



Omgevingskwaliteit concreet gemaakt

Omgevingskwaliteit
Burgerjury
Flevoland

Burgerjurymethode in Flevoland

De provincie Flevoland heeft het begrip omgevingskwaliteit proberen in te vullen door daar – naast georganiseerde belangengroepen – gewone burgers bij te betrekken. In dit artikel laten we zien hoe zij door deelname aan een burgerjury omgevingskwaliteit concreet kunnen maken en daarmee een bijdrage leveren aan de inrichting van het landschap.

Omgevingskwaliteit is lastig te concretiseren. Volgens VROM bestaat zij uit twee componenten die samen de milieukwaliteit bepalen: het voorkomen van negatieve ontwikkelingen (bodemvervuiling, geluidsoverlast) én (het stimuleren van) ruimtelijke kwaliteit, zoals het verbeteren van bereikbaarheid (VROM, 2006). De Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2004) ziet omgevingskwaliteit vooral als concreet resultaat van gebiedsgerichte, regionale ontwikkeling voor burgers. LANDSCHAP wijdde een themanummer aan ruimtelijke kwaliteit (22/1) en de gelegenheidsredactie concludeerde dat dé ruimtelijke kwaliteit niet bestaat en dus per project en gebied steeds opnieuw ingevuld zal moeten worden. De provincie Flevoland heeft gepoogd voor haar nieuwe omgevingsplan die omgevingskwaliteit te concretiseren en daarbij de burgers te betrekken. Gekozen is voor de burgerjury-aanpak, vergelijk Huitema *et al.*, (2005).

De auteurs van dit artikel zijn van mening dat deze burgerjury-aanpak een methode is die burgers serieus de kans geeft (1) de materie onder de knie te krijgen, (2) met een beargumenteerde mening verschillende alternatieven te vergelijken, en (3) direct een bijdrage aan de inrichting van het landschap te leveren. We laten hier aan de hand van de Flevolandse casus zien hoe de burgerjury als participatieve methode wordt ontwikkeld en hoe ze voldoet.

Burgerjury

Als burgers worden uitgenodigd om deel te nemen aan

een besluitvormingsproces gebeurt dat meestal met traditionele methoden als enquêtes, inspraakavonden en voorlichtingsbijeenkomsten. Deze worden echter steeds vaker als onbevredigend beschouwd. Ze leveren weinig ‘echte’ discussie op en weinig invloed van burgers op de daadwerkelijke besluitvorming. Bovendien lijken deze methoden onvoldoende recht te doen aan het complexe karakter van veel beleidsproblemen, zoals bijvoorbeeld het bepalen van de omgevingskwaliteit (Goosen, 2006). Deze constateringen zijn niet nieuw en hebben geleid tot de ontwikkeling van modellen voor interactieve beleidsvorming waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden betreft bij de totstandkoming van beleid (Pröpper & Steenbeek, 1998). De burgerjury is een interactieve beleidsvormingmethode gericht op burgerparticipatie die is (her)ontwikkeld in de jaren zeventig in de Verenigde Staten en Duitsland (Crosby *et al.*, 1986; Dienel, 1989; Stewart *et al.*, 1994; Crosby, 1995; Coote & Lenaghan, 1997; Huitema, 2003). Een burgerjury telt 12 tot 18 leden en komt een aantal dagen bijeen. De leden krijgen een bepaalde vraag voorgelegd, verdiepen zich in de kwestie met behulp van bewijsmateriaal, horen en ondervragen ‘getuigen’ en doen vervolgens – na gezamenlijk overleg en deliberatie – een uitspraak over die vraag (Kuper, 1996; Huitema, 2003; Huitema *et al.*, 2005). De burgerjury lijkt op een Angelsaksische rechtbankjury maar spreekt zich niet uit over strafrechtelijke kwesties, maar over beleidszaken. Boven-

