



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

“

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving

Werkwijzer





OFL Werkwijzer

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving in het kort

In het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) ontmoeten de rijksoverheid en de samenleving elkaar, om te overleggen over nationale opgaven in de fysieke leefomgeving en daar samen aan te werken. Zij brengen met elkaar in beeld wat de vraagstukken zijn, welke keuzes er zijn en wat ieders perspectief hierop is. Zij gaan in het OFL op zoek naar een gezamenlijke basis met onderkenning van – en respect voor – alle verscheidenheid. Dat bevordert onderling begrip en brengt in beeld welke afwegingen te maken zijn in het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving.

De werkwijzer

Deze werkwijzer is bedoeld voor iedereen die te maken heeft met het OFL. Het geeft op hoofdlijnen inzicht in de visie, positie, organisatie, werkzaamheden en financiering van het orgaan. Het document zal blijven veranderen naarmate de werkwijzen van het OFL veranderen. Het wordt daarom periodiek door het secretariaat tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast.



Inhoud

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving in het kort—2

- 1. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving—4
 - 1.1. Visie—4
 - 1.2. Positie—4
 - 1.3. Taken—5
 - 1.4. Uitgangspunten voor hoe het OFL werkt—5
- 2. Betrokkenen OFL—6
 - 2.1. Onafhankelijke voorzitters—6
 - 2.2. Het secretariaat—7
 - 2.3. De leden en deelnemers—7
 - 2.4. De minister(ie)s—8
- 3. OFL-projecten—10
 - 3.1. Drie typen projecten—10
 - 3.2. Verzoeken voor projecten—11
 - 3.3. Hoofdpijnen van een OFL-project—12
- 4. Doorlopende werkzaamheden—16
 - 4.1. Jaarlijkse OFL-programma—16
 - 4.2. Communicatie—16
 - 4.3. Archivering—16
 - 4.4. Het OFL als lerende organisatie—17
 - 4.5. Kennisknooppunt Participatie en handboek werken aan samenwerking—17
- 5. Financiën—19
 - 5.1. Begroting en kosten projecten—19
 - 5.2. Vergoedingen in processen—19
 - 5.3. Financieringsstromen—20



1. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving

1.1. Visie

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) zorgt als onafhankelijk platform voor verbinding en samenwerking tussen de rijksoverheid en burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. Hiervoor gebruikt het OFL beproefde en nieuwe manieren van samenwerking en overleg en past deze toe op nationale opgaven in de fysieke leefomgeving: de omgeving waar we wonen, werken, reizen en recreëren. Daarbij horen ook onderwerpen als landbouw, natuur, energie en water. Het OFL draagt zo bij aan onderling begrip tussen betrokkenen en brengt in beeld welke afwegingen te maken zijn in het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving. In de samenwerkingen brengt het OFL rijksambtenaren en diverse mensen, groepen en organisaties uit de samenleving bij elkaar in een vertrouwelijke setting waar tijd is om contact te maken en écht naar elkaar te luisteren. De deelnemers doen nieuwe ervaringen op en leren om eens door een andere bril te kijken naar het geheel. Zo wordt het makkelijker om het perspectief van de ander te begrijpen, en te komen tot een aanpak die uitstijgt boven de belangen van organisaties en individuen.



1.2. Positie

Het bestaan van het OFL is vastgelegd in de Wet overleg fysieke leefomgeving. De wet biedt de wettelijke basis voor de bevoegdheden en legitimatie van de werkzaamheden van het instituut. De wet stelt dat er een Overlegorgaan fysieke leefomgeving bestaat om beleidsvoornemens van de rijksoverheid met betrokkenen uit de samenleving te bespreken. Dit is de kern van alle werkzaamheden van het OFL.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft voor dit overleg voorzitters aangesteld die onafhankelijk opereren. Zij hebben geen belang bij een bepaalde uitkomst en waarborgen een onpartijdig proces. De voorzitters worden ondersteund door een algemeen secretaris¹ en eventueel andere medewerkers aangesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het OFL is hiermee duidelijk verbonden aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat maar

¹ Waar in dit document wordt gesproken over de algemeen secretaris van het OFL wordt ook de plaatsvervangend algemeen secretaris bedoeld.



wordt door de wet in positie gebracht als onafhankelijk platform tussen de rijksoverheid en betrokkenen uit de samenleving.

Directie Participatie

Het OFL is organisatorisch ondergebracht bij de Directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De medewerkers van het secretariaat maken onderdeel uit van de formatie van de Directie Participatie. De directeur van de Directie Participatie is tevens algemeen secretaris van het OFL. Het OFL richt zich als onafhankelijk platform nadrukkelijk niet op interne processen binnen het ministerie en kent een andere focus en positie dan de andere onderdelen van de Directie Participatie. Wel is sprake van onderlinge kennisuitwisseling als het gaat om de organisatie van participatieprocessen.

1.3. Taken

De Wet overleg fysieke leefomgeving beschrijft de taken van het OFL:

- Het overlegorgaan stelt beleidsvoornemens aan de orde met betrekking tot onderdelen van het beleid inzake de fysieke leefomgeving (artikel 5).
- De beleidsvoornemens worden besproken met betrokkenen en hun organisaties (artikel 6).
- De gezichtspunten die naar voren zijn gebracht in het overleg worden schriftelijk ter kennis gebracht van de Minister (artikel 12).

Zowel voor de beleidsvoornemens als de schriftelijke terugkoppeling gaat het in eerste instantie om de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en waar daartoe aanleiding bestaat andere Ministers wie het mede aangaat.

