

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en
samenleving in de fysieke leefomgeving

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martijn van der Steen

Marije Huiting

Myrthe van Delden

Christiaan van der Kaaij

Marise van 't Wout

Mark van Twist



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

*In opdracht van het
Overlegorgaan Fysieke
Leefomgeving, ter gelegenheid
van het 30-jarig bestaan*

prof.dr. Martijn van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Hij is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

Marije Huiting MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Myrthe van Delden MSc

is als senior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Christiaan van der Kaaij MSc

is als trainee verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Marise van 't Wout MA

is als trainee verbonden aan de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

prof.dr. Mark van Twist

is decaan en bestuurder van de NSOB en hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding: ‘dan doen we het goed’ → 5**
 - 1.1 Georganiseerd overleg over de fysieke leefomgeving → 5
 - 1.2 De blik op dertig jaar overleg → 9

- 2. Omkijken: een korte geschiedenis van het OFL → 13**
 - 2.1 Het scheiden van overleg en advies → 13
 - 2.2 Vereenvoudiging van de overlegstructuur → 19
 - 2.3 Op weg naar één overlegorgaan → 20
 - 2.4 Van overleg over Verkeer en Waterstaat, via Infrastructuur en Milieu naar overleg over de fysieke leefomgeving → 23
 - 2.5 Het OFL nu → 25
 - 2.6 Conclusie: het OFL door de tijd heen → 27

- 3. Inzoomen: het OFL in detail → 31**
 - 3.1 Waar: het OFL in de tussenruimte → 31
 - 3.2 Wie: de voorzitters van OFL-overleg → 37
 - 3.3 Hoe: vormen van een goed overleg → 43
 - 3.4 Conclusie → 52

- 4. Uitzoomen: ontwikkeling van de relatie tussen overheid en samenleving → 57**
 - 4.1 Overleg ingebed: neocorporatisme in Nederland → 57
 - 4.2 Overleg in transitie: overleg in een tijdperk van transitie → 62
 - 4.3 Conclusie → 65

- 5. Vooruitkijken: voorbij 30 jaar OFL → 71**

Bijlage → 78



Futuresearch bijeenkomst voor agenda natuurinclusief (2022) © Annelien Nijland

1. Inleiding: 'dan doen we het goed'

“We hebben een wettelijke basis, daar hebben we op zekere momenten ook baat bij gehad. Toen het ministerie op een gegeven moment het overlegorgaan wilde opheffen, heb ik dit aan de leden laten weten. Daar was het ministerie niet zo blij mee, maar dat vond ik niet zo belangrijk. Ik zag het OFL vooral als van de leden. Ik zou het veel vervelender vinden als de buitenwereld niet zo blij meer was. OFL geeft door hoe de buitenwereld naar de vraagstukken kijkt. Wij staan tussen buiten en binnen in. Dan doen we het goed.”¹

1.1 Georganiseerd overleg over de fysieke leefomgeving

Aan het woord is één de voormalig voorzitters van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), die in een interview terugblijkt op een moment waarop het “even spannend werd” in de relatie met het ministerie. Het is een citaat dat op veel manieren typerend is voor de geschiedenis van het OFL² en voor de beweging die het instituut in die periode heeft doorgemaakt. Het OFL staat tussen het ministerie en het veld in; het is van geen van beiden, maar als puntje bij paaltje komt dan kiest deze persoon voor buiten. Het OFL is niet uit op brede tevredenheid, maar op het overbrengen van de geluiden die spelen, ook als dat voor een aantal partijen niet leuk is. Het OFL is een kanaal waardoor geluiden tussen departement en omgeving heen en weer stromen, zonder dat er vanuit dat kanaal aan extra productie of constructie wordt gedaan. Maar wanneer lukt dat, wanneer werkt het OFL ‘goed’? Volgens de geciteerde persoon doet het OFL het goed als vraagstukken van de buitenwereld worden doorgegeven naar ‘binnen’. Maar, zo zullen we in dit essay laten zien, wat goed is, hangt ook af van aan wie het gevraagd wordt. Goed kan dan ook betekenen dat het ministerie zich eigenaar voelt van het OFL en actief betrokken is, of goed betekent dat er geluisterd wordt en dat er gehoor is.

-
- 1 In dit essay worden citaten gebruikt die afkomstig zijn uit zeventien interviews met (oud-)voorzitters, (oud-)secretarissen en andere (oud-)medewerkers van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat, het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Er worden in dit essay meermaals geanonimiseerde citaten afkomstig uit deze interviews gebruikt. Vanwege de vertrouwelijkheid van de gesprekken verwijzen we daarbij niet naar specifieke interviewvragen.
 - 2 In dit essay verwijzen we in de meeste gevallen naar het ‘OFL’. In bepaalde gevallen kan dat ook gaan over de voorgangers van het OFL; de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW) en het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In hoofdstuk 2 wordt dit nader uitgewerkt.

Of goed betekent dat er niet enkel geluisterd wordt, maar dat er ook daadwerkelijk een gesprek plaatsvindt. Overleg is dan niet enkel uitwisseling van belangen, maar is ook een poging tot verdiepen in de ander. Wellicht met consensus als opbrengst en anders in ieder geval gedeeld begrip en een diepere relatie. Voor weer een ander is het pragmatischer; het departement heeft een beleidsagenda en voor elk van die thema's is er een heel veld met allerlei soorten partijen en belanghebbenden, waarvoor het goed is dat er altijd een kanaal beschikbaar is om te laten horen wat voor hen rondom dat thema van belang is. Het OFL staat dichtbij het departement, maar met de kanalen open naar de samenleving en ook met een actieve betrokkenheid om daar signalen op te halen als ze niet vanzelf komen.

De verschillende perspectieven op wat 'goed' overleg is komen allemaal samen in het OFL, inclusief mogelijke spanningen die bestaan tussen de verschillende perspectieven. Het zijn spanningen die in de opzet van het instituut zijn ingebouwd en die de geschiedenis van het OFL de afgelopen dertig jaar hebben gekleurd. Alle betrokkenen bij het OFL hebben met die spanningen te maken gehad en daar op eigen wijze hun keuzes, accenten en richting in bepaald. Ze hebben dat individueel gedaan, maar in hun handelen zijn ook in verschillende periodes andere beddingen en paden uitgesleten geraakt voor wat in die periode min of meer de gebruikelijke route was. Met periodiek ook weer veranderingen in die paden en patronen, met een andere dominante richting in het omgaan met de verschillende spanningen:

- Waar staat het OFL en van wie is het?
- Wat is overleg en hoe gaat dat?
- Waarover gaat het overleg en wat is daarvan de begrenzing?

In dit essay reflecteren we langs verschillende lijnen op die spanningen en gaan we na hoe het OFL in verschillende periodes op uiteenlopende manieren met deze spanningen is omgegaan. Alvorens we dat doen gaan we eerst nader in op de historische wortels van het OFL en de spanning die daarin is ingebakken, eigenlijk al sinds de oprichting ervan. Op basis van documenten van en over de betreffende overlegorganen en op basis van de inzichten die wij uit de verscheidene interviews hebben opgedaan, hebben wij dit essay geschreven.

Hoewel pas sinds 2018 wordt gesproken over het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), moeten we voor de oprichting van wettelijk vastgesteld overleg tussen overheid en samenleving terug naar 1992. Toen trad de wet Raad voor Verkeer en Waterstaat in werking en en onderdeel van deze wet is dat vastgelegd wordt dat er overlegorganen zijn waar belanghebbende partijen

in overleg treden met de overheid. In hoofdstuk 2 staan we uitgebreider stil bij de totstandkoming van deze wet en waartoe deze wet geleid heeft.

Op de avond van 24 september 1991 wordt in de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de instelling van een Raad voor Verkeer en Waterstaat besproken. Dat is een wetsvoorstel dat in de jaren daarvoor tot allerlei discussies heeft geleid, omdat het betrekking heeft op het adviesstelsel en de rol van adviesraden daarbinnen. Dat is een gevoelig onderwerp in Den Haag, omdat het gaat om de invloed van externen op beleid en op politieke agendavorming en besluitvorming. In het voorstel dat die avond op de agenda staat, ligt een belangrijke keuze besloten. De Raad voor Verkeer en Waterstaat wordt namelijk als adviesraad losgekoppeld van wat *overlegorganen* wordt genoemd: in adviesorganen kunnen deskundigen over strategische thema's advies geven, in overlegorganen kunnen betrokkenen en belanghebbenden uit het veld aangeven hoe zij over vraagstukken en thema's denken. Het eerste is een aanbeveling, het tweede zijn signalen en boodschappen die via het overlegorgaan als kanaal bij de minister binnen worden gebracht. Daarbij komt naast advies en overleg ook een tweede 'knip' op tafel: adviesorganen praten over *strategische thema's*, overlegorganen horen hoe betrokkenen en belanghebbenden denken over wat men *operationele thema's* noemt.

De wet kan op veel belangstelling van de Kamer rekenen. De hele middag worden er vanuit de verschillende fracties vragen gesteld. Is de scheiding tussen advies en overleg niet te rigide? Waar zit de overgang tussen strategische kwesties en operationele? Na de reeks vragen stelt de voorzitter om kwart voor vijf voor om een kwartiertje te pauzeren zodat de minister van Verkeer en Waterstaat antwoorden kan formuleren op de gestelde vragen. Dan komt de minister in beweging: *"Voorzitter! Dat is wel erg kort. Dat is niet met mij overlegd. Ik vraag toch enig begrip voor het feit dat er een paar technische vragen gesteld zijn, die ik even met mijn ambtenaren moet bespreken"*. Besloten wordt de vergadering een half uur te schorsen. Maar dan moet het wetsvoorstel wel voor de dinerpauze afgehandeld worden, brengt een verontrust CDA kamerlid in, want anders komt hij met zijn vervolgsafspraken in de knel. Zo gebeurt het. Na de schorsing krijgt de minister het woord; ze gaat uitvoering in op de gestelde vragen. Het behandelen van het wetsvoorstel is daarmee voldaan en de overlegorganen zijn daarmee een wettelijk feit.³

3 *Kamerstukken II 1991/92, 21199, nr. 8, pp. 151-182.*

Zo ontstaat op 24 september 1991, na intensief debat dat tegelijkertijd nog wel ruim voor de dinerpauze moest zijn afgerond, de wettelijke basis voor wat we vandaag de dag het OFL noemen. We maken een sprong in de tijd: het is juni 2022. Het werkprogramma van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving wordt naar buiten gebracht. In het voorwoord lezen we: “*Het OFL verwacht dat de komende jaren veel overleg en samenwerking nodig is voor de grote transities in Nederland. Die transities brengen vele uitdagingen met zich mee in het domein van de fysieke leefomgeving.*”⁴ Het overlegorgaan kent volgens het werkprogramma drie typen OFL-processen. Ten eerste is er *consultatie* (het raadplegen van maatschappelijke organisaties over specifieke wet- en regelgeving of beleid), ten tweede is er *samenwerking* (rijksoverheid en maatschappelijke organisaties zijn gelijkwaardig in een proces dat bijvoorbeeld tot een convenant leidt), ten derde is er *reflectie en advies*. Waar het advies op de vroege avond van 24 september 1991 nog aan de basis van het ontstaan van de overlegorganen stond, is het in 2022 gewoon onderdeel van het werkprogramma. En ook *samenwerking* lijkt een heel andere manier van werken dan het indertijd meer droog geformuleerde overleg. Consultatie komt daar nog het dichtst bij in de buurt, maar in combinatie met de verwijzing naar de grote transities waar Nederland voor staat ontstaan daarbij wel heel andere beelden dan het ophalen van geluiden van betrokkenen bij operationele details. Het lijkt dan meer te gaan over strategische thema’s dan om operationele zaken.

Het lijkt er dus op dat het OFL van 2022 heel andere activiteiten onderneemt dan het OFL dat in 1992 zijn wettelijke verankering kreeg en daarmee in zekere zin werd opgericht. Nu is dat op zichzelf niet vreemd, want wel meer dingen gingen anders in die tijd. Meer in het bijzonder roept het de vraag op wat is er in dertig jaar overleg, eerst onder de noemer Verkeer en Waterstaat, nu onder de noemer Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, gebeurd? Wat is er nu eigenlijk veranderd, waarom en met welke gevolgen voor het overleg in het domein van de fysieke leefomgeving?

Op de jaarlijkse werkconferentie in november 2022 staan we stil bij 30 jaar Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Het is in zekere zin een gezocht jubileum, omdat ook al voor de formele verankering in de wet van 1992 er allerlei vormen van overleg in het domein van het toenmalige ministerie waren. Feitelijk wordt er zelfs pas sinds 2018 onder de naam Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving gewerkt. Maar de basis voor de overlegstructuur van vandaag is gelegd in de wet van 1992, dertig jaar geleden. Er is in die tijd veel veranderd. Het denken over overleg is veranderd, net als de context waarbinnen overleg plaatsvindt. De titels van de werkconferenties zijn hiervoor tekenend:

4 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2022). *OFL-werkprogramma 2022-2023*.

in 2015 heette dit nog een *ledendag*. Onderdeel van de wettelijke basis van het OFL is dat er wettelijk benoemde leden zijn, die door de minister zijn benoemd als lid van het overlegorgaan. Dit zijn zo'n 50 organisaties en grote bedrijven. Denk aan: BOVAG, de ANWB, Natuurmonumenten, Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vissersbond. Deze leden kunnen ook punten aandragen voor het programma van het OFL. Dat die opzet in beweging is, laat ook het onderwerp van de ledendag zien. Er wordt onder andere gediscussieerd over de manier waarop het initiatief voor overleg vaker bij maatschappelijke partijen kan komen te liggen, in plaats van bij het ministerie.⁵

Inmiddels kent het OFL, naast benoemde leden, ook *deelnemers*. Deelnemers worden gevraagd om mee te praten over specifieke onderwerpen. Op de website van het OFL is zelfs een *aanmeldknop* te vinden voor deelnemers die uitgenodigd zijn om deelnemer te worden in een OFL-project. Wie deelnemer wordt, is ook welkom op de jaarlijkse *werkconferentie* – die daarmee dus ook geen ledendag meer is. Betekenisvol voor de verandering van het overleg zijn ook de titels van de conferenties, die zich sterk lijken te richten op de compositie van het overleg: ‘Samen werken aan de toekomst van Nederland’ (2017), ‘Samenwerken met de Rijksoverheid’ (2018), ‘Dag van de participatie’ (2019), ‘Moedige praktijken’ (2021). En nu, in 2022, wordt er aandacht besteed aan 30 jaar overleg tussen samenleving en overheid.⁶ Het zijn kleine maar desalniettemin betekenisvolle veranderingen die zicht bieden op de ontwikkeling van 30 jaar overleg in de fysieke leefomgeving, binnen het instituut dat we vandaag de dag het OFL noemen. Over die ontwikkeling en de manier waarop die in grote en kleinere details tot uitdrukking komt, gaat dit essay.

1.2 De blik op dertig jaar overleg

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is gevraagd om ter markering van dit moment een reflectief onderzoek te doen naar het OFL door de tijd. In dit essay *kijken* we op verschillende manieren naar 30 jaar Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Dat kan op verschillende manieren. Wie weten wil waar iets vandaan komt, kan *omkijken*. Juist in dat terugkijken liggen waardevolle inzichten en lessen verscholen.⁷ Bovendien is het cruciaal om te begrijpen wat er nu speelt, wat nu opvallende en belangrijke kwesties zijn.

5 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2022). *Werkconferentie 2015 ‘OIM ledendag’*.

6 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2022). *Werkconferentie*.

7 Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. New York: Oxford University Press Inc.

Een andere manier van kijken is *inzoomen*. We kijken hier naar elementen van het OFL en het fenomeen van het voeren van overleg. Door in te zoomen en bepaalde zaken uit te vergroten ontstaat inzicht over hoe een klein detail in elkaar zit. Niet het grote plaatje, maar juist het kleine beeld, of deel van het geheel, kan veelzeggend zijn over wat er aan de hand is. Dat is de tweede manier waarop we in dit essay zullen kijken naar het OFL: door als het ware met de *microscop* in te zoomen en betekenisvolle details uit te vergroten en daarin nieuwe betekenisvolle elementen of patronen te benoemen.

Een weer andere manier van kijken is *uitzoomen*. Niet kijken door de microscoop, maar eerder door een *macroscoop*; wat is het grotere verhaal dat zich rondom het OFL ontwikkelde en van waaruit ook de ontwikkelingen binnen en met het OFL beter te begrijpen zijn? In dit deel kijken we niet naar het uitvergroete detail, maar naar de betekenisvolle bewegingen die zich rondom het OFL hebben voltrokken. In welke bredere context vond de ontwikkeling van het OFL plaats? Hoe helpen deze bewegingen ons om het OFL te begrijpen?

Tenslotte is er ook nog *voorkijken*. Wat leert 30 jaar OFL ons over de toekomst? Welke uitdagingen en dilemma's liggen er voor het OFL in het verschiet en welke nieuwe kansen en mogelijkheden biedt dat? Zo gaat dit essay niet alleen over het verleden van het OFL, maar ook nadrukkelijk om de toekomst ervan. Hoe ziet die er mogelijk uit? En welke handelingsopties en keuzes liggen er voor het OFL om die toekomst vorm te geven?



Verslag van het symposium ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat & Post en Telecommunicatie, 19 juni 2003

© Overlegorganen Verkeer en Waterstaat



Overleg tussen regering en georganiseerd bedrijfsleven (1971)

© Stokvis, collectie Haags Gemeentearchief

2. Omkijken: een korte geschiedenis van het OFL

“De oude structuur van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hield in stand dat alle belangen tegen het departement aan tetterden. Dat is geen participatie; dat is het ophalen van meningen. Zo krijg je een kluwen waar een minister niet meer uitkomt. Ik zie dat het OFL daar van af is bewogen. We zijn er ook om permanent voeling te houden met het veld, als onderdeel van het functioneren van het departement. Verdere fundamentele ontwikkeling lijkt mij echter gewenst. We zullen in moeten zetten op effectievere participatie, zodat niet (alleen) de hardste schreeuwers belangen krijgen in de wet.”

Dit essay verschijnt bij het vieren van het 30-jarig bestaan van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). Dat is het overlegorgaan waarin de rijksoverheid voor nationale opgaven met betrekking tot de fysieke leefomgeving verbinding zoekt met burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. Maar die ene organisatie was er niet al die dertig jaar. Ooit waren er meer dan vijftig organen met een advies- en/of overlegfunctie op het terrein van verkeer en waterstaat.⁸ De wettelijke basis voor overleg is gebleven, maar er is ook veel veranderd met de tijd. Daarom kijken we in dit hoofdstuk terug en beschrijven we in het kort de geschiedenis van het OFL en haar voorgangers. Hoe heeft het instituut zich ontwikkeld? En welke keuzes zijn daarin gemaakt? We bespreken de geschiedenis van het OFL aan de hand van de verschillende wetswijzigingen die er de afgelopen dertig jaar zijn geweest. In figuur 1 geven we de wijzigingen schematisch weer.

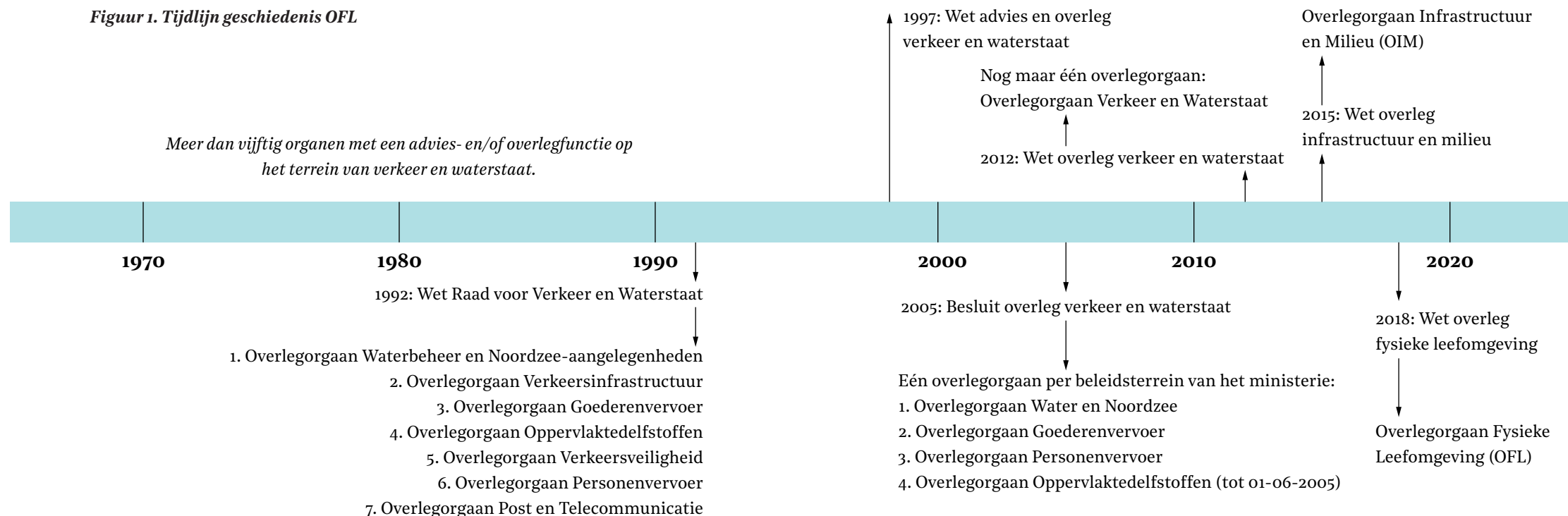
2.1 Het scheiden van overleg en advies

“De huidige vervlechting van advies- en overlegfuncties brengt mee dat nogal eens onduidelijk is of de uitkomsten van het beraad van een orgaan de mening van onafhankelijke deskundigen weergeeft of de opvattingen van personen die een bepaald belang vertegenwoordigen.”⁹

⁸ De Ridder, K. (2020). *Concept evaluatiekader voor de evaluatie van het OFL*.

⁹ *Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr. 3*.

