

———— De Omgevingswet draagt de belofte van burgerparticipatie in zich. Maar die komt er alleen als gemeenteraden en actieve bewoners druk op de ketel zetten. Aldus directeur Thijs van Mierlo van LSA, netwerk van actieve bewonersgroepen.

## THIJS VAN MIERLO (LSA) OVER BURGERPARTICIPATIE

# ‘WEG MET DE GEMEENTELIJKE KOEKOEKSKLOK’



BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 45 | 2019

Halleluja! Met de komst van de Omgevingswet in 2021 wordt de burger eindelijk gewaardeerd op zijn inbreng voor de fysieke leefomgeving, zo klinkt het uit de kelen van hen die er iets over te zeggen hebben. ‘Ambities zijn gericht op (...) burgerparticipatie’, schrijft minister Ollongren van Binnenlandse Zaken op 27 juni jongstleden aan de Kamer. Dat klinkt misschien wat stijfjes, maar staat er toch maar mooi. Niettemin hangen op het kantoor van het Landelijke Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA), twee hoog in de binnenstad van Utrecht, geen slingers aan het plafond. In de overlegruimte waar directeur Thijs van Mierlo ontvangt, vormen twee schaal-tjes pepernoten op tafel het enige feestelijke accent. Voorlopig is het afwachten hoe de Omgevingswet uitpakt voor de burger die wil meedenken en meebeslissen over de leefomgeving, weerklinkt uit een gesprek met Van Mierlo.

Okay, afwachten dus. Hebben zich intussen wellicht gemeenten gemeld bij LSA met de vraag hoe ze burgers het beste kunnen laten participeren? LSA heeft daar immers, ook al is de staf met negen werknemers compact, uitgesproken opvattingen over. Van Mierlo schudt het hoofd van nee. Het verbaast hem niet. Het komt deels, meent hij, omdat gemeenten de Omgevingswet benaderen als ‘een complexe opgave’.

‘Er zijn andere dossiers: hoe gaat het digitaal stelsel er uitzien? Wat betekent het voor de inrichting van de ambtelijke organisatie? Wat betekent het voor de rol van de raad?’

Zo somt hij de gemeentelijke zorgen op. ‘Hoe zet ik mijn samenleving of mijn bewoners in een goede positie, daar wordt minder naar gekeken.’

Van Mierlo verwijst naar de decentralisaties in het sociale domein, waar gemeenten eerst de deuren sluiten en kijken wat ze moeten doen. ‘Pas later gaan de deuren open en worden andere partijen erbij betrokken.’

Uit de losse pols schat hij dat 5 procent van de gemeenten koploper is in burgerparticipatie; zij zijn consistent en al langere tijd op zoek naar manieren om de burger centraal te stellen. 40 procent is goedwillende middenmoot. Van de resterende 55 procent ‘zou je willen dat ze het sneller doen’, zo drukt hij zich diplomatiek uit.

*Wat is de meest voorkomende fout die gemeenten maken bij burgerparticipatie?*

‘Ik denk dat gemeenten participatie te veel zien als een project, iets wat je op een traject of dossier plakt, terwijl participatie een continu proces is van kennisuitwisseling en dialoog, van ophalen en coproduceren.’ Wat niet helpt is dat de overheid zich tijdens de economische crisis heeft teruggetrokken uit de haarvaten van de samenleving. ‘Alle functies die te maken hebben met relatie en contact zijn geminimaliseerd: wijkagenten, huismeesters van woningcorporaties, ambtenaren die veel contact hadden met de samenleving.’

*Frans Soeterbroek stelt in zijn essay ‘De Omgevingswet, bewonersinitiatief en lokale politiek’ dat*

*vroegtijdige participatie in de Omgevingswet te algemeen omschreven en daardoor vrijblijvend is. Dat kan averechts werken: gemeenten zijn eerst jarenlang met hun eigen beleid bezig, wat ruimte biedt voor een tweetjes tussen bestuur en marktpartijen om ad-hocbeslissingen te nemen.*

‘We hebben Frans uitgenodigd dat essay te schrijven omdat we in het publieke discours veel juichverhalen zagen over wat de Omgevingswet zou inhouden: participatie aan de voorkant, kennis en kunde ophalen uit de samenleving, snelheid van handelen, eenvoud bij het veranderen van de openbare ruimte. Die uitgangspunten zijn heel mooi, maar er zijn ook een aantal voorwaarden; je het moet het dan wel heel goed regelen. Dat heeft Frans scherp neergezet.’