In de Wet overleg fysieke leefomgeving is niet bepaald wat de fysieke leefomgeving precies is. Dat geeft ruimte voor eigen invulling en maakt het tegelijk nodig om met de beleidsmakers van de ministeries en de leden in het OFL te bespreken welke inhoudelijke terreinen van de fysieke leefomgeving in de OFL-overleggen worden behandeld.

1.4. Uitgangspunten voor hoe het OFL werkt

De manier waarop de OFL-voorzitters en – secretarissen processen inrichten en begeleiden, is afhankelijk van het onderwerp, de betrokkenen daarbij, de lopende processen en vele andere factoren. Tegelijkertijd is elk proces, en het opereren van het OFL daarin, gebaseerd op enkele uitgangspunten. Navolgend zijn die kort beschreven.

De voorzitters en secretarissen:

- ... opereren onafhankelijk in de processen waarin ze betrokken zijn
- ... zorgen voor een vertrouwelijke setting waarin ze open met elkaar in gesprek gaan
- ... werken altijd open en transparant richting alle betrokkenen in een proces
- ... streven naar variatie in de groep deelnemende organisaties en individuen
- ... zorgen voor gelijkwaardigheid van partijen en belangen
- ... hanteren een aanpak die uitstijgt boven de belangen van organisaties en individuen
- ... steunen betrokken partijen in het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid zonder die verantwoordelijkheid over te nemen
- ... werken bij voorkeur tijdelijk mee in een proces om het daarna over te laten aan de betrokkenen
- ... zien iedere nieuwe opgave als uniek en organiseren daarvoor maatwerk
- ... hebben aandacht voor het gezamenlijk leren van en over samenwerkingsprocessen.



2. Betrokkenen OFL

2.1. Onafhankelijke voorzitters

Het OFL heeft op dit moment zes voorzitters. Iedere voorzitter is betrokken bij een of meer OFL-projecten. Zij hebben geen belang bij een bepaalde uitkomst en waarborgen een neutraal voorzitterschap. Daarnaast brengen zij veel bestuurlijke ervaring en kennis van maatschappelijke verhoudingen met zich mee. Momenteel zijn de OFL-voorzitters:



Wobine Buijs-Glaudemans



Johan van der Gronden



Jeroen de Haas



Marleen Stikker



Sybilla Dekker
(specifiek voor
Noordzeeoverleg)



Kees Vendrik (specifiek voor
Nationaal Klimaatplatform)



Johan Remkes

Rol, taken en verantwoordelijkheden

Elk project van het OFL heeft zijn eigen voorzitter die het boegbeeld is van het project naar buiten toe. Hij of zij is de voorzitter van de bijeenkomsten en stuurt het eindproduct van elk traject naar de betrokken minister.² Daarnaast hebben de voorzitters een belangrijke rol in het inrichten en uitvoeren van het proces door het inbrengen van hun bestuurlijke kennis en ervaring van maatschappelijke verhoudingen. Secretarissen betrekken de voorzitters in het maken van procesontwerpen, het voorbereiden van bijeenkomsten en het maken van rapportages. Samen met de secretaris zijn de voorzitters verantwoordelijk voor het nemen van de besluiten over en in een project, bijvoorbeeld over wat de rol van het OFL in een proces is. Verder is de precieze rol en taak van de voorzitter verschillend per traject en kan die ook gaandeweg een traject veranderen.

Aanstelling

De voorzitters zijn benoemd door de minister van Infrastructuur en Waterstaat met een benoemingsbesluit. De benoeming tot OFL-voorzitter is volgens de Wet overleg fysieke

² In sommige gevallen gaat het eindproduct niet naar een minister. Voor het Deltaprogramma gaat de rapportage bijvoorbeeld naar de Deltacommissaris.



leefomgeving voor een periode van vier jaar. In sommige gevallen wordt bij de aanstelling van een voorzitter al aangegeven in welke trajecten hij of zij gaat voorzitten.

Voorzittersoverleg

De voorzitters van het OFL spreken elkaar vier tot zes keer per jaar in het voorzittersoverleg. Hier bespreken ze inhoudelijke vraagstukken uit lopende processen, algemene zaken zoals de OFL-agenda en wisselen ze 'best practices' en leerpunten uit. Ook de algemeen secretaris van het OFL neemt deel aan het overleg. De vergadering wordt ondersteund door een secretaris uit het secretariaat van het OFL.

De agenda wordt voorbereid door de voorzitter van het voorzittersoverleg, na beraadslaging met de secretaris van dit overleg. Voor het voorzittersoverleg kan ook het secretariaat onderwerpen voor de agenda voorstellen.

2.2. Het secretariaat

Het secretariaat van het OFL ondersteunt de voorzitters bij het operationele proces. Het secretariaat is onder meer verantwoordelijk voor het organiseren van multi-stakeholderprocessen, de projectmatige ondersteuning en het schrijven van rapportages en adviezen. Het secretariaat valt ambtelijk onder de Directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De directeur van de Directie Participatie is ook algemeen secretaris van het OFL.

De algemeen secretaris, en daarmee ook de medewerkers in het OFL-secretariaat, worden aangesteld door de minister van IenW, na overleg met de voorzitters van het overlegorgaan. De algemeen secretaris en de medewerkers van het OFL zijn volgens de Wet overleg fysieke leefomgeving alleen verantwoording schuldig aan het overlegorgaan. Hij of zij kan en moet zich daarom onafhankelijk opstellen in de samenwerking met de betrokken bewindslieden en de ambtelijke top van de betrokken ministeries. Dat is belangrijk om van het overlegorgaan een inhoudelijk neutrale plek te maken, waar overheid en samenleving bij elkaar komen.