Figuur 1. Tijdslijn geschiedenis OFL



Al decennia lang is het in het domein van verkeer en waterstaat gebruikelijk dat de rijksoverheid overleg met de omgeving voert. Bij grote of kleine beleidsvoornemens worden bedrijven, betrokkenen, deskundigen en belanghebbenden gevraagd om met het ministerie mee te denken en hun opvattingen over het beleid te delen. Dat gebeurt in allerlei zogeheten *overleg- en adviesorganen*, die het ministerie op tal van specifieke thema's rond Verkeer en Waterstaat heeft ingericht. In de jaren '80 zijn er meer dan vijftig organen met een advies- of overlegfunctie. Denk aan een adviesorgaan voor de verkeerssector of de Nationale Havenraad. Geen van deze organen houdt zich bezig met het gehele beleid van verkeer en waterstaat; de organen geven advies of houden overleg over een deelreëin of bepaalde sector, waarbinnen vaak ook nog aparte advies- of overlegorganen zijn ingericht die zich bijvoorbeeld enkel richten op het technische of sociale aspect van een bepaalde sector.¹⁰

Niet alleen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar ook rijksbreed, speelt in die tijd een discussie over alle externe advisering die rond de Rijksoverheid is georganiseerd. Twee rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid eind jaren zeventig zijn het startsein voor die discussie over externe adviesorganen. Het al dan niet scheiden van advies en

¹⁰ Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr. 3.

overleg is een van de discussiepunten in de grotere discussie over het functioneren van het adviesstelsel. De kritiek op de structuur van advisering en overleg is onder andere dat advies en overleg vermengd zijn, waardoor niet duidelijk is wanneer een advies komt van een onafhankelijke deskundige en wanneer er sprake is van belanghebbenden die invloed willen uitoefenen op beleid. Ter illustratie: op het gebied van Verkeer en Waterstaat kan die vermenging ook plaatsvinden, bijvoorbeeld als het gaat over Luchtvaart. Er zijn partijen, belanghebbenden, zoals KLM en Schiphol, die door hun dagelijkse activiteiten veel afweten van wat er speelt in de luchtvaart en wat er voor een gezonde sector en een goed opererende luchthaven nodig is. Het is duidelijk dat ze over kennis en expertise beschikken die het ministerie zelf niet heeft en die bij beleidsvorming van pas kan komen. Het zijn echter ook direct belanghebbenden van bepaalde politieke keuzes en beleid. Keuzes over geluidscontouren hebben directe gevolgen voor de handlingsruimte van KLM en Schiphol. Het is in het Nederlandse model van beleidsvorming een gewaardeerd element dat dergelijke belanghebbenden hun stem kunnen laten horen en daarbij laten weten hoe beleid voor hen uitpakt en wat zij daarvan vinden. Maar, ingewikkeld wordt het wanneer onduidelijk is welke rol nu precies in het spel is. Gaat het om onafhankelijk advies op basis van deskundigheid, of om een reactie op beleid door een betrokkene?

Door verschillende instanties en commissies, waarvan de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (BC AR) het meest invloedrijk is, is naar aanleiding van de ontstane discussie onderzoek gedaan naar het is adviesstelsel.¹¹ De commissie BC AR stelt onder andere vast dat in het toenmalige advies/overlegsysteem niet helder is of in een overleg of beraad deskundigheid of het specifieke belang aan het woord is. Geeft het beraad in de organen de mening van onafhankelijke deskundigen weer of gaat het om de opvatting van personen of organisaties die hun eigen belangen vertegenwoordigen? Dit geeft ook onduidelijkheid bij politiek en beleid: wanneer is er sprake van onafhankelijk en deskundig advies en wanneer is er sprake van het ophalen en horen van de mening van betrokkenen? Allebei is van waarde, zo meent de commissie, maar het maakt voor de manier van omgang met de signalen veel uit welke van de twee het is. In bestaande organen is het onderscheid onvoldoende duidelijk. De commissie neemt hier een helder standpunt over in: “Advisering dient in principe te geschieden door onafhankelijke deskundigen, op ad hoc basis”, is in het rapport ‘Raad op Maat’ te lezen.¹² Die laatste toevoeging, ‘ad hoc’, is van groot belang, omdat dat breekt met de lijn van organen waarin doorgaand en permanent periodiek overleg tussen partijen plaatsvindt. Advies moet volgens de commissie meer gericht plaatsvinden, op basis van een specifieke vraag, door de specifieke deskundigheid die voor de beantwoording daarvan nodig is. Overleg kan daarentegen juist wel goed plaatsvinden met betrokkenen die zich over een langere periode en meer generiek rond een thema in een overlegorgaan verbinden en periodiek kunnen aangeven wat er volgens hen, vanuit hun specifieke positie en perspectief – lees: ‘belang’ – rondom het thema speelt en zou moeten gebeuren.

De uitkomsten van de onderzoeken zorgen ervoor dat bij de opzet van de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat een onderscheid wordt gehanteerd tussen advisering en overleg. Bovendien wordt de wet aangeprepen om het bestaande stelsel te herzien: het is te versnipperd en doet geen recht aan de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen.¹³ In 1992 treedt de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat in werking en worden naast de *Raad* voor Verkeer en Waterstaat (zie figuur 2) op verschillende thema’s overlegorganen ingericht: de

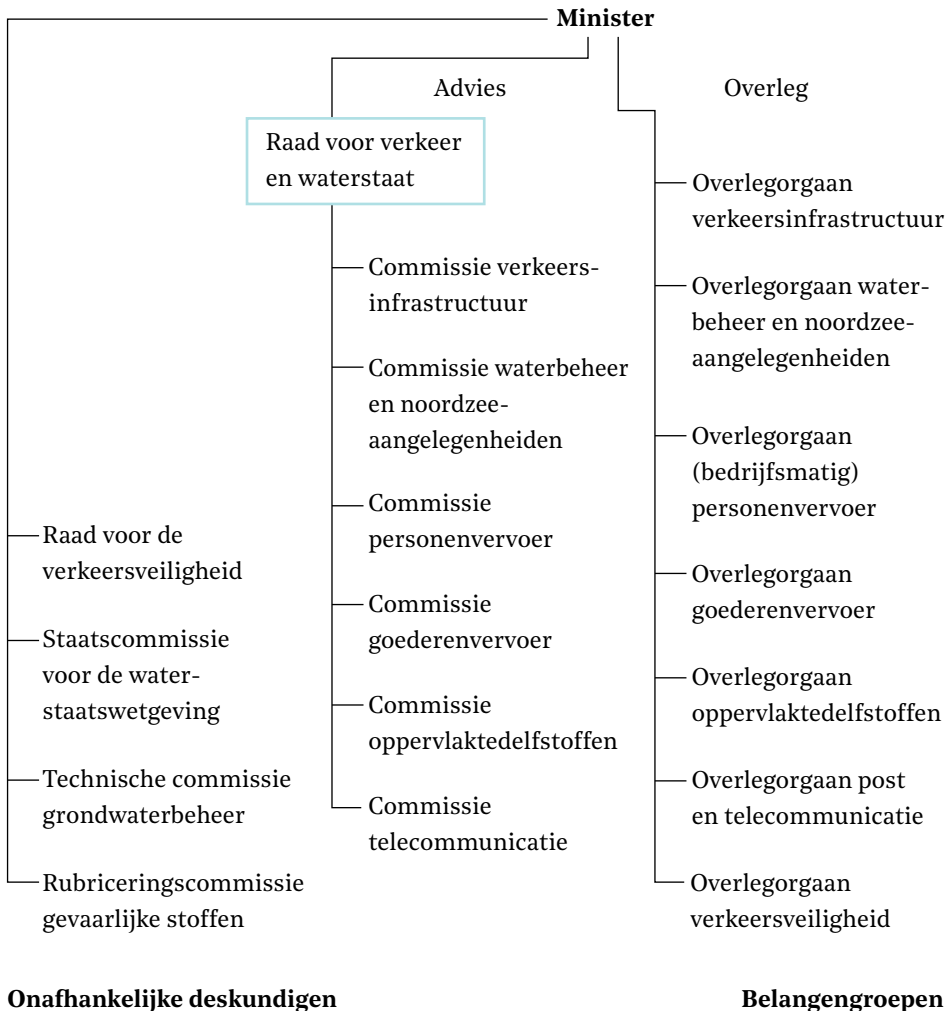
11 De commissie bouwt hierbij voort op eerdere onderzoeken en adviezen die hierover zijn uitgebracht: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Adviseren aan de overheid, 1977; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Externe adviesorganen van de centrale overheid, 1977; Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff), Rapporten en Eindadvies, 1980, 1981; Projectgroep Externe Advisering (Commissie Van der Ploeg), Interim- en eindrapporten, 1983, 1984; Rapportage van de ambtelijke commissie Externe Adviesorganen (Commissie Van Zon), 1992.

12 *Kamerstukken II* 1992/93, 21427, nr. 30, p. 12.

13 *Kamerstukken II* 1988/89, 21199, nr. 3.

Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW). Voor de verschillende beleidsdomeinen van het ministerie wordt een eigen overlegorgaan opgezet. De organen bieden een plek waar belanghebbenden in gesprek kunnen met beleid en met elkaar. Zo brengen ze het ministerie en elkaar op de hoogte van hun opvattingen. Er wordt niet verwacht dat dit zal leiden tot uniforme visies, wel is de hoop dat de uitwisseling van inzichten kan leiden tot herziening, afzwakking of een vorm van stille synchronisatie van perspectieven en opvattingen.¹⁴

Figuur 2. Organogram Verkeer en Waterstaat 1992¹⁵



¹⁴ Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 30, p. 12.

¹⁵ Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 30, p. 43.

De inwerkingtreding van de wet heeft een aantal gevolgen voor hoe overleg wordt georganiseerd. Allereerst wordt het groot aantal overlegorganen teruggebracht tot zeven, die onderdeel zijn van bovenstaande advies- en overlegstructuur (figuur 2). Bestaande tafels worden samengevoegd en dat brengt ook heel andere partijen bij elkaar. Deze samenstelling van de overlegorganen moet zodanig zijn 'dat de betreffende leden voldoende representatief zijn voor het betrokken maatschappelijk veld'.¹⁶ Met leden worden de deelnemende partijen aan het overleg bedoeld. In een Algemene Maatregel van Bestuur wordt vastgelegd wie de leden per overlegorgaan zijn. In een latere beleidsnota licht de minister toe dat ook vertegenwoordigers van lagere overheden deel kunnen nemen aan overleg, zoals de verenging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen.¹⁷ In plaats van op specifieke deelthema's treffen de partijen elkaar in de nieuwe structuur nu op meer overkoepelende thema's. Bij de wetswijziging wordt wel meegenomen dat overlegorganen zich moeten richten op operationele thema's (in tegenstelling tot de adviesraad en -commissies, die zich meer richten op strategische aangelegenheden).¹⁸

Een andere belangrijke keuze die met de vorming van de Overlegorganen wordt gemaakt is dat er voortaan specifieke deskundigheid over het organiseren van overleg en interactie aan de organen wordt gekoppeld. Het ministerie levert specifieke deskundigheid en capaciteit voor het begeleiden van de gesprekken in de overlegorganen. Daarmee is de hoop dat het functioneren van het overlegorgaan ook verder professionaliseert. De zeven overlegorganen krijgen onafhankelijke secretarissen (deel uitmakend van één secretariaat voor alle overlegorganen) die het overleg ondersteunen. Zij hebben vooral een administratief-procedurele functie: het secretariaat organiseert bijeenkomsten, legt in een rapport vast wat er in het overleg besproken is en wat de uitkomsten van het overleg zijn. Als er voor bepaalde besluitvorming stukken naar de Tweede Kamer worden gestuurd, wordt het rapport van het overleg over de betreffende besluitvorming ook meegezonden. Een secretaris legt, hoewel aangesteld door de minister, alleen verantwoording af aan het overlegorgaan. De minister stelt ook voorzitters aan, maar de overlegorganen mogen hier suggesties voor aandragen. Een voorzitter wordt in principe voor vier jaar benoemd, maar mag eenmalig worden herbenoemd.¹⁹

Zaken als het voorzitterschap, de secretariaten, het aantal overlegorganen: het wordt allemaal begin jaren negentig vastgelegd in de wet die uiteindelijk in '92 in werking treedt. Overleg is er altijd al, en organen ook, maar nu staan

16 *Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr. 3.*

17 *Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr. 9.*

18 *Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr.16.*

19 *Kamerstukken II 1988/89, 21199, nr. 11.*

deze ook in de wet vermeld. Dat is eigenlijk een onbedoeld effect van de discussie over externe overheidsadvisering: men vindt niet perse van belang dat de organen een wettelijke basis hebben, maar dat er helderheid bestaat over wat advies is en wat overleg is. Dat overleg ook wettelijk wordt vastgelegd, komt mede doordat er bij belanghebbenden de angst bestaat dat als enkel de adviesorganen bij wet ingesteld worden, zij hun positie in beleidsprocessen kunnen verliezen.²⁰ Daarmee zijn nu ook de Overlegorganen wettelijk geborgd. Een bijvangst die, zo zal later blijken, gevolgen zal hebben en er waarschijnlijk ook voor heeft gezorgd dat het dertigjarig jubileum op de agenda staat.

2.2 Vereenvoudiging van de overlegstructuur

De wens om de overlegstructuur voor Verkeer en Waterstaat te vereenvoedigen en meer op hoofdlijnen overleg te voeren speelt al in 1992 bij de invoering van de wet Raad voor Verkeer en Waterstaat een rol. Deze discussie wordt na de eeuwwisseling nog sterker en leidt uiteindelijk tot aanpassingen in de overlegstructuur aangezien er een paar dingen samenkomen: er is op dat moment een reorganisatie binnen Verkeer en Waterstaat waardoor er drie directies komen en vanuit de leden (via een overleg met de voorzitters van de overlegorganen en de minister) klinkt de wens om meer maatwerk bij de behandeling van onderwerpen op specifieke beleidsterreinen.²¹ Dit wordt in het wetsvoorstel van 2004 geconcretiseerd door het aantal overlegorganen terug te brengen naar drie en deze in lijn te brengen met de beleidsmatige indeling van het ministerie. Dat moet ook de mogelijkheid vergroten om meer thematisch overleg te voeren en de vergaderlast voor de betrokkenen terug te dringen.²² Het aantal overlegorganen wordt zodoende teruggebracht van zeven naar (uiteindelijk) drie, in lijn met de drie beleidsterreinen van het ministerie. Deze vereenvoudiging van de overlegstructuur lijkt voornamelijk geredeneerd vanuit beleid: de overlegorganen in lijn brengen met de organisatie van het departement maakt dat overleg kan helpen om beter beleid te maken. De agenda van die overleggen kan zodoende goed aansluiten bij de dan voorliggende beleidsthema's.

Vanaf 2005 zijn er nog drie overlegorganen: Water en Noordzee, Goederenvervoer en Personenvervoer. Deze verschillen in omvang; het overleg over Water en Noordzee kent 16 leden, waaronder Stichting Natuur en Milieu, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en KLM; het overleg over Goederenvervoer kent 20 leden, waaronder Air Cargo Netherlands,

²⁰ *Kamerstukken II* 1988/89, 21199, nr. 3.

²¹ Besluit overleg verkeer en waterstaat (*Stb.* 2005, 8).

²² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 403, nr. 3.

CNV Bedrijvenbond en Koninklijk Nederlands Vervoer; en het overleg Personenvervoer kent 34 leden, waaronder de ANWB, de Fietzersbond en Milieudefensie. Aanvankelijk is er nog een vierde overleg over Oppervlaktedelfstoffen, maar die wordt in 2005 opgeheven. Hoewel het aantal overlegorganen verandert, verandert er weinig aan de manier waarop overleg is georganiseerd. Er blijft per overlegorgaan een onafhankelijke secretaris en voorzitter. Beide worden door de minister benoemd, maar leden mogen wel een voorstel doen.

Naast het stroomlijnen en terugbrengen van het aantal overlegorganen, wordt er ingezet op het organiseren van themabijeenkomsten (bijvoorbeeld over verkeersveiligheid), waar deelnemers vanuit verschillende vaste overlegorganen kunnen worden uitgenodigd. Op deze manier wordt ook getracht een meer flexibele aanpak te hanteren voor het organiseren van overleg. Naast het werken vanuit vaste structuren (per beleidsdomein) wordt er dus getracht om daar omheen iets van flexibiliteit te organiseren. Niet meer alleen een vast overleg met vaste leden en een standaardagenda, maar wisselende samenstellingen rond steeds wisselende thema's. En daarmee ook niet altijd op vaste momenten in het beleidsproces, maar soms ook al vroegtijdig, nog voor beleid is gevormd en nog voor de politieke agenda is vastgesteld. Dat lijkt een kleine verandering maar illustreert de start van anders nadenken over overleg. Niet de leden en het overleg maar het *vraagstuk* wordt het startpunt. Vooralsnog gebeurt het nog af en toe, als uitzondering maar dit zal steeds vaker zo worden gedaan. De behoefte om het aantal overlegorganen terug te brengen en om meer thematisch en flexibel te werken, is na de wetwijziging in 2005 dan ook niet van tafel. In tegendeel: het blijft juist spelen en maakt dat er nog geen tien jaar later weer wijzigingen aan de wet over het overleg worden toegebracht.

2.3 Op weg naar één overlegorgaan

In de jaren '10 verandert er veel voor de overlegorganen. Een van de ontwikkelingen die hier invloed op heeft is dat integraliteit van beleid verder toeneemt en dat beleidsvoornemens steeds vaker verschillende beleidsdomeinen raken. Daarmee overschrijden thema's ook steeds vaker de grenzen van een specifiek overlegorgaan. Een andere ontwikkeling die van invloed is, is de economische crisis waardoor het nodig is om te bezuinigen. Dit leidt tot een wetwijziging in 2012 die bepaalt dat de overlegorganen opgaan in één algemeen overlegorgaan.²³ Met deze wetwijziging wordt er vanuit de

23 Wet advies en overleg verkeer en waterstaat in verband met wijzigingen in de vorm waarin betrokkenen en organisaties bij het beleidsproces worden betrokken (*Stb.* 2012, 231) art. VI, pp. 7-9.

overheid gepoogd in te spelen op de toename aan integraliteit door het overleg flexibeler, doelmatiger en meer op maat vorm te geven, met ook minder bureaucratielast voor betrokkenen.²⁴

De wetswijziging betekent dat niet langer sprake is van vaste overlegorganen die vaste leden hebben, maar dat er één overkoepelend overlegorgaan is met leden en dat steeds per overleg gekeken wordt welke leden voor het betreffende onderwerp worden uitgenodigd. Dit betekent een grote verandering voor de leden: waar zij een vaste ingang hadden en een eigen stoel aan een voor hen vaste 'stamtafel', moeten ze nu per te beleggen overleg aan tafel worden uitgenodigd. Daar staat overigens tegenover dat ze ook zelf tafels kunnen organiseren, als ze zelf vinden dat bepaalde onderwerpen dringend overleg vereisen. De belangrijkste verandering voor de leden is echter dat de vaste structuur waar ze als lid inherent deel van uitmaakten nu is vervangen door een flexibele structuur waarbij tafels komen en gaan – en de leden niet van een plek verzekerd zijn. Vanuit het ministerie wordt geredeneerd dat binnen dit algemene overlegorgaan voortaan 'op basis van de inhoud van een onderwerp de meest betrokkenen of hun organisaties worden uitgenodigd om deel te nemen aan het overleg'.²⁵ De doelstelling van het overleg verandert daarmee niet: *"De doelstelling blijft het raadplegen van belanghebbenden ter verbetering van de kwaliteit van het beleid en vindt gescheiden plaats van het raadplegen van onafhankelijke deskundigen"*.²⁶ Voor de leden betekent deze wetswijziging echter een substantiële verandering van hun positie: van vaste overlegorganen waar partijen hun invloed konden uitoefenen en hun stem konden laten horen, worden zij nu uitgenodigd om aan te schuiven bij een overleg dat door het ministerie in het leven is geroepen. Waar ze eerst per Amvb lid en deel waren van een tafel zijn ze nu weliswaar lid, maar moeten ze per onderwerp aan tafel zien te komen. Ook liggen de thema's zelf niet meer vast. Onderwerpen voor tafels zijn onderwerpen die voor het ministerie belangrijk zijn en waarvan de beleidsmakers menen dat ze de input van stakeholders goed kunnen gebruiken of nodig hebben. Daarnaast blijft het overigens wél mogelijk voor leden om zelf thema's aan te dragen, maar dat is toch echt anders dan stakeholders die een vaste plek aan tafel hebben en hun zienswijzen op een specifiek beleidsvoorstel kunnen inbrengen. Nu moeten leden thema's aandragen voor een tafel, daarvoor waren zij zelf inherent deel van een tafel alwaar ze dan simpelweg hun geluid konden laten horen. Nu komt daar een schakel tussen te staan.

De wetswijzigingen van 2005 en 2012 laten zien dat er steeds wordt gezocht naar manieren om de organisatie van overleg relevant en actueel te houden.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32403, nr. 3.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32403, nr. 3, p. 5.

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32403, nr. 3.

Toch blijven er bij het ministerie zorgen bestaan over het functioneren van de overlegorganen, namelijk dat de bestaande structuren en werkwijzen zijn vastgelopen in een vorm van ‘obligate raadpleging’.²⁷ Elk beleidsvoorstel moet namelijk worden voorgelegd en per beleidsdomein is er een overlegorgaan (een kamer) dat zich maandelijks buigt over de dan voorliggende beleidsvoorstellen. Dat zorgt er onder andere voor dat de overleggen snel gevuld zijn met het bespreken van beleidsvoorstellen. Daarmee verdwijnt het bespreken van grotere thema’s naar de achtergrond. Zo ontstaat de dynamiek dat er weinig initiatief van de leden zelf komt om onderwerpen op de agenda te plaatsen.²⁸ Een voorzitter uit die tijd spreekt dan ook over ‘onderwerpen schaarste’. Bij het ministerie vergroot dit de twijfel of het overlegorgaan nog wel van toegevoegde waarde is. De bestuursraad laat in 2011 een onderzoek uitvoeren waarbij drie toekomstscenario’s worden uitgewerkt:

1. het overlegorgaan blijft wel bestaan, maar het werkkerrein wordt verbreed naar milieu en ruimte;
2. het overlegorgaan wordt samengevoegd met het dan ook bestaande Centrum voor publiekparticipatie (CPP) waardoor er een expertisecentrum participatie ontstaat;
3. het overlegorgaan wordt opgeheven en beleidsafdelingen organiseren voortaan zelf hun overleg met maatschappelijke partijen.²⁹

De mogelijkheid dat het overlegorgaan zal worden opgeheven, brengt de leden in beweging. Zij komen in verweer: zij laten duidelijk blijken dat voor hen de overleggen van groot belang zijn, al is het maar als maandelijks informatiemoment. Ze waarderen het overleg en willen het niet verder laten reduceren. Het zijn uiteindelijk ook de leden die zich hardmaken voor het voortbestaan van het overlegorgaan, tot op het politieke niveau. Zo wordt de opheffing van het overlegorgaan voorkomen, waarbij de wettelijke status goed van pas komt. Dat maakt het besluit immers politiek zwaar en intensief; het overleg is geen door het ministerie zelf te verkiezen gunst aan het veld, maar een wettelijke bevoegdheid die leden hebben en waar het ministerie zich voor moet inspannen. Uiteindelijk wordt het overlegorgaan dan ook niet opgeheven, maar zetten de beleidsmakers in op een andere inrichting ervan: het overleg dient een nieuwe taakstelling te krijgen die past bij de dan nieuwe opvattingen over de relatie tussen overheid en samenleving.³⁰ Het overleg moet, zo is de ondertoon, *niet minder maar beter*.

