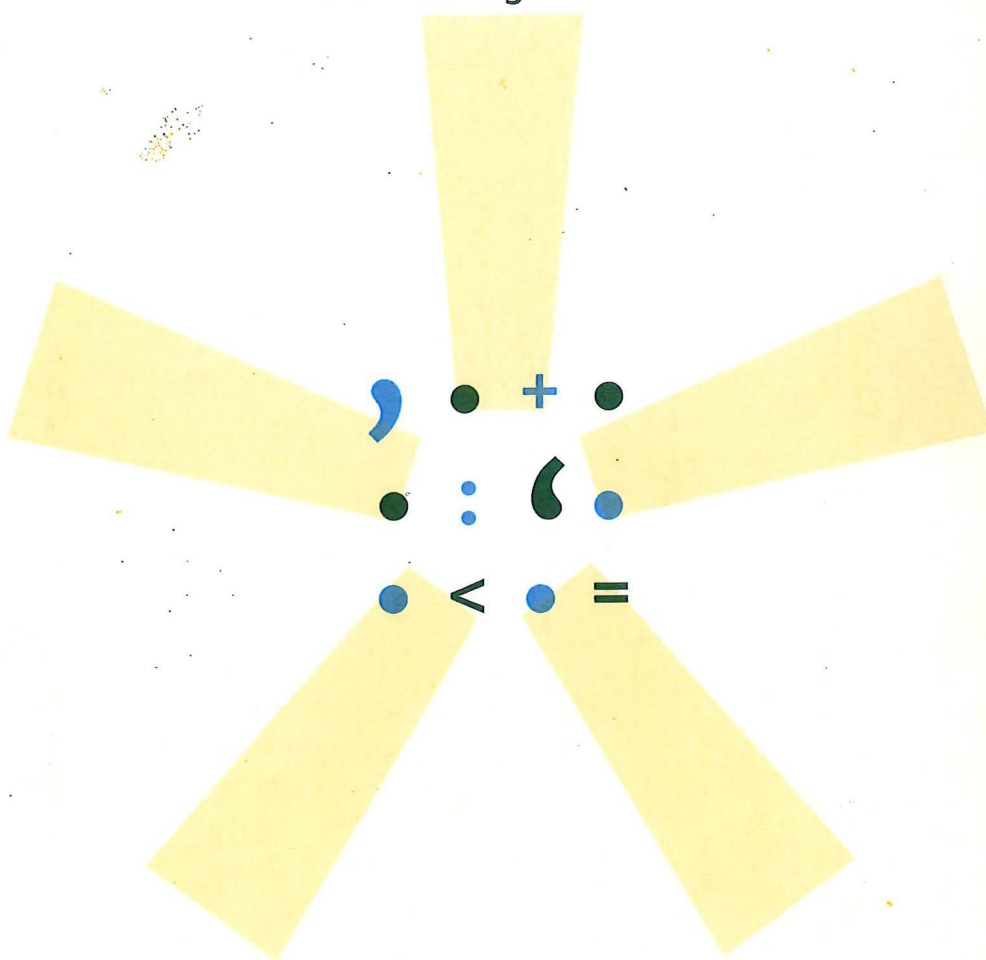


MILIEU
REEKS (kgm)

Nr 5 Praktijkboek
Lokale Agenda 21



VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Praktijkboek Lokale Agenda 21

SME MILIEUADVISEURS
COMMUNICATIEMANAGEMENT EN GEDRAGSVERANDERING



Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefax (070) 3 46 92 01

Colofon

Verantwoording

De publicatie is opgesteld door Gretha van der West, Marianne van der Bie en Bouwe Taverne, allen werkzaam bij SME MilieuAdviseurs te Utrecht. Het project werd gefinancierd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Naast de auteurs van SME MilieuAdviseurs hebben ook het Instituut voor Publiek en Politiek en het Provinciaal Project Lokale Agenda 21 Noord-Brabant (Brabantse Milieufederatie, Provinciaal Consulentenschap Natuur- en Milieu-Educatie, Provincie Noord-Brabant, COS Oost-Brabant en COS West-en Midden-Brabant, centra voor internationale samenwerking) een bijdrage geleverd aan dit praktijkboek.

Begeleiding

Bij het tot stand komen van dit praktijkboek is gewerkt met een klankbordgroep waarin zitting hadden Simon de Boer (Den Haag Ecocstad), Wieke Bonthuis en Wim Ruis (Gemeente Breda), Anemiek Dorland (Gemeente Haarlem), Chrisje Duyvis (Instituut voor Publiek en Politiek), Joke Goedhart (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Arnold Schut (Stuurgroep Provinciaal Project Lokale Agenda 21 Noord-Brabant), Werner Sikken (Stuurgroep Lokale Agenda 21 van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling NCDO), Chris Zijdeveld (Stuurgroep Lokale Agenda 21 van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling NCDO), John Vos (Gemeente IJsselstein).

