



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

“

Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming



Inhoud

1	Inleiding	2
	Reflectie op ervaringen rond burgerparticipatie	2
	Betrekken van burgers moet zorgvuldig	2
	Onze ervaringen uit de NOVI-projecten	2
2	Burgerparticipatie	3
2.1	Waarom burgerparticipatie?	3
2.2	Wanneer burgerparticipatie?	3
2.3	Wie laat je participeren?	4
2.4	Hoe burgerparticipatie vorm te geven?	4
3	Ervaring OFL met burgerparticipatieten behoefte van de NOVI	6
3.1	Burgerpanel	6
3.2	Consultaties	9
3.3	Focusgroepen	10
4	Inzichten en aanbevelingen	12
4.1	Inzichten over het waarom van burgerparticipatie	12
4.2	Inzichten over wanneer burgerparticipatie	12
4.3	Inzichten over met wie burgerparticipatie	13
4.4	Inzichten over de manier van burgerparticipatie bij nationale visievorming	15
4.5	Conclusie en aanbevelingen	16
5	Bijlage: Inhoudelijke opbrengst uit drie OFL-projecten	17
5.1	Opbrengst burgerpanel	17
5.2	Opbrengst consultaties	18
5.3	Opbrengst focusgroepen	19



1 Inleiding

Het team dat binnen het ministerie van BZK aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) werkt, heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) de afgelopen jaren diverse malen gevraagd om een participatieproces in te richten, waaronder burgerdialogen in 2018. Na afronding van dit laatste project, reflecteert het OFL op de verschillende participatieprojecten die het voor de NOVI heeft uitgevoerd. De inzichten die dit oplevert, zijn beschreven in dit rapport.

Reflectie op ervaringen rond burgerparticipatie

Binnen de rijksoverheid zijn er veel vragen over burgerparticipatie, vooral als het gaat over burgerparticipatie in relatie tot visie- of beleidsvorming op nationaal niveau. Vandaar dat het secretariaat van het OFL (verder OFL) zich in dit rapport specifiek richt op aanbevelingen rond participatieprocessen¹ met burgers bij visievorming door de rijksoverheid.

Betrekken van burgers moet zorgvuldig

Het is belangrijk zorgvuldig om te gaan met het betrekken van burgers bij beleidsvorming. De groep is zeer divers, en vanuit de rijksoverheid bestaat er een grote afstand tot burgers. Dat levert vaak vragen op over representativiteit. Daarnaast kunnen er externe mechanismen² zijn die de uitvoering in de praktijk bemoeilijken, ondanks een zorgvuldig uitgewerkt participatieplan aan de voorkant.

Onze ervaringen uit de NOVI-projecten

In dit rapport geeft het OFL een zo compleet mogelijk beeld van de vragen die gesteld moeten worden om te komen tot een passend participatieproces met burgers. Daarbij reflecteren we op de volgende drie projecten die het OFL voor de NOVI heeft uitgevoerd:

1. een burgerpanel dat werd gecombineerd met een consultatie met georganiseerde burgers³ in 2016,
2. een drietal consultaties met georganiseerde burgers in 2017,
3. focusgroepen met geselecteerde burgers in vier regio's in 2018.

Dit rapport bevat primair inzichten ten aanzien van de vormgeving van participatieprocessen. Toch willen we de lezer de inhoudelijke opbrengst uit de drie projecten niet onthouden. Deze is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

Participatie is maatwerk, dat realiseren we ons. Dit neemt niet weg dat we kunnen leren van inzichten uit de praktijk. We hopen dat dit rapport waardevol is voor verschillende partijen binnen de rijksoverheid die werken aan een nationale visie.

Job Cohen

Voorzitter van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

¹ Onder burgerparticipatie verstaan we in dit geval een proces met inwoners van Nederland met als doel om visievorming of beleidsvorming te beïnvloeden.

² Op pagina 7 is een aantal externe mechanismen opgenomen.

³ Georganiseerde burgers zijn in dit geval vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties (waaronder NGO's, koepelorganisaties, belangenbehartigers, etc.).



2 Burgerparticipatie

Terugkijkend op de uitvoering van de OFL-projecten, is voor het OFL de centrale vraag: welke rol kunnen burgers spelen bij de vormgeving van een nationale visie? In dit hoofdstuk wordt deze vraag verkend door het stellen van een aantal hulpvragen: waarom betrek je burgers? Wanneer betrek je ze? Wie betrek je en op welke manier doe je dit?

2.1 Waarom burgerparticipatie?

De reden om burgers bij een nationale visie te betrekken, hangt af van het **doel** dat je wilt bereiken. Op basis van onze ervaring bij de uitvoering van OFL-projecten voor de NOVI onderscheiden we grofweg de volgende twee doelen:

1. Inbreng van kennis en ervaring.
2. Het ophalen van perspectieven, belangen en meningen.

Het is niet ons streven om volledig te zijn. In de literatuur staan nog vele andere doelen, waaronder het vergroten van eigenaarschap en het dichten van de kloof tussen samenleving en participatie. Het verkrijgen van draagvlak is in onze ogen ook een belangrijk doel van participatie. Daarbij doelen we op het vooraf verkrijgen van ondersteuning en goedkeuring voor plannen die je wilt gaan uitvoeren of beslissingen die je wil gaan uitvoeren. Echter, nu we terugkijken op de drie OFL-projecten, zien we dat deze niet tot doel hadden om inhoudelijk draagvlak voor een nationale omgevingsvisie te verkrijgen, maar meer om betrokkenheid te verkrijgen bij een meerjarig proces. De twee gekozen doelen vinden wij het meest bruikbaar voor deze verkenning.

2.2 Wanneer burgerparticipatie?

Om te bepalen in welke fase van een proces burgers het beste betrokken kunnen worden, hebben wij in de praktijk gemerkt dat de volgende drie aspecten een rol spelen:

1. Er moet nog ruimte zijn om **invloed** of zeggenschap uit te oefenen. In welke fase bevindt het proces zich? De inhoud ligt nog niet vast, er valt nog echt iets te kiezen en er wordt echt iets met de opbrengst gedaan. De opbrengst beïnvloedt het besluit.
2. De mate van **abstractie** van het onderwerp is van belang. Sluit de mate van abstractie van de informatie die wordt besproken aan bij de belevingswereld van burgers? Gaat het om abstracte vraagstukken op nationaal niveau? Of gaat het om de concrete uitwerking van de vraagstukken op regionaal of lokaal niveau? Raakt het de burgers (al) individueel? Hebben zij voldoende kennis om mee te praten? Hebben zij voldoende ervaring om inbreng te geven?
3. De **doorlooptijd** van het participatieproces moet aansluiten bij het primaire proces: de opbrengst van bijeenkomsten moet zichtbaar terug te vinden zijn in de (tussen) producten.