27 De Ridder, K. (2020). *Concept evaluatiekader voor de evaluatie van het OFL*, p. 4.

28 De Ridder, K. (2020). *Concept evaluatiekader voor de evaluatie van het OFL*, pp. 4-5.

29 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Toekomstscenario's Overlegorganen Verkeer en Waterstaat*.

30 De Ridder, K. (2020). *Concept evaluatiekader voor de evaluatie van het OFL*, p. 5.

2.4 Van overleg over Verkeer en Waterstaat, via Infrastructuur en Milieu naar overleg over de fysieke leefomgeving

In 2015 verandert de naam van het ministerie naar die van Infrastructuur en Milieu als gevolg van de departementale herindeling. In lijn met deze verandering wordt, met ingang van 2015 het overlegorgaan omgedoopt tot het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). De wettelijke grondslag van het orgaan verandert daarmee niet: het doel blijft het voeren van overleg over het beleid inzake infrastructuur en milieu.³¹ Toch veranderen er in deze periode twee belangrijke dingen voor het overlegorgaan en dat heeft te maken met de Directie Participatie die bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt opgericht. Ten eerste maakt het overlegorgaan met het oprichten van de Directie Participatie een belangrijke verschuiving binnen het ministerie door; het wordt ondergebracht bij deze directie. Vóór de oprichting van deze directie stond het overlegorgaan op zichzelf. Het had een eigen plek, werkte met onafhankelijke secretariaten en daarmee was ook duidelijk zichtbaar dat de overlegorganen losstonden van de verschillende beleidsdirecties van het ministerie. Dit benadrukte de positie van het overlegorgaan: tussen het ministerie en het maatschappelijk veld in. Maar dat het overlegorgaan losstaat van welke directie dan ook, maakt het ook kwetsbaar. De directie participatie heeft als één van haar vier kerntaken het waarborgen van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu.³² Dat maakt dat het overlegorgaan meer zichtbaar en prominenter aanwezig is binnen het ministerie. Ten tweede betekent het onderbrengen van het overlegorgaan bij de directie participatie niet alleen een organisatorische verandering maar mogelijk nog meer een verandering in de aard van het overlegorgaan. Het overlegorgaan werkt sinds de oprichting van de zeven overlegorganen in 1992 met wettelijk benoemde leden, veelal belangenbehartigers, koepelorganisaties en grote bedrijven. Met het onderbrengen bij de directie participatie komt er echter een andere vorm van betrokkenheid in beeld. Deze directie richt zich namelijk op participatie in een meer brede zin: participatie gaat dan ook over burgerparticipatie, over internetconsultaties, over inspraak en over het invulling geven aan het vak van *participatieve beleidsvorming*. Dus niet zozeer inspraak van georganiseerde belangen, maar juist ook van *unusual suspects* en groepen waarvan de stem tot nu toe niet of nauwelijks gehoord wordt. Dit kleurt de vorm voor overleg binnen het overlegorgaan mogelijk voor de toekomst; het overlegorgaan was oorspronkelijk al bedoeld als een bundeling

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33976, nr. 3.

³² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). *Introductiedossier Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*, pp. 105-106.

van expertise voor het voeren van goed overleg, maar nu krijgt de participatieve dimensie meer nadruk. Dat zal op termijn grote gevolgen hebben voor de manier waarop binnen het OFL het overleg gevoerd wordt.

In deze periode wordt er binnen het OIM gewerkt aan het door ontwikkelen van het functioneren van het overlegorgaan. Hiervoor worden onder andere twee nieuwe voorzitters aangetrokken. Zij krijgen een drietal opdrachten mee (zo staat ook beschreven in het benoemingsbesluit) waar zij aan worden gevraagd bij te dragen. Deze opdracht kondigt een aantal belangrijke verschuivingen voor het overlegorgaan aan. Ten eerste wordt aangegeven dat het ministerie meer (onderbouwde) tegenspraak verwacht van het overlegorgaan. Niet alleen moeten verschillende inzichten en belangen in de overleggen worden uitgewisseld, waar het ministerie kennis van kan nemen, maar het ministerie vraagt nu expliciet om tegenspraak. De verschuiving die hier zichtbaar lijkt te worden is van een beleidsondersteunend overleg naar het organiseren van tegenspraak ter versteviging van beleid: het gaat niet langer alleen om draagvlak creëren maar ook (of juist) om het vroeg ophalen van weerstand. Ten tweede wil het ministerie dat het overlegorgaan zich door ontwikkelt als een flexibel, vernieuwend en krachtig *platform voor participatie*: van een overlegorgaan, naar een platform voor participatie. Participatie is een nieuw begrip binnen het overlegorgaan en wordt nu als expliciete opdracht voor het overlegorgaan meegegeven. Er wordt daarbij ook genoemd dat participatie niet enkel is voor bedrijven en medeoverheden die al een rol hebben binnen het overlegorgaan, maar ook voor burgers, maatschappelijke instellingen en initiatieven. Dat is een majeure breuk met de traditie waarin het OFL zich tot dan toe bevindt. De derde opdracht voor de voorzitters is dat het OIM uitgroeit tot formeel en informeel participatieplatform voor alle ministeries die actief zijn of van invloed zijn op de *fysieke leefomgeving*.³³ Hiermee komen ook de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in beeld. Opvallend is dat er nu niet meer wordt gesproken over infrastructuur en milieu, maar in bredere zin over de fysieke leefomgeving. Dit betekent een grote verandering voor het overlegorgaan: het verbreden van de scope wordt hier ingezet. Later wordt dit bekrachtigd door het OIM om te dopen naar het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). Dit wordt wettelijk geregeld in een verzamelwet die in 2019 naar de Tweede Kamer gaat. In een dergelijke wet mogen alleen onderdelen zitten die niet politiek omstreden zijn. Kortom, de naamswijziging lijkt politiek gezien weinig voeten in de aarde te hebben.³⁴ Reden voor de

33 Benoeming voorzitter Overlegorgaan infrastructuur en milieu (Stcrt. 2016, 4417/4419).

34 Kamerstukken II 2019/20, 35319, nr.3.

naamswijziging is dat de nieuwe naam beter aansluit bij de opgaven waar het overlegorgaan een rol in speelt. In lijn met die verbreding betekent het voor de agenda van het OFL dat deze wordt afgestemd op de behoeften van niet alleen het ministerie van IenW, maar ook op die van LNV, EZK en BZK. Daarnaast wordt ingezet op meer agendering van thema's door de leden zelf.³⁵ Het OFL zelf blijft wel werken met een secretariaat bij IenW en met de onafhankelijke voorzitters.³⁶ De aard van de projecten verandert echter wel, zo wordt ook beschreven in het werkprogramma van het OFL in 2019: *“de dossiers waaraan het OFL werkt zijn veelal (politiek) gevoelig en vragen om een onafhankelijke neutrale partij die de samenwerking tussen samenleving en rijksoverheid faciliteert.”*³⁷ Het OFL presenteert zich hier dus (nog steeds) als neutrale partij. Een partij tussen samenleving en overheid.

2.5 Het OFL nu

Waar het 30 jaar geleden van groot belang is dat er gesproken wordt over overleg (als tegenstelling tot advies) – en dit een van de redenen voor het ontstaan van de voorlopers van het OFL is –, wordt er anno 2022 veel minder gesproken over enkel overleg. Het onderscheid tussen overleg en advies lijkt minder van belang.³⁸ Er wordt meer gesproken over samenwerking, over interactie en participatie. In het meest recente werkprogramma van het OFL (2022-2023) valt dat ook op. In het stuk wordt bijna steevast gesproken over ‘overleg en samenwerking’. *“Als neutraal platform is het OFL een plek waar overleg en samenwerking tussen de samenleving en beleidsmakers van de rijksoverheid plaatsvindt. Het OFL-secretariaat draagt daaraan bij door telkens weer een vorm van overleg of samenwerking te faciliteren die past bij het vraagstuk dat op tafel ligt”*.³⁹ Niet het overleg zelf maar de voorliggende opgave lijkt nu leidend voor de manier waarop overheid en samenleving met elkaar in gesprek gaan. Anders gezegd: waar eerder maandelijks overleg was over bijvoorbeeld goederenvervoer, vindt er nu pas overleg plaats als er een opgave is waar overleg voor georganiseerd moet worden. Het OFL onderscheidt daarin nu drie werkwijzen die zij kan toepassen: consultatie, samenwerking en reflectie en advies. Bij *consultatie* raadpleegt de rijksoverheid maatschappelijke

35 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2019). *Werkprogramma OFL 2019-2020*.

36 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2018). *OIM heet voortaan: Overlegorgaan fysieke leefomgeving*.

37 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2019). *Werkprogramma OFL 2019-2020*, p. 3.

38 De invulling van het begrip advies lijkt bovendien ook te verschuiven: waar het eerst vooral geen uitdrukking van een verborgen belangenlobby mocht zijn (omdat het onafhankelijk, deskundig, neutraal moet zijn), lijkt het nu meer een draagvlak vormende activiteit te zijn (met de nadruk op uitonderhandelde kennis, consensus over wat wel en niet de beleidsopties zijn).

39 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2022). *OFL Werkprogramma 2022-2023*, p. 5.

organisaties over specifieke wet- en regelgeving of beleid. In een *samenwerking* hebben de rijksoverheid en maatschappelijke organisaties een gelijkwaardige positie. Dat betekent dat de rijksoverheid en maatschappelijke partijen samen het te volgen proces, de planning en de randvoorwaarden vaststellen. *Reflectie en advies* zijn gericht op de interactie tussen de rijksoverheid en de samenleving: hoe verloopt de participatie, wat kan beter? Hoe zou de samenwerking een impuls kunnen krijgen? Verwacht wordt dat vooral de inzet op samenwerkingsprocessen, reflectie en advies zal toenemen de komende jaren, omdat dit van groot belang is voor de grote transitie in Nederland. Om verder te komen dan het uitwisselen van standpunten maakt het OFL bovendien sinds een aantal jaren gebruik van nieuwe methodieken zoals Theory U, design thinking en reflexieve monitoring. Deze methodieken zijn anders dan de klassieke Rijksoverheid-overlegaanpak en werken vanuit een diepere en meer gelaagde benadering van interactie en menselijk contact.

Typerend voor deze periode is ook het Noordzee overleg en, zeer recent het Nationaal Klimaat Platform. Het Noordzee overleg ontstond vanuit Stichting Noordzee, waarin betrokkenen bij de Noordzee gesprekken voerden over hoe de schaarse ruimte daar benut kon worden. Jacques Wallage heeft op verzoek van die partijen het overleg vanuit het OFL begeleid en uit die eerste stappen is een institutioneel overleg ontstaan waarin groepen betrokkenen met elkaar bindende afspraken maken over de manier waarop de Noordzee wordt benut en hoe de vele belangen en behoeften daar goed verdeeld worden. Inmiddels staat het Noordzeeoverleg onder voorzitterschap van Sybilla Dekker, die deze positie vanuit het OFL invult. Bijzonder aan het Noordzeeoverleg is dat het bijna de facto het bestuursorgaan van de Noordzee is geworden; hier wordt dus niet alleen overleg gevoerd, er zijn en worden besluiten genomen en die worden ook uitgevoerd. Hier wordt dus niet alleen gesproken, er wordt ook bestuurd.

Bij het Nationaal Klimaat Platform gebeurt dat niet, maar is wel sprake van een bijzondere en nieuwe vorm van overleg. Hier gaat het om een brede dialoog over klimaatmaatregelen, waarbij de maatschappelijke betrokkenen, bedrijven en burgers nadrukkelijk een stem moeten krijgen. Zij moeten kunnen meepraten en meedenken over de manier waarop klimaatmaatregelen vorm en invulling krijgen. Het OFL begeleidt hier het overleg, waarbij het nadrukkelijk de bedoeling is om een proces van gesprek op gang te brengen; niet eenmalig, maar langlopend. De voorzitter, Kees Vendrik is aangesteld vanuit het kabinet wat ook weer een andere vorm is dan wat binnen het OFL gebruikelijk is; geen 'eigen voorzitter', maar een voorzitter aangesteld door één van de betrokken partijen, de rijksoverheid.

2.6 Conclusie: het OFL door de tijd heen

In de zoektocht naar zichzelf en de functie van overleg, heeft het OFL zich constant bezig moeten houden met de vragen: wie zijn wij? En wie zijn wij niet? Waar gaan we wel over? En waar moeten wij ons vooral buiten houden? Hoe organiseren wij ons? En hoe verhouden we ons tot het ministerie? Hiervoor hebben we voor de verschillende periodes laten zien waar het OFL (en haar voorlopers) zich naartoe beweegt en waar juist van weg. In tabel 1 (op de volgende pagina) geven we dit kort weer.

De oprichting van de zeven overlegorganen van Verkeer en Waterstaat hangt sterk samen met de behoefte die er destijds was om advies en overleg van elkaar te scheiden. Om de positie van de overlegorganen te begrijpen, is dus ook begrip nodig van waar de overlegorganen zich weg van bewegen en hoe ze zich vanuit die beweging ontwikkelen tot een op zichzelf staande structuur. Gedurende de afgelopen dertig jaar zien we deze beweging steeds terugkomen. Er ontstaat behoefte om bepaalde structuren of kenmerken *achter te laten* en er wordt een ontwikkeling doorgemaakt naar voor die tijd meer passende structuren. In bovenstaande tabel zien we op deze manier hoe overleg tussen overheid en samenleving, aanvankelijk op het gebied van Verkeer en Waterstaat en nu in bredere zin voor de fysieke leefomgeving, door de tijd heen is geweest. In hoofdlijnen zien we een beweging weg van vaste, permanente overlegorganen met vaste leden en een ontwikkeling naar één algemeen overlegorgaan voor de fysieke leefomgeving, met allerlei processen die lopen, voor verschillende ministeries en in samenwerking met uiteenlopende partijen.

We zien, kijkend door de tijd, daarnaast hoe overleg de afgelopen 30 jaar is georganiseerd en hoe de overlegorganen en uiteindelijk het algemene overlegorgaan zich verhoudt tot het ministerie. Het secretariaat is gebleven, evenals de onafhankelijke voorzitters. Nog steeds kent het OFL een wettelijke basis. Nog vrij recent is de verschuiving van het overlegorgaan ten opzichte van het ministerie. Sinds een aantal jaar is het onderdeel van een directie. Niet meer met een eigen pand, of met een eigen logo of vlag, maar een onderdeel van de vlag van de rijksoverheid functionerend platform.

In dit hoofdstuk gebruikten we het perspectief van het terugkijken om meer te weten te komen over het OFL. In het volgende hoofdstuk zoomen we juist in, op elementen die voor het OFL kenmerkend zijn.

Tabel 1. Overzicht van het OFL door de tijd heen

PERIODE	WEGBEWEGEND VAN...	ONTWIKKELING NAAR...	ORGANISATIE OVERLEG	VERHOUDING/POSITIE MINISTERIE
<i>Vanaf 1992</i>	Van vermenging van overleg en advies; een wild-groei aan overleg- en adviesorganen...	... naar een scheiding van overleg en advies; het stroomlijnen van overlegorganen op het gebied van verkeer en waterstaat.	Zeven overlegorganen met door de minister aangevozen voorzitters, welke wordt ondersteund door een secretaris die deel uitmaakt van één secretariaat voor alle overlegorganen.	Het ministerie is verantwoordelijk voor financiering, maar de Overlegorganen vallen buiten de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het ministerie.
<i>Vanaf 2005</i>	Van zeven overlegorganen die op vaste momenten met vaste leden overleggen...	... naar minder overlegorganen die de indeling van het departement volgen en meer thematische overleggen met wisselende samenstellingen van leden.	Drie overlegorganen in lijn met de directies van het ministerie, voorzitters en secretariaat blijven.	Nog steeds een eigenstandige organisatie, nu meer in lijn gebracht met de beleidsdirecties.
<i>Vanaf 2012</i>	Van drie overlegorganen met vaste leden van bedrijven, belangenorganisaties en overheden, gericht op meedenken...	... naar één overlegorgaan met vaste leden, maar wel met wisselende thema's en samenstellingen.	Geen vaste overlegorganen met vaste leden, maar één overkoepelend overlegorgaan waarbij per overleg wordt gekeken welke leden worden uitgenodigd.	Het overlegorgaan staat dicht bij het ministerie: elk beleidsvoorstel wordt voorgelegd en per beleidsdomein is er een overlegorgaan dat zich maandelijks buigt over de dan voorliggende beleidsvoorstellen.
<i>Vanaf 2015</i>	Van een overlegorgaan met leden van bedrijven, belangenorganisaties en overheden over beleidsthema's...	... naar een participatieplatform op het gebied van fysieke leefomgeving, gericht op consultatie, samenwerking, reflectie én advies.	Een sterkere inzet op agendering van thema's door leden: de nadruk op <i>samenwerking</i> tussen overheid en samenleving.	Het overlegorgaan wordt ondergebracht bij de directie participatie van het huidige ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.



Vertegenwoordigers van schippersorganisaties op de publieke tribune tijdens een overleg van de Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat met staatssecretaris Smit-Kroes (1981) © Rob Croes, Nationaal Archief/ Anefo



3. Inzoomen: het OFL in detail

In dit hoofdstuk zoomen we in op wat er binnen het OFL speelt. Dit doen we door in te zoomen op vier belangrijke onderdelen van het OFL: de soorten overleg die het OFL kent, de voorzitters, de vormen van overleg, de ruimte waarin overleg plaatsvindt en de positionering van het OFL. Of met andere woorden: het *waar*, *wie* en *hoe* van het overleg door het OFL.

3.1 **Waar: het OFL in de tussenruimte**

“Ik moest bij de SG komen en die had zo’n geannoteerd papier op tafel liggen. Er was over ons geklaagd door beleid. Dat we in hun wijk aan het klussen waren. Dat we in hun netwerk rondliepen en dat de partijen buiten daardoor in de war raakten. Dat was niet de bedoeling. We hebben bijna drie kwartier gepraat. Toen we weggingen hadden we extra budget en mandaat. Ik heb het gevoel dat we door het oog van de naald zijn gegaan die middag. Maar we kwamen er wel beter uit.”

Het is een thema dat in de gesprekken over het OFL al heel snel op tafel komt. Van wie is het OFL nou? En voor wie? Welke positie neemt het overlegorgaan in? En vanuit welke hoedanigheid gebeurt dat? Het OFL is een ledenorganisatie, maar het is ook een onderdeel van het ministerie. Het is tegenwoordig organisatorisch ingebed bij de directie Participatie, maar daar ligt niet de formele zeggenschap over wat het OFL doet. Het is een onafhankelijk instituut, dat binnen de kolommen van (inmiddels) het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geplaatst, waar het de directie Participatie als thuisbasis vindt. Hoe is die positie tussen de wereld van buiten en binnen die het OFL inneemt te duiden? Wat zien we als we op die *tussenpositie* dieper inzoomen?

De kracht van afstand en het risico van verloren verbinding

Ooit had het OFL, nog voor het zo heette overigens, een eigen pand aan de Kneuterdijk. Het had zelfs een eigen logo en een eigen vlag. Het waren de symbolische markeringen en herkenningstekens van een onafhankelijke organisatie; ‘dit is het overlegorgaan, dit is *niet* het ministerie.’ Het OFL maakte zich daarmee zichtbaar en herkenbaar als een instituut op zichzelf. Zichtbaar gemaakt in de ‘bewoning’ van een ruimte op afstand van het moederdepartement. Dat was belangrijk, omdat het uitdrukte dat het OFL een onafhankelijke ontmoetingsplaats voor de leden was, om de voor hen belangrijke thema’s op het terrein van Verkeer en Waterstaat te bespreken.

Een dergelijke symbolische (logo, vlag) en fysieke (huisvesting, afstand) scheiding van het moederdepartement straalt onafhankelijkheid uit. Bezoekers hoefden niet het gebouw aan de Plesmanweg te betreden, kregen geen post toegestuurd met het logo van het ministerie, of koffie uit kopjes met datzelfde logo erop. Ze bezochten een ruimte op afstand, waar het beleid zowel fysiek als symbolisch ver weg was. Bij het OFL in huis konden de leden hun boodschappen achterlaten, het OFL bracht die vervolgens van de Kneuterdijk naar de Plesmanweg. En na afloop toog de bringer van de boodschap dan weer terug naar het eigen gebouw, met achterlating van het advies over de opgehaalde signalen vanuit het veld. Het OFL positioneerde zich daarmee nadrukkelijk als een onafhankelijke boodschapper; met een open kanaal naar het ministerie, maar nadrukkelijk geen onderdeel van dat ministerie. Niet de buitenpost of de ambassade, maar het kanaal van de leden, met directe toegang tot het ministerie.