Organisatie

Momenteel bestaat het secretariaat uit de algemeen secretaris, een plaatsvervangend algemeen secretaris, de secretarissen, een communicatieadviseur en de (financieel) ondersteuners. De communicatieadviseur is ook het aanspreekpunt voor en woordvoerder richting de pers. Bij een tijdelijke vraag naar extra capaciteit wordt gebruik gemaakt van een flexibele (externe) schil van secretarissen en procesmanagers. De secretarissen bespreken de lopende zaken in het secretarissenoverleg.

2.3. De leden en deelnemers

Leden

Het OFL kent wettelijk benoemde leden. De leden zijn op basis van de Wet overleg fysieke leefomgeving door de minister van Infrastructuur en Waterstaat benoemd als lid van het overlegorgaan. Het gaat om circa veertig organisaties, veelal belangenbehartigers en koepelorganisaties en grote bedrijven op het gebied van verkeer, vervoer, natuur en water. De benoeming van de leden kent geen maximale wettelijke termijn. Door hun langdurige betrokkenheid vormen zij een structurele basis van het overlegorgaan. Het geeft hen de mogelijkheid om verbanden te benoemen tussen de verschillende onderdelen van het beleid in de loop van de tijd.

De leden van het OFL hebben op hoofdlijnen twee rechten:

1. Zij mogen deelnemen aan de bijeenkomsten die het OFL organiseert, soms alleen op uitnodiging. Bij de start van een traject worden leden uitgenodigd om aan te sluiten. Zij zijn daar niet toe verplicht.



2. Zij mogen erom verzoeken dat het overlegorgaan bijeenkomt.³ Als ten minste vijf leden van het OFL gezamenlijk een verzoek indienen dan dient het secretariaat van het OFL het verzoek altijd in te willigen.

Actualisering benoemingen leden

De benoeming van de OFL leden wordt elke vijf jaar geactualiseerd om de samenstelling aan te laten sluiten bij de actuele onderwerpen in de fysiek leefomgeving.

Stappen periodieke actualisering

1. Informeren bij OFL-leden of zij:
 - a. Lid willen blijven
 - b. Suggesties hebben voor mogelijk nieuwe OFL-leden
2. Informeren bij ministeries of zij suggesties hebben voor mogelijk nieuwe OFL-leden
3. In gesprek gaan met mogelijk nieuwe OFL-leden
4. Organisaties voordragen aan minister voor (her)benoeming



Deelnemers

Naast de benoemde leden heeft het OFL ook deelnemers. Deelnemers zijn niet door de minister benoemd, maar worden uitgenodigd in een OFL-project om mee te praten over specifieke onderwerpen. Dit omdat hun perspectief een verrijking kan zijn voor het overleg of de samenwerking. De mogelijkheid om niet-leden te betrekken is wettelijk vastgelegd in artikel 7, lid 3 van de Wet overleg fysieke leefomgeving: er 'kunnen andere betrokkenen of organisaties (...), bij een vergadering van het overlegorgaan worden betrokken, voor zover dat voor een goede invulling van het overleg wenselijk is.'

2.4. De minister(ie)s

Rol van minister(ie)s in projecten

In de projecten van het OFL zijn altijd rijkspartijen betrokken. Veelal gaat het om beleidsmakers van een van de ministeries die werken in het domein van de fysieke leefomgeving: Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

³ Dit recht volgt uit Artikel 11 van de Wet overleg fysieke leefomgeving.



De rol van de ministeries start meestal bij hun verzoek aan het OFL om mee te werken bij een bepaald onderwerp of proces. Bij dit verzoek heeft het ministerie soms al een conceptplan ingediend of een idee geopperd waarmee het richting geeft aan de rol van het OFL in het proces. In andere gevallen is dit nog open. Vaak leveren de ministeries aan het begin van een traject ook een financiële bijdrage, zodat het OFL aan de slag kan (zie 5.1). Gaandeweg het traject zijn de ministeries onderdeel van het proces en staan zij op gelijke voet met de leden van het OFL of andere deelnemers in het proces. Het OFL-secretariaat werkt onafhankelijk, maar heeft wel altijd contact met de ministeries.

Aan het einde van ieder OFL-proces stuurt de OFL-voorzitter een rapport naar de minister van Infrastructuur en Waterstaat en eventuele andere betrokken bewindslieden. Bij langere processen gebeurt dat ook met tussentijdse rapporten. OFL-voorzitters vragen bij het toesturen om een reactie op het rapport.

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De Wet overleg fysieke leefomgeving geeft de minister van IenW een aantal taken voor de organisatie van het OFL. Samengevat zijn dat de volgende taken:

- Het benoemen, schorsen en ontslaan van personen als voorzitter van het overlegorgaan.
- Het aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan van de algemeen secretaris, na overleg met de voorzitters van het overlegorgaan.
- Het aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan van medewerkers van het OFL, op voordracht van de algemeen secretaris.
- Het aanwijzen van betrokkenen of hun organisaties, die zich in het overlegorgaan mogen vertegenwoordigen.

BOX 1 | Communicatie met het ministerie van IenW

De samenwerking tussen de minister van IenW met het OFL is deels organisatorisch, bijvoorbeeld in het aanstellen van medewerkers van het secretariaat, en deels inhoudelijk door een verzoek voor een rol in projecten van het OFL. De wijze van communiceren verschilt hier op hoofdlijnen. Over organisatorische zaken wordt door de algemeen secretaris gecommuniceerd in 'de lijn' van het ministerie: via de Directie Participatie en de secretaris-generaal naar de minister. Over inhoudelijke zaken wordt door de voorzitter van het betreffende project direct met de minister gecommuniceerd.