2.3 Wie laat je participeren?

Om te bepalen wie je betreft, is het van belang opnieuw het doel goed voor ogen te houden. Vervolgens moet een keuze worden gemaakt tussen het betrekken van georganiseerde burgers of individuele burgers.

Zowel bij georganiseerde als bij individuele burgers speelt de mate van **representativiteit** een rol. Bij georganiseerde burgers is de vraag: wat is de inbreng van bepaalde groepen burgers waard? Is er sprake van formele representatie, in de vorm van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers? Of formeel in de vorm van een maatschappelijke organisatie van belangenbehartigers? En als er sprake is van georganiseerde belangen, in welke mate voelt de achterban zich echt vertegenwoordigd door de belangenbehartiger? Hoe groot is de achterban?

Bij individuele burgers speelt de vraag in welke mate hun inbreng representatief is voor burgers in het algemeen. Wat zegt de mening van een individuele burger en hoeveel waarde mag je daaraan hechten? Hoe zorg je ervoor dat de uitspraken ook passen bij andere, vergelijkbare burgers en op welke aspecten let je dan bij de werving van burgers? En aanvullend: hoe ga je om met inconsistente opinies van burgers, waarbij de sociaalwenselijke uitspraken van burgers niet altijd representatief zijn voor de acties die ze daadwerkelijk zullen uitvoeren.

Afhankelijk van het type burgers (georganiseerd, individueel) geldt een andere manier van **uitnodigen**.

Bij georganiseerde burgers breng je in beeld welke inhoudelijke issues⁴ een rol spelen. Vervolgens zoek je de organisaties die daarbij een belang hebben. Daarbij kan je kiezen voor uitsluitend organisaties die nadrukkelijk tot doel hebben om belangen te vertegenwoordigen, zoals brancheorganisaties of lobby organisaties. Je kunt ook bedrijven uitnodigen. Je kunt organisaties individueel benaderen, een oproep plaatsen in media of via koepelorganisaties zoals VNO NCW en MKB Nederland.

Bij het uitnodigen van individuele burgers zijn de volgende keuzes te maken:

- Werk je met een open uitnodiging? Laat je mensen zichzelf aanmelden? Of selecteer je de deelnemers? Maak je gebruik van betaalde respondenten?
- Hoe nodig je uit? Via welke kanalen? Via anderen of zelf?
- Bij selectie: op basis waarvan selecteer je de deelnemers? Hierbij heb je de keuze uit leefstijl en waarden (bijvoorbeeld het mentalityemodel⁵ van Motivaction) of persoonskenmerken (bijv. geslacht, opleidingsniveau, werksituatie, etnische achtergrond, leeftijd) en geografische spreiding. Een combinatie van verschillende criteria is ook mogelijk.
- Zorg je voor een combinatie van georganiseerde en individuele burgers of juist niet? Maak je nog onderscheid in subgroepen?

2.4 Hoe burgerparticipatie vorm te geven?

Als eenmaal een doelgroep burgers is vastgesteld, denk dan na over het proces dat je organiseert. Het OFL hanteert hierbij verschillende hulpmiddelen en methodieken. Een hulpmiddel is bijvoorbeeld de participatieladder van Edelenbos⁶, met verschillende niveaus van participatie, oplopend van informeren – raadplegen – adviseren – coproduceren tot (mee) beslissen. Andere belangrijke ontwerpvariabelen die het OFL hanteert zijn afkomstig uit de IAP2⁷ regels voor goede participatie, waarbij veel belang wordt gehecht aan het uitnodigen van alle relevante partijen, het zorgen dat de partijen over alle relevante informatie beschikken, het gezamenlijke ontwerpen van een participatieproces en het geven van helderheid over wat er met de uitkomst van de participatie wordt gedaan (de zgn. feedback-loop).

⁴ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de SOM methodiek (strategisch omgevingsmanagement)

⁵ Het *Mentality Model* van Motivaction onderscheidt 8 unieke waarden- en leefstijlgroepen

⁶ Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma. 264 p.

⁷ IAP2 is de International Association for Public Participation



Keuzes die bij het procesontwerp te maken zijn, zijn bijvoorbeeld:

- Is het een bijeenkomst of een reeks van bijeenkomsten?
- Organiseer je een fysieke bijeenkomst en/of een digitale ontmoetingsplek?
- Welke locatie kies je? Laat je mensen op een centrale plek bijeen komen of zoek je ze op in hun eigen woonomgeving?
- Welke werkvorm kies je? De werkvorm is afhankelijk van het doel van burgers betrekken en de mate waarin zij invloed kunnen uitoefenen in het proces. Haal je standpunten, meningen of beelden op? Organiseer je een echte dialoog waarin mensen met elkaar tot een gezamenlijke inbreng komen? En samen nieuwe perspectieven formuleren? Is er ruimte voor co-creatie, bijvoorbeeld in een innovatielab, is er mogelijkheid om gebruik te maken van initiatief van burgers, bijvoorbeeld via het 'right to challenge'?⁸

Het stellen en beantwoorden van de hierboven beschreven hulpvragen is (helaas) geen garantie voor succes. We schreven al dat participatie maatwerk is. En dat er externe mechanismen⁹ zijn die de uitvoering in de praktijk bemoeilijken. Hierbij kan je bijvoorbeeld denken aan:

- De participatieparadox: gaande het besluitvormingsproces neemt de publieke betrokkenheid en de bezorgdheid toe, maar de mogelijkheid om het besluit te beïnvloeden af;
- Democratie versus mediocratie;
- Polarisatie van enkelen versus de (niet gehoorde) stem van de veel grotere middengroep;
- Wantrouwen ten aanzien van de overheid en instituties;
- Individueel belang versus algemeen belang (NIMBY);
- Politiek gewijzigde verhoudingen gedurende de looptijd van langjarige besluitvormingsprocessen.

Voor dit rapport voert het te ver om de werking van deze mechanismen verder te bespreken.

We richten ons hierna op de keuzes die het OFL heeft gemaakt bij het vormgeven van de verschillende participatieprocessen voor de NOVI.

⁸ www.righttochallenge.nl

⁹ Deze opsomming is gemaakt door de directie participatie van het ministerie van IenW.



3 Ervaring OFL met burgerparticipatie ten behoeve van de NOVI

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van de drie OFL-projecten voor de NOVI. Bij het ontwerp van de drie OFL-projecten heeft het OFL rekening gehouden met het primaire proces dat door het NOVI-team was ontworpen. Het doel was om binnen korte tijd inbreng van (georganiseerde) burgers te verkrijgen op verschillende (deel) producten uit het NOVI-proces. Voor een goed begrip van de door het OFL ontwikkelde participatieprocessen, is het relevant om de context van elk project te kennen. Elke paragraaf begint daarom met een beschrijving van deze context.