Eindredactie

Bert Roes (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Ontwerp omslag

Bertine Colsen, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: duurzame ontwikkeling; milieuhygiëne; beleid

ISBN 90 322 7332 9

© Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1996

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in deze uitgave voorkomende onjuistheden.

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Doel en doelgroep	10
1.2 Meerwaarde van Lokale Agenda 21	10
1.3 Lokale Agenda 21 en maatschappelijke organisaties	11
1.4 Duurzame ontwikkeling	12
1.5 Lokale Agenda 21 en bestuurlijke vernieuwing	12
1.6 Inhoud van de publicatie	13
2 Kenmerken van Lokale Agenda 21	15
2.1 De dialoog	16
2.2 Natuur- en Milieu-Educatie	18
2.3 De mondiale dimensie	21
3 De praktijk: het proces	27
3.1 Initiatief	27
3.1.1 Methoden	30
3.2 Visie	31
3.2.1 Methoden	33
3.3 Onderzoek en monitoring	34
3.3.1 Methoden	35
3.4 Dialoog	37
3.4.1 Methoden	37
3.5 Plan van aanpak	40
3.5.1 Methoden	40
4 De praktijk: voorbeelden	41
1 Provinciaal project Lokale Agenda 21 Noord-Brabant	44
2 Stappenplan LA-21	60
3 Gemeente Den Haag	64
4 Gemeente Haarlem/Gewest Zuid-Kennemerland	71
5 Aanzet tot Lokale Agenda 21 in Roosendaal door het lokale Platform voor Duurzame Ontwikkeling	73
6 Gemeente Grave	75
7 Friese Milieufederatie en Stichting Leefbaar Friesland	78
8 Zeeuwse Milieufederatie	80
9 Gemeente Deurne	81
10 Gemeente Ede	82
11 Duurzaamheidsmeter	84
12 Checklist Lokaal Broeikasbeleid Klimaatverbond	86
13 Vrouwen toetsen het leefmilieu in Overschie	88
14 Wijken voor Milieu	90
15 Gemeente Hellevoetsluis	92
16 Gemeente Etten-Leur	93

17	Gemeente Bergen op Zoom	96
18	Gemeente Boxtel	103
19	Gemeente Boxmeer	106
20	Werkconferentie Instituut voor Publiek en Politiek	111
21	NJMO-Jongerenraden en LA-21	115
22	Ecoteams	121
23	Mondiale dimensie	141
	Service-informatie	148
	Literatuuroverzicht	154

‘Duurzame ontwikkeling is geen vaste koers en de duurzame samenleving geen vaststaand doel. Er ligt geen veerboot klaar die ons naar dat ene paradijs kan brengen. We moeten zoeken en kiezen’.

Prof.dr. H. Verbruggen in Milieudefensie 4-96

Woord vooraf

'Niets nieuws onder de zon.' Zo reageerden veel Nederlandse gemeenten op het verschijnen van de Agenda 21 zoals opgesteld in 1992 in Rio de Janeiro. Met het Nationaal Milieubeleidsplan (-plus) 1 en 2 en het Kaderplan van Aanpak NMP voor gemeenten stond het gemeentelijk milieubeleid immers al in de steigers. En ook de VNG beschrijft Lokale Agenda 21 als een bevestiging van de omslag in denken waarbij de overheid niet alleen meer reguleert, maar vooral ook communiceert en anderen aanzet tot eigen initiatief en handelen.

Waarom dan toch deze publicatie?

De belangrijkste reden ligt in verschil tussen denken en doen. De gedachten over burgerparticipatie, overleg met doelgroepen en beleid als co-productie tussen overheid en maatschappij zijn inderdaad niet nieuw. Veel gemeenten hebben onder de vlag van bestuurlijke en sociale vernieuwing hun organisatie, werkwijze en cultuur gewijzigd. Een dergelijke ontwikkeling vindt ook plaats in de milieusector. Het omzetten van 'denken' in 'doen' vraagt echter om een extra inspanning. De organisatie wordt opgeschud, bestaande werkwijzen worden opnieuw doordacht, nieuwe werkwijzen worden uitgetest. Die omschakeling blijkt ingewikkeld, zeker in de milieusector die vanouds gedomineerd wordt door technisch en juridisch denken.