LEONTIEN BOS-GORTER,
DAVE HUITEMA,
MARLEEN VAN DE
KERKHOF, ED VAN DER
KNIJFF

Drs. L. Bos-Gorter Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM-VU), Vrije Universiteit Amsterdam, De Boelelaan 1087, 1081 HV Amsterdam
leontien.bos@ivm.vu.nl
Dr. D. Huitema, IVM-VU
Dr. M. van de Kerkhof, IVM-VU
Drs. E. van der Knijff, Provincie Flevoland

Foto Niels Gillissen
www.miratio.nl
Tulpenveld en molens, Zuidelijk Flevoland. De strakke lijnen gevormd door de rijen tulpen, de horizon en de moderne windmolens vertolken voor mij de karakteristieke landschappelijke kenmerken van Flevoland: planmatig, modern en contrastrijk.

dien komt de jury niet met een simpel 'schuldig' of 'niet schuldig' besluit, maar met een gemotiveerde beleidsaanbeveling. Vooral in de Verenigde Staten, Duitsland en Groot-Brittannië is de burgerjury een bekend verschijnsel en in enkele andere landen zoals België en Australië begint de methode eveneens door te dringen.

De burgerjury wordt vaak gepresenteerd als een aanvulling op de representatieve democratie. In dat geval hebben de uitkomsten van de jury de status van advies aan de verantwoordelijke (representatieve) besluitvormers (Huitema *et al.*, 2005; Kuper, 1996; Van de Kerkhof & Huitema, 2005; ViWTA, 2003). De burgerjury wordt dan onder andere ingezet als een manier om tot een beter geïnformeerde en sociaal betrokken burgerij te komen (Kuper, 1996). De burgerjury wordt echter ook voorgesteld als een methode om de representatieve democratie te vervangen door een directe, of een 'deliberatieve' democratie. Doel is dan de opbouw van een *civil society* van een oordeelbekwame burgerij te creëren. Daarnaast zou het politieke debat ermee verdiept kunnen worden. Volgens critici worden in de representatieve democratie de bestaande instituties vooral gebruikt voor machtsspelletjes en onderhandelingen en biedt deze democratie daardoor te weinig mogelijkheden voor serieuze discussie en dialoog (Burnheim, 1995).

De provincie Flevoland hanteerde de methode nadrukkelijk als aanvulling op de representatieve democratie om de verantwoordelijke besluitvormers te voorzien van advies over de concrete invulling van het begrip omgevingskwaliteit. In dat verband zien wij als sterke kanten van de burgerjurymethode (Van de Kerkhof & Huitema, 2005):

- de mogelijkheid om het maatschappelijke debat over bepaalde beleidskwesties te verdiepen en draagvlak te vergroten;
- de mogelijkheid om het kennisniveau bij burgers over bepaalde beleidskwesties te vergroten;

- de mogelijkheid om op basis daarvan weloverwogen conclusies over een beleidskwestie te trekken.

Ofwel, de burgerjury is een methode waarin ruimte is voor kennisvergaring, discussie en meningsvorming en die burgers de gelegenheid geeft een beargumenteerde mening te vormen over omgevingskwaliteit, in dit geval in Flevoland.

Het proces in Flevoland

De Burgerjury Omgevingsplan Flevoland was een initiatief van Provinciale Staten (PS) van Flevoland. PS wilde de adviezen van de burgerjury betrekken bij haar standpuntbepaling over het nieuwe omgevingsplan zoals verwoord door Gedeputeerde Staten. Het verkrijgen van nieuwe inzichten was de doelstelling. Dat betekende twee dingen. PS-leden zochten enerzijds oprecht naar nieuwe ideeën voor het omgevingsbeleid en wilden anderzijds meer inzicht krijgen in de standpunten van burgers om hun eigen visie te kunnen ondersteunen. Nevendoelen waren het verkrijgen van draagvlak voor het nieuwe omgevingsbeleid en het vergroten van betrokkenheid. Deze verschillende doelstellingen leidden tot de keuze voor de burgerjurymethode. PS heeft vooraf aangegeven de juryadviezen serieus te nemen bij haar standpuntbepaling en te beargumenteren waarom bepaalde adviezen wel of niet worden overgenomen. PS was opdrachtgever voor de burgerjury. Het IVM als onafhankelijke partij was verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de methode en de ambtenaren van de provincie Flevoland voor de ondersteuning in inhoudelijke en praktische zin.

