

BURGERMACHT EN PUBLIEKE BESLUITVORMING

OVER

RUIMTELIJKE PLANNEN EN PROJECTEN

Voorstellen vanaf de frontlijn tussen overheid en burger

Albert Koers en Rob Rietveld¹

12 december 2016

¹ Respectievelijk voorzitter en directeur van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) die wil opkomen voor de belangen van omwonenden bij windparken en plannen daarvoor.

1.	Twee verhalen	1
2.	Wat gaat er fout?	2
	2.1. Impressies vanuit de praktijk	2
	2.2. Lessen	4
3.	Wat wordt er gedaan?	5
	3.1. Participatieladder	5
	3.2. Ontwikkelingen	6
	3.3. Des Pudels Kern	8
	3.4. Lessen	9
4.	Hoe kan het anders?	9
	4.1. Kader	9
	4.2. Per fase	11
5.	Wat zijn de eerste stappen?	15
	5.1. Stip op de horizon	15
	5.2. Eerste stappen	16
6.	Ten slotte	17

Burgermacht en publieke besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten

In de nieuwe Omgevingswet en nog meer in het op die wet gebaseerde Omgevingsbesluit wordt hoog opgegeven over het belang van burgerparticipatie in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Maar die jubelzang wordt vooral bezongen in de (niet-bindende) toelichtingen op de wettelijke bepalingen. Als het om die bepalingen zelf gaat, is het beeld ineens heel anders en blijft er van burgerparticipatie maar weinig over. Het is als met een gezellige, dikke poes: heel wat als hij op de bank ligt te spinnen, maar een scharminkel als hij nat en wel uit de wastobbe komt. Hierna een poging om aan te geven wat er moet gebeuren om burgerparticipatie echt betekenis te geven voor de doelgroep: de burgers van dit land. Het moet gaan om overdracht van zeggenschap - burgermacht!

1. TWEE VERHALEN

Niet alleen vanwege de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten, maar ook vanwege de opkomst van populistische partijen in Europa is er een ware stortvloed van berichten over de boosheid van burgers op maatschappelijke elites, over het disfunctioneren van die elites, over de immer groeiende kloof tussen overheid en burger, over het falen van de representatieve democratie, enzovoorts, enzovoorts. Probleem is wel dat die discussie vooral, en misschien wel uitsluitend, gevoerd wordt door, voor en binnen die maatschappelijke elites. Probleem is ook dat de discussies en de analyses waardevol en diepgravend zijn, dat de zorgen even oprecht als ernstig zijn, maar dat het veelal ontbreekt aan uitvoerbare voorstellen voor actie. De even duidelijke als platvloerse uitdrukking van Jan Schaefer, banketbakker en oud-PvdA politicus - “In gelul kan je niet wonen” - gaat nog steeds op: de elite praat en schrijft wat af onder elkaar, maar ziet niet dat burgers vooral geïnteresseerd zijn in wonen - in actie.

Daarom laten wij hierna het grote verhaal - hoe belangrijk en belangwekkend ook - over de opkomst van het populisme, het piepen en kraken van de democratie en de groeiende afstand tussen elites en jan modaal links liggen en richten we ons op een veel kleiner verhaal: waarom gaat het zo snel en zo vaak fout tussen overheden en burgers bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten², wat gebeurt er eigenlijk als bestuur en burgers daarbij weer eens botsen en wat kan of moet er gedaan worden om op dit gebied de confrontatie tussen overheid en burger om te buigen naar coöperatie? Een veel kleiner verhaal, maar wel een verhaal dat ook van belang is voor het grote verhaal, zeker als dat zich wil transformeren van woorden in daden.

Wat zijn onze credentials om dat kleine verhaal over ruimtelijke plannen en projecten aan de orde te stellen? Onze totaal verschillende loopbanen en levenslijnen kwamen een aantal jaren geleden samen in een gedeelde afkeer van de manier waarop burgers door de betrokken overheden - Rijk, provincies en gemeenten - werden behandeld bij het realiseren van plannen voor windenergie op land. Wij vonden, en vinden, dat burgers daarbij al te vaak buitenspel worden gezet, dat er geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met hun rechten en belangen en dat in al te veel gevallen burgers door al te veel bestuurders met *dédain* worden bejegend en weggezet als “nimbies”.³ En - zo zagen we in tal van soms heftige en geëmotioneerde bijeenkomsten met omwonenden - als mensen over één ding boos

² Daarmee doelen we met name op plannen en projecten met potentiële of actuele impact op de woon- en werkomgeving van burgers. Over andersoortige plannen en projecten matigen we ons geen oordeel aan.

³ Afkorting voor “Not In My BackYard”: burgers die ergens voor zijn als het ver weg is, maar tegen als het in de buurt komt. Inmiddels hebben we variaties ontwikkeld: “Not in My Bush Yard” en “Not In My Bird Yard” voor, respectievelijk, natuur- en vogelorganisaties die precies hetzelfde gedrag vertonen als die Nimby-burger: voor windenergie zijn behalve als het in hun natuur komt of als het hun vogels schade berokkent.

worden, dan is het wel om met *dédain* te worden behandeld. En dus gingen wij een paar jaar geleden aan de slag om de omwonenden van windparken - bestaand of gepland - meer stem en invloed te geven. Soms door te lobbyen in Den Haag, maar vaker door aan de kant van omwonenden te strijden voor een level playing field en een eerlijker verdeling van lusten, lasten en zeggenschap bij de bouw en exploitatie van windparken op land.

Dat deden en doen we nu al meer dan vier jaar. Zie het onderstaande dus als een bericht van de frontlijn tussen overheid en burgers. Met windenergie als casus, maar relevant voor veel meer.

2. WAT GAAT ER FOUT?

Wij pretenderen geenszins dat wij nu wel even zullen aangeven waar het fout gaat tussen overheid en burger bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten en dus beperken we ons tot een paar reflecties op wat wij in de praktijk hebben waargenomen - en soms aan den lijve hebben ervaren - in de casuïstiek waarbij we betrokken waren en nog steeds zijn.

2.1. Impressies vanuit de praktijk

Voor ons meest opvallend was en is dat politici en bestuurders niet weten, of niet willen weten, dat ze op voorhand en meestal zonder specifieke reden worden gewantrouwd door brede lagen van de bevolking. De bekende kloof tussen overheid en burger. Allereerste een bekend en erkend fenomeen en al even allereerste veronachtzaamd als de overheid concreet aan de slag gaat met besluitvorming over een bepaald plan of project dat burgers direct raakt in hun woon- of leefomgeving, in hun portemonnee of op een anderszins gevoelige manier. Dat latente wantrouwen van (te) veel burgers in politici en bestuurders is een cumulatie van jaren en van allerlei persoonlijke ervaringen, maar ook van geruchten en indianenverhalen en van politici die er goede sier mee willen maken. Wat ook de oorzaak is: het is er en het is breed aanwezig in de samenleving. Er geen rekening mee houden is vragen om moeilijkheden. Om een uitspraak van Bill Clinton te parafraseren: "It's the psychology, stupid".⁴

Bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten wordt dat latente wantrouwen van burgers vrijwel onmiddellijk geactiveerd door de manier waarop die plannen en projecten op de bestuurlijke agenda komen: vrijwel nooit vanuit de bevolking, slechts een enkele keer vanuit het bestuur zelf en meestal vanuit partijen met commerciële belangen. Ooit is er een kabinet gevallen over de grondpolitiek.⁵ Hier geen ruimte om daar nader op in te gaan, maar sindsdien is het in eerste instantie aan de grondeigenaar (en de met hem of haar verbonden commerciële partijen) om ruimtelijke plannen en projecten te ontwikkelen en bij de overheid op tafel te leggen. Dus komt er eerst een particuliere "aanvraag" binnen bij Rijk, provincie of (vaker) gemeente en dus gaat het "bevoegd gezag"⁶ eerst aan tafel met die particuliere partij om de aanvraag te bespreken. Allemaal volstrekt logisch en begrijpelijk, maar herhaaldelijk zagen we dat het dan al direct fout gaat: die toch al wantrouwige burger ziet dat zijn of haar gemeente volop in gesprek is met een commerciële projectontwikkelaar, heeft vaak geen idee waar het over gaat en trekt dus - terecht of ten onrechte - de conclusie dat gemeente en projectontwikkelaar vast en zeker onder één hoedje spelen. Het toch al latent aanwezige wantrouwen wordt geactiveerd.

Het gaat vervolgens helemaal mis als die burger achteraf hoort dat er al afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente (of een ander bevoegd gezag) en een projectontwikkelaar - afspraken die dan vaak ook

⁴ En dus juist niet de "economy" zoals veel politici en politieke partijen nog steeds beweren. Het is dieper.

⁵ In 1977, kabinet Den Uyl. Kern van de discussie was de rol van de overheid en publieke belangen in relatie tot de particuliere belangen van grondeigenaren. De laatste wonnen.