Het primaire doel van dit praktijkboek is gemeenten te stimuleren in 'het doen': hoe zet ik de dialoog met de doelgroepen op? Daartoe bevat het praktijkboek een overzicht van methoden en werkvormen. De methoden variëren van bevolkingsenquêtes tot scenarioworkshops en van het opzetten van jeugdgemeenteraden tot het stimuleren van EcoTeams. Alle zijn in de praktijk uitgetest. Het praktijkboek is dan ook vooral een publicatie voor en door gemeenten.

De publicatie richt zich in eerste instantie op gemeenten die expliciet hebben gekozen een Lokale Agenda op te stellen. De actuele ervaringen van de gemeentelijke koplopers op het terrein van Lokale Agenda 21 zijn daartoe gebundeld. Een tweede doelgroep vormen de gemeenten die impliciet met Lokale Agenda 21 werken. Immers, veel gemeenten streven naar vroegtijdig overleg met doelgroepen en proberen in overleg met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen vorm te geven aan duurzame ontwikkeling zonder daarbij de vlag van Lokale Agenda 21 te gebruiken. Ook voor deze gemeenten is het overzicht van methoden en werkvormen waardevol.

Lokale Agenda 21 kan een extra stimulans vormen bij het opzetten van de dialoog over milieubeleid, met name als het gaat om dialoog met moeilijk bereikbare doelgroepen als het midden- en kleinbedrijf en burgers. Daarbij kan de gemeente burgers in meerdere rollen aanspreken: als consument, als werknemer, als werkgever, als automobilist, als opvoeder et cetera.

Daarnaast zal Lokale Agenda 21 leiden tot een tussentijds overdenken van het ingezette milieubeleid. Vraag daarbij is of het ingezette beleid leidt tot een duur-

pak door LA-21 te kiezen als taak in de Vervolgbijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (VOGM-regeling).

Veel gemeenten hanteren de Lokale Agenda op een impliciete manier. Dialoog en communicatie vormen de uitgangspunten bij het opstellen van het milieubeleidsplan, de vormgeving van duurzaam bouwen, gebiedsgericht milieubeleid, ecologisch groenbeheer of de preventie van afvalstoffen en emissies. Ook geven zij vorm aan een andere rol van de overheid op milieuterrein: niet van bovenaf, maar in samenwerking met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het verschil is dat ze daarbij geen gebruik maken van de vlag van de Lokale Agenda. LA-21 blijft daarmee impliciet, het gedachtengoed erachter niet.

1.1 Doel en doelgroep

Het primaire doel van dit praktijkboek is gemeenten te stimuleren op lokaal niveau invulling te geven aan duurzame ontwikkeling en wel in samenwerking met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarbij ligt de nadruk op het proces van Lokale Agenda 21: Hoe zet ik de dialoog op? Wie moet ik erbij betrekken?

Om antwoord te krijgen op deze vragen zijn actuele ervaringen van gemeenten met het proces van de Lokale Agenda geanalyseerd en weergegeven. Hiermee bevat het praktijkboek een overzicht van bruikbare werkvormen en methoden ter ondersteuning van de dialoog. Het praktijkboek is dan ook vooral een publicatie voor en door gemeenten.

Uit de ervaringen tot nu toe blijkt dat LA-21 maatwerk is. De ene gemeente is de andere niet. De Lokale Agenda moet aansluiten bij de specifieke situatie in de gemeente. Op de daar geldende kansen en problemen, op de organisaties die daar actief zijn en op de daar geldende cultuur en gewoonten. Voor een Lokale Agenda is geen blauwdruk te geven. Elke gemeente kan er zelf inhoud en vorm aan geven. De voorbeelden die in deze publicatie worden beschreven, kunnen daarbij fungeren als bron van inspiratie.

Dat geldt overigens niet alleen voor gemeenten die LA-21 een herkenbare plaats geven in het gemeentelijk beleid. De publicatie, met name de gemeentelijke voorbeelden en het overzicht van werkvormen en methoden, is ook relevant voor gemeenten die een impliciet LA-21-beleid voeren. Immers ook zij hebben of krijgen te maken met de vraag hoe de dialoog het best vormgegeven kan worden. Ook zij kunnen daarbij inspiratie opdoen in deze publicatie.

Binnen gemeenten zal deze publicatie vooral interessant zijn voor de ambtenaar verantwoordelijk voor het opstellen van Lokale Agenda 21 of vergelijkbare processen waarbij het opstarten van een dialoog met doelgroepen een belangrijk onderdeel is. Gedacht kan worden aan medewerkers verantwoordelijk voor duurzaam bouwen of een meer wijkgerichte aanpak van milieubeleid. Tegelijkertijd zijn de auteurs van mening dat het praktijkboek ook waardevolle informatie bevat voor leden van maatschappelijke groeperingen. Het boek leent zich dan ook voor lezers met uiteenlopende achtergrond.