3. OFL-projecten

3.1. Drie typen projecten

De projecten van het OFL zijn onder te verdelen in drie typen: 'maatschappelijke consultaties', 'samenwerkingsprocessen' en 'reflectie en procesadviezen'. Met de huidige capaciteit doet het OFL in een gemiddeld jaar ongeveer twee grote, complexe samenwerkingsprocessen, twee à drie middelgrote samenwerkings- of advies/reflectieprocessen en vijf consultatiebijeenkomsten.



Maatschappelijke consultaties

Bij een consultatie raadpleegt de rijksoverheid maatschappelijke organisaties tijdens de voorbereidingen voor nieuw beleid. Het OFL faciliteert daarvoor de directe interactie tussen de rijksoverheid en de maatschappelijke partijen. Bij een consultatie zijn het proces en de planning door de rijksoverheid veelal leidend. Een consultatie kan gesloten zijn. Dan vraagt de rijksoverheid een reactie van maatschappelijke organisaties op een plan of voorgenomen beleid. Een consultatie kan ook open zijn. Er vindt dan een onderwerp een uitvraag aan de samenleving plaats, zonder dat er concepten liggen. Bij beide soorten consultaties stuurt een OFL-voorzitter een rapport met de inzichten uit de consultatie naar een of meer bewindspersonen.

Samenwerkingsprocessen

In een samenwerkingsproces hebben de rijksoverheid en maatschappelijke organisaties een gelijkwaardige positie. Dat betekent dat de rijksoverheid en maatschappelijke partijen samen het proces, de planning en de randvoorwaarden vaststellen. De samenwerking kan een bestuurlijk of juist een maatschappelijk karakter hebben. Ook verschilt de mate van complexiteit. Voorbeelden zijn een gezamenlijk innovatieproces in een innovatielab, een gezamenlijk leerproces of een onderhandelingsproces. Het proces leidt tot een gezamenlijk resultaat in de vorm van bijvoorbeeld een akkoord, een collectieve visie of een convenant.

Reflectie en procesadviezen

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? Daarvoor wordt soms een commissie van onafhankelijke deskundigen samengesteld die onder leiding van een OFL-voorzitter alle relevante betrokkenen hoort en een advies uitbrengt. In andere situaties brengt een OFL-voorzitter op basis van bijeenkomsten en gesprekken met vertegenwoordigers van de rijksoverheid en samenleving zelf een advies uit. In beide situaties



leidt het proces tot een rapport met reflectie op en advies over de interactie tussen het Rijk en de samenleving. Dat advies stuurt de OFL-voorzitter aan een of meer bewindspersonen.

BOX 3 | Reflectie op een samenwerkingsproces

In sommige gevallen schrijft het OFL een reflectie of procesadvies als het zelf betrokken is geweest bij het samenwerkingsproces. Het OFL heeft het samenwerkingsproces begeleid en reflecteert daar dan op samen met de betrokkenen. De reflectie kan plaatsvinden nadat het proces is afgerond, maar ook tussentijds om lessen te leren voor het vervolg van het proces. In deze gevallen is de reflectie geen apart project, maar onderdeel van het samenwerkingsproces.

3.2. Verzoeken voor projecten

Verzoeken om een onderwerp of vraagstuk op te nemen in het OFL-programma zijn afkomstig van:

- *Bewindspersonen* die betrokken zijn bij beleid voor de fysieke leefomgeving. Vaak komen hun verzoeken via beleidsmedewerkers bij het OFL.
- *OFL-leden*. Met vijf of meer leden samen kunnen zij verzoeken om een OFL-bijeenkomst over een onderwerp of vraagstuk dat zij van belang vinden.

Indienen verzoeken

Het indienen van een verzoek kan door rechtstreeks contact op te nemen met één van de secretarissen of via info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Voor ieder verzoek gaat het secretariaat in gesprek met de verzoeker om een beeld te vormen van wat het verzoek is. Dit is een informeel gesprek om informatie uit te wisselen. Het kan voorkomen dat op basis van dat gesprek al duidelijk wordt dat geen rol voor het OFL is weggelegd.

Het secretariaat voert in samenspraak met de beoogd OFL-voorzitter een verkenning uit om de rol van het OFL beter te duiden. Hoe uitgebreid een verkenning is, hangt af van het verzoek. Voor een consultatie is de verkenning vaak een kort traject. Voor een samenwerkingsproces kan de verkenning op zichzelf al een rapport opleveren. Het OFL-secretariaat spreekt tijdens een verkenning soms ook al uitgebreid met betrokkenen.

De algemeen secretaris neemt samen met de beoogd voorzitter het besluit wel of niet in te gaan op een verzoek. Dit besluit wordt genomen op basis van de verkenning en eventuele vervolgesprekken met de verzoeker.

Daarbij zijn er een aantal uitgangspunten om te bepalen of het verzoek bij het OFL past.



Een minister(ie) en/of OFL-leden vragen om inzet van het OFL.



De vraag heeft betrekking op een nationale beleidsopgave in de fysieke leefomgeving.



Voor die vraag is betrokkenheid van ministeries én samenleving nodig.



Er is behoefte aan uitwisseling van uiteenlopende belangen en perspectieven.



Er is behoefte aan een onafhankelijke voorzitter die ondersteund wordt door een onafhankelijk secretariaat.



Er is ruimte om te zoeken naar een passende vorm van OFL-betrokkenheid.



3.3. Hoofdpijnen van een OFL-project

Na een positief besluit start het OFL-secretariaat met het project. Hiervoor wordt een secretaris aangesteld als projectleider. Hoewel de werkwijze per type project van het OFL verschilt, is de fasering van elk project op hoofdpijnen gelijk. Hieronder schetsen we die fasering en beschrijven we de 'papierresultaten' per fase. Daarbij moet benadrukt worden dat de papierresultaten niet het doel zijn van OFL-projecten. Het doel is bijvoorbeeld het creëren van onderling begrip tussen de betrokkenen, het organiseren van zinvolle participatie of het begeleiden van een goed proces.



