



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



OFL- werkprogramma 2021 - 2022





OFL- werkprogramma 2021 - 2022



Inhoud

1.	Ten geleide	4
2.	Uitgangspunten	7
3.	Werkwijze OFL	9
4.	OFL-projecten	12
4.1.	Landbouw, natuur en visserij	12
4.2.	Energie en klimaat	15
4.3.	Stad en regio	17
4.4.	Governance	18



1. Ten geleide

In dit ten geleide benoemen wij als voorzitters van het OFL drie voor ons belangrijke vraagstukken op het gebied van participatie, de samenwerking tussen overheid en samenleving. Wij zien het als onze taak om aan de hand van de huidige projecten van het OFL een bijdrage te leveren aan het verder brengen van de samenwerking op deze vraagstukken. Dit willen we ook in onze adviezen terug laten komen. Ook als we nieuwe vragen of verzoeken aannemen, willen we er vanuit deze perspectieven naar kijken.

In vele opzichten zijn er veranderingen en vernieuwingen gaande in deze bijzondere tijden. De grootste, onverwachte verandering is dat we als samenleving geconfronteerd zijn met de enorme uitdaging die de coronacrisis ons stelt. Daaronder liggen nog steeds die andere belangrijke vraagstukken van deze tijd: namelijk hoe de energie-, landbouw- en voedseltransities vorm gaan krijgen. Wat is de impact daarvan in het ruimtelijke domein?

Lukt het om op koers te komen in Nederland of ontstaan er weeffouten, waardoor de systeemwereld en de leefwereld langs elkaar heen praten? We weten dat de ruimte – de fysieke leefomgeving – schaars is en dat daar nieuwe beslissingen over moeten komen. Nieuwe ideeën en belangen moeten worden vormgegeven en deze beconcurreren elkaar. Het oplossen van het vraagstuk van regie is van groot belang de komende tijd.

De volgende vraagstukken spelen naar ons idee op dit moment op het gebied van participatie:

1. Regie op de schaarse ruimte en de omschakeling van sectorale naar meer opgavegerichte sturing.
2. De succesfactoren van goede burgerparticipatie, dan wel overheidsparticipatie: wie doet mee bij wie?
3. Wat zijn goede ontwerpprocessen voor samenwerking tussen overheid en samenleving?

1. Regie op de schaarse ruimte en omschakeling van sectorale naar opgavegerichte sturing

De fysieke ruimte is een schaars goed, waarop we vele claims leggen. Een klassieke overheidstaak is daarop regie te voeren, ten bate van een rechtvaardige en effectieve verdeling van de schaarste. Dat kan alleen door niet elk onderwerp op zichzelf te bekijken, maar juiste issues uit de fysieke leefomgeving in samenhang te beschouwen. We zien steeds meer de noodzaak tot meer opgavegericht werken als oplossing voor de huidige werkwijze, die meer verkokerd en versnipperd is.

De opgave is dus om de sectorale benadering (besturing, financiering, departementen) te vervangen voor een integrale (opgavegestuurde) aanpak. We nemen dit waar als een vraagstuk van regie en leiderschap bij de complexe opgaven rondom de transitie en in de dynamiek rond burger- en overheidsparticipatie. Het is een moeilijk vraagstuk, dat urgenter wordt gezien de grootte van de opgave. Daarbij komt de noodzaak om veel verschillende actoren te laten samenwerken, ten bate van een goede, gezonde en veilige leefomgeving.

We zien de vragen rondom regie, de zorgen over samenhang (ontkokering) en de zorgen over ruimte terugkomen in vele debatten en discussies die nu gaande zijn in het land. We zien het in de energietransitie, bij vraagstukken van verstedelijking en landbouw, bij discussie over afnemende natuurwaarden en biodiversiteit en bij het complexe vraagstuk van stikstof en



emissiewaardes. Wat moet centraal aangestuurd worden, wat kan via decentrale (regionale, lokale) aansturing?

Bij de Regionale Energiestrategieën (RES) constateert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bijvoorbeeld dat de ruimtelijke impact bij deze strategieën nog veel aandacht nodig heeft, dat inwonersparticipatie nog onderbelicht is en vooruit is geschoven. Wij zien hetzelfde in onze projecten. Kortom, het is op dit moment nog niet duidelijk hoe de samenleving haar rol kan vervullen.

2. Participatie: wie doet mee bij wie?

Wat is nu eigenlijk de lens waarmee we naar participatie kijken? Kijken we 'vanuit een toren' naar de samenleving, die mee mag doen in overheidsprocessen? Of doet de overheid mee in samenlevingsvraagstukken? Dit is een terechte vraag in een tijd waarin de roep om burgerparticipatie luider wordt. Die roep klinkt op landelijk niveau met name bij het thema klimaat en burgerbetrokkenheid, voorbij lokale burgerberaden of fora die gericht zijn op één stad of een beperkt thema. De samenleving wordt steeds actiever en in de transitie loopt zij regelmatig op de overheid vooruit. Die overheid is steeds vaker volgend en past haar beleid aan de koplopers aan. Soms moet de overheid zelfs 'een been bijtrekken' bij een vraagstuk in de samenleving en zien we dat sprake is van overheidsparticipatie.

Op basis van deze recente trends kunnen we principiële vragen stellen over participatie: wie participeert bij wie en wat zijn de succesfactoren van participatie eigenlijk? Wanneer is men tevreden? Wat zijn de lessen die we als samenleving en overheid kunnen leren en wat zijn de lessen die het OFL opdoet en eventueel kan delen? Het leertraject 'Lessen in participatie' is een goed voorbeeld hiervan. Medewerkers van een ministerie hebben onder begeleiding van het OFL actief gereflecteerd op hun participatiepraktijk: hoe doen ze het en wat zou er anders of beter kunnen? Deze lessen staan gepubliceerd op onze website, waar we al onze publicaties delen.

3. Ontwerpend kijken en denken

We zien dat onze manier van werken verandert door de digitalisering. Er kleven vele nadelen aan online werken en toch zien we een enorme connectiviteit. Belangrijk blijft de vraag in hoeverre dit type werken echte ontmoetingen mogelijk maakt, waarbij we elkaar vinden met het hogere doel voor ogen.