3.1 Burgerpanel

Context

Het NOVI-team is eind 2015 gestart met een open proces van co-creatie met als doel om breed maatschappelijke inbreng op te halen voor de visie. Vanuit de gedachte dat een nationale omgevingsvisie alle inwoners van Nederland raakt, werd een open oproep via internet verspreid richting samenleving: de zogenaamde ‘uitnodiging’. Hierbij werd een samenwerkingsverband van vier organisaties¹⁰ gevraagd om de maatschappelijke dialoog vorm te geven in een community van landmakers die zogenaamde ‘werkplaatsen’ organiseerde voor de dialoog. Toen bleek dat deze community van landmakers grotendeels bestond uit professionals op het gebied van ruimtelijke ordening, werd het OFL gevraagd een bredere groep van (georganiseerde) burgers te betrekken.

Inzet OFL

Vanuit de gedachte dat dialogen tussen alleen overheden en professionals een onvolledig beeld opleveren over de wensen van de inwoners van Nederland over de toekomstige inrichting van hun leefomgeving, heeft het OFL in 2016 eerst een **burgerpanel** georganiseerd. Het doel was om inhoudelijke argumenten op te halen voor keuzes die burgers zouden maken en om inzicht te krijgen in de voor hen belangrijke waarden bij de inrichting van Nederland.

¹⁰ De organisaties waren Pakhuis de Zwijger, adviesbureau WING, Vereniging Deltametropool en Ruimtevolk, samenwerkend in de ‘community’ wij maken Nederland, een vervolg op het eerder vormgegeven samenwerkingsproces ‘Jaar van de Ruimte’.

Eerste bijeenkomst met alleen burgers

Om onnodige reistijd te voorkomen, werd een divers samengestelde groep van 30 burgers uit (de omgeving van) Utrecht geworven door een bureau. Hierbij werd naast geslacht, leeftijd, werkstatus, opleidingsniveau en etnische achtergrond ook rekening gehouden met wonen in stad of platteland. Zij kregen betaald voor hun deelname. Ter voorbereiding van de bijeenkomst, die in de avond plaatsvond, kregen de burgers de opdracht om thuis vragen te beantwoorden over hun directe leefomgeving. Onder leiding van Job Cohen kregen ze vervolgens aanvullende informatie over de maatschappelijke opgaven in de NOVI, waarna hen gevraagd werd uit 2 uitersten te kiezen voor wat betreft de inrichting van hun omgeving. Hierbij werd de werkvorm 'over de streep' gehanteerd, waarbij de deelnemers gevraagd werd letterlijk 'een kant van de ruimte' te kiezen en zich daarheen te verplaatsen en zich zo uit te spreken voor één van de twee stellingen. Bijvoorbeeld: windmolen in je achtertuin of rokende schoorstenen in de verte. Zo werd het begrip 'fysieke leefomgeving' bij de burgers geïntroduceerd en ontstond een gesprek over de keuzes die zij zouden maken en de argumenten daarvoor. Deze bijeenkomst was voorbereidend op een tweede bijeenkomst.



Tweede bijeenkomst met georganiseerde burgers

Een week later organiseerde het OFL een bijeenkomst met circa 100 vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijven¹¹. Je zou hen kunnen zien als georganiseerde burgers. De individuele burgers uit het panel waren daar ook bij aanwezig. Zij zaten met georganiseerde burgers aan tafels van maximaal 10 personen. In een poging om een uitwisseling van standpunten te voorkomen, werden de georganiseerde burgers opgeroepen om te spreken als individu en niet als representant van hun organisatie. Hiervoor werd ook gekozen vanuit de gedachte dat iedereen inwoner is van Nederland, met eigen dromen over de toekomst van het land.

In gemengde groepen werd de aanwezigen gevraagd om te dromen over Nederland in 2050: hoe ziet dat er idealiter uit? Welke aspecten zijn belangrijk voor de inrichting van Nederland? Welke waarden zijn daarbij belangrijk? Aan de tafels ontstonden geanimeerde gesprekken. Opvallende uitspraken van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties waren: 'ik word niet betaald om te dromen' en 'eindelijk een gesprek waarin ik echt kan zeggen wat ik belangrijk vind in plaats van alle belangen op tafel'. Voor een aantal individuele burgers bleek het lastig om mee te doen in de gesprekken: zij voelden zich geïntimideerd door de professionals en hadden onvoldoende zelfvertrouwen om echt mee te doen aan de gesprekken.

Op basis van de uitkomsten is een advies opgesteld. Dit advies wordt verder beschreven in de bijlage.

TABEL 1 | Vormgeving burgerpanel

Waarom	Wanneer	Wie	Op welke manier
Ophalen perspectieven en meningen (argumenten voor keuzes; inzicht in waarden burgers)	Helemaal in het begin proces: abstracte opgaven. Reageren op voorstel met inhoudelijke strategische opgaven, nog ruimte om invloed uit te oefenen.	Betaalde individuele burgers, divers qua persoonlijkheid. In eerste instantie niet gemengd met georganiseerde burgers, op de 2 ^e bijeenkomst gemengd. Allen werden aangesproken als individu.	Informerende en inventariserende bijeenkomst met creatieve werkvorm (over de streep). Inclusief huiswerk. Tweede keer een open ronde tafel gesprek over waarden: dromen over de toekomst van Nederland. In Utrecht.

¹¹ Bijvoorbeeld: Gasunie, Essent, Jagersvereniging, Federatie Ruimtelijke kwaliteit, GGD Amsterdam, Koninklijke Metaalunie, Landschappen NL, Milieudefensie, Natuurmonumenten, Netbeheer Nederland, Philips, ROVER, Wandelnet, Tennet, etc. Een volledig overzicht is opgenomen in het OIM advies van 31 mei 2016 op de <https://www.overlegienm.nl/adviseren/adviseren+lopen/Nationale-omgevingsvisie/nationale-omgevingsvisie-documenten/default.aspx#folder=521535>

3.2 Consultaties

Context

Eind 2016 bleek dat de dialogen tussen overheden en professionals in werkplaatsen zulke diverse informatie had opgeleverd, dat het lastig bleek om deze een herkenbare plek te geven in het proces om te komen tot een nationale omgevingsagenda¹² en een nationale omgevingsvisie. Het ministerie koos ervoor om de participatie met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers op een laag pitje te zetten ('de luiken dicht') en eerst het interdepartementale proces te stroomlijnen. Dit leidde tot het instellen van vier interdepartementale verdiepingsgroepen die tot taak hadden om per strategische opgave een rapport op te stellen¹³.

Inzet OFL

Om op gezette tijden, passend bij het 'productieproces' van de vier verdiepingsgroepen, een reactie op te halen bij maatschappelijke partijen, werd het OFL benaderd door het NOVI-team.

Het OFL heeft toen in 2017 drie bijeenkomsten georganiseerd waaraan ruim 150 OFL-deelnemers¹⁴ hebben deelgenomen. Er was sprake van een open inschrijving: alle 2500 deelnemers uit eerdere OFL-trajecten werden uitgenodigd¹⁵. Dit resulteerde in een ongelijksoortige mix van deelnemers: vertegenwoordigers van grote en kleine belangen, multinationals, kleinere bedrijven, diverse overheden, kennisinstellingen, oprichters van coöperaties en ZZP-ers. Het betreft dus met name, maar niet alleen, georganiseerde burgers.