Fase 1. Procesinrichting

De secretaris stelt een (beknopt) procesvoorstel op. Het doel hiervan is een helder startpunt voor het proces te hebben dat houvast biedt voor het OFL en de betrokkenen. Ook verduidelijkt dit de rol en taak van het OFL en wanneer het OFL-project afgerond is. Het procesvoorstel bestaat doorgaans uit:

- een beschrijving van aanleiding, scope, doel, verwachte resultaat en context van het proces. De basis hiervoor is het intakegesprek en de verkenning. Dit onderdeel maakt het verzoek richting het OFL scherp. Wat is de vraag van de verzoekende partij?
- een ontwerp voor het te doorlopen proces met een governance en belangrijke mijlpalen. Belangrijk onderdeel is wie er wanneer op welke manier betrokken is. Ook worden afspraken gemaakt over de rol van de verzoekende partij en de leden en deelnemers van het OFL
- een communicatieaanpak waarin beschreven staat op welk moment op welke manier gecommuniceerd wordt. Hierbij gaat het om communicatie richting de leden en deelnemers, de verzoekende partij en de samenleving
- afspraken over planning, tussentijdse resultaten, budget en capaciteit. De afspraken gaan niet alleen over de uitvoering maar ook over de fase daarna, zoals afspraken over publicatie en de reactie van de verzoekende minister. Voor het bepalen van het budget wordt een raming gemaakt door de projectleider (zie 6.1).

Het procesvoorstel wordt in concept besproken met de OFL-voorzitter van het project en de algemeen secretaris. Na eventuele aanpassingen wordt het concept besproken met de verzoekende partij. De vraag aan de verzoekende partij is of zij akkoord gaat met het voorstel en het bijbehorende budget. Zodra dat akkoord is bereikt, gaat het OFL aan de slag met de uitvoering en kondigt dit aan op de website.



BOX 4 | Procesvoorstel in samenwerkingsprocessen

In grote samenwerkingsprocessen steekt het OFL veel tijd in het vooraf vaststellen van de governance van het traject. Dit doet het OFL niet door intern een ontwerp te maken, maar door met betrokkenen in gesprek te gaan over hun perspectief hierop. De governance bestaat onder andere uit uitgangspunten voor het overleg, de in te richten processen, wie er aan welke tafel zit en welke rol de betrokken partijen hebben. Dit vormt het startdocument van de samenwerking. In sommige gevallen is dat startdocument onderdeel van een breder akkoord of convenant, bijvoorbeeld in het Noordzeeakkoord. In het akkoord is dan opgenomen dat het OFL bij de uitvoering van het proces is betrokken en welke rol het orgaan heeft.

Fase 2. Uitvoering

OFL-projecten zijn in zowel proces als inhoud zeer verschillend van elkaar. Elk project is maatwerk en wat de rol en taken van het OFL zijn, wordt in het projectvoorstel gespecificeerd. Er zijn dan ook geen standaarden voor de werkzaamheden in deze fase. Wel zijn er enkele overeenkomsten tussen de projecten:

- De secretaris is de projectleider en functioneert als stuwende kracht op de achtergrond. De voorzitter treedt naar voren als onafhankelijk boegbeeld en is de voorzitter van de overleggen. De secretaris werkt nooit alleen aan een project, maar wordt ondersteund door het secretariaat. Bij grote projecten wordt er een projectteam samengesteld van medewerkers en bij kleinere projecten denken of lezen andere secretarissen mee bij belangrijke processtappen. De algemeen secretaris van het OFL wordt door de projectleider periodiek bijgepraat over de voortgang en wordt meegenomen in alle (concept)stukken die vanuit het secretariaat naar deelnemers, leden of ministeries gaan. Zo wordt de kwaliteit bewaakt doordat er meerdere ogen meekijken en wordt de continuïteit van een project geborgd, omdat collega's de kennis hebben om te kunnen inspringen wanneer nodig.
- Het OFL richt zich in de uitvoering altijd op de betrokkenen in het proces. Centraal staat het samen voeren van het gesprek over elkaars ervaringen en belangen. Hiervoor gebruikt het OFL moderne en wetenschappelijk gevalideerde participatiemethoden. Het secretariaat blijft continu op de hoogte van de nieuwste inzichten in dit veld om deze in de praktijk toe te passen. Daarin wordt soms gekozen om te experimenteren met nieuwe methoden, mits die goed onderbouwd zijn.
- Gedurende de uitvoering heeft het secretariaat van het OFL goed contact met de verzoekende partij om haar te informeren over het proces en de uitkomsten. In sommige gevallen consulteert het OFL de verzoekende partij over de te nemen beslissingen. Het is dan aan het OFL als onafhankelijke partij hoe om te gaan met die inbreng. Het staat het OFL immers vrij om naar eigen inzicht aanpassingen te doen in het proces of inhoudelijk andere richtingen in te slaan. Dat gebeurt altijd in goed overleg met de verzoekende partij en de betrokkenen, maar het OFL heeft hier als onafhankelijke partij geen akkoord of toestemming voor nodig.
- Het secretariaat van het OFL zorgt bij elke bijeenkomst voor een verslag waarin tenminste de inbreng van de betrokkenen en de conclusies van de OFL-voorzitter zijn weergegeven. Bij het verwerken van de inbreng van betrokkenen wordt altijd door het OFL teruggekoppeld wat er met die inbreng is gedaan.