⁶ Het bestuursorgaan dat op basis van wettelijke regelingen bevoegd is over een bepaalde aangelegenheid te beslissen. Dat kunnen organen zijn van het Rijk zijn, maar ook van provincies, gemeenten of waterschappen.

nog eens geheim zijn. Wettelijk is een gemeente verplicht de kosten die ze moet maken voor het beoordelen van een plan te verhalen op de grondeigenaar en het aangaan van een “anterieure overeenkomst” met die grondeigenaar en zijn of haar partners is één van de mogelijkheden om dit te regelen.⁷ Niks mis dus met het principe, maar het wordt al meer twijfelachtig als er in een anterieure overeenkomst ook afspraken worden gemaakt over totaal andere onderwerpen. Zoals soms bij windparken gebeurt voor zaken als omvang, locatie, configuratie en geluidsnormen. Daar komt bij dat anterieure overeenkomsten meestal worden aangegaan door B&W met kennisgeving achteraf aan de gemeenteraad. Niet alleen burgers staan buitenspel, maar dat geldt in feite ook voor de democratisch gekozen vertegenwoordigers van die burgers: gemeenteraden (en soms provinciale staten). En wat zegt die wantrouwe burger dan: het is allemaal al bekostigd in de achterkamertjes van het gemeentehuis buiten mij en mijn vertegenwoordigers om. Geef hem of haar eens ongelijk!

Dit alles geldt in het bijzonder voor grootschalige plannen en projecten met grote impact op de leefomgeving van burgers. Als die onder de Rijkscoördinatieregeling vallen,⁸ is het Rijk het bevoegd gezag. Gevolg is dat het informele vooroverleg met commerciële partijen plaats vindt in de Haagse burelen ver weg van het blikveld van de burgers die direct geraakt zullen worden als het plan tot uitvoering zou komen. In deze informele, maar vaak beslissende voorfase op de formele besluitvorming weten burgers meestal van niets en dit juist bij projecten met voor hen soms zeer ingrijpende gevolgen.

Tja, en dan komt eindelijk het moment dat het bevoegd gezag meent dat het tijd is om een informatieavond te organiseren. Al te vaak hebben we gezien hoe knullig daarbij wordt geopereerd: de aankondiging is te laat, de oproep verschijnt slechts in een paar bladen en van het direct benaderen van (organisaties van) omwonenden is vrijwel nooit sprake. Soms zelfs wordt de organisatie volledig overgelaten aan de betrokken commerciële partijen en dat in een situatie die toch al vaak op scherp staat, soms actueel, soms potentieel. Vaak is een informatieavond dan ook het moment waarop het verzet tegen een plan zich voor het eerst in het openbaar manifesteert. En zich daarna organiseert want de tegenstanders treffen elkaar in dezelfde zaal met dank aan de gemeente, provincie, Rijk of projectontwikkelaars voor de gratis koffie. Informatieavonden zijn daarom al te vaak alleen maar contraproductief: ze trekken vooral de tegenstanders aan en de voorstanders, commerciële partijen en het bevoegd gezag zitten in de beklagdenbank. We hebben het keer op keer zien gebeuren.

Er is nog een reden waarom informatieavonden maar al te vaak fungeren als katalysator van verzet en weerstand: het feit dat ze vrijwel altijd gaan over één bepaalde oplossing. Dit terwijl de meeste aanwezigen zich nog afvragen wat eigenlijk het probleem is dat moet worden aangepakt, laat staan dat ze al hebben nagedacht over de vraag of er oplossingen zijn en welke dat dan zouden kunnen zijn. Informatieavonden maken al te vaak alleen maar duidelijk hoe groot de informatiekloof is tussen overheid en burger. Combineer dit met het latente wantrouwen jegens de overheid dat bij veel aanwezigen leeft en dan wordt duidelijk waarom een bestuurder die met één oplossing komt - hoe evenwichtig en goed doordacht ook - gezien wordt als een verkoper die zijn of haar eigen oplossing aan de man of vrouw willen brengen en, als het moet, doordrukken. En dat al helemaal als het gaat om een plan of project waarover door die bestuurder al uitvoerig werd overlegd met de betrokken commerciële partijen. Eigenlijk allemaal te begrijpen met wat psychologie van de koude grond, maar toch: met regelmaat zagen we het fout gaan omdat bestuurders dit soort processen niet zien of niet willen zien.

⁷ Zie afdeling 6.4 van de Wet Ruimtelijke Ordening.

⁸ Daarmee kan de Rijksoverheid de besluitvorming coördineren (lees: overnemen) bij projecten van nationaal belang. Er is ook een Provinciale Coördinatieregeling voor projecten van provincie-breed belang.

Natuurlijk kan het bevoegd gezag meer doen dan een informatieavond organiseren en gelukkig doen veel overheden in de praktijk al veel meer. Er zijn ontwerpateliers, keukentafelgesprekken, café bijeenkomsten, bewonersraden, brainstorm sessies, ervaringsexcursies, enzovoorts, enzovoorts. Allemaal prima, maar er zijn twee problemen: als de burger al in de loopgraven zit, is het heel lastig om hem of haar er weer uit te krijgen en als de burger niet in de loopgraven zit, zit hij of zij veelal liever voor de TV dan tijd te steken in de publieke zaak. Waarmee niet is gezegd dat overheden al dit soort activiteiten niet zouden moeten organiseren om burgers mee te nemen in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Integendeel - zie paragraaf 4 hieronder - maar dan wel zo dat burgers de loopgraven links laten liggen en de TV uitzetten. Wij hebben een paar ideeën hoe dat moet.

En hoe zit het dan met het klassieke paradepaardjes van burgerparticipatie: het maken van bezwaar of het indienen van een zienswijze?⁹ Het maken van bezwaar wil voor burgers nog wel eens resultaat hebben, vooral als er een onafhankelijke “commissie voor de bezwaarschriften” aan te pas komt. Anders ligt dit bij het indienen van zienswijzen. Wijs geworden door ervaringen uit het verleden zijn er nog maar weinigen die geloven dat het indienen van een zienswijze meer is dan een leeg ritueel. In dit (polder)land worden te nemen besluiten nu eenmaal haast altijd voorbereid en afgestemd in ambtelijk en bestuurlijk overleg en als partijen het eens zijn, vastgelegd in bestuursakkoorden. Bevoegde gezagen overleggen dan ook nog eens met commerciële partijen die wat willen en leggen dat vast in anterieure overeenkomsten of andere afspraken. En als dat allemaal is afgesproken en dichtgetimmerd, pas dan komt de burger aan bod en mag hij of zij een zienswijze indienen. Mosterd na de maaltijd! De echte besluiten liggen al onomkeerbaar vast.

Wat die burger dan nog rest is beroep instellen en zich vastklampen aan alle denkbare en ondenkbare juridische strohalmen in een laatste poging om alsnog zijn of haar rechten en belangen veilig te stellen. Maar ook dat levert zelden wat op: het bestuursrecht zit zo in elkaar dat bij de rechter Goliath het vrijwel altijd wint van David.

2.2. Lessen

Voor veel lezers zal dit alles weinig nieuws bevatten en sommigen zullen zich wellicht zelfs afvragen waarom we het allemaal oprakelen. Reden: er zijn voor wat betreft de relatie tussen bestuur en burgers een paar even simpele als cruciale lessen te trekken uit het bovenstaande en die lessen zijn input voor onze voorstellen hoe het beter kan en moet. Een vijftal do's en dont's voor bestuurders.

- **Les 1.** Erken dat er in brede lagen van de bevolking wantrouwen leeft jegens de overheid en de dienaren van die overheid: politici, bestuurders en ambtenaren. Dat te erkennen is voorwaarde om dingen na te laten die wantrouwen voeden en dingen te doen die wantrouwen wegnemen.
- **Les 2.** Vermijd in conclaaf te gaan met de commerciële partijen die een aanvraag hebben ingediend zonder daarover vanaf het eerste begin burgers te informeren en hen daarbij te betrekken zo snel dat kan.
- **Les 3.** Organiseer eerst eens informatieavonden over het maatschappelijke probleem dat moet worden aangepakt en over alle denkbare oplossingen alvorens bij de betrokken burgers aan te komen met één enkel concreet voorstel.
- **Les 4.** Heeft een bepaald plan of project geen breder maatschappelijke doel, maar dient het enkel de commerciële belangen van de aanvrager: prima, maar laat in woord en daad merken dat alle belangen eerlijk en fair zullen worden afgewogen.

⁹ Bezwaar maken is onderdeel van de “reguliere” procedure: aanvraag > besluit > bezwaar > beroep. Zienswijzen zijn aan de orde in de “uniforme voorbereidingsprocedure” (ook wel aangeduid als de “uitgebreide procedure”): aanvraag > ontwerp besluit > zienswijze > definitief besluit > beroep. Zie de Algemene Wet Bestuursrecht.