Tegelijkertijd heeft die afstand ook een keerzijde. Wie op afstand opereert mist het contact, wat soms nodig is om de boodschap beter te kunnen adresseren en ook beter aan te voelen welk geluid op welk moment impact kan hebben. Wat speelt er nu precies op het ministerie, welke vragen zijn er echt en welke behoefte speelt daarachter? Van een afstand is het ook lastig communiceren en nog moeilijker om relaties te onderhouden. Terwijl dat belangrijke elementen zijn voor het goed begrijpen van een vraag en voor het inweken van het geleverde antwoord. Niet alleen de presentatie van de bevindingen doet ertoe, het gaat bij overleg ook vaak om het gesprek er na. Nog even doorpraten, een quasi-toevallige ontmoeting op de gang, nog even toelichten of horen hoe de notitie gevallen is. ‘Je kan altijd even binnenlopen’ is een betekenisvolle zin, al was het alleen al om de ander het gevoel te geven dat er oog en aandacht is. En ook dat is bij overleg van belang. De uitkomsten van overleg, vaak in rapportages gegoten, zijn *relationele producten*: of overleg geslaagd is hangt uiteindelijk af van de ander. Is die bereid om het overleg en de uitkomsten hiervan serieus te nemen en er mee aan de slag te gaan? Dat gaat beter als de ander het gevoel heeft gezien te zijn door de overleg-partner. En de ander zien is lastig vanuit een ander gebouw. Feitelijk, omdat afstand verwijderd van wat er werkelijk speelt en van wat er in het fluistercircuit op het departement rondgaat. Maar ook symbolisch voelt de ander die op afspraak langskomt, zich bij de bewaking aanmeldt en daarna weer op de fiets vertrekt als een buitenstaander die voorbijkomt. En die buitenstaander komt dan vervolgens vertellen hoe het zit: ‘not invented here’ ligt dan letterlijk voor de hand.

“Uiteindelijk vind ik het terecht dat het OFL onderdeel is geworden van het departement. Doordat het nu bij een directie hoort, is het veel duidelijker een onderdeel van het beleidsproces.”

Toch blijven betrokkenen ook benoemen dat het OFL ‘niet echt’ van het ministerie is.

“Het karakter van het OFL is dat het net niet van het departement is en ook net niet van de samenleving. Dat is een prachtige plek om mee te kunnen helpen aan verandering. Daarom wordt onze manier van werken getolereerd, benut en soms ook uitvergroet. Het OFL is op een bepaalde manier de nieuwe overheid. Het moet in een soort vaagheid opereren. Deze vaagheid lijkt meer op hoe de wereld in elkaar zit.”

“Er rust vaak enige druk op het Rijk om met iedereen te overleggen. Dan denkt men, ‘Hé, het OFL!’, laten we die lekker op pad sturen. Dat vinden we geen gezonde manier om overleg in te zetten. Je moet fundamenteel weten wat je als Rijk wil. Bij alle tafels en trajecten krijg je de vraag, wat gaan we met dit overleg nou precies doen? Het antwoord nu is nog vaak, we moeten nou eenmaal overleggen met het veld. Dat is nog niet helemaal in de fase van, beleid wordt er sterker van en kan beter worden uitgevoerd.”

“Hoe het tot nu toe vaak gaat, en dat is een fase van die ontwikkeling, is, dat departement legt een beleidsvoornemen voor, en stuurt dat door naar allerlei belangenclubs. Dat zit ik dan voor, of een collega. Die vertellen dan wat ze vinden, en het ministerie zwijgt daar in. Een volgende stap moet zijn dat een departement actief mee gaat doen, vanuit haar rol als Rijk. Ook in het overleg zeggen wat wel en niet kan, waar de grenzen liggen. Dat is een stuk enger. Dan neem je positie in het overleg.”

“Ik zou het de samenleving gunnen dat wij van meet af aan een natuurlijke stop zouden zijn voor beleidsambtenaren.”

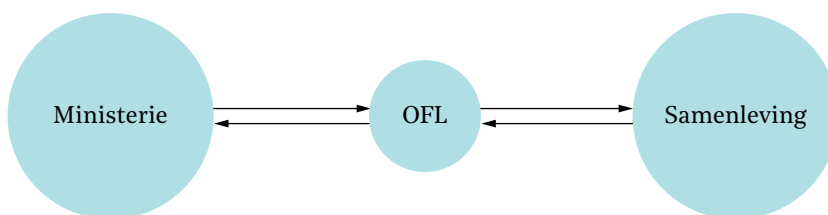
De waarde van nabijheid en het risico van inkapseling en gezagsverlies

Ook het tegenovergestelde is in de geschiedenis van het OFL geprobeerd. Niet op afstand maar dichtbij. Het OFL komt in fasen in de geschiedenis letterlijk dichterbij huis, en verhuist op enig moment bij het ministerie naar binnen. Het logo wordt met het rijkslogo geüniformeerd en de eigen vlag wordt gestreken. Het OFL is in huis, en wordt volgens sommigen onderdeel van het reguliere beleidsproces en de formele procedures. Dat gebeurt in een gestandaardiseerd proces, waarbij ‘het OFL’ als vast kanaal voor communicatie met de buitenwereld onderdeel van het repertoire van

het ministerie is. “Ons kanaal met de buitenwereld”, “de plek waar het ministerie haar belangrijke thema’s en kwesties met de buitenwereld kan bespreken.” Met als vaak gehoorde toevoeging, “en de buitenwereld kan natuurlijk zelf ook thema’s aanreiken.” Dat zijn signaalzinnen voor een OFL dat *van* het ministerie is. Maar ‘van’ vertaalt zich dan als snel in *namens*. Aangehaakt op wat er in het beleid speelt, maar dat komt bijna als vanzelf met de prijs van verwijdering bij de buitenwereld. Het OFL als onderdeel van het ministerie maakt dat de buitenwereld het gevoel heeft bij het ministerie het gesprek te voeren. Dat heeft als voordeel dat men weet dat geluiden een kortere weg naar het beleid kennen, maar als nadeel dat de onafhankelijkheid niet vanzelfsprekend meer is. En het is ook de vraag of dit naast beeldvorming niet ook écht zo is. Aangehaakt bij de gesprekken rondom beleid betekent automatisch ook een zekere kleuring in het eigen perspectief.

Zo beweegt het OFL in de tijd steeds van een beetje meer buiten, naar een beetje meer binnen. Maar, en dat is opvallend, nooit *helemaal* buiten en ook nooit helemaal binnen. Het staat er *tussenin*, in de tussenruimte tussen beleid en samenleving. Onderstaande figuur beeldt die positie van het OFL uit. Dat lijkt een overzichtelijk plaatje, waarbij het OFL simpelweg tussen de twee anderen staat. Maar daar begint de complexiteit: probeer de auto maar eens precies in het midden van de baan te houden, of de camera precies op het midden van het bedoelde beeld te richten. Het midden lijkt een flinke ruimte, tussen de andere dingen in, maar het is misschien wel de moeilijkste en meest precieze positie om in te nemen. Elke millimeter links of rechts betekent meteen een *afwijking* van het midden. En daarmee een beweging van de één naar de ander. Iets meer buiten markeert al meteen een betekenisvol onderscheid: *méér van buiten dan van binnen*. En andersom geldt hetzelfde, iets meer van binnen betekent als snel *amper nog van buiten*. Als buiten een beetje meer naar buiten beweegt, is het nog steeds gewoon buiten. Wie het midden verlaat, kiest meteen een kant. En dat ligt bij een onafhankelijk orgaan, bedoeld om het midden vanuit een autonome positie te bewaken, direct gevoelig.

Figuur 3. De positie van het OFL, tussen ministerie en samenleving in



Doorgeefluik, vertaalbureau, of (co-)producent van signalen

Zo is de middenpositie zelf omstreden en moeilijk goed te behouden. Maar er is nog een tweede factor die het midden ingewikkeld maakt. Het OFL staat niet zomaar in het midden, maar fungeert in dat midden als kanaal om binnen en buiten te laten interacteren. Het staat er niet zomaar, het zorgt vanuit die positie voor beweging tussen binnen en buiten. Dat roept de vraag op in welke richting die beweging gaat. Het midden gaat hier niet alleen om de plek in het plaatje, maar ook om de manier waarop de interactie hier doorheen stroomt. Vooral van buiten naar binnen, of toch meer van binnen naar buiten? Allebei natuurlijk, maar dat maakt de positie meteen ook omstreden. Is het niet stiekem een symbolische exercitie, waarbij binnen door overleg met de buitenwereld legitimatie voor de toch al zelfgekozen richting zoekt? Of is het voor buiten niet een zijweg, naast de voor hen écht belangrijke kanalen die ze gebruiken zodra er thema's zijn die er voor hen écht toe doen?

Zo staat het OFL dus tussen binnen en buiten in, als kanaal waarlangs communicatie tussen binnen en buiten verloopt. Welke rol kiest men daarbij? Is het simpelweg *doorgeven* van het signaal? Of hoort ook *vertalen* bij de rol? Dat wil zeggen, niet de letterlijke tekst doorgeven, maar deze vertalen naar woorden en uitdrukking die in de buitenwereld begrepen en vice versa? Niet alleen zeggen wat er gezegd is, maar dat vertalen naar de taal die in de andere wereld gesproken wordt? Of is het niet zozeer het al dan niet vertaald doorgeven van wat de ander zegt, maar wordt daar ook iets aan toegevoegd? Duiding van wat er is gezegd, bijvoorbeeld: “wat men hier bedoelt is...” Of, “wat men *eigenlijk* wil zeggen is...”. Of, “wat opvalt is dat...” Dat is niet meer de boodschap één op één doorgeven, al dan niet in vertaalde vorm, maar dat is het toevoegen van een eigen duiding aan wat er is gezegd en wat de ander daarin zou moeten horen, zien of lezen.

Nog een stap verder gaat het om het *produceren* van de signalen. Door bepaalde zaken harder of zachter, groter of kleiner te maken. Dat kan overigens bijna niet anders. Een gesprek kent geen tekstuele vorm, dat vereist omzetting. Dat betekent dat iemand schrijft, selecteert, prioriteert en daarmee ook construeert. Dat kan actieve vormen aannemen. In de manier waarop het gesprek wordt gevoerd, maar ook in de manier waarop het signaal wordt overgebracht. Het OFL legt vast wat er is gebeurd en gezegd en brengt dat in de vorm van een advies over naar ‘de wereld aan de andere kant van het kanaal’.

Het productieve midden innemen: balanceren tussen inkapseling en afstoting

Zo zien we als we inzoomen op het *waar* dat de geschiedenis van OFL steeds te bezien is als een zoektocht naar het productieve midden. De essentie van de overlegfunctie is dat het een vrije en onafhankelijke plaats biedt, waar de werelden van binnen (beleid) en buiten (veld, samenleving) zich met elkaar kunnen verstaan. Dat gaat altijd over wat er rond beleid speelt (beleidsvorming), of zou moeten spelen (agendavorming). Maar het is een gesprek gevoerd vanuit het midden: niet het beleid dat zich met de omgeving verstaat, maar een plaats waar omgeving en beleid zich nevenschikt tot elkaar kunnen verhouden. Het OFL biedt een tussentafel, een plaats waar partijen op gelijke voet met elkaar kunnen spreken. Waar ze allemaal onderwerpen kunnen agenderen en de verschillende geluiden in gelijkwaardigheid uitgesproken en gehoord worden.

Maar, zoals we al lieten zien, het midden is een ingewikkelde plek. Waar ligt het precies? Is het niet een beetje teveel naar binnen, of neigt het niet toch teveel naar buiten? En dat is niet een exacte gps-locatiebepaling, maar veelal een gevoelskwestie. Het midden is ‘in the eye of the beholder’. Voelt dit nog als het midden? Dat kan ook betekenen dat wat in de ene periode het midden is en door iedereen zo wordt geaccepteerd, enige tijd later als teveel van binnen of van buiten wordt ervaren. Zo is het midden voortdurend in beweging. Het is geen cheografisch punt, maar een gevoelsmatige plaats die net wel of net niet goed is. En die dan snel zijn effectiviteit en meerwaarde kan verliezen.

We zien daarin veel terug van wat we in een eerder onderzoek naar de strategische functie van overheidsorganisaties hebben geduid als het balanceren tussen inkapseling en afstoting. Het is voor veel tussenorganisaties als met een snel stromende rivier. Om invloed uit te oefenen moeten ze dichtbij genoeg komen bij de rivier. Maar als je te dichtbij komt word je meegesleurd in de stroom en als je te ver af staat heb je geen invloed. Kom je te dichtbij dan is er het risico van inkapseling, blijf je te ver af dan is er het gevaar van afstoting (‘wat hebben we er nog aan?’).

Om effectief te zijn moet het OFL binnen en buiten het departement kunnen staan. Aansluiten bij wat er binnen leeft en speelt, bij de taal en toon die daarbij hoort, en de beweging in macht en prioriteiten die daar aan de orde zijn, is van belang. Maar óók aansluiten bij wat buiten speelt, hoe er daar gesproken wordt, en bij wie ‘buiten’ in een bepaalde periode zijn. Dat is een dynamisch spel, dat ook maakt dat een tussenorganisatie als het OFL altijd in beweging moet zijn. Positie is daarmee ook niet het goede begrip,

het gaat eerder om positioneren: niet het zelfstandig naamwoord, maar het werkwoord. De ‘goede’ positie van OFL is het vermogen om voortdurend goed te positioneren en de juiste verhouding tussen binnen en buiten te vinden die past bij de tijd en de beweging van dat moment.

3.2 Wie: de voorzitters van OFL-overleg

We laten verschillende voorzitters aan het woord, die praten over wat ze doen: voorzitten, aan tafels van het OFL. Alle citaten lijken ongeveer hetzelfde en toch zijn ze welbeschouwd totaal verschillend. En zo zijn er nog veel meer verschillende citaten mogelijk. Als één ding opvalt aan de interviews met de verschillende voorzitters van het OFL dan is dat zij hun kerntaak – voorzitten – op een heel andere manier invullen. Dat gaat deels om stijl, maar ook om de meer fundamentele vraag wat voorzitten eigenlijk is en wat een goede voorzitter doet.

“Ik geef iedereen zijn stem. Wat ze daar precies mee zeggen, dat is aan hen, niet aan mij. Ik vind het belangrijk dat iedereen zijn signaal heeft kunnen geven. Dan is het voor mij goed. Wij halen al die stemmen en hun signalen op, leggen die vast en nemen die vervolgens mee naar het departement. Kijk, dit is hoe belanghebbenden in het veld er naar kijken. Dit is hoe het veld het ziet. Het lijkt ons goed dat je daar iets mee doet.”

“Ik vind het belangrijk dat mensen niet alleen zeggen wat ze er van vinden, maar dat ze ook horen wat de anderen zeggen. Dat ze naar elkaar luisteren en zich verplaatsen in wat die ander bedoelt. Dat vind ik de grootste meerwaarde van zo’n overlegtafel. Dat je elkaar spreekt, maar elkaar er ook bij ziet. En dat je voelt waar die ander mee rondloopt. En heel vaak, zo is mijn ervaring, kom je alleen al daardoor nader tot elkaar. Doordat partijen elkaar na afloop van het gesprek beter begrijpen en zich vervolgens ook zo gaan gedragen.”

“Ik zit niet namens de overheid aan tafel. Een bepaald thema moet wel besproken worden, de vraagstelling neem ik mee, maar ik neem niet de visie over.”

“Er spelen zoveel belangen en als iedereen zomaar zijn eigen gang gaat dan lukt het niet. Dus ik breng de belangen aan tafel en dan gaan we in gesprek. Waar zit de ruimte, waar zijn we het eens. Waar zitten de knelpunten en wie kan er bewegen. En zo breng ik de betrokkenen stapje voor stapje bij elkaar. Uiteindelijk kunnen we het eens worden over heel veel dingen, daar ben ik van overtuigd.”

Voorzitten: de groep zijn stem laten vinden

Bij *stijlverschillen* kunnen we ons allemaal het nodige voorstellen. Iedereen kent voorzitters die zich op heel verschillende manieren gedragen en daarmee de groep op een bepaalde manier in beweging brengen. Soms bedoeld, soms juist onbedoeld. De voorzitter die duidelijk boven de groep staat en die meteen afstand weet te scheppen tussen de deelnemers en de leiding. We kennen ook de voorzitter die de kunst verstaat van het tussen de anderen instaan, zodanig dat de deelnemers de leiding in handen gelegd krijgen. Elke voorzitter weet hoe het voelt als het soms niet lukt; als de groep niet volgt, het gezag van de voorzitter in twijfel wordt getrokken, of de deelnemers opzichtig hun kaarten tegen de borst houden. Dat ze bijna passief-agressief niet zeggen wat er hier toe doet en dat opzichtig bewaren voor een andere gelegenheid. Waarbij de anderen al snel begrijpen hoe laat het is en ook het achterste van hun tong niet meer laten zien. De voorzitter helpt de groep zijn stem te vinden, maar brengt daar met zijn of haar eigen stijl ook altijd een eigen geluid bij in. Of anders, verschillende voorzitters geven dezelfde groep een ander geluid. Welke stem de groep opzet, is niet alleen aan de groep, maar hangt ook af van de manier waarop de voorzitter de groep in beweging brengt.

In de literatuur is veel geschreven over *board room dynamics*: hoe het gesprek aan de bestuursafel gaat is niet alleen een kwestie van wie welke informatie heeft of welke individuen er zijn, maar is vooral een zaak van goede onderlinge dynamiek. Of een goed gesprek tot stand komt is van heel veel factoren afhankelijk: vertrouwen de deelnemers elkaar, vinden ze het gesprek veilig, zien ze voldoende gewicht bij de anderen, voelen ze zich serieus genomen in deze bijeenkomst en uiteindelijk ook, gunnen ze deze voorzitter het gesprek? Het is geen toeval dat een belangrijke conclusie bij crises en mislukkingen heel vaak is dat de dynamiek aan de bestuursafel niet gezond was.

Die ongezondheid kan allerlei gedaanten aannemen. Verschillende deelnemers zien het verkeerd gaan, maar willen of durven hun kritiek niet naar voren te brengen. Bijvoorbeeld omdat één deelnemer heel dominant is, of omdat ze eerder hebben gezien dat kritische geluiden in de groep vaak worden afgekapt. Of, omdat de voorzitter zelf sturend en dominant is en deelnemers niet het gevoel hebben dat ze bij deze voorzitter kunnen zeggen hoe ze er werkelijk over denken. Instemmen brengt je in dit gesprek vooruit, tegenstribbelen of wedervragen stellen zorgt voor problemen.

Of denk aan het voorbeeld van de bestuursafel waar voortdurend tegenwerpingen, alternatieven en nieuwe varianten en opties worden besproken, waardoor uiteindelijk niets werkelijk uitkristalliseert en neerdaalt. Omdat deelnemers dat uit zichzelf doen, maar misschien ook omdat de voorzitter zelf niet stuurt en elke nieuwe optie weer even geïnteresseerd en open

opneemt – ook als een half uur eerder als is afgesproken dat de inventarisatie van nieuwe ideeën voorbij is. Deelnemers vermoeden dat al die nieuwe ideeën ook niet zozeer oprechte nieuwe creatieve ideeën zijn, maar eerder een tactiek van deelnemers om via een ‘overload’ aan ideeën het overleg lam te leggen. En de voorzitter die alles open en blanco in ontvangst neemt werkt aan die dynamiek mee. Zo zijn er talrijke voorbeelden van verstikkende dynamieken te benoemen, die ervoor zorgen dat de optelsom van de kennis en expertise in de groep negatief uitvalt in plaats van positief. Met daarbij de voorzitter soms als de persoon die voor eventuele reparatie en correctie kan zorgen, maar soms ook als de veroorzaker kan optreden van de betreffende dynamiek.

Dat roept de vraag op: wat doet een goede voorzitter van het OFL? Hoe ziet goed voorzitterschap in de context van het OFL er uit? Uit gesprekken komen verschillende eigenschappen naar voren.

“Je bent je eigen baas en laat je niet afschrikken door iemand.”

“De status van de voorzitter is heel belangrijk. De kracht van de opzet is dat de voorzitter status geniet en onafhankelijkheid uitstraalt.”

“Dat je neutraal bent, daar letten deelnemers op. Het is niet een voorzittersrol die naar een besluit of een conclusie moet leiden.”

“Ik ga een proces altijd neutraal in, maar ik heb ook mijn expertise, dus ik kom er niet altijd neutraal uit. Ik heb mijn eigen, onafhankelijke opvattingen.”

“Ik ben niet neutraal, ik heb een enorme passie voor de kwaliteit van de leefomgeving. Maar ik weet wel: je moet niet allerlei partijpolitieke preferenties meenemen naar het overleg. Dan zit je bij het OFL verkeerd.”

Vier vereisten van OFL-voorzitterschap: onafhankelijk, autonoom, gezaghebbend en technisch bekwaam

We zullen eerst de genoemde eigenschappen onderscheiden en daarna reflecteren op wat dat betekent voor *goed voorzitterschap*. Ten eerste is een voorzitter van het OFL *onafhankelijk*. De voorzitter heeft zelf geen belang bij de discussie en is ook niet op het realiseren van dat belang uit. De voorzitter heeft geen eigen agenda, de agenda is de groep.

Ten tweede is een voorzitter van het OFL *autonoom*. Dat is net iets anders dan formeel onafhankelijk. De voorzitter heeft niet alleen geen belang, maar staat ook als mens en persoon, en als persoonlijkheid, los van de partijen.

Of eigenlijk, boven de partijen, in die zin dat de OFL-voorzitter zijn of haar eigen positie inneemt.

Ten derde is een voorzitter van OFL *gezaghebbend*. Dat gezag is deel een afgeleide van de twee voorgaande eigenschappen, in die zin dat een gebrek aan onafhankelijkheid of autonomie het ontwikkelen van gezag heel moeilijk maakt. Maar gezag is toch net weer iets anders. Bij gezaghebbend voorzitterschap gaat het om het fenomeen dat anderen bereid zijn om deze voorzitter het voordeel van de twijfel te geven, te volgen waar hij of zij heen wil, en de dingen die hij of zij zegt in principe als waardevol en betekenisvol aan te nemen. Zelfs als ze het er niet mee eens zijn, dan zijn ze bereid om het in ieder geval serieus te nemen en aan te nemen als 'interventie'. Gezag moet gegund worden, het is dus aan de ander. Gezaghebbende voorzitters hebben het soms ongrijpbare vermogen dat ze hun rol door anderen gegund krijgen. Vanwege henzelf, gegund door de ander. OFL-voorzitters beschikken over dat vermogen en het is een belangrijk aspect in hun casting.

