt wordt tussen structurele subsidies en projectsubsidies. Bij het toekennen van projectsubsidies wordt overleg gevoerd met het Landelijk Milieu Overleg (LMO) om een goede afstemming tussen de aanvragen en het beleid te bevorderen. In het LMO, een onderdeel van het LSNME (Landelijke Stichting voor Natuur- en Milieu-Educatie), zitten vertegenwoordigers van vele maatschappelijke organisaties.

4. THEORIE VS PRAKTIJK

De inhoud van NME is niet verder uitgewerkt. Knelpunten die de overheid in de praktijk signaleert, zijn:

- het is onduidelijk wat het vak milieu-educatie inhoudt; NME is nog een onbekend gebied binnen het onderwijs
- er ontbreekt een systematische kennis over de effecten van de educatieve activiteiten
- of de gestelde doelen ook bereikt worden, weet men niet
- de uitwisseling van kennis verloopt slecht
- er bestaat geen inventarisatie van alle kennis die op dit gebied aanwezig is
- de pedagogische en didactische aspecten zijn niet volledig uitgewerkt.

Gesteld kan worden dat de overheid op dit moment in de beleidsstukken mooie doelstellingen formuleert, maar nog niet het instrumentarium en de kennis heeft om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Hoe denkt de overheid deze knelpunten op te lossen?

Veelal krijgen de particuliere instellingen opdracht om onderzoek te doen. Het ontwikkelen en steunen van onderzoek komt grotendeels voor rekening van LaVi. Er zijn vorig jaar enkele nieuwe projecten van start gegaan, onder andere Didactie-ontwikkeling Natuur- en Milieu-educatie en een onderzoek naar de beleving van de natuur door 8- tot 12-jarigen. Het project "Didactie" zal uitgevoerd worden door het Stichting voor Leerplanontwikkeling.

Om een inventarisatie van kennis en ervaring te krijgen wordt het LSNME ingeschakeld. Zij coördineert de werkzaamheden van groot milieu-organisaties die zich met educatie bezig houden en functioneert als overlegorgaan voor deze instellingen.

Volgens de directeur Natuur, Milieu en Fauna (NMF) van LaVi kan alleen een lange-termijninvestering van 10 miljoen gulden per jaar het onderzoek voor de komende 10 jaar financieren dat nodig is om de knelpunten op te lossen. Kleinere bedragen kunnen niet leiden tot de instandhouding van een goed NME-netwerk.

In de praktijk stippelt de rijksoverheid de hoofdlijnen van het beleid uit. Het is haar belangrijkste taak een houvast te bieden voor allen die in het NME-veld bezig zijn.

Om het probleem van inventarisatie en coördinatie op te lossen, zullen de particuliere instellingen een samenwerkingsvorm moeten kiezen die meer duidelijkheid in het veld geeft. Door verschillende maatschappelijke organisaties worden al plannen ontwikkeld om de huidige vorm te veranderen. Dit blijkt uit gesprekken met vertegenwoordigers van enkele organisaties. Concrete plannen zijn niet bekend.

Opmerkelijk is dat er weinig richtlijnen van rijkswegen voor de particuliere instellingen zijn. De rijksoverheid kampt met het probleem dat zij doelstellingen heeft die wettelijk nog niet mogelijk zijn te realiseren. Ideaal-beelden worden ontworpen, die echter niet te realiseren zijn omdat de middelen daartoe niet bestaan.

Het beleid dat de rijksoverheid ontwikkelt, kan pas uitgevoerd worden als het goedgekeurd is door de Tweede Kamer. Dit kost tijd. Bij de onderhandelingen over de doelen en middelen komen belangen-confrontaties tussen verschillende partijen naar voren. Dit heeft tot gevolg dat tussen het formuleren van de doelstelling (minder auto's op de weg) en het kunnen uitvoeren van het beleid (om de dag auto rijden) een vacuüm ontstaat. Deze "ruimte" wordt door de particuliere instellingen benut om stappen te ondernemen die wel tot het gestelde doel kunnen leiden. Doordat de ministeries eenvoudige criteria hanteren met betrekking tot de subsidiëring van projecten van maatschappelijke organisaties, kan de rijksoverheid via deze stroom van subsidies de activiteiten van de particuliere organisaties stimuleren.

Omdat NME een nieuw veld is, valt nog weinig te zeggen over de realisatie van de doelstellingen. Pas sinds mei 1988 bestaat het Kamerstuk over NME; het Natuurbeleidsplan kwam een jaar later. Het is nog te vroeg om te zien of dit allemaal werkelijkheid wordt.

Gesteld kan worden dat het veld in beweging is. Dit lijkt een positieve ontwikkeling te zijn.

BIJLAGE 2: DE GEMEENTEN

1. INLEIDING

Ervan uitgaande dat het Rijk een voorwaardenscheppend/beleidsvormende taak heeft, kan de gemeente als intermediair en coördinerend omschreven worden.

De gemeente als lagere overheid heeft tot taak het beleid van de hogere overheid (Rijk en provincie) uit te voeren. Deze uitvoering valt onder het begrip medebewind.

Behalve medebewind kan de gemeente ook autonome beslissingen nemen. Autonomie is het zelfstandig regelen en besturen van de "eigen" aangelegenheden. Voor deze beslissingen behoeft het gemeentelijk bestuur geen specifieke opdracht van Rijkswegen.

In hoofdstuk 4.1 is geconstateerd dat er op rijksniveau nog weinig wettelijk kader is voor NME en milieuvorlichting. Dit betekent dat de gemeente een autonome rol kan vervullen, als er van bovenaf geen richtlijnen zijn. Als het NMP wettelijk vastgesteld beleid wordt, komt hierin verandering. De gemeente moet dan meewerken met de uitvoering.

Bij de samenwerking tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en waterschappen gaat het erom beleidsdoelstellingen in overleg te concretiseren, alsmede om problemen bij de uitvoering te signaleren, deze nader uit te diepen met de bedoeling daarvoor gezamenlijk oplossingen te ontwikkelen.

Provincies en gemeenten zijn in bestuurlijk overleg bereid gebleken om in het belang van een krachtig milieubeleid hun bestaande beleid te verbreden en te intensiveren en waar nodig te heroverwegen.

Er wordt gestreefd naar meerjaren-afspraken met de provincies en de gemeenten over de vergoeding van apparaatskosten die zijn verbonden aan de taakuitvoering als gevolg van het NMP.

- voor de gemeente zal worden aangesloten bij de structuur die thans wordt gerealiseerd ter ondersteuning van het Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid (Staatscourant 1989, 62)
- Voor de provincies zal een aanpak gekozen worden overeenkomstig die voor de gemeenten.

Voor deze samenwerking tussen de verschillende overheden zijn in het NMP de volgende acties ontworpen:

A 154: Voor de uit dit milieubeleidsplan voortvloeiende intensivering van bestaande taken zullen milieu-apparaten van provincies en gemeente worden verstrekt. Hiervoor wordt een bedrag uitgetrokken oplopend tot 65 miljoen gulden in 1994.

A 155: Ter uitvoering van het NMP wordt door de provincies een interprovinciaal plan van aanpak voorbereid, waarin wordt aangegeven wat in het milieubeleid van de provincies verwacht wordt, in hoeverre het bestaande beleid hierin al voorziet en op welke wijze de eventuele verschillen kunnen worden overbrugd.