Nieuwe situaties die ontstaan door disrupties als de coronacrisis, stimuleren het ontwerpend denken. We stellen ons dan niet de vraag: "Hoe moet het nu verder?", maar: "Hoe willen we het hebben?" Daarbij kijken we goed naar diegenen voor wie we ontwerpen. Het OFL zet dit ontwerpendenken in delen van haar werkprogramma in, bijvoorbeeld bij Voor de oogst van morgen en bij participatie in aardgasvrije wijken. Dit ontwerpendenken is zeker in tijden van transitie en disruptie nodig.

Als we het kort samenvatten, vinden wij in onze taak als OFL-voorzitters deze thema's van belang: een heldere regie op de verdeling van de ruimte, een integrale aanpak, succesfactoren van participatie en ontwerpprocessen als leidraad voor de samenwerking tussen overheid en samenleving. Dit is ons basisgereedschap. We achten het van waarde bij ons werk in het spanningsveld tussen de representatieve democratie en de deliberatieve 'doe-democratie'. Dit spanningsveld is met name bij de lokale overheden, maar ook door het land heen voelbaar.



We zetten ons graag in voor het werken aan samenwerkingsprocessen voor de fysieke leefomgeving.

Voorzitters van het OFL

Wobine Buijs

Marleen Stikker

Johan Remkes

Johan van de Gronden

Jeroen de Haas

Sybilla Dekker



2. Uitgangspunten

Aan het begin van 2021 staan we midden in de coronacrisis, terwijl we ook aan het moeilijke begin staan van ingrijpende transitie in de fysieke leefomgeving, zoals de voedsel- en landbouwtransitie en de energietransitie. We weten en voelen dat we de vele (transitie)vraagstukken beter aan kunnen als we meer integraal gaan werken. We weten ook dat de volledige betrokkenheid van iedereen hierbij essentieel is: overheden, ondernemers, wetenschap en inwoners.

Polderen en polarisatie

De rijksoverheid is één van de partijen in een netwerk rondom maatschappelijke vraagstukken en heeft de opgave om de samenleving eerder en meer vooraan te plaatsen in het proces van politieke besluitvorming. Vraagstukken rondom transitie, zoals in de landbouw en de energie, leiden steeds vaker tot maatschappelijke polarisatie.

Sociale media versterken het effect van 'eigen waarheden', 'alternatieve feiten' en complottheorieën. Deze ontwikkelingen stellen het vertrouwen in overheid, democratie en bestuur op de proef. Dit zien we in de coronacrisis nog meer dan daarvoor. In de studioP-uitzendingen van het Kennisknooppunt Participatie zijn deze thema's veel aan bod gekomen, tijdens interviews met een grote verscheidenheid aan gasten.

Het oude model van polderen lijkt soms zijn langste tijd te hebben gehad. We moeten nieuwe manieren vinden om met alle belangen en tegenstellingen om te gaan. Het meer *samen* doen. In 2020 zagen we daarom misschien naast de coronacrisis en de vraagtekens bij de maatregelen en het beleid, ook meer aandacht voor (nationale) burgerberaden. Dit is te merken aan de commissie Brenninkmeijer die een advies uitbrengt over de voor en nadelen van burgerfora op nationaal niveau, bijv. over de energietransitie. Door burgefora zouden burgers weer meer te zeggen hebben: zij kunnen dan vaker dan een keer per vier jaar, zich op urgente thema's uitspreken. Een belangrijke ontwikkeling die ook in 2021 verder aandacht zal hebben van de politiek.

Samenwerken

Het OFL kan bij uitstek een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van samenwerking. In het licht van de eerdergenoemde spanningen ziet het OFL meer dan ooit een kans om samen met beleidsmakers, personen en partijen uit de samenleving betere of nieuwere vormen van verbinding, interactie, samenwerking en bestuur tot stand te brengen. Als onafhankelijke partij die de formele wereld verbindt met de leefwereld, ontwerpt en faciliteert het OFL per vraagstuk dát proces dat bijdraagt aan het verbeteren van die interactie en de samenhang tussen partijen. Dit zijn processen die het OFL op maat ontwerpt en faciliteert, afhankelijk van de behoefte van de partijen en de opgave of vraag die er leeft.

Naast het goed vormgeven van het proces, zorgt het OFL ervoor dat geleerde lessen (breed) worden gedeeld. Een voorbeeld is de recente publicatie 'Lessen in participatie' op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het OFL signaleert en verkent welke ervaringen en lessen kunnen bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen in de democratie en verspreidt deze.



Turbulente tijden vragen om flexibiliteit

Uiteraard moet er rekening mee gehouden worden dat 2021 een heel bijzonder jaar gaat worden. Het is een verkiezingsjaar, midden in de coronapandemie. We zien hierdoor een verschuiving in wat mensen normaal achten en in wat belangrijk is of wordt.

Beslissingen worden uitgesteld tot na de verkiezingen en veel is ook nog onzeker op het moment van het schrijven van dit werkprogramma. De maatschappelijke en economische impact van de crisis zal zich komend jaar verder gaan aftekenen. We zullen daarom goed de ontwikkelingen blijven volgen en het programma bijwerken indien dat nodig blijkt. Daarover blijven we ook voortdurend in gesprek met ons netwerk.



3. Werkwijze OFL

In dit hoofdstuk beschrijven we de afwegingen die we hebben gemaakt bij het opstellen van dit werkprogramma.

Het OFL werkt voor de fysieke leefomgeving

Veranderingen in onze fysieke leefomgeving vragen om een integrale aanpak. Om enige focus aan te brengen in de inhoudelijke onderwerpen waaraan het OFL werkt, richten we ons globaal op de volgende complexe, integrale maatschappelijke vraagstukken in het fysieke domein:

- klimaatverandering en energietransitie;
- voedsel, landbouw en natuur in transformatie;
- stad en regio in ontwikkeling;
- democratie en governance.

Aan sommige thema's werkt het OFL over meerdere jaren heen, andere zijn nieuw en worden nu verkend. Nieuwe signalen zijn bijvoorbeeld de BoerBurgerDialog of burgerparticipatie in het licht van het klimaatakkoord. Het OFL verkent op dit moment welke rol het hierbij kan spelen.