Ten vierde is een voorzitter van het OFL *technisch bekwaam*. Daarmee bedoelen we niet dat de voorzitter over computervaardigheden beschikt, hoewel ook dat sinds corona een belangrijk element van goed voorzitterschap is, maar dat de voorzitter 'de ruimte beheerst', de groep in beweging brengt en de groep op koers houdt naar het einddoel. Dat lijkt makkelijker, zeker voor een gezaghebbend, autonoom en onafhankelijk persoon; mensen kijken daarnaar op en zijn bereid te volgen. Maar waarheen dan? En hoe goed te doseren? Hoe zorg je er voor dat het gesprek niet alleen goed ontbrandt, maar ook later, als de vergadering vordert, spannend en scherp blijft? Wat doe je met een moeizame start, waar drie belangrijke betrokkenen eigenlijk niet mee willen doen? Hoe ga je om met partijen die, zoals hiervoor al benoemd, opzichtig hier *niet* zeggen wat er voor hen werkelijk toe doet? Wat doe je met spanning en conflict? En heel basaal, hoe ga je om met kleine overtredingen van de orde, die net iets te vaak voorkomen om helemaal toevallig te zijn? Het zijn kleine technische vaardigheden die het verschil tussen een goede en een slechte bijeenkomst bepalen en waar goede voorzitters in uitblinken.

Aan deze vier vereisten voldoen eigenlijk alle voorzitters die we hebben gesproken. In hun verhalen, en in de verhalen *over* hen, komen allerlei voorbeelden naar voren van hoe dat gaat. Over deze vier vereisten beschikt iedereen: als we inzoomen op de voorzitters, dan zijn dat dus in ieder geval vier competenties of eigenschappen die we onder de microscoop in elk van hen terugzien. En toch zijn ze tegelijk ook heel verschillend.

Maar met verschillen: sturen of volgen, divergeren of convergeren

Waar zien we dan de *verschillen*? Zo keren we ook terug naar de citaten waar we dit deel mee begonnen zijn. Een eerste verschil is de mate waarin de voorzitter uit de groep wil halen wat er in zit, of de groep ergens naar probeert toe te brengen. Dat is een eerste onderscheid in het voorzitterschap dat we bij het OFL hebben gezien. Het voorzitterschap dat ophaalt en het voorzitterschap dat ook ergens naar op weg is: er is dus onderscheid tussen *volgend* en *sturend voorzitterschap*. Een voorzitter kan stoppen als er niets meer komt, maar ook nog even doordrukken (sturen) en verder uitvragen of prikkelen om te zien of er nog meer is. Dat komt bijvoorbeeld op scherp te staan als een voorzitter uit eerdere ervaring of gesprekken weet dat een aantal aanwezigen nog wat meer te zeggen heeft, maar dat in het overleg *niet* naar voren brengt. Duw je dan door om er nog meer uit te halen (sturen), of is het dan genoeg zoals het is (volgen)? Is dit blijkbaar de opbrengst van nu, of heeft de voorzitter de verantwoordelijkheid om eruit te halen wat er in potentie in zit en niets minder dan dat? Zo komen voorzitters in hun overleg voortdurend voor de vraag te staan of ze meer *sturen* of toch meer *volgen*. Of ze het laten aan de groep, of ze proberen de groep ergens te brengen.

Een tweede verschil in het voorzitterschap is het al dan niet streven naar consensus. Voor een aantal voorzitters de we spraken gaat het er vooral om dat er wordt gezegd wat er bij de partijen leeft. Eigenlijk zeggen zij daarbij, “het gaat ons om op tafel te krijgen wat mensen bij zich hebben als ze over de drempel de vergaderkamer instappen”. Het gesprek is dan goed als die geluiden op tafel zijn en kunnen worden meegenomen door het OFL naar het departement. Anderen gaan één of twee stappen verder. Zij zeggen dat het ook belangrijk is dat de anderen het van elkaar horen. Dat het er niet alleen om gaat dat iedereen het zegt, maar dat ze het ook van elkaar horen. Zodat ze begrijpen wat de ander bedoelt en wat hen bezighoudt. Weer anderen gaan nog een stap verder en zien het gesprek zelf als het losmaken van opvattingen, maar ook de mogelijkheid om van daaruit weer nieuwe opvattingen samen te smeden; in de sessie komen zaken op tafel en tonen betrokkenen de bereidheid om met elkaar te praten. Waarom dan die mogelijkheid niet ook benutten om te zien of er ruimte voor consensus is. Niet alleen uitwisselen, maar het ook eens worden. De voorzitter is er dan niet zozeer op uit dat alles gezegd moet zijn, maar dat die dingen gezegd worden, en wellicht ook in een bepaalde volgorde, die maken dat er ruimte voor wederzijds begrip en overeenstemming ontstaat. Zodat de tafel niet als opbrengst inzicht in de variëteit heeft, maar juist vanuit die variëteit een gedeeld inzicht of een gedeelde inzet oplevert. Zo maken voorzitters keuzes tussen *divergeren* of *convergeren* in de overleggen die ze voorzitten. Samen op zoek naar de consensus, of juist zoeken naar de verschillen.

Wat maakt de OFL voorzitter goed: congruentie, contingentie, consistentie of de combinatie?

Inzoomen laat zo zien dat de voorzitters die op papier allemaal dezelfde functietitel hebben en ook ongeveer allemaal hetzelfde doen bij uitvergroting van hun aanpak toch ook betekenisvolle verschillen hebben. De vraag wat nu een goede OFL-voorzitter maakt, kan beantwoord worden aan de hand van eigenschappen die hierbij passen, maar een andere manier van kijken is ook mogelijk. En ook daarbij is inzoomen nodig, want ook hier zijn verschillende manieren van kijken mogelijk.

Eén manier van kijken is die van *congruentie met de context*. De goede voorzitter is de voorzitter die bij het specifieke overleg past; met een stijl en eigenschappen die passen bij de groep en het vraagstuk dat voorligt. Het vinden van de voorzitter is zo een kwestie van *matchen*. Dat kan volgend maar ook sturend gebeuren; de voorzitter die past bij het vraagstuk en de groep zoals deze is, of de voorzitter die deze groep en het gesprek over dit thema kan maken op de manier die volgens het OFL nodig en mogelijk is. Dat kan dus ook de keuze voor een voorzitter zijn die afwijkt van de verhoudingen die met de jaren in de groep zijn ontstaan. De voorzitter die confronteert in de groep die elkaar graag naar de mond praat. Of de voorzitter die voortdurend begrip en warmte brengt in het gesprek waarin partijen elkaar naar het leven staan en onderlinge verhoudingen zijn bekoeld.

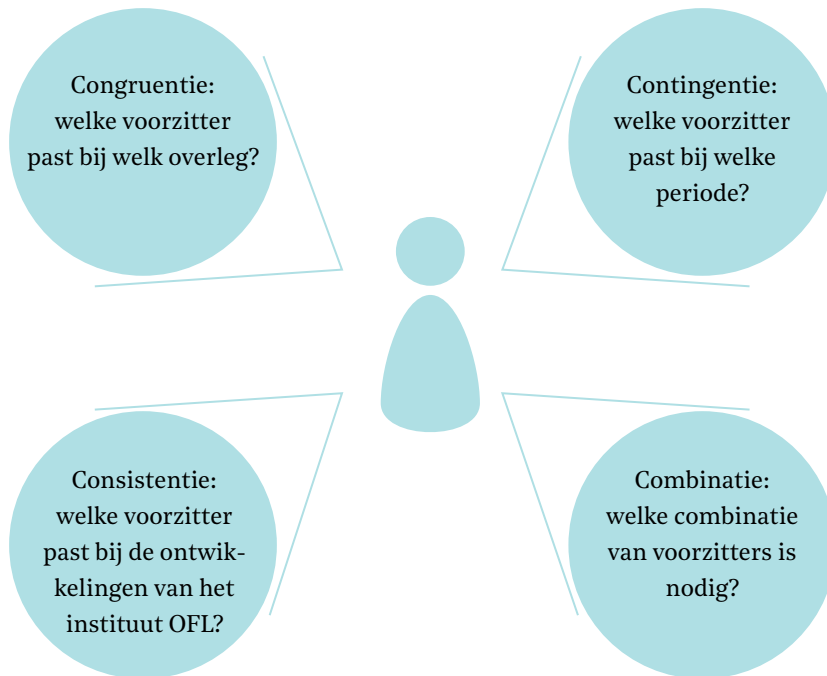
Een tweede manier van kijken is goed voorzitterschap als *contingentie met het tijdsbeeld*. Verschillende generaties voorzitters doen het op een andere manier, er zijn ‘typen van de tijd’. Interessant daarbij is dat de typische OFL-voorzitter heel erg kan passen bij de stijl van de tijd, maar misschien daar juist van moet afwijken: niet voor niets zien we bij OFL veel oud-bestuurders, die na hun actieve bestuurlijke carrière bij OFL het voorzitterschap opnemen. Zij gaan niet met hun tijd mee, maar brengen in wat ze altijd al deden. Juist als afwijking van wat in de tijd gebruikelijk is, en juist daarom effectief. Denk bijvoorbeeld aan Remkes, Alders, Wallage, Cohen en Dekker, die in hun voorzitterschap niet zozeer meegaan met de nieuwe tijd, maar juist vanuit ‘de oude stempel’ op klassieke wijze hun voorzitterschap vormgeven. En juist daarom op momenten succesvol zijn, waar het anders moeilijk zou zijn geweest.

Een derde manier van kijken naar het voorzitterschap is dat het gaat om *consistentie met het instituut OFL*, dat in verschillende periodes een andere positie kiest en andere accenten legt in de benadering van het overleg. Het OFL maakt zelf een ontwikkeling door met de tijd, waarin de posities ten aanzien van het veld en het ministerie veranderen en ook noties over wat een overleg goed maakt en welke betrokkenen daarbij gehoord moeten zijn veranderen. Dat heeft ook gevolgen voor de voorzitters die in dat veranderende

landschap goed gedijen. En dat zou een criterium kunnen zijn voor de voorzitters die ruimte krijgen of die actief geworven worden.

Een vierde manier van kijken naar het voorzitterschap is de *kracht van de combinatie*. In de groep voorzitters moeten de verschillende competenties aanwezig zijn, zodat het college van voorzitters als geheel de verschillende stijlen en vormen bestrijkt. Om van daaruit gezamenlijk het gesprek te kunnen voeren over wat er nodig is en wie waarvoor het meest geschikt is. “Dit is er typisch eentje voor jou!” is wat voorzitters bij de verdeling van overleg soms tegen elkaar zeggen, zo vertelden meerdere voorzitters in de gesprekken die we met ze voerden.

Figuur 4. Verschillende perspectieven om naar de voorzitter te kijken



3.3 **Hoe: vormen van een goed overleg**

“Overleggen vonden altijd plaats op het ministerie, in de grote aluminiumtoren. Daar zaten we aan een grote ronde tafel, met zo’n 15 mannen en vrouwen. Er waren ook altijd 2 à 3 leden van het secretariaat en dan 2 à 3 beleidsambtenaren die betrokken waren bij het betreffende beleid. De directie kwam bijna nooit. En dan begon het overleg: er was een rondje, waarin elke partij hun statement kon maken.” →



“Voor mij kun je elkaar pas echt verstaan als je elkaar ook echt hebt leren kennen. Een goed overleg is niet alleen het uitwisselen van standpunten, het is het leren begrijpen van elkaar. Weten waar de ander vandaan komt. Wie de ander is, als persoon. Wat die persoon drijft. Welke waarden er voor hem of haar toe doen. Daarom moet je naar elkaar op zoek. Wandelen, praten, doorvragen. Met elkaar een ervaring delen. Pas dan volgt de betekenis. En pas dan ben je in overleg.”

Het OFL is een *overlegorgaan*. Dat overleg is erop gericht om op tafel te krijgen hoe verschillende partijen die betrokkenheid hebben bij vraagstukken zich tot die thema's verhouden. Wat is hun boodschap voor beleid over dat vraagstuk? Dat gaat dus om het ontrafelen van inhoud, maar welke vormen passen daar eigenlijk bij? Hoe komen de verschillende betrokkenen in positie om te zeggen wat ze vinden en te luisteren naar wat de ander zegt?

Dat klinkt eenvoudig. Wie antwoord wil, moet gewoon een goede gerichte vraag stellen. Het antwoord volgt dan uit de vraag. Maar tegelijkertijd weten we ook dat vergaderingen heel vaak *niet* op tafel brengen wat in de verzamelde groep aanwezig is. Daarvoor zijn allerlei redenen te benoemen. Betrokkenen voelen zich bijvoorbeeld niet veilig in de groep en willen daarom niet op tafel leggen wat ze eigenlijk vinden. Ze houden hun boodschap in, of geven die half af. Dat kan ter plekke ontstaan, bijvoorbeeld als betrokkenen merken dat één deelnemer erg dominant is, of wanneer de toon in het gesprek hen aan het twijfelen brengt over de doelen ervan. Maar vaak is het ook minder strategisch. Sommige boodschappen zijn eenvoudigweg lastig onder woorden te brengen. De vergadertijd is beperkt en er zijn veel mensen die het woord nemen. En welke woorden passen hier? Wat is de toon en sfeer? Hoe zitten de anderen erin? Hoe komt er uit wat er ook daadwerkelijk in de groep zit.

Elementen van overleg: ophalen, uitwisselen, erkennen, overeenkomen, doorgeven

In de gesprekken hebben we vijf elementen gehoord die in wisselende samenstelling een goed gesprek kunnen maken. Ze zijn niet in elk gesprek gelijkwaardig vertegenwoordigd, de accenten kunnen wisselen. Het gaat om de volgende vijf elementen.

Ophalen: de meest basale opdracht voor een OFL-gesprek is het *ophalen* van wat er leeft. Wat vinden de betrokkenen, wat hebben ze aan informatie of input meegenomen naar het gesprek? En hoe lukt het om dat alles er uit te halen?

Uitwisselen: wat we ook veel horen is dat het niet alleen het benoemen van individuele punten is, maar dat de meerwaarde van het gesprek bij het OFL ook zit in het kennis nemen van elkaars opvattingen en het uitwisselen van

standpunten. Niet alleen zeggen wat je zelf vindt, maar ook horen en zien wat de anderen zeggen.

Erkennen: anderen benadrukken dat er ook een diepere laag in de OFL-gesprekken geraakt moet worden, namelijk het erkennen van de positie van de ander. Dat is meer dan alleen maar kennis nemen ervan. Erkennen gaat over het respecteren van de positie van de ander en het begrijpen wat de ander bedoelt. En dan niet alleen cognitief, maar vooral ook het gevoel bij de ander dat hij of zij 'gehoord is'. Ik heb het niet alleen gezegd, maar de anderen hebben mij ook gehoord en het gevoel gegeven dat het er toe deed.

Overeenkomen: in sommige gesprekken bij het OFL gaat het ook nog om iets anders. Daar wordt actief gezocht naar een 'middle ground', naar een besluit waar iedereen mee akkoord kan gaan. Bijvoorbeeld in een gedeelde lijst van belangrijke thema's, waar het ministerie mee aan de slag moet. Of de overeenstemming dat een beleidslijn of oplossing voor de betrokkenen een stap in de goede richting is, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Overeenkomen vereist doorgaans geven en nemen; partijen die niet herhalen wat ze toch al vonden, maar die bereid zijn ter plekke te schaven en te schuren aan hun standpunten en de verbinding met de ander te zoeken. En daarbij dus ook wat inleveren.

Doorgeven: OFL-gesprekken leiden vaak tot inhoudelijke opbrengsten die hun weg weer naar beleid moeten vinden. Het gesprek is niet alleen 'goed' als het ter plekke goed voelde voor betrokkenen, maar is vanuit dit element gezien pas goed als het ook het beleid bereikt. Dus niet alleen de verbinding *in* de sessie, maar juist de overdracht naar de anderen die niet in de bijeenkomst of bij het overleg aanwezig waren. Dat gaat over een transfer van de sessie naar bijvoorbeeld beleid, de politiek, of naar de achterbannen of besturen van de deelnemende leden.

Soms gaat OFL-overleg alleen om ophalen, soms is het ook juist de bedoeling dat uitwisseling en erkenning plaatsvindt. In specifieke overleggen is overeenkomen een belangrijk element. Doorgeven is een belangrijk element in bijna elk overleg, het overbrengen van signalen uit het veld naar het ministerie is immers de basis van het OFL. Maar als een overleg vooral gaat om het kweken van wederzijdse erkenning van partijen van elkaars positie, dan is de uiteindelijke overdracht naar het ministerie van veel minder belang. Soms gaat OFL-overleg vooral om de dynamiek in de groep zelf, meer dan om de uitkomst er van in termen van informatie voor het ministerie. Zo zien we dus dat de vijf elementen in OFL-overleg aanwezig zijn, maar in gevarieerde samenstelling en hiërarchie.

Vorm vinden voor de bedoelde inhoud: werkvormen voor overleg

Via deze elementen van wat een goed gesprek behelst hebben we echter nog geen goed gesprek te pakken. Wat daarvoor nodig is, is een vorm die het bedoelde element brengt: die maakt dat de uitwisseling tot stand komt, dat de overeenkomst mogelijk wordt, dat erkennen plaatsvindt, en dat het doorgeven lukt. Zo komen we bij de *werkvormen*: de inrichting van het overleg, dat de inhoudelijke opbrengst en de bedoelde elementen mogelijk maakt. We kijken hier dus naar de vorm waarin het overleg tot stand komt. Hoe zien die vormen eruit en welke beweging is daarin te ontdekken?

Als we in de archieven van het OFL kijken, de beelden zien en de betrokkenen horen, dan zien we dat in de vroege perioden van het overleg de vorm vaak basaal is, namelijk de vorm van de *gemodereerde discussie*. Deelnemers nemen in de vergaderruimte plaats en de voorzitter maakt een ronde. Deelnemers hebben vooraf afgestemde aantekeningen bij zich en een aantal van hen leest voor. Met het secretariaat is afgesproken dat de papieren bijdragen na afloop achterblijven, zodat deze in het verslag een plek krijgen. De voorzitter van de discussie houdt in de gaten of er voldoende is gewisseld. Als het alleen maar gaat om ophalen dan volstaat de vraag of alles is gezegd. Of er is nog een verdiepende tweede ronde mogelijk, om zeker te weten dat alles op tafel ligt, ook de ideeën die in de eerste ronde nog niet belangrijk genoeg werden gevonden. Sommige deelnemers herhalen wat ze al hadden gezegd, anderen komen met punten die ze nog niet genoemd hadden maar toch in de ruimte willen brengen. Ondertussen gaat het ook om het gevoel dat de betrokkenen bij de sessie hebben: de voorzitter kijkt goed rond en let op non-verbale communicatie. In de gemodereerde discussie verloopt ook dat grotendeels via de voorzitter, die dus veel tegelijk moet doen. Als uitwisselen of erkennen belangrijker is, dan volgt verder doorvragen. En wellicht het uitnodigen van anderen om te horen wat zij ervan vinden, of wat het met hen doet als ze dit zo horen? Wat roept dat bij hen op? Als het gaat om overeenstemmen dan kan de voorzitter voorstellen doen voor mogelijke gedeelde teksten. Die kunnen de anderen vervolgens amenderen of steunen. Zo kan een gemodereerde discussie de deelnemers op allerlei uitkomsten brengen. De opbrengst is dan vaak een advies in de vorm van een notitie. Door het secretariaat worden de belangrijkste punten nog eens op een rij gezet. Dat is een belangrijk onderdeel, want juist deze teksten zullen uiteindelijk de lijn in gaan voor het vervolg. Dat is wat er vanuit het overleg wordt doorgegeven aan de verschillende organisaties en achterbannen.

Daarnaast zien we, in latere fasen van het OFL, allerlei *creatieve gesprekstechnieken* die erop gericht zijn om inhoud via andere lijnen dan de frontale vraag van de voorzitter naar voren te halen. Zo komt er meer en andere inhoud op tafel; méér *ophalen*, maar is er ook ruimte voor *uitwisselen* en wellicht

erkennen. De idee daarbij is dat veel van de meest interessante inhoud soms voorbij de voorbereide bijdrage ligt. Werkvormen kunnen dan helpen. Bijvoorbeeld de werkvorm ABC, waarin deelnemers voor elke letter van het alfabet een thema moeten geven. Het ‘spel met de letters’ nodigt uit tot creativiteit, maar maakt ook dat ze dingen op een andere manier zeggen dan ze anders zouden hebben gedaan. En vreemd genoeg komen ze daarmee misschien wel dichter bij wat ze écht bedoelen. Een andere veel gebruikte vorm is ‘buzzen’. Deelnemers krijgen niet een voor een de beurt, maar praten eerst even een paar minuten in tweetallen met elkaar. Ze kunnen dus al met die ander hun verhaal kwijt en horen ook wat die ander vindt. Ze hebben dan al allemaal wat gezegd, wat voor deelnemers prettig is. Ze doen mee in dit gesprek. Die eerste ronde maakt ook dat ze in ieder geval kwijt zijn wat ze hadden geoefend en dat geeft ruimte om weer te luisteren en na te denken. En het rumoer in de zaal, ‘de buzz’, geeft deelnemers energie en een gevoel dat het gesprek levendig is. Er is geen ongemakkelijke stilte en de energie nodigt uit tot meer gesprek. Vervolgens vraagt de voorzitter de tweetallen wat ze gehoord hebben. Het gesprek is opengebrouwen en er is ruimte voor verdieping. Een voorzitter die de groep aan het luisteren wil hebben kan ook de werkvorm samenvatten gebruiken; *“ik vraag dan steeds deelnemers om samen te vatten wat de ander gezegd heeft. Dat maakt dat ze beter luisteren, want ze weten dat ze aan de beurt kunnen komen. Maar het komt ook anders binnen, als ze een mede-deelnemer horen samenvatten wat ze net zelf zeiden.”* De samenvatting geeft deelnemers een gevoel van betrokkenheid. Maar het gaat niet vanzelf goed. Deelnemers kunnen het vervelend vinden dat de ander hun motie punt samenvat en dar ‘verkeerd’ doet. Of het voelt als tijdverlies, want ze horen steeds hetzelfde. Zo heeft een werkvorm ook altijd risico’s. Dat geldt ook voor de aanvulzin-vorm, waarbij deelnemers elkaars zin moeten aanvullen. Dat kan verbindend werken, maar ook ergernis oproepen als deelnemers vinden dat hun opmerking geen recht wordt gedaan. Of dat het gesprek onvoldoende serieus wordt op deze manier, en de werkvorm in de weg staat van wat volgens hen ‘werkelijk belangrijk is’.