De Burgerjury bestond uit drie groepen: één in Noord, één in Oost en één in Zuid Flevoland. Iedere deeljury telde gemiddeld vijftien personen en was samengesteld als een microkosmos van de provincie. Dat betekende een evenwichtige opbouw naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en herkomst. Geprobeerd is een zo groot mogelijke groep

potentiële juryleden te bereiken door middel van een mailing aan duizend willekeurige adressen in het gebied, advertenties en door het plaatsen van aankondigingen op websites. De selectie van de juryleden vond vervolgens plaats op basis van de genoemde demografische kenmerken en de motivatie van de respondenten. Dat laatste was vooral een negatief selectie criterium, bedoeld om mensen uit te sluiten die al een plaats in het besluitvormingsproces hadden (bijvoorbeeld door politieke betrokkenheid of door een bestuurlijke functie in een belangengroepering) en om 'beroepsinsprekers' te weren. De burgerjury zou juist moeten bestaan uit gewone burgers, die in het dagelijkse leven ver van de besluitvorming staan maar wel in staat zijn om over het algemeen belang na te denken. De Burgerjury heeft zich gedurende zes maanden in drie rondes op systematische wijze beziggehouden met concrete vraagstukken op het gebied van omgevingsbeleid. De eerste ronde ging over ruimtelijke vraagstukken als de uitbreidingsmogelijkheden van dorpen in de Noordoostpolder en infrastructurele verbeteringen. In de tweede ronde hebben de drie deeljury's een visie op de omgevingskwaliteit van het betreffende deelgebied geformuleerd en in de derde ronde gaven ze een reactie op de startnotitie van het omgevingsplan.

Omgevingskwaliteit besproken

We richten ons in dit artikel op de tweede ronde, waarin de drie deeljury's verschillende vraagstellingen over omgevingskwaliteit kregen voorgelegd en enige informatie over verwachte ontwikkelingen (autonome ontwikkeling en beleid). Buiten hetgeen in de vraagstellingen is opgenomen, werd de jury's verder geen randvoorwaarden opgelegd bij het formuleren van hun adviezen. Zij moesten in eerste instantie een open denkproces in gaan. De deeljury's kregen in deze ronde regionaal gedifferentieerde vragen voorgelegd (kader op pagina 88).

De juryleden hebben zich ingelezen in de feitelijke en verwachte situatie in de gebieden en daarnaast experts en belangengroepen uitgenodigd om presentaties te geven en vragen te beantwoorden. De samenstelling van deze groep verschilde per regio. Er is onder meer gesproken met vertegenwoordigers van waterbeheerders, gemeenten, LTO, projectontwikkelaars, Staatsbosbeheer, RECRON, en de kamer van koophandel. De jury's waren zelf verantwoordelijk voor de selectie van experts en belanghebbenden, mits deze een evenwichtige afspiegeling van de meningen en opvattingen in het gebied vertolkte. Dat laatste bewaakten de organisatoren.

Om de discussie over omgevingskwaliteit te structureren hebben de jury's gebruik gemaakt van het concept van de Omgevingsbalans (Provincie Flevoland, 2004). Deze Omgevingsbalans is door de provincie opgesteld in overleg met de belangrijkste belangengroepen uit de provincie en geeft dus een eerste indruk van de omgevingskwaliteit zoals belangengroepen die graag zien.

Tijdens de presentaties verkondigden experts en belangengroepen hun standpunten. De juryleden bevroegen de betrokkenen uitgebreid naar de argumenten voor hun standpunten. Standpunten en argumenten zijn vervolgens naast elkaar gelegd om tot een gewogen en beargumenteerd antwoord te komen op de door PS gestelde vragen over omgevingskwaliteit. Tot slot hebben de deeljury's hun adviezen over omgevingskwaliteit aangeboden aan de leden van PS die de gelegenheid kregen enkele toelichtende vragen te stellen.