Permanente programmering

De verzoeken aan het OFL om een bijdrage te leveren aan een vraagstuk, komen zowel van de rijksoverheid als vanuit de samenleving. De verzoeken vanuit de rijksoverheid ontvangen we het hele jaar door, vandaar dat het werkprogramma een momentopname is. De verzoeken krijgen we in gesprek met bewindspersonen, gesprekken met ambtenaren van de verschillende departementen die op het terrein van de fysieke leefomgeving werken.

De verzoeken vanuit de samenleving ontvangen we met name door gesprekken die vanuit het secretariaat worden gevoerd met de (wettelijk benoemde) leden van het OFL. Eenmaal per jaar organiseren we een bijeenkomst waarin we met deze benoemde leden de programmering van het OFL bespreken. Dit kan ook via bilaterale gesprekken gebeuren. De verzoeken zijn voor ons aanleiding om een intakeproces te starten. De afwegingen die we daarbij maken zijn hieronder beschreven.

Wanneer levert het OFL een bijdrage?

Het OFL hanteert een aantal criteria om af te wegen of het een rol kan spelen bij een vraagstuk:

- Het is een onderwerp op het gebied van de fysieke leefomgeving.
- Er is behoefte aan een onafhankelijke procesbegeleider.
- Er zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken.
- Belangen en perspectieven zijn tegengesteld en de eensgezindheid ontbreekt nog grotendeels.
- Het vraagstuk is verreichend en complex.
- Er is sprake van betrokkenheid van meerdere sectoren, departementen en niveaus (nationaal, regionaal en lokaal).
- De kwestie vraagt om nieuwe en innovatieve vaardigheden in het samenwerkingsproces.
- Tot slot wordt altijd ingeschat welke impact met de mogelijke inzet van het OFL gerealiseerd kan worden aan de hand van de vraag: 'Kan het OFL het verschil maken in dit vraagstuk?'



Vakmanschap in procesbegeleiding en dialoog

In het verlengde van de vaardigheden voor betere samenwerkingsprocessen werkt het OFL daarnaast aan het verkrijgen van expertise (kennis en vaardigheden) om op andere, innovatieve manieren samenwerking tussen overheid en samenleving tot stand te brengen. Manieren om aan vakmanschap in (samenwerkings)processen te werken zijn onder andere:

- Verkennen welke andere manieren of processen er zijn om met polarisatie om te gaan bij het voeren van de dialoog en in de procesbegeleiding.
- Verdieping aanbrengen in de vraag hoe leiderschap zich verhoudt tot complexe, integrale opgaven waar we steeds vaker mee geconfronteerd worden. Wat weten we daar al over, welke lessen kunnen we formuleren over leiderschapsvaardigheden en het voeren van de dialoog?
- In kaart brengen welk type participatie of welke samenwerkingsvormen er passen bij complexe opgaves en transitie en welke randvoorwaarden er nodig zijn om deze goed te kunnen begeleiden (welk instrumentarium).

Het OFL ontwikkelt ook haar eigen werkwijzen. Zoals een stappenplan voor het voeren van een moreel beraad, dit is een gespreksvorm die is ontwikkeld bij het thema Digitalisering en ethiek. Zo krijgen betrokkenen meer inzicht in de manier waarop overheid en samenleving samen publieke waarden kunnen waarborgen.

Welk type processen ontwerpt het OFL?

Als het OFL naar ons oordeel het verschil kan maken, dan ontwerpen we een passend proces. Globaal zijn er drie typen OFL-processen te onderscheiden:

- **Maatschappelijke consultatie:** Het OFL ontvangt van de rijksoverheid een verzoek om maatschappelijke partijen te bevragen naar hun opvattingen, kennis en ideeën. Bijvoorbeeld voor een visie, beleidsvraagstuk, een programma of wet- of regelgeving. Het OFL faciliteert daarvoor vormen van directe interactie tussen de rijksoverheid en maatschappelijke partijen.
- **Samenwerking:** Het OFL treedt in een samenwerking met de rijksoverheid en de maatschappelijke partijen. De besluitvorming over proces en uitkomst liggen bij de rijksoverheid en maatschappelijke partijen samen. Er is sprake van gelijkwaardigheid en men moet er samen uitkomen. Bijvoorbeeld voor een deal, een akkoord, een collectieve visie of een convenant.
- **Reflectie en procesadvies:** Het OFL verzamelt na afloop van een samenwerkingsproces, inzichten en reflecties in adviesrapporten en biedt deze aan bij bewindspersonen. Dit kan ook samen met maatschappelijke spelers in het veld gebeuren waarin het OFL de procesbegeleider is en reflectie mogelijk maakt (voor rijksoverheid en samenleving). Verder faciliteert het OFL het werk van deskundigen in tijdelijke commissies, waarbij we advies geven over betere samenwerking en governance bij nationale opgaven.

Ontwikkelen van samenwerkingsprocessen en leren

Bovenstaande indeling in drie typen processen is gebaseerd op het portfolio van het OFL zoals zich dat de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Uiteraard kennen deze indeling en werkwijze van het OFL ook doorontwikkeling. Zo richt het OFL zich bij consultaties steeds meer op het meedenken met beleidsmedewerkers over de manier waarop zij zelf het consultatieproces kunnen inrichten. Ook worden adviezen en reflecties steeds meer gekoppeld aan de samenwerkingsprocessen die het OFL begeleidt.

Omdat het OFL het als taak ziet om de samenwerking tussen rijksoverheid en samenleving te verbeteren, maken reflecties en adviezen over de procesarchitectuur integraal onderdeel uit van het werk van OFL. Zo wordt per samenwerkingsproject een bijeenkomst georganiseerd waarin



de betrokkenen met elkaar terugkijken op de samenwerking en zo samen leren. Ook stelt de verantwoordelijke OFL-voorzitter een reflectie op van de samenwerking in het proces.

Jaarlijks reflectiebericht voorzitters

Jaarlijks zullen de OFL-voorzitters hun reflecties delen op de kwaliteit van de interactie tussen rijk en samenleving in de samenwerkingsprocessen die het OFL faciliteert. Door meer in te zetten op lessen, adviezen en reflecties op de processen, wil het OFL bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van governance en aan meer vertrouwen in de democratie. Het volgende reflectiebericht zal in verband met de wisseling van voorzitters in 2021 plaatsvinden.

