

[trouw.nl](https://www.trouw.nl)

## Het is tijd voor de burgermacht

*Joop Bouma*

Bij het ministerie van infrastructuur en milieu willen ze best een heel eind meegaan in het pleidooi van Albert Koers. Die strijdt voor een sterkere positie van de burger bij grote overheidsplannen. Ze zien ook wel dat het met de inspraak niet lekker loopt. Het moet anders. Maar noem het vooral geen ‘burgermacht’, zoals Koers doet. Dan gaat de deur op de knip. Burgermacht! Doodeng. Onacceptabel.

Lees verder na de advertentie

Albert Koers zal van dat woord geen breekpunt maken. “Het gaat mij om het resultaat. Voor een debat over het woordje burgermacht zet ik ons project niet op het spel. Daar is de zaak te belangrijk voor. Dan bedenken we wat anders. Burgerparticipatie. Mij ook goed. Als er maar iets verandert.”

Maar hij wil eigenlijk dat er meer dan iets verandert. Koers (75) was in zijn wetenschappelijke loopbaan altijd al bezig met de kwaliteit van de publieke besluitvorming. Hij werkte aan de Universiteit van Utrecht opeenvolgend als hoogleraar internationaal recht, informatietechnologie en recht, en als professor in de organisatie van de rechtspraak. Toen hij met emeritaat ging was die belangstelling niet ineens weg. Hij komt uit een rood nest. Dat hielp ook.

Ik vind het erg teleurstellend als ik zie dat lokale overheden zich in beleid laten leiden door commerciële partijen

Albert Koers

“Hoe gaat de overheid om met de zwakkeren in de samenleving? Dat is de kern. Ik vind, de overheid behoort te zorgen voor een gelijk speelveld. Hoe ga je in een land waar het landschap, de omgeving, zo intensief wordt gebruikt om met mensen die niet de kennis, de tijd en het geld hebben om voor hun belang op te komen? Hoe geef je die mensen een positie, in een vroeg stadium? Ik vind het erg teleurstellend als ik zie dat lokale overheden en de rijksoverheid zich in beleid vooral laten leiden door commerciële partijen en belangen. Dat gelijke speelveld is er te vaak niet.”

*Tekst loopt door onder afbeelding*





*Friese windmolens bij Pingjum. © Joop Bouma*

## Windmolens Friesland

Daar kwam hij achter toen hij zich, vanuit zijn huis in Schettens, een Fries terpdorpje van 280 zielen, ging bemoeien met de windmolendiscussie in zijn regio. Ook Friesland moet voldoen aan de rijksopdracht om windmolens op land te plaatsen. Overal in het land kwamen burgers in het geweer. En vaak, opvallend vaak, werd hun boosheid vooral gewekt doordat ze met kant-en-klare plannen werden geconfronteerd: ze konden alleen nog ja zeggen. Ze zagen een overheid die de rijkscoördinatie-regeling van stal haalde, om ‘uit landsbelang’ beslissingen te forceren.

Ze waren niet faliekant tegen windmolens, ze wilden opkomen voor de belangen van omwonenden

Samen met Rob Rietveld uit het Drentse Annerveenschekanaal richtte Koers enkele jaren geleden de NLVOW op, de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines. Ze waren niet faliekant tegen windmolens, ze wilden opkomen voor de belangen van omwonenden. Koers: “We zagen overal dat er ineens plannen opkwamen voor grote windparken, zonder dat er eerst door de commerciële initiatiefnemers met burgers was gepraat.”

Voorbeelden zijn er legio. In Drenthe bijvoorbeeld, waar boeren plannen maakten om tientallen megawindmolens op hun land te zetten en pas gingen praten met omwonenden toen de afspraken met het ministerie van economische zaken al op papier stonden. Voldongen feiten. Het kwam daar niet meer goed tussen de overheid, de boeren en de burgers.

*Tekst loopt door onder afbeelding*



*Minister Henk Kamp was in 2015 op bezoek in Tweede Exloermond om te praten over de eventuele plaatsing van windmolens. Tegenstanders van de molens hadden zich verzameld bij Horecacentrum Spa om hun ongenoegen te uiten. © Kees van de Veen*

## 'Nepparticipatie'

Het kan anders, schrijven Koers en Rietveld in een voorstel voor een betere besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Het bestuur, de overheid, moet bereid zijn om de eigen positie in te leveren. “Overheden moeten af van het idee dat zij het wel even zullen regelen.” De twee pleiten voor een vorm van burgermacht, die zowat een halve eeuw geleden is ontwikkeld door de Amerikaanse wetenschapster Sherry Arnstein. Zij is de bedenker van de ‘participatieladder’.