- **Les 5.** Het bovenstaande laat zich samenvatten in één basale en fundamentele regel: vertegenwoordigers van het bevoegd gezag moeten alles vermijden dat de indruk geeft dat ze belangen behartigen in plaats van die belangen eerlijk en fair tegen elkaar af te wegen.

3. WAT WORDT ER GEDAAN?

Bij die paar lessen - alle vijf bepaald geen “rocket science” - kan het wat ons betreft niet blijven. En dan begint dit kleine verhaal over burgerparticipatie bij ruimtelijke plannen en projecten uit te waaiëren naar het grote verhaal over de groeiende kloof tussen overheid en burgers en over het piepen en kraken van onze democratie. We proberen zoveel mogelijk bij het kleine(re) verhaal te blijven.

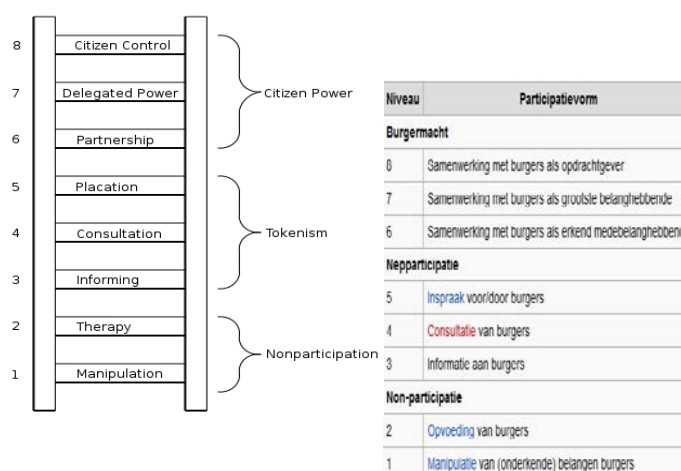
3.1. Participatieladder

Er doet zich een fundamenteel probleem voor met de term “burgerparticipatie”: dat het een containerbegrip is dat zo ongeveer net zoveel betekenissen heeft als er auteurs zijn die het in de pen nemen. Verre van ons om nu te pleiten voor één uniforme definitie - dat lukt toch niet en het zou bovendien aanmatigend zijn - maar we ontkomen er niet aan om kleur te bekennen over de vraag wanneer voor ons burgerparticipatie van waarde is en wanneer dit niet het geval is.

Wat ons betreft is de “participatieladder” van Arnstein uit 1969 (jazeke: bijna 50 jaar oud!)¹⁰ nog steeds een goed instrument bij het zoeken naar een antwoord op bovenstaande vraag. Er zijn tal van afbeeldingen van die ladder, maar we beperken ons tot één Engelse en één Nederlandse versie.

Van onder naar boven:

- Bij 1 en 2 gaat het om op z'n best om PR: burgers moeten in het gelid worden gezet (even wat “draagvlak” regelen) en “genezen” worden van hun onwetendheid. Dus non-participatie.
- Bij nep-participatie - 3 t/m 5 - lijkt het alsof burgers iets in te brengen hebben, maar in feite gaat het om lege rituelen - “window dressing”. Politici en bestuurders houden alle macht en zeggenschap aan zichzelf.
- Pas vanaf trede 6 krijgen burgers echt positie en invloed. Zij worden erkend als belanghebbende en hebben dus een recht om mee te doen in de besluitvorming, waarbij dat “recht” kan variëren van aanspraak op een stoel aan tafel tot een eigen bevoegdheid om besluiten te nemen.



Het moge duidelijk zijn dat wat ons betreft er pas sprake is van burgerparticipatie vanaf trede 6. In de tredes 1 t/m 5 is de burger in feite niet meer dan een object dat “bewerkt” moet worden om zijn of haar verzet op te geven (tredes 1 en 2) of dat gepacificeerd moet worden door de indruk te wekken dat hij of zij mag meepraten (tredes 3, 4 en 5). Pas op trede 6 staat de acterende burger op die echt invloed heeft en die meer is dan een object dat bewerkt of gepacificeerd moet worden. Als gezegd, dit model is al bijna 50 jaar oud, maar wie herkent het niet in de huidige discussies over burgerparticipatie? Het is nog steeds even actueel als toen - helaas.

¹⁰ Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

3.2. Ontwikkelingen

Burgerparticipatie kent dus wat ons betreft drie smaken: (1) burgers worden gezien en behandeld als erkende belanghebbende (“partnership”); (2) burgers worden gezien en behandeld als de meest belangrijke partij (“delegated power”); en (3) burgers treden op als opdrachtgever en hebben dus een eigen beslisruimte (“citizen control”). Hoe staat het vanuit deze optiek met een aantal actuele ontwikkelingen in Nederland?

Omgevingswet

Om maar met de grootste en belangrijkste ontwikkeling te beginnen: de nieuwe Omgevingswet en het daarop gebaseerde Omgevingsbesluit. Als eerder vermeld,¹¹ de toelichtingen op wet en besluit geven hoog op over het belang van burgerparticipatie. Dat vertaalt zich evenwel slechts in zeer beperkte mate in de wettelijke bepalingen. Sterker: eigenlijk blijft het overwegend bij het oude: de reguliere procedure om besluiten te nemen (aanvraag > besluit > bezwaar > beroep) blijft de standaard en de uitgebreide procedure (aanvraag > ontwerpbesluit > zienswijzen > definitief besluit > beroep) de uitzondering. Bezwaar en zienswijzen blijven dus het voornaamste vehikel voor burgerparticipatie en - zie boven¹² - dat heeft weinig tot geen waarde vanuit de optiek op burgerparticipatie als zojuist omschreven.

Dit neemt niet weg dat de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit ook een belangwekkende innovatie bevatten: “vroegtijdige publieksparticipatie”, bijvoorbeeld bij het nemen van een “projectbesluit” over grootschalige infrastructurele projecten met ingrijpende ruimtelijke gevolgen.¹³ Is er een voornemen om zo’n projectbesluit te nemen, dan moet het bevoegd gezag een “verkenning” uitvoeren om de nodige kennis te vergaren en om mogelijke oplossingen aan te dragen.¹⁴ Daarbij moeten niet alleen bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken, maar ook burgers.¹⁵ Die bepaling wordt nader uitgewerkt in artikel 4.2 van het Omgevingsbesluit, maar daarin staat niet veel meer dan dat het bevoegd gezag een kennisgeving moet doen van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken bij de verkenning. Het Omgevingsbesluit bevat soortgelijke bepalingen voor het vaststellen van een omgevingsvisie, een omgevingsplan of een programma.¹⁶

Het gaat hier dus enkel om procedurele voorschriften - dat burgers betrokken moeten worden - zonder inhoudelijke kwaliteitseisen. Dit is, zo blijkt uit de toelichting, een bewuste keuze: het betrekken van al die partijen is een kwestie van maatwerk en van cultuur(verandering) en daar passen algemene en van boven opgelegde voorschriften niet bij, zo is de redenering in de toelichting. Gevolg is wel dat bovenstaande bepalingen vanuit onze optiek op burgerparticipatie - pas vanaf trede 6 - op een aantal essentiële punten tekort schieten - dus wat ons betreft niet innovatief genoeg zijn.

- Ze richten zich niet specifiek op burgers, maar zijn, ondanks grote onderlinge verschillen, identiek voor alle partijen bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten.
- Dit klemt des te meer omdat te midden van andere, vaak commerciële partijen de positie van burgers structureel zwakker is als het gaat om kennis, geld, tijd en relaties.

¹¹ Zie aanhef

¹² Zie paragraaf 2.1.

¹³ Voor degenen die de term “projectbesluit” nog associëren met een besluit een plan toe te staan dat (nog) niet past in het bestemmingsplan: de nieuwe Omgevingswet geeft er een totaal ander betekenis aan. In die wet is het “projectbesluit” de opvolger van het inpassingsplan van de Wet Ruimtelijke Ordening, het tracébesluit van de Tracéwet en het projectplan van de Waterwet.

¹⁴ Artikelen 5.47 en 5.48 Omgevingswet.

¹⁵ Lid 4 zegt: “Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.”

¹⁶ Respectievelijk: artikel 8.4, artikel 8.1 en artikel 8.5.

- Het gaat enkel om voorschriften inzake bevoegdheden en procedures en ze bevatten voor burgers geen enkele waarborg inzake hun rol en positie waarop ze zich in rechte kunnen beroepen.
- Gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer kunnen zich evenmin op de wet beroepen als ze B&W, GS of de minister willen aanspreken op de kwaliteit van burgerparticipatie.

Burgers worden dus enkel genoemd als één van de partijen die door het bevoegd gezag op een niet nader omschreven manier geraadpleegd moeten worden bij het verzamelen van ideeën ter voorbereiding van een projectbesluit of andere ruimtelijke besluiten. Op de participatieladder komt dat niet hoger dan trede 5 en dan ook nog voor een fase die veelal vooraf gaat aan de eigenlijke besluitvorming. Ondanks alle loftrampetten in de toelichtingen op de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit over het belang van burgerparticipatie komen wat ons betreft de daden zelfs niet in de buurt van trede 6. Het blijft dus bij “tokenism” en nepparticipatie. Een gemiste kans.