Evaluatie OFL

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) laat door organisatieadviesbureau Berenschot een evaluatie uitvoeren van het functioneren van het OFL. Het overlegorgaan bestaat sinds 1 januari 2015 en onder de wettelijke regeling is door de tijd heen een veelvormige praktijk van overleg gegroeid. In de context van deze ontwikkelingen is nu het moment om het feitelijk functioneren te evalueren. Naar verwachting duurt de evaluatie tot en met april 2021.

Digitaal werken blijvende aanvulling op werkproces OFL

Voor bijeenkomsten is het OFL sinds het begin van de coronacrisis overgeschakeld op digitale manieren van werken en dit gaat steeds beter. Collega's van de directie Participatie (DP) van het ministerie van IenW en van het OFL werkten al aan publicatie(s) voor slim online samenwerken. Ook voor de grotere bijeenkomsten (boven de twintig personen) vinden we steeds beter onze weg. Van deze online ontmoetingen maken we een succes door de bijeenkomsten zo interactief mogelijk in te richten. Tijdens de bijeenkomst van 'Voor de oogst van morgen' waren bijvoorbeeld op vijf locaties 150 mensen een hele dag online en offline met elkaar verbonden.

Online werken en communiceren betekent wellicht een beperking, maar het geeft ook de mogelijkheid om nieuwe audiovisuele middelen te gebruiken, zoals podcasts, 'murals' of visuele canvassen. Hiermee vergroten we soms het bereik van onze kanalen en verrijken we de communicatievormen. Zo is in het project Participatie in Aardgasvrije Wijken een eerste podcast-serie gestart over nieuwe manieren van samenwerken in de energietransitie.

Ledenbijeenkomsten ook online

De bijeenkomsten met onze benoemde leden zullen voorlopig uitsluitend online plaatsvinden. Ook hier vinden we werkvormen opnieuw uit met het oog op zo goed mogelijke interacties en om zo goed mogelijk met elkaar samen te werken online. De jaarlijkse werkconferentie van het OFL is verplaatst naar eind 2021. We bekijken nog of deze weer live kan plaatsvinden. Mocht dit niet zo zijn, dan zijn we klaar om deze geheel online te verzorgen. Wat het OFL betreft blijven de online bijeenkomsten onderdeel van het repertoire, ook als het coronavirus onder controle is.

Communicatie met netwerk OFL

Het OFL heeft via zijn online platform (www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl) een netwerk van maatschappelijke partijen, belangenorganisaties en overheden gecreëerd met ruim drieduizend deelnemers. Met deze deelnemers communiceert het OFL actief over ontwikkelingen rond thema's en projecten. Dit gebeurt via publicaties op de website, een regelmatig verschijnende nieuwsbrief en direct mailings.

Daarnaast zoekt het OFL de interactie op via netwerkgesprekken, het digitale platform op de website, (online) bijeenkomsten en de jaarlijkse werkconferentie. Op deze conferentie haalt het OFL ook signalen op voor het werkprogramma.



4. OFL-projecten

Het OFL heeft een proces van permanente programmering. Daarom vormt dit werkprogramma de tussenstand van het voorjaar van 2021 en de planning voor de komende twee jaren zoals deze begin 2021 bekend is. Ondanks de coronacrisis lopen de meeste OFL-projecten zo goed mogelijk door. Dit geldt voor de programma's Voor de oogst van morgen, Participatie in aardgasvrije wijken en het Noordzeeoverleg. Met trots blikken we terug op de projecten die we in 2020 hebben afgerond: Lessen over participatie, op basis van ervaringen van het ministerie van IenW, de commissie Geurhinder en de commissie Participatie en governance luchtvaart. Sommige projecten worden binnenkort afgerond, zoals Digitalisering en ethiek en het advies Geborgde zetels voor de waterschappen.

Verkenningen

Als het OFL van leden, deelnemers, rijk of samenleving hoort dat er nieuwe vragen zijn binnen het werkgebied van de fysieke leefomgeving, dan toetst het OFL bij degene die de vraag stelt of het OFL meerwaarde kan hebben. Dit gebeurt aan de hand van de criteria zoals deze in de werkwijze zijn beschrijven. We gebruiken deze criteria om na enkele gesprekken en toetsingen een project al dan niet vanuit het OFL te starten.

In 2021 krijgt de intake die is gestart rond de verstedelijking van ons land nu en in de toekomst verder vorm en verkennen we twee andere nieuwe projecten: de 'Watercommunity' en onze bijdrage aan de 'Agenda Natuurinclusief'.

4.1. Landbouw, natuur en visserij

Op het thema landbouw, natuur en visserij verkent het OFL hoe de bijdrage aan de Agenda Natuurinclusief vorm krijgt en faciliteert het OFL een maatschappelijk innovatieproces met sleutelpersonen vanuit overheid, bedrijfsleven, koepelorganisaties, ondernemers en initiatiefnemers.

Verkenning Agenda Natuurinclusief

Aanleiding verkenning

Eind 2020 deed het ministerie van LNV het verzoek om inzet van het OFL op het bouwen aan de Agenda Natuurinclusief. De reden dat zij dit verzoek aan het OFL richten, is omdat zij bij het opstellen van de agenda zoveel mogelijk partijen willen betrekken, uit alle lagen van de samenleving. De Agenda Natuurinclusief is onderdeel van het Programma Natuur, dat op zijn beurt deel uitmaakt van de structurele aanpak stikstof.

Met het Programma Natuur gaan de rijksoverheid en de provincies, samen met maatschappelijke partners, de komende jaren (tot 2030) de natuur verder versterken en verbeteren. Het eerste spoor richt zich op versterking van de natuur in en rond beschermde natuurgebieden. Het tweede spoor focust op het realiseren van een natuurinclusieve samenleving (2021-2050). De missie die in dit spoor besloten ligt, is: biodiversiteit moet als vanzelf worden verweven in alle maatschappelijke sectoren, in ons denken en doen als samenleving. Aan deze missie moet de Agenda Natuurinclusief uitdrukking gaan geven.