A 156: In samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt een Praktijkboek Duurzame Ontwikkeling gemaakt, waarin gemeentelijke initiatieven en nieuwe plannen worden opgenomen die aansluiten op de thema's uit dit NMP. (zie ook actie A 113)

Deze acties gelden voor het hele NMP. Specifiek voor het gebied NME geldt nog:

A 113: Om te bezien hoe de gemeenten in hun voorlichtings- en educatieve taken kunnen worden ondersteund, zal op korte termijn een proefproject worden gestart.

De gemeente moet veel van de voorgenomen plannen van het Rijk uitwerken omdat zij het dichtst bij de bevolking staat. De plannen die uitgevoerd moeten worden, hebben de burgers in een gemeente als doelgroep. Wil een gemeente aan de eisen voldoen die het Rijk stelt, dan zal zij ervoor moeten zorgen, dat "haar" burgers weten wat de "milieuregels" zijn.

2. HET BELEID

Het wettelijk kader van de gemeente bestaat uit de beleidsruimte die niet door de hogere overheid wordt ingevuld (autonomie) en de wetten die zij moet uitvoeren als deze van hogerhand opgelegd worden (medebewind).

Voorlichting komt bij alle milieu-uitvoeringstaken van de gemeenten als ondersteunende activiteit om de hoek kijken. Een duidelijke wetgeving voor milieuvoorlichting bestaat echter niet. Indien de gemeente het van rijkswege vastgestelde beleid moet uitvoeren, dient zij zorg te dragen voor de voorlichting van "haar" burgers.

Gemeenten hebben milieuvoorlichting vaak niet als aparte activiteit in hun beleidsplan opgenomen - voor zover zij al een milieubeleidsplan hebben -.

Voor NME is een duidelijk beleid aan te geven. Ook hier is sprake van verschil tussen medebewind en autonomie. Het betreft medebewind als het gaat om de uitvoering van het NME-beleid zoals genoemd in de brief aan de Tweede Kamer. Een betere implementatie van NME in het basisonderwijs kan voor een groot deel door de beleidsruimte die het gemeentebestuur als bestuurder van de scholen heeft gerealiseerd worden.

Een autonome bevoegdheid van de gemeente is de controle die zij op de inhoud van het openbaar onderwijs kan uitoefenen. Er is geen grondwettelijke of formele competentieverdeling. Wel is sprake van gedragscodes in de verhouding tussen Rijk en gemeenten als het gaat om de controle op het basisonderwijs.

De gemeente draagt zorg voor het onderwijs en vervult daarin een dubbelrol. Zij is het bevoegd gezag van het openbare onderwijs en in die zin belangenbehartiger van de openbare school. Daarnaast is zij als lokale overheid belast met de verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijs.

Binnen het gemeentebestuur heeft de Raad de rol van bevoegd gezag voor de openbare school. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs heeft de Raad een afgeleide c.q. coördinerende functie.

Uit een onderzoek, gedaan door Detering en Kalkman (Universiteit van Amsterdam, Onderwijskunde, 1985), zijn onder andere de aangelegenheden waarover het schoolbestuur kan beslissen genoemd.

1. het initiëren van onderwijsvernieuwingen
2. het aanstellen van onderwijskundige adviseurs
3. het samenwerken met andere (bijzondere) schoolbesturen.

Dit betekent voor de implementatie van NME dat de gemeente de doelstellingen voor het openbaar onderwijs kan kiezen. Daardoor kan zij aan de inhoud van het schoolwerkplan een "eigen visie" geven.

Uit onderzoek naar het gebruik van de beleidsruimte door de bevoegde besturen (zowel het gemeentebestuur voor de openbare school, alsook het schoolbestuur bij het bijzonder onderwijs) komt naar voren dat bemoeienis met de keuze van leermiddelen, facultatieve vakken of didactische werkvormen in de meerderheid van de gevallen niet voorkomt.

Het gemeentebestuur kan in overleg met de schoolbegeleidingsdienst een bepaalde profilering van het openbaar onderwijs aangeven. In de praktijk blijkt dit niet te gebeuren maar ligt de invulling bij de schoolleiders. Bovendien kan de gemeente zorgen voor het initiëren en ondersteunen van vernieuwingen in het kader van landelijke beleidslijnen.

Naast landelijke beleidslijnen kan de gemeente als schoolbestuur ook andere onderwijskundige ontwikkelingen invoeren, bijvoorbeeld in het kader van intercultureel, vredes- of rol-doorbrekend onderwijs. Door ondersteuning te verlenen kan de gemeente ervoor zorgen dat de toepassing en implementatie van vernieuwingsprocessen gestalte krijgen.

Via de inspecteur kan een inhoudelijke controle plaats vinden op het schoolwerkplan.

Het verdient aanbeveling samenwerkingsverbanden tussen scholen en buurtinstellingen op te richten voor het opzetten van NME gerichte projecten.

3. DE TAKEN

Het is de taak van de gemeente de voorwaarden te scheppen die de burger de kans geven zich ook daadwerkelijk milieuvriendelijk te gedragen. De gemeente zelf vervult een voorbeeldfunctie.

Uit een in Zuid-Holland uitgevoerd onderzoek (bijlage 6) is gebleken dat de taken die nu door de gemeente uitgevoerd worden op het gebied van NME zich kenmerken door een grote verscheidenheid.

De eerste taak is het formuleren van een beleid. Dit is in 18% van de gemeenten gebeurd. Het beleid is geïntegreerd in een algemene nota over natuur- en milieuzaken of in een "educatief plan". De doelstelling beperkt zich meestal tot "bewustwording". 58% van de gemeenten vindt echter dat meer gedaan zou kunnen worden.

De uitvoering van het beleid valt onder elke mogelijke afdeling binnen het gemeentelijk apparaat, meestal onder Algemene Zaken of Dienst Plantsoenen.

De gemeente onderhoudt ook het contact met particuliere instellingen en kan helpen met het verzorgen van subsidies. 31% van de groepen ontvangt een subsidie van de gemeente. Het contact bestaat veelal uit gestructureerd overleg ("werkgroep", "overlegorgaan").

4. DE FINANCIEN

Hetzelfde onderzoek toont aan dat 45% van de grote gemeenten en 22% van de kleine gemeenten de financiële situatie als knelpunt ervaren bij de ontwikkeling van activiteiten op het gebied van NME. Doordat NME onder verschillende afdelingen valt, is het moeilijk een duidelijk budget vast te stellen. Bovendien heeft niet elke gemeente NME en/of milieuvoorlichting apart opgenomen in het beleid. Meestal wordt NME door maatschappelijke instellingen verzorgd, bijvoorbeeld door de Dienst Schoolbiologen in samenwerking met andere maatschappelijke instellingen.

Op dit moment stelt VROM geld beschikbaar aan (vooral kleinere) gemeenten om te komen tot activiteiten op het gehele milieuteur-rein (niet speciaal voor NME). Dit geld wordt per inwoner beschikbaar gesteld. Het is echter geen vetpot. Het gaat om circa 50 miljoen gulden voor alle Nederlandse gemeenten in 1993, te beginnen met 5 miljoen in 1989, 20 miljoen in 1990. Wil een gemeente subsidie krijgen, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals "planmatige aanpak" en "besteden aan het milieu".

5. THEORIE VS PRAKTIJK

Het is moeilijk milieuvorlichting in de gemeente als aparte beleidssector te zien. Milieuvorlichting betreft vaak incidentele activiteiten. Uit onderzoek in Zuid-Holland is gebleken dat de gemeente zelf veelal het begrip NME hanteert, terwijl de activiteiten voorlichting betreffen: tentoonstelling, perspublicaties, voorlichtingsbijeenkomsten, bezoekerscentra en werkdagen/-weken.