In de toelichting op het Omgevingsbesluit¹⁷ wordt erkend dat niet alle partijen in staat zijn volwaardig deel te nemen aan participatie en dat er daarom een “handreiking” zal worden opgesteld. Op de lijst van organisaties die de handreiking gaan opstellen, komt geen enkele organisatie voor die de belangen van (groepen van) burgers vertegenwoordigt. Typerend!

Andere ontwikkelingen

Burgerparticipatie is tegenwoordig een buzzword en dus is het onmogelijk meer te doen dan het noemen van een enkel voorbeeld. Die voorbeelden ontleen we aan onze eigen ervaringen: de frontlijn tussen overheid en burgers op het gebied van windenergie.

- De gemeente Emmen organiseerde een intensief proces van burgerparticipatie over de vraag waar er windturbines moesten komen om te voldoen aan de opgave die de provincie had opgelegd aan de gemeente. In dat proces - Platform Windkracht 3¹⁸ - namen burgers een erkende positie in als belanghebbende. Dus werd in dat proces even trede 6 van de participatieladder bereikt.
- De provincie Friesland gaf ruimte aan een initiatief van maatschappelijke partijen om te komen tot een integraal plan om te voldoen aan de opgave van het Rijk voor windenergie. Met dat proces - Fryslân Foar De Wyn¹⁹ - leek zelfs trede 7 binnen bereik, maar toen puntje bij paaltje kwam trokken de Friese bestuurders de besluitvorming weer geheel naar zich toe.
- Windpark Krammer in Zeeland is ook een bijzonder geval omdat dit park gerealiseerd werd door twee burgercoöperaties - Zeewind en Deltawind - met ruim 4.000 leden. Daarmee lijkt dit windpark een vorm van burgerparticipatie te zijn die hoog scoort op de participatieladder, ware het niet dat in de praktijk de coöperaties acteerden als commerciële partijen.

Ook buiten het werkveld van windenergie gebeurt er van alles en nog wat. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderhoudt een databank met praktijkvoorbeelden, waaronder een groot aantal voorbeelden op het gebied van burgerparticipatie; ongeveer 30 daarvan hebben betrekking op het gebruik van de ruimte.²⁰ Heel wat gemeenten zijn dus bezig met zoeken naar nieuwe vormen van burgerparticipatie in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Datzelfde geldt voor de provincies en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Ook adviserende instanties als de WRR²¹ en het PBL²² houden zich er mee bezig, terwijl de belangstelling van de wetenschap voor het onderwerp

¹⁷ Nota van Toelichting, p. 58.

¹⁸ Zie: www.windkracht3.nl.

¹⁹ Zie: www.fryslanfoardewyn.nl.

²⁰ Zie: <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/>.

²¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zie o.a. het WRR rapport “Vertrouwen in burgers” van mei 2012.

²² Planbureau voor de Leefomgeving. Zie o.a. het PBL rapport “Niet buiten de burger rekenen” van februari 2016.

snel groter wordt.²³ En ten slotte: burgerparticipatie staat ook op de agenda van tal van al dan niet commerciële belangenorganisaties die het zien als een manier om burgers aan zich te binden, dan wel om de weerstand van burgers tegen hun plannen en projecten weg te nemen.²⁴

Betekent al die aandacht dat burgerparticipatie in rap tempo de ladder van Arnstein beklimt en dat we de fase van non- en nepparticipatie in snel tempo achter ons laten? Afgaand op wat wij zien en ervaren moet ons antwoord op die vraag ontkennend zijn - helaas.

3.3. Des Pudels Kern

De participatieladder laat één ding niet expliciet zien: dat de stap van trede 5 naar trede 6 een principiële en dus een heel lastige is. Reden: vanaf trede 6 gaat zeggenschap schuiven ten koste van politici en bestuurders en ten gunste van burgers en vooral ten gunste van (georganiseerde groepen) burgers. Zeggenschap afstaan is sowieso lastig voor de meeste mensen, maar dit lijkt in het bijzonder te gelden voor politici en bestuurders. Wij spreken uit eigen ervaring: onze strijd om burgers/omwonenden een stem te geven in de besluitvorming over windenergie op land had en heeft nu juist betrekking op de stap van trede 5 naar trede 6 op de participatieladder. Op trede 5 heeft een burger nog steeds niet een eigenstandige positie in de besluitvorming - op trede 6 is dat wel het geval omdat hij of zij erkend wordt als belanghebbende. Om die erkenning los te wrikken bij politici, bestuurders en ambtenaren is in onze ervaring een uitermate lastig en tijdrovend karwei want ineens is burgerparticipatie voor hen niet meer vrijblijvend, maar een aantasting van zeggenschap.

En paar voorbeelden uit de praktijk,

- Tijdens het opstellen van het Energieakkoord vroegen organisaties van omwonenden van windparken²⁵ deel te mogen nemen aan de onderhandelingen. Dat verzoek werd afgewezen.
- Het Energieakkoord eist dat er een gedragscode komt voor windparken op land en noemt de organisaties die de code zullen opstellen. Daaronder geen enkele organisatie van omwonenden.²⁶
- Die gedragscode - bedoeld om het draagvlak voor windparken op land te vergroten! - werd dan ook opgesteld enkel en alleen door de windsector en natuur- en milieuorganisaties.
- Er is een Kernteam wind op land dat de ambities van het Rijk bewaakt. Naast overheden hebben daarin tal van commerciële partijen zitting, maar geen enkele organisatie van omwonenden.
- Recentelijk werd er een “Lerend Platform Energie en Omgeving” opgericht waarin het ministerie van EZ en de energiesector van elkaar gaan leren. Weer geen enkele organisatie van burgers.

Dit soort casuïstiek maakt een patroon zichtbaar. De noodzaak om burgers meer intensief te betrekken bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten wordt breed beleden en die belijdenis zal meestal oprecht zijn, maar als het er op aan komt om zeggenschap af te staan aan (organisaties van) burgers door voor hen een gelijkwaardige plaats in te ruimen aan de onderhandelingstafel, dan blijft het te vaak bij woorden. En blijkt het uitermate lastig en vaak zelfs onmogelijk te zijn om politici en bestuurders zover te krijgen dat ze die woorden omzetten in daden.

De stap van trede 5 naar trede 6 op de participatieladder is dus een moeizaam gebeuren dat op stevige weerstand stuit van de gevestigde belangen, politiek, bestuurlijk, ambtelijk en commercieel. En dus blijft burgerparticipatie steken op de tredes 3, 4, 5 - door de bedenker van de ladder, Sherry Arnstein,

²³ Zie o.a.: Herman E. Bröring, *Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën*, juni 2015

²⁴ Zie bijvoorbeeld de Gedragscode draagvlak en participatie windenergie op land van de Nederlandse Wind Energie Associatie en de natuur- en milieuorganisaties.

²⁵ Waaronder de NLVOW.

²⁶ Natuur- en milieuorganisaties worden wel genoemd, maar die hebben een eigen (pro-windenergie) standpunt en ze hebben eigen belangen die soms haaks staan op die van omwonenden.

aangeduid als “tokenism”: nepparticipatie. En blijven burgers te manipuleren objecten en worden ze geen acterend subject met een eigen erkende rol en positie. De meeste mensen zullen het niet in dit soort academische termen verwoorden, maar dat ze niet serieus worden genomen: dat voelen ze wel degelijk. Vandaar dat latente wantrouwen dat de relatie tussen overheid en burger verziekt en zal blijven verzieken totdat burgers ervaren dat ze serieus worden genomen.

Met dit betoog willen we niet beweren dat burgers in drommen staan te trappelen om tijd en energie te steken in burgerparticipatie. De bank voor de TV lokt, vooral als er al op tal van andere manieren is geparticipeerd.²⁷ Echter, wat ons betreft gaat het hier om een kip-en-ei-situatie: waarom zou een burger van de bank komen als er geen sprake is van enigerlei vorm van medezeggenschap? En dus moet de kip - politici en bestuurders - eerst maar eens het ei van medezeggenschap produceren alvorens te beweren dat er voor dat ei toch geen belangstelling zal zijn.

3.4. Lessen

Zijn er lessen te leren uit het bovenstaande die van nut kunnen zijn bij het ontwerpen en realiseren van een andere aanpak? Een paar, maar minder concreet dan de lessen uit paragraaf 2.

Les 6. Echte burgerparticipatie noopt politici, bestuurders en ambtenaren zeggenschap af te staan en zich te transformeren van degenen die de besluiten nemen tot degenen die het nemen van besluiten door betrokken partijen - waaronder burgers - regisseren.