BOX 5 | Uitvoering maatschappelijke consultaties

Maatschappelijke consultaties zijn vaak afgebakende en vergelijkbare processen. Het proces bestaat meestal uit één bijeenkomst, waarin belanghebbenden in gesprek gaan over overheidsbeleid, -visie of -regelgeving. Voor deze bijeenkomst worden alle leden van het OFL uitgenodigd en is de verzoekende partij als toehoorder aanwezig. Het OFL maakt een verslag van de bijeenkomst en maakt op basis daarvan een rapport met een analyse en bevindingen. Dit rapport wordt in concept besproken met de deelnemers van de bijeenkomst. Na aanscherping wordt het rapport door de voorzitter naar de minister van het verzoekende departement gestuurd en wordt om een reactie gevraagd.



Hoewel het gaat om slechts één bijeenkomst, is het de intentie van het OFL om hiermee te bouwen aan een langjarige samenwerking tussen de betrokken partijen. Het OFL houdt daarom deelnemers na de publicatie op de hoogte over wat er met de consultatie is gedaan. Soms wordt daar nog een aanvullende bijeenkomst voor georganiseerd.

Fase 3. Publicatie uitkomsten proces

Een OFL-proces wordt meestal afgerond met een geschreven eindproduct, zoals een brief, rapport of notitie. Voordat dit eindproduct wordt gepubliceerd, wordt het altijd besproken door de algemeen secretaris, de voorzitter en de secretaris van het project. Het is ook gebruikelijk dat de vorm van het eindproduct op voorhand wordt besproken met de vragende partij, maar de uiteindelijke invulling is aan het OFL. Eindproducten zijn, afhankelijk van het project, in meer of mindere mate inhoudelijk en bevatten een gestructureerde en gebundelde weergave van de visies en standpunten van stakeholders.

De uitkomst wordt door de voorzitter van het project aan de eindverantwoordelijke van de verzoekende partij gestuurd. Dit is vaak een bewindspersoon, maar is bijvoorbeeld bij het Delta Programma de Deltacommissaris. Afhankelijk van het onderwerp vindt er soms eerst een gesprek met de ontvanger plaats. Na aanbieding aan de bewindspersonen maakt het OFL-secretariaat de uitkomst openbaar op de website en stuurt de uitkomst toe aan de belanghebbenden. Het moment van publicatie is een onafhankelijk besluit van de OFL-voorzitter en -secretaris.

BOX 6 | Publicatie uitkomsten proces reflectie en procesadvies

Net als in consultaties en samenwerkingsprocessen, is het eindproduct van een reflectie of procesadvies meestal een rapport. Het verschil is echter dat het eindrapport meestal alleen wordt geschreven door de OFL-voorzitter en het OFL-secretariaat, zonder de leden van het OFL of andere betrokkenen uit het proces. Het rapport wordt bijvoorbeeld niet in concept teruggelegd bij de betrokkenen voor hun reactie. Het is een product van de OFL-voorzitter die zijn of haar onafhankelijke reflectie op of advies over het proces geeft.

Fase 4. Nazorg

Voor elk van de publicaties van het OFL wordt door de OFL-voorzitter een reactie gevraagd van de betreffende bewindspersoon. Wat er in de reactiebrief wordt opgenomen en wanneer deze reactie wordt gestuurd, is de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon.

Het OFL zorgt na de reactie van de minister voor de terugkoppeling naar de leden en deelnemers over wat er met hun inbreng gedaan is. Daarbij wordt stilgestaan bij de daadwerkelijke beleidsinzet van de overheid naar aanleiding van het proces. Hiervoor wordt soms een aanvullende bijeenkomst georganiseerd waarin rijk en deelnemers de resultaten bespreken. Dit draagt bij aan het streven om na het proces het gesprek tussen de rijksoverheid en betrokkenen te blijven stimuleren. In sommige gevallen resulteert dit ook in een vervolgproces waarin het OFL een rol heeft.

Fase 5. Evaluatie

Elk project van het OFL wordt door het secretariaat en de voorzitter geëvalueerd om lessen te trekken voor volgende projecten en algemene lessen over participatie extern te communiceren. De evaluatie vindt na een half jaar plaats of als de reactie van de minister binnen is. De evaluatie vindt plaats op drie punten:

- ***Uitvoering en methodieken.*** Er wordt gereflecteerd op het procesontwerp en hoe die in de praktijk heeft uitgepakt. Het gaat dan bijvoorbeeld over de governance, de ingerichte processen en de communicatieaanpak. Ook wordt gekeken naar de werkvormen die zijn toegepast. Wat waren de voor- en nadelen daarvan en zijn ze voor herhaling vatbaar? De reflectie op de werkvormen geeft informatie voor het handboek 'werken aan samenwerking' (zie 4.4).
- ***Resultaat en doorwerking.*** Er wordt gereflecteerd op het eindresultaat van het project en wat daar mee gedaan wordt. Hierbij wordt ook naar de beleving van betrokken partijen gekeken.



Hoe hebben zij gereageerd op het rapport? Wat vonden de verzoekende partij en leden van het OFL van het resultaat?

- *Planning en budget.* Er wordt gereflecteerd op het bedrijfsmatige aspect van het project. In hoeverre is de planning gehaald en was het budget toereikend? Ook wordt er gekeken naar de interne samenwerking binnen het secretariaat en met voorzitter.