Begin januari 2021 is er in een eerste gesprek met LNV geconcludeerd dat het nodig is om nog meer gesprekken te voeren om de contouren van het verzoek scherper te krijgen voordat we een eventuele opdracht aangaan.



Aanpak verkenning

In de verkenning blikken we al telkens vooruit naar het proces daarna en hakken zo snel als kan de knoop door over een vervolgoopdracht en daarmee het aangaan van een daadwerkelijk samenwerkingsproces. Het is dus meer een voorverkenning dan een verkenning in die zin. Tijdens de verkenning staat de vraag centraal wat er zou moeten gebeuren om de agenda te verbinden aan de samenleving, hoe de partijen in de samenleving zich kunnen verbinden aan (de uitvoering van) die agenda en welk procesontwerp daarbij ondersteunend is. We begeleiden daarin de werkgroep die verantwoordelijk is voor het opstellen van de Agenda Natuurinclusief (bestaande uit LNV, IPO/ de provincies, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en LandschappenNL). Omdat het proces al gestart is (het uitbrengen van een handvest en het geven van een webinar) nemen we tijdens de verkenning van de contouren van de opdracht een reflectorrol aan: we geven procesadvies en helpen de werkgroep inschatten of dat voldoende ruimte laat om maatschappelijke partijen in een goed proces te laten meedoen.

Eind maart worden langzaam de contouren van de potentiële opdracht waarover we het hier hebben duidelijk, namelijk een proces van samenwerking tussen rijksoverheid en samenleving, waarbij partijen nevensgeschikt zijn en waarbij OFL de procesbegeleider is en reflectie mogelijk maakt (voor zowel rijksoverheid als andere partijen in de samenleving). Voor de zomer moet duidelijk zijn welke rol OFL hierin daadwerkelijk gaat spelen.

Innovatielab 'Voor de oogst van morgen'

Opgave

We investeren in Nederland jaarlijks miljarden in het landbouw- en voedselsysteem. Toch gaat het achteruit met de biodiversiteit, bodemkwaliteit, het aantal boeren dat een gezond bedrijf kan houden. De vraag is hoe gezond en vitaal we ons voedsel, water en landschap kunnen houden, onze 'fysieke leefomgeving'. In Nederland heerst inmiddels de brede overtuiging dat het huidige landbouw- en voedselsysteem onhoudbaar is. Er is een nieuwe aanpak nodig waarbij mensen vanuit individueel en persoonlijk leiderschap gezamenlijk (onder)zoeken, leren en experimenteren (doen). Diverse overheden streven hun (vaak sectorale) doelen na en leggen beslag op de beperkte ruimte in gebieden, waardoor de boer in de knel komt. Er is behoefte aan een bottom-up-proces waarbij het gebied centraal staat en waar vanuit de opgaven in het gebied een gezamenlijke integrale aanpak wordt ontwikkeld die bijdraagt aan 'meervoudige waardecreatie'. Meervoudige waardecreatie is een organisatiestrategie, waarin een organisatie met haar activiteiten niet uitsluitend financieel-economische waarde creëert, maar ook expliciet aanstuurt op de realisatie van sociaal-maatschappelijke en ecologische waarde.

Inzet OFL

Het OFL is in 2018 met Commonland, een ngo voor wereldwijd duurzaam landschaps- en natuurherstel, het innovatielab 'Voor de oogst van morgen' begonnen. De aanpak van het innovatielab is gebaseerd op Theorie U. 'Theory U' is een leiderschapsframework ontwikkeld door prof. Otto Scharmer van het MIT om o.a. op andere manieren meer leiderschapspotentieel aan te spreken om met de komende transitie om te gaan.

Na afronding van een leiderschapstraject van 1,5 jaar, met tachtig sleutelpersonen uit het landbouw-, natuur- en voedselsysteem, werken de deelnemers met elkaar aan concrete initiatieven die moeten bijdragen aan de transitie van het landbouw- en voedselsysteem. Deze initiatieven worden transitie-experimenten genoemd.

Vanuit het kernteam van Voor de oogst van morgen, bestaand uit medewerkers van het OFL en Commonland, aangevuld met een aantal zelfstandige professionals, wordt een



ondersteuningsinfrastructuur opgezet die eraan bijdraagt dat in regio's en over regio's heen wordt geleerd over gebiedsgericht werken, leiderschapsontwikkeling en innovatie. Deze infrastructuur legt de verbinding met themalabs, zoals een financielab en een beleidslab. Op dit moment is er nog geen OFL-voorzitter betrokken bij het innovatielab.

Om het lab, de deelnemers en hun transitie-experimenten te ondersteunen bouwen we een kring van mensen die strategische posities bekleden binnen het systeem om hen heen: dit wordt de 'impactcirkel' genoemd en is tevens het netwerk van leiders van programma's en initiatieven, die gebiedsgericht aan de transitie werken. Deze mensen wendden hun kennis, netwerk en invloed aan als vliegwiel voor alle initiatieven uit het lab, zodat er systeemimpact ontstaat. Zowel de impactcirkelleden als de leiders van netwerken komen twee keer per jaar bijeen en sluiten waar nodig aan bij activiteiten van het lab.

Op verschillende niveaus vindt regelmatig afstemming plaats met betrokkenen bij het innovatielab en de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hierdoor wordt de relatie gelegd met de meer sectoraal ingerichte gebiedsprocessen van de overheid. Ook wordt verbinding gezocht op het terrein van leiderschap- en competentieontwikkeling binnen het Rijk.

Beoogd resultaat

Medio 2020 is vanuit het netwerk van Voor de Oogst van Morgen begonnen met het opzetten van regiolabs in vijf gebieden. Een regiolab brengt de mensen, hun initiatieven en kennis en bewustzijn van het systeem in een gebied bij elkaar. Een regiolab ontwikkelt een gerichte aanpak voor de verbinding van verschillende maatschappelijke deel-opgaven en het bouwt een robuust netwerk van leiders en initiatieven. Dit is een netwerk dat samen een systemische verandering draagt met een tijdshorizon van tien tot twintig jaar. De focus ligt daarbij op meervoudige waardecreatie, zoals uitgewerkt in het 4 Returns-model van Commonland¹.