Tevens worden ook de puur educatieve activiteiten genoemd die door de Dienst Schoolbiologen worden uitgevoerd en een natuur-educatief programma.

Omdat dit onderzoek een goed beeld geeft van de huidige situatie zal de term NME gebruikt worden om ook milieuvorlichting aan te geven.

In de praktijk doen zich bij de uitvoering van het beleid enkele problemen voor. Vooral de grotere gemeenten ondervinden moeilijkheden bij het ontwikkelen van activiteiten op het gebied van NME. Deze moeilijkheden liggen voornamelijk op financieel en organisatorisch gebied.

Op financieel gebied omdat te weinig geld beschikbaar is, of omdat op de begroting NME geen aparte plaats heeft en dus niet duidelijk wordt welke middelen gebruik, kunnen worden. De organisatorische moeilijkheden ontstaan, omdat niet duidelijk is welke afdeling het NME-beleid - voor zover aanwezig - moet uitvoeren.

Daarnaast zijn er inhoudelijke en methodische problemen ten aanzien van NME. Het feit dat NME nog in een beginstadium is of niet de hoogste prioriteit geniet, wordt ook als problematisch ervaren.

De geringe uitwisseling van informatie over en coördinatie tussen de betrokkenen leidt tot onbekendheid met de beweging in het veld. De kleine gemeenten vinden dat zij niet voldoende op de hoogte gehouden worden van het door anderen (grotere gemeenten en maatschappelijke instellingen) ontwikkeld materiaal. Deze problemen worden voor een gedeelte aangepakt in het Milieu- en Natuurbeleidsplan, waarin een aparte paragraaf over NME handelt.

In theorie zou het ideaal zijn als elke gemeente een basisnota over NME zou opstellen, opdat de ecologische basisvorming voldoende gewaarborgd blijft.

Om aan het geheel van taken een betere invulling te geven, is door het IVN een aantal richtlijnen voor de gemeenten opgesteld.

1. De gemeente heeft in het Milieubeleidsplan en het Natuurbeleidsplan aparte hoofdstukken over educatie en voorlichting.

2. De gemeente zorgt voor een goede voorlichting over het eigen natuur- en milieubeleid.
3. De gemeente vervult een voorbeeldfunctie.
4. De gemeente heeft naar binnen en naar buiten een heldere organisatiestructuur voor NME.
5. De gemeente richt voorzieningen in om van daaruit NME-activiteiten te ondernemen in samenwerking met vrijwilligersgroepen.
6. De gemeente zorgt voor voorwaarden voor milieuvriendelijk handelen.
7. De gemeente ondersteunt het particulier initiatief.

Voor kleine gemeenten zijn deze richtlijnen moeilijk te volgen. Zij zullen aangewezen zijn op de samenwerking met andere gemeenten.

Over de VNG valt op te merken dat zij tot nu toe (1989) geen aandacht heeft besteed aan NME of milieuvorlichting in haar produkten.

Het VNG bepaalt samen met VROM de verdeelsleutel voor het beschikbare geld.

In het NMP krijgt het VNG een duidelijke opdracht, namelijk om een Praktijkboek voor de gemeenten te ontwikkelen.

BIJLAGE 3. DE PARTICULIERE INSTELLINGEN

1. INLEIDING

Onder de particuliere instellingen worden alle profit en non-profit organisaties verstaan die zich bezig houden met NME en milieuvoorlichting. Zij vervullen een beleidstoepassende en uitvoerende rol in dit veld.

Het is moeilijk een goed inzicht te krijgen in de werkzaamheden van alle organisaties. Dit komt door de hoeveelheid aan organisaties, de niet altijd duidelijke samenwerkingsverbanden en de verschillende gebieden waarbinnen zij opereren.

Bij de instellingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen natuur- en milieubelangen. Er is een groen front (natuur) en een grijs front (milieu).

In bijlage 5. is een overzicht opgenomen van een aantal particuliere instellingen in Nederland.

Hoe zijn de particuliere instellingen ontstaan? Grotendeels uit de zorg die burgers voelen voor het voortbestaan van ons milieu. Bezorgde of bedreigde burgers richten een organisatie op die zich ten doel stelt een klein onderdeel van het milieuprobleem aan te pakken. Deze groep organisaties heeft veel met voorlichting te maken. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Stichting Lucht, Stichting Behoud Natuur- en Leefmilieu, Stichting Reinwater, De Groene Pers, etc. Hun enige functie is het voorlichten van andere bezorgde burgers over de gebeurtenissen in de natuur of het milieu. Deze voorlichting kan ook op het gebied van educatie in de ruime zin plaatsvinden als een dergelijke particuliere organisatie ook cursussen organiseert of lesprogramma's van scholen begeleidt.

Daarnaast zijn particuliere instellingen ontstaan die door de overheid gesubsidieerd worden. Vaak zijn dit verenigingen of stichtingen die niet door de overheid in het leven geroepen zijn, maar op een bepaald moment uitgroeien tot een door de overheid niet te verwaarlozen actor in dit veld. De overheid besluit dan om van deze diensten gebruik te maken. Zo is het gegaan met het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN), de Stichting Milieu-educatie (SME) en de Stichting Natuur en Milieu (SNM). Zij hebben zich ontwikkeld tot vrijwilligersorganisaties en worden ondersteund door betaalde krachten.

Er zijn enkele hechte samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de grote particuliere instellingen en de rijksoverheid.

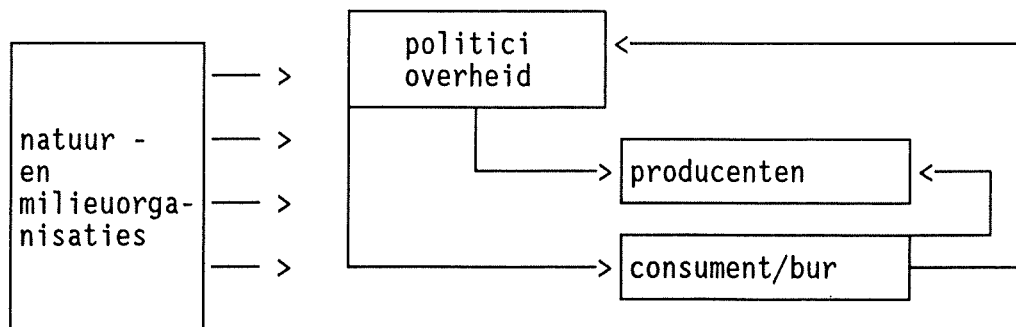
Generaliserend kan opgemerkt worden dat alle organisaties streven alle naar een samenleving waarin natuurlijke kringlopen worden geëerbiedigd en naar menselijke gedragspatronen en produktiemethoden die ecologisch inpasbaar zijn. In een studie naar de actiegroepen uit 1986 komt naar voren dat 36% vooral de bewustwording van de bevolking wil vergroten. Bewustwording leidt echter niet altijd tot concrete veranderingen.

De particuliere organisaties krijgen in hun streven naar een milieuvriendelijke samenleving te maken met:

- een overheid die beïnvloed wordt door politici. De overheid treedt regulerend op naar producenten en consumenten en kan zorgen voor bepaalde structurele voorzieningen die van invloed zijn op het milieu
- producenten die door hun produktiemethodes en hun pakket van produkten de kwaliteit van het milieu beïnvloeden.
- de bevolking zowel in de rol van consument (consumptie van goederen, recreatie in de natuur, omgang met bij consumptie horend afval) als in de rol van politiek burger.