Les 7. Die transformatie is niet uniek, maar doet zich allerwegen voor in hoog ontwikkelde samenlevingen waar het maken van producten plaats maakt voor het leveren van diensten en dat weer voor kennis over het leveren van diensten

Les 8. Zolang burgers als te manipuleren objecten worden behandeld - of denken dat ze zo worden behandeld - zal het wantrouwen van burgers jegens politici, bestuurders en ambtenaren alleen maar breder en intensiever worden.

Les 9. Te veel politici, bestuurders en ambtenaren gaan uit van besluitvorming op basis van hiërarchie die paste in de command & control cultuur van het industriële tijdperk, maar haaks staat op een informatiesamenleving gebaseerd op horizontale netwerken van gelijkwaardige partners.

Les 10. Het is even eenzijdig als onjuist om burgerparticipatie enkel te zien als instrument om burgers te betrekken bij besluitvorming en om acceptatie van besluiten te bevorderen - burgerparticipatie is evenzeer een manier om de inhoudelijke kwaliteit van besluiten te verhogen.

4. HOE KAN HET ANDERS?

Zoals hierboven al werd gezegd, is burgerparticipatie deel van twee verhalen: het grote verhaal over het functioneren van ons democratisch bestel en het kleine verhaal over de vraag hoe we burgers moeten betrekken bij besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Als wij hierna met ideeën en voorstellen komen voor een nieuwe en betere aanpak van burgerparticipatie, dan is dat uitsluitend in het kader van dat kleine(re) verhaal. Al zal blijken dat veel van wat we hierna voorstellen ook relevant is voor het grotere verhaal.

4.1. Kader

Ideeën en voorstellen hebben altijd een bepaald kader. Als gezegd, voor ons gaat het daarbij vooral om de ervaringen die wij opdeden en doen met burgerparticipatie bij (plannen voor) windparken. Daarnaast is ook de Omgevingswet weer van belang en is er één factor die nog niet eerder werd genoemd: het Verdrag van Aarhus van 1998.

²⁷ Zie ook het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving van voetnoot 22.

Omgevingswet

Hoewel veel van wat we hierna voorstellen ook van belang is voor andere ruimtelijke besluiten, richten we ons primair op één concreet besluit: het “projectbesluit” als omschreven in artikel 5.44 van de nieuwe Omgevingswet. In de nieuwe Omgevingswet is het “projectbesluit” de opvolger van het inpassingsplan van de Wet Ruimtelijke Ordening, het tracébesluit van de Tracéwet en het projectplan van de Waterwet.²⁸ Een projectbesluit heeft dus betrekking op grootschalige infrastructurele projecten: snelwegen, waterbouwkundige werken, grote windparken op land, etc.

Eén reden om te focussen op het projectbesluit is dus het belang er van. De andere reden is dat - zie boven²⁹ - de nieuwe Omgevingswet juist ook voor het projectbesluit een innovatie bevat. Als het bevoegd gezag besluit over te gaan tot een “verkenning” van mogelijke oplossingen, dan is dat gezag verplicht aan te geven hoe het burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zal gaan betrekken bij die verkenning. Hierboven³⁰ was onze kritiek op die bepaling dat er aan die puur procedurele verplichting geen inhoudelijke waarborgen zijn verbonden waarop burgers zich in rechte kunnen beroepen. Anders gezegd: het is een innovatie, maar ook hier blijft burgerparticipatie steken op trede 5 van de participatieladder (inspraak), terwijl voor ons burgerparticipatie pas begint op trede 6 (erkend als belanghebbende).

En dus is de vraag hoe in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde wetgeving de stap gezet kan worden van trede 5 naar trede 6. Zie hierna.

Aarhus en Richtlijnen

Hierboven hebben we betoogd dat de stap van trede 5 naar trede 6 voor politici, bestuurders en ambtenaren een lastige blijkt te zijn omdat het gaat om het afstaan van zeggenschap. Erkend worden als belanghebbende impliceert immers dat burgers beschikken over een in rechte afdwingbare rol en positie en dat is wat anders dan inspraak als een puur formele procedure en leeg ritueel. Wat houdt dat in: “een in rechte afdwingbare rol en positie”? Het “merkwaardige” is wij niet zelf op zoek behoeven te gaan naar het antwoord op die vraag. Dat antwoord werd al jaren geleden vastgelegd in internationale regelingen waarbij Nederland partij is: in het Verdrag van Aarhus van 1998³¹ en in een tweetal Europese Richtlijnen.³² Wat ons betreft is Nederland dus nalatig met het naleven van de verplichtingen uit het Verdrag en de Richtlijnen.³³ Als Nederland zijn internationale verplichtingen was nagekomen was die “in rechte afdwingbare rol en positie” er al lang geweest. En was de stap van trede 5 naar trede 6 al jaren geleden gezet!

Er zijn een paar verschillen van gering belang tussen Verdrag en Richtlijnen, maar in hoofdzaak stellen beide dezelfde eisen aan burgerparticipatie. Het Verdrag van Aarhus volgend gaat het daarbij om de volgende punten.³⁴

1. Er moet sprake zijn van redelijke termijnen voor de verschillende fases, er moet genoeg tijd zijn om burgers te informeren en hen in staat te stellen zich voor te bereiden en deel te nemen.³⁵

²⁸ Zie ook voetnoot 13.

²⁹ Zie paragraaf 3.2.

³⁰ Zie paragraaf 3.2.

³¹ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2001, nr. 73.

³² Richtlijn 2001/42/EG en Richtlijn 2011/92/EU over, respectievelijk, plannen/programma's en projecten.

³³ Om die reden heeft de NLVOW in november 2016 een klacht tegen Nederland ingediend bij het Compliance Committee van het Verdrag van Aarhus in Genève. Die klacht is in behandeling genomen en Nederland heeft inmiddels een verweerschrift ingediend. Omdat het Aarhus Verdrag is omgezet in EU recht door twee Richtlijnen heeft de NLVOW later ook een klacht tegen Nederland ingediend bij de Europese Commissie. Die onderzoekt nu of de klacht gegrond is.

³⁴ Vanwege leesbaarheid wordt in de tekst hierna steeds enkel verwezen naar het Verdrag van Aarhus. Die verwijzing omvat evenwel ook de twee Europese Richtlijnen want die implementeren, als gezegd, het Aarhus Verdrag in het EU recht.

³⁵ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 3.

2. Burgerparticipatie moet vroegtijdig plaats vinden op een moment waarop alle opties nog open zijn en waarop burgerparticipatie doeltreffend kan plaats vinden.³⁶
3. Aanvragers van een besluit moeten worden aangemoedigd om burgers te informeren en om met die burgers in gesprek te gaan.³⁷
4. Bevoegde overheidsinstanties moeten - specifieke uitzonderingen daargelaten - burgers zo snel mogelijk toegang geven tot alle relevante informatie.³⁸
5. Burgers moeten in de gelegenheid worden gesteld om, schriftelijk of mondeling, alle informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die zij relevant achten.³⁹
6. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat er in het uiteindelijke besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van burgerparticipatie.⁴⁰
7. Burgers moeten terstond op de hoogte worden gebracht als er een besluit is genomen en de tekst van dat besluit en de redenen en overwegingen daarbij moeten toegankelijk zijn voor burgers.⁴¹

Wat ons betreft zijn dit dus de *Zeven Eisen* waaraan burgerparticipatie moet voldoen.

Wellicht ten overvloede: in dit kader gaat het ons niet om de vraag of Nederland zich houdt aan het Aarhus Verdrag (en dus aan de Europese Richtlijnen). Die discussie voeren we elders in Genève bij het Aarhus Compliance Committee (en in Brussel bij de Europese Commissie). Waar het hier om gaat is dat we uit het Aarhus Verdrag (en de EU Richtlijnen) de inhoudelijke eisen afleiden waaraan burgerparticipatie moet voldoen. Die eisen zijn dus geen uitvinding van ons, maar ze corresponderen één op één met de eisen waaraan Nederland moet voldoen ingevolge internationale verplichtingen.

4.2. Per fase

Mede op basis van onze ervaringen met het betrekken van burgers bij het nemen van besluiten over windparken knippen we het besluitvormingsproces inzake een projectbesluit op in vijf fases.

Fase 1: Acceptatie van het probleem

We melden het al in paragraaf 2: beginnen met burgerparticipatie door het presenteren van één, min of meer uitgewerkt plan is vragen om moeilijkheden, vooral als dat plan ook nog eens uit de koker van een commerciële partij komt. Dit geldt a fortiori als het om een projectbesluit gaat want dat heeft per definitie grote impact op de woon- en werkomgeving van mensen. Daarom moet het bevoegd gezag beginnen met tijd en energie te steken in het informeren van burgers over het probleem dat moet worden opgelost zonder dat die discussie zich al direct richt op mogelijke oplossingen. Dat informeren mag zich niet beperken tot het op een website zetten van een nota of tot een paar berichten in de krant, maar het moet bestaan uit direct contact met de mensen die geraakt zullen worden door welke oplossing van het probleem dan ook.