1.2 Meerwaarde van Lokale Agenda 21

Hoewel gemeenten op verschillende manieren omgaan met LA-21, kan LA-21 wel meerwaarde hebben voor het ingezette milieubeleid. De meerwaarde ligt op drie punten:

- 1 Expliciete aandacht voor een andere wijze waarop beleid tot stand komt, namelijk in dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De meerwaarde van LA-21 ligt met name bij het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen zoals consumenten, wijkbewoners en het midden- en kleinbedrijf.
- 2 Aandacht voor duurzame ontwikkeling. Met het opzetten van een Lokale Agenda 21 komt automatisch de vraag naar boven of het ingezette gemeentelijk beleid leidt tot een duurzame ontwikkeling op lokaal niveau. Omdat duurzame ontwikkeling niet alleen betrekking heeft op milieubeleid, maar ook op de economische, ruimtelijke en sociale ontwikkeling van de gemeente, vormt het denken in termen van duurzame ontwikkeling een extra ondersteuning van het streven naar een integraal gemeentelijk milieubeleid. In milieuland wordt dit streven ook wel aangeduid met de termen 'externe integratie' of het 'milieu-inclusief' handelen.
- 3 Mondiale samenwerking. Meer dan in Nederland het geval is vormt Lokale Agenda 21 in veel landen een belangrijke impuls voor internationaal, nationaal en lokaal milieubeleid. Door LA-21 een plaats te geven in de bestaande samenwerking met gemeenten elders ontstaat een mogelijkheid om ervaringen op het terrein van duurzaamheid uit te wisselen. Andersom kan mondiale samenwerking ertoe bijdragen dat mondiale milieu-aspecten en de samenhang tussen milieu en ontwikkeling een herkenbare plaats krijgen binnen het gemeentelijk milieubeleid.

1.3 Lokale Agenda 21 en maatschappelijke organisaties

Duurzame ontwikkeling op lokaal niveau is niet alleen een zaak van de overheid. Voor een dialoog zijn meerdere partijen nodig. Diverse maatschappelijke organisaties hebben het thema LA-21 dan ook opgepakt en ontwikkelen ideeën over een duurzame ontwikkeling. De Vereniging Milieudefensie bracht in 1992 het rapport 'Nederland Duurzaam' uit en ondersteunt haar lokale groepen onder andere bij het beïnvloeden van gemeentelijk beleid.

De Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) stimuleert en ondersteunt de maatschappelijke discussie en uitwisseling van ervaringen. Zij heeft een Stuurgroep Lokale Agenda 21 opgericht, waarin diverse maatschappelijke groeperingen participeren en die tot doel heeft gemeenten, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven te ondersteunen bij het streven naar duurzame ontwikkeling. Het Platform voor Duurzame Ontwikkeling (PDO) (één van de twee voorlopers van de NCDO) heeft de publicaties 'Een Lokale Agenda 21, Zo werkt dat' en 'Duurzame ontwikkeling op de Lokale Agenda 21; ideeën voor gemeentelijk milieu- en ontwikkelingsbeleid' uitgebracht.

Ook de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling (NJMO), een platform van ruim veertig jongerenorganisaties, houdt zich bezig met duurzame ontwikkeling op lokaal niveau. Deze raad stimuleert op basis van Lokale Agenda 21 de vorming van lokale jongerenraden, die met de gemeente een dialoog aangaan over haar duurzaamheidsbeleid. In 1995 is de NJMO gestart met het project Codename Future, waarbij scholieren actief aan de slag gaan met thema's die betrekking hebben op hun eigen leefomgeving.

De Centra voor Internationale Samenwerking, de COS-en, hebben zich tot doel gesteld de plaatselijke bevolking, maatschappelijke organisaties en gemeenten te betrekken bij discussies en activiteiten rond internationale vraagstukken. Duurzame ontwikkeling speelt hierin een belangrijke rol.

Een aantal projecten die zijn opgezet door maatschappelijke organisaties komen terug in hoofdstuk 4.

1.4 Duurzame ontwikkeling

In andere publicaties is al veel geschreven over duurzaamheid en duurzame ontwikkeling. Duidelijk is dat duurzame ontwikkeling breder is dan milieubeleid alleen. Het wordt in verband gebracht met een bredere strategie waarbij ook economische, sociale, institutionele en culturele veranderingen noodzakelijk zijn. Ook blijkt duurzame ontwikkeling geen statisch begrip te zijn. Duurzame ontwikkeling moet worden gezien als een proces en niet als een statische eindtoestand. Ook een duurzame wereld kent nog altijd een dynamiek, het is geen onveranderlijke, 'gestolde' maatschappij.¹ Tegelijkertijd blijkt het niet makkelijk te zijn een concrete invulling van duurzame ontwikkeling op lokaal niveau te geven. Steeds meer wordt duidelijk dat duurzame ontwikkeling, zeker op lokaal niveau, geen vastomlijnd begrip is waarbij objectief kan worden aangegeven wanneer er sprake is van een duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is eerder een subjectief begrip waarbij keuzes dienen te worden gemaakt.² Keuzes die niet gemaakt kunnen worden door wetenschappers, wel door gekozen politici.