De relatie tussen deze verschillende groepen kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 3: Relatie tussen particuliere organisaties en de andere actoren



Er is sprake van een paradoxale verhouding tussen de overheid en de particuliere instellingen.

Aan de ene kant laat de overheid erg veel over aan de particuliere instellingen. Zij zijn vaak de verwoorders van het gewenste beleid, terwijl van rijkswege alleen het goedgekeurde beleid uitgevoerd kan worden. Tussen gewenst en goedgekeurd beleid is een aanmerkelijk verschil. Het gewenste beleid gaat veel verder. Vaak staat de regering ook achter het gewenste beleid, maar kan dit nog niet uitvoeren. Uit het NMP blijkt dat veel van de doelstellingen uit dit plan al lang door de particuliere instellingen gepropagandeerd worden.

Aan de andere kant is er vanuit de overheid angst voor de particuliere instellingen, omdat deze door hun aantal en inzet in de positie zijn allerlei misstanden in de milieuzorg aan te wijzen. Het zijn vaak waarnemers van particuliere instellingen die wijzen op (mogelijke) milieurampen. De particuliere organisaties hebben hierdoor een machtspositie.

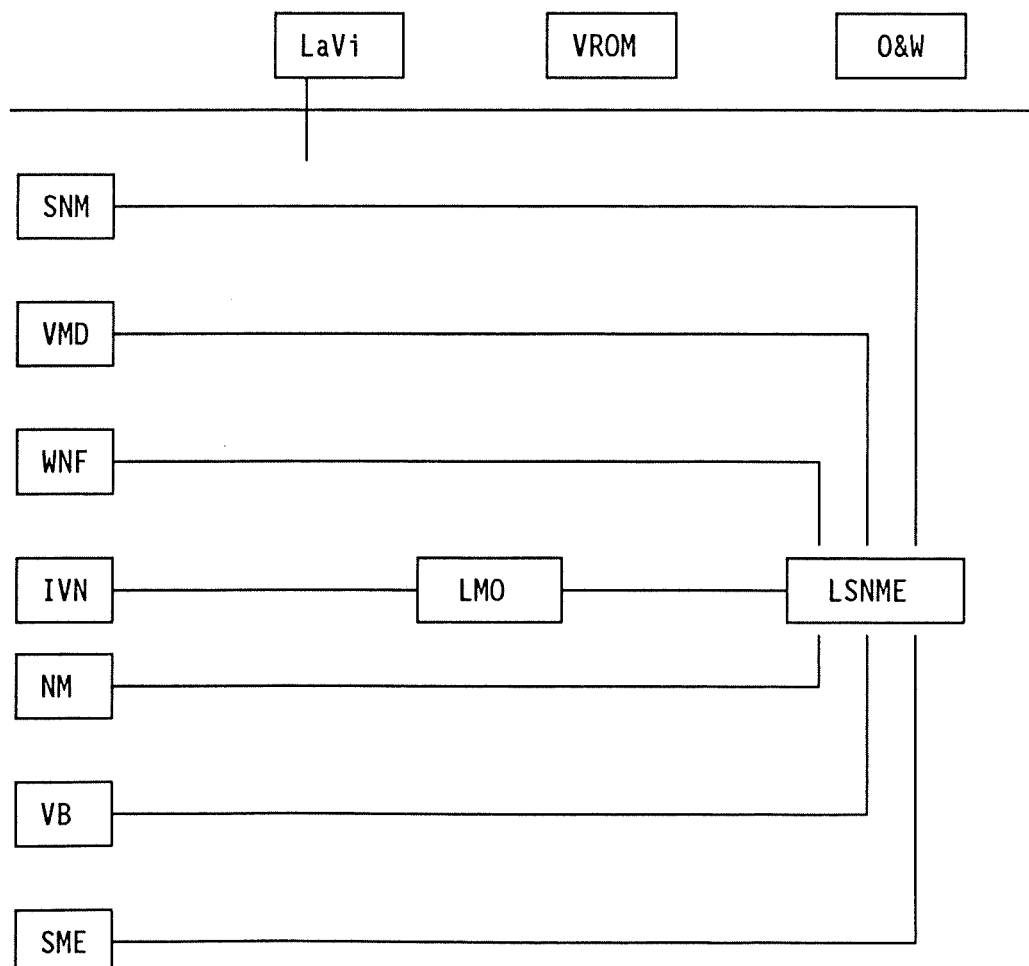
Deze functie wordt hen door de overheid niet altijd in dank afgenomen, omdat zij dan moeten ingrijpen of moeten toegeven dat er bepaalde fouten gemaakt zijn. Dit heeft financiële consequenties.

Er is sprake van een uitgebreid lobby-circuit vanuit de particuliere instellingen.

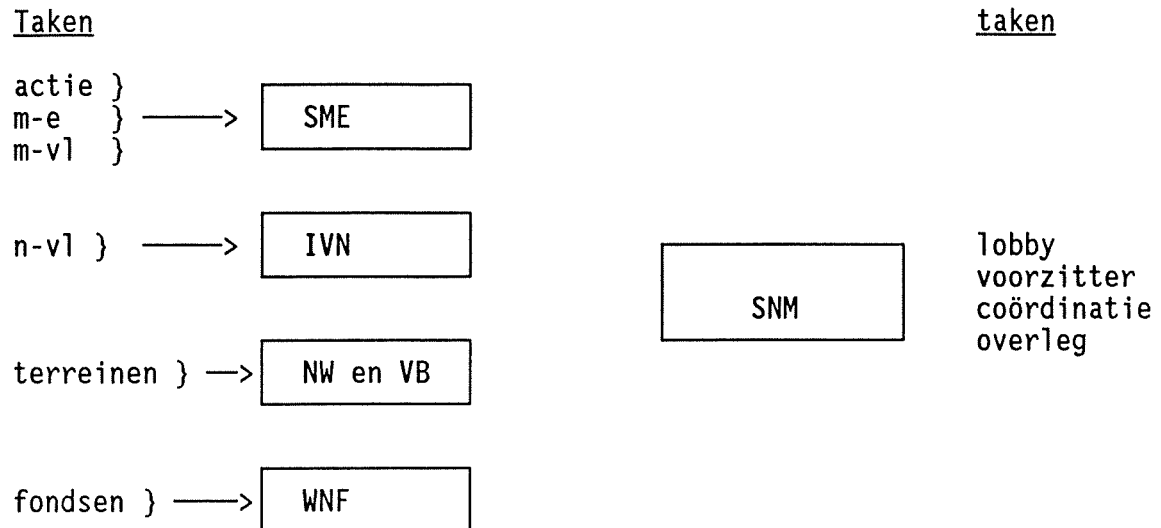
Ook blijkt dat de burgers vaak meer vertrouwen in de particuliere instellingen hebben dan in de overheid. De particuliere instellingen hebben veel minder te verliezen en kunnen een meer agressieve aanpak voeren.

De particuliere instellingen die zich bezig houden met NME en milieuvoorlichting zijn gedeeltelijk georganiseerd in een koepelorganisatie, het LSNME. Deze heeft tot taak de educatieve activiteiten van twaalf groote instellingen te coördineren. In de praktijk wordt duidelijk dat dit niet meer al te goed werkt en dat er naar een nieuwe oplossing voor samenwerking gekeken moet worden.