Daarnaast is er een samenwerking gestart met Verrijkende Landbouw, een programma dat de afgelopen twee jaar een brede samenwerking heeft opgezet om een duurzaam landbouw- en voedselsysteem te ontwikkelen op basis van een gezond bodem- en watersysteem. Deze kennis wordt onder ander gebruikt in de analysefase van regio's die een regiolab willen opzetten. Het regiolab draagt zo bij aan het verdiepen van het systemisch begrijpen, het versterken van leiderschap (individueel en collectief) en aan onderlinge verbondenheid. De op nationale schaal ontwikkelde transitie-experimenten kunnen worden opgenomen c.q. geadopteerd in de regio's.

In het financielab worden nieuwe financiële arrangementen met betrekking grond en eigendom ontwikkeld, naast initiatieven die bijdragen aan andere waardering en verdienmodellen. Het beleidslab biedt medewerkers van overheden de gelegenheid tot:

- het ontwikkelen van leiderschapsvaardigheden;
- ervaring opdoen met gebiedsgericht en opgavegericht/integraal werken;
- participeren in een hecht netwerk relevant voor eigen werkpakket;
- bouwen aan vertrouwen in de overheid;
- versneld (samen)werken aan beleidsdoelen, door het toetsen van voorgenomen beleid en het verkrijgen van inbreng vanuit de regio- en themalabs voor beleidsvorming.

Doel is om in 2021 te verkennen op welke wijze het netwerk autonoom kan functioneren en wat ervoor nodig is om daar te komen. Het kernteam van Voor de oogst van morgen ontwikkelt in 2021 een stevige ondersteuningsinfrastructuur waarbinnen overheid en samenleving met elkaar, zowel gebiedsgericht als thematisch, kunnen werken aan en leren van de transitie in het landbouw- en voedselsysteem.

¹ <https://www.commonland.com/4-returns/>



4.2. Energie en klimaat

Op het thema energie en klimaat faciliteert het OFL consultaties van het Deltaprogramma en het Nationaal Water Programma. Daarnaast faciliteert het OFL samenwerkingsprocessen en brengt het procesadviezen uit. Dit gebeurt voor de transities op de Noordzee en de toekomst van het overleg daarover en bij de transitie naar aardgasvrije wijken en de participatie van bewoners daarin.

Verkenning Watercommunity

Opgave

Het OFL heeft zich in voorgaande jaren beziggehouden met consultaties voor zowel het Deltaprogramma als het Nationaal Water Programma. Het OFL heeft in recente tijd signalen ontvangen van stakeholders dat ze het overzicht kwijt zijn: er gebeurt veel rond het onderwerp water. Voor stakeholders is niet altijd duidelijk wanneer, waar en met welk doel zij van inspraak gebruik kunnen maken. De directeur-generaal Water en bodem van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de deltacommissaris hebben in 2020 bevestigd dat het goed zou zijn de mogelijkheid van een 'watercommunity' te onderzoeken. De bestaande overleggen voor het deltaprogramma zouden hier ook onder kunnen gaan vallen.

Inzet OFL

Onder leiding van voorzitter Johan van de Gronden wordt een verkenning uitgevoerd naar wat een watercommunity zou kunnen doen en hoe deze eruit zou kunnen zien. Hierbij zal de gebruikelijke consultatie over het Deltaprogramma betrokken worden. Als blijkt dat er een breed gedragen behoefte is aan een watercommunity met een gezamenlijk doel, zullen er ook aantal (digitale) bijeenkomsten worden georganiseerd om deze verder vorm te geven. Het proces zal stap voor stap worden uitgevoerd.

Beoogd resultaat

Het onderzoek van het OFL zal minimaal inzicht geven in de behoeften en mogelijke doelen van een watercommunity. Ook kunnen deelnemers informeel en formeel hun inbreng leveren bij het Deltaprogramma. Mogelijk worden hier meer resultaten aan toegevoegd, afhankelijk van de loop van het proces.

Noordzeeakkoord en governance-advies Noordzeeoverleg

Opgave

Er zijn drie opgaven die allemaal om ruimte vragen op de Noordzee: duurzame energiewinning, voedselvoorziening (waaronder visserij) en natuurbescherming en -herstel. Vanwege de energietransitie zijn er plannen voor veel meer windmolens op zee. Dat kan ten koste gaan van de ruimte voor voedselvoorziening, visserij en natuurbescherming en -herstel. Soms kunnen de opgaven elkaar versterken, maar veelal lijken keuzes noodzakelijk. Daarnaast zijn er ook andere sectoren dan energiewinning, voedselvoorziening en natuurbescherming en -herstel die om ruimte vragen op de Noordzee, zoals zeevaart en zandwinning.

Inzet OFL

Op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de coördinerend minister voor de Noordzee, heeft OFL-voorzitter Jacques Wallage in 2018 de beleidsvorming verkend voor een strategische overheidsagenda voor de Noordzee. Eind 2018 adviseerde hij het kabinet om te komen tot een kwaliteitssprong in het beleidsvormingsproces: van een consultatief naar een



participatief proces, van reacties vragen op ambtelijke concepten naar gezamenlijk met stakeholders werken aan een Noordzeeakkoord.

Op verzoek van het kabinet is vervolgens begin 2019 een Noordzeeoverleg (NZO) ingesteld met betrokkenen vanuit de rijksoverheid en maatschappelijke partijen, onder onafhankelijk voorzitterschap van Jacques Wallage. De samenwerking in het NZO is het begin van een hernieuwde manier waarop rijk en maatschappelijke partijen het Noordzeebeleid met elkaar vormgeven. In 2020 is in het NZO met de betrokken partijen het Noordzeeakkoord (NZA) tot stand gebracht en een governance-advies opgesteld. Na raadpleging van de achterban bleek de visserijsector door interne verdeeldheid het akkoord niet te kunnen tekenen.

Het NZO verkeert in een transitiefase met als interim-voorzitter Pieter Jan Biesheuvel. Na het opstellen van het NZA gaat het nu om de uitvoering van het NZA en het implementeren ervan in wet- en regelgeving. Het NZA zal deels tot uitvoering komen in het NWP Programma Noordzee en het Programma mariene strategie.