Dit alles lijkt vanzelfsprekend, maar wij zagen en zien keer op keer dat deze fase werd en wordt overgeslagen, dan wel aangepakt op een manier die volstrekt onder de maat is. Het windenergie-opland-dossier is daar - helaas - een al te duidelijk voorbeeld van.⁴² Ooit dienden we een WOB verzoek in naar documenten van het Rijk over nut en noodzaak van windenergie. In de zo ontvangen (indrukwekkende) stapel nota's, verslagen en andere beleidstukken kwamen wij nergens een open en diepgravende afweging tegen over dat onderwerp, laat staan dat er over nut en noodzaak van

³⁶ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 4.

³⁷ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 5.

³⁸ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 6.

³⁹ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 7.

⁴⁰ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 8.

⁴¹ Verdrag van Aarhus, artikel 6, lid 9.

⁴² Niet voor niets duidde de Commissaris van de Koning in Drenthe de besluitvorming over windenergie aan als "mislukt".

windenergie werd gecommuniceerd met burgers. Van burgers werd en wordt dus verwacht dat ze de voor hen nadelige gevolgen van windparken accepteren zonder dat de overheid zelfs maar een poging heeft gedaan hen te overtuigen van nut en noodzaak.

Politici, bestuurders en ambtenaren hebben altijd een informatievoorsprong op burgers, soms een hele grote. Het is daarom begrijpelijk dat zij het investeren van tijd en energie in het aan burgers uitleggen van het aan te pakken probleem al snel ervaren alsodeloos tijdverlies. Toch: de tijd die besteed wordt aan het bevorderen van acceptatie van het probleem - dat er een probleem is en dat we er wat aan moeten doen - verdient zich terug verderop in het proces omdat burgers die begrijpen wat er aan de hand is zich eerder coöperatief zullen opstellen dan burgers die van niets weten. Fase 1 is dus essentieel om te voorkomen dat het latente wantrouwen van burgers jegens de overheid en zijn dienaren escaleert tot actief verzet en weerstand.

Wij doen hier geen suggesties hoe en met welke instrumenten deze fase concreet moet worden georganiseerd. Dat is - zoals de toelichting op de Omgevingswet zegt - maatwerk en afhankelijk van lokale omstandigheden. Slechts één caveat: erkennen dat er een probleem is en dat het oplossen daarvan gevolgen heeft voor de eigen leefomgeving is voor burgers niet alleen een zaak van verstand, maar ook van emotie. Kleinschalige keukentafelgesprekken lenen er zich beter voor om ook emotie een plek te geven dan grote bijeenkomsten met tientallen aanwezigen.

Ten slotte: om te voldoen aan de hierboven genoemde *Zeven Eisen* zal deze fase tijdig moeten worden opgestart en in elk geval zodanig vroegtijdig dat er geen onaanvaardbare tijdsdruk komt te staan op de volgende fases (*Eis 1*).

Fase 2: Verkenning van mogelijke oplossing(en)

Soms kan fase 1 naadloos overgaan in fase 2 - we zagen het zonder problemen gebeuren in één en dezelfde bijeenkomst. Meestal zal het evenwel beter zijn een duidelijke scheidslijn te trekken, al was het alleen maar om te voorkomen dat bij burgers de indruk ontstaat dat fase 1 slechts een pro forma aangelegenheid is en dat de oplossingen al lang bekend zijn, soms zelfs al zijn gekozen.

De nieuwe Omgevingswet bevat, als vermeld, juist voor deze fase een innovatie: het “wat” en “hoe” laat de wet in het midden, maar de wet eist dat er een vorm van burgerparticipatie is als het bevoegd gezag besloten heeft een projectbesluit te zullen gaan vaststellen.⁴³ Net als andere maatschappelijke partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) mogen ook burgers kennis en inzichten aandragen en suggesties doen over mogelijke oplossingen. Daarbij geldt wel dat het bevoegd gezag vooraf de uitgangspunten moet expliciteren die het gaat hanteren bij het beoordelen van voorgestelde oplossingen.

De wet laat het dus geheel en al aan het bevoegd gezag over te bepalen hoe deze vorm van burgerparticipatie er in de praktijk uit zal zien. En dus is de vraag hoe het bevoegd gezag daarbij kan voldoen aan de *Zeven Eisen* die wij hierboven formuleerden. Er zijn twee potentieel gevoelige punten om rekening mee te houden.

- Het is begrijpelijk dat de Omgevingswet eist dat het bevoegd gezag vooraf aangeeft welke uitgangspunten het zal hanteren bij het beoordelen van voorgestelde oplossingen, maar als die uitgangspunten helemaal zijn dichtgetimmerd levert dat strijdigheid op met *Eis 2* die zegt dat burgerparticipatie plaats moet vinden op een moment dat alle opties nog open zijn.

⁴³ Artikel 5.47 Omgevingswet.

- Een soortgelijk probleem kan zich voordien als het bevoegd gezag ter voorbereiding op het projectbesluit een “voorkeursbeslissing” neemt.⁴⁴ Ook die voorkeursbeslissing kan zo gedetailleerd en directief zijn dat er daarna geen sprake meer is van burgerparticipatie op een moment dat alle opties nog open zijn.

Het bevoegd gezag moet burgerparticipatie dus zo inrichten dat op dat moment alle opties nog open liggen. Daarbij spreekt het voor zich dat het gezag wel mag, en soms ook moet, aangeven aan welke randvoorwaarden mogelijke oplossingen moeten voldoen, bijvoorbeeld in financieel opzicht of qua tijdslijn. Voor ons essentieel is evenwel dat ook die randvoorwaarden ter discussie kunnen worden gesteld in het kader van de burgerparticipatie. Zou dat niet mogen of kunnen, dan kan het bevoegd gezag de discussie in fase 2 zodanig aan banden leggen dat niet meer voldaan wordt aan *Eis 2*.

Er is meer nodig om in deze fase te voldoen aan hierboven genoemde *Zeven Eisen*.

- Burgers moeten genoeg tijd hebben zich te informeren, voor te bereiden en mee te doen (*Eis 1*).
- Ook een aanvrager moet burgers informeren en met hen in gesprek gaan (*Eis 3*).
- Overheidsinstanties moeten meewerken aan het ter beschikking stellen van informatie (*Eis 4*).
- Burgers mogen niet beperkt worden in wat ze in deze fase naar voren willen brengen (*Eis 5*).

Het bovenstaande ziet in het bijzonder op besluitvorming in het kader van een projectbesluit. Dit neemt niet weg dat de discussie zonder veel moeite transposeerbaar is naar andersoortige besluiten over ruimtelijke plannen en projecten.

Fase 3: Principekeuze tussen mogelijke oplossing(en)

Doel van deze fase is een voorlopige keuze te maken tussen alle in fase 2 aangedragen oplossingen. Hoewel wij burgerparticipatie hoog hebben, erkennen ook wij dat we in een representatieve democratie leven en dat het dus in principe de democratisch gekozen bestuursorganen zijn die uiteindelijk de besluiten moeten nemen. Dat is dus hierna uitgangspunt.

Dit betekent niet dat het bevoegd gezag vrij spel heeft: burgerparticipatie heeft alleen maar waarde en betekenis als de besluiten van fase 3 worden genomen met inachtneming van de uitkomsten van fase 1 en 2. Zie *Eis 6*, inhoudende dat er “naar behoren” rekening wordt gehouden met de resultaten van burgerparticipatie. Die *Eis* heeft niet alleen betrekking op de interne beraadslagingen van de bestuursorganen van het bevoegd gezag, maar heeft ook externe implicaties: dat het bevoegd gezag de keuze voor een bepaalde oplossing of oplossingen voldoende moet motiveren. En daarbij ook aangeeft waarom niet gekozen oplossingen af zijn gevallen.

Dit alles neemt niet weg dat het bevoegd gezag in deze fase ook kan besluiten door te stoten naar trede 8 van de participatieladder door bepaalde (onderdelen van) besluiten over de laten aan allianties van maatschappelijke stakeholders.⁴⁵ Bij projectbesluiten zal zich dit niet snel voordoen vanwege de importantie van die besluiten, maar voor andere ruimtelijke besluiten is het denkbaar dat het bevoegd gezag de kaders vaststelt en het dan aan maatschappelijke partijen overlaat de knoop door te hakken - waarop het bevoegd gezag nog wel het formele besluit moet nemen.

Fase 4: Overleg oplossingsvoorstellen derden

Het kan zijn dat al in fase 2 of 3 duidelijk is welke bedrijven of organisaties één of meerdere oplossingen kunnen gaan realiseren, bijvoorbeeld omdat die bedrijven of organisaties zelf een

⁴⁴ Waarin het bevoegd gezag al vast aangeeft aan welke oplossing het zelf denkt.