Naast het proces van totstandkoming van de NOVI kwamen de uitwerking van de vier strategische opgaven uit de startnota en de interdepartementale verdiepingsrapporten aan de orde.

In de bijlage van dit rapport is de standpuntennotitie te vinden die het OFL op basis van de consultaties heeft opgesteld.

TABEL 2 | Vormgeving consultaties

Waarom	Wanneer	Wie	Op welke manier
Inbreng van kennis, ervaring en vooral belangen en meningen van georganiseerde burgers. Zorgen voor betrokkenheid bij meerjarig proces.	Op 3 momenten: bij de vormgeving van het proces ¹⁶ (beperkte invloed), reactie op strategische opgaven en verdiepingsrapporten (die interdepartementaal werden voorbereid en nog niet klaar waren).	Open uitnodiging aan alle OFL-deelnemers; al dan niet georganiseerde belangen, overheden (beperkt) en bedrijven; ook individuen.	Plenaire bijeenkomsten gevolgd door sub sessies per opgave. Beperkte dialoog. Diverse locaties (in/rond) Utrecht.

¹² Uiteindelijk is ervan afgezien een agenda op te stellen. Hiervoor kwam een startnota in de plaats.

¹³ Deze strategische opgaven waren: naar een duurzame en concurrerende economie, naar een klimaatneutrale en klimaatbestendige samenleving, naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving, naar een waardevolle leefomgeving.

¹⁴ OFL-deelnemers zijn mensen die in het OFL-bestand zitten doordat zij bij een OFL-project betrokken zijn (geweest). De groep is zeer divers van samenstelling. In beperkte mate maken er ook individuele burgers onderdeel van uit. Zij zijn dan als (vrijwillige) belangenbehartiger, expert of als lid van een burgerinitiatief bij eerdere OFL-trajecten uitgenodigd (geweest) om kennis en ervaring in te brengen.

¹⁵ Deze keuze was gebaseerd op de IAP2 (Internationale Association for Participation) regel dat alle relevante stakeholders (iedereen die door het beleid geraakt wordt of erin geïnteresseerd is) tijdig wordt betrokken.

¹⁶ Gebaseerd op IAP2 regel dat een (participatie)plan samen met stakeholders wordt opgesteld of met hen wordt afgestemd.

3.3 Focusgroepen

Context

In 2018 heeft het NOVI-team ervoor gekozen om maatschappelijke organisaties tijdens het werken aan de ontwerp-NOVI zelf uit te nodigen voor gesprekken. Op verschillende momenten nodigde het NOVI-team een aantal bedrijven en belangenbehartigers uit, al naar gelang de gewenste inbreng op tussenproducten. Ook heeft het NOVI-team Motivaction gevraagd om kwalitatief en kwantitatief onderzoek te doen naar opvattingen en ideeën over de grote maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

Inzet OFL

Het NOVI-team wilde in 2018 het **perspectief van burgers** op de fysieke leefomgeving **op lokaal/regionaal niveau** in de nationale visie laten doorklinken. Het NOVI-team heeft hiervoor het OFL benaderd. De vraag aan het OFL om burgers te betrekken was als volgt geformuleerd:

- Breng in beeld hoe burgers uit verschillende gebieden tegen de weerslag van grote maatschappelijke vraagstukken in hun directe leefomgeving aankijken,
- Breng in beeld wat zij belangrijk vinden en welke argumenten zij gebruiken,
- Krijg een gevoel voor de door hen gekozen begrippen en
- Breng in beeld welke rol zij voor zichzelf, de overheid en andere partijen zien weggelegd.

Het OFL heeft in 4 gebieden burgerdialogen georganiseerd. Omdat deze dialogen door opzet en uitvoering in de praktijk het karakter hadden van focusgroepen, worden ze hierna aangeduid als focusgroepen. Onder focusgroep verstaan wij in dit geval een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij een groep van mensen gevraagd wordt naar hun percepties, ideeën en meningen over een concept, idee of ontwikkeling.

Regio's en onderwerpen

Om een zo divers mogelijke inbreng te krijgen, zijn in overleg met het NOVI-team vier regio's gekozen waar verschillende vraagstukken spelen. De gekozen regio's en onderwerpen zijn:

- Regio Zwolle: ervaring leefomgeving regio, omgang met groei in de regio (specifiek aandacht voor bereikbaarheid), duurzaamheid en klimaatbestendigheid.
- Regio Amsterdam: woningmarkt, duurzaamheid, bereikbaarheid en toerisme.
- Regio Oost Noord-Brabant: ervaring en wensen leefbare regio en toekomst van de landbouw.
- Regio Rotterdam-Rijnmond: kwaliteit leefomgeving, haven en werkgelegenheid, toekomst van en duurzaamheid in de haven.

Deelnemers en drijfveren

Het OFL heeft onderzoeksbureau Motivaction gevraagd om deelnemers te selecteren op basis van hun mentalityemodel¹⁷, waarbij inwoners zijn ingedeeld op basis van hun drijfveren. Dit zijn 8 groepen. Per regio is gestreefd naar een groep van 24 deelnemers, bestaande uit 3 inwoners per mentalityetype.

Naast drijfveren is bij de werving rekening gehouden met een zo divers mogelijk samengestelde groep qua leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, culturele achtergrond (socio-economisch), waardeoriëntatie en interactie tussen deze criteria. Ook is gestreefd naar een spreiding over de regio. De deelnemers kregen een vergoeding voor hun deelname aan het onderzoek.

Vormgeving gesprekken

De focusgroepen vonden plaats in de avond zodat een zo divers mogelijke groep kon deelnemen. Na een introductie door de OFL-voorzitter en een korte kennismaking met de deelnemers, ging de groep uiteen in vier groepen van zes deelnemers. Elke groep bestond uit 2 mentalityegroepen. In circa 2 uur werden onder leiding van een gespreksleider verschillende onderwerpen besproken. De gesprekken hadden het karakter van een focusgroep: veel aandacht werd besteed aan het om de beurt de mensen aan het woord laten en zorgen dat ieder zijn inbreng kon geven. De nadruk lag op deskundigheid van de burgers: 'alle antwoorden zijn goed, jouw mening doet ertoe'. Het ophalen van meningen en naar elkaar luisteren werd gestimuleerd. Tegenstellingen werden gezocht, maar discussies vermeden. Het gesprek begon heel open en werd gaande-weg specifieker op een aantal onderwerpen.

Bij elke focusgroep was een (regionale) vertegenwoordiger van de NOVI aanwezig als toehoorder. De avond werd afgesloten met een terugkoppeling per groep en een interactieve werkvorm waarin de deelnemers konden reageren op een aantal stellingen en een afsluitend woord van de voorzitter.