De keuze om niet verder uit te wijden over de inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling heeft alles te maken met de opzet van dit praktijkboek. De concrete invulling van de proceskant van LA-21 (en van duurzame ontwikkeling) staat immers centraal. Die proceskant komt in hoofdstuk 3 (met name paragraaf 3.4) en hoofdstuk 4 aan de orde. Voor meer informatie over de inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling wordt verwezen naar de literatuurlijst.

1.5 Lokale Agenda 21 en bestuurlijke vernieuwing

De begrippen Lokale Agenda 21 en bestuurlijke vernieuwing hebben veel gemeen. In beide gevallen gaat het om een vernieuwing in werkwijze die verbonden is met een inhoudelijke vernieuwing. Wat betreft de beoogde werkwijze lopen Lokale Agenda 21 en bestuurlijke vernieuwing parallel. De veranderde rol van de overheid staat daarbij centraal. Co-productie van beleid, ook wel interactieve beleidsvorming genoemd, is het streven. Niet opleggen maar overleggen dus. Een dergelijke verandering in werkwijze vraagt een aanzienlijke inspanning van gemeenten. Om gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van de communicatie met de burger is de VNG gestart met het project 'Besturen met draagvlak'. Naast thema's als 'kwaliteitszorg/klantgerichtheid' en 'integriteit' vormt het verbreden van draagvlak voor bestuur en beleid een wezenlijk onderdeel van dit project.

Als praktische handreiking voor gemeenten wordt momenteel in samenwerking met het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) gewerkt aan een stappenplan waarmee beleidsmakers de diverse vormen van interactieve beleidsvorming kunnen beoordelen op lokale toepasbaarheid voor bestuur en ambtelijk management. De verwachting is dat deze handreiking in 1997 gereed zal komen.

-
1. Zie: 'Naar een duurzame stad. Welzijn en welvaart voor later.' Prof.dr. J. Cramer, Stichting Maatschappij en Organisatie (SMO) 1994.
 2. Vgl. het citaat van prof.dr. H. Verbruggen uit Milieudefensie, jaargang 1996, nummer 4.

Ook de publicatie 'De Inspraak voorbij' van het IPP is in dit verband relevant. De publicatie staat stil bij acht projecten waarin op geheel verschillende manier gepoogd wordt om burgers nauwer bij de besluitvorming te betrekken. De voorbeelden variëren van stadsconferenties, via scenarioworkshops tot het daadwerkelijk overhevelen van bestuurlijke verantwoordelijkheid naar organisaties van burgers. 'De Inspraak voorbij' verschijnt in augustus 1996.

Te zamen vormen 'de Inspraak voorbij' en dit praktijkboek de basis voor de training 'Lokale Agenda 21, werk maken van duurzame ontwikkeling'. De training is ontwikkeld door IPP in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in samenwerking met het ministerie van VROM en de VNG. Training Lokale Agenda 21 is eendaagse training, bedoeld voor gemeente-ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van de dialoog over (bouwstenen voor) duurzame ontwikkeling met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Daarbij gaat het niet alleen om projectleiders Lokale Agenda 21, maar ook medewerkers verantwoordelijk voor duurzaam bouwen, wijk- en gebiedsgerichte aanpak, milieucommunicatie, etc. Deelnemers krijgen inzicht in de wijze waarop de verschillende doelgroepen benaderd kunnen worden, worden geïnformeerd over werkvormen en methoden die de dialoog kunnen ondersteunen en oefenen functionele vaardigheden. De training wordt georganiseerd op 17 verschillende data en plaatsen in het najaar van 1996.

1.6 Inhoud van de publicatie

Inhoudelijk sluit de Lokale Agenda aan bij de doelstelling om op lokaal niveau te werken aan de vergaande ambities om duurzaamheid vorm te geven. Daarnaast kent LA-21 een proceskant die betrekking heeft op de 'dialoog' tussen gemeente en haar doelgroepen en op de vraag hoe die dialoog kan bijdragen tot het realiseren van het (gezamenlijke) duurzaamheidsideaal.