Omgevingskwaliteit volgens de burgerjury

De burgerjury ziet in economische ontwikkeling de belangrijkste voorwaarde voor het behoud van een gezonde samenleving in de provincie Flevoland. Volgens de jury lijdt de provincie onder een tekort aan werkgelegenheid. Economische ontwikkeling zorgt voor een groei. De bur-

Tweede ronde burgerjury: verwachte ontwikkelingen en vraagstelling per regio

Noord

De Noordoostpolder heeft een uniek landschap met een markante cultuurhistorie dat ook de voormalige eilanden Urk en Schokland omvat. Dit polderlandschap zal sterk gaan veranderen omdat de landbouw aan verandering onderhevig is, erven vrijkomen en dorpen en bedrijfsterreinen gaan uitbreiden. Ook moet er ruimte komen voor waterberging en natuurontwikkeling.

- Wat zijn volgens burgerjury Noord de belangrijkste kenmerken van omgevingskwaliteit voor de toekomst?
- Aan welke ontwikkelingen moeten volgens Burgerjury Noord beperkingen worden gesteld, en wat moet juist gestimuleerd worden, om deze kenmerken te bereiken?

Oost

Oostelijk Flevoland is een wijds en open gebied, met Lelystad aan het water en de woonkernen van Dronten, Swifterbant en Biddinghuizen als eilanden in het landbouwgebied. Rust, ruimte en groen zijn nu de belangrijkste kenmerken. Maar de rol van de landbouw zal veranderen, erven komen vrij en in het landbouwgebied zullen andere functies zoals recreatie en waterberging worden geïntegreerd. Lelystad en Dronten verwachten een sterke groei van de bevolking, met een toenemende vraag naar aantrekkelijk werk in de regio. Ook zal Oostelijk Flevoland in de toekomst een belangrijk knooppunt zijn in de verbinding van de Randstad met Noord en Oost Nederland. De verbeterde infrastructuur kan een belangrijke impuls geven aan de economie in Oostelijk Flevoland.

- Wat zullen volgens u, gezien de ontwikkelingen, de belangrijkste kenmerken moeten zijn van de omgevingskwaliteit in het toekomstige Oostelijk Flevoland?

- Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor een snelle ontwikkeling van Oostelijk Flevoland tot knooppunt?

Zuid

De ontwikkeling in Zuidelijk Flevoland wordt gedomineerd door verstedelijking. De huidige landbouwgebieden worden getransformeerd naar woonwijken en bedrijventerreinen of worden een belangrijk recreatiegebied voor stedelingen. Daartussen is meer natuur nodig, aansluitend bij de natuurgebieden die ook nu al volop in ontwikkeling zijn. Niet alleen de Oostvaardersplassen, ook de Lepelaarplassen, Almeerderhout en Horsterwold zijn belangrijke natuurgebieden. Doel van het omgevingsbeleid is om deze natuurgebieden op een robuuste manier met elkaar te verbinden. Een deel van de natuurgebieden wordt omgeven door woongebieden, infrastructuur en bedrijventerreinen. De woongebieden, bedrijventerreinen, natuurgebieden en recreatiemogelijkheden moeten in goed evenwicht zijn. Windmolens moeten volgens het provinciaal beleid daarin kunnen passen.

- Welke kenmerken van de omgevingskwaliteit zouden volgens u de ontwikkeling van Zuidelijk Flevoland moeten bepalen?
- Hoe zouden de natuurwaarden en ecologische verbindingen moeten worden gewaarborgd in combinatie met recreatie, bedrijventerreinen, landbouw en woongebieden?



gerjury hecht daarnaast grote waarde aan de rust, ruimte, openheid en nabijheid van water in de provincie. In alle gevallen zijn dit randvoorwaarden bij het stimuleren van economische ontwikkeling en bedrijvigheid. De burgerjury is ook van mening dat de sociale voorzieningen (culturele activiteiten, gezondheidsvoorzieningen, hoger onderwijs) achterblijven bij de bevolkingsgroei. Verder dient de bereikbaarheid van de deelgebieden verbeterd te worden.