Opdracht voor het NZO is om weer in overleg te treden met de visserijsector. De vertegenwoordiging van de visserijsector is een belangrijk punt bij de behandeling van het NZA en het governance-advies in de Tweede Kamer, begin 2021. De wetenschappelijke inbreng in het NZO, zal met het NZA vorm gaan krijgen met een onafhankelijke wetenschappelijke klankbordcommissie. Met het NZA en het governance-advies is vastgelegd dat het NZO-secretariaat voor twee jaar bij het OFL-secretariaat wordt ondergebracht. De formele en onafhankelijke status van het NZO zal vorm krijgen via een ministerieel besluit.

Beoogd resultaat

Met het NZA en het governance-advies werken overheid en stakeholders in het NZO in een nieuwe samenwerkingsrelatie aan 'vrede op de Noordzee' op lange termijn. Er is perspectief op grootschalige duurzame energiewinning op de Noordzee zonder escalatie of rechtszaken over de Noordzee vanwege andere belangen (visserij, natuur). Daarnaast worden stappen gezet op weg naar de transitie van de visserij: enerzijds financiële mogelijkheden voor vissers die willen stoppen, anderzijds verduurzaming en toekomstperspectief voor vissers die doorgaan. Ook zijn de bescherming van natuurgebieden in de Noordzee en een gezonde Noordzee op lange termijn gewaarborgd.

Actie-onderzoek participatie in aardgasvrije wijken

Opgave

Het kabinet Rutte III heeft zich ten doel gesteld om in de periode 2021 tot 2050 de hele voorraad van zes miljoen woningen in Nederland te verduurzamen. Eén van de manieren waarop dit wordt bereikt is door bestaande woningen aardgasvrij te maken. Om te leren hoe dit aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving plaats kan vinden, heeft het kabinet besloten in geselecteerde gemeenten proeftuinen te ondersteunen. In het interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) werken onder andere de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) samen om gemeenten en betrokken partijen zo goed mogelijk te ondersteunen in de aardgasvrije opgave. Het leervraagstuk is zowel technisch als sociologisch van aard.

Inzet OFL

Het PAW heeft het OFL gevraagd om te reflecteren op sociaal-maatschappelijke aspecten die een rol spelen bij de proeftuinen. Het ministerie van BZK vraagt het OFL om uit te zoeken welke vormen van samenwerking tussen overheid, bewoners en andere partijen bijdragen aan het



aardgasvrij maken van bestaande bebouwing. Bovendien onderzoekt het OFL op welke wijze goede vormen van samenwerking (participatie) elders later opnieuw kunnen worden ingezet voor het aardgasvrij maken van wijken.

Het OFL onderzoekt deze vragen en doet dit vooral vanuit het blikveld van de bewoners. Onder leiding van OFL-voorzitter Marleen Stikker heeft het OFL zich in 2019 en 2020 ingezet om meer gemeenschappelijk en al doende te leren. Het OFL doet dit samen met het ministerie van BZK en met partijen en bewoners uit de samenleving, zoals stadsmakers (tijdens omgevingswandelingen in wijken bijvoorbeeld). Het OFL organiseert ook expertise-bijeenkomsten (met een begeleidingsgroep van zo'n 25 deskundigen) en verzamelt en analyseert ervaringen, die nu onderdeel zijn van het OFL actie-onderzoek 'Participatie in aardgasvrije wijken'.

In 2020 zijn de ervaringen in de proeftuinen geanalyseerd en is een netwerkanalyse gemaakt van alle spelers rondom participatie in aardgasvrije wijken. De bevindingen zijn naar de minister BZK gestuurd. Het OFL heeft een participatiescan ontwikkeld waarbij 'empowerment' in het participatieproces nadrukkelijker naar voren wordt gehaald. Deze participatiescan wordt in 2021, in samenwerking met de VNG, overgedragen voor gebruik bij participatie en communicatie in gemeenten.

In 2021 onderzoekt het OFL de invloed van sociale verbanden ('ecosystemen') op het aardgasvrij maken verder (in 'participatiepaden') en gaan we samen met het veld op zoek naar de succesfactoren voor participatie: welke participatievormen helpen bij de totstandkoming van aardgasvrije wijken? Zo ontsluiten we (nieuwe) kennis en expertise rondom succesvolle participatievormen in de energietransitie. Het doel hierbij is om het best mogelijke advies te kunnen geven over de hoofdvraag: welke participatievormen zijn het best geschikt, wanneer, in welke context?

Beoogd resultaat

De bedoeling is dat de reflecties van het OFL hun weg vinden in het PAW en in de samenleving. Voor het PAW gaat het bijvoorbeeld over de criteria die gebruikt worden om nieuwe proeftuinen te selecteren. Voor de samenleving gaat het om concrete methoden, werkwijzen en instrumenten om de overgang naar aardgasvrije wijken te vergemakkelijken. Het einddoel is om antwoorden te krijgen op de vraag welke vormen van participatie en samenwerking het beste werken in welke contexten. Met behulp van deze kennis en methoden kan vervolgens de opschaling of verspreiding van het aantal aardgasvrije wijken worden verhoogd.

4.3. Stad en regio

Op verzoek van de OFL-leden verkennen de voorzitters en het secretariaat van het OFL of zij een meerwaarde kunnen hebben bij de samenwerking tussen rijk en samenleving op het thema stad en regio. Meer specifiek gaat het om opgaven rondom verstedelijking, wonen en bereikbaarheid.

Verkenning verstedelijking, wonen en bereikbaarheid

Aanleiding van de verkenning

De eerste verkennende gesprekken die het OFL heeft gevoerd, geven de indruk dat vooral het woningtekort in Nederland een groot vraagstuk is. Het woningtekort is groot. En dat is niet zomaar op te lossen, want de ruimte is schaars. Veel functies eisen ruimte op. Naast wonen, hebben ook natuur, infrastructuur, landbouw, bedrijven, winkels, cultuur en energieopwekking ruimte nodig. Het woningtekort kan daarvan niet los worden gezien. Dit vraagt om stevige keuzes. Daarnaast komen er nieuwe perspectieven bij over o.a. klimaat en energie bij, die gaan



over de manier *waarop* we die ruimte benutten. Dit gaat over duurzaamheid, bereikbaarheid, klimaatbestendigheid, gezondheid en leefomgevingskwaliteit.