¹⁷ Zie link naar Mentalitymodel van Motivaction in voetnoot 5.

TABEL 3 | Vormgeving focusgroepen

Waarom	Wanneer	Wie	Op welke manier
<p>Doel: inzicht in perspectieven en meningen individuele burgers in diverse regio's op verschillende thema's die binnen eigen regio spelen. Mede om dit te kunnen vergelijken met de uitkomsten van het eerdere onderzoek.</p>	<p>Vlak voor afronding ontwerp-NOVI; beperkt ruimte voor inbreng burgerperspectief.</p> <p>Opbrengst gebruikt ter illustratie van meningen; beperkte invloed op product.</p> <p>De onderwerpen zijn concreet en hebben betrekking op de directe leefomgeving van de burgers.</p>	<p>Betaalde individuele burgers, geselecteerd op leefstijl + overige persoonlijke kenmerken. Regionaal geselecteerd.</p>	<p>Onafhankelijke setting. Nadruk op deskundigheid van burgers. Vooral ophalen van meningen; beperkte interactie tussen burgers onderling. NOVI-team als anonieme toehoorder. Locatie bij burgers in de buurt.</p>



“ 4 Inzichten en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beschrijft de inzichten die het OFL heeft opgedaan op het gebied van burgerparticipatie bij de uitvoering van drie OFL-projecten voor de NOVI. Op basis van de inzichten formuleert het OFL een aantal conclusies en aanbevelingen.

4.1 Inzichten over het waarom van burgerparticipatie

Om de waaromvraag goed te kunnen beantwoorden, moet je goed nadenken over het beoogde doel dat de overheid nastreeft met de participatie: wil men bijvoorbeeld inbreng van kennis en ervaring, draagvlak verkrijgen of perspectieven, belangen en meningen ophalen? Geredeneerd vanuit de burgers, kan de vraag worden gesteld welk belang de burger heeft. Is er sprake van een (voorgenomen) beslissing die vergaande consequenties heeft?

Relevant hierbij is of het doel past bij de fase van het proces en het product dat wordt gemaakt: burgerparticipatie bij een nationale visie is bijvoorbeeld heel anders dan participatie over het plaatsen van windmolens in je gemeente.

Een visie is per definitie abstract. Daarbij past het in beeld brengen van toekomstbeelden en dromen. Er worden nog geen keuzes gemaakt, dat gebeurt later in het (beleids)proces. Bij het bepalen of je burgers (al) wilt betrekken, moet je dus je heel bewust zijn van wat je wilt realiseren. En de vragen die daarbij passen aan de burgers stellen.

Gekozen doel moet passen bij de fase in het proces

Bij het burgerpanel werd gedroomd en werden toekomstbeelden en abstracte waarden opgehaald. Dat past bij het maken van een visie. Tijdens de consultaties probeerde men kennis en ervaring op te halen, maar werden vooral standpunten opgehaald. Bij de focusgroepen werd gevaagd naar kennis en ervaring van burgers met opgaven in hun directe leefomgeving. Dit levert inzicht op in verschillende meningen van burgers met een verschillende achtergrond in een verschillend gebied. Het blijkt lastig te zijn om een vertaalslag te maken van deze specifieke informatie naar een nationale visie.

Burgerparticipatie is geen doel op zich

Bij het nadenken over burgerparticipatie is het raadzaam om eerst goed na te denken over de waaromvraag en om tijdens de uitvoering van het proces steeds te toetsen of wat je doet daaraan bijdraagt. Het antwoord op de vraag waarom burgers te betrekken, hangt sterk samen met het antwoord op de volgende vraag: wanneer kunnen burgers het beste betrokken worden?

4.2 Inzichten over wanneer burgerparticipatie

Relevante criteria bij het beantwoorden van deze vraag zijn de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen en de mate van abstractie van de beschikbare materie en het product waaraan gewerkt wordt.

In hoofdstuk 2 noemen we al de participatieparadox. Ook bij de NOVI was sprake van deze tegenstrijdigheid: in het begin van het proces was er veel ruimte om invloed uit te oefenen. De in paragraaf 3.2 strategische nationale opgaven werden besproken. Er werd breed informatie opgehaald bij een grote diversiteit aan partijen, waaronder burgers. Deze gesprekken waren echter zo abstract van aard, dat de materie niet echt geschikt was om het gesprek met burgers over te voeren. Naarmate het proces vorderde en de materie concreter werd, was er minder ruimte om invloed uit te oefenen. Daarbij duurt het proces om tot een nationale visie te komen zo lang, dat er beperkt zicht is op de wijze waarop de inbreng van partijen is meegenomen in (tussen)producten.

Vroeg betrekken leidt tot abstracte wensenlijsten

Kenmerk van een visie is dat deze richting geeft, inspireert en dat er eigenlijk nog geen keuzes gemaakt zouden moeten worden. Dat brengt met zich mee dat er op een abstract niveau gesproken wordt over wensbeelden en waarden. Dit geeft veel ruimte aan de deelnemers: zij kunnen lange lijsten met abstracte wensen formuleren over wat de overheid allemaal moet doen. Dat gebeurde dan ook tijdens het burgerpanel en tijdens de consultaties.

Bij nader inzien lijken deze opsommingen niet erg bruikbaar voor de NOVI. Het is ondoenlijk om aan alle wensen tegemoet te komen. Daarnaast was het nog vroeg in het proces (2016 en 2017). Het NOVI-team was zelf in gesprek met allemaal maatschappelijke organisaties, wetenschappers, regionale overheden en belangrijker nog in de fase van verdiepingsrapporten, met departementen. Hierdoor werd niet inzichtelijk voor de OFL-deelnemers of en zo ja op welke manier de inbreng uit de OFL-trajecten uiteindelijk een plek heeft gekregen in de ontwerp-NOVI (die rond de zomer van 2019 verschijnt)¹⁸.

Geografisch blikveld burgers is beperkt

Bij de **focusgroepen** was de besproken materie veel concreter. Dit maakte het mogelijk om de kennis en ervaring van de betrokken burgers op te halen. Let wel: het betreft kennis en ervaring gebaseerd op hun directe leefomgeving. Opvallend tijdens de gesprekken was het beperkte geografische blikveld van de deelnemers: het begrip regio was eigenlijk al te abstract en werd niet herkend als geografische entiteit, vooral niet door mensen wonend in de stad. Er is daarom slechts een beperkte relatie tot hetgeen in de regio's werd besproken en de NOVI, waardoor het lastig lijkt om een zinvolle vertaalslag te maken van de uitspraken van de burgers naar een visie op nationaal niveau.