In tabel 1 op pagina 90 staan de visies van de drie deeljury's samengevat volgens de drie hoofdelementen van de Flevolandse Omgevingsbalans.

Meerwaarde van de burgerjury

De bijdrage van de burgerjury aan het concretiseren van de omgevingskwaliteit voor de provincie Flevoland benaderen we hier vanuit twee perspectieven, dat van de inhoud, en dat van het proces.

Inhoud

De deeljury's zien economische ontwikkeling als belangrijkste voorwaarde voor het leefbaar houden van het gebied en onderkennen de achterstand in sociale voorzieningen. Dit was bij de provincie reeds bekend, onder andere uit gesprekken met belangenorganisaties bij het opstellen van de Omgevingsbalans. Een ander element waar de jury's veel belang aan hechten komt in de Omgevingsbalans minder prominent naar voren. Dat is de landschapskwaliteit. Deze moet volgens de deeljury's altijd als randvoorwaarde gelden voor economische ontwikkelingen en bij de realisatie van aanvullende sociale voorzieningen. Voor de provincie is dit lastig in operationele termen te vatten. En dat geldt ook voor de vele discussies over de kernkwaliteit van het landschap in deze zich sterk ontwikkelende omgeving. Welke is dat en wat dient behouden te worden? Daarom heeft de provincie een pro-

cesmatige oplossing gekozen. Veranderingsprocessen in het landelijke gebied (verandering en verweving van functies) moeten voorafgegaan worden door visievorming over ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit. Hiermee komt de provincie tegemoet aan de boodschap van de burgerjury dat landschappelijke kwaliteit uitgangspunt moet zijn bij verdere ontwikkelingen. Specifiek op dit punt hebben de burgerjury's een concrete bijdrage kunnen leveren aan de randvoorwaarden voor ruimtelijke inrichting.

Proces

Als eerste concluderen we dat de deelnemende burgers sterk gemotiveerd waren: zij bleken bereid een aanzienlijke tijdsinvestering in het proces te steken. De start was echter moeizaam. De respons op de uitnodiging tot deelname aan de jury was beperkt (5-10%) en het was moeilijk om het overige deel van de bevolking te bereiken. Uit de aanmeldingen voor de jury bleken diverse *biases*. Zo waren mannen, hoger opgeleiden, mensen boven de veertig en autochtonen oververtegenwoordigd, wat in het selectieproces – lang niet alle vrijwilligers konden tot de jury's worden toegelaten – enigzins kon worden gecompenseerd. Lavrijsen (2005) concludeerde dan ook dat zich vooral mensen met een bovengemiddelde politieke belangstelling voor de jury's aanmeldden.

Aansluiting op de provinciale politiek bleek ook problematisch. Ten eerste waren de aanbevelingen van de jury's vaak op een gedetailleerder schaal uitgewerkt dan gehanteerd in de Omgevingsbalans en het provinciaal beleid. Dat de burgerjury de provincie een grotere verantwoordelijkheid toedicht bij de omgevingskwaliteit is een direct gevolg van het feit dat zij de gesprekspartner is van de jury's. Ten tweede is de communicatie tussen provinciale politici en burgers niet altijd makkelijk. Dat heeft te maken met verschillen in taal (beleidstaal versus gewone

Tabel 1 visies op omgevingskwaliteit per deeljury en hoofdelement van de Flevolandse omgevingsbalans

Table 1
Environmental quality according to the region juries for each main element of the Flevoland Environment Balance.