Figuur 4: Huidige samenwerkingsvorm (verticaal)



Figuur 5: Een mogelijke nieuwe samenwerkingsvorm (horizontaal)



2. HET BELEID

Bij de particuliere instellingen is sprake van weinig beleidskader.

Als een particuliere instelling subsidie krijgt van de overheid, kunnen in sommige gevallen voorwaarden gesteld worden, die wettelijk vastliggen. VROM geeft bijvoorbeeld lump-sum subsidies zonder al te veel inhoudelijke eisen te stellen aan de projecten.

LaVi wil bij subsidiëring een bepaalde controle op de inhoud hebben en vraagt veel informatie aan de particuliere instellingen voor zij tot betaling over gaat. Deze eisen worden in de richtlijnen voor de ministeries genoemd.

Het beleid dat de overheid voert kent weinig structuur, waardoor de particuliere instellingen ruimte krijgen om zelf beleid te maken.

3. DE TAKEN

Ook het takenpakket van de particuliere instellingen is niet éénduidig vast te stellen. Elke instelling heeft haar eigen doelstelling en van daaruit ook een samengesteld takenpakket. Er kan niet gesproken worden van één taak voor alle particuliere instellingen.

Bijna elke particuliere organisatie geeft NME of milieuvorlichting. Voorbeelden zijn; het ondersteunen van leerkrachten, het maken van lesbrieven, leskisten en ander lesmateriaal, het organiseren van natuurwandelingen, het schrijven en verspreiden van folders, het te woord staan van verontruste of geïnteresseerde burgers, etc.

Samenvattend kan gezegd worden dat het merendeel van de particuliere instellingen zich met educatieve zaken bemoeit als zij gevraagd worden. Dat betekent dat de particuliere instellingen de uitvoerende taak op zich nemen nadat de overheid de voorwaarden geschapen heeft.

Gesteld kan worden dat de particuliere instellingen uitermate geschikt zijn om de gemeenten te helpen bij de uitvoering van een beter beleid op het gebied van NME en milieuvorlichting omdat zij in het bezit zijn van veel materialen en informatie.

4. DE FINANCIEN

Het grootste gedeelte van het geld komt van de overheid. Niet alleen de rijksoverheid maar ook de lagere overheden ondersteunen activiteiten van particuliere organisaties. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen exploitatiekosten en projectsubsidie.

Het onderzoek in Zuid-Holland heeft uitgewezen dat de gemeenten zowel structurele als incidentele subsidies verlenen aan lokale natuur- en milieugroepen die NME-activiteiten ontplooiën. Dit kunnen landelijke organisaties zijn die zich bezig houden op lokaal niveau, of lokale organisaties.

Andere bronnen van inkomsten voor de particuliere instellingen zijn donaties en inkomsten uit contractwerk. Vooral de grotere particuliere instellingen krijgen vaak opdrachten van gemeenten of andere overheidsinstanties en worden hiervoor betaald.

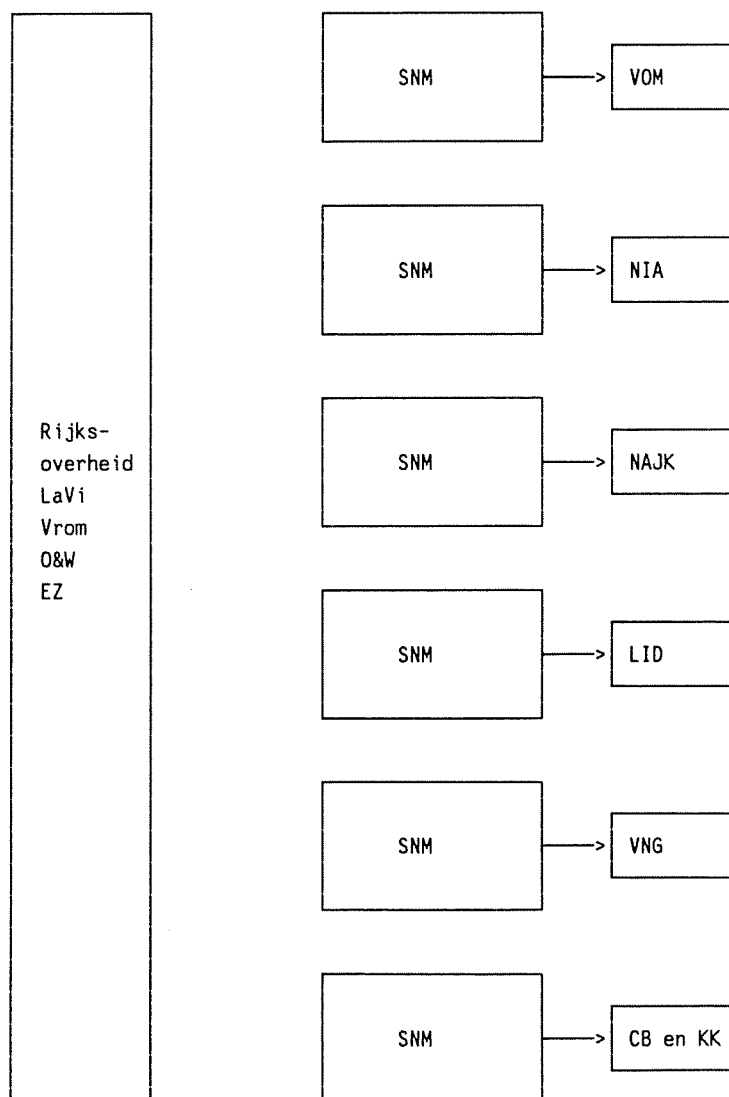
5. THEORIE VS PRAKTIJK

Omdat geen duidelijk takenpakket bestaat voor de particuliere instellingen als geheel, is het erg moeilijk aan te geven wat het verschil tussen doelstelling en daadwerkelijke uitvoering is. Daarbij is het onmogelijk alle particuliere instellingen over één kam te scheren en een uitspraak te doen over hun functioneren.

Wel is te toetsen of de onderlinge coördinatie tussen de particuliere organisaties optimaal is.

Daarnaast blijkt er een organisatorisch probleem te ontstaan als het gaat om de informatiestroom die vanuit de overheid komt. Er is een vacuüm als het om gericht beleid gaat.
een voorbeeld is de samenwerking tussen overheid en SNM.

Figuur 6: Samenwerking overheid en SNM



VOM = metaalverwerkers
NAJK = jonge boeren
CB = Consumenten Bond
KK = Konsumenten Kontakt

De particuliere instellingen signaleren vaak nu zelf een probleem en pakken dat op hun eigen wijze aan. Er zijn door deze werkwijze goede contacten ontstaan met allerlei groeperingen die doelgroep van de overheid zijn. De overheid benut dit terrein niet optimaal. Met meer richtlijnen kan het overheidsbeleid beter uitgevoerd worden door de particuliere instellingen.

De vraag is hoe dit gebrek aan communicatie op te lossen is. Een voorstel om te komen tot een meer functionele samenwerking waarin de gebieden verdeeld worden en elke particuliere instellingen zich met één onderwerp bezig gaat houden, hoort tot de mogelijkheden. Dit in plaats van de situatie nu waarin elke organisatie voor zichzelf allerlei activiteiten ontplooit die door anderen ook gedaan worden, terwijl er een minimaal inhoudelijk verschil is.