4.3 Inzichten over met wie burgerparticipatie

Ook hier moet eerst het doel worden bepaald. Bij het verkrijgen van draagvlak speelt representativiteit een rol: in welke mate vertegenwoordigt een (georganiseerde) burger standpunten van meerdere burgers? Is het doel om belangen en standpunten op te halen, dan is selectie van de doelgroep aan de hand van criteria zoals persoonlijkheid of leefstijl belangrijk. Hetzelfde geldt voor het ophalen van nieuwe inhoud. Doe je een open uitnodiging, dan is er sprake van zelfselectie en komt er vaak een eenzijdig samengestelde groep (usual suspects), waardoor je mogelijk niet veel nieuws hoort. Afhankelijk van de gekozen doelgroep, dient een keuze te worden gemaakt van de in te zetten wervingskanalen.

Betalen helpt bij werving unusual suspects

Bij het **burgerpanel** werd gekozen voor betaalde burgers die werden geselecteerd op basis van persoonskenmerken en geografische spreiding. Dit leidde tot een groep die in beperkte mate bekend was met beleidstrajecten zoals een nationale omgevingsvisie. Een van hen deed de uitspraak: 'wat fijn om te beseffen dat er mensen zijn die nadenken over de toekomst van Nederland'. Een uitspraak die door usual suspects niet snel gedaan zal worden. Een deel van de individuele burgers voelde zich ongemakkelijk in gesprek met maatschappelijke organisaties. Enkele vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties voelden zich ongemakkelijk vanwege het feit dat ze als persoon en niet als institutie werden aangesproken. Het ervaren ongemak is voor het OFL reden om niet snel meer te kiezen voor het combineren van georganiseerde en individuele burgers.

Gelijksoortigheid deelnemers bij consultaties wordt gewaardeerd

Bij de **consultaties** was het doel om inbreng vanuit kennis en ervaring te verkrijgen voor bijvoorbeeld de uitwerking van strategische opgaven. De groep genodigden was erg divers van aard. Er waren veel belangenbehartigers aanwezig, die – mede vanwege de opzet van het programma – erop gespitst waren positie in te nemen en standpunten in te brengen. Door de deelnemers steeds op inhoud te laten reageren en minder te bevragen op de gemeenschappelijkheid, ontstond er geen gemeenschappelijk beeld van de gewenste inhoud, maar een lijst met standpunten. Er waren zeer kleine belangenorganisaties die meerdere vertegenwoordigers stuurden en vertegenwoordigers van multinationals of organisaties met een grote achterban, zoals Natuurmonumenten en de ANWB. Afhankelijk van het aantal mensen en de samenstelling van de subgroep, kwamen hierdoor bepaalde belangen onevenredig veel aan bod. Dit gaf geen representatief beeld van de in Nederland aanwezige belangen. Een aantal deelnemers sprak zich uit over het verschil in representativiteit en gaf aan zich zorgen te maken over de mate waarin zijn stem werd meegewogen bij het formuleren van het uiteindelijke advies. Zij gaven aan een voorkeur te hebben voor een meer homogene groep.

¹⁸ Hiermee is het lastig tegemoet te komen aan IAP2 regel: stakeholders krijgen te horen op welke wijze hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.



Het inzicht hieruit is dat het belangrijk is om groepen van deelnemers samen te stellen die vergelijkbaar zijn qua achterban. Dit inzicht wordt versterkt doordat het aantal vertegenwoordigers van organisaties met een grote (representatieve) achterban in de loop van het jaar afnam, terwijl het aantal organisaties met een kleinere achterban of het aantal zelfstandigen in de loop van het jaar toenam. Deze verandering van groepssamenstelling draagt niet bij aan het verkrijgen van betrokkenheid bij een groep mensen of organisaties voor een meerjarig proces. Als representativiteit belangrijk is, dient er een ander procesontwerp gekozen te worden en kan bijvoorbeeld gedacht worden aan directe (democratische) vertegenwoordiging.

Selectie op basis van leefstijl en waarden draagt bij aan rijkheid opbrengst focusgroepen

Bij de **focusgroepen** was het doel om perspectieven op te halen in een regio. Door bij de werving gebruik te maken van het Mentalitymodel, was de diversiteit van de groep groot en werden ook mensen bereikt die anders niet gehoord zouden worden. Bij het Mentalitymodel worden deelnemers geworven op basis van leefstijl en waarden. Dit werd aangevuld met selectie op basis van persoonskenmerken. De deelnemers kregen betaald. De uitkomsten weerspiegelen de rijkheid van het discours in de samenleving. De mate waarin deze burgers andere burgers met een vergelijkbare leefstijl vertegenwoordigen, is groot. Daarbij viel op dat ook de levensfase van invloed bleek op de inbreng van deelnemers (is men alleenstaand, verzorgt men kinderen of is men al met pensioen). Hierbij viel op dat deelnemers sociaal wenselijke opmerkingen maken: 'ik vind duurzaamheid heel belangrijk', maar dat zij, gevraagd naar hun eigen gedrag, niet vanzelf duurzaam gedrag gaan vertonen 'ik vind dat de overheid mij daarvoor moet betalen', of: 'ik blijf citytrips maken, nu vliegen zo goedkoop is'.

Het verloop van de gesprekken tijdens de focusgroepen leidt tot het inzicht dat werving op basis van zoveel mogelijk criteria de representativiteit zeker vergroot, hetgeen tot een waardevolle rijke opbrengst leidt.

4.4 Inzichten over de manier van burgerparticipatie bij nationale visievorming

Het meest belangrijke inzicht is dat de wijze die wordt gekozen, moet passen bij doel en doelgroep en zuiver moet worden uitgevoerd.

Werkvorm moet passen bij doel

Terugkijkend op de verschillende OFL-projecten, valt op dat de gekozen werkvormen veelal het karakter hadden van een consultatie waarin inbreng of meningen werden gevraagd. Alternatieven kunnen zijn:

- een constructieve dialoog waarin open gedachtewisseling plaatsvindt, waardoor nieuwe inzichten ontstaan,
- een proces waarin meer begrip en wederzijds respect ontstaat voor elkaars standpunten,
- een proces waarin de gezamenlijkheid wordt opgezocht of juist in beeld wordt gebracht waarover men verschilt van inzicht.

Bij de **consultaties** leidde de gekozen werkvormen tot een lange lijst met standpunten. Voor het NOVI-team was het lastig om aan alle wensen tegemoet te komen. Bij de **focusgroep** leidde de werkvorm tot een rijk palet aan meningen en argumenten. Doordat er beperkt interactie was tussen de deelnemers, vond er beperkt open gedachtevorming plaats. Ook werd uit de gesprekken niet duidelijk in welke mate er sprake was van sociaal wenselijke antwoorden en of men in de praktijk de daad bij het woord zou voegen en overeenkomstig de gemaakte opmerkingen tot bepaald (veelal duurzaam) gedrag over zou gaan. In dit geval was dat geen doelstelling, waardoor de opzet ons inziens prima paste bij het gekozen doel.