*Hoe is dat nu geregeld in de Omgevingswet?*

‘Wat ik meekrijg is dat participatie nauwelijks een plek krijgt. Alles wordt gevat in wetten, behalve participatie. Dat staat in een AMvB, die niet veel meer zegt dan dat gemeenten moeten vastleggen hoe participatie georganiseerd wordt. Het is helemaal vormvrij. Dat baart ons en onze achterban zorgen. Er is geen default-versie, geen minimale vereiste: waar heb ik als inwoner recht op? Dat zou betekenen dat jij als inwoner van Nijmegen heel anders wordt bejegend door je overheid dan ik als inwoner van Helmond.’

*Is dat niet juist wat mogelijk moet zijn: flexibiliteit en kijken wat een plek nodig heeft?*

‘Dat is absoluut waar, maar er is een aantal ▶

## ‘Wij pleiten voor een herwaardering van bewonersplatforms’



**ONTMOETINGSPLEK**  
Thijs van Mierlo voor De Pomp, een door gemeente en buurtbewoners ontwikkelde Utrechtse ontmoetingsplek

minimale basale eisen die we allemaal belangrijk vinden: dat je fatsoenlijk wordt geïnformeerd, dat je ruimte krijgt om op tijd mee te praten, dat je alternatieve ideeën kunt aandragen die op waarde worden meegenomen. De Omgevingswet regelt dat niet. Dat moet lokaal geregeld worden. Dat vraagt alertheid van gemeenteraden en actieve bewoners: meepraten over omgevingsvisies om dat er op een fatsoenlijke manier in te krijgen.’

*Bij de omgevingsvergunning is het de initiatiefnemer die de burger moet betrekken. Is dat goed?*

‘Ik sta er dubbel in. Dat de initiatiefnemer participatie of draagvlak onderzoekt, lijkt me niet slecht. Dat ontslaat gemeenten niet van hun eigen plicht dat te toetsen en over te doen waar dat nodig is. Er zijn voorbeelden waar projectontwikkelaars zeggen: “We hebben volledig draagvlak.” Als gemeenteraden dan vragen wat ze hebben gedaan, dan zijn er twee inspraakavonden geweest tijdens voetbalwedstrijden van het Nederlands elftal.’

*Dus gemeenteraden krijgen het straks drukker: ze moeten zelf kijken of inspraak en participatie goed heeft plaatsgevonden.*

‘Het ligt aan het accent dat de raad zelf legt. Als die vooral kiest voor een volksvertegenwoordigende rol en minder voor een controlerende rol, dan denk ik dat ze het een stuk drukker gaan krijgen.’

Al met al lijkt het glas eerder half leeg dan half vol. Dat blijkt ook uit de koekoeksklokdemocratie, waar Van Mierlo regelmatig op stuit: de overheid zit de hele tijd binnen, springt even de samenleving in om signalen op te vangen, en trekt zich dan weer schielijk terug zonder dat duidelijk is wat er met die signalen gebeurt. Dat is ook nu weer zichtbaar bij de ‘drempelrees’ waar ambtenaren en bestuurders volgens de voorvechter van bewonersbelangen aan leiden. Ze willen eerst het gemeentelijk standpunt kennen. Zeker als het ruimtelijke ingrepen, vastgoed, grondposities en economische belangen betreft, duurt het lang voordat ambtenaren en bestuurders de ramen durven openzetten en burgers een blik in de besluitvormingsfabriek gunnen.

Maar toch. Aan de opvattingen van Van Mierlo kleeft geen zwaarmoedigheid. Een gevecht tegen de bierkaai? Hij lacht. Hij ziet zeker ook kansen. De geest van de Omgevingswet is zodanig dat je er democratische waarden aan kunt koppelen. De wetgever zal dat niet doen, voorspelt hij, maar lokaal kan dat prima. Mits gemeenteraden en actieve bewoners hard genoeg op de deur kloppen. Zoals in het kustdorp Schoorl (gemeente Bergen) waar burgers zijn opgestaan om het gesprek te organiseren over de ruim-

## ‘Alles wordt gevat in wetten, behalve participatie’

telijke ontwikkelingen (toerisme, bungalowparken). ‘Dat mensen op de hoogte zijn van belangen die er spelen, hun zegje kunnen doen, zie ik op steeds meer plekken gebeuren.’