Alle overheden zijn zich bewust van deze enorme opgave. Zo is er bijvoorbeeld op nationaal niveau bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Programma Verstedelijking en Wonen² waarin regionale verstedelijkingsstrategieën worden uitgewerkt in het verlengde van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)³ en de Woondeals⁴. Ook zet het ministerie van BZK in op het bouwen van veel nieuwe woningen⁵. Daarnaast is er onder meer aandacht voor biodiversiteit rondom steden (LNV), de energietransitie (onder andere de beschikbaarheid van elektriciteit (EZK)), de duurzame bereikbaarheid van steden (IenW) en klimaatadaptatief bouwen (IenW).

Ook zijn er vraagstukken rondom governance en participatie. Bijvoorbeeld: wat is een goede manier om de regie op de ruimtelijke ordening te voeren? En hoe kunnen bedrijven, maatschappelijke organisaties en bewoners betrokken zijn bij ruimtelijke ordening en meer specifiek bij verstedelijking en wonen? Hoe is dat gerelateerd aan hun betrokkenheid bij onderwerpen als verduurzaming en klimaatadaptatie, maar ook breder, aan hun betrokkenheid bij de democratie als geheel? Dit zijn belangrijke politieke onderwerpen die waarschijnlijk na de verkiezingen van maart 2021 meer invulling krijgen.

Aanpak verkenning

Als eerste stap om zicht te krijgen op de mogelijke meerwaarde van het OFL bij dit thema, is het OFL-secretariaat in gesprek gegaan met mensen van het programma Verstedelijking en Wonen. Dit gesprek willen de OFL-voorzitters en het OFL-secretariaat verbreden naar andere ministeries, in ieder geval die van van LNV en IenW. Verder hechten de OFL-voorzitters en het OFL-secretariaat er belang aan het gesprek hierover verder te voeren met de OFL-leden, als onderdeel van een breder gesprek over het werkprogramma van het OFL. Zien de leden inderdaad graag inzet van het OFL op het thema verstedelijking en wonen? En zo ja, welke vragen binnen dit thema hebben wat hen betreft specifieke aandacht nodig? Welke ideeën hebben zij over de manier waarop zij betrokken willen worden?

Om een groter aantal verschillende perspectieven op verstedelijking en wonen te horen is het ook van belang om tijdens de verkenning een bredere groep mensen uit de samenleving te spreken. Wie dat zullen zijn en op welke manier dat vorm krijgt, zullen OFL-voorzitters en secretariaat nog uitwerken. Tot slot speelt een rol dat de Tweede Kamer-verkiezingen in aantocht zijn en het woningbouwvraagstuk daarin een belangrijke rol zal gaan spelen. Waarschijnlijk komen in een nieuw coalitieakkoord ook richtinggevende uitspraken over dit onderwerp.

4.4. Governance

Digitalisering en ethiek

Opgave

De fysieke wereld raakt door technologische innovaties steeds meer verweven met de digitale wereld. Binnen het domein van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vinden ingrijpende digitale veranderingen plaats. Deze ontwikkelingen brengen naast mooie kansen voor nog beter beleid,

² Zie: [Programma Verstedelijking en Wonen - De Nationale Omgevingsvisie](#)

³ Zie: [Meer over de Nationale Omgevingsvisie - De Nationale Omgevingsvisie](#)

⁴ Zie: [Woondeals | Woningmarktbeleid](#)

⁵ Zie: [Woningbouwimpuls | Woningmarktbeleid](#) en [Versnellen woningbouw | Woningmarktbeleid](#)



betere uitvoering en inspectie ook prangende maatschappelijke en ethische kwesties met zich mee. De centrale vraag is daarbij: is alles wat technisch mogelijk is ook wenselijk?

Inzet OFL

De portefeuillehouder informatievoorziening van de bestuursraad van het ministerie van IenW heeft OFL-voorzitter Wobine Buijs gevraagd om aan de hand van een aantal concrete casussen een maatschappelijke dialoog te organiseren, met als doel:

- Optimaal meedenkkracht, kennis en expertise uit de samenleving te benutten zodat IenW haar kennisniveau over digitalisering en ethiek snel kan ontwikkelen.
- Bewustwording te creëren bij IenW en andere betrokken partijen over de gevolgen van digitalisering en ethiek.
- Ethische vraagstukken met elkaar te verkennen en dilemma's beter in beeld te krijgen zodat partijen in de nabije toekomst kunnen samenwerken aan het versterken en beschermen van publieke waarden. Publieke waarden beschrijven wat we als samenleving waardevol vinden.

Het OFL heeft in 2020 online zes keer een moreel beraad georganiseerd op de volgende terreinen: slimme mobiliteit; slimme camera's en sensoren in de fysieke leefomgeving en drones. Het doel was op basis van reflectie verschillende ethische dilemma's in beeld te brengen.

Om te verkennen wat een volgende stap zou kunnen zijn na de moreel beraden heeft eind 2020 een vervolgbijeenkomst plaatsgevonden. Hierbij waren vertegenwoordigers van IenW, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en (expert)burgers aanwezig. Een groep van circa vijf experts heeft tijdens het gehele proces hun kennis en ervaring ingebracht. Als gevolg van de coronacrisis konden de fysieke bijeenkomsten in maart 2020 en april 2020 niet doorgaan en is gekozen om de bijeenkomsten later online te laten plaatsvinden.

Beoogd resultaat

De opbrengst van de maatschappelijke dialoog wordt verwerkt in een OFL-rapport dat in de eerste helft van 2021 wordt aangeboden aan de portefeuillehouder informatievoorziening van de bestuursraad van IenW. Ook wordt een stappenplan gepubliceerd voor het organiseren van het moreel beraad zoals dat ontwikkeld is in dit project. Betrokkenen willen meer inzicht krijgen in de manier waarop overheid en samenleving samen publieke waarden kunnen borgen. Het verwachte effect is daarnaast dat bij beleid- en besluitvorming met een digitale component meer aandacht is voor ethiek.