	Jury Noord	Jury Oost	Jury Zuid
Ecologische kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • economische activiteiten afstemmen op landschap en cultuurhistorie gebied; • landschappelijke structuur behouden; • erven, bedrijfsterreinen, dorpen afschermen met bomensingels; • kleureisen aan nieuwe gebouwen in buitengebied. 	<ul style="list-style-type: none"> • beschermen rust, ruimte en groen in buitengebied; • geen intensieve economische ontwikkeling in buitengebied 	<ul style="list-style-type: none"> • teveel verrommeling; • hecht groot belang aan ontwikkelen ecologische verbindingzone (EVZ); • kern van de EVZ met hoogwaardige natuur; • natuur combineren met waterberging en/of recreatie in randen EVZ.
Sociaal-culturele kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • voorzieningenniveau neemt drastisch af; • bereikbaarheid is slecht; • sta wonen en werken toe op leegkomende erven als nieuwe impuls voor sociale leven; • concentreer voorzieningen in clusterdorpen. 	<ul style="list-style-type: none"> • niet expliciet geadviseerd over sociaal-culturele kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • sociale voorzieningen blijven achter bij bevolkingsaantal; • problemen met bereikbaarheid oplossen door meer asfalt en meer werkgelegenheid in de provincie; • pas verder groei in bevolkingsaantal als voorzieningen op peil zijn; • lobbyen richting Rijk voor middelen om sociale voorzieningen op peil te brengen.
Economische kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • agrarische sector belangrijkste economische drager; • volop de ruimte voor economische ontwikkeling agrarische sector; • recreatie tweede belangrijkste economische drager; • mogelijkheden voor ontwikkeling kleinschalige economische activiteiten (ook als neventak landbouw). 	<ul style="list-style-type: none"> • gunstig ondernemersklimaat scheppen voor (middel)grote bedrijven en schone industrie langs infrastructurele assen; • buitengebied aantrekkelijk houden voor kleinschalige recreatie; • geen economische rol van betekenis voor landbouw; • grootschalige recreatie langs grote wateren en infrastructurele assen. 	<ul style="list-style-type: none"> • agrarische sector niet langer economische motor buitengebied; • alleen landschappelijk aantrekkelijke landbouw stimuleren (zoals bollenteelt), verder geen schaalvergroting landbouw; • stimuleren kleinschalige recreatie; • Flevoland als 'weekendprovincie' voor Nederlandse recreant.



Aalscholvers in de
lepelaarsplassen.
Foto **Jan van der
Straaten**
www.saxifraga.nl

mentaal) en met verschillen in manier van opereren. Met dat laatste doelen we op de neiging van politici om verschillen binnen de jury's uit te vergroten en scherp te analyseren, terwijl de leden van de jury's juist graag als één front optrekken (Klijn & Koppenjan, 1998).

Het bleek in een aantal gevallen ook moeilijk om de jury's te bewegen tot een keuze tussen slecht met elkaar te verenigen gebruiksfuncties. Zo werd een spoorverbinding tussen Emmeloord en Zwolle wenselijk geacht maar was men niet bereid de visuele- en geluidshinder hiervan te accepteren. De burgerjuryleden bleken in een aantal gevallen ook moeilijk over het eigenbelang (behoefte aan jaardenwoningen, weerstand tegen uitbreiding vliegveld)

heen te kunnen kijken. Verder maakten de juryleden dankbaar gebruik van hun positie door de provincie nog eens extra aan te sporen om op te komen voor het belang van de Flevolandse burger. De burgerjury's pleitten voor een actieve lobby gericht op het Rijk, een meer sturende rol ten opzichte van de gemeentes en voor eigen initiatieven van de provincie ter stimulering van de economische ontwikkeling. Dit allemaal in de hoop dat hiermee de groeipijnen in de provincie: beperkte bereikbaarheid, werkgelegenheid en sociale voorzieningen, zoveel mogelijk beperkt kunnen worden.

De opdeling van de burgerjury in drie deeljury's doet recht aan de diversiteit van het gebied. De drie deeljury's be-

noemen een aantal gemeenschappelijke (overkoepelende) thema's als belangrijk voor de provincie, maar leggen ook duidelijk verschillende accenten wat betreft omgevingskwaliteit.