Tijdstip beïnvloedt diversiteit groep

Het tijdstip waarop de bijeenkomsten worden georganiseerd is van invloed op de uitkomst. Het burgerpanel en de focusgroepen vonden plaats in de avond, zodat ook mensen met een baan aanwezig konden zijn. Tijdens de tweede bijeenkomst waarbij de individuele burgers uit het burgerpanel werden gecombineerd met georganiseerde burgers, kon een deel van de individuele burgers niet aanwezig zijn. Hierdoor konden we niet alle verschillende signalen meenemen.

Beter gesprek op locatie in buurt burgers

De bijeenkomsten met het burgerpanel en de consultaties vonden plaats op vergaderlocaties in het midden van het land. De zakelijke omgeving droeg er niet aan bij dat mensen zich op hun gemak voelden. Bij de focusgroepen werden locaties dichtbij de burgers gezocht, waarbij veel aandacht werd besteed aan het op hun gemak stellen van de deelnemers. Daar werd voor een maaltijd gezorgd. Ook startte de bijeenkomst met een interactieve (digitale) werkvorm, waardoor de deelnemers meer over elkaar en de bijeenkomst te weten kwamen en het ijs werd gebroken.



Laat burgers onbevungen meepraten

Bij het **burgerpanel** en de **consultaties** begon het programma met een presentatie van een vertegenwoordiger van de NOVI. Het voordeel hiervan was dat men al enig gevoel voor de inhoud kreeg. Een nadeel van deze aanpak is dat er mogelijk een deel van de oorspronkelijkheid van de inbreng verloren ging, doordat men al op bepaalde gedachten werd gebracht. Om dit te voorkomen is er bij de **focusgroepen** nadrukkelijk voor gekozen om geen presentatie vooraf te geven maar om open aan de deelnemers te vragen waaraan zij dachten bij verschillende onderwerpen. Daarmee werd zeker gesteld dat de inbreng oorspronkelijk en divers was, met de grootste kans op nieuwe inhoud.

Onafhankelijke gespreksleider draagt bij aan openheid

Bij de **consultaties** werd het gesprek in subgroepen voor een deel geleid door vertegenwoordigers van het NOVI-team. Mede vanwege het feit dat dit geen ervaren gespreksleiders zijn en dat zij inhoudelijk (te) betrokken zijn bij het onderwerp, ontstond er in veel gevallen een discussie in plaats van een open gesprek waarin mensen zich uitgenodigd voelen om hun mening te geven. Bij de **focusgroepen** is bewust van onafhankelijke gespreksleiders gebruik gemaakt, die waren getraind in het begeleiden van de gesprekken. De vertegenwoordigers van de NOVI waren als anonieme toehoorder aanwezig, waardoor zij open konden luisteren naar de gebruikte argumenten. Dit kwam het open gesprek ten goede.

4.5 Conclusie en aanbevelingen

Het werken met hulpvragen draagt bij aan gestructureerde participatie-aanpak

Onze conclusie is dat het werken met de 4 hulpvragen (waarom, wanneer, wie en op welke manier) een goed hulpmiddel is om tot een zo passend mogelijk proces te komen voor burgerparticipatie. De antwoorden op de vragen kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld een participatieplan. Het helpt om de vragen in de gehanteerde volgorde na elkaar te stellen. Bepaal dus altijd eerst het doel voordat je de ‘wanneer -vraag’ beantwoordt. Daarna is pas ruimte voor de ‘wie’ en de ‘hoe’ vraag. Waarbij we willen opmerken dat burgerparticipatie geen doel op zich is, maar daadwerkelijk toegevoegde waarde moet hebben voor het primaire (productie)proces.

Er moet ruimte zijn om wat met de uitkomst te doen

Voor een nationale visie betekent dit dat steeds heel goed moet worden bepaald in welke fase men in het proces zit en aan welk product wordt gewerkt. Wat verwacht men in welke fase van burgers? Welke kaders zijn al vastgesteld en waar is ruimte voor invloed? Daarbij speelt vanzelfsprekend ook een rol het commitment van bestuurders en de bereidheid van ambtenaren om ook iets te doen met de uitkomsten van burgerparticipatie.

Vastgesteld moet worden welke mate van abstractie aan de orde is en welke burgers daar wat mee kunnen. Vervolgens moet – afhankelijk van het doel – bepaald worden welke deelnemers passen bij dat doel en tot slot moeten keuzes gemaakt worden over de vormgeving van de bijeenkomst.

Tot slot

Wij beseffen dat we geen kant en klaar antwoord kunnen geven op de vraag hoe je burgerparticipatie voor een nationale visie kunt vormgeven. Participatie blijft maatwerk. In de door het OFL uitgevoerde projecten is geëxperimenteerd met een beperkt aantal manieren om burgers te betrekken. We verwachten dat onze ervaring anderen kan helpen bij het maken van afwegingen en keuzes in het ontwerpproces voor het betrekken van burgers.

Als onafhankelijk platform dat de dialoog faciliteert tussen rijksoverheid en samenleving, vindt het OFL het belangrijk om het vakgebied van burgerparticipatie verder te ontwikkelen. De uitvoering van ons werkprogramma¹⁹ stelt het OFL in staat om samen met andere partijen en platforms aanvullende ervaring op te doen. We verwachten op deze manier een zinvolle bijdrage te kunnen blijven leveren aan de professionalisering van een relevant vakgebied waarop nog veel te leren valt.

¹⁹ Het werkprogramma bevat ondermeer de volgende projecten en programma's: een onderzoeksprogramma voor BZK en VNG op het gebied van Aardgasvrije wijken, de vormgeving van de Commissie Geurhinder Veehouderijen ten behoeve van IenW, het (betrekken van burgers bij) onderhandelen van een Noordzeeakkoord en het komen tot innovaties in de landbouw in het innovatielab 'voor de oogst van morgen'.



5 Bijlage: Inhoudelijke opbrengst uit drie OFL-projecten

In dit hoofdstuk wordt de inhoudelijke opbrengst van de drie OFL-projecten voor de NOVI in chronologische volgorde beschreven.

5.1 Opbrengst burgerpanel

Van de eerste bijeenkomst met alleen individuele burgers in het voorjaar van 2016 is een sfeerverslag gemaakt met citaten van de deelnemers en een wordcloud die in beeld brengt welke waarden de deelnemers het meest belangrijk vinden: veiligheid, natuurbehoud, sociaal en duurzaamheid worden het meest genoemd.

Op basis van de ronde tafel gesprekken met individuele en georganiseerde burgers zijn op 7 thema's (welvaart, klimaat, landschap en natuur, energie, duurzaamheid, rol overheid en inhoud en proces NOVI) kernboodschappen geformuleerd. Per kernboodschap zijn richtinggevende noties opgenomen. Deze boodschappen zijn opgenomen in een advies aan minister Schultz-van Haegen. Dit is advies is te vinden op de *NOVI-documenten pagina* van de OFL-website (zie OIM advies NOVI 31 mei 2016). Dit verslag is in een gesprek door OFL-voorzitter Cohen aan minister Schultz-van Haegen aangeboden.