( Burgers pikken het niet meer als overheden blijven hangen in nepparticipatie

Albert Koers

Haar visie komt erop neer dat de huidige praktijk van inspraak en van consultatie van burgers en informatie aan burgers ‘nepparticipatie’ is: de burger is, zo schrijven Koers en Rietveld, ‘in feite niet meer dan een object dat ‘bewerkt’ moet worden om het verzet op te geven of gesust moet worden door de indruk te wekken dat er kan worden meegepraat”.

Arnstein stelt dat serieuze samenwerking pas echte participatie is. Burgers moeten in haar visie al in het vroegste stadium bij grote infrastructurele projecten worden betrokken. De drie hoogste treden van haar participatieladder zijn: samenwerking met burgers als opdrachtgever van projecten (citizen control), samenwerking met burgers als grootste belanghebbende (delegated power), en samenwerking met burgers als mede-belanghebbende (partnership).

In de praktijk betekent dit dat overheden voordat er met (vaak commerciële gedreven) initiatiefnemers wordt gesproken, burgers volledig bij de plannen betrekken. Koers: “Besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten raakt burgers direct in een heel kostbaar bezit: de kwaliteit van hun leefomgeving. Burgers pikken het niet meer als overheden blijven hangen in nepparticipatie.”

## Keerpunt

Koers raakte enkele jaren terug met zijn NLVOW betrokken bij een bijzonder project om in Friesland de windmolendiscussie vanuit een burgerinitiatief te beslechten. Er kwam een plan, ‘Fryslân foar de Wyn’, met een breedgedragen voorstel voor ruim 150 MW aan windmolens. Een plan dat tot stand was gekomen met inbreng van de Friese bevolking. Het ging niet door. De provincie besloot om partijpolitieke redenen Fryslân foar de Wyn niet uit te voeren. De heftige discussies rond wind op het Friese land, gevoegd bij hun ervaringen met omwonenden van andere windprojecten, waren voor Koers en Rietveld reden een onderliggend probleem aan te kaarten: het ongelijke speelveld tussen overheid en onderdanen.

⌋ Het is tijd dat Nederlandse overheden een paar stappen hoger gaan staan op de ladder van burgerparticipatie

“Dit gaat niet alleen om windmolens, dit speelt veel breder, bij alle ruimtelijke plannen en projecten van overheden zie je dat de burger in het nauw komt bij de besluitvorming. Als je Fryslân foar de Wyn afmeet aan het resultaat, dan is dat project mislukt. Maar anderzijds hebben wij als burgers wel bewezen dat wij zo’n plan kunnen maken en voor draagvlak kunnen zorgen. Dus het kán. Maar de overheid moet dan veel meer dan nu de ruimte daarvoor bieden.” Er moet iets veranderen, vindt hij. Het is tijd dat Nederlandse overheden een paar stappen hoger gaan staan op de ladder van burgerparticipatie.

⌋ In Den Haag denken ze nog steeds dat zij het voor het zeggen hebben

“We zitten op een keerpunt in onze democratie. Dat is een diep gevoel bij ons. Je merkt om je heen dat wat je vroeger in de kroeg zei, nu op internet wereldwijd in het openbaar wordt verkondigd. De democratie is gehorizontaliseerd. De samenleving is door sociale media ingrijpend veranderd. We zitten niet alleen in een energietransitie, maar ook in een democratische transitie.

## Oude hiërarchische structuren

Ondertussen klampt de bestuurlijke democratie zich vast aan de oude hiërarchische structuren. In Den Haag denken ze nog steeds dat zij het voor het zeggen hebben. Overheden houden krampachtig vast aan een besturingsmodel dat de samenleving allang achter zich heeft gelaten. De overheid zit niet meer op een lijn met de samenleving.”

⌋ De overheid zit niet meer op een lijn met de samenleving

Den Haag beseft volgens Koers en Rietveld niet dat bestuurders en politici op voorhand en vaak zonder een specifieke reden worden gewantrouwd door brede lagen van de bevolking. “Bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen wordt dat sluimerende 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, maar meestal vanuit partijen met commerciële belangen.”

Een projectontwikkelaar komt met een plan, de overheid gaat met de commerciële partij om tafel en, vaak veel later pas, menen overheid en initiatiefnemers dat er een informatieavond moet worden belegd. “Te vaak hebben we gezien hoe knullig daarbij wordt geopereerd. Dit soort avonden is 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.” En vervolgens – als de plannen toch worden doorgezet – mag de burger een zienswijze indienen. Het is niet meer dan een leeg ritueel, zegt Koers.

Trouw.nl is vernieuwd. Ter kennismaking mag u nu gratis onze artikelen lezen.