In Noordelijk Flevoland heeft men veel aandacht voor behoud van landschap en natuur en de toekomst van de landbouw als economische drager. In Oostelijk Flevoland staan de geografische positie, bereikbaarheid en de luchthaven in de belangstelling en de stimulering van schone industrie en middelgrote bedrijven. In Zuidelijk Flevoland gaat het vooral om voorzieningen, werk, bereikbaarheid en de recreatie als belangrijke economische stimulans. De verschillen komen voort uit het uiteenlopende karakter van de gebieden en door daar zo duidelijk consequenties aan te verbinden bevestigen de jury's de constatering van de provincie dat die verschillen tussen de drie gebieden steeds groter zullen worden.

De opdeling in drie deelgebieden zorgt ook voor een dilemma. De drie jury's geven in een enkel geval adviezen die grote consequenties hebben voor de andere deelgebieden die daar als onverenigbaar met de eigen wensen worden beoordeeld. Een goed voorbeeld is de waarde die Jury Zuid hecht aan de voorbereiding van het vliegveld ten behoeve van de werkgelegenheid. Door jury Oost wordt voorbereiding van het vliegveld echter als bedreiging gezien voor de rust en ruimte in het gebied.

Conclusies

Ten eerste concluderen we dat het onderwerp waarover geadviseerd moest worden niet te complex bleek voor het burgerjury-instrument. In Flevoland waren de jury's in staat om wenselijke en onwenselijke ontwikkelingen te benoemen. Wat hierbij hielp was dat de discussie niet ging over het zeer abstracte begrip omgevingskwaliteit, maar juist over de concrete invulling daarvan.

Onze tweede conclusie is dat de burgerjury nieuwe in-

zichten heeft opgeleverd voor de besluitvormers. De adviezen van de jury's bleken nuttige aanvullingen op de reeds uitgevoerde Omgevingsbalans en waren overwegend goed gefundeerd. De besluitvormers hebben dan ook een dankbaar gebruik gemaakt van de juryadviezen bij hun standpuntbepaling over omgevingskwaliteit. Een belangrijk punt voor de besluitvormers is de realiseerbaarheid van adviezen. Kritiek was er op de financiële haalbaarheid van sommige aanbevelingen en de onverenigbaarheid van een aantal adviezen met andere beleidsdoelen of andere juryaanbevelingen. Een punt van aandacht voor de procesbegeleiders van burgerjury's is dan ook dat zij de bruikbaarheid van de adviezen in de besluitvorming goed voor ogen houden. Daarnaast zouden duidelijke randvoorwaarden bij de vraagstelling (bijvoorbeeld beleids- of financiële kaders) behulpzaam kunnen zijn.

Uiteraard dient de (provinciale) beleidsmaker die overweegt de burgerjurymethode in te zetten deze af te wegen tegen andere beschikbare methoden (zie Rowe & Frewer, 2000). Zeker als een snapshot van meningen voldoende is, kan ook aan goedkopere methoden als een internetpanel of een focusgroep gedacht worden. Maar bij complexe beleidsproblemen – zoals bepaling van de omgevingskwaliteit – en inrichtingsvraagstukken is de burgerjurymethode veelbelovend, luidt onze derde conclusie. Door haar intensiteit en nadruk op waarheidsvinding (feiten en argumenten voor standpunten) biedt de methode burgers de mogelijkheid om zich een dergelijk complexe beleidsvraag eigen te maken.

Over de auteurs

De eerste auteur en haar collega's van het IVM waren als onafhankelijke organisatoren betrokken bij de Flevolandse burgerjury. De medewerker van de provincie Flevoland was projectleider van het Omgevingsplan.



Summary

Citizens' jury defines environmental quality

Leontien Bos-Gorter, Dave Huitema, Marleen van de Kerkhof, Ed van der Knijff
environmental quality, citizens' jury, Flevoland

The province of Flevoland involved a participatory citizens' jury in its definition of local environmental quality. In this method of public participation, 12 to 18 representative jury members are selected from a pool of volunteers. Jury members are provided first with relevant information, then develop their well-informed opinion about alterna-

tives and finally phrase a jury verdict on these alternatives. Aim of this jury was to define environmental quality in three regional landscapes in the province, in terms of economic, environmental and social-cultural aspects. The authors of this paper organized and facilitated the jury. It was concluded that the topic was not too complicated for the citizens' jury instrument. It offered new insights and the recommendations to the authorities were well founded. Provincial authority representatives expressed some reservation at the feasibility of a few recommendations and at the relation of some other recommendations to the relevant policy area, i.e. spatial planning.