Op dit moment wordt in de wandelgangen ook gesproken over een samenwerkingsvorm conform het FNV. Op het moment dat concrete plannen ontwikkeld worden is het de vraag of Twijnstra Gudde hulp kan bieden bij het opzetten van deze organisatie. Uit gesprekken blijkt dat hoewel allen hetzelfde doel voor ogen hebben, de verschillende organisaties niet graag hun eigen terrein opgeven. Deze "fusie" zal daarom niet bij voorbaat soepel verlopen.

Een verticale indeling (zie figuur 5) lijkt logisch. De coördinator moet in nauw contact staan met de verschillende ministeries. Hij kan opdrachten verdelen en de ontwikkelingen doorspelen naar alle betrokken partijen. Op deze manier ontstaat een verticale structuur in tegenstelling tot de huidige horizontale structuur. In een verticale structuur kunnen de specialismen die ontstaan zijn, beter tot hun recht komen en houdt elke instelling zich bezig met één terrein. Echter voor meerdere projecten tegelijk.

Om dit te realiseren zal eerst een optimale werkwijze tussen de ministeries onderling gevonden moeten worden. Op dit moment houden twee ministeries zich met NME en milieuvorlichting bezig, te weten VROM en LaVi.

De rol van LaVi hierin is niet geheel duidelijk. Er is sprake van een belangenconflict tussen landbouw en landbouwonderwijs en -voorlichting. Landbouw als bedrijfssector is de grootste vervuiler van ons milieu. Deze sector moet voorgelicht worden over een ander gedrag. Het terugdringen van de vervuiling heeft echter economische consequenties. Er doet zich een belangenstrijd voor tussen de economische tak binnen LaVi, de landbouwsector, en de natuurbeschermende tak, de directie NMF.

Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn de directie NMF bij VROM onder te brengen. Het probleem is echter dat deze afdeling al heen en weer geschoven is.

BIJLAGE 4. DOELGROEPEN

1. INLEIDING

Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de producenten en de consumenten. Hoewel bij beide groepen een milieuvriendelijke gedragsverandering wordt nagestreefd, zijn de uitgangspunten anders. De producenten van produkten moet informatie worden gegeven over milieuvriendelijke produktiemethoden. Bij consumenten richt de voorlichting zich op milieuvriendelijk gedrag bij de verwerking van huisvuil. Het is van belang te weten waar zij deze informatie krijgen en of dit van de juiste instantie komt.

Een groot maatschappelijk draagvlak bij burgers en bedrijven wordt onmisbaar geacht voor een succesvol milieubeleid.

2. DE PRODUCENT

2.1 De producent van produkten

Producenten van produkten, voornamelijk bedrijven, hebben vooral te maken met milieuvorlichting. NME doet zich in deze sector veel minder voor. Eén van de weinige mogelijkheden voor NME is in de bedrijfsinterne milieuzorg (BIM), hoewel ook dit tot milieuvorlichting gerekend kan worden. Het is niet dezelfde soort educatie als op scholen.

Bedrijven hebben behoefte aan twee verschillende soorten informatie. Zij zijn enerzijds de gebruiker van grondstoffen waarmee produkten gemaakt worden, anderzijds producent van afval dat verwerkt moet worden.

Tevens is nog de functie van "verkoper" te onderscheiden. Producenten voeren een marktgericht beleid, waarin zij rekening dienen te houden met de wensen van hun afnemers. Dit betekent dat de producent op de hoogte moet zijn van deze wensen en zijn beleid moeten wijzigen indien zich andere omstandigheden voordoen in de afnemersgroep.

De gewijzigde omstandigheden doen zich voor als de afnemer zich milieubewuster gaat profileren en te kennen geeft niet elk produkt zo maar te kopen. Niet de overheid stelt dan andere produktie-eisen, maar de afnemer dwingt de producent tot een ander beleid. Dit is informatie over het koopgedrag van de consument.

De andere soort informatie betreft het produktieproces. Er moet en duidelijk voorlichtingsbeleid komen om de bedrijven te attenderen op de mogelijkheden die er zijn om het produktieproces milieuvriendelijker te maken. Veelal gebeurt dit door het opleggen van wettelijke bepalingen, waaraan de bedrijven zich moeten houden. Ook hier geldt echter dat de bedrijven voorgelicht moeten worden over deze bepalingen.

De meest aangewezen instanties hiervoor zijn de branche-organisaties. Hier is een samenwerking met de particuliere instellingen mogelijk. De particuliere instellingen beschikken over kennis en mankracht om deze voorlichting uit te voeren. Dit past in de ontwikkeling van de BIM.

Programma's van particuliere organisaties ten behoeve van de branche-organisaties bestaan al. Deze vorm van samenwerking zou voor meerdere bedrijfstakken kunnen werken. Zie figuur 6.

Ook de bedrijfstakken zelf doen van alles om of hun imago te verbeteren en ervoor te zorgen dat de nieuwste ontwikkelingen doorgespeeld worden naar alle afdelingen.

De chemische industrie is een voorbeeld van een industrietak die op dit moment erg hard bezig is zijn imago van milieuvervuiler te veranderen.

De moeilijkheid voor de meeste industrieën is dat als zij voor informatie of hulp aankloppen bij de overheid vaak "ontdekt" wordt dat zij op dit moment nog niet alle regels in acht nemen. Ook de particuliere instellingen kunnen hier niet in helpen. Dit zijn de actievoerders die meteen veranderingen willen zien en aan de bel trekken als zij overtredingen ontdekken.

Een onafhankelijke instantie zou dit probleem kunnen oplossen. Een instantie die bedrijven helpt hun milieubeleid op te stellen of aan te passen.

2.2 De producent van afval

In deze hele informatiestroom over productieprocessen zit voor een groot gedeelte ook de informatie over afvalverwerking. Ook hier bestaan de nodige richtlijnen van overheidswege. Voorlichting over deze regels wordt door de overheid zelf gegeven. In de praktijk blijkt echter dat de vraag van bedrijven groter is dan het aanbod van de informatie.

Voorlichting over de regels alleen is vaak niet genoeg. Voorlichting moet ook gegeven worden over de financiële consequenties, over de achtergronden om tot dergelijke besluiten te komen en over de wijze waarop deze maatregelen aan de werknemers duidelijk gemaakt kunnen worden.

In een hechte samenwerking tussen overheid, particuliere instellingen en de koepel-organisaties op het gebied van NME en milieuvorlichting zou deze voorlichting optimaal kunnen verlopen.

3. DE CONSUMENT

De consument als afnemer van produkten heeft belang bij informatie over deze produkten. De samenstelling van het produkt, het milieubeleid van de producent, het gevaar of voordeel dat een bepaald produkt met zich mee kan brengen, etc. Deze informatie kan hij rechtstreeks van de producent krijgen of van een belangenvereniging van consumenten. Als deze geen antwoord hebben, zal een stap naar een milieu-organisatie volgen. Dit geldt niet voor elke consument, lang niet iedereen is geïnteresseerd in deze informatie. Het is de bewuste of de verontruste consument die deze stap zal zetten.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de particuliere organisaties blijkt dat de consument eerder om hulp en informatie bij een particuliere instelling aanklopt dan bij de overheid. De consument vertrouwt de informatie van de overheid niet altijd en gaat dan op zoek naar andere voorlichting.

De consument moet ervan uit kunnen gaan dat de informatie die hij vraagt ook waar is. Dit betekent dat er een beter overleg tussen de verschillende voorlichtingverstreckende instanties moet komen. Hier kan het bedrijfsleven bij betrokken worden. Zij moeten openheid tonen over haar produktieprocessen. Wanneer de burger over de juiste informatie beschikt, kan hij een duidelijk keuze maken en daardoor invloed uitoefenen op de producent.