In andere gesprekken worden creatieve technieken gebruikt om te *verzamelen* hoe deelnemers over vraagstukken denken. Ze moeten bijvoorbeeld stickers of op kaartjes schrijven en die op een flipover plakken. Of ze rouleren langs flipovers, waar ze steeds moeten associëren met of aanvullen op wat daarvoor iemand anders heeft geschreven. Zo rouleren ze door de ruimte en geven ze steeds reactie of aanvulling bij wat anderen daarvoor hebben gezegd. Zo komt er niet alleen veel informatie op tafel, maar ontstaat ook iets van gedeelde inhoud. Let wel, hier is niet alleen de manier van vragen anders, ook de ruimte wordt anders benut. Niet alleen zitten aan de tafel maar bewegen door de ruimte. En interactie via ‘de muur’, met stickers, of via de flap. Deelnemers zeggen het niet tegen elkaar maar schrijven het op, brengen het

op de muur in en praten er dan over of reageren er op. Dat verandert de dynamiek in het gesprek en zorgt voor andere inhoud. Er ontstaat bijvoorbeeld sneller uitwisseling over de achtergronden van iemand; waarom staat dit er, wat betekent dat voor een deelnemer? Zo ontstaat via de werkvorm ook een proces van *uitwisselen* en *erkennen*. Het is ook voor *doorgeven* handig, want alle opbrengsten blijven behouden. Mensen kunnen alles opschrijven en dat kan allemaal mee in het verslag of in de rapportage. Zo is de oogst ook inhoudelijk rijk en breed.

Een variant die we ook tegenkomen in deze periode van het OFL is de *perspectiefwissel*. Bijvoorbeeld door deelnemers in subgroepen in te delen en elke groep een bepaald perspectief mee te geven. Dat kan het perspectief van een andere deelnemer zijn, maar ook een meer generiek perspectief; de tegenstander, de protagonist, de cynicus of de *believer*. Deelnemers kunnen dan niet zozeer kwijt wat ze institutioneel of als individu vinden, maar brengen naar voren wat er aan opvattingen mogelijk zou kunnen zijn. Daarmee wordt een brede set meningen zichtbaar, maar komen deelnemers ook in aanraking met perspectieven die ze zelf niet hebben. De perspectiefwissel gaat niet primair om het ophalen van nog meer informatie, maar vooral om het ontdekken en daarmee ook *erkennen* van het perspectief van de ander. Dat kan op zichzelf ook al effect hebben. *Ophalen* krijgt dan een ander karakter, want wat is een goed verslag van een sessie waarin iedereen een blok vanuit het perspectief van de ander heeft gepraat?

Weer later in de periode van het OFL zien we dat werkvormen nog een stap verder gaan. De vorige serie werkvormen vertrekt nog steeds primair vanuit de inhoud. Maar we spreken ook OFL-ers die dat omdraaien en veel meer belang hechten aan de relatie. Als het op betrekkningsniveau niet werkt, zo menen zij, dan ontstaat er nooit een goed gesprek. Dan is er hoogstens uitwisseling, maar ook dat is nog beperkt; wie de ander niet vertrouwt laat immers niet het achterste van de tong zien. Zo zien we ook een hele serie werkvormen opkomen die de relatie centraal stellen en die daarnaast ook oog hebben voor 'voelen' in plaats van alleen 'vinden'. Het meest prominent daarbij is het gebruik van de zogeheten *theory-U*. Deze vormt een tijd lang de basis voor veel OFL-overleg. Bij *theory-U* is het eerst nodig om op betrekkningsniveau tot elkaar te komen en tot de essentie van de ander door te dringen. Daarvoor is het nodig om een vijftal stappen te doorlopen en daarbij op drie niveaus te luisteren: hoofd, hart en handen (zie tabel 2).⁴⁰

40 Platvorm Overheid (2017). *Theorie U*. www.platformoverheid.nl/theorie-u

Tabel 2. Vijf stappen van theory-U

STAP 1	<i>Initiëren</i>	Wat zijn we aan het doen? Wat is het vraagstuk? Welke belangen spelen een rol?
STAP 2	<i>Verkennen</i>	Breng het systeem in beeld. Welke stakeholders spelen een rol? Wat beweegt hen echt? Ga het gesprek aan. Luister op 3 niveaus: hoofd, hart, handen.
STAP 3	<i>Aanwezig zijn</i>	Verbinden met wat er nu is. Vertraag en verstil. Neem afstand. Pas op de plaats. Wat zie je verschijnen?
STAP 4	<i>Uitkristalliseren</i>	Ga samen aan de slag. Ga een prototype maken. Doe en probeer iets uit!
STAP 5	<i>Doorontwikkelen</i>	Zoek aangrijpingspunten in bestaande processen om van daaruit verder te ontwikkelen.

Vooraf de tweede en derde stap van theory-U zijn vergaand en krijgen alleen vorm door de inzet van vormen waarin ook daadwerkelijk die drie niveaus aan bod komen. Denk aan 'dialogoog-wandeling', het voordragen van een gedicht, het laten spreken van de stilte, of 'sensing' waarin mensen niet hun cognitieve oordeel geven maar hun onderliggende gevoel open stellen en voelend luisteren. Met de inzet van theory-U probeert het OFL nadrukkelijk voorbij de interactie tussen 'hoofden' te komen en wordt het concept 'deelnemer' bij interactie veel ruimer opgevat. De deelnemer is niet alleen maar een hoofd dat een cognitief idee bij zich draagt namens een organisatie. Theory-U probeert dat geheel in de interactie te brengen, vanuit het idee dat alleen dan de interactie de kern raakt en daarmee ook tot voldoende basis brengt om samen op voort te bouwen. Werkvormen bieden het vehikel om die interactie tussen 'gehelen' op gang te brengen en vervolgens ook in beweging te houden en tot een vervolg te brengen. Dat vereist een team dat de vormen selecteert, maar ook begeleidt en daarin zelf ook als geheel meedoet; de begeleiding staat niet boven de interactie, maar doet erin mee. Het betekent ook dat er in de voorbereiding veel discussie nodig is om de vraag en de achterliggende behoefte op het voor deze aanpak juiste niveau te krijgen. In de praktijk van het OFL betekent dit dat doorgaans dat het secretariaat een meer prominente rol krijgt in de aanpak en in de begeleiding van de interactie.

In de meest recente periode van het OFL zien we eveneens een verdere professionalisering in de werkvormen, maar met een meer cognitieve insteek. Een voorbeeld daarvan is de 'Future Search Method', waarin in een meerdaagse conferentie rond een concreet thema het gehele systeem ('*whole system in the room*') gezamenlijk tot beelden over de lange termijn kwesties en bewegingen poogt te komen. Ook hierin zijn allerlei creatieve technieken verwerkt en gaat

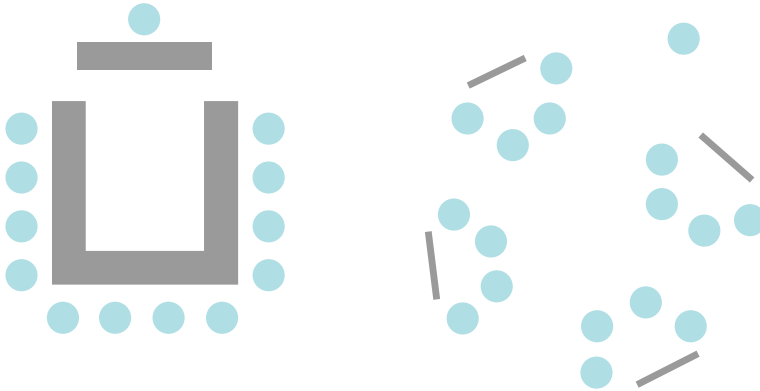
het bewust om het creëren van gedeelde betekenis tussen alle benodigde stakeholders rond een thema, maar de insteek is meer cognitief-inhoudelijk; door een gesprek over de mogelijke toekomst van een thema ontstaat ruimte voor gedeelde actie van alle betrokkenen in het systeem om het pad van de toekomst te verleggen en gericht te werken aan een door hen gewenste toekomst. Dat gebeurt door inzet van allerlei creatieve technieken en werkvormen, waarbij ook hier de begeleiding een belangrijke rol vervult. Hierin krijgen ophalen, uitwisselen en erkennen door de interactie in de grote groep waarin het gehele systeem aanwezig is, en vanuit de specifieke focus op de toekomst, een krachtige impuls. Deelnemers maken in een sessie samen een gedeeld verhaal van een mogelijke en voor hen wenselijke toekomst. Die brengen ze niet alleen in kaart, als een cognitief proces, maar ze ontwikkelen er ook eigenaarschap en commitment voor. Zo vormt zich via de werkvorm ook werkelijk een groep: deelnemers doorlopen samen een proces van betekenisgeving, wat maakt dat ze in volgende besprekingen of andere interacties ook op een andere manier elkaar verstaan.

Maar vernieuwend is bijvoorbeeld ook de werkvorm rond de aanpak van aardgasvrije wijken. Hier is het OFL voor een langere periode letterlijk de straat op gegaan, om in bijna participerende observatie in het veld, op de straat, op te halen hoe betrokkenen over de warmtetransitie denken. Hoe ze hun betrokkenheid daarin ervaren, wat ze willen en kunnen doen, en welke prioriteiten ze daarbij hebben. Dat zijn heel directe gesprekken op straat, aan keukentafels en op bankjes in de wijk. Dus niet de vertegenwoordigende partijen die een voorbereid statement komen afgeven in een vergaderzaal met koffie, thee en naambordjes, maar gewone mensen die op straat rondlopen en die in zijn voor een praatje. Een gesprek dus, meer dan een overleg. Maar wel met de signalen en geluiden die daarbij naar voren komen die gebundeld het beleidsproces kunnen voeden en richten, omdat het laat zien hoe een voor de energietransitie zo cruciale 'groep' – namelijk gewone mensen zelf – over het vraagstuk denkt en wat hun gevoelens daarbij zijn. Dat vereist van de begeleider van het gesprek ook heel specifieke competenties. Het vermogen om ter plaatse te zijn, rond te wandelen in de regen, gesprekken aanknopen, contact maken, in een paar seconden het vertrouwen van de ander winnen, om zo in een onverwachte ontmoeting te belanden. Dat vereist niet alleen talent, maar ook voorbereiding, oefening en vaktechniek. Zo zijn ook het straatgesprek en de participerende observatie dus onderdeel geworden van het arsenaal aan werkvormen van OFL.

Waar brengt inzoomen op de werkvormen ons? Allereerst hebben we door verder in te zoomen op de *vorm* van overleg met veel meer detail kunnen zien hoeveel variëteit daarin schuilgaat. En variëteit niet alleen in de zin van heel veel verschillende vormen, maar ook in de consequenties die de verschillende

vormen hebben. Vormen hebben ingrijpende gevolgen voor de uitkomsten van overleg en voor de manier waarop overleg invulling krijgt.

Figuur 5. Twee mogelijke werkvormen (links een ‘klassieke’ vergaderopstelling met tafels, rechts een zaalopstelling waar de deelnemers zich scharen rond verschillende flipovers)



De groei en ontwikkeling in de inzetten werkvormen heeft deels te maken met de ambities van OFL-overleggen. Die lijken gaandeweg de periode te veranderen, van het ‘slechts’ ophalen van wat er speelt naar het meer toewerken naar wederzijds begrip, inzicht in elkaars achtergrond en wellicht ook inhoudelijke overeenstemming en commitment. Onderhandelen zien we niet expliciet in de werkvormen terug, maar veel vormen zijn wel zodanig ingericht dat er overeenstemming, draagvlak en gedeelde betekenis ontstaat over wat er nodig is en wat er in het veld toe doet. Dergelijke andere doelen vereisen andere middelen.

Maar dat is niet de enige reden. Ook voor het *ophalen* zelf, zien we dat steeds meer creatieve technieken worden benut, ver voorbij de frontale door de voorzitter gemodereerde ‘ronde’ langs de deelnemers. Werkvormen worden dus niet alleen ingezet om naast inhoudelijke input ook gedeelde betekenis en betrokkenheid te creëren, het zijn ook gewoon vormen om tot rijkere inhoud te komen. Dit is belangrijk, omdat nog wel eens wordt gedacht dat de inzet van werkvormen een trade-off is tussen harde inhoud en zachte proces en relatiewaarden. Dat lijkt allerm minst het geval. Door de inzet van werkvormen probeert het OFL rijkere en diepere inhoudelijke input te ontsluiten. Creatieve technieken zijn manieren om meer, betere en ook andere inhoud op tafel te brengen. Het zijn manieren om vanuit andere invalshoeken de discussie open te trekken en letterlijk soms andere registers aan te spreken. Zo komt er in de OFL-overleggen met de introductie en evolutie van de gebruikte werkvormen onverminderd veel inhoud op tafel, maar de aard van

die inhoud zien we gaandeweg de periode veranderen. Dat gebeurt in golven en in periodes, maar wat het vooral oplevert is dat het repertoire en het palet waarbij het OFL en betrokkenen kunnen kiezen bij het inrichten van een nieuw overleg, of het actualiseren van bestaand overleg, sterk is toegenomen.

Direct gekoppeld aan de inzet van meer gevarieerde en ook 'geavanceerde' werkvormen is de verandering van de rol en positie van het secretariaat. Ook dat is een belangrijke opbrengst van het op deze manier inzoomen. In de meest basale werkvorm, namelijk die van de door de voorzitter gemodererde discussie, zijn de rollen tussen voorzitter en secretariaat op een bepaalde manier vormgegeven. De secretaris bereidt voor, notuleert en zorgt voor het verslag en de terugkoppeling, en eventuele nazorg. De voorzitter leidt het gesprek en brengt ter plekke de dan haalbare inhoud op tafel. In de meer gevarieerde werkvormen veranderen die rollen van karakter. Bijvoorbeeld als het secretariaat de werkvorm modereert en het proces leidt, en ook in de voorbereiding nauwgezet met de betrokkenen afstemt over de achterliggende gevoeligheden en vragen. Veel werkvormen gaan gepaard met een beweging van overleg als *proces*, waarbij het moment van de sessie nadrukkelijk is ingebed in een langer lopend traject. Ook hierin neemt het secretariaat vaak het voortouw. De voorzitter is en blijft dan doorgaans de formele voorzitter van de vergadering, en de verantwoordelijke voor het gesprek, maar tegelijkertijd is de leiding van de discussie veel minder één-op-één in zijn of haar handen. Zo ontstaan gaandeweg via de werkvormen in het overleg ook nieuwe verhoudingen tussen voorzitter en secretariaat. De werkvorm zorgt niet alleen voor andere interacties tussen deelnemers, maar zorgt voor een wezenlijk andere en veranderende invulling van het fenomeen *overleg* zelf.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we ingezoomd op verschillende onderdelen van het fenomeen *overleg*. Het is een woord dat we in het dagelijks en professioneel verkeer gemakkelijk gebruiken. Iedereen heeft er vanzelfsprekende beelden bij. Bij een 'overleg met partijen uit het veld' heeft een ieder beelden over hoe dat er uit zal zien, hoe het er aan toe gaat en wat ongeveer de setting daarvoor zal zijn. Bij een 'voorzitter' van een dergelijk overleg hebben we ook direct beelden, zeker als we de lijst namen zien van de veelal illustere personen die die rollen vervullen of hebben vervuld.

Toch laat inzoomen zien dat achter die vanzelfsprekende en vaak impliciete beelden een grote variëteit aan invullingen schuilgaat. Als we kijken naar het *wat*, *wie* en *hoe* van overleg dan krijgen voorzitterschap, de plaats van het overleg en de gebruikte werkvorm een rijke invulling. Dan blijkt dat er allerlei

stijlen en verschillen zijn, die ook gevolgen hebben voor de inhoud van het overleg, het gezag en de autoriteit van het instituut en de invulling van de functie waarvoor het OFL verantwoordelijk is.

Inzoomen laat in combinatie met een langere tijdshorizon ook nog iets anders zien. We zien niet alleen *verschil*, maar ook veel *verandering*. Het kan niet alleen op verschillende manieren, er komen nieuwe invullingen bij, accenten worden verlegd en de inrichting verschieft met de tijd gradueel of soms sprongsgewijs van kleur.

Nu zijn verschil en beweging op zich niet vreemd. De wereld is er vol van. Tegelijkertijd is het wel interessant en relevant om er oog voor te hebben, omdat het de vraag is in hoeverre die verschillen *expliciet* worden gemaakt of gewoonweg gebeuren. Veel verandering gebeurt gradueel en gaat zo gelijkmatig dat betrokkenen er niet echt bij stil staan of het amper zien. “Zo gaat dat gewoon”, was een veel gehoorde uitdrukking tijdens de interviews. Maar wat is *gewoon*? Als we inzoomen op het OFL dan zien we dat wat gewoon is op elk van de drie hier uitgelichte lijnen met de tijd sterk verandert en ook binnen tijdvakken toch veel variëteit kent. Dat is op zichzelf interessant om vast te stellen en het stelt betrokkenen ook in staat om in volgende rondes van de geschiedenis van het OFL op deze thema’s meer expliciet richting te kiezen. Waar willen we dat de overlegtafel staat? Welke vorm hanteren we daarbij? Welk soort voorzitterschap past daarbij?

Zoals we in het deel over het voorzitterschap al concludeerden is er voor die afweging nooit één objectief of normatief ankerpunt: niet één invulling is objectief superieur of normatief beter dan de anderen. Het gaat veel meer om aansluiten bij wat er speelt, hoe het gaat en ook bij wat er volgens betrokkenen voor de nabije toekomst nodig is. Dat kan gaan om het vinden van een invulling die het instituut ook onder veranderende omstandigheden goed *dezelfde* positie houdt; soms moet je delen veranderen om als geheel hetzelfde te blijven. Om het midden te houden zijn allerlei ontwerpkeuzes nodig die de trekkrachten die er van alle kanten zijn in balans houden. Soms kan het ook gaan om het bewust aanbrengen van andere accenten, om daarmee juist van richting te veranderen. En zoals ons inzoomen in dit hoofdstuk heeft laten zien, daarbij geldt dat strategische koers in belangrijke mate tot stand komt via keuzes op betekenisvolle details, zoals *waar*, *wie* en *hoe*. Details bieden de huidige betrokkenen handelingsopties om het overleg bij de tijd te houden en daarmee de koers van het grotere geheel doelgericht te behouden of juist te verleggen.



Werkconferentie van het OFL in spoorwegmuseum te Utrecht (2018)

© Marieke Duijsters, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Futuresearch bijeenkomst voor agenda natuurinclusief (2022) © Annelien Nijland

4. Uitzoomen: ontwikkeling van de relatie tussen overheid en samenleving

In de vorige hoofdstukken hebben we ingezoomd op een aantal specifieke aspecten van het OFL en haar voorgangers, om in dieper detail te onderzoeken hoe overleg er in de praktijk uit ziet en welke dimensies daarin te onderscheiden zijn. In dit hoofdstuk zoomen we uit en plaatsen we het OFL in bredere ontwikkelingen op het gebied van participatie en overleg. Wat zien we gebeuren in het speelveld van participatie en overleg? Wat zien we als we uitzoomen? Waar hebben we al aandacht voor en waar lijken nog blinde vlekken te zitten? Daar gaat dit hoofdstuk dieper op in.

4.1 Overleg ingebed: neocorporatisme in Nederland

Het overleg dat binnen het OFL de afgelopen dertig jaar heeft plaatsgevonden is te plaatsen in een lange traditie en geschiedenis van overleg tussen overheid en samenleving. Of, meer precies uitgedrukt, overleg tussen overheid en belanghebbenden. Het is een traditie van een overheid die met een vaste en afgestemde groep belanghebbenden rond concrete thema's het overleg voert over wat zij voor dat thema van belang vinden. Die traditie is terug te voeren op de verzuiling, met het schikken en plooiën van maatschappelijke belangen. Vervolgens ontwikkelde deze traditie zich verder naar een neo-corporatistisch systeem, van georganiseerd overleg tussen overheid en specifieke belangenorganisaties. Of zoals Frouws het definieert, *“een sociaal-politieke structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie, waarin functionele belangenorganisaties beschikken over een representatief monopolie en op basis van politiek-economische consensus op hoofdlijnen op topniveau, met elkaar en met de overheid samenwerken, waarbij de deelnemende organisaties zorgdragen voor de disciplineren van hun achterban in ruil voor invloed op beleidsvorming en –uitvoering.”*⁴¹ Zo bezien past het OFL in een lange neo-corporatistische traditie.

Het neo-corporatistische systeem is een stelsel van belangenbemiddeling tussen georganiseerde betrokkenen rond een bepaald thema, zoals bijvoorbeeld vakbonden, werkgevers en de overheid. Samen vormen ze een institutioneel

41 Frouws, J. (1993). *Mest en macht; Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.

gestold geheel, waarin de belangrijke thema's in de traditie van 'schikken en plooiën' aan tafel worden besproken tussen de overheid en de voor het betreffende thema relevante belangengroepen. Daarbij geldt de informele regel dat de aanwezige partijen hun achterban in twee richtingen vertegenwoordigen: ze brengen de thema's in die in de achterban spelen en die in een intern proces naar voren zijn gebracht als de voor die groep belangrijke onderwerpen. En de vertegenwoordigers kunnen staan voor hun woord aan tafel en eventuele aan tafel gesloten overeenkomsten of afgesproken richting ook verkopen aan hun achterban. De kern van het idee van dit model is dat er rondom elk thema altijd tegenstrijdige belangen tussen groepen zullen zijn, maar dat de meest productieve manier om daar mee om te gaan het overlegmodel is; de confrontatie aangaan aan tafel, om aldaar vervolgens ook op zoek te gaan naar consensus over oplossingen, waarbij die oplossingen vervolgens door betrokkenen in hun achterbannen ook verdedigd en gerealiseerd worden. Zo kan via overleg ook in een gefragmenteerd veld van belangen toch gedeelde beweging ontstaan.