⁴⁵ Zoals even leek te gaan gebeuren bij Fryslân Foar De Wyn; zie voetnoot 19.

bepaalde oplossing hebben ingebracht. Het kan ook zijn dat er nog geen bedrijven of organisaties bekend zijn of dat zij onderling concurreren. Hoe dan ook, fase 3 leidt er toe dat het bevoegd gezag een uitvraag doet aan (bepaalde) bedrijven of organisaties en hen vraagt om met concrete voorstellen te komen voor het realiseren van de gekozen oplossing(en). Daarbij zal het bevoegd gezag ook de randvoorwaarden stellen die het heeft overgenomen als uitkomst van fase 3. Fase 4 begint op het moment dat de concrete voorstellen van de benaderde bedrijven of organisaties op tafel liggen.⁴⁶

Voor burgers is dit de meest cruciale fase want hier gaat het niet meer om plannen en voornemens, maar echt om de knikkers. Om maar weer een voorbeeld te ontlenuen aan onze ervaringen met windenergieprojecten: er ligt nu een concreet plan op tafel en nu gaat het om de vraag of dat plan in orde is, dan wel aangepast moet worden om recht te doen aan de belangen van omwonenden. Het gaat in deze fase dus om de vraag of en onder welke voorwaarden burgers (althans het overgrote deel want tegenstanders blijven er altijd) kunnen leven met dat plan of dat zij massaal in verzet moeten komen in de poging het plan tegen te houden. Burgers in deze fase niet volwaardig betrekken is een recept voor het aanwakkeren van weerstand en het maximaliseren van juridische procedures.

Omdat het in deze fase om de knikkers gaat, is het voor burgers van essentieel belang dat er zoveel mogelijk sprake is van een level playing field. Immers, anders dan in fase 2 staan burgers nu in een concrete onderhandelingsituatie tegenover bedrijven of andere organisaties met veel meer tijd, kennis en middelen - tegenover de (duurbetaalde) experts van een commerciële partij zitten nu burgers aan tafel met een beperkte dossierkennis en met een groot gebrek aan tijd, middelen en relaties. Zoals het niet de taak van overheden is op te treden als belangenbehartiger van commerciële partijen, zo is het evenmin de taak van overheden om op te treden als belangenbehartiger van burgers. Wij zien het echter wel als taak van de overheid om juist in deze fase burgers te ondersteunen voor zover dat nodig is om het “playing field” van burgerparticipatie zoveel mogelijk “level” te maken.

Die ondersteuning kan op allerlei manieren vorm krijgen met als randvoorwaarde dat de politici en bestuurders van het bevoegd gezag op afstand blijven; hoogstens waarnemer, maar nooit deelnemer - als gezegd: nooit belangenbehartiger worden. Het bevoegd gezag kan een neutrale procesbegeleider ter beschikking stellen, het kan een bewoners- of omgevingsraad instellen en die raad een budget geven om deskundigheid in te kopen, het kan ambtelijke capaciteit ter beschikking stellen, etc. Bij dat alles moet het betrokken bestuursorgaan volkomen transparant zijn, ook naar de commerciële partijen toe en ook om te voorkomen dat het zich voor het karretje laat spannen van en paar burgers.

Bij de uitvraag aan het slot van fase 3 heeft het bevoegd gezag de randvoorwaarden vastgesteld waaraan de in te dienen voorstellen moeten voldoen. Bedrijven en organisaties die met voorstellen komen, zullen proberen zoveel mogelijk te voldoen aan die randvoorwaarden. Als burgers daarover in gesprek willen - bijvoorbeeld omdat ze het er niet mee eens zijn - zijn dus niet de commerciële partijen, maar is het betrokken bestuursorgaan de gesprekspartner. Net als in fase 2 is het ook hier van essentieel belang dat burgers de randvoorwaarden van fase 3 ter discussie kunnen stellen omdat anders het bevoegd gezag zo bepaalde zaken buiten de discussie kan plaatsen.

In deze fase is er dus sprake van overleg en onderhandelen in een driehoeksrelatie tussen burgers, commerciële partijen en het bevoegd gezag. Vanwege de bijzonder positie van het bevoegd gezag in die driehoek - uiteindelijk moet dat onpartijdig alle belangen kunnen afwegen en de knoop doorhakken - is het beter dat het bevoegd gezag op afstand blijft van de onderhandelingen tussen burgers en

⁴⁶ Bij een minder verstrekkend besluit als een projectbesluit – bijvoorbeeld een aanvraag voor een omgevingsvergunning - zou deze fase het begin kunnen zijn van het besluitvormingsproces. In dat geval moeten elementen van fase 1, 2 en 3 worden ingebracht in deze fase om te voorkomen dat de in paragraaf 2 gesignaleerde problemen de kop op steken.

commerciële partijen en dat er een apart gremium wordt ingericht voor het overleg tussen het bevoegd gezag, de commerciële partijen en de burgers gezamenlijk.

Ten slotte, een aantal voor fase 2 geformuleerde *Zeven Eisen* gelden ook voor deze fase.

- Burgers moeten genoeg tijd hebben zich te informeren, voor te bereiden en mee te doen (*Eis 1*).
- Overheidsinstanties moeten meewerken aan het ter beschikking stellen van informatie (*Eis 4*).
- Burgers mogen niet beperkt worden in wat ze in deze fase naar voren willen brengen (*Eis 5*).

Afsluitend: wat ons betreft is er in deze fase dus een cruciaal en principieel punt aan de orde. Een overheid die niets doet om te zorgen dat burgerparticipatie zich afspeelt op een level playing field laat burgers in de steek op trede 5 - een overheid die wel zorgt voor een level playing field erkent dat burgers een rol en positie hebben en zet dus de stap van trede 5 naar trede 6. In de termen van de participatieladder ligt hier de grens ligt tussen “nepparticipatie” en “burgermacht”. Politici, bestuurders en ambtenaren die bereid zijn die grens over te gaan zijn bereid een stukje zeggenschap af te staan en toe te vertrouwen aan burgers. Dat zijn de politici en bestuurders van de toekomst!

Fase 5: Vaststellen van het ontwerp besluit

In de procedure van een projectbesluit komt dit alles uiteindelijk samen in een ontwerp besluit. Net als in fase 3 is het nemen van dat besluit een zaak van het bevoegd gezag. Dat dan wel weer “naar behoren” rekening moet houden met de uitkomsten van fase 4 en dat het genomen besluit op een goede manier motiveert (*Eis 6*). Rest er nog één punt, specifiek voor deze fase: dat het bevoegd gezag het genomen besluit zo snel mogelijk bekend maakt aan de burgers die er door geraakt worden (*Eis 7*).

Na dat ontwerp besluit is het afgelopen met burgerparticipatie zoals dat ons voor ogen staat. Wat dan nog rest zijn de formele juridische procedures. Bij een projectbesluit gaat het dan eerst om het indienen van zienswijzen op het ontwerp-besluit, al dan niet na het definitieve besluit gevolgd door beroep op de Raad van State. Bij andere ruimtelijke besluiten kan het gaan om een besluit gevolgd door bezwaar en beroep op de rechter. Maar zienswijzen indienen, bezwaar maken en beroep op de rechter zijn wat ons betreft geen burgerparticipatie.

5. WAT ZIJN DE EERSTE STAPPEN?

De ideeën en voorstellen van de voorafgaande paragraaf vragen op tal van punten om nadere reflectie en uitwerking en zelfs dan is realisatie een zaak van vele jaren en geleidelijkheid. Wij menen dat het daarom beter is een punt op de horizon te definiëren, om dan vervolgens op pad te gaan in de richting van die punt en om met enige regelmaat te stoppen om te zien hoe het gaat en of bijstelling nodig is - van dat punt op de horizon en/of van het pad daarheen. Dus hierna geen blauwdruk om de in paragraaf 4 geschetste aanpak te gaan realiseren, maar slechts een paar suggesties voor de eerste stappen om op weg te gaan.

5.1. Stip op de horizon

Na de voorafgaande paragrafen is het niet nodig om veel woorden te wijden aan het bedenken en definiëren van de stip op de horizon.

Als we bij het kleine(re) verhaal blijven, dan is wat ons betreft die stip op de horizon dat het bij burgerparticipatie vanzelfsprekend is geworden dat (organisaties van) burgers beschikken over zeggenschap. Minimaal betekent dit dat ze het recht hebben om mee te mogen praten en maximaal dat ze voor bepaalde onderwerpen het recht hebben zelf besluiten te nemen – waarbij, geen misverstand, die rechten in rechte afdwingbaar zijn. Om het nogmaals te zeggen in de termen van de

participatieladder: die stip op de horizon is dat burgerparticipatie altijd een vorm van burgermacht is geworden - dus altijd begint op trede 6.

En wat het grote verhaal betreft: onze hoop is dat op deze manier burgerparticipatie bijdraagt aan het herstel van het vertrouwen tussen overheid en burgers. Waarbij wat ons betreft het initiatief ligt bij de overheid en de dienaren van die overheid want zolang zij niet bereid zijn burgers (weer) te gaan vertrouwen door hen zeggenschap te geven, zolang zullen burgers de overheid blijven wantrouwen.