4. Doorlopende werkzaamheden

4.1. Jaarlijkse OFL-programma

Het OFL stelt ieder jaar een programma op waarin een overzicht wordt gegeven van alle processen waar het bij betrokken is. Het OFL-programma beschrijft de keuzes in de programmering en de rol van het OFL bij lopende- en komende processen. Door de permanente mogelijkheid van binnenkomende verzoeken is het werkprogramma een momentopname. Eens per jaar wordt het overzicht gemaakt en worden de processen geprogrammeerd voor de komende jaren. Dit is dan Het OFL-programma van dat jaar.

Voor de actualisatie van de OFL-programma vindt jaarlijks hetzelfde proces plaats:

1. Het OFL-secretariaat stelt een conceptversie op van de agenda op basis van alle binnengekomen verzoeken en lopende trajecten.
2. Het concept wordt besproken samen met de OFL-voorzitters in het voorzittersoverleg en samen met de leden van het OFL in een aparte bijeenkomst.
3. Het secretariaat voert eventuele wijzingen door waarna de algemeen secretaris de definitieve versie vaststelt.
4. De definitieve versie wordt ter informatie opgestuurd naar alle betrokken ministeries en op de website van het OFL gepubliceerd.

4.2. Communicatie

Het OFL vindt het belangrijk om open te zijn en deelt zijn activiteiten, bevindingen, rapporten en leerpunten actief met de leden, overheden en de rest van de samenleving. Dat doet het OFL vooral via zijn website en digitale nieuwsbrief. Via deze kanalen worden onder andere aankondigen voor processen of bijeenkomsten gedaan, informatie gegeven over de lopende projecten en de publicaties van het OFL onder de aandacht gebracht. Daarnaast voert het OFL een aantal gerichte communicatie-activiteiten uit om zijn kennis en inzichten te delen, zoals de bijeenkomsten die hieronder worden toegelicht. Het levert ook graag een bijdrage aan bijeenkomsten georganiseerd door anderen, bijvoorbeeld in de vorm van lezingen. Het secretariaat maakt hiervoor jaarlijks een communicatieplan waarin de communicatie-activiteiten voor het volgende jaar worden beschreven.

Werkconferentie en themabijeenkomsten

Jaarlijks organiseert het OFL een werkconferentie voor alle leden en deelnemers van het OFL. Tijdens deze werkconferentie staat de ontmoeting en het delen van kennis centraal. Daarnaast is het een moment om samen te bespreken welke thema's en onderwerpen mogelijk relevant zijn voor het OFL in het komende jaar.

Het OFL organiseert ook kleinere themabijeenkomsten. In deze bijeenkomsten nodigt het OFL zijn netwerk uit om samen een bepaald thema te verdiepen, bijvoorbeeld burgerberaden. Naast deelnemers en leden worden ook professionals uit het veld hiervoor uitgenodigd.

4.3. Archivering

Het secretariaat van het OFL archiveert voor elk project een aantal belangrijke documenten. Hiermee legt het secretariaat gedurende het project gemaakte keuzes of opgehaalde informatie vast om op een later moment te kunnen naslaan. Richting de toekomst maakt dit het mogelijk om verantwoording af te leggen en in andere projecten gebruik te maken van opgedane inzichten.



De secretaris van een project archiveert alvorens het project van start gaat het schriftelijke verzoek van de verzoekende partij, de gedane verkenning en het formele besluit dat het OFL met het project begint. In de uitvoering van het project worden daar ten minste de papieren resultaten van elke fase gearchiveerd. Het gaat dan om het procesvoorstel, de verslagen van de bijeenkomsten, de eindrapportage, de reactiebrief van de bewindspersoon en het evaluatieformulier. Tegenover deze documenten een beeld van het proces en de inhoud van elk project van het OFL.

Wet openbare overheid (Woo)

Het OFL is geen bestuursorgaan in de zin van de Wet openbare overheid of een onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de minister van Infrastructuur en Waterstaat werkzame instelling. Wat betreft de voorbereidende stukken die in projecten worden gewisseld heeft het OFL zelf spelregels bepaald ten aanzien van de mate van vertrouwelijkheid of openbaarheid.

4.4. Het OFL als lerende organisatie

Het OFL ziet het gezamenlijk leren van processen als belangrijk onderdeel van zijn taken. Het leren van, met en door het OFL vindt op verschillende manieren plaats:

- Leren binnen projecten: leren en experimenteren is nadrukkelijk onderdeel van de procesontwerpen van het OFL, zodat de betrokkenen geleerde lessen kunnen toepassen in het verdere proces of een nieuw proces waar het OFL wellicht niet (meer) bij betrokken is. Het OFL neemt daarom betrokkenen actief mee in het leren van de samenwerking, bijvoorbeeld door in processen reflectiemomenten in te plannen waarin gezamenlijk naar de samenwerking wordt gekeken.
- Leren van projecten: binnen het OFL maken secretarissen gebruik van elkaars ervaringen in projecten. Dit gebeurt ten eerste informeel door te reflecteren op projecten in het secretariaatsoverleg of binnen een projectteam. Ten tweede organiseert het secretariaat gemeenschappelijke opleidingen die alle secretarissen de gelegenheid geven zich te verdiepen in één onderwerp, bijvoorbeeld mediation. Tot slot heeft het secretariaat het Leerprogramma OFL opgezet. In dit programma organiseert het secretariaat periodiek een leersessie over een casus uit het werk.
- Leren naar buiten toe: het OFL maakt zichzelf en zijn werkzaamheden kenbaar via de eigen website en de publicatie van eindproducten. Daarnaast deelt het OFL zijn kennis via verschillende ad-hocactiviteiten zoals lezingen bij congressen of publicaties in vakbladen. De jaarlijkse werkconferentie (zie 4.2) is ook een belangrijk medium om de opgedane kennis te verspreiden. Hiervoor kan geput worden uit de opgedane kennis uit de evaluaties van projecten.