Een nauwe samenwerking tussen particuliere organisaties en consumenten-organisaties (zoals dit al gebeurt) leidt voor de consument tot één duidelijk aanspreekpunt.

De consument is niet alleen afnemer maar ook producent van afval. Hier is niet zo zeer sprake van een vraag van de consument naar informatie, alswel van de noodzaak om door gerichte voorlichting en mogelijk NME de consument te wijzen op zijn gedrag.

De lagere overheden zijn de aangewezen instanties voor het aanleveren van informatie. Zij staan dicht bij de consument en kunnen de faciliteiten scheppen voor milieuvriendelijk gedrag.

Nadat deze faciliteiten geschapen, zijn moet de consument hierover voorgelicht worden. Dit kunnen de lagere overheden doen in samenwerking met de particuliere instellingen waarmee zij vaak al contact hebben. Op deze wijze wordt een ruim netwerk aan ervaring en mankracht opgebouwd. Dit komt niet alleen de consument ten goede, ook de gemeenten en provincies profiteren hiervan.

Een aparte groep consumenten zijn de jongeren. Zij vallen niet alleen in de groep die voorlichting krijgt, maar gaan tegelijkertijd naar school en komen op die manier in aanraking met NME. Deze vorm van informatie-overdracht gaat veel verder dan voorlichting.

Over NME is in de vorige hoofdstukken al gesproken. Hier dient nog gezegd te worden dat de mogelijkheid bestaat om NME en milieuvorlichting aan consumenten samen te laten gaan.

Materialen die voor NME gebruikt worden, kunnen van waarde zijn voor een beter vorm van voorlichting. Lesmaterialen kunnen herschreven worden om dienst te doen voor de doelgroep consumenten. Doordat vele particuliere instellingen zich zowel met het één als met het ander bezig houden, wordt hun rol versterkt.

organisaties	LSNME	SNM	VMD: milieukompas	SME	CNBE
<u>onderwerp</u>					
Vastgelegd huidig beleid	- beleidsplan 2 jaar - werkplan per jaar	- werkplan per jaar	- beleidsplan 3 jaar - werkplan per jaar	- meerjarenplan 3 jaar - werkplan per jaar	- vastgelegd in doelstelling: uitbrengen van adviezen
Toekomstvisie op NME (lange termijn)	- niet omschreven - afstemming, uitbouw, samenwerking	- niet omschreven - campagnes	- niet omschreven - algemene doelstelling geldt als uitgangspunt	- niet omschreven - specialisatie, professionalisering, samenwerking	--
Budget afkomstig van:	- subsidie VROM	- SNM - projecten	- subsidie VROM - projecten - bijdragen deelprovincies - WNF (eenmalig)	- subsidie VROM - subsidie NCO - eigen inkomsten - projecten, diversen	- natuurbeschermingsraad
Geformuleerde doelstelling	stimuleren en coördineren van NME in Nederland	onderscheid voorlichting en educatie; versterken communicatie en kennisoverdracht gerelateerd aan SNM-activiteiten	activeren van brede publieksgroep inzake milieuproblematiek; stimulering van emancipatie	op educatieve wijze voorlichten over problemen en welzijn zodat bewustwording en zoeken naar oplossingen toeneemt	uitbrengen van adviezen aan Natuurbeschermingsraad, gevraagd en ongevraagd
Activiteiten	- documentatie/informatiecentrum - secretariaat - Landelijk Educatie Overleg - presentaties NME - projectontwikkeling - beleidsontwikkeling - netwerkondersteuning	- cursussen - studiedagen - congressen/symposia - workshops	- cursussen - voorlichting - netwerkactiviteiten	- vervaardigen van schriftelijke en A.V. materialen - symposia - nascholing - ontwikkelen beleidsplannen	- inhoudelijke adviezen - procesontwikkeling

organisaties	LSNME	SNM	VMD: milieukompas	SME	CNBE
<u>onderwerp</u>					
Doelgroepen	- educatieve werkers in en buiten het netwerk - vakbonden - ambtenaren	- provinciale milieu-federaties - provinciale en gemeentelijke ambtenaren - bedrijfsleven - opleidingen	- algemene publiek m.n. vrouwen - werken - NME-werkers	- onderwijs - volwassenen	- Natuurbeschermingsraad
Wisselwerking	- met overheidsbeleid - met aangesloten organisaties - met educatiewerkers	- met overheidsbeleid - met educatiemedewerkers	geen explicite eisen alleen financiële verantwoording	- geen explicite eisen voor subsidiewerk; beleidsondersteuning	--
Onderzoekswensen	- praktisch toepasbaar	- evaluatie middelen en materialen - organisatie van samenwerking en communicatie - documentatiebestand	- onderzoek naar activering van doelgroep - lange termijn effecten - toegepaste methodieken en theorieën	- voorbereiding en evaluatie - didactisch onderzoek	- evaluaties die leiden tot kwaliteitsverbetering - doelgroepenbenadering - buitenlandse

organisaties	Natuurmonumenten	SiBel	IVN	Kasteel Groeneveld	SVC
<u>onderwerp</u>					
Vastgelegd huidig beleid	- werkplan per jaar - 5 jarenplan in voorbereiding	- beleidsplan 5 jaar - werkplan per jaar	- beleidsplan 4 jaar - werkplan per jaar	- niet echt vastgeld - aanbieden van neutrale informatie	- beleid 10-15 jaar - activiteitenplan per jaar - werkplan per jaar
Toekomstvisie op NME (lange termijn)	- niet omschreven - verenigingsvisie	--	- niet omschreven - bestaande structuur (netwerk)	- niet omschreven - creëren van mogelijk heden	-
Budget afkomstig van:	- subsidie L&V (terrein-beheer) - eigen inkomsten - leden	- subsidie L&V - deelnemers - diversen	- subsidie L&V - provincies (subsidie) - leden etc. - projecten	- subsidie L&V	- subsidie L&V - projecten - algemene fondsen
Geformuleerde doelstellingen	behouden en beheren van natuurterreinen en landschappen en van monumenten daarin	de jeugd kennis laten maken met de waarden van bos, natuur en landschap en het beheer ervan	- bevordering van milieubesef - ecologische basisvorming	aanbieden van neutrale informatie zodat interpretatie door publiek gemaakt zal worden; interesse opwekken in omgeving	stimuleren van de integratie van veldstudiewerk in onderwijs bijdrage aan bewustwordingsproces
Activiteiten	NME ondergebracht in afdeling Voorlichting en Publiciteit - uitgave periodiek - uitgeven boeken - presentaties, beurzen - exploitatie bezoekerscentra - informatiepanelen en kastjes - folders, wandelkaarten - persberichten, lesbrieven - training eigen personeel	- organiseren van natuurwerkweken voor hoogste groepen in Basis Onderwijs: veldonderzoek en beheer - ontwikkelen materialen	- informatieverstrekking - advies - ondersteuning en begeleiding - cursuswerk - ontwikkelen materialen - onderzoek, verwijzen, bemiddelen	- 2 permanente tentoonstellingen - educatieve schoolprogramma's - ontwikkelen materialen	- ontwikkelen en begeleiden van veldwerkactiviteiten

organisaties	Natuurmonumenten	SiBel	IVN	Kasteel Groeneveld	SVC
<u>onderwerp</u>					
Doelgroepen	- algemeen publiek - eigen leden - scholen	- hoogste klassen B.O.	- scholen - jeugd en jongeren- - volwassenen	- scholen - volwassenen (inci- - denteel)	- voortgezet onderwijs - leerkrachten - initiële opleidingen
Wisselwerking	- vrijwel niet - signaleringsfunctie	- afstemming van be- - leid en uitvoering - nauwelijks met - overheid	- interne beleid en - uitvoerders	- vrijwel niet	- NME-kader
Onderzoekswensen	- rendement bezoekers- - centra - effectmetingen - voorbereiding	- marktonderzoek - inventarisatie - kwalitatieve - effectmetingen - bedrijfsvoering	- leertheorieën - basiskennis - ondersteunings- - structuur	- evaluatie lespakketten - evaluatie programma's	- effectmetingen van - activiteiten - effect van NME en - en voorlichting