Bij dit soort overleg hoort ook de institutionalisering ervan, zodat er continuïteit is in de rol van partijen. Het is voor partijen een gegeven dat ze bij het overleg betrokken zijn, dat hoeven ze niet per thema te bevechten. Binnen de vaste groep partijen worden alle thema's in het veld besproken. Dat geeft partijen de garantie dat ze op alle relevante onderwerpen inbreng kunnen leveren en dat ze ook op de langere termijn onderdeel van de discussie zijn. Ook hier geldt dat dat kosten en baten met zich meebrengt. Het betekent dat partijen over alle onderwerpen meepraten en dat ze zich dus ook met regelmaat moeten committeren aan voor hun achterban lastige discussies. Maar in ruil daarvoor weten ze ook dat voor de voor hen écht belangrijke thema's ze ook aan tafel zitten, nu en in de toekomst. Dat vergemakkelijkt onderhandelingen en brengt stabiliteit in het overleg. Partijen weten dat als ze de ander teveel ontlokken, zo in een volgende ronde opnieuw met diezelfde partij aan tafel komen te zitten, over een volgend onderwerp. Zo ontstaat een bonus voor 'milde-scherpte': de confrontatie wel opzoeken, maar vervolgens ook zoeken naar redelijke oplossingen die in elk (!) van de verschillende achterbannen uiteindelijk uit te leggen is. Niet de volle winst binnenhalen, maar de ander ook de ruimte geven om op momenten winst te nemen of in ieder geval het verlies te beperken. Zodat iedereen in een volgende ronde weer verder kan.

Het neo-corporatisme is een 'bottom-up' model, in die zin dat de maatschappelijke partijen uit vrije wil, en welbegrepen eigenbelang, meedoen. Dit in tegenstelling tot staatscorporatisme, waarin de overheid de maatschappelijke organisaties formeel-hiërarchisch aanstuurt en zij feitelijk een verlengstuk van de overheid zijn. In het neo-corporatistische model gaat het

veel meer om macht én tegenmacht, waarbij alle partijen er bewust voor kiezen om anderen ruimte te bieden en daarmee de eigen ruimte in te perken, zodat ze uiteindelijk toch hun kans op gewenste uitkomsten vergroten. De overlegorganen zijn manieren om besluitvorming en doorzettingsmacht te mobiliseren, maar het zijn ook kanalen waarin maatschappelijke partijen de overheid kunnen beteugelen. Ze kunnen krachtig tegengas geven en een eigen agenda nastreven. Het is geen plaats waar de overheid komt om zijn zin door te drijven, maar plaatsen waarin partijen elk hun eigen geluid kunnen inbrengen. In dat opzicht is het neo-corporatistische model een model van *nevenschikking*, waarin overheid en samenleving in een georganiseerde, geïnstitutionaliseerde omgeving naast elkaar komen te staan om over hun gedeelde agenda te overleggen. Hiërarchisch is er sprake van machtsongelijkheid en bovenschikking van de overheid, maar aan tafel geldt dat niet. Dat laatste is voor het neo-corporatistische model een voorwaarde; het moet geen 'overheidstafel' zijn, maar een gedeeld overleg, van niet gelijke maar wel gelijkwaardige partijen.

Voor overheden gelden voor een dergelijke deling van de macht twee soorten argumenten. De ene is meer positief ingestoken en de andere meer negatief; of de één meer idealistisch en de andere meer realistisch of minimalistisch. Het positieve argument is dat door de eigen inbreng van maatschappelijke groepen beleid *beter en rijker* wordt. Maatschappelijke partijen weten hoe het in hun specifieke domein werkt, wat daar speelt en wat daar nodig is om tot goede en werkende oplossingen te komen. Ze brengen creativiteit en nieuwe ideeën in, en maken daarmee het beleid of het voorstel beter. Overleg brengt dan oplossingen die beter zijn dan wat de overheid zelf had kunnen brengen. Of maatschappelijke partijen brengen onderwerpen in die nog niet op de agenda van de overheid stonden, of te laag, en dragen daarmee bij aan de *legitimiteit van overheidsbeleid*. Dankzij overleg komen dan de juiste onderwerpen op tafel, die in het veld zorgen voor vertrouwen in het bestuur. Een ander positief argument voor overleg is dat een goed doorlopen overlegproces ervoor kan zorgen dat na een wellicht langdurig proces van onderhandeling, dat soms veel tijd kost, het beleid vervolgens snel overgenomen en geïmplementeerd kan worden. Overleg is *versnellen door te vertragen*. Maatschappelijke partijen zijn in een vroeg stadium onderdeel geweest van de voorbereiding, verdedigen het beleid bij hun achterban, of zijn soms zelfs actief deel van de implementatie ervan. Zo kan na een initiële fase van soms langdurig onderhandelen over de inzet vervolgens alsnog veel tempo gemaakt worden bij de uitvoering.

De meer negatieve of pragmatische argumentatie voor de keuze voor intensief overleg in neo-corporatistische structuren is dat het zonder de steun van maatschappelijke groepen in het institutionele landschap in Nederland lastig

is om tot beleid te komen. Zonder overleg lukt het eenvoudig niet, omdat hindermacht te sterk belegd en te wijd verspreid is. De overheid kan niet zonder de inbreng van maatschappelijke partijen, omdat zij altijd de mogelijkheid hebben om eerst via formele bevoegdheden en daarna door allerlei informele en praktische tegenwerking beleid te blokkeren. De overheid die aan maatschappelijke belangen voorbijgaat en ‘bovenover’ eigen beleid doordrukt ontmoet in Nederland al snel een hele serie verdedigingslijnes die vanuit de relatief zwak gepositioneerde centrale macht amper te nemen zijn. Dat is een belangrijke toevoeging op de eerdere observaties. De keuze voor overleg, en voor de machtsdeling die dat impliceert, is voor de overheid niet vrijwillig. Of beter gezegd, het is wél vrijwillig, maar vanuit de wetenschap dat de andere optie in de praktijk vaak niet tot succes leidt. Dat besef is belangrijk voor de rolopvatting van de overheid in overleg.

Bij elkaar genomen hebben deze argumenten in allerlei beleidsdomeinen geleid tot de keuze voor de inrichting van institutionele structuren, waarin machtsdeling en gedeelde besluitvorming plaatsvinden, zoals ook het OFL. In dergelijke contexten is sprake van *politieke transacties*: organisaties worden door de overheid erkend en voorzien van bepaalde publieke taken in ruil voor de beteugeling van achterbannen van die organisaties en constructieve participatie in de totstandkoming en uiteindelijk ook realisatie van het samen overeengekomen beleid.⁴²⁴³ Dat creëert aan beide kanten van de medaille verantwoordelijkheid en ook verplichting. Partijen committeren zich aan het overleg, dat ze aan het overleg deelnemen is niet zozeer per onderwerp de vraag, maar is deel van de afspraak. Zelfs als het nergens op papier staat zijn dergelijke afspraken en wederzijds vertrouwen cruciaal voor goed functionerend overleg. Partijen nemen vrijwillig deel en zijn vrij om te doen wat ze zeggen, maar ze weten zich onderdeel van een set van afspraken en verwachtingen die ze in beginsel moeten naleven. Overleg is vrij, maar alles behalve vrijblijvend, voor alle deelnemende partijen.

Dit model komt weliswaar veel voor, maar is ook altijd onderwerp van discussie geweest. Al in 1922 vond Troelstra dat er een wildgroei was aan permanente adviescolleges, waarin er allerlei overmatige invloed van maatschappelijke partijen op beleid was: “*Een dergelijk lichaam van advies krijgt op deze wijze het karakter van een soort vóórparlement, waarin belangrijke sociale zaken worden bedisseld, waarbij men zich dan aan elkaar min of meer gebonden heeft zodat als zaken bij de Kamer komen, het parlement vrijwel voor*

42 Schmitter, PH., C. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics* 36(1), 85-131.

43 Langenberg, P. (1984). Adviesorganen en neo-corporatisme. *Idee* 66(5), 17-24.

een fait accompli staat.”⁴⁴ Troelstra, en na hem nog vele andere critici, hekelden de politieke machtsvorming die in de overlegorganen – en daarmee dus buiten het parlement plaatsvindt. Formeel vindt besluitvorming weliswaar in het democratisch orgaan plaats, maar de werkelijke onderhandelingen vinden daarvoor al plaats, waardoor de volksvertegenwoordiging vervolgens niet veel meer anders kan dan het voorstel overnemen. Zo maken overlegorganen beleid mogelijk, maar belemmeren ze in zekere zin ook de parlementaire democratie en de politieke sturing en controle rond grote of kleinere maatschappelijke kwesties. Dat was meer recent bijvoorbeeld zichtbaar in de opmerkingen van de toenmalige fractievoorzitter van de VVD Klaas Dijkhoff, toen het met een groot aantal maatschappelijke partijen uitonderhandelde ‘Klimaatakkoord’ aan de Tweede Kamer werd aangeboden: “*Het is niet mijn akkoord,*” was toen de reactie van Dijkhoff, waarna hij aangaf dat over uitzonderlijk ingrijpende zaken zoals klimaatmaatregelen niet aan tafels met belangengroepen moest worden besloten, maar in het parlement zelf. Er lag weliswaar een maatschappelijk akkoord, maar de politieke status daarvan was niet vanzelfsprekend. Dijkhoff vond dat de Tweede Kamer gewoon de volledige ruimte moest nemen om de discussie over klimaat te voeren. De tegenwerping vanuit betrokkenen bij het Klimaatakkoord was vervolgens dat daarmee de discussie *opnieuw gevoerd* zou worden. En dat was precies het punt waar het hier om ging: waar worden politieke discussies gevoerd en als dat op meer plekken en momenten gebeurt, waar ligt dan het primaat?

Overleg klinkt vriendelijk en vertrouwd. ‘Laten we overleggen’ en ‘in goed overleg’ proberen om onze verschillen te overbruggen. Maar, zo hebben we hier laten zien, het overbruggen van verschillen gaat in de context van maatschappelijke kwesties zo goed als altijd over het verdelen van politieke kosten en baten over groepen; wie wint, wie verliest? Dat maakt overleg tot een politieke kwestie, die als kern van het overlegmodel *buiten* de reguliere politieke arena wordt geplaatst. Let wel, dat geldt niet alleen voor besluitvormend overleg, zelfs agendavorming is een belangrijke politieke kwestie. En hoewel er dus veel maatschappelijke winst te behalen is met een goed functionerend overleg, is de democratische basis ervan per definitie omstreden. In overleg vindt machtsvorming en politieke besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken plaats en het is de vraag wat daarvan de politieke waarde en status is? Er vindt in dergelijke overlegorganen per definitie *politiek* plaats; niet in de betekenis van partijpolitiek, maar in de betekenis van verdeling, van beantwoording van de vraag *wie krijgt wat?* En dat gebeurt op een plaats waar de overheid weliswaar deelnemer is, maar waar geen democratische legitimatie of controle aanwezig is. De overlegorganen staan weliswaar in de wet – en zelfs de Grondwet (art.79 GW) – vermeld,

44 Nederlandse Staatscourant, 1978 nr. 215

en hebben daarmee dus wel formele juridische legitimiteit, maar dat betekent niet dat ze naadloos in het democratische model passen. Dat zijn verschillende grootheden, die op hun eigen manier allemaal belangrijk zijn voor de legitimiteit van overleg, maar niet perse in elkaars verlengde liggen.

Zo is op de vraag of overleg goed is geen eenduidig antwoord mogelijk, omdat er verschillende invalshoeken zijn om die vraag te beantwoorden. Hemerijck & Visser maken die vragen expliciet en stellen voor om bij institutionele arrangementen altijd een serie vragen te beantwoorden: *mag het, kan het, past het, hoort het?*⁴⁵ De Nederlandse traditie en de geschiedenis van het overleg in de context van het OFL laat zien dat de eerste drie vragen in ieder geval positief te beantwoorden zijn: het *mag* volgens de wet; het *kan*, want het blijkt in de praktijk mogelijk te zijn om bij de meest ingewikkelde vraagstukken in overleg tot overeenstemming te komen; het *past* bovendien in de Nederlandse traditie en verhoudingen; maar voor de vraag of het ook zo *hoort* is nooit een sluitend antwoord mogelijk. Dat is en blijft altijd een politieke vraag; op welke wijze willen we dat politieke verdeling bij ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken tot stand komt? 30 Jaar OFL laat een knappe combinatie van handelingen zien waarin steeds de eerste drie vragen positief beantwoord zijn en blijven, maar de laatste vraag zal per definitie open blijven.

4.2 Overleg in transitie: overleg in een tijdperk van transitie

De kern van het overlegmodel is dat de voor het vraagstuk relevante partijen aan tafel plaatsnemen en gezamenlijk zoeken naar oplossingen die voor alle partijen acceptabel zijn. Zo kan versnelling optreden in de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Dat roept wel de vraag op wie er nu precies aan tafel zitten bij een dergelijk overleg. Overleg is in zekere zin de verplaatsing van politiek, omdat het overleg politieke richting aangeeft. Dat is niet alleen zo in het geval van een tafel waar partijen ook daadwerkelijk samen beslissen; ook bij 'lichtere' vormen van participatie⁴⁶ vindt al politieke richting plaats. Zelfs het voeren van een discussie over de belangrijke thema's die in het veld spelen heeft al politieke betekenis. Het biedt toegang tot beleid en is van invloed op de richting die daarin wordt gekozen. Zo heeft overleg, zelfs in

45 Visser, J., & Hemerijck, A. (2000). A Dutch miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. *Journal for the Study of the peudepigraha*, 77(6).

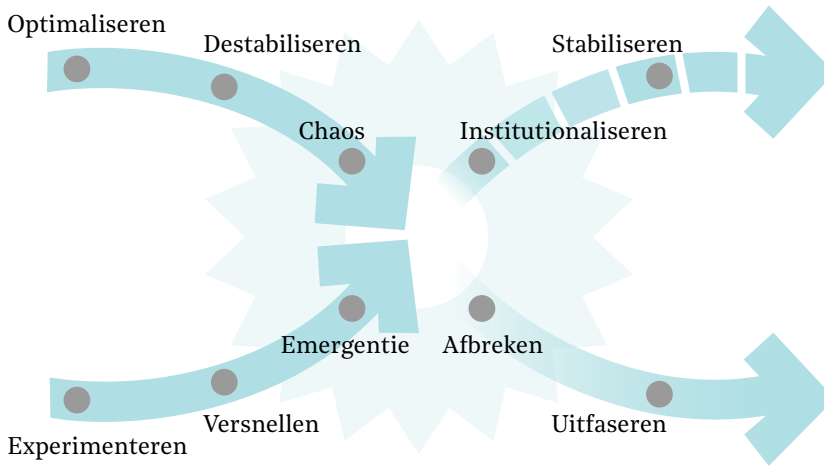
46 Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224; Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

milde vorm, altijd een politiek gevolg. De aan de tafel aanwezigen zijn daar om invloed uit te oefenen.

Wie aan tafel zitten was altijd al belangrijk, maar dat belang neemt toe in een tijdperk waarin talrijke maatschappelijke transitie plaatsvinden, waarin de partijen die de transitie vormgeven vaak niet dezelfde zijn als de gevestigde maatschappelijke partijen. Dat is meer dan een verdeling van belangen. In transitievraagstukken geldt vaak dat de partijen die op langere termijn de transitie moeten dragen tegenover de partijen staan die nu een sterke positie in het veld hebben. Onderstaande figuur (figuur 6) brengt dit in beeld. In een transitie is een bestaand systeem (linksboven), bijvoorbeeld een CO₂ of stikstof-intensief productiesysteem, en een bedoeld en gewenst toekomstig systeem (rechtsboven). Om in het gewenste systeem terecht te komen moet een aantal dingen gebeuren. Ten eerste moet (linksonder) de opbouw plaatsvinden van het nieuwe systeem; dat gebeurt door allerlei innovatieve praktijken, in de randen van het bestaande, door nieuwe en andere partijen. Zij bouwen van buiten het bestaande systeem aan nieuwe oplossingen, die vervolgens met de tijd kunnen uitgroeien tot de nieuwe norm of standaard in het systeem. Deze beweging noemen we *opbouw*. Opbouw begint linksonder en verloopt naar rechtsboven.

Daarnaast vereist transitie ook de *afbouw* van het bestaande systeem. Dat is de pijl van linksboven naar uiteindelijk rechtsonder. Bij afbouw gaat het om partijen die hun productiemodellen, die heel goed passen bij het huidige systeem langzaam maar zeker beëindigen of ombouwen naar nieuwe productiemodellen. Dat is voor hen een pijnlijke aangelegenheid, omdat hun positie gebaseerd is op hun vermogen om in het bestaande systeem te excelleren. Hun verdienmodel, status en gezag komt voort uit het bestaande model. Partijen die moeten afbouwen moeten dus datgene opgeven waar ze goed in zijn en waar ze vaak goed aan verdienen. Dat kan gebeuren via *ombouw*, waarin ze aansluiten in de beweging naar het nieuwe systeem en daarmee deel worden van de beweging naar rechtsboven. Maar in veel gevallen zal dat moeilijk blijken en rest niet veel anders dan uitfaseren en beëindiging. Partijen zijn zich hier goed van bewust en dat maakt dat ze zich in de praktijk waarschijnlijk krachtig zullen verzetten tegen transitie. Dat verzet kan verschillende vormen aannemen, die vaak in de praktijk ook allemaal zichtbaar zijn. Het ontkennen van het probleem en de noodzaak van de transitie, tegenwerpingen van de voorgestelde oplossingen, uitstel van de aanvang en uiteindelijk 'meestribbelen'; schijnbaar meedoen, maar onder-tussen die betrokkenheid in het proces aangrijpen om zoveel mogelijk tegen te werken, zonder dat dat openlijk zichtbaar is.

Figuur 6. De X-curve van transitie⁴⁷



Transities zijn vraagstukken waar grote maatschappelijke belangen bij in het geding zijn en waarin veel partijen heel tegenstrijdige belangen hebben. In een dergelijke context zou maatschappelijk overleg met stakeholders en de overheid veel kunnen bijdragen aan versnelling van de beweging. Overleg zou een krachtig instrument kunnen zijn om tot transitie te komen. Toch wordt dat in de transitieliteratuur niet zo waargenomen.^{48,49} Daar is de praktische vaststelling dat gevestigde partijen de bestaande overlegstructuren vaak benutten om hun ontkenkende, vertragende, verzachtende en uiteindelijk meestribbelende strategieën uit te spelen. Vreemd is dat niet, want transitie is vaak helemaal niet in hun belang. Het is dan ook niet gek dat ze het overleg benutten om de transitie waar ze vooral last van hebben tegen te houden. Dat is nog minder vreemd, als we meewegen dat overleg vaak onderdeel is van het bestaande systeem; het staat niet boven de x-curve, maar veel bestaand overleg bevindt zich er in, in de linksbovenhoek van het model. Het is overleg dat gebouwd is om het bestaande systeem beter te laten functioneren en de problemen die zich in dat systeem voordoen op een effectieve manier te bespreken. Het is een vreemde veronderstelling dat dergelijke gremia de beweging produceren die nodig is om uit de groef van het bestaande systeem te komen. Veel waarschijnlijker is dat ze het overleg zullen aangrijpen om in

47 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*, Rotterdam: EUR.

48 Diercks, G., Loorbach, D., Steen, M. van der., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Raak, R. van (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebeoordeling*. Den Haag: DRIFT/NSOB.

49 Steen, M. van der., & D. Loorbach (2018). *The Governance of Transition and the Transition of Governance*. In: Martijn van der Steen, Johan Burger, Werner Burger (eds.), *The Governance of Transition: the Transition of Governance*, AFRICAN SUN MeDIA: Cape Town, South Africa, p. 1.

die groef te blijven en, als ze inzien dat dat uiteindelijk vruchteloos is, op z'n minst een zo zacht mogelijke landing voor zichzelf uit te onderhandelen: veel tijd, veel compensatie, en op eigen voorwaarden ingericht.

Andersom geldt dat de partijen die voor de opbouw van belang zijn vaak amper verenigd zijn in belangenorganisaties en verbanden waarmee overleg te voeren is. Ze zijn druk met innoveren, moeten hun beginnende businessmodellen nog verder ontwikkelen en groeps- en gemeenschapsvorming heeft vaak nog niet plaatsgevonden. Er zijn uitgekristalliseerde vertegenwoordigingen en er is vaak veel concurrentie tussen koplopers in het nieuw opkomende veld – wat zich strikt genomen nog niet als een 'veld' gedraagt, maar meer als een verzameling innovatieve opkomende partijen die elk een eigen koers volgt. Er zijn ook nog geen bestaande platforms die benut kunnen worden om tot gemeenschapsvorming te komen en de overheid is niet altijd goed aangesloten op het nieuw ontwikkelende netwerk. Er zijn geen mores of regels en het veld kan letterlijk nog alle kanten op. Dat zijn lastige condities voor het opstarten van overleg en al helemaal voor het vinden van een neo-corporatistisch verband waarin partijen ook echt verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de onderwerpen die ze gezamenlijk bespreken.

Zo is overleg in transitieopgaven een ingewikkeld fenomeen. Overleg met partijen kan een krachtige bijdrage leveren, maar ook heel goed tegenwerken bij de opkomst van een transitie. En dat speelt in een context waarin de bestaande gremia weinig met transitie ophebben en het heel lastig is om overleg dat past bij het nieuwe systeem al op gang te brengen. Zo ligt het oude en bestaande letterlijk veel meer voor de hand dan een overleg dat past bij het nieuwe systeem. Zelfs met goede bedoelingen om tot versnelling van de transitie te komen kan overleg rondom transitievraagstukken daarmee al snel eindigen in overleg met partijen die met transitie weinig te maken hebben. Soms lukt het om daaraan te ontkomen, maar heel vaak ook niet, ondanks goede bedoelingen.

4.3 Conclusie

Uitzoomen laat zien dat het overleg waar het OFL voor staat te plaatsen is in een lange en in Nederland diepgewortelde traditie van institutionele constructies om tussen overheid en maatschappelijke belangen tot gedeelde inzichten over de agenda en oplossingsrichtingen te komen. Die arrangementen komen voort uit de periode van de *verzuijing*, met institutionele structuren om diepe normatieve verschillen in de samenleving tot overeenstemming te brengen. Daaruit groeide een *neo-corporatistisch* model, waar in een 'ijzeren driehoek' belangen in het veld met het beleid werden afgewogen:

met juridische geborgde posities voor leden, zodat zij zich op structurele wijze met het beleid konden verstaan en beleid ook andersom over verzekerde counterparts in het veld kon beschikken.