Literatuur

- Burnheim, J., 1995.** Power-trading and the environment. *Environmental Politics*, vol. 4, no. 4: 49-65.
- Coote, A. & J. Lenaghan, 1997.** Citizens' juries: theory into practice. Londen. Institute for Public Policy Research.
- Crosby, N., 1995.** Citizens' juries: One solution for difficult environmental questions. In: O. Renn, T. Webler & P. Wiedemann (eds.). *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating new models for environmental discourse.* Dordrecht. Kluwer Academic Publishers: 157-174.
- Crosby, N., J.M. Kelly. & P. Schaefer, 1986.** Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation. *Public Administration Review*. Vol. 46: 170-178.
- Dienel, P.C., 1989.** Contributing to social decision methodology: citizen reports on technological project. In: C. Vlek & G. Cvetkovich (eds.). *Social decision technology for social projects*, Dordrecht. Kluwer Academic Publishers: 133-151.
- Goosen, H., 2006.** Spatial water management, supporting participatory planning and decision making. Amsterdam. Techne Press.
- Huitema, D., 2003.** Organizing a citizens' jury; issues and recommendations for the river dialogue project. Amsterdam. IVM-VU.
- Huitema, D., M. van de Kerhof & M. van Tilburg, 2005.** Burgerjury en de dilemma's van interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde* 6/10: 23-32
- Kerkhof, M. van de & D. Huitema, 2005.** Terug naar de agora? Is zelfbestuur door middel van burgerjury's een levensvatbare optie? Een gedachte-experiment op basis van een burgerjury over het Markermeergebied. In: G. Alberts, D. Beckers, K. Boersma, B. Broekhans, A. Dijkstra, P. Groenewegen, M. Popkema & I. van der Weijden (red.). *Kennissvragen in de polder. Jaarboek KennisSamenleving Deel 1:* 160-182.
- Klijn, E. H. & J. F. M. Koppenjan, 1998.** Tussen representatieve en directe democratie: interactieve besluitvorming en de 'politiek'. *Thema-nummer Bestuurskunde* 7/7: 302-308
- Kuper, R., 1996.** Citizens juries: The Hertfordshire experience. Hatfield. UK. University of Hertfordshire. Business School Working Paper Series.
- Lavrijsen, R., 2005.** Burgerparticipatie en betrokkenheid: een evaluatie van de burgerjury in Flevoland. *Afstudeerscriptie Bestuurs- en Organisa-tiewetenschap. Afstudeerrichting Bestuur & Beleid.* Universiteit Utrecht.
- Pröpper, I. M. A. M. & D. A. Steenbeek, 1998.** Interactieve beleidsvorming: typering, ervaringen en dilemma's. *Themanummer Bestuurskunde* 7/7: 292-301.
- Provincie Flevoland, 2004.** Zo staat Flevoland er voor, discussie omgevingsbalans Flevoland. Lelystad.
- Rowe, G. & L. Frewer, 2000.** Public participation methods. A framework for evaluation. *Science Technology and Human Values*, vol. 25. no. 1: 27-46.
- Stewart, J., E. Kendall & A. Coote (1994).** Citizens' Juries. Londen. Institute for Public Policy research.
- ViWTA - Vlaams instituut voor wetenschappelijk en technologisch aspectenonderzoek, 2003.** Publieksforum. Nieuwe impulsen voor het debat over genetisch gewijzigd voedsel. Eindrapport van het publieks-panel. Brussel. België.
- VROM, LNV, VenW & EZ, 2004.** Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.
- VROM, 2006.** Dossier omgevingskwaliteit. www.minvrom.nl