Al eerder is aangegeven dat in deze publicatie de nadruk ligt op de proceskant van de LA-21. Veel vragen die gemeenten stellen hebben immers vooral betrekking op het 'hoe' en minder op het 'wat' van LA-21. Enige achtergrondinformatie over het 'wat' is echter onontbeerlijk. Die informatie komt in hoofdstuk 2 aan bod. Onderwerpen die aan de orde komen zijn de dialoog, natuur- en milieu-educatie en de mondiale dimensie van Lokale agenda 21. Bij de beschrijving van de onderwerpen is gezocht naar enige verdieping vanuit theorie en praktijk.

Hoofdstuk 3 gaat in op de 'hoe-vraag'. Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van de ervaringen van gemeenten en maatschappelijke organisaties met het opzetten van een Lokale Agenda. De analyse van de huidige LA-praktijk leert dat een aantal stappen stevast terugkomt. In de publicatie worden er vijf genoemd: de initiatieffase, het ontwikkelen van een visie duurzame ontwikkeling, onderzoek en monitoring, de dialoog en het plan van aanpak. Voor elk van deze stappen wordt een overzicht gegeven van methoden, werkvormen en discussietechnieken die in de verschillende gemeenten zijn gebruikt. Tezamen vormen deze vijf stappen belangrijke ingrediënten voor een planmatige aanpak van LA-21.

Het doorlopen van de vijf stappen biedt overigens geen absolute garantie voor succes. Eerder is aangegeven dat een Lokale Agenda lokaal maatwerk is. De lokale situatie en de daar geldende kansen en problemen kunnen dan ook leiden

tot een andere volgorde van de stappen of zelfs het (tijdelijk) weglaten van sommige stappen.

Ook is duidelijk dat het opstellen van een Lokale Agenda geen eenmalige gebeurtenis is. De Lokale Agenda 21 wordt immers niet voor de eeuwigheid vastgesteld maar zal (jaarlijks) worden geëvalueerd, bijgesteld en verbeterd. Daarbij zal steeds weer behoefte bestaan aan ideeën voor nieuwe methoden en werkvormen. Al doende vindt steeds meer verdieping in inhoud en werkwijze plaats.

In hoofdstuk 3 wordt verwezen naar een groot aantal praktijkvoorbeelden. Daarbij gaat het om gemeentelijke voorbeelden maar ook om LA-21-projecten die zijn opgezet door maatschappelijke organisaties. Deze praktijkvoorbeelden worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt. Daarbij komen doel, inhoud, behaalde resultaten en gehanteerde werkvormen uitgebreid aan de orde. Tezamen vormen hoofdstuk drie en vier het hart van deze publicatie.

In de service-informatie is informatie opgenomen over instellingen en personen die van belang zijn in verband met LA-21. De literatuurlijst bevat een overzicht van relevante publicaties.

2 Kenmerken van Lokale Agenda 21

In dit hoofdstuk wordt een aantal kenmerken van LA-21 verder uitgewerkt: de dialoog, natuur- en milieu-educatie en mondiale samenwerking.

De dialoog

Bij de dialoog gaat het om extra aandacht voor een meer doelgroepgerichte manier van werken binnen de gemeente. Deze andere werkwijze vraagt om een andere, zo men wil klantgerichte organisatie en om andere vaardigheden van gemeentebestuurders en -ambtenaren.

Door samen te werken met doelgroepen voelen deze zich medeverantwoordelijk voor het beleid binnen hun gemeente. Deze samenwerkingsprocessen bevorderen het draagvlak en de implementatie van gemeentelijk beleid. Daarmee sluit LA-21 aan op ontwikkelingen als bestuurlijke en sociale vernieuwing (zie ook paragraaf 1.4). In paragraaf 2.1 wordt de veranderende rol van de overheid verder uitgewerkt en toegepast op het milieubeleid.

Natuur- en Milieu-Educatie

Natuur- en Milieu-Educatie, kortweg NME, en Lokale Agenda 21 liggen duidelijk in elkaars verlengde. Vanwege deze samenhang is Natuur- en Milieu-Educatie dan ook opgenomen als onderdeel van de VOGM-keuzetaak Lokale Agenda 21. Breed geformuleerd is NME erop gericht personen en groepen in de samenleving te ondersteunen bij het toepassen van principes van duurzaamheid op maatschappelijke en individuele beslissingen en activiteiten. Zoiets gebeurt niet van vandaag op morgen. Het gaat om een collectief en individueel leerproces van decennia.

NME en LA-21 kunnen elkaar versterken. De dialoog vraagt om aanvullende kennis en deskundigheid bij maatschappelijke groeperingen, burgers en bedrijfsleven. Andersom kan LA-21 leiden tot een verbreding van de NME-onderwerpen met thema's als duurzaamheid en internationale samenwerking. Ook kan het aanleiding zijn te besluiten tot een verbreding van doelgroepen van gemeentelijke NME-activiteiten. Traditioneel zijn de gemeentelijke NME-activiteiten vooral op scholen gericht. Paragraaf 2.2 geeft inzicht in actuele ontwikkelingen op het terrein van NME en de relatie met de Lokale Agenda.