4.5. Kennisknooppunt Participatie en handboek werken aan samenwerking

Door het continu experimenteren met nieuwe methoden beschikt het OFL over veel theoretische en praktische kennis over participatie en samenwerking. Het OFL deelt deze kennis onder andere in het Kennisknooppunt participatie. Het kennisknooppunt Participatie is een initiatief van de directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het is een platform waar informatie en kennis worden verzameld en gedeeld rondom het ontwerpen, uitvoeren, begeleiden en evalueren van participatieprocessen.

Voor het kennisknooppunt maakt het OFL een handboek Werken aan samenwerking. Dit handboek bevat theorieën van verschillende participatiewerkvormen en praktijkverhalen uit de projecten van het OFL. Het laat zien waar het OFL een methode heeft toegepast, wat de lessen zijn die hieruit zijn voortgekomen en hoe participatieprofessionals deze inzichten kunnen



gebruiken voor hun eigen projecten. Het doel hiervan is geïnteresseerden te laten zien wat er zoal mogelijk is, hen op ideeën te brengen en uit te dagen om uit hun 'comfortzone' te treden. Het boek wordt periodiek vernieuwd om de praktijkverhalen te blijven delen.



5. Financiën

5.1. Begroting en kosten projecten

Het OFL inschakelen is niet gratis. Voor ieder project wordt een begroting opgesteld in de eerste fase van een project: de procesinrichting. De begroting bestaat uit drie onderdelen:

1. De inzet van het secretariaat en de OFL-voorzitters op basis van geraamde uren en tarieven
2. Eventuele kosten voor inhuur van personeel gedurende het proces
3. De Verwachte materiële kosten, zoals het materiaal voor bijeenkomsten en communicatiemiddelen

Aan de verzoekende partij wordt bij het maken van een procesvoorstel akkoord gevraagd op de begroting waarna vooraf de kosten in rekening worden gebracht. Het ligt er aan wie de verzoekende partij is wie welke kosten draagt:

1. Verzoek vanuit de benoemde leden: de kosten worden volledig gedragen door de Directie Participatie. Dit loopt via de begroting van het OFL
2. Verzoeken vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: voor samenwerkingsprocessen en reflecties en procesadviezen geldt dat de secretariaatskosten inclusief voorzitter worden betaald door de Directie Participatie via de OFL-begroting. Materieel en inhuur worden betaald door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat via een aparte verrekening. Als dit niet mogelijk is omdat de Directie Participatie de kosten niet kan dragen, dan dient het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook de secretariaats- en voorzitterskosten te betalen. Voor consultaties zijn alle kosten voor rekening van de Directie Participatie tot een maximumbedrag. Als dit bedrag wordt overschreden, dan dient het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de kosten te dragen.
3. Verzoek vanuit een ander ministerie: de volledige kosten worden door het verzoekende ministerie betaald. Bij kleinere consultaties wordt gezien of een overboeking nodig is.

Werkelijk gemaakte kosten

Gedurende het proces houdt de projectleider de werkelijk gemaakte kosten bij. De personele kosten worden inzichtelijk doordat elke medewerker in het proces zijn of haar uren bijhoudt. De projectleider bespreekt de gemaakte kosten periodiek met de financieel medewerker om te checken in hoeverre de gemaakte kosten overeenkomen met het beschikbare budget. Als het budget niet volstaat wordt dit besproken met de algemeen secretaris van het OFL. De algemeen secretaris besluit vervolgens, samen met de secretaris van het project, de vervolgstappen. Dit verschilt per proces en hangt af van de verzoekende partij. In sommige gevallen wordt de verzoekende partij gevraagd de extra kosten te betalen.

5.2. Vergoedingen in processen

Vergoedingen voorzitters

De benoemde voorzitters van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving worden voor hun inzet voor het Overlegorgaan vergoed op basis van de Beschikking Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Die wet stelt een maximumbedrag per overleg. Dit is de vaste vergoeding die de voorzitters van het OFL ontvangen voor overleggen. Hierin zijn de voorbereiding, overleg, afhandeling en reistijd opgenomen. De overige werkzaamheden, bijvoorbeeld een gesprek met een beleidsambtenaar, een stakeholder, het voorbereiden van dat gesprek of kennisontwikkeling worden per uur vergoed.



Vergoeding andere betrokkenen

Het OFL heeft een systematiek voor het vergoeden van betrokkenen in processen. Kern daarvan is dat er een vergoeding beschikbaar is voor betrokkenen met een actieve bijdrage in een project en daarvoor door het OFL zijn gevraagd. Mensen die op eigen initiatief deelnemen, krijgen dus geen vergoeding. Daarnaast hebben mensen die vergoedingen ontvangen vanuit hun eigen organisatie of via een andere partij ook geen recht op een vergoeding vanuit het OFL. De regels omtrent vergoedingen worden voor een bijeenkomst altijd vermeld bij het toesturen van de stukken of andere (voor)aankondigingen. Na de bijeenkomst krijgen betrokkenen op verzoek een declaratieformulier toegestuurd, dat bij het OFL kan worden ingediend.

5.3. Financieringsstromen

Het secretariaat voegt aan het einde van het jaar de begroting van alle projecten bij elkaar in de algemene begroting. Daar worden de budgetten voor interne processen, zoals de ondersteuning van het voorzittersoverleg, aan toegevoegd. De begroting bestaat op hoofdlijnen uit drie posten: personele kosten, inhuur en materiele kosten. De algemene begroting wordt daarna opgenomen in de begrotingscyclus van de Directie Participatie.

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 xp Den Haag
Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Geschreven door:
Adviesbureau Berenschot Den Haag

Uitgave december 2022