Kernboodschappen

De kernboodschappen hebben betrekking op de inhoud en het proces van de NOVI, inclusief de rol van de overheid daarbij:

- **Karakter van de visie:** OFL-deelnemers²⁰ wensen een inspirerend document met stippen op de horizon, waarbij de overheid een regierol neemt om de juiste kant op te bewegen. Hierbij wordt integraal samengewerkt aan innovatieve pilots en projecten, gebruik makend van lokale initiatieven.
- **Rol overheid bij realisatie visie:** OFL-deelnemers wensen een sturende rol van de overheid bij het creëren van bewustwording en het bieden van handelingsperspectief op het gebied van klimaat en energie. De overheid kan daarbij zowel inwoners verleiden tot het gewenste duurzame gedrag, maar er moet ook ruimte zijn voor wet- en regelgeving. Ook verwacht men dat de overheid investeert in duurzaamheid.
- **Inhoud visie:** de OFL-deelnemers geven aan dat de ontwikkeling van de economie niet tegen elke prijs mag: de overheid moet de “zwakke” waarden zoals landschap en natuur koesteren. De regionale identiteit en diversiteit moeten worden versterkt.

²⁰ In dit project bestaat de groep OFL-deelnemers ook uit de bij de bijeenkomst aanwezige individuele burgers

5.2 Opbrengst consultaties

De uitkomsten van de drie in 2017 georganiseerde consultaties zijn verwerkt in verslagen van de drie bijeenkomsten. Op basis van de verslagen is een standpuntennotitie gemaakt die is te vinden op de *pagina met standpuntennotitie* van de OFL-website.

Standpunten

De OFL-deelnemers formuleerden standpunten ten aanzien van het NOVI proces en de inhoud.

Inspirerende beelden en principes in plaats van keuzes

M.b.t. het **proces** wijzen ze op de behoefte aan een integrale samenwerking tussen overheden op de verschillende schaalniveaus, waarbij duidelijk wordt gemaakt wanneer zij inbreng kunnen leveren. Verder waarschuwen ze dat de overheid niet te snel keuzes moet maken, maar eerst moet zoeken naar gedeelde toekomstbeelden die inspireren en oproepen tot gezamenlijke actie. Zij vragen op een richtinggevende visie met leidende principes die gelden voor het maken van keuzes i.p.v. een beleidsrapport waar al keuzes in gemaakt worden. De OFL-deelnemers missen de notie dat het om transities gaat en verzoeken een heldere governance, passend bij transities, waarbij gebruik wordt gemaakt van de energie in regio's.

Overheid als hoeder van ruimtelijke kwaliteit

Met betrekking tot de **inhoud** vragen de OFL-deelnemers meer aandacht voor andere waarden zoals gezondheid en cultuurhistorie dan alleen economische waarden. OFL-deelnemers adviseren zelfs om omgevings- of ruimtelijke kwaliteit als uitgangspunt te kiezen voor de NOVI. Zij missen aandacht voor sociale aspecten in de NOVI. Daarnaast wordt een pleidooi gehouden om de ontwikkeling van het landelijk gebied een meer centrale positie te geven in de NOVI.



5.3 Opbrengst focusgroepen

Een separate *rapportage van Motivaction* bevat (de duiding van) wat in 2018 is gezegd door de deelnemers aan de focusgroepen. Deze rapportage geeft een goed beeld van de diversiteit aan meningen, wensen en gebruikte begrippen tegen de achtergrond van het mentalitymodel. Bij elk onderwerp is een samenvatting te lezen, gericht op overeenkomsten tussen de groepen. Een aantal in het oog springende inhoudelijke uitkomsten uit het rapport van Motivaction zijn hieronder gerangschikt naar de opgaven uit de NOVI zoals nu bekend.

Ruimte voor de klimaatverandering en energietransitie

Klimaatverandering en energie zijn veelal onder de noemer van duurzaamheid besproken. In de regio Oost Noord-Brabant zijn deze onderwerpen als onderdeel van landbouw aan de orde geweest.

De rode draad uit de gesprekken over duurzaamheid, klimaat en energie is de volgende:

- Men is voorstander van verduurzaming, maar dat mag de burger niet te veel kosten. Daarbij ziet men overigens maar zeer beperkt handelingsperspectief voor zichzelf en verwacht men sturing vanuit de overheid.
- Maatregelen ziet men het liefst geïntegreerd of niet zichtbaar (bijvoorbeeld zonnepanelen op daken van huizen of bedrijfspanden en gebouwen van de overheid). Deze maatregelen mogen niet ten koste gaan van natuur.
- Men voelt zich veilig qua klimaatbestendigheid (in regio Zwolle).

Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland

In regio Rotterdam-Rijnmond is gesproken over de haven en in regio Amsterdam over toerisme. In de andere twee regio's is alleen over groei in het algemeen gesproken. Hierbij valt het volgende op:

- Werkgelegenheid en duurzaamheid kunnen hand in hand gaan.
- Men vraagt meer aandacht voor de aansluiting tussen het onderwijs en het werk in de haven.
- Men ziet zowel voordelen als nadelen van het grote aantal toeristen in Amsterdam. Om de ergste overlast te voorkomen, ziet men vooral meer spreiding van toeristen over de stad en het land als oplossing.

Leefbare en klimaatbestendige steden en regio's

De betrokken burgers vinden leefbaarheid in hun directe leefomgeving erg belangrijk. Daarbij valt op dat burgers bij leefomgeving een breder begrip hanteren dan dat voor de NOVI vaak wordt gehanteerd: naast de fysieke aspecten spelen sociale aspecten een belangrijke rol. Vooral sociale veiligheid wordt vaak genoemd. In alle vier de regio's komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Belangrijk is groen dichtbij: men heeft liever een klein stukje groen dichtbij dan een natuurgebied verder weg.
- Woningbouw moet beter: er moet inclusief gebouwd worden, met genoeg verschillende soorten huizen voor iedereen, vooral voor het lagere en middensegment moet meer worden gebouwd. Als oplossing ziet men vooral het ombouwen van leegstaande panden.
- Bij groei moet de infrastructuur nadrukkelijk meegenomen worden, zeker bij het bouwen van nieuwe wijken vindt men dit essentieel.
- Men wil uitstekend openbaar vervoer.
- Een autovrije binnenstad lijkt in het algemeen geaccepteerd.
- Buiten de steden worden rust en ruimte als zeer waardevol genoemd. In de regio Zwolle wordt gemoedelijkheid hieraan toegevoegd.

Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Landbouw is alleen besproken bij de regio Oost Noord-Brabant. Het landelijk gebied is als onderdeel van leefomgeving meegenomen in de regio's Oost Noord-Brabant en Zwolle. Hieruit kwam het volgende naar voren:

- Overheid zou (vooral kleinschalige) boeren meer moeten faciliteren, net zoals kortere ketens.
- Landbouw is voor velen onderdeel van de cultuur/landschap in het gebied.

“Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving | OFL

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave mei 2019