Mondiale samenwerking

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat ook mondiale samenwerking en LA-21 elkaar kunnen aanvullen. De Lokale Agenda 21 laat zien dat het streven naar duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau samenhangt met een verbetering van het leefklimaat op lokaal niveau. Andersom kan de uitwisseling van kennis en ervaringen op het punt van duurzame ontwikkeling leiden tot een verdieping van de internationale samenwerking tussen gemeenten. Paragraaf 2.3 geeft een overzicht van relevante ervaringen met internationale samenwerking tussen gemeenten en presenteert voorbeelden voor de invulling van de mondiale dimensie van Lokale Agenda 21.

2.1 De dialoog

De dialoog heeft tot doel:

- het vergroten van het draagvlak voor het beleid (en de daarin gevraagde gedragsveranderingen) door aan te sluiten bij initiatieven, behoeften en draagkracht van doelgroepen;
- het benutten van kennis en ideeën uit de samenleving;
- het vinden van mogelijkheden tot samenwerking bij de uitvoering van beleid.

De dialoog richt zich op:

- het gezamenlijk ontwikkelen en opstellen van een visie op de lokale bijdrage aan duurzame ontwikkeling;
- het gezamenlijk formuleren van doelstellingen en prioriteiten;
- het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten.

Een dergelijke dialoog gaat verder dan de traditionele inspraak. Het is geen eenmalig verschijnsel, maar een blijvend fenomeen. De partners in dit proces erkennen dat ieder eigen verantwoordelijkheden, deskundigheden en mogelijkheden bezit van waaruit men kan bijdragen aan het voorbereiden en realiseren van beleid. Immers noch de overheid, noch maatschappelijke organisaties of bedrijfsleven kunnen 'in hun eentje' een duurzame ontwikkeling realiseren. Daarom is de dialoog een logische gedachte en onontbeerlijk voor het realiseren van LA-21. Dialoog en samenwerking doen een beroep op de creativiteit, openheid en flexibiliteit van alle partijen.

Milieubeleidsinstrumenten

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert¹ dat het milieuvraagstuk primair een gedragsprobleem is en dat beïnvloeding van het keuzegedrag van individuen en groepen individuen hierin een belangrijke rol speelt.

De WRR beschrijft de instrumenten die de overheid ter beschikking staan in drie categorieën, aflopend naar de handhavingsinspanning die van de overheid wordt gevraagd. De drie categorieën zijn:

- a directe regulering door verboden en vergunningen (zware handhavingslast);
- b privaatrechtelijke en financiële regulering door heffingen en subsidies (minder zware handhavingslast);
- c sociale regulering door appel op het groeiend milieubesef van de bevolking en de keuzes die zij kan maken (relatief geringe handhavingslast).

Milieuvoorlichting valt volgens de indeling van de WRR onder de sociale regulering. De WRR pleit ervoor om milieubeleid in zijn totaliteit op te vatten als een leerproces. Sociale regulering dient daarbij ook te worden ingezet om directe en financiële regulering te ondersteunen. Kernpunt is in ieder geval het bewuste keuzegedrag van burgers en bedrijven. Het kenmerk van het instrument sociale regulering is dus overreding; dwang wordt 'als stok achter de deur' gehouden.

1. 'Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1992.

Vanuit het besef dat zij de bestuurslaag zijn die het dichtst bij bevolking staat, stellen gemeenten zich eerder als partner dan als dwingende partij op. De gemeente participeert in een gezamenlijk proces. Een proces waarin de verantwoordelijkheid om stappen te zetten en beleid te ontwikkelen een gezamenlijke is. Een 'top-down'-relatie tussen gemeente en doelgroepen past niet bij deze rolverdeling. Ook moet een gemeente gevoelig zijn voor wat er 'in de markt leeft'. Niet alleen aanbodgericht denken, maar ook luisteren naar en reageren op signalen vanuit de doelgroepen.

Deze visie op de rol van de overheid sluit aan bij de visie (en de zich ontwikkelende praktijk) dat de stuurbaarheid van de samenleving gering is. De rol van een overheid kent beperkingen. Het is niet langer de overheid alleen die de samenleving reguleert, maar het is een samenspel van een groot aantal 'actoren'.

Het bevorderen van zogenaamde 'zelfregulering' bij onder meer het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties past bij dit beeld van verschuivende verantwoordelijkheden in onze samenleving. Zelfregulering gaat gepaard met midelen als convenanten, milieuzorgsystemen en 'heren'-overeenkomsten.