ANALYSEMODEL VOORLICHTING

Waar gaat het om:

- * Wie is in welke mate verantwoordelijk voor het probleem
- * Welke gedragsaspecten spelen een rol
- * Wat zijn de determinanten van het te beïnvloeden gedrag

subvragen:

1. Wat is de mate van bekendheid met het gewenste gedrag
2. Wat is de mate van begrip van het gewenste gedrag
3. Wat is de houding t.a.v. het gewenste gedrag m.b.t.
 - de daadwerkelijke voor- en nadelen
 - de waargenomen voor- en nadelen
 - de waardering van de voor- en nadelen
 - het besef van verantwoordelijkheid
4. Wat is de sociale norm t.a.v. het gewenste gedrag
5. Wat zijn de gedragsmogelijkheden
 - de benodigde en aanwezige persoonlijke vaardigheden
 - de fysieke gedragsmogelijkheden

Een ander analysemodel, is het volgende model over planmatig voorlichten.

Vorbereiding

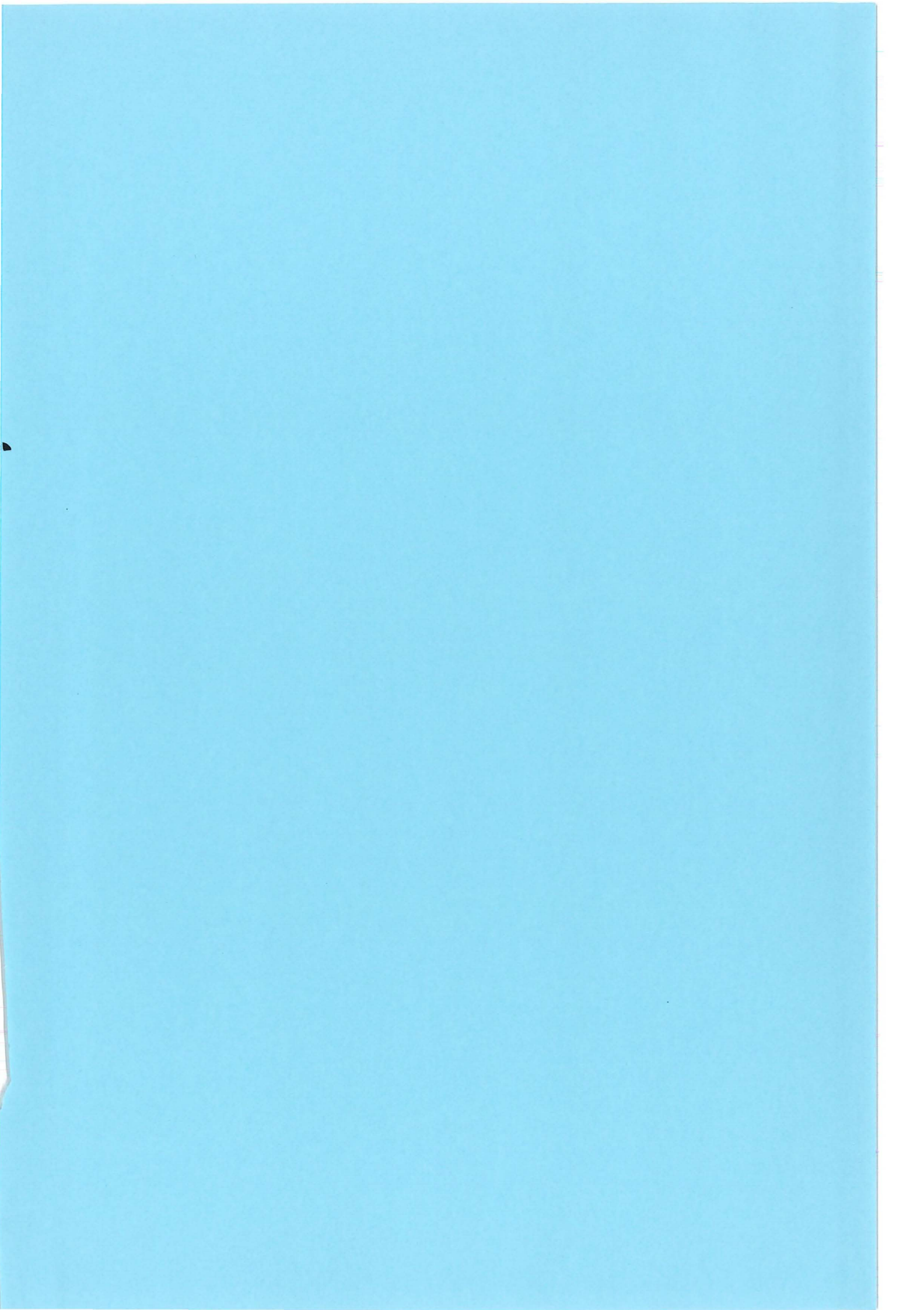
1. Het maken van beleidskeuzes
 - 1.1 Bekijken wat er allemaal anders moet, en kiezen waar je als organisatie mee aan de slag gaat
 - 1.2 Nagaan hoe je tegen het gekozen probleem aankijkt
 - 1.3 Het nader analyseren van de te veranderen situatie
 - 1.4 Het opstellen van een veranderingsstrategie
2. Het maken van een voorlichtingsplan
 - 2.1 De doelen
 - 2.2 De doelgroepen
 - 2.3 De middelen
 - 2.4 De inhoud
 - 2.5 De organisatie van de werkzaamheden
3. Het maken van een ontwerp

Uitvoering

4. Het maken van een eerste concept van de voorlichtingsboodschap
5. Het bijstellen van de boodschap a.h.v. eigen criteria
6. Het bijstellen van de boodschap a.h.v. een pre-test
7. Het vermenigvuldigen van de definitieve boodschap
8. Het in contact treden met de doelgroep (ontmoeting, vertoning, verspreiding, uitzending)

Evaluatie

9. Nagaan wat het resultaat van de voorlichting is en wat eventueel nog moet gebeuren.



• Literatuurlijst

Milieuvoorlichting - Puk van Meegeren
Boom, 1989

Milieu, Kiezen of Verliezen
SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1989

Natuur- en Milieuvoorlichting - Puk van Meegeren
Vakgroep Voorlichtingskunde Landbouwuniversiteit Wageningen,
1988

Gemeenten en Onderwijs - A.M.L. van Wieringen
Swets&Zeitlingen B.V., 1988

Onderwijs in Hoofdpijnen - J.A. van Kemenade
Wolters-Noordhoff, 1986

NME; Analyse van het veld - C.E.A.
Rotterdam, 1989

Natuurbeleidsplan - LaVi, 1989

Natuur- en Milieu-Educatie op Lokaal Niveau - I.V.N., 1988

Nationaal Milieubeleidsplan, 1989