*Wat adviseert u gemeenten die de weg vrij willen maken voor participerende burgers?*

‘Ik denk dat gemeenten actieve bewoners en burgers als belangrijke partner moeten benaderen en de kennis die daar naar voren komt op waarde moeten schatten. Ze moeten zorgen dat er goede informatievoorziening is, waarbij de projectontwikkelaar informatie niet eerder heeft dan betrokkenen en direct omwonenden. Dat het digitale stelsel toegankelijk en geschikt is, zodat er actieve informatievoorziening is voor iedereen. Dat ze een budgetje beschikbaar stellen om af en toe een eigen expert of deskundige in te huren. Dat ze evenementen organiseren waarbij je met iedereen in contact komt en gesprekken ophaalt. Faciliteer je eigen tegenstand en zie daarin een partner. Wij pleiten voor een herwaardering van bewonersplatforms. Niet van: we hebben nu inspraak nodig, we trekken nu een blik mensen open. Dat is veel te instrumenteel. Daag ze uit hun visie op de stad te geven.’

Heel veel mensen willen, meent Van Mierlo, meepraten over hun omgeving. De gemeente hoeft ze alleen maar uit te nodigen. ‘Doe dat niet met alleen op de overlegmomenten. Organiseer een festival en meedenksessies,

ga bij mensen op bezoek die al bezig zijn, ga het actief ophalen.’

*Een beleidsambtenaar energietransitie van de gemeente Kampen vertelt dat hij opeens op pad moet naar de burger, terwijl hij zich eerder uitvoerder voelde van B&W-beleid. Burgerparticipatie over windmolens of zonne-energie leidt volgens hem tot een tegenstelling tussen voor- en tegenstanders, waarna het bestuur zelf knopen moet doorhakken.*

‘Volgens mij hoort het bij zijn ambtelijk vakmanschap om die belangen allemaal aan tafel te krijgen, dat gesprek te voeren, te proberen om tot een afweging te komen, een consensus. Nu is het koekoeksklokparticipatie: belangen ophalen, praten over overtuigingen van mensen. Je kunt beter het gesprek voeren over gezamenlijke waarden en belangen: onder welke voorwaarde kun je accepteren dat er wél een windmolen komt? Open het gesprek voeren vraagt om andere ambtelijke vaardigheden.’

*Dat wordt een hele klus. ‘Civil servant’ is een nieuwe rol voor de ambtenaar.*

‘Misschien is dat wel zijn eigenlijke rol en is hij daarvan afgedreven. Ik denk dat daar de allergrootste opgave ligt in de Omgevingswet: de mensen die het allemaal moeten uitvoeren, moeten de vaardigheden krijgen en ook het vertrouwen en de durf om de belangrijke waarden die aan de Omgevingswet hangen tot uitvoering te brengen.’ ●

### HOE HET (NIET) MOET

**Wat is, volgens Thijs van Mierlo, een duidelijk voorbeeld van een gemeente die bij burgerparticipatie de plank heeft misgeslagen en wat is een voorbeeld van een gemeente die alles volgens het boekje deed?**

#### DE PLANK MISGESLAGEN

**In Badhoevedorp (gemeente Haarlemmermeer, Schiphol) klopte een actieve dorpsraad bij de gemeente aan om mee te praten over de omgevingsvisie en een aantal concrete plannen. Volgens van Mierlo mocht de dorpsraad van de wethouder alleen meepraten onder voorwaarde dat de besproken informatie vertrouwelijk bleef. ‘De dorpsraad zei: we zijn vertegenwoordiger van het hele dorp. We kunnen geen deeltjes sluiten en dat niet terugkoppelen. We stappen alleen in als de informatie hier aan tafel, op misschien een kleine uitzondering na, openbaar is. Toen heeft die wethouder gezegd: dan doe je niet mee.’ Volgens Van Mierlo een voorbeeld ‘van niet durven omgaan met belangen, niet op waarde schatten van de integriteit van bewonersgroepen en de collectieve intelligentie die daar zit.’**

#### VOLGENS HET BOEKJE

**Vanuit Deventer leidt een brug over naar de andere kant van de IJssel. Bewonerscollectief WIJD (WIJ Deventer) is daar een stuk land met een belangrijke recreatieve en ecologische waarde gaan ontwikkelen, aldus Van Mierlo. ‘Zij houden het schoon, houden daar af en toe kleinschalige evenementen die passen bij die plek en zijn zich steeds meer gaan bemoeien met die plek en ook een visie gaan ontwikkelen. De gemeente heeft de bewonersgroep uitgenodigd en gezegd: “Neem de lead voor het ontwikkelen van een gebiedsvisie, wij werken daaraan mee.” Dat vind ik een heel mooie manier van vertrouwen geven.’**