5.2. Eerste stappen

Het ligt voor de hand om voor die eerste stappen aan te haken bij de dynamiek van de nieuwe Omgevingswet en het nieuwe Omgevingsbesluit. Ondanks het feit dat wet en besluit burgerparticipatie hoog in het vaandel hebben, gaven we hierboven⁴⁷ aan dat er vanuit onze optiek op burgerparticipatie twee fundamentele tekortkomingen zijn.

- Ten eerste, wet en besluit geven uitsluitend procedurele voorschriften en stellen geen enkele inhoudelijke eis aan de kwaliteit van burgerparticipatie, terwijl dit wel moet ingevolge het Verdrag van Aarhus en de twee Europese Richtlijnen.
- Ten tweede, in de driehoek “overheid, commerciële partijen en burgers” zijn burgers altijd de onderliggende partij met de minste dossierkennis, met weinig tijd en met vrijwel geen geld, maar wet en besluit doen er niets aan om te zorgen voor een level playing field voor burgers.

Daarom stellen we dat er op de kortst mogelijke termijn concrete stappen worden gezet om deze twee problemen aan te pakken.

Aanpassen Omgevingsbesluit

Gelet op de stand van zaken in het wetgevingsproces willen wij hier niet bepleiten dat alle *Zeven Eisen* van paragraaf 4.1., onverkort worden opgenomen in de relevante bepalingen van het Omgevingsbesluit⁴⁸, al blijft dat voor ons natuurlijk wel de ideale oplossing. Als we uitgaan van artikel 4.2 van het Omgevingsbesluit (over projectbesluiten) lijkt het ons - als de politieke wil er is – uitermate haalbaar dat er een nieuw lid 3 aan die bepaling wordt toegevoegd met de volgende tekst.

3. Bij het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen waarborgt het bevoegd gezag dat alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren en voor wat burgers betreft, dat zij voldoende toegang hebben tot de middelen die daarvoor nodig zijn.

Diezelfde tekst kan ook worden opgenomen in de corresponderende bepalingen over omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's.

Aldus wordt bereikt dat niet alleen burgers, maar ook gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer een wettelijke basis hebben om de uitvoerende organen - B&W, GS of de minister - aan te spreken als zij menen dat die organen inhoudelijk tekort schieten bij het inrichten van burgerparticipatie. De voorgestelde wijziging laat bovendien alle ruimte voor lokaal maatwerk en sluit dus aan bij het regeringsstandpunt dat opzet en aard van burgerparticipatie niet van bovenaf moeten worden geregeld.

Monitoring en evaluatie

⁴⁷ Zie paragraaf 3.2.

⁴⁸ Artikel 4.2, artikel 8.4, artikel 8.1 en artikel 8.5.

Een tweede stap die per direct gezet kan worden is complementair aan de eerste: het inrichten van een onafhankelijke instantie die alle kennisgevingen over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen systematisch verzamelt en daarover jaarlijks een rapport uitbrengt aan de verantwoordelijke minister. In eerste instantie kan dat rapport puur informatief/descriptief zijn, maar als er enige ervaring is opgebouwd, kan het rapport zich geleidelijk meer gaan richten op evaluatie en beoordeling. Daarbij kunnen de hierboven vermelde *Zeven Eisen* gebruikt worden als criteria, juist omdat die *Eisen* aansluiten bij de internationale verplichtingen van Nederland ingevolge het Verdrag van Aarhus en de twee Europese Richtlijnen.

Op termijn zou die onafhankelijke instantie zich kunnen ontwikkelen tot een arrangement vergelijkbaar met de Commissie voor de MER, maar dan voor burgerparticipatie. Bevoegde gezagen leggen alsdan hun “participatieplan” voor aan die “Commissie voor de BP”, waarop de deskundigen van de Commissie BP dat plan beoordelen en het desbetreffende bevoegd gezag wijzen op punten die aandacht verdienen.⁴⁹ De kosten van de Commissie BP zouden omgeslagen kunnen worden over de bevoegde gezagen die een participatieplan voorleggen aan de Commissie. Waar mogelijk kunnen bevoegde gezagen die kosten vervolgens weer doorbelasten aan commercieel belanghebbenden.

Resultaat

Elk van deze stappen is overzienbaar en realiseerbaar, maar beide stappen tezamen vormen een essentiële verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Burgers en de door hen democratisch gekozen organen kunnen zich beroepen op een wettelijke bepaling als ze menen dat het bevoegd gezag niet voldoende doet om de kwaliteit van burgerparticipatie te borgen. En die kwaliteit wordt dan ook nog eens structureel en op landelijk niveau bewaakt door een onafhankelijke instantie.

Zo komt burgerparticipatie gegarandeerd terecht op trede 9.

6. TEN SLOTTE

Dit alles is voor ons meer dan een theoretische exercitie. Dit essay begon met onze ervaringen met burgerparticipatie op de frontlijn tussen overheid en burgers in conflicten over de bouw van windparken op land. Die ervaringen stemmen treurig, vooral omdat die conflicten maar al te vaak onnodig zijn en al even vaak maar heel weinig opleveren voor alle partijen. Voorkomen dat die windenergie-ervaringen systematisch zullen worden in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten ingevolge de nieuwe Omgevingswet: dat is de reden die ons er toe bracht dit essay te schrijven. En dat is ook de reden dat wij hierboven een paar concrete en praktische voorstellen doen om een spiraal naar beneden te doorbreken en om te buigen naar een spiraal omhoog waarin confrontatie tussen overheid en burger geleidelijk plaats maakt voor coöperatie.

Dat het in eerste instantie om kleine stappen gaat, neemt niet weg dat onze ambitie ver reikt. Wij willen burgerparticipatie weghalen uit de vrijblijvendheid want dat werkt in deze tijd alleen maar contraproductief. Wij willen burgerparticipatie verheffen tot een systeem dat burgers echte, afdwingbare waarborgen biedt - dat ze in rechte erkent als belanghebbende. Nee, ons doel is niet dat burgers altijd gelijk moeten krijgen, maar ons doel is wel burgers in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten die hen raken - soms zeer ingrijpend - een positie en een rol te geven die gelijkwaardig is aan die van andere en meestal veel machtiger partijen. De stap van “burgerparticipatie” naar “burgermacht” daar gaat het ons om.

⁴⁹ Bijvoorbeeld aan de hand van een “Social Impact Assessment”, een internationaal erkende methode om de sociale impact van grote projecten in kaart te brengen en te duiden. Dus een equivalent van een “Environmental Impact Assessment”, in het Nederlands de MER. SIA wordt o.a. gebruikt door de Wereldbank (en bij windenergieprojecten in Australië).

Ter afsluiting toch een zijsprong naar dat grotere verhaal over het piepen en kraken van de representatieve democratie. Wij menen dat er met dat systeem als zodanig weinig mis is en dat de problemen vooral samenhangen met de manier waarop de overheid burgers bejagent. Het evenwicht is zoek: één keer per vier jaar mag een burger zijn of haar stem laten horen, terwijl in de jaren daartussen die burger geen stem meer heeft, maar wel bij voortdurend ziet en merkt dat professionele belangenorganisaties bij voortdurend en nadrukkelijk hun stem laten horen in de corridors van de macht.⁵⁰ Dat wringt en dat voedt wantrouwen. Des te meer als het gaat om besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten want dat raakt burgers direct in een voor hen heel kostbaar bezit: de kwaliteit van hun leefomgeving.

Al in 1998 (!) schreef de Amerikaanse rechtsfilosoof Richard Rorty over de situatie in de Verenigde Staten:

*The nonsuburban electorate will decide that the system has failed and start looking around for a strongman to vote for - someone willing to assure them that, once he is elected, the smug bureaucrats, tricky lawyers, overpaid bond salesmen, and postmodernist professors will no longer be calling the shots. . . All the resentment which badly educated Americans feel about having their manners dictated to them by college graduates will find an outlet.*⁵¹

Het duurde even, maar de door Rorty voorspelde afrekening kwam met de verkiezing van Trump in het najaar van 2016. Op de schaal van dit soort ontwikkelingen zijn onze ideeën en voorstellen met betrekking tot burgerparticipatie niet meer dan een steentje in zee. Maar het is, zo menen we, wel een steentje dat kan helpen om het in ons land niet zover te laten komen als in de Verenigde Staten.

En net als heel veel burgers zijn we altijd bereid mee te gaan doen en de handen uit de mouwen te steken. Maar krijgen we de kans van onze politieke elite?

⁵⁰ Vandaar de kreet dat we niet meer in een democratie leven, maar in een lobbycratie. Wij liggen daar niet wakker van - lobbyen bij machthebbers is van alle tijden - behalve als in die lobbycratie één groep systematisch niet mee kan komen en - erger - welbewust buitenspel wordt gezet: burgers en organisaties van burgers.

⁵¹ Uit: *Achieving Our Country*, 1998