Met de tijd ontwikkelde die meer geïnstitutionaliseerde, ‘gestaalde’ verhoudingen, zich tot een benadering van het werken in *beleidsnetwerken* en zogeheten stakeholdermanagement. Daarin worden de verhoudingen tussen beleid en veld meer open en gevarieerd ingericht rondom opgaven; dus niet meer het vaste gremium aan formele betrokkenen, maar overleg op basis van de afweging wie er rond beleid toe doen en wie er voor bepaalde opgaven van belang zijn. Dat betekent echter wel dat bepaalde maatschappelijke betrokkenen niet meer vanzelfsprekend komen en dat ze ook andere kanalen kiezen voor hun beïnvloeding. De opkomst is immers niet meer afhankelijk van lidmaatschap of wettelijke positie, maar van interesse, gevoelde betrokkenheid en door partijen vermeend nut van hun opkomst. De beleidsnetwerkenbenadering roept ook als vanzelf de vraag op of de goede partijen wel aan tafel zitten en wie dat eigenlijk zijn? Zo zien we dat de benadering van beleidsnetwerken een soort intrinsieke beweging verder en breder naar buiten omvat. Meer partijen aan tafel, bredere belangen in ogenschouw nemen en ook andersoortige organisaties een plek aan tafel bieden. Met als gevolg dat de tafel zelf daarmee soms ook van karakter moet veranderen. En daarmee komen ook burgers zelf in beeld; niet vertegenwoordigd in een organisatie, maar in meer directe vormen van inspraak en betrokkenheid. Het overleg vindt dan niet plaats in een vergaderruimte, maar kan op allerlei manieren invulling krijgen: buiten op straat, in online-raadplegingen, in grote zalen waardoor omvangrijke groepen kunnen meedoen. De interactie is dan niet met vertegenwoordigende groepen, maar met individuen. Met in het vervolg daarop de ontwikkeling naar platforms waar burgers en belangen zich tot elkaar kunnen verhouden en zelf ook initiatief kunnen nemen. En met daarbij heel recent ook discussies over de rol van de belangen zonder stem, zoals toekomstige generaties of planten en dieren. We zien het OFL zich in die bredere beweging ontwikkelen. Soms voorop op de golf, soms erdoor gedragen en soms er ook wat achteraan.

Overleg is dus een oud fenomeen, dat hele specifieke kenmerken heeft. Overleg is daarmee ook inherent omstreden, het is van oudsher door de geschiedenis een manier geweest om politieke verschillen tot in ieder geval tijdelijke overeenstemming te brengen. Er vindt in overleg dus altijd politiek plaats en zelfs als dat goed, zorgvuldig, professioneel en effectief gebeurt, dan nog zijn er vragen over democratische legitimiteit en controle te stellen. Niet omdat het overleg niet goed heeft plaatsgevonden, maar omdat dat nu eenmaal een intrinsiek element is van het neo-corporatistische model en de voor-politiek die daarin plaatsvindt.

Op deze manier uitzoomen laat zien dat overleg in dat opzicht nooit helemaal goed is; er zijn inherente dilemma's aan verbonden, die zelfs als de baten groot zijn altijd betekenen dat er ook hoge kosten zijn. Dat is geen pleidooi voor of tegen overleg, maar een aanzet tot explicitering van de dilemma's die er mee samenhangen.

Verder uitzoomen brengt daarbij ook in beeld hoe in transitievraagstukken de dilemma's rond overleg groter worden. Overleg kan hier een grote positieve bijdrage leveren en heeft de potentie om maatschappelijke transities radicaal te versnellen. Maar precies het tegenovergestelde kan ook en is in algemene zin in veel praktijken het geval. Overleg wordt niet aangegrepen voor versnelling, maar kan een arena worden voor meestribbelen en geïnstitutionaliseerde ontkenning. Het is voor het OFL de vraag hoe men zich in dergelijke transitievraagstukken weet op te stellen. Hoe ziet *transitie-overleg* er uit? Wat is daarvoor nodig? Wie doen er mee? En wat betekent het voor de organisatie en de rol van bijvoorbeeld de voorzitter? Dat zijn actuele en urgente kwesties die al op de agenda staan, maar die door uitzoomen toch in ander licht komen te staan. Het zijn weliswaar praktische vragen – welk soort voorzitter past goed bij een transitie-overleg, wat wordt de naam en daarmee het generatieve label van het overleg, wie zitten er aan tafel en in welke rolverdeling? – maar die vragen spelen in de context van een meer principiële vraagstuk over fundamentele belangentegenstellingen die bij transitiedynamiek horen. Dat maakt professionaliteit van het OFL alleen maar belangrijker; lukt het om de principiële dilemma's om te zetten in de praktische inrichting van overleg? Uitzoomen geeft daartoe niet de antwoorden, maar legt wel de belangrijke vragen op tafel. Het OFL en overlegpartners kunnen zo op zoek naar het vinden van de werkzame bestanddelen van een goed functionerend overleg in een tijdperk van transities, waarbij ook het overleg zelf wellicht transitie vereist. Ook daar liggen ingewikkelde vragen voor; kan het met het verbeteren van de bestaande overlegmodellen en -vormen, of zijn nieuwe vormen nodig?



Bruggen rondom Moerdijk (2004)

© Wim Spaans, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Maatschappelijke consultatie Noordzeeoverleg (2019)

© Overleggaan Fysieke Leefomgeving

5. Vooruitkijken: voorbij 30 jaar OFL

In dit essay hebben we stil gestaan bij 30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving. In die periode is veel variatie, verschil en ontwikkeling waar te nemen. Overleg met de samenleving krijgt gedurende deze periode steeds op heel andere manieren invulling. De functie is dezelfde, de invulling heel anders. Andere partijen schuiven aan, nieuwe (soorten) voorzitters worden gevonden, overleg vindt steeds meer op andere plekken dan in vergaderzalen plaats. We hebben in deze verandering in hoofdstuk 2 verschillende periodes onderscheiden.

In de beginperiode van de toen zeven overlegorganen kenmerkte de ontwikkeling zich door het onderscheid aan te brengen tussen advies en overleg en in het aanbrengen van structuur in alle vormen van advisering en overleg die er toen waren. Er vindt een ontwikkeling plaats van vermenging van overleg en advies, naar het scheiden van die beide vormen. Daarnaast wordt de enorme hoeveelheid advies- en overlegorganen gestroomlijnd.

Een tweede periode kenmerkt zich door de verschuiving van sectorale overleggen naar beleidsondersteunend overleg, dat de beleidslijnen van het departement volgt en ondersteund wordt door een eigen secretariaat. Hier krijgt het overleg meer en meer het karakter van netwerksturing, waarin via het overleg het ministerie zijn netwerken op orde houdt en rondom concrete beleidsontwikkeling met het veld het gesprek aan gaat. Het overlegorgaan blijft een onafhankelijk instituut, maar wordt organisatorisch wel binnen het departement ondergebracht bij de directie Participatie.

Met deze beweging ontstaat er ook meer aandacht voor participatie in brede zin. Ook verschuift de focus zich van meedenken naar tegenspraak en verbreedt de thematiek zich naar het gehele fysieke domein. In de meest recente periode zien we dat er gesproken wordt van overleg én samenwerking, dat er naast consultatie ook wordt gesproken over reflectie en advies. Belangrijk aan de meest recente periode is ook dat het contact met de burger, in een directe vorm van participatie, belangrijker wordt. Niet meer alleen de gesprekken voeren in de vergaderkamer, maar ook daadwerkelijk op zoek naar de burger. Op straat, in grote evenementen, online en op allerlei andere manieren van interactie. Het overleg met de leden is er nog steeds, maar daar komen steeds meer andere vormen bij.

Interessant in de ontwikkeling van het OFL is daarnaast de beweging van het Noordzeeoverleg. Het Noordzeeoverleg is een overleg waarin stakeholders met een belang bij de Noordzee bij elkaar komen. In 2019 kwamen de eerste initiatiefnemers van het Noordzeeoverleg (onder meer Greenpeace, de Nederlandse Visserijbond, het Havenbedrijf Rotterdam, EZK, LNV en IenW) bij elkaar om de drie grote transitie-op de Noordzee te bespreken: energie, natuur en voedsel. Zo is er bijvoorbeeld een enorme toename van windparken op zee. Dat heeft gevolgen voor de visserij en natuurbescherming. En zo is er heel veel ander concurrerend beslag op de ruimte van de Noordzee, waarbij belangengroepen realiseren dat ze het beste in samenwerking tot verdeling van die ruimte en prioritering kunnen komen. Het OFL begeleidt dat overleg en onder voorzitterschap van oud-minister en OFL-voorzitter Jacques Wallage wordt in juni 2020 het Akkoord voor de Noordzee vastgesteld. Het akkoord is een formele bekrachtiging van de afspraken over de Noordzee die in het overleg zijn gemaakt.⁵⁰ Rondom deze afspraken en de uitvoering ervan wordt het overleg vervolgens doorgezet. Deelnemers zijn in te delen in vijf categorieën: (1) energie, (2) voedsel en visserij, (3) zeevaart, (4) natuur en (5) Rijksoverheid. Energiebedrijven zijn bijvoorbeeld Element NL en de Nederlandse Wind Energie Associatie, op het gebied van voedsel en visserij is onder meer de Nederlandse Visserijbond aangesloten, op het gebied van zeevaart doen het Havenbedrijf Rotterdam, de Vereniging van Havenmeesters in Nederland en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders mee, vanuit natuur Stichting de Noordzee, het WNF en de Vogelbescherming, en vanuit de Rijksoverheid I&W, EZK en LNV. Er zijn 15 zetels in het Noordzeeoverleg, waarvan er drie zijn voor de ministeries en twaalf zijn onderverdeeld onder de overige vier categorieën.⁵¹ In de jaren die volgen, onder voorzitterschap van oud-minister Sybilla Dekker, ontwikkelt het Noordzeeoverleg zich tot het de facto bestuursorgaan voor de Noordzee. Dat is een voor OFL-begrippen zeer ver doorgevoerde vorm van overleg. Het is voor het OFL in dat opzicht een wat atypisch overleg, wat tegelijkertijd ook heel belangrijk en gezichts-bepalend voor het OFL is. Het is een belangrijke tak aan de stam van het OFL, maar het is wel een enigszins afwijkende tak. Die afwijking past dan overigens wel weer heel goed bij wat steeds meer de gemene deler van het OFL lijkt te worden: variëteit. De kern van het OFL is niet zozeer dat het overleg op dezelfde manier plaatsvindt, maar dat een grote variëteit aan vormen met een gelijke mate van professionaliteit ingevuld wordt.

50 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2020). *Het Akkoord voor de Noordzee; Extra mijlen voor een gezonde Noordzee*. Den Haag: Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.

51 Noordzeeoverleg (2022). *Deelnemers van het Noordzeeoverleg*. Noordzeeoverleg.nl.

In dat opzicht is ook de nieuwste tak interessant. Het OFL begeleidt het nieuw opgerichte Nationaal Klimaat Platform, onder voorzitterschap van Kees Vendrik. Vendrik is geen OFL-voorzitter, maar is door het kabinet aangesteld als onafhankelijk voorzitter. Ook dat is een afwijkende vorm. Het Nationaal Klimaat Platform gaat zich bezighouden met de dialoog over de klimaattransitie, waarbij bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers in gesprek gaan over het klimaatbeleid en de concrete uitvoering daarvan. Hier gaat het dus om een heel intensieve en directe dialoog, tot op het niveau van burgers zelf. Het OFL begeleidt dat proces (Kees Vendrik wordt bij zijn werkzaamheden ook ondersteunt door het OFL secretariaat), waarbij opnieuw de professionaliteit van het instituut moet zorgen voor een goed gevoerd overleg – hoezeer dat ook afwijkt van wat het OFL eerder al deed.

Het is de vraag wat de volgende periode voor het OFL zal zijn. En welke omstandigheden daarin leidend zullen zijn. Het is evident dat we een tijdperk tegemoet gaan, en daar in belangrijke mate al in verkeren, waarin polarisatie sterk toeneemt en door digitale en sociale media mensen steeds meer in hun eigen bubbels en echokamers het gesprek voeren. Ze zien en horen vooral zichzelf en als ze dan naar buiten treden komen ze hard in confrontatie met de ander. Het is makkelijk voor mensen om alleen te praten met gelijkgestemden. Zo kenmerkt de huidige en toekomstige tijd zich waarschijnlijk door steeds verdergaande digitalisering, met verhitte en veranderende verhoudingen die daarbij horen. Ook is het al langer niet vanzelfsprekend dat partijen aan tafel als koepelorganisatie of belangenpartij een grote achterban vertegenwoordigen. Denk aan nieuwe agrarische belangengroepen die zijn opgericht uit onvrede van bestaande belangenbehartigers. We zien dit niet alleen terug in de verhitte verhoudingen, maar in meer extreme en soms ook gewelddadige acties; vastlijmen, brand in de berm langs snelwegen, langsgaan bij bewindspersonen thuis, openlijke bedreigingen via sociale media. Zo versnipperd het landschap van overleg, terwijl het tegelijkertijd verhit en verhardt. En dat gebeurt bovendien in een tijdvak waarin grote en voor de inrichting van de Nederlandse fysieke, sociale en culturele leefomgeving grote keuzes moeten worden gemaakt. Het is kortom een tijd waarin overleg hard nodig is, maar waarin het tegelijkertijd buitengewoon moeilijk zal zijn.

De moeilijkheid van het in deze tijd voeren van overleg gaat niet alleen over hoe de vele partijen met hun vele verschillende standpunten bij elkaar gebracht kunnen worden. Het gaat misschien nog wel verder. Wie worden bij het overleg betrokken? Spreken we met *alle* partijen, of is daarin een selectie van ‘redelijken’, met de partijen die zich vanuit beleid bezien constructief opstellen en die bereid zijn om in ieder geval gedeeltelijk volgens de afgesproken regels van het spel mee te spelen? En wat dan te doen met de

vijanden, tegenstanders, gekkies of wappies? Met de groepen die zichzelf steeds meer buiten het politieke debat plaatsen, daar ook luidruchtig en hardhandig op afgeven, maar die wél een belangrijk deel van het maatschappelijk sentiment vertegenwoordigen. Is er voor hen in het overleg ook plaats? En onder welke voorwaarden en op welke manier gaat dat dan?

Eenzelfde ongemak zien we in de onderwerpkeuze. Wat mag er worden besproken in dergelijk overleg? Het OFL is een kanaal voor het verkeer tussen overheid en samenleving, maar wat mag de samenleving daarin zelf agenderen? Is er in het Nationaal Klimaat Platform ook plek voor klimaatontkenners, of voor het geluid dat maatregelen in Nederland in het niet vallen bij de kolencentrales die China dagelijks opent? Mogen mensen in de periferie van Nederland een overleg opstarten om het over hun achtergestelde en 'vergeten' positie te hebben en vervolgens ook 'voorstellen' om meer middelen uit het MIRT en andere fondsen voor infrastructuur hun kant op te dirigeren? Met andere woorden, hoe ver staat het kanaal met de samenleving open en voor wie? Hoeveel ruimte is er voor inbreng van de partijen die nu nog niet aan tafel zitten, of voor ideeën die ver af staan van de actuele beleidsagenda en het mainstream politieke discours?

De vraag is ook hoe de timing en het tempo van overleg de komende periode zal zijn. Het OFL heeft bewezen dat het heel goed in staat is om een overlegstructuur te bouwen die past bij de logica, de agenda en de beleidsterreinen van het ministerie. Dat kan het OFL goed en daarbij toont het zich ook in contact met de samenleving. Het OFL voelt aan hoe de dynamiek in de samenleving is en speelt daarop in. Maar toch zijn er grenzen aan de rek die daarbij nodig is. In hoeverre zijn de agenda en de vormen van de overheid leidend, of beweegt het overleg zich langzaam maar zeker ook meer volgens de timing en het tempo van de samenleving? Is er ook overleg op hun moment, als het onderwerp voor hen actueel is en als zij behoefte hebben aan gesprek? Dat kan bijvoorbeeld zijn op momenten waarop er nog heel weinig beeld is van het beleid, het gesprek in de politiek nog niet beslecht is en als er ook nog heel veel onduidelijk is. Of wanneer het beleid er al is, de politiek al tot steun voor een voorstel is gekomen en de discussie dus eigenlijk al 'af' is. Mogen betrokkenen die dan in OFL-verband weer oprakelen?

Wat deze uitdagingen gemeen hebben is dat ze de vraag opwerpen of *alles* kan, of dat *begrenzing* nodig is van wie meedoen, wat besproken wordt en hoe en wanneer dat gebeurt.⁵² Natuurlijk zijn er altijd praktische grenzen, maar

52 Twist, A. van (z.d.). Towards a Post-Political Smart City Debate? How Local Governments deal with Confrontation about the Smart City.

in een tijdperk van verhitting, verharding en steeds verdere fragmentatie worden die grenzen als snel ook principieel en normatief. Voor welk geluid is nog ruimte en waarvoor juist niet?

Dat is temeer ingewikkeld, omdat veel OFL-overleg van oudsher bedoeld of onbedoeld toch is ingericht om te streven naar gemeenschappelijkheid; elkaar vinden, elkaar beter begrijpen, elkaar horen en zoeken naar de gedeelde basis van waaruit samenwerking mogelijk wordt. Zo ontstaat er spanning tussen het bieden van *voldoende ruimte* (voor andere partijen en geluiden, voor andere bespreekpunten, voor andere manieren van overleg) en het *stellen van grenzen* (welke partijen en geluiden krijgen geen ruimte, welke punten zijn niet bespreekbaar, wat wordt niet geadresseerd?). Wie zoekt naar consensus kan geneigd zijn de ruimte in te perken, zodat wie en wat overblijft in overleg nog enige vorm van consensus kan bereiken. Maar, dan worden bepaalde partijen en bepaalde opvattingen te makkelijk buitengehouden. Wat is dan de waarde van overleg en de waarde van de uitkomst van dat overleg? In hoeverre resonanceert dit dan nog met de verschillende geluiden die in de samenleving klinken?

Als de samenleving bol staat van conflict, en groepen en individuen juist aan scherpe tegenstelling hun identiteit lijken te ontlede, is het streven naar consensus dan niet ook oneigenlijk? Dringt het de samenleving niet iets op, wat er voor grote groepen niet is, namelijk een gevoel van 'uiteindelijk zijn we het er heus over eens'? Het streven ernaar is begrijpelijk, en het hoort bij het gevoel van samenleven, maar wat nu als scherpe scheidslijnen en onoverbrugbare verschillen steeds meer een gevestigd en voor veel groepen ook gewaardeerd element van die samenleving zijn? Is de kunst van het overleg dan niet ook om niet alleen verbinding te zoeken, maar juist ook het conflict op te zoeken? Is een volgende fase voor het OFL niet ook het openlijk en zonder directe agenda bij elkaar brengen of het op tafel brengen van het conflict en de confrontatie? Het overleg niet als plaats van ontmoeting, maar als arena voor gevecht en strijd. Niet alleen op inhoud, maar ook op omgangsvormen, taal en stijl. Die vormen immers ook onderdeel van het conflict.

Zo verandert het speelveld wellicht nog wat fundamenteeler voor het OFL: niet alleen maar méér verschillen om bij elkaar te brengen en aan tafel te verbinden, maar soms ook het verschil laten bestaan, opzoeken, uitvergroten en aan tafel opzichtig laten clashen en escaleren. Let wel, conflict is altijd een inherent deel van overleg. Maar misschien dat het in onze en de toekomstige tijd nog bepalender is geworden.

Dat brengt ons bij de positie van het OFL: tussen overheid en samenleving, in de positie om verbinding te leggen en wellicht dus ook om daar de verschillen nog eens extra in bloot te leggen. Als 30 jaar overleg ons iets heeft geleerd,

dan is het dat goed overleg vraagt om permanente beweging. Er is geen vaste optimale plek of een objectief of normatief richtpunt; het gaat veel meer om het vinden van balans in wat er in een bepaald tijdsgewricht nodig is. Wat de tijd vraagt, maar misschien ook welke accenten tegenover een eerdere periode nodig zijn. Dat is dus een permanente beweging. Het OFL is daar de afgelopen 30 jaar vaardig in gebleken en zal die vaardigheid ook de komende periode nodig hebben. Met professionaliteit en kwaliteit als rode draden in het eigen optreden, maar ook in het besef dat de inhoud daarvan zal veranderen. Daarin zal overleg ook steeds meer de vorm van een *proces* krijgen; niet het moment, de eenmalige tafel, maar een meer langdurig traject, waarin middels allerlei interventies partijen in een *staat van overleg* met elkaar zijn. Met acties en ondersteuning en positionering die daarbij passen. Wat dat betreft voorzien we voor het OFL dus ook in de volgende 30 jaar veel beweging; niet omdat het steeds maar niet lukt om de goede toon of plaats te vinden, maar omdat die plaats voortdurende verandering en beweging vereist.

Wie bepaalt dan waar het OFL heen moet bewegen? Deels doet het OFL dat zelf; het heeft ruimte om met autonomie de eigen koers en richting te kiezen. Die mogelijkheid is er, tot op zekere hoogte. Maar daarnaast is ook hier de *tussenpositie* essentieel. Wat de juiste positie voor het OFL is, staat in directe relatie tot de beweging buiten in het veld en binnen in het departement en de wereld van beleid. Welke tussenpositie daarin past, is aan geen van de betrokkenen alleen, maar moet in samenhang worden gezien. Om overleg ook voor de komende jaren goed te positioneren is een doorgaand gesprek nodig over wat er volgens betrokkenen nodig is. Om het overleg ook de komende periode op peil te houden is er, het wekt geen verbazing, *overleg nodig*.

THE FUTURE IS ALREADY HERE

IT IS JUST NOT EVENLY DISTRIBUTED – WILLIAM GIBSON



Sessie tijdens de International Architecture Biennale Rotterdam over de impact van belangrijke maatschappelijke thema's op de fysieke leefomgeving, nu en in de toekomst (2016) © Rob Poelenjee

Bijlage

Voorzitters van de afgelopen 10 jaar

OVERLEGORGAAN	VOORZITTER	PERIODE
Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat/Overleg Infrastructuur en Milieu	Hans Alders	2012-2016
Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat/Overleg Infrastructuur en Milieu	Pieter Jan Biesheuvel	2012-2020
Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat/Overleg Infrastructuur en Milieu	Ina Adema	2013-2017
Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat/Overleg Infrastructuur en Milieu	Menno Knip	2013-2017
Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu/ Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Job Cohen	2016-2020
Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu/ Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Jacques Wallage	2016-2020
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Marleen Stikker	2018-heden
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Wobine Buijs-Glaudemans	2019-heden
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Johan van de Gronden	2020-heden
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Johan Remkes	2020-heden
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Jeroen de Haas	2020-heden
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving	Sybilla Dekker	2020-heden

COLOFON

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832838-6-9

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.