Om sociale regulering (waaronder zelfregulering) mogelijk te maken is enerzijds milieuvoorlichting nodig naar doelgroepen en binnen de gemeente zelf. Anderzijds is een gemeentelijke organisatie nodig die toegankelijk is voor de doelgroepen en vertrouwen en geloofwaardigheid uitstraalt.

Beleidsstijlen

Kort samengevat zouden de veranderingen in het lokaal milieubeleid er als volgt uit kunnen zien:

Van:	Naar:
Milieu-smal	Milieu-breed
Top-downsturing	Bottom-up initiatieven
Aanbodgericht handelen	Inzicht in de vraag
Kennisgerichte vormen van voorlichting en educatie	Accent op 'doen'
Sterke focus op de overheid	Samenwerking tussen actoren
Korte-termijn acties en projecten	Continuïteit in ondersteuning van actieve doelgroepen
Gesloten beleidsstijl	Open beleidsstijl

In een *gesloten beleidsstijl* wordt milieu vooral als natuurwetenschappelijk vraagstuk gedefinieerd, wordt een zekere objectiviteit verondersteld, is de overheid de hoofdrolspeler die het monopolie heeft over de probleemdefinitie en doelbepaling en streeft zij naar 'command and control' door middel van regelgeving, handhaving en 'meten = weten'. De effectiviteit wordt bepaald door de mate van doelbereiking.

In een *open beleidsstijl* is er samenwerking op basis van uiteenlopende belangen en gelijkwaardigheid, wordt er onderhandeld over definities, doelen, instrumenten, middelen en procesverloop, is er sprake van gelijkwaardige partners (geen hiërarchie, maar wel uiteenlopende verantwoordelijkheden en rollen), is er een contract in plaats van command and control en ligt de effectiviteit in de acceptatie: ook over het resultaat wordt onderhandeld. De regelgeving is hier slechts de stok achter de deur.

Omwille van de duidelijkheid is het onderscheid tussen de open en de gesloten beleidsstijl zwart en wit geformuleerd: het gaat hier om de essentie, niet om het detail of de nuances. De open beleidsstijl sluit expliciet aan bij doelstellingen en cultuur van de milieudialoog. Hiermee is niet gezegd dat elke LA-21-gemeente deze weg moet volgen. Wél wordt deze beleidsstijl uiteengezet vanuit de veronderstelling dat het aannemelijk is dat elke gemeente daar vroeg of laat mee te maken krijgt.

Bestuurlijke veranderingen verlopen grofweg in de richting van de open beleidsstijl. Deze veranderingen worden hieronder nog eens kort weergegeven.²

In een open beleidsstijl:

- hebben partners geen karikaturale perceptie meer van elkaar;
- gaat de zoektocht naar win-win (in plaats van situaties waarin de winst van de één wegvalt tegen het verlies van de ander);
- worden de uiteenlopende belangen benadrukt en geëxpliciteerd in plaats van miskend;
- staan kleine, haalbare stapjes voorop;
- is een eenduidige selectie van spelers gemaakt;
- is de uitvoering niet primair door politieke overwegingen bepaald, maar door het beoogde resultaat;
- zijn de spelers ook uitvoerders;
- komen tegenstellingen in het begin van het proces aan bod;
- worden kosten en opbrengsten zichtbaar;
- verschuift het accent van inhoud naar proces;
- wordt gezocht naar compensatie voor verliezers;
- stelt de overheid zich op als procesbegeleider.

In een open beleidsstijl is er sprake van 'Beleid als co-productie' van de betrokken actoren. Zoals al eerder aangegeven vraagt een dergelijke beleidsstijl om een andere gemeentelijke organisatie, een andere werkwijze en andere vaardigheden. Een andere organisatie die meer geënt is op de contacten met doelgroepen/klanten en minder op interne processen en procedures. Een meer integrale werkwijze die aansluit bij de open beleidsstijl en de verschillende methoden die daarbij gehanteerd kunnen worden. En vaardigheden die de andere werkwijze ondersteunen, waarbij een sterk beroep wordt gedaan op zaken als luisteren, adviseren en onderhandelen.

2.2 Natuur- en Milieu-Educatie (NME)

Natuur- en Milieu-Educatie (NME) heeft betrekking op:

- leerprocessen
- van groepen mensen
- over natuur- en milieukwesties en vragen rondom het streven naar duurzaamheid
- ten behoeve van meer verantwoord gedrag in dat verband en
- in binnen- en buitenschoolse situaties voor tal van doelgroepen.

2. Prof.dr. P.H.A. Frissen, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg.