



# *Niet buiten de burger rekenen!*

---



---

Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid  
in het nieuwe omgevingsbestel

Andries van den Broek  
Anja Steenbekkers  
Pepijn van Houwelingen  
Kim Putters

*Niet buiten de burger rekenen!*



## *Niet buiten de burger rekenen!*

---

Over randvoorwaarden voor  
burgerbetrokkenheid in het  
nieuwe omgevingsbestel

Andries van den Broek  
Anja Steenbekkers  
Pepijn van Houwelingen  
Kim Putters

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, februari 2016

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2016

SCP-publicatie 2016-5

ISBN 978 90 377 0774 8

NUR 740

Grafische vormgeving: bureau StijlZorg, Utrecht

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

## *Inhoud*

---

Voorwoord	7
1 Opmaat en grondtoon	9
2 Dit essay en het traject naar een Nationale Omgevingsvisie	15
3 Omgevingswet en burgers	25
4 Kwaliteit van communicatie	33
5 Antennes van overheden	55
6 Reikwijdte van participatie	73
7 Slotakkoord: de hardheid van de zachte kant van de omgeving	87
Externe gesprekspartners en geraadpleegde bronnen	96
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	105



## Voorwoord

---

In 2018 wordt de nieuwe Omgevingswet van kracht, die uitgaat van minder regels en van meer betrokkenheid van burgers bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het beschermen en benutten van de leefomgeving wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers. Om dat te realiseren, is samenwerking nodig. Hoe moet die samenwerking verlopen? Wie is wanneer aan zet? Welke belangen wegen mee of wegen het zwaarst? Om ervoor te zorgen dat alle economische, cultuurhistorische en maatschappelijke belangen worden meegewogen op een manier die tot consensus leidt, is een aantal randvoorwaarden noodzakelijk. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft zich op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu gebogen over de vraag welke dat moeten zijn.

In dit essay gaan we in op informatievoorziening als randvoorwaarde voor een goede weging van financiële, ruimtelijke en sociale belangen. Overheden hebben daarnaast ‘antennes’ nodig die aanvoelen wie er bij ruimtelijke plannen betrokken moeten worden, welke informatie en communicatie daarvoor nodig is, en welke belangen en waarderingen er spelen. Burgers en hun organisaties moeten op verschillende manieren kunnen participeren. Het SCP onderzocht eerder ook vormen van participatie in de zorg, op de arbeidsmarkt en in het welzijn, alsook burgerparticipatie in democratische besluitvorming en vormen van cultuurparticipatie. In dit essay worden uit een aantal van die inzichten lessen getrokken voor de reikwijdte van de participatieve samenleving bij het maken van afwegingen in het ruimtelijk domein.

Participeren gaat namelijk niet vanzelf, ook niet als het in een omgevingsvisie beschreven staat. Er wordt een steeds groter beroep op mensen gedaan om meer te werken, te zorgen en allerlei taken te combineren, en nu ook ten aanzien van de leefomgeving. Niet iedereen heeft de tijd, kennis en middelen om dit te doen. Het realiseren van de benodigde randvoorwaarden voor goede informatie, heldere communicatie, passende



inspraak en eventueel ondersteuning om een serieuze partner van de overheid te kunnen zijn, raakt de kern van wat steeds vaker de ‘systeemverantwoordelijkheid’ van de rijksoverheid wordt genoemd. Die modieuze term werkt echter verhullend. Het gaat er namelijk niet alleen om dat er een ‘systeem’ van informatievoorziening, inspraak en mogelijke betrokkenheid van burgers bestaat, maar ook dat dat systeem goed werkt. Dat betekent dat het rijk ervoor moet zorgen dat de ervaringen en belangen van alle betrokkenen bij de omgevingsvisie er daadwerkelijk toe doen.

Het beter beschermen en benutten van de leefomgeving gaat niet zonder serieuze betrokkenheid van burgers. Maar burgerparticipatie wordt pas écht gerealiseerd als de overheid zich omgekeerd ook meer responsief en participatief naar burgers toont.

*Prof. dr. Kim Putters*

## 1 *Opmaat en grondtoon*

---

In 2018 treedt de Omgevingswet in werking. Die wet betreft een aanzienlijke vereenvoudiging van het omgevingsbestel. Het doel is om ruimtelijke ontwikkelingen beter en eenvoudiger te maken. ‘Eenvoudig beter’, aldus een slogan waarin die vereenvoudiging al als verbetering is gekwalificeerd. De leidende gedachte is dat die verbetering te bereiken is door minder regelgeving en meer samenwerking: de overheid geeft de samenleving meer verantwoordelijkheid voor de bescherming en de benutting van de leefomgeving. Dat verandert weinig aan het gegeven dat er knopen door te hakken zijn, dat er waarden en belangen af te wegen zijn, ook wanneer overleg en samenwerking niet tot consensus over een oplossing hebben geleid.

De Omgevingswet schrijft voor dat alle overheden (rijk, provincies en gemeenten) een omgevingsvisie moeten formuleren. Het rijk is gehouden om in 2018 een integrale Nationale Omgevingsvisie op te stellen. Als eerste stap daartoe wordt in 2016 een Nationale Omgevingsagenda opgesteld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is uitgenodigd om mee te denken over de inhoud van die agenda en die visie, vanuit de rol van de burger en met oog voor recente ontwikkelingen in burgerschap. In dit essay benoemen we enkele agendapunten voor de omgevingsagenda en de omgevingsvisie.

### 1.1 *Reflecties op het nieuwe omgevingsbestel*

---

De Omgevingswet doet een groot beroep op burgerschap en burgerparticipatie, een beweging die ook in andere beleidsdossiers (bv. zorg en cultuur) waarneembaar is. Dit noopt volgens ons tot reflectie op randvoorwaarden waaronder die burgerrol in het nieuwe omgevingsbestel kan floreren en op omstandigheden waaronder die rol juist niet tot bloei kan komen. In hoeverre zal de burger zich bij de inrichting van de leefomgeving betrokken voelen? Welke mogelijkheden voor beïnvloeding of

participatie zullen er zijn? Welke daarvan worden gebruikt en door wie? In hoeverre is er informatie beschikbaar? Hoe beïnvloedt de (dreigende) erosie van de journalistieke functie van kritische waarheidsvinding (vooral op regionaal en lokaal niveau) de kwaliteit van informatie, opinievorming en publiek debat?

De overheid geeft de samenleving (bedrijven én burgers) meer ruimte, omdat dit beter zou zijn. Het stapje terug van de overheid is dus geen doel op zich, maar een middel tot. Dit impliceert een achterliggend doel, en daaruit af te leiden criteria om te bepalen in hoeverre dat doel is bereikt. Het stapje terug van de overheid doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor zowel doel als middel. Dit vraagt van de overheid niet zozeer minder, maar iets anders. We onderscheiden drie onderling samenhangende uitdagingen voor de overheid. De samenleving meer verantwoordelijkheid geven, vergt *aanscherping* van waar de samenleving meer verantwoordelijkheid voor krijgt, vergt *toezicht* om vast te kunnen stellen of ‘eenvoudiger’ ook daadwerkelijk ‘beter’ is, en vergt *bezinning* op de randvoorwaarden waaronder de samenleving die taak kan vervullen.

### *Aanscherping*

Aanscherping van de vooralsnog abstract omschreven maatschappelijke doelen (de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet noemt duurzame ontwikkeling, veilige en gezonde fysieke leefomgeving, goede omgevingskwaliteit, doelmatig beheer en maatschappelijke functies) en van de procesdoelen (het ‘eenvoudig beter’ uit de eerdergenoemde slogan) in heldere procedures is nodig, zodat burgers en bedrijven weten binnen welke doelen en/of spelregels zij hun belangen kunnen bewaken (‘omgeving beschermen’) en hun plannen kunnen ontwikkelen (‘omgeving benutten’). Daarbij vraagt de spanning tussen maatschappelijke doelen en procesdoelen om aandacht. De overheid wil de samenleving niet geheel vrij laten beslissen en vervolgens iedere mogelijke uitkomst accepteren. De overheid treedt alleen maar terug zolang de samenleving de vastgestelde maatschappelijke doelen realiseert. Bij de aanscherping van de doelen is aandacht voor Europese duurzaamheidsdoelstellingen geboden, want die zijn allerminst zonder gevolgen – noch voor de inrichting van de fysieke omgeving, noch voor de speelruimte van de samenleving

bij die inrichting. Wat ook aanscherping behoeft, is wat er gebeurt als men er ondanks meer samenwerking niet uitkomt. Als verantwoordelijke voor het nieuwe omgevingsbestel moet de overheid ook een ‘plan B’ hebben om een afweging tussen verschillende belangen en waarden te maken wanneer belanghebbenden daar zelf niet uitkomen of wanneer de participatieve democratie op haar grenzen stuit doordat ‘zwakke belangen’ (inclusief de belangen van komende generaties, een essentieel onderdeel van denken in termen van duurzaamheid) onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Daarom hebben zowel de blijkbaar te behalen maatschappelijke doelen, maar ook de te volgen procedurele spelregels aanscherping nodig.

### *Toezicht*

Toezicht is nodig om te kunnen beoordelen of het middel (‘eenvoudig’) daadwerkelijk helpt om het doel (‘beter’) te realiseren. Ook dat vraagt om een heldere omschrijving van doelen en spelregels, als ijkpunt om het feitelijk functioneren van de Omgevingswet aan af te meten. Hoe gaat de overheid toezicht houden op het functioneren van de wet als middel in het licht van de gestelde maatschappelijke en procedurele doelen? Het lijkt ons daarbij belangrijk om het begrip ‘toezicht’ ruim op te vatten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt van ‘reflectief toezicht’: toezicht dat zich niet beperkt tot de verwachte uitkomsten binnen de eigen logica (zelfreferentieel), maar dat ook onverwachte factoren en trends tegen het licht houdt. Zo was het ontwikkelen van allerlei financiële producten en beloningsprikkelers in de bankensector niet tegen de regels, maar bracht het onvoorzien wel het hele financiële stelsel aan het wankelen. Reflectief toezicht had het ontstaan van zulke systeemrisico’s mogelijk kunnen voorkomen. Een nieuw omgevingsbestel kent niet alleen zijn eigen bedoelde logica, maar kan ook reacties oproepen volgens een onbedoelde en onvoorziene logica. In hoeverre biedt de Omgevingswet, met de grotere nadruk op het maatschappelijk initiatief, het criminele circuit nieuwe kansen? Hoe gaan ontwikkelaars in de nieuwe context om met het aloude ontwikkelingsrecht? De popgroep Madness bezong in het nummer *Baggy Trousers* de charmes van ‘*how to bend not break the rule*’. Toezicht op het realiseren van doelen en procedures van het nieuwe omgevingsstelsel moet dus ook op onbedoelde reacties en

onvoorziene trends bedacht zijn. Belangrijk punt van aandacht daarbij is waar en met welke afstand tot beleid en met welke onafhankelijkheid dat toezicht georganiseerd en vastgelegd moet worden.

### *Bezinning*

In dit essay ligt de nadruk op *bezinning* op de randvoorwaarden waaronder een grotere rol voor de samenleving in de inrichting van het omgevingsbestel vorm kan krijgen. Het scp is uitgenodigd om stil te staan bij de rol van burgers (hoewel de rol van bedrijven ons ook van groot belang lijkt). Wat ons direct opvalt, is dat die burgerrol in de communicatie over de Omgevingswet (nog?) niet erg op de voorgrond staat. In de inleidende tekst op de website van de Rijksoverheid werden burgers in elk geval niet genoemd en was alleen aandacht voor de voordelen van die wet voor gemeenten en bouwprojecten:

Veel gemeenten vinden de regels voor ruimtelijke plannen ingewikkeld en onduidelijk. Met de Omgevingswet wil de overheid deze regels vereenvoudigen en samenvoegen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt dit nu al mogelijk, bijvoorbeeld door bestaande regels aan te passen.

Vanuit het perspectief van de burger is de prominente verwijzing naar de Crisis- en herstelwet opmerkelijk. In die wet stond de inbreng van burgers immers juist allerm minst voorop.

### *1.2 Reflecties op de rol van de burger in het nieuwe omgevingsbestel*

---

Bezinning op de randvoorwaarden waaronder burgers kunnen participeren in besluitvorming over de inrichting van de (fysieke) omgeving omvat naar ons idee bezinning op drie aspecten: de kwaliteit van communicatie, de ‘antennes’ van overheden en de reikwijdte van participatie. Dat leidt tot vragen als: hoe kan de overheid adequaat inspelen op (diverse en wisselende) wensen vanuit de bevolking, gegeven wisselende technologische en ideologische (on)mogelijkheden? Met welke (informele) organisatie- en verschijningsvormen van belangenarticulatie krijgt de overheid te maken? En wanneer in het proces? Hoe kan de overheid (pro)actief

zijn in het aanvoelen van wat er onder de bevolking leeft? Wat is de overheidsverantwoordelijkheid in het borgen van het publieke debat, dat naast vrije informatie ook een onafhankelijke en kritische waarheidsvinding betrachtende journalistiek veronderstelt? Wat is de reikwijdte (en dus ook: wat zijn de grenzen) van de participatieve samenleving? Veronderstelt de Omgevingswet niet te veel kennis en inzet van burgers? In hoeverre zet de accentverschuiving van een representatieve naar een participatieve democratie bepaalde groepen in de samenleving op voorsprong en andere op achterstand? In hoeverre werkt dit de articulatie en participatie door enkele geïnstitutionaliseerde spelers (bv. Stichting Natuur en Milieu, Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines, enz.) in de hand? Welke gevolgen heeft een eventuele grotere inbreng van zulke 'beroepsparticipanten'? Tot welke spanning tussen representatieve en participatieve democratie kan dit aanleiding geven? Maar ook: wat is de kans dat men pas in actie (verzet) komt op het moment dat een ruimtelijke ingreep al (bijna) in de uitvoeringsfase is en welke gevolgen heeft dat voor het proces en voor het vertrouwen daarin onder burgers?

Zo bezien ligt een deel van de uitdaging voor het opstellen van de Nationale Omgevingsagenda en de Nationale Omgevingsvisie niet zozeer in de 'harde' fysieke kant van de omgeving, maar in de 'zachte' kant ervan: de samenleving. We onderscheiden zoals gezegd drie aspecten om op te reflecteren: de kwaliteit van communicatie, de 'antennes' van overheden en de reikwijdte van participatie. Elk daarvan komt in dit essay in een afzonderlijk hoofdstuk aan de orde.

Verzet tegen ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, verdere aardgaswinning, extra asielzoekerscentra en nieuwe windturbineparken duidt erop dat overheden er goed aan doen om 'de hardheid van de zachte kant' niet te onderschatten. Dat het daarbij niet alleen gaat om afwending van hindermacht, maar ook om aanwending van burgerkracht, laat onverlet dat beslissingen over de inrichting van de fysieke omgeving vaak ook verliezers zullen kennen. Dat vraagt van de overheid als verantwoordelijke voor het bestel een zodanige kwaliteit van doelen en procedures dat ook eventuele verliezers de uitkomst accepteren.

### 1.3 *Verantwoording*

---

Om het essayistische karakter van deze publicatie niet te verstoren, hebben we afgezien van bronvermeldingen en literatuurverwijzingen. Dat betekent uiteraard allerm minst dat we ons niet hebben gelaafd aan inzichten van anderen. Integendeel. We hebben dankbaar geput uit geschriften van en gesprekken met deskundigen. We spraken met diverse medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, met menig collega van het Sociaal en Cultureel Planbureau, en met experts van buiten. Onze schatplichtigheid blijkt uit de overzichten van externe gesprekspartners en van geraadpleegde literatuur aan het eind van dit essay. Wij bedanken degenen die ons te woord wilden staan voor de inzichten die ze met ons deelden. Onvolkomenheden in het essay zijn uiteraard voor onze eigen rekening.

## 2 *Dit essay en het traject naar een Nationale Omgevingsvisie*

---

Nederland is op weg naar een Omgevingswet, die volgens planning in 2018 in werking treedt. Die wet gaat 26 wetten vervangen, waaronder de Crisis- en herstelwet, en vele bepalingen uit overige wetten, tezamen 4700 wetsartikelen. Het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) vermindert van 120 naar slechts vier, het aantal ministeriële regelingen van 120 naar een beperkt aantal. De nieuwe integrale Nationale Omgevingsvisie komt in de plaats van ongeveer 80 in afzonderlijke nota's vastgelegde visies. Het doel van de stelselherziening is om de ontwikkeling van de fysieke omgeving, belegd over zeven ministeries, zowel beter als eenvoudiger te maken: in één wet, met één nationale visie en slechts vier AMVB's. Leidende gedachte is dat dit te verwezenlijken is door minder regelgeving en meer samenwerking tussen overheden, ondernemers en burgers. Dat de overheid de samenleving meer verantwoordelijkheid voor de omgeving geeft, past in het beeld van een bredere herijking van verantwoordelijkheden op meerdere beleidsterreinen, van zorg tot cultuur.

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, moeten alle overheden (rijk, provincies en gemeenten) een omgevingsvisie opstellen. Het rijk is gehouden een integrale Nationale Omgevingsvisie (NOVI) te schrijven. Dit SCP-essay maakt deel uit van het traject naar die nationale visie, een traject waarin eerst een Nationale Omgevingsagenda (NOA) wordt opgesteld. Het SCP is uitgenodigd om de herijking van de relatie tussen omgeving en samenleving te bezien vanuit het perspectief van burgerschap en daarmee verband houdende sociaal-culturele ontwikkelingen. We doen dit door de 'zachte' kant van de omgeving (lees: de samenleving) centraal te stellen. Gezien de grotere rol die de Omgevingswet aan de samenleving toekent, kan een integrale visie op de omgeving niet voorbijgaan aan de vraag hoe het nieuwe omgevingsbestel maatschappelijk te doen functioneren. De vier AMVB's zijn al in voorbereiding, want die



moeten klaar zijn als de wet in werking treedt. Omdat ze zijn opgesteld voordat er zicht was op de inhoud van de Nationale Omgevingsvisie, spreekt er (nog?) geen visie uit over waar het met de omgeving naartoe moet (product), en ook niet over de verankering en inbedding van de grotere rol voor de samenleving (proces). Het lijkt ons belangrijk om zowel de maatschappelijke functies als de rol van burgers in de Nationale Omgevingsvisie nader uit te werken en vervolgens in wet- en/of regelgeving te borgen. Nu is slechts voorzien dat omgevingsplannen aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding te betrekken. Daaruit spreekt weinig ambitie, richting en houvast. Daarin moet de Nationale Omgevingsvisie voorzien.

### *2.1 Kern van dit essay: van fysieke omgeving naar sociaal-culturele omgeving*

---

In de relatie tussen omgeving en samenleving komt de fysieke wereld van landelijke en bebouwde ruimte in aanraking met de sociale en culturele wereld van rollen en normen, van betekenisgeving en duiding, van organisatie en mobilisatie. Overigens staan omgeving en betekenisgeving per definitie niet los van elkaar. In zekere zin is omgeving zelfs een leeg begrip als het niet gevuld zou zijn met betekenisgeving. Een landschap is pas aantrekkelijk en het beschermen waard (of juist niet) vanwege de betekenis die mensen eraan hechten. Evenzo is een nieuw initiatief in de omgeving (bv. woonwijk, bedrijvenpark, ringweg) slechts het ontwikkelen waard (of juist niet) vanwege de mate waarin mensen dat initiatief waarderen.

Het gaat in dit essay om burgers, inclusief hun onderlinge verbanden, in relatie tot de inrichting van de fysieke omgeving. In de samenleving leven vele – deels tegenstrijdige – wensen en belangen over de kwaliteit daarvan. Men wil een veilige en gezonde omgeving, comfortabel wonen, zich snel en gemakkelijk verplaatsen, voorzieningen binnen handbereik hebben, van landschappen en monumenten genieten. Men wil de ‘natuur’ de ruimte geven, maar de zee op afstand houden en de rivieren binnen hun dijken. Landbouw en andere bedrijvigheid hebben ruimte nodig om monden en portemonnees te voeden. Hoeveel landschappelijk schoon willen we, volgens welke definitie en tegen welke kosten? Willen we dan ook minder industrie, wegen en intensieve veehouderij? Het gaat erom

in wat voor land we willen leven en hoe die vraag te beantwoorden. In navolging van [www.thewaleswewant.co.uk](http://www.thewaleswewant.co.uk) gaat het om de vraag welk Nederland we willen. En om de vraag hoe daar het belang van toekomstige generaties in mee te nemen. Het tegengaan van klimaatverandering bijvoorbeeld zal met opwekking van duurzame energie en/of ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> grote en langdurige ruimtelijke gevolgen hebben. Zie hier in een notendop de breedte en de dilemma's van het omgevingsvraagstuk.

We begonnen onze exercitie en vervolgen dit essay met een blik op de Omgevingswet en op de bijbehorende Memorie van Toelichting (hoofdstuk 3). Ruimhartig uit zulke teksten citeren is geen vanzelfsprekend ingrediënt van een essay, maar in dit geval denken we er toch goed aan te doen eerst de blik te richten op wat er in die documenten over de burger te lezen is. Wie zich voldoende met deze documenten vertrouwd acht, kan dat hoofdstuk overslaan.

Daarna gaan we in op drie randvoorwaarden in de 'zachte' kant van de inrichting van de omgeving. Dat zijn de kwaliteit van communicatie (hoofdstuk 4), de antennes van overheden (hoofdstuk 5) en de reikwijdte van (en dus ook de grenzen aan) de participatieve samenleving (hoofdstuk 6). Dit zijn belangrijke randvoorwaarden wanneer burgers meer zelf aan zet zijn in het beheren en benutten van de fysieke omgeving. Bij elk van die randvoorwaarden suggereren we enkele concrete aandachtspunten voor de Nationale Omgevingsvisie. Welke inhoudelijke posities men daarbij kiest, is uiteraard de (politieke) keus van een zittend kabinet. Opeenvolgende kabinetten van wisselende politieke signatuur kunnen en zullen mogelijk hun eigen omgevingsvisie schrijven en die een eigen (politieke) kleuring meegeven. In het verleden werd diverse keren de behoefte gevoeld een nieuwe nota ruimtelijke ordening te schrijven (of een bestaande te actualiseren). In sommige andere beleidsvelden ligt de frequentie van de herijking van beleid vast. Zo schrijft de Wet op het specifiek cultuurbeleid voor dat er elke vier jaar een nieuwe cultuurnota moet liggen. In welke frequentie de Nationale Omgevingsvisie zal worden herschreven, ligt in de toekomst besloten, want dat is niet in de Omgevingswet vastgelegd. Hoe dan ook, belangrijk voor de rijksoverheid vanuit

het perspectief van de burgerrol zijn volgens ons de volgende randvoorwaarden ofwel uitdagingen:

- *Kwaliteit van communicatie*
  - duidelijkheid over doelstellingen
  - beschikbaarheid van informatie
  - aanwezigheid van kritische waarheidsvinding
- *Antennes van overheden*
  - burgers kunnen zich laten horen
  - burgers voelen zich gehoord
  - finale afweging heeft draagvlak
- *Reikwijdte van participatie*
  - grens aan belastbaarheid burgers
  - spanning met representatie

Op elk van deze onderwerpen gaan we in dit essay nader in. Daar zijn twee rode draden doorheen verweven: de casus van de transitie naar een CO<sub>2</sub>-arme samenleving, in het bijzonder de rol van windenergie op land, en het thema van mogelijke grotere ongelijkheid tussen burgers.

## 2.2 *De casus duurzaamheid: wind-op-land*

---

Duurzaamheid staat centraal in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De overgang naar een CO<sub>2</sub>-arme samenleving vormt de kern van de duurzaamheidsopgave en heeft gevolgen voor de fysieke omgeving. Die overgang raakt de rijksoverheid, al was het maar via Europees beleid en Europese afspraken (getuige bijvoorbeeld de zaak-Urgenda, waarin de Haagse rechtbank eisers in het gelijk stelde dat de overheid meer en effectievere klimaatacties moet ondernemen; een uitspraak waartegen de Staat overigens in hoger beroep is gegaan). De energietransitie is uiterst relevant voor de Nationale Omgevingsvisie, met daarin ingebakken een mogelijke spanning met het energiebeleid (een dossier van het ministerie van Economische Zaken). Een verdere integratie en ontkokering lijkt ons in de rede te liggen, maar ons essay gaat niet over interdepartementale verhoudingen.

Spanningen rond de energietransitie vanwege gebrek aan draagvlak onder burgers manifesteren zich vooral regionaal en lokaal, bijvoor-

beeld bij de toewijzing van locaties voor windturbineparken. Deze casus heeft dus ook betrekking op de andere overheidslagen. Daarbij kunnen er ook spanningen ontstaan tussen overheidslagen, zoals wordt geïllustreerd door het verzet van de gemeente Barendrecht tegen ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag, de steun van kustgemeenten aan een actiegroep tegen wind-op-zee en het zich tot 'schaliegasvrij' uitroepen van diverse gemeenten en provincies. Ons essay gaat (ook) niet over het bestuurskundige en juridische vraagstuk van de verhouding tussen de overheidslagen. Toch bevreemdt het ons dat de drie overheidslagen niet volgtijdelijk maar tegelijkertijd aan hun respectieve omgevingsvisies werken. Dat vergroot de kans dat die visies niet op elkaar aansluiten of zelfs dat er tegengestelde dingen in komen te staan.

Om een omslag in het denken en handelen met betrekking tot een duurzame energievoorziening in Nederland te bereiken, is het nodig dat veel partijen daar de schouders onder zetten. Er moet heel wat gebeuren om het huidige aandeel van 4% hernieuwbare energie uit te bouwen tot de beoogde 14% in 2020 (het oorspronkelijk doel was ooit 16%) en 16% in 2023 (dat was ooit 20%). Voor wind-op-land is een belangrijke rol bij deze opschaling weggelegd. In 2014 sloot het kabinet onder leiding van de Sociaal-Economische Raad (SER) met maatschappelijke organisaties en bedrijven het Energie-akkoord voor duurzame groei. Dat akkoord voorziet in een sterkere inzet op verduurzaming van de energieproductie, via energiebesparing en via opschaling van hernieuwbare energie. Dat akkoord was concreet over wind-op-land: 'Bij wind op land wordt binnen de kaders die met provincies zijn afgesproken geïnvesteerd om te komen tot 6000 megawatt in 2020.' Dit komt neer op de realisatie van zo'n 1500 windturbines naast en deels ter vervanging van de huidige ongeveer 1800 windturbines op land. Het rijk wees in de Rijkscoördinatieregeling gebieden voor windturbineparken aan, provincies moeten in overleg met gemeenten de exacte locaties bepalen. Voor de kleinere parken (max. 100 megawatt) moeten provincies en gemeenten de samenleving erbij betrekken: 'Gemeenten en provincies bepalen tijdig de ruimtelijke reserveringen in nauw overleg met het maatschappelijke middenveld.' Volgens het Energieakkoord dienen initiatiefnemers belanghebbenden vroegtijdig bij de ontwikkeling van projecten met impact op de leefomgeving te

betrekken (de zogenoemde Elverding-aanpak): 'Idealiter gebeurt dat door de plannen van burgers en bedrijven als uitgangspunt te nemen, op deze manier gebruikmakend van de energieke samenleving.' Intussen heeft de NWEA (Nederlandse Wind Energie Associatie, de koepel van grote energiebedrijven) met het rijk, IPO (Interprovinciaal Overleg), VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en natuur- en milieuorganisaties een 'gedragscode participatie' voor windturbineparken opgesteld. Ondanks deze heldere kaders ondervinden initiatiefnemers bij de realisatie van windparken (zowel bij wind-op-land als bij wind-op-zee) aanzienlijke weerstand van lokale actiescomités van omwonenden. Hiervan zijn er in de afgelopen jaren ongeveer 150 opgericht, niet zozeer omdat ze tegen duurzame energie zijn, maar omdat omwonenden niet voor voldongen feiten geplaatst willen worden. Die comités willen vroeg in het proces meepraten over plannen en uitvoering (dit mee-ontwikkelen staat als de 'tweede generatie burgerparticipatie' te boek). Dit gaat dus verder dan de burgers de mogelijkheid bieden om een aandeel te nemen in de financiering: zij kunnen meepraten over de investering en kunnen delen in de inkomsten uit windturbines. Wanneer in de omgevingswet van burgerparticipatie sprake is, lijkt het vooral om dit laatste te gaan.

De Omgevingswet biedt burgers uitdrukkelijk de mogelijkheid om zelf initiatieven te ontplooiën ('derde generatie burgerparticipatie'), wat in geval van windturbines al gebeurt door kleine ondernemers (agrariërs) en door windenergiecoöperaties van burgers (bv. Texel Energie, Windvogel en Burgerwindpark Nijmegen-Noord). De windenergiecoöperaties wekken momenteel 85 tot 95 megawatt op. Dat is 4% van de totale windenergieproductie op land. Die coöperaties belichamen het beeld van de 'energieke samenleving'. Maar deze burgercoöperaties ontstonden eerder tegen de verdrukking in dan dat hun initiatief werd toegejuicht en aangemoedigd: de samenwerking met de professionals in het energiesysteem is moeizaam en de financiële regels zijn ongunstig. Het meest ontmoedigend is dat zelflevering aan de eigen leden vrijwel onmogelijk is (behalve op Texel) en dat er belasting moet worden betaald over de zelfgeproduceerde energie. Burgers ervaren dit als weerstand van overheid en energiesysteem. De 'postcoderoosregeling', die leden van lokale initiatieven korting geeft op de energiebelasting als ze duurzame stroom afnemen in

hetzelfde postcodegebied als waarin die wordt opgewekt, is slechts een schrale tegemoetkoming voor een kleine groep. Het is de vraag of de op Prinsjesdag 2015 aangekondigde versoepeling (9 cent korting per kWh in plaats van 7,5 cent) zoden aan de dijk zal zetten.

Het onderwerp duurzaamheid, via energietransitie verbijzonderd tot de concrete casus wind-op-land, zal in de loop van ons essay in tekstkaders opduiken.

### 2.3 *Het thema ongelijkheid: het Mattheüseffect*

---

Tijd en geld, netwerken en kennis, energie en talent: ze zijn alle ongelijk over de bevolking verdeeld. In zwaarder sociologisch jargon geformuleerd: de verdeling van de diverse kapitaalvormen is aan maatschappelijke posities gebonden. Er zijn diverse vormen van kapitaal. Economisch kapitaal is de bekendste: inkomen en vermogen, uitgedrukt in geld. Voor ons essay is dit niet de belangrijkste kapitaalvorm (hoewel geld uiteraard zelden iemands mogelijkheden verkleint). Fysiek kapitaal betreft fitheid, scherpte van geest en fysieke aantrekkelijkheid. Deze op het persoonlijk vlak belangrijke eigenschappen vormen in relatie tot de Omgevingswet ook niet de belangrijkste kapitaalvorm, al zullen chronisch zieken mogelijk minder energie hebben om zich intensief om ingrepen in hun omgeving te bekommeren. Belangrijker voor dit betoog zijn het sociaal en cultureel kapitaal (al zijn we daarin bij het SCP mogelijk wat bevooroordeeld; de lezer is gewaarschuwd en mag zelf oordelen). Het sociaal kapitaal betreft iemands sociale netwerk (geloofsgenootschap, voetbalclub, muziekvereniging, kennissenkring, enz.). Op welke bronnen of hulpmiddelen in dat netwerk kan iemand een beroep doen? Reikt iemands netwerk tot binnen de muren van parlement, provinciale staten of raadszaal? Kent men iemand die er iemand kent? Kent men mensen die met het omgevingsrecht vertrouwd zijn? Hoe minder rijkbedeeld of behulpzaam iemands netwerk in dit opzicht is, hoe hoger de drempel om zich met een voorgenomen ingreep in de omgeving te bemoeien (en hoe kleiner de kans dat men er via anderen van hoort of dat men door anderen tot bemoeienis ermee wordt aangespoord). Cultureel kapitaal, tot slot, verwijst naar iemands kennis en vaardigheden. Het betreft niet alleen feite-

lijke kennis, maar ook kennis van en/of vertrouwdheid met procedures en omgangsvormen in burgerinitiatieven of in contacten met de overheid. Naarmate iemand daar minder van op de hoogte is, is iemands zelfvertrouwen en daarmee de kans op (effectieve) bemoeienis met een voorgenomen ingreep in de omgeving kleiner.

De kapitaalvormen gaan niet een-op-een samen, maar staan ook niet los van elkaar. Wie minder heeft van het een, heeft vaak ook minder van het ander. Dit wordt wel het Mattheüseffect genoemd, vernoemd naar Mattheüs 12 vers 13, dat in de Statenvertaling luidt: ‘Want wie heeft, dien zal gegeven worden, en hij zal overvloediglijk hebben; maar wie niet heeft, van dien zal genomen worden, ook dat hij heeft.’

Niet iedereen heeft straks een gelijke kans om daadwerkelijk bij de inrichting van de leefomgeving betrokken te raken. Dat is nu ook al zo, maar naarmate de overheid zich terugtrekt en meer aan de samenleving overlaat, kan dat verschil meer in ruimtelijke keuzes gaan doorwegen en kunnen verschillen in de toegang tot de kapitaalvormen leiden tot verschillen in de kwaliteit van de leefomgeving tussen individuen en tussen groepen.

Kapitaalvormen zijn niet alleen sociaal maar ook ruimtelijk ongelijk verdeeld: er zijn gebieden waar mensen wonen die royaal over deze kapitaalvormen beschikken en gebieden waar mensen wonen met minder kapitaal. Bij dat laatste is te denken aan achterstandswijken in grote steden en krimpgebieden op het platteland. De Omgevingswet is weliswaar niet in het leven geroepen om iets aan deze sociologische wetmatigheid te doen, maar in de uitwerking van de omgevingsvisie dient er volgens ons wel degelijk aandacht te zijn voor het gegeven dat de bevolking in sommige gebieden nu eenmaal weerbaarder is dan in andere. Voorkomen zou moeten worden dat de Omgevingswet aan het Mattheüseffect nog een verdere ruimtelijke dimensie toevoegt. Het ‘eenvoudig beter’ zou niet selectief vooral voor het beter geëquipeerde deel van de bevolking mogen gelden.

Naast duurzaamheid is ongelijkheid de andere rode draad in dit essay wanneer we ingaan op de kwaliteit van communicatie, op antennes van overheden en op de reikwijdte van participatie. Opmerkingen over een mogelijk Mattheüseffect zijn verweven in de tekst. Overigens kan ook

verduurzaming een Mattheüeffect tot gevolg hebben. Wie niet in staat is om zelf duurzame energie op te wekken (bij gebrek aan eigen grond of eigen dak), de woning te isoleren (omdat het geen eigendom is) of aan een energiecoöperatie deel te nemen, kan zich verhoudingsgewijs voor steeds hogere energiekosten gesteld zien. Voor wie toch al een krappe beurs heeft, kan dit tot 'energiearmoede' leiden. Deze observatie is hier echter slechts een zijspoor.





## 3 Omgevingswet en burgers

---

De Omgevingswet – voluit: *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving* (de laatste versie is van 1 juli 2015: Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 962) – komt in de plaats van een groot aantal sectorale wetten over de fysieke omgeving. De vereenvoudiging van het omgevingsbestel schuilt niet alleen in de bundeling tot één wet, maar ook in het verminderen van de regeldruk: de nieuwe Omgevingswet omvat minder regelgeving dan de som van de eerdere wetten.

### 3.1 Doelen van het nieuwe omgevingsbestel

---

Volgens de wetstekst dient de Omgevingswet ter vernieuwing van het volgende maatschappelijke doel:

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht opgericht op het in onderlinge samenhang:

- a bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De centrale plaats van duurzaamheid in dit wetsartikel is op te vatten als een verdere stap in de richting van integratie en mainstreaming van duurzaamheid in het omgevingsbeleid.

De Memorie van Toelichting, hierna in verwijzingen mvt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3), bevat de volgende beknopte formulering:

Deze doelstelling is samengevat in het motto van de Omgevingswet: ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. (mvt, p. 20)

Deze doelen zijn niet nieuw en waren niet de aanleiding om tot de Omgevingswet te komen. Wat is dan wel die aanleiding? Dat is toegelicht in de Memorie van Toelichting:

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. [...] Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet is nodig om twee redenen. Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. [...] Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling. [...] Het wetsvoorstel leidt direct tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. (MVT, p. 6)

De Memorie van Toelichting (p. 7) spreekt van een paradigmawisseling: van bescherming door een werende benadering naar zorg voor kwaliteit en ruimte voor ontwikkeling (het ‘beschermen en benutten’ zoals dat genoemd is in de volledige titel van de wet). Die wisseling gaat gepaard met een nieuwe benadering:

De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is. [...] Het wetsvoorstel laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven [...]. Het is bovendien een zo eenvoudig mogelijke wet, met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten. (MVT, p. 7)

Dan volgt de toelichting dat de regering met de wet vier verbeterdoelen nastreeft:

Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. (MVT, p. 7; verder uitgewerkt MVT, p. 261-264)

De gedachte is dat de (inhoudelijke) maatschappelijke doelen – beschermen en benutten met het oog op duurzame ontwikkeling – via deze (procedurele) verbeterdoelen beter te realiseren zijn.

In samenspraak met andere actoren in de maatschappij formuleert de overheid de doelen voor de fysieke leefomgeving en ziet zij erop toe dat deze worden gehaald. Dat vereist heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en de overheid activiteiten kunnen verrichten, zoals de aanleg van wegen en energieparks, de bouw van woningen, of het in bedrijf hebben van een fabriek. (MVT, p. 7)

De Memorie van Toelichting spreekt over de Omgevingswet als een antwoord op verwachtingen uit de samenleving. Hierbij tekenen we aan dat niet geëxpliciteerd is waaruit die verwachtingen gebleken zijn.

De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven van burgers en bedrijven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels en procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren. Tegelijkertijd verwacht de samenleving dat de overheid zorgt voor voldoende betrokkenheid van burgers bij besluitvorming, voor voldoende rechtsbescherming en voor bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit leidt tot inherente spanning in een dichtbevolkt land met mondig burgers. (MVT, p. 13-14)

De samenleving vraagt om procedures voor besluitvorming die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en om ruime, heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen. (MVT, p. 14)

Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van de wetgeving. (MVT, p. 18)

De regering wenst daarom een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. (MVT, p. 18-19)

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de eerder genoemde maatschappelijke doelen van de wet. Alle spelers in de fysieke leefomgeving, burgers, bedrijven en overheden dragen hieraan bij. De regering is er bij de vormgeving van het stelsel van uitgegaan dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in toenemende mate wordt bepaald door initiatieven in de samenleving. (MVT, p. 21-22)

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel en zijn uitvoeringsregelgeving staan de gebruikers voorop. Dat zijn enerzijds initiatiefnemers – van burgers die een dakkapel willen bouwen tot ministers die een Deltaprogramma uitvoeren – anderzijds burgers en organisaties die opkomen voor hun belang of willen participeren in de besluitvorming over een activiteit of project. Al deze gebruikersgroepen moeten voordeel hebben van de nieuwe wetgeving. [...] Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daarop te richten, geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. (MVT, p. 30)

De omgevingsregelgeving moet de maatschappelijke dynamiek van de energieke samenleving faciliteren. Met de Omgevingswet moet de samenleving in staat zijn om – eenvoudiger en beter dan nu – de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden en tegelijkertijd voldoende ruimte te laten voor activiteiten van burgers en bedrijven. (MVT, p. 39)

### 3.2 *Burgers in het nieuwe omgevingsbestel*

---

Omdat in ons essay het burgerperspectief centraal staat, richten we ons nu op wat er in de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting te lezen is over de rol van de burger. In de laatste versie van de Omgevingswet (zoals ingediend bij de Eerste Kamer) komt het woord burger(s) slechts twee keer voor (in artikel 5.47 en artikel 5.51). Daar staat slechts dat het bevoegd gezag zal aangeven op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. De voorgestelde Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB, het Omgevingsbesluit) meldt in het concept van december 2015 vooralsnog alleen dat dit in regelgeving geregeld moet worden.

In de Omgevingswet en de AMVB geeft de wetgever weinig blijk van de ambitie de burgerparticipatie te willen bevorderen. Dit had anders gekund, getuige bijvoorbeeld de aandacht voor participatie in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, waar artikel 2 stelt: ‘Onze minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het [...] sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen.’ In de Memorie van Toelichting is juist wel aandacht voor de burger:

Burgers zijn de primaire gebruikers van de fysieke leefomgeving. Ze verplaatsen zich via infrastructuur, zowel voor werk als voor recreatie. Ze genieten van natuur en cultureel erfgoed. Ze profiteren van een goede omgevingskwaliteit. De burger heeft vooral te maken met het omgevingsrecht bij activiteiten rond de eigen woning, maar ook als belanghebbende bij activiteiten van anderen, vaak in de eigen wijk of buurt. Bijvoorbeeld als een burger bezwaar maakt tegen de woninguitbreiding van zijn burens, of als een burger ideeën aanlevert bij de aanleg van een recreatiegebied in de buurt. De belangen van de burger bij een veilige en gezonde fysieke leefomgeving zijn de reden dat er sprake is van regulering. Burgerschap gaat echter over meer dan het individuele belang. Veel burgers zijn betrokken bij hun directe leefomgeving en willen meedenken over de ontwikkeling ervan. De burger participeert in organisaties die op een hoger schaalniveau belangen behartigen in de fysieke leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijkorganisaties, belangenorganisaties van recreanten en om natuur- en milieuorganisaties. Tot slot is de burger ook de kiezer die via verkiezingen invloed uitoefent op het openbaar bestuur. De

Omgevingswet spreekt de burger in de eerste plaats aan op zijn eigendom: grond en gebouwen. Niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar, is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn woning en zijn grond. Deze mogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's voor hemzelf en voor derden opleveren. (MVT, p. 41)

Over de rol van bedrijven staat te lezen dat zij niet alleen een zorgplicht hebben tegenover de omgeving, maar ook dat ze bij planvorming vroegtijdig de dialoog met anderen zouden moeten aangaan:

De maatschappij verwacht van bedrijven, meer dan van burgers, dat zij actief invulling geven aan de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. De regering verwacht van bedrijven die zelf projecten initiëren dat zij vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren en samenwerken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bedrijven hebben vaak de sleutel in handen voor het aanpakken van milieuproblemen, zeker die op bovenlokale schaal, door innovatie van producten en processen. (MVT, p. 41)

Tot slot staan we stil bij de passages waarin het eerdergenoemde uitgangspunt van vertrouwen is uitgewerkt (MVT, p.7).

De regering gaat bij het wetsvoorstel op drie manieren uit van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. (MVT, p. 45)

Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Regels moeten waar mogelijk ruimte bieden voor eigen invulling en oplossingen. En burgers en bedrijven die die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Zo kan gaandeweg méér verantwoordelijkheid gelegd worden bij de initiatiefnemers. [...] Waar initiatiefnemers toestemming nodig hebben van de overheid komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking in het uitgangspunt dat de initiatiefnemer zo veel mogelijk regie heeft over zijn activiteiten, waarbij hij zo nodig zelf omwonenden consulteert voordat hij een aanvraag indient en zelf bepaalt in welke volgorde hij zijn activiteiten aan de overheid voorlegt ter besluitvorming. (MVT, p. 45-46)

In de Memorie van Toelichting wordt vervolgens het vertrouwen van burgers in de overheid uitgediept:

Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. [...] De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving. Een deel van de burgers vertrouwt de overheid niet, of althans niet bij voorbaat. Die burger wil begrijpen hoe tot keuzes wordt gekomen. Hij zoekt naar informatie om zich een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de overheid en de legitimiteit en rechtvaardigheid van haar beslissingen. Daarom is het van belang volledige, objectieve en begrijpelijke informatie te bieden op een voor burgers toegankelijke wijze. (MVT, p. 46)

Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat de informatiezoekende burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit. De waargenomen rechtvaardigheid van besluiten levert op zijn beurt een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Van belang is vooral vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van plannen of besluiten. Formele inspraak kan dan worden beperkt tot plannen, complexe projecten en internationale verplichtingen. (MVT, p. 47)

Slechts indirect adresseert de Memorie van Toelichting het vertrouwen van de overheid in burgers, onder verwijzing naar een rapport van de WRR:

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) [...] beklemtoont dat ruimte bieden voor nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers in de eerste plaats vertrouwen van beleidsmakers in burgers vraagt. [...] De WRR geeft overigens wel aan dat de grootste uitdaging ligt in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet 'gladjes passen' in het beleids perspectief van beleidsmakers. (MVT, p. 47)

In de passages over de burger is minder aandacht voor de rol van beschermer dan voor de rol van benutter. Onder het kopje 'vertrouwen van overheid in samenleving' gaat het zelfs uitsluitend over burgers (en bedrijven)



als initiatiefnemers. Misschien is het inherent aan de paradigmawisseling – van alleen beschermen naar de combinatie beschermen en benutten – dat het nieuwe (benutten) meer belicht wordt dan het oude (beschermen). Toch staat dit op gespannen voet met de gelijkwaardigheid van beide doelen in het ‘dubbelbesluit’ zoals verwoord in het motto ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’.

Over het waarborgen van kwaliteit schrijft de Memorie van Toelichting: Waarborgen van kwaliteit: een belangrijke functie van de Omgevingswet is voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor velen. De geschiedenis leert dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven niet zo ver reikt dat zij dergelijke nadelige gevolgen altijd voldoende vermijden. (MVT, p. 42)

### 3.3 *Samenvattend: doelen en rollen*

---

In het laatste citaat staat het waarborgen van kwaliteit gelijk aan het voorkomen van ongewenste of schadelijke gevolgen in de omgeving. Kwaliteit heeft er dus betrekking op de inrichting van de omgeving als *product*. Volgens een andere passage – ‘Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces’ (MVT, p. 47) – betreft de overheidsverantwoordelijkheid voor kwaliteit juist ook de rol van burgers in de inrichting van de omgeving als *proces*. Zowel overheid als burgers hebben in het nieuwe omgevingsbestel meerdere rollen met wisselende verantwoordelijkheden. Als bedenker van dat bestel berust bij de overheid de verantwoordelijkheid voor het kunnen functioneren van burgers in dat bestel. Wanneer de burgerrol onverhoopt niet uit de verf mocht komen, lijkt het nieuwe bestel vooral in het voordeel uit te pakken van partijen die initiatieven in de omgeving willen ontwikkelen. Behalve initiërende burgers zelf zijn dat overheden en bedrijven. Het ‘primaire belang’ van ‘het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces’ brengt volgens ons een overheidsverantwoordelijkheid met zich mee voor de kwaliteit van communicatie, voor de gevoeligheid van overheidsantennes en voor de reikwijdte van (c.q. de grenzen aan) de participatieve samenleving: punten waarvan wij denken dat ze op de omgevingsagenda thuishoren en in de omgevingsvisie aandacht verdienen.

## 4 *Kwaliteit van communicatie*

---

De kwaliteit van communicatie is gebaat bij:

- duidelijkheid over doelstellingen;
- beschikbaarheid van informatie;
- aanwezigheid van kritische waarheidsvinding.

De kwaliteit van communicatie is een belangrijke randvoorwaarde voor een volwaardige rol van burgers in het nieuw in te richten omgevingsbestel. Meer verantwoordelijkheid op de schouders van de samenleving veronderstelt een geïnformeerde en geopinieerde burgerij. Die veronderstelling wordt pas werkelijkheid wanneer relevante informatie vrijelijk beschikbaar is en wanneer er kritische waarheidsvinding plaatsvindt. Het beroep op de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers om belanghebbenden te informeren, impliceert op voorhand dat de partij die moet informeren dezelfde is als de partij die een groot belang heeft bij de uitrol van het voorgestelde initiatief. Het gegeven dat de initiatiefnemer tevens de informatieverstrekker is, en dus twee petten op heeft, vergroot niet bij voorbaat de kwaliteit van communicatie. Aan publieke functies zoals wethouder en gemeenteraadslid zijn integriteitseisen verbonden. Dat die wel eens worden geschonden, neemt niet weg dat er in elk geval spelregels zijn vastgelegd. Zonder vergelijkbare integriteitsregels rond de informatieplicht van initiatiefnemers keurt de slager zijn eigen vlees; niet de meest ideale uitgangspositie om vertrouwen in het nieuwe omgevingsbestel te wekken.

De erosie van de functie van kritische waarheidsvinding, althans zoals die in de vorm van journalistiek lange tijd gestalte kreeg, maakt het beeld er niet rooskleuriger op, zeker niet waar het de regionale en lokale pers betreft. Uiteraard kan een functie van drager en van vorm veranderen: mogelijk neemt de functie van kritische waarheidsvinding een andere gedaante aan, bijvoorbeeld die van burgerjournalistiek op de fora van internetcommunities. De toekomst is hier open. Juist daarom ligt hier een randvoorwaardelijk punt van aandacht, waarbij overigens niet duidelijk is

wat de minimale kritische massa aan waarheidsvinding is, wat de richting van een eventuele oplossing is en wie probleemeigenaar is.

Tot slot, maar hierna het eerste punt dat we in dit hoofdstuk aansnijden, moet duidelijk zijn wat eigenlijk de rol van burgers is. Omvat ‘burgerbetrokkenheid’ in het nieuwe omgevingsbestel het (mee)bepalen van de maatschappelijke doelen en de omgevingswaarden, dus burgerbetrokkenheid bij het ontwerpen van de omgevingsvisie? Of zijn die doelen en waarden van overheidswege vastgelegd en gaat het binnen die kaders om het beoordelen van initiatieven over de inrichting van de omgeving (bv. wegen, bedrijventerreinen of windturbineparken), dus om burgerbetrokkenheid bij de implementatie van de omgevingsvisie? Duidelijker zou moeten zijn op welk moment burgers in welke rol aan zet komen. Deze twee vormen van betrokkenheid (ontwerp of implementatie) vragen andere dingen van en wekken andere verwachtingen bij burgers. Helderheid over doelen en verwachtingen kan alvast een eerste afbreukpunt (te hoog gestelde verwachtingen) voorkomen.

#### *4.1 Duidelijkheid over doelstellingen*

---

De maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van de Omgevingswet worden genoemd (namelijk: ‘met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, [...] in onderlinge samenhang bereiken, en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften’), zijn (nog) niet concreet ingevuld. Hoe veilig en hoe gezond? Wat is goede omgevingskwaliteit? Wat is doelmatig? Wat is de gewenste verhouding tussen beheer, gebruik en ontwikkeling? Wat zijn relevante maatschappelijke behoeften en wat is de prioritering ertussen? Goed beschouwd gaat het in essentie om de vraag in wat voor land we willen leven.

Het is niet duidelijk wie daar precisering in gaat aanbrengen. Doet de overheid dat? Laat de overheid ook dát over aan de samenleving? Of kiest men een middenpositie en gaat de overheid daarover met de samenleving om de tafel? Deze keuze heeft belangrijke consequenties voor de

handelingsruimte van de samenleving, en daarmee voor het beroep op de burger. Naarmate de overheid de omgevingswaarden met meer precisie vastlegt, is er vervolgens minder ruimte voor de samenleving (en dus ook voor burgers) om zich daarover uit te spreken, tenzij dit een plek vindt in de totstandkoming van de omgevingsvisie. Naarmate de overheid in die visie meer op afstand blijft en omgevingswaarden abstracter formuleert, is er meer ruimte voor de samenleving, maar hebben burgers minder houvast om op terug te vallen. Hoe procedureler de insteek van de omgevingsvisie, hoe meer vrijheid voor burgers (en bedrijven) om te proberen de invulling van omgevingswaarden naar hun hand te zetten. In extremo zou de overheid bij een puur procedurele aanpak iedere inhoudelijke afweging die uit de maatschappij opborrelt, moeten accepteren. Dit staat echter op gespannen voet met de eerdergenoemde maatschappelijke doelen, en met internationale wetgeving en afspraken. Het gaat dus niet alleen om procesdoelen ongeacht de uitkomst, maar het gaat tegelijkertijd om procesdoelen (verbeterdoelen zoals bundeling, stroomlijning, versnelling, flexibilisering, voorspelbaarheid) én om inhoudelijke maatschappelijke doelen. Over de spanning en de afweging hiertussen moet de Nationale Omgevingsvisie helderheid verschaffen, om vervolgens gegeven die spanning de te behalen maatschappelijke doelen aan te scherpen. Dan is het speelveld duidelijk.

De Omgevingswet vereist slechts dat omgevingswaarden voor milieu en waterveiligheid in de omgevingsvisie worden vastgesteld. Voor het waarborgen van landschap, kwaliteit van ecosystemen, gezondheid en veiligheid is niet bepaald dat de overheid omgevingswaarden moet vaststellen. Overheden kunnen dat doen, maar deze handelingsvrijheid biedt weinig garantie dat de kernwaarden gezondheid, veiligheid en duurzaamheid voldoende aandacht en scherpheid krijgen. Gezien het feit dat het gezondheidsaspect op het platteland volgens bezorgde artsen en bewoners onvoldoende meeweegt in bijvoorbeeld beslissingen over megastallen, ligt hier zeker een punt van aandacht. Eerder constateerde de Raad van State bij de beoordeling van de concept-Omgevingswet al dat het inhoudelijke deel van het omgevingsrecht nauwelijks vorm had gekregen. De Nationale Omgevingsvisie moet de hoofdlijnen van gebruik, bescherming en ontwikkeling van de omgeving vastleggen, daarmee richting

gevend aan lagere overheden voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Dat brengt die hoofdlijnen duidelijker over het voetlicht en maakt ze inzet van publieke en politieke overweging en discussie. Uitwerking van de notie omgevingskwaliteit in AMVB's, ministeriële regelingen of gemeentelijke verordeningen, zoals nu voorgesteld, staat minder in de politieke en publieke belangstelling en staat daarmee haaks op zowel open communicatie als op een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet zelf, namelijk het beter betrekken en benutten van het potentieel aan maatschappelijke energie of vitaliteit.

We onthouden ons van een suggestie over de inhoud en richting van de benodigde aanscherping, maar constateren slechts dat die omwille van de helderheid onontbeerlijk is. We volstaan met het noemen van enkele voorbeelden of denkrichtingen.

Met het oog op de aangekondigde stelselherziening schreef de vrom-Raad in 2011 de *Verkenning ruimtelijke kwaliteit*. De raad constateerde daarin dat ruimtelijke kwaliteit in de loop van de tijd is losgezongen van inhoudelijke opgaven en daardoor een leeg begrip is geworden. Om het begrip weer sturend te maken en een structurele plek in het afwegingsproces te geven, adviseerde de vrom-Raad om de koppeling van ruimtelijke kwaliteit met richtinggevende maatschappelijke opgaven te herstellen. Dat in de Omgevingswet voor 'duurzaamheid' als richtinggevend thema is gekozen, biedt hiertoe aanknopingsmogelijkheden. Voorbij ruimtelijke beleidsdomeinen zoals water, infrastructuur, energie, klimaat, landschap en recreatie nodigt het begrip duurzaamheid uit om het hele duurzaamheidsspectrum van 'people-planet-profit' te bestrijken. Dan is versterking van de economische structuur (*profit*), een van de doelen van de Omgevingswet, niet meer los te zien van ruimtelijke kwaliteit (*planet*) en gezondheid (*people*). Zoals de vrom-Raad het verwoordt: 'ruimtelijke kwaliteit is niet "de kers op de taart", maar het "desem" van onze leefomgeving'. Daarom moet ruimtelijk beleid (weer) integraal deel gaan uitmaken van economisch en ander sectoraal beleid. De economie drijft deels op ruimtelijke kwaliteit: een plezierige woon-, werk- en recreatieomgeving betekent een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven vanwege de daardoor aangetrokken beroepsbevolking. Vanuit het perspectief van duurzaamheid behoort ook de p van *people* tot de kern van de Omgevingswet, namelijk waar het

gaat om het beschermen van gezondheid en veiligheid, het borgen van maatschappelijke belangen zoals natuur, landschappen en erfgoed, en van sociale belangen zoals bereikbaarheid van basale voorzieningen en de beschikbaarheid van ontmoetingsplekken voor lokale gemeenschappen. En om het ruimte bieden aan burgers bij inrichting van de omgeving. Een goede balans tussen de drie p's van *people-planet-profit* biedt een handvat voor een verdere uitwerking van ruimtelijke kwaliteit en omgevingswaarden in de Nationale Omgevingsvisie.

Een eerder geschrift van de vrom-Raad kan eveneens behulpzaam zijn, namelijk het advies *Kwaliteit in ontwikkeling* uit 2001. Deze publicatie bevat een hoofdstuk over centrale waarden en doelstellingen van het ruimtelijk beleid, waarin men van waarden via problemen naar doelstellingen redeneert. Daarbij onderscheidde en benoemde men vier waarden: economische (doelmatigheid), sociale (rechtvaardigheid), ecologische (duurzaamheid) en culturele (identiteit en belevingswaarde) waarden. Omdat duurzaamheid zo centraal staat in de Omgevingswet, noemen we hier de vier problemen op dat vlak die de vrom-Raad vijftien jaar geleden formuleerde: ecologische verschraving, overbelasting van het milieu, klimaatverandering en verspilling van energie en ruimte.

Vanuit gezondheidsperspectief bepleitte het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rivm) dat de overheid vroegtijdig de dialoog met belanghebbenden aangaat over de morele dimensies van gezondheidsrisico's. Het rivm deed voorts de suggestie om de gezondheids- en veiligheidsaspecten van de leefomgeving op een zo begrijpelijk mogelijke wijze inzichtelijk te maken, om op die manier belanghebbenden te helpen bij het maken van keuzes over de inrichting van hun leefomgeving.

Op het moment dat wij dit essay schreven, bogen ook andere instellingen zich op uitnodiging van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) over de vraag wat er in de omgevingsvisie aan de orde zou moeten komen. We noemen hier de punten die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in dat verband naar voren brengt. Het PBL onderscheidt vijf langetermijnontwikkelingen (namelijk: mondiale groei en zwaartepuntverschuiving, technologische ontwikkelingen, klimaatverandering, bevolkingsontwikkeling en schaalvergroting) en leidt daar zes samenhangende omgevingsopgaven voor de omgevingsvisie uit af: circulaire eco-

nomie; leefbare en concurrerende stedelijke regio's; energie, ruimte en mobiliteit; veiligheid en adaptatie; verstedelijking en mobiliteit; en landbouw, natuur en water.

In 2013 tekenden vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in Overijssel het akkoord *Samen werkt beter*, om ruimte te geven aan de versterking van de economie en de ecologie in die provincie. Men vond elkaar op de ambitie om economische, ecologische en sociaal-culturele waarden toekomstbestendig te koesteren. Daarbij koos men de volgende vijf (clusters) van speerpunten: natuur; water; economie; landschap, cultuurhistorie en leefbaarheid; en behoud en versterking sociale kwaliteit. Het akkoord mikt op een nieuwe aanpak waarin deze kwaliteiten hand in hand gaan. Opname van sociale kwaliteit als ruimtelijke doelstelling ligt in het verlengde van hoe twee decennia geleden ter voorbereiding van de vijfde nota *Ruimtelijke ordening* het denken over ruimtelijke kwaliteit werd verbreed met sociale doelen. Behoud en versterking van vitale sociale netwerken en sociale infrastructuur werden als overheidstaken gezien.

De maatschappelijke doelen, het daarbij leidende begrip duurzaamheid en de daarbij genoemde begrippen kwaliteit, gezondheid en veiligheid (art. 1.3 van de Omgevingswet) behoeven verdere uitwerking en aanscherping in de Nationale Omgevingsvisie. Die exercitie kan voeding geven aan en vorm krijgen in een publieke discussie over wat er in die visie zou moeten staan. Eenmaal vastgesteld geven heldere doelen burgers meer houvast in het verdedigen van hun belangen, en geven ze initiatiefnemers (burgers en bedrijven) meer houvast bij hun planontwikkeling.

#### 4.2 Beschikbaarheid van informatie

---

Om in samenwerking een grotere rol te kunnen vervullen, moeten burgers over voldoende informatie kunnen beschikken. Zoals een hoeder een paard wel naar het water kan leiden, maar niet tot drinken kan dwingen, kan de overheid wel toezien op voldoende informatie voor burgers, maar de burgers niet dwingen zich te informeren. De overheid kan wel een rol spelen om het voor burgers interessanter, vertrouwder en gemakkelijker te maken om zich voor de omgeving te interesseren en zich daarover te

informereren (bv. door het ontwikkelen van apps die informatie geven over mogelijke ingrepen in de omgeving).

De overheid is een belangrijke speler in het bewaken van de beschikbaarheid van informatie. In dit verband is het behulpzaam om de verschillende rollen van de overheid in relatie tot het omgevingsbestel te benoemen, omdat die rollen verschillende verantwoordelijkheden voor informatie met zich meebrengen. We zien niet minder dan vijf verschillende rollen van de overheid: opsteller van de omgevingsvisie, beslisser over omgevingsbesluiten, initiatiefnemer van omgevingsplannen (de overheid is de grootste investeerder in ruimtelijke projecten), toezichthouder op naleving van de nieuwe regels en tot slot eindverantwoordelijke voor het nieuw in te richten omgevingsbestel. We bezien op welke randvoorwaarden voor de beschikbaarheid van informatie de overheid in die diverse rollen zou moeten reflecteren.

Als opsteller van de omgevingsvisie is de overheid verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van informatie over de inhoud en reikwijdte van die visie. Dat geldt in het bijzonder in de komende paar jaar, waarin men de eerste Nationale Omgevingsvisie zal formuleren. Maar het geldt ook in de jaren erna, wanneer die visie periodiek herschreven of minimaal geactualiseerd zal worden. We nemen aan dat het de wens van de overheid is om de samenleving niet alleen in de uitvoering, maar ook in de formulering van die visie te betrekken. Dan moet de overheid helder zijn, liefst wervend ook, over wat die visie betekent en welke rol burgers in het formuleren daarvan kunnen spelen. Als bedenker van het stelsel en als opsteller van die visie rust er een grote verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van informatie bij de overheid. Het verdient aanbeveling dat de overheid niet volstaat met het publiceren van formele teksten om te voldoen aan de procedurele voorwaarde informatie beschikbaar te hebben gesteld. Ons lijkt een actieve rol om de samenleving te informeren op zijn plaats. De omgevingsvisie heeft verstrekkende gevolgen voor het proces van de inrichting van de leefomgeving van burgers, maar burgers zullen daar niet als vanzelf van doordrongen zijn. Een actief informerende en uitnodigende houding richting stakeholders (zoals bewoners- en milieuorganisaties) en richting individuele burgers is daarom gepast. Gezien het belang van dit dossier en de ongelijke verdeling van kapitaalsvormen over



de bevolking is een extra inspanning geboden om alle belanghebbenden te bereiken, in een poging een Mattheüseffect voor te zijn.

De tweede rol van de overheid is het nemen van beslissingen over de inrichting van de omgeving. Wanneer samenwerkende partijen binnen de samenleving het eens zijn over een plan, rest de overheid in het nieuwe stelsel de taak te toetsen of de procedure voldoende inclusief was richting belanghebbenden en of het plan inderdaad past binnen de maatschappelijke doelen die in de omgevingsvisie zijn vastgelegd. Groter is de rol van de overheid wanneer partijen er onderling niet uitgekomen zijn. Dan moet de overheid beslissen. In beide gevallen, maar in het tweede geval meer nog dan in het eerste, moet de overheid over afweging en besluitvorming informeren.

Een complicerende factor is dat de overheid ook de derde rol van initiatiefnemer van omgevingsplannen kan en zal spelen. En aan het eind van de rit weer de tweede rol van beslisser, en dan ook nog eens de vierde rol van toezichthouder op de naleving van regels. Dit zijn rollen die men in de informatie naar de burger zo helder mogelijk moet scheiden. In de rol van informerend initiatiefnemer behoort de overheid uiteraard dezelfde helderheid te betrachten als men van andere initiatiefnemers verwacht. Het verdient zelfs aanbeveling dat de overheid in die initiërende rol ‘voorbeeldig’ opereert, om de norm zichtbaar te maken waaraan ook andere initiatiefnemers moeten voldoen (*‘practice what you preach’*). Ook de vervulling van de rollen van beslisser en toezichthouder vraagt om transparantie.

De mate van helderheid die initiatiefnemers moeten betrachten, of het nu om burgercollectieven, bedrijven of de overheid zelf gaat, moet duidelijk zijn aangegeven. In de vijfde rol van opsteller van het omgevingsbestel is de overheid verantwoordelijk voor het functioneren en eventueel bijstellen van de nieuwe spelregels.

Wanneer bedrijven initiatiefnemer zijn, legt de Memorie van Toelichting de verantwoordelijkheid voor het informeren van belanghebbenden bij deze bedrijven, waarvan wordt verwacht dat ze ‘vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren’ (MVT, p. 41). Participeren begint bij informeren. Het verdient volgens ons aanbeveling de informatieplicht van initiatiefnemers nader te omschrijven en daarbij niet te volstaan met het criterium ‘vroegtijdig’, maar ook in te gaan op inhoudelijke criteria waar-

aan die informatie zou moeten voldoen. Tijdige en complete informatie is een belangrijke voorwaarde voor de samenleving om via participatie de grotere verantwoordelijkheid voor de omgeving vorm te kunnen geven. We bepleiten om dit in de Nationale Omgevingsvisie nader uit te werken en vervolgens in regelgeving vast te leggen. De passage in de Memorie van Toelichting over vroegtijdige betrokkenheid is anders vanuit het perspectief van de burger slechts een hoopvolle maar vrijblijvende gedachte.

Het borgen van beschikbaarheid van informatie is extra belangrijk, omdat de Memorie stelt dat de Omgevingswet een bijdrage kan leveren aan:

het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving. Een deel van de burgers vertrouwt de overheid niet, of althans niet bij voorbaat. Die burger wil begrijpen hoe tot keuzes wordt gekomen. Hij zoekt naar informatie om zich een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de overheid en de legitimiteit en rechtvaardigheid van haar beslissingen. Daarom is het van belang volledige, objectieve en begrijpelijke informatie te bieden op een voor burgers toegankelijke wijze. (MVT, p. 46-47)

Met deze passage in de Memorie van Toelichting heeft de overheid de lat om de beschikbaarheid van informatie aan af te meten op ambitieuze hoogte gelegd. Dat is naar ons idee terecht.

Een punt van aandacht hierbij is in hoeverre met de Omgevingswet eventueel informatiestromen naar burgers opdrogen (en participatieplatforms voor burgers verdwijnen). Daar staat tegenover dat de overheid meer oog voor de digitale informatievoorziening heeft. Sinds 2010 worden ruimtelijke plannen bekendgemaakt op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). In het kader van de Omgevingswet werkt men aan digitale ontsluiting op een 'Laan van de Leefomgeving'. Ook daar is het doel vereenvoudiging en verbetering, onder meer doordat initiatiefnemers, belanghebbende burgers en toetsende overheden er exact dezelfde inhoudelijke informatie kunnen vinden. Aan de randvoorwaarde dat de overheid informatie biedt, is daarmee voldaan, maar of alle burgers gemakkelijk de weg naar die 'digitale laan' zullen vinden en daar de voor hen relevante en begrijpelijke

informatie kunnen vinden, is daarmee niet gegarandeerd. Een bezoek aan die ‘Laan’ om informatie te zoeken, vergt een proactieve betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving. Het roept de vragen op hoe reëel het is om die houding bij burgers te verwachten en wat erbij komt kijken om alle belanghebbenden, ook de zogenoemde ‘zwakke belangen’, voldoende te informeren. De ‘Laan’ belooft een grote verbetering van de informatievoorziening te zijn, maar het is de vraag of burgers die ‘Laan’ in voldoende mate zullen weten te vinden en te benutten, en of de kans daarop gelijk over bevolkingsgroepen verdeeld is. Het idee dat *‘one size fits all’* gaat niet altijd op.

### 4.3 *Aanwezigheid van kritische waarheidsvinding*

---

De overheid is niet de enige partij in de maatschappelijke informatiestromen. Bedrijven prijzen hun producten aan, maatschappelijke organisaties vragen om aandacht voor hun doelen en activiteiten. Dat doen ze via tal van media, deels hun eigen media en deels algemene mediakanalen zoals krant, tijdschrift en omroep. In de laatste decennia zijn daar in vliegende vaart digitale media bijgekomen, in de vorm van websites, community-sites en social media. Media-aanbod en mediaconsumptie zijn daardoor volop in beweging. De ‘traditionele’ waarheidsvindende pers, die het publiek informeert en die gezagsdragers controleert, heeft het moeilijk: het bereik van kranten en publieke omroep staat onder druk.

De Nederlandse bevolking heeft in het algemeen vertrouwen in pers en media als informatiebron. Ongeveer twee derde van de bevolking vertrouwt kranten en televisie. Lokaal en regionaal zijn deze media echter steeds minder aanwezig. De oplage van kranten daalt al jaren gestaag, die van regionale kranten sneller dan gemiddeld. ‘De regionale nieuwsvoorziening staat onder druk, door teruglopend bereik, een verouderd publiek en een kwetsbare financiële situatie,’ aldus het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw). Dit is een zorgelijke ontwikkeling, want de aanwezigheid van een onafhankelijke, informerende en op kritisch waarheidsvinding gerichte pers is in de informatie over de inrichting van de omgeving een belangrijke randvoorwaarde. Op internet groeit weliswaar het lokale nieuwsaanbod, maar dat blijkt vaak een herhaling van hetzelfde

nieuws op meerdere websites te zijn. Verder is internetnieuws vaak een ‘doorgeefluik’ van informatie die door de traditionele media is verzameld. De vraag of nieuws op internet de informerende functie van de traditionele pers kan vervullen of zelfs kan aanvullen, is vooralsnog niet beantwoord.

Binnen en over de journalistiek heerst weinig optimisme over de toekomst, getuige ook de ondertitel van een rapport *Het is stil in de regio*. De journalistiek over gemeentezaken staat onder grote druk en is soms al nagenoeg of geheel verdwenen. Het aantal journalisten van de regionale en lokale pers daalt. Teruglopende inkomsten uit advertenties en abonnees (kranten) respectievelijk subsidies (omroep) beloven weinig goeds voor de toekomst. Men spreekt van grote structurele problemen – ‘het is vijf voor twaalf geweest’, waardoor men niet langer in staat is om de macht te controleren. Regionale dagbladen en omroepen blijken (nog) onvoldoende in staat om met de nieuwe mogelijkheden en minder mensen de gaten te dichten, nieuwe aanbieders evenmin. In een middelgrote stad als Delft zorgt een persvoorlichter ervoor dat er nog iets over de gemeenteraadsvergadering in de pers komt; journalisten had de dienstdoende ambtenaar in geen jaren op de publieke tribune gezien. Een beeld dat ook spreekt uit de ondertitel van een rapport over nieuwsvoorziening in de regio: ‘gelukkig is hier geen pers’ (een uitspraak van de burgemeester van Zwijndrecht).

Een scenariostudie met alleen maar pessimistische scenario’s spreekt van het einde van kranten, in elk geval van regionale kranten, en van lineair televisiekijken ergens in de komende tien jaar. Partijen die overleven, zullen met rompredacties en freelancers werken. De meeste journalisten zullen geen deel meer uitmaken van redacties, maar als zelfstandige opereren op het snijvlak van journalistiek, technologie, commercie en ondernemerschap. Daar ziet men wel kansen voor nieuwe vormen van journalistiek op communitysites en op andere digitale platforms. In het mediagebruik blijven vroegere geboortecohorten loyaal aan de hun vertrouwde krant en omroep, terwijl recentere cohorten hun nieuws op gratis sites en in social media vinden. In journalistieke kringen leeft het beeld dat dit laatste andere vaardigheden vergt, met mogelijk nieuwe ongelijkheden als gevolg. Daarom vindt men een discussie over wat de

overheid eventueel kan en moet steeds urgenter. Men ziet in dat de technologische innovaties en maatschappelijke omarming ervan zich sneller ontwikkelen dan de wetgeving aankan en denkt dat de overheid zich zal beperken tot het bevorderen van netneutraliteit en het tegengaan van kartelvorming. Ondanks het besef dat de overheid op afstand zal blijven en niet in staat is om onomkeerbare processen een halt toe te roepen, leeft wel de hoop dat de overheid hecht aan goed geïnformeerde burgers en wil meedenken over mogelijke actie.

Een kernvraag is of en in hoeverre met het verdwijnen van oude en het verschijnen van nieuwe vormen van informatievoorziening en nieuwsgaring de geïnformeerdeheid van de bevolking in het geding is. Het gaat om twee specifiekere vragen: of de geïnformeerdeheid van de bevolking dreigt te eroderen, en of er in de mate van geïnformeerdeheid grotere verschillen tussen bevolkingsgroepen dreigen te ontstaan. Oude journalistieke vormen zijn nog niet verdwenen en nieuwe vormen zoals community-sites, bloggers, vloggers en hyperlocals zijn nog te nieuw en nog te zeer in ontwikkeling om daar met enige zekerheid iets over te kunnen zeggen. Nieuws via het internet kent enerzijds de belofte van een groter bereik, maar ook de kans op meer ongelijkheid vanwege het grotere beroep dat digitale media doen op de eigen vaardigheid om nieuws te selecteren en op waarde te schatten. Naarmate de traditionele pers verschaalt en het internet de functie van kritische waarheidsvinding (nog?) niet overneemt, bestaat de kans dat de mate van geïnformeerdeheid eerder af- dan toeneemt terwijl tegelijk verschillen in geïnformeerdeheid eerder toe- dan afnemen. Er is niet één-twee-drie een antwoord te geven op de vraag hoe een eventuele overheidsbemoeienis eruit zou kunnen zien. Uit de verantwoordelijkheid voor de grotere rol die de overheid aan de samenleving geeft, vloeit echter voort dat de functie van kritische waarheidsvinding, in welke nieuwe vorm dan ook, tot de randvoorwaarden behoort die de overheid zou moeten bewaken.

Dat de overheid zelf dat gat dicht met informatievoorziening is onwaarschijnlijk, ongewenst en zeer waarschijnlijk zelfs contraproductief. Het is onwaarschijnlijk omdat het niet in de respectvolle afstand tot de vrije pers past, ongewenst omdat de overheid zelf een van de door de pers op de korrel te nemen partijen is, en contraproductief omdat de over-

heid onder de burgerij maar weinig vertrouwen geniet. De overheid wordt zeker niet als onpartijdig gezien, maar juist vaak gewantrouwd (getuige bijvoorbeeld de uitslag van het referendum over de Europese grondwet, de ophef rond baarmoederhalskankervaccinaties en recent de toewijzing van noodopvang van asielzoekers). De Tweede Kamer en de regering behoren tot de instituties in ons land die het minst vertrouwen krijgen.

Toch neemt bij gebrek aan een kritische lokale en regionale pers het relatieve belang van overheidsvoorlichting verder toe. Er zijn veel meer voorlichters dan journalisten. Daarin schuilt het risico dat informatievoorziening minder op afstand van de overheid komt te staan, wat het vertrouwen dat er ruimte is voor dialoog in plaats van voorgekookte besluiten (verder) kan uithollen. Daar staat dan weer tegenover dat een eventuele opgang van burgerjournalistiek en hyperlocals op internet juist weer wel op grotere afstand van de overheid staat. Daarbij dreigt de informatievoorziening meer verbrokkeld te raken, wat bij burgers tot onduidelijkheid kan leiden over de vraag welk medium te vertrouwen is. Anderzijds is er het gevaar dat men op internet alleen informatie en opinies naar eigen smaak tot zich neemt, waarmee men niet zozeer een publieke discussie voert, maar er meer sprake is van ‘echokamers’ waarbinnen groepen gelijkgestemden elkaar in het (vermeende) eigen gelijk bevestigen.

Daarmee is de toekomstige context waarin opinievorming over de omgeving en de inrichting ervan plaatsvindt met vraagtekens omgeven. Dat YouTube en Facebook in 2000 nog nauwelijks bekend waren, illustreert hoe ongewis verwachtingen over communicatiekanalen in 2030 zijn, om over 2050 nog maar te zwijgen. Onduidelijk is hoe te midden van deze mediale ontwikkelingen een publiek debat gevoerd zal worden, een publieke opinie tot stand zal komen en een beeld van het publiek belang vorm zal krijgen. Dit is niet per definitie een punt van zorg. Nieuwe media bieden zeker ook kansen, en zijn in elk geval snel. Misschien herleeft kritische waarheidsvinding in een vorm die we nu nog niet kunnen voorzien. Maar het is wel een punt van aandacht, omdat de onzekere toekomst van kritische waarheidsvinding samenvalt met een grotere verantwoordelijkheid van burgers voor de kwaliteit van hun leefomgeving.

Los van de Omgevingswet vormt in het algemeen een vrije stroom van betrouwbare informatie en kritische opinies een noodzakelijke voor-

waarde voor een goed functionerende democratie. Deels heeft de overheid hier een directe rol in, namelijk waar het gaat om het zelf tijdig en volledig leveren van betrouwbare informatie over beleidsvoornemens, beleidsuitvoering en beleidsevaluaties, op plekken die burgers kunnen vinden en op de (digitale) plekken waar burgers zijn. Mogelijk zullen maatschappelijke initiatieven dit probleem helpen oplossen, misschien door coöperaties of andere samenwerkingsvormen van burgerzin (crowdsourcing en crowdfunding), waarmee men er in krimpgebieden soms in slaagt voorzieningen in stand houden die anders zouden wegvallen, of misschien met een mengeling van digitale burgerzin en journalistiek ondernemerschap, zoals in initiatieven als [www.yourjournalism.nl](http://www.yourjournalism.nl), [www.decorrespondent.nl](http://www.decorrespondent.nl) of de Utrechtse Internet Courant (zie [www.duic.nl](http://www.duic.nl)). Hoe dan ook ligt er in het geval van het nieuwe omgevingsbestel een verantwoordelijkheid bij de overheid om het open en democratisch gehalte van berichtgeving, waarheidsvinding en opinievorming in het oog te houden, en een eventueel gebrek daaraan desnoods te agenderen.

De Omgevingswet verandert het speelveld. Op een nieuw speelveld kunnen en zullen verhoudingen veranderen, nieuwe omgangsvormen of spelregels tot stand komen en zich nieuwe deelnemers en partijen aandienen. Decentralisaties in het sociale domein hebben geresulteerd in het ontstaan van nieuwe partijen in de processen van opinievorming en belangenbehartiging, die met een representatieve claim groepen in de samenleving zeggen te vertegenwoordigen. Na decentralisaties in de zorg gingen zowel patiënten- als artsorganisaties zich in het maatschappelijk debat mengen. Het ligt in de rede te verwachten dat zulke representatieve claims zich ook op het terrein van de leefomgeving zullen voordoen. Daarbij is niet altijd even duidelijk hoe gerechtvaardigd de claim is dat men een segment van de bevolking ook daadwerkelijk vertegenwoordigt. Dat kunnen ad-hocgroepen van burgers zijn, die tijdelijk een gemeenschappelijk belang (zeggen te) behartigen, het kan ook dat bestaande of nieuwe nationale of regionale belangenorganisaties in het gat springen en zich telkens lokaal als belangenvertegenwoordiger opwerpen (in de geest van het vPRO-programma *Landroof*). Denkbaar is ook een combinatie van beide: landelijke organisaties die lokale ad-hocgroepen bijspringen met (procedurele en inhoudelijke) kennis en advies. Daarbij kan het gaan

om organisaties die vanuit 'het' burgerbelang en -perspectief (zeggen te) handelen, maar ook om organisaties van lobbyisten die vanuit het belang en perspectief van bedrijfsleven of andere initiatiefnemers (bv. woningbouwcorporaties, overheden, enz.) opereren. Zonder twijfel ontstaat er tot slot een nieuwe beroepsgroep – omgevingsmakelaars, Omgevingswetmediators of welke naam ze ook zullen krijgen – die zich als procesbegeleiders opwerpen en daarmee ook een rol in informatiestromen en opinievorming gaan spelen.

#### *4.4 Samenvattend: belang en borging van de kwaliteit van communicatie*

---

Duidelijkheid over doelstellingen, beschikbaarheid van informatie en aanwezigheid van kritische waarheidsvinding zijn van groot belang. Van geen daarvan mag men veronderstellen dat ze 'als vanzelf' van voldoende kwaliteit zijn. Borging van die kwaliteit is geboden, maar roept tegelijk tal van vervolgvragen op. Er zijn uiteraard grenzen aan hoeveel invloed de overheid in dit opzicht heeft. De overheid kan zelf duidelijk en open communiceren en kan (andere) initiatiefnemers daartoe aanzetten of verplichten. De overheid kan burgers echter niet dwingen om informatie tot zich te nemen, noch journalisten dwingen om aan kritische waarheidsvinding te doen. Wel kan de overheid vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het nieuwe omgevingsbestel alert zijn op factoren die de kwaliteit van communicatie in de weg (dreigen te) staan, en daar dan aandacht voor vragen en discussie over organiseren. Door met de Omgevingswet meer van de samenleving te verwachten, neemt deze verantwoordelijkheid eerder toe dan af, zeker omdat de Omgevingswet zelfs als doel meekrijgt het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten.

Burgers zullen beter in staat zijn om zelf zorg te dragen voor de bescherming en de benutting van hun omgeving naarmate uitgangspunten helderder, informatiestromen beter en waarheidsvinding kritischer zijn. Bij het bepalen van de uitgangspunten heeft de overheid een grote verantwoordelijkheid. Bij het borgen van goede informatiestromen van initiatiefnemers naar belanghebbenden eveneens. Zorgen voor een voldoende massa aan kritische waarheidsvinding, in oude en/of nieuwe verschijningsvormen, zal een proces zijn van zoeken en tasten, van vallen en



opstaan. En een proces van interactie tussen overheid en samenleving. Dat het een lastig vraagstuk is, neemt niet weg dat er ook hier uiteindelijk een verantwoordelijkheid voor de overheid ligt, omdat het een randvoorwaarde is waaronder burgers in het nieuwe omgevingsbestel kunnen functioneren.

### *Wind-op-land en de kwaliteit van de communicatie*

---

Het initiëren en realiseren van een windturbinepark is een project van een lange adem, met hoge kosten en grote maatschappelijke effecten, waaronder een grote lokale ruimtelijke impact. Daarom hoeft het geen betoog dat zulke projecten in een goed functionerende democratie omgeven moeten zijn met heldere communicatie en ook inzet van publieke discussie behoren te zijn. Het belang van heldere overheidscommunicatie, goede informatievoorziening en een onafhankelijke pers varieert per rol die burgers vervullen. In relatie tot (nieuwe) windturbine-initiatieven kunnen burgers drie rollen vervullen, met verschillende belangen en daardoor ook met verschillende behoeften aan informatie en communicatie. In de drie burgerrollen is het onderscheid naar drie generaties burgerparticipatie te herkennen.

Ten eerste zijn er de bewoners die – geconfronteerd met uitvoeringsplannen voor een nieuwe windturbine of een nieuw windturbinepark in hun woonomgeving en beducht voor de mogelijke aantasting van hun kwaliteit van leven of van de woonomgeving – de democratische wegen volgen om hun stem te laten horen ('democratische participatie'). In de geest van de Omgevingswet zijn zij belanghebbenden, overigens zonder dat gedefinieerd is of bijvoorbeeld de afstand tot de (beoogde) windturbine(s) daarbij een rol speelt. Een deel van hen toont individuele betrokkenheid bij windturbineplannen door het bezoeken van gemeentelijke informatieavonden, en door hun stem te laten horen in de fase van besluitvorming over windplannen via de geëigende weg van de inspraakprocedures, door zienswijzen in te dienen bij een voorgenomen besluit of eventueel door bezwaar en beroep tegen genomen besluiten aan te tekenen. Vaak bundelen belanghebbende burgers hun krachten en ontstaan er lokale belangengroepen voor of tegen windturbines. Dit type burgerparticipatie wordt wel aangeduid met de 'eerste gene-

ratie burgerparticipatie', uitgaande van rechten die burgers hebben. Dit type participatie is voor de overheid van belang in verband met het lokale politieke draagvlak voor windparken.

Daarnaast zijn er de mee- c.q. tegendenkende burgers, die hun visie of opvattingen kenbaar maken over beleidsmatige zaken rond wind-op-land in het algemeen en concrete windturbineplannen in het bijzonder ('tweede generatie burgerparticipatie'). Dit kunnen ook nu weer individuele burgers zijn of maatschappelijke organisaties waarin burgers rond collectieve belangen of gedeelde inzichten hun krachten bundelen. Denk bijvoorbeeld aan ledenorganisaties zoals de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale Natuur en Milieufederaties, die opkomen voor de collectieve belangen van burgers met betrekking tot gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. Ook vallen hier de ongeveer 150 actiecomités onder die zich inzetten tegen concrete lokale windplannen (op land en op zee) en die zich grotendeels weer verenigd hebben in de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW). Dit type burgers bepaalt mede de publieke opinie over windenergie en is voor de overheid van belang met het oog op het maatschappelijke draagvlak voor windenergiebeleid.

Tot slot zijn er initiatiefrijke burgers die zich inzetten voor de eigen productie (en consumptie) van energie door te participeren in ontwikkeling, financiering en beheer van een of meer windturbines, vaak in de vorm van een burgercoöperatie ('coöperatieve en/of financiële participatie'). In de Omgevingswet gelden zij als initiatiefnemers. Onder dat begrip vallen ook (sociaal) ondernemende burgers en andere maatschappelijke organisaties die een windenergie willen produceren. En eveneens energiebedrijven die, al dan niet in samenwerking met overheden, grootschalige windturbineparken plannen en laten bouwen. Initiatiefnemers kunnen zowel individuele en kleinschalige windturbine-initiatieven zijn als bedrijfsmatige en grootschalige initiatieven. Die initiatiefrijke burger is voor de overheid van belang met het oog op het behalen van doelstellingen, maar ook in de sfeer van (on)mogelijkheden en beperkingen waarmee ze als initiatiefgroep te maken hebben bij de planontwikkeling en -uitvoering.

Voor de dialoog met de samenleving en het betrekken van burgers is goede informatie een randvoorwaarde. Burgers die inspraak bij nieuwe windturbineplannen willen hebben, hebben een andere informatiebehoefte (Wat

is het voorgenomen plan? Aan welke vereisten moet het voldoen? Hoe kan ik inspreken? Hoe zit de procedure in elkaar?) dan burgers die willen meedenken over visie- en beleidsvorming (Welke doelen zijn gesteld? Welke partijen kunnen erbij worden betrokken? Welke instrumenten zijn er te kiezen? Wat wordt daarmee bereikt? Hoe kan een gebalanceerde afweging gemaakt worden?). Initiatiefnemers die zelf een windturbine(park) willen opstellen en beheren, hebben weer een andere informatiebehoefte (Wat zijn voorschriften, vereisten en randvoorwaarden? Hoe zitten procedures in elkaar? Hoe verloopt besluitvorming?). Aangezien een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om het potentieel aan maatschappelijke energie beter te benutten, stelt dit in geval van windenergieprojecten hoge eisen aan passende informatieverstrekking aan en open communicatie met deze verschillende typen participanten.

Heldere, eenduidige en consistente (inter)nationale doelstellingen zijn een belangrijk vertrekpunt om burgers bij windenergiebeleid te betrekken. De doelstellingen rond hernieuwbare energie, zoals ooit in internationaal verband afgesproken, zijn door het huidige kabinet naar beneden bijgesteld. Met de maatregelen die de rijksoverheid momenteel neemt, lijken zelfs deze bijgestelde doelen niet haalbaar. Dit is voor een deel van de burgers onverteerbaar, omdat zij de urgentie van het klimaatprobleem voelen en willen bijdragen aan een snelle transitie van de energiewaardetoevoersproductie naar meer hernieuwbare energie. Om die energiedoelstellingen te behalen, is het evenmin wenselijk dat beleidsdoelen op belendende terreinen strijdig met elkaar zijn, wat bijvoorbeeld het geval lijkt wanneer de overheid enerzijds hernieuwbare windenergie en andere hernieuwbare energie stimuleert, maar tegelijkertijd fossiele energie blijft ondersteunen. Toch is dat de praktijk, met als argument dat de overheid nog vastzit aan kostbare investeringen aan het gasnet uit het verleden en de baten ervan in het hier en nu. Ten behoeve van de aanbodzekerheid is recent zelfs nog in de bouw van kolencentrales geïnvesteerd. Ook wil de overheid de (export)inkomsten van bedrijven die zwaar leunen op fossiele energie niet missen. Zulke belangen bemoeilijken het loskomen van fossiele energie. Misschien moet deze tweeslachtigheid in het energiebeleid inzet van publiek debat zijn, vooral de inzet van beleidsinstrumenten die fossiele energie steunen. Er is wel gesteld dat de luxe en de baten van de eigen aardgasproductie tot gevolg hebben dat er te weinig in hernieuwbare energie

is geïnvesteerd. En dat Nederland daardoor vrijwel het laagste aandeel hernieuwbare energie in Europa heeft en nog niet de helft van het aantal windturbines dat nodig is om het doel in 2020 te behalen.

Bij gebrek aan (lokaal) draagvlak is het opschalen van windenergie in het verleden erg lastig gebleken. In antwoord daarop heeft het rijk in 2009 de Rijkscoördinatieregeling ingesteld, waarmee zij gebieden aanwijst waarbinnen grootschalige windparken moeten worden gerealiseerd ('doorzettingsmacht'). Het andere antwoord is het ruimte bieden aan burgers voor participatie. Het voorschrift in het Energieakkoord en nu ook in de Omgevingswet tot het opstellen van participatieplannen heeft vooral betrekking op burgerparticipatie bij de beleidsuitvoering.

Over windturbinebeleid moet valide en gebalanceerde informatie voor burgers en maatschappelijke organisaties beschikbaar zijn. Relevante wetteksten, toelichtingen, moties, amendementen en uiteindelijk kabinetsbesluiten en AMVB's worden formeel gepubliceerd in het *Staatsblad* en zijn digitaal beschikbaar via [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl). De uitleg van het rijksbeleid is op de site [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) vindbaar, maar het vergt doorzettingsvermogen om de juiste en meest actuele informatie naar boven te halen. De concrete windturbineplannen van lagere overheden staan verspreid over tientallen nota's op even zovele websites. Overige relevante beleidsadviezen en -onderzoeksrapporten zijn verspreid over talloze websites. In het licht van deze informatiebrij is een centraal opgezet informatiesysteem van onschatbare waarde. Een punt van aandacht is dat gemeenten en provincies volledige openheid moeten geven over projectbesluiten op grond van Wet openbaarheid bestuur, maar dat dit niet geldt voor initiatieven door of met private partijen. Aangezien vooral bedrijven in hernieuwbare energie investeren, soms in samenwerking met overheden, is de openbaarheid van informatie bij windparken in het geding. Dit bemoeilijkt ook de rol van de pers. Zonder te zeggen dat besluiten over wind-op-land zonder goede onderbouwing tot stand komen, zou het beter zijn wanneer dit beter controleerbaar zou zijn. De doelstelling om het 'vertrouwen in de overheid te herstellen', is niet echt gediend met gesloten praktijken die de sfeer van achterkamertjespolitiek ademen.

De in paragraaf 4.2 genoemde 'Laan van de Leefomgeving' is een digitaal systeem (in ontwikkeling) om op termijn alle ruimtelijke plannen beschikbaar

te stellen en toegankelijk te maken. Het streven voor 2024 is dat belanghebbende burgers over dezelfde informatie beschikken als bedrijven en overheden, die tot op heden vaak een informatiemonopolie hebben. Burgers kunnen daardoor desgewenst een volwaardige rol spelen bij nieuwe ontwikkelingen in hun leefomgeving. Zo'n centraal informatiesysteem komt initiatiefnemers van windturbineplannen ten goede, maar of het belanghebbende omwonenden helpt, valt nog te bezien. Het oogmerk is dat de 'Laan' betrouwbare (basis)informatie biedt die gericht is op besluiten met rechtsgevolgen, zoals omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. De informatie zou zodanig juridisch solide moeten zijn dat een plan standhoudt tot bij de Raad van State. Tevens is het streven dat alle regels in begrijpelijke taal zijn ontsloten en dat de relevante informatie gebruikersvriendelijk wordt gepresenteerd. De ambitie is om ook rekening te houden met groepen die minder goed met digitale informatie kunnen omgaan. Hiermee suggereert men dat betrokken burgers en bedrijven niet langer heel deskundig hoeven te zijn om voor hun belangen op te komen. Toch is de 'Laan' kennelijk niet bedoeld als algemene informatievoorziening over de leefomgeving. In dat opzicht is de belanghebbende burger er niet goed mee bediend. Een systeem dat burgers informeert over windplannen en de impact ervan op hun leefomgeving stelt flinke eisen aan de bereikbaarheid, vindbaarheid, bruikbaarheid en begrijpelijkheid ervan voor de gemiddelde burger. Het lezen van tweedimensionele kaarten is een lastige opgave, want dat vergt dat men informatie van plankaarten en plattegronden kan vertalen naar de driedimensionele werkelijkheid en kan 'invoelen' hoe deze plannen ruimtelijk uitwerken op de leefomgeving. De inzet van 3D- en virtualrealitytechnologie kan de digitale beleving van windturbines wel dichtbij halen. Veel lastiger is het om de directe effecten ervan op landschapsbeleving, op risico's en op gezondheid in te schatten, en dat geldt nog sterker voor de indirecte effecten op de langere termijn. Voor veel burgers zal deze informatieverwerking een brug te ver blijven.

Het uitgangspunt dat de laagdrempelig beschikbare digitale informatie toelaat dat burgers en bedrijven zelf eenvoudig alternatieve voorstellen kunnen ontwikkelen lijkt te suggereren dat de informatie vooral dient om burgers aan de voorkant van het beleidsproces te laten meepraten en bij bezwaar alternatieve voorstellen te laten doen. Suggereert dit dat bezwaar achteraf

niet meer mogelijk is (in het belang van de voortgang van projecten)? Dit brengt de vraag met zich mee of een snellere uitvoering, niet gehinderd door tijdrovende bezwaarprocedures, altijd beter is voor de samenleving.

De informatievoorziening moet ook bruikbare, valide en gebalanceerde informatie bieden voor de samenleving om met de verschillende overheden de dialoog aan te gaan over de voorgenomen of uitgezette koers en toegepaste instrumenten. De dialoog over windenergie vindt in de praktijk vooral plaats door middel van brede lokaal ingezette dialoogtafels, burgerfora, consultaties en onderzoeken. Toch is objectieve informatie niet het enige wat telt. Opinies van burgers zijn vaak ook ingegeven door gevoel en subjectieve beleving, die een grote rol kunnen spelen bij het lokale draagvlak voor windmolens. Het gaat dan niet alleen om de *'not in my backyard'*-stemming. Het gevoel dat men geen gelegenheid heeft gehad om een weerwoord te laten horen, kan objectieve informatie overvleugelen.

Waar voor- en tegenstanders van wind-op-land bijeenkomen, ontstaan verhitte debatten. Voorstanders beschouwen windenergie als belangrijk instrument in de aanpak van de klimaatproblematiek. Zij roemen de oneindigheid van wind als energiebron en als goedkoopste en schoonste bron van energie. Tegenstanders zijn niet alleen tegen nieuwe windturbines omdat men ze lelijk zou vinden in het landschap of omdat er men er last van zou ondervinden. Er is een waaier aan argumenten tegen windturbines vanuit heel verschillende perspectieven te beluisteren. Wind-op-zee zou landschapelijk een beter alternatief zijn. Kostentechnisch zouden windturbines nog niet kunnen concurreren met fossiele energie en daardoor vooral op subsidie draaien. De technologie van windturbines zou achterhaald en het rendement ervan overschat zijn. Zelfs een woud aan windturbines zou niet noemenswaardig aan de totale hernieuwbare elektriciteitsproductie bijdragen. Al deze argumenten moeten in een publiek debat en bij politieke besluitvorming worden afgewogen.

Veel argumenten zijn ontleend aan Maatschappelijke Kosten en Baten Analyses (MKBA's) die aan politieke besluiten ten grondslag liggen. Hierin wordt geprobeerd de voors en tegens te kwantificeren en te wegen, en zo een inschatting te maken van de nettobaten van een concreet project voor een relevant deel van de maatschappij. Verschillende MKBA's komen tot uiteenlopende bevindingen, omdat er allerlei schattingen en aannamen bij komen

kijken en er wisselende invullingen bestaan van het ‘relevante deel’ van de maatschappij. Daardoor heeft het debat al snel een technocratisch gehalte en wordt het vooral gevoerd tussen professionals. Een publiek debat over het nationale windturbinebeleid vindt eigenlijk nauwelijks plaats (al doen de Stichting Natuur en Milieu en de Natuur en Milieufederaties hun best om publieke opinies te verzamelen en in de landelijke politiek hun inbreng te leveren). De provincie is actor in het proces van locatiekeuze wanneer gemeenten er niet uitkomen en wanneer over de locatie van door het rijk opgelegde grote windparken moet worden besloten. Op provinciaal niveau komt het publieke debat echter ook niet van de grond. Bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in maart 2015 viel de radiostilte hierover op. *De Volkskrant* constateerde in een rondgang langs provinciale volksvertegenwoordigers veel scepsis over de kabinetsplannen, maar uit kennelijke angst voor stemverlies gingen ze het hierover debat uit de weg.

## 5 *Antennes van overheden*

---

De antennes van overheden zijn zodanig afgesteld dat:

- burgers zich kunnen laten horen;
- burgers zich gehoord voelen;
- finale afweging draagvlak heeft.

Een grotere rol van de samenleving vergt dat burgers zich kunnen laten horen en dat ze zich gehoord voelen. Dat laatste vergt van initiatiefnemers die worden geacht contact met belanghebbenden op te nemen om hen te informeren en met hen tot overeenstemming te komen meer dan alleen het afvinken van formele procedures. Het gevoel van burgers is daarbij belangrijker dan een nauwgezet gevolgd stappenplan. Er zijn meerdere vormen van representatie en meerdere percepties op procesafwikkeling. Burgers kunnen het proces in (willen) stappen op momenten dat initiatiefnemers dachten al een paar stappen verder te zijn. De mogelijkheid zich te laten horen en het gevoel te zijn gehoord, vormen twee noodzakelijke – maar op zichzelf geen voldoende – voorwaarden voor draagvlak voor de uiteindelijke afweging. Heldere wederzijdse verwachtingen over de rol voor en de stem van burgers in het proces zijn gewenst om het eerste afbreukrisico – teleurstelling vanwege te hoge verwachtingen – voor te zijn. De uiteindelijke afweging moet behalve procedureel rechtvaardig ook inhoudelijk weloverwogen zijn. Dit verwijst deels terug naar het punt van helderheid over de doelstellingen, maar vergt bovendien een helder afwegingskader hoe en waarom eventuele conflicterende overwegingen zoals duurzaamheid, gezondheid en productiviteit tot de gekozen uitkomst hebben geleid.

### 5.1 *Burgers kunnen zich laten horen*

---

Welke rol is er in het nieuwe omgevingsbestel en in de totstandkoming (en de periodieke herijking) ervan voor de burgers en hun organisaties



op het maatschappelijk middenveld? Of beter gezegd: welke rollen zijn er voor burgers in het nieuwe omgevingsbestel weggelegd? Wij onderscheiden er drie: de rol van medeopsteller (en medeherijker) van de omgevingsvisie, de rol van belanghebbende bij nieuwe omgevingsinitiatieven van anderen en de rol van initiator van nieuwe initiatieven. Over de eerste rol – en de vraagtekens daarbij – schreven we hiervoor al (zie § 4.1). In hoeverre met de grotere verantwoordelijkheid voor burgers op dit en andere beleidsdossiers mogelijk de grenzen aan de belastbaarheid van burgers in zicht komen, bespreken we later (zie § 6.1). In dit hoofdstuk zijn de formele mogelijkheden van burgers als belanghebbenden aan de orde. De Memorie van Toelichting bevat daarover de volgende passage:

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Zij worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure. Bij minder ingrijpende besluiten is er de mogelijkheid van bezwaar. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen raken. Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving. Eenvoudiger procedures maken ook voor omwonenden en belanghebbenden duidelijker wat wanneer besloten zal worden en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen. (MVT, p. 38)

Omdat de Memorie van Toelichting stelt dat er geen verlies van waarborgen mag optreden, bekijken we in kort bestek hoe een en ander momenteel is geregeld. We beperken ons daarbij tot de rol van burgers in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Sinds de eerste Wet op de ruimtelijke ordening uit 1965 zijn er in de besluitvormingstrajecten rond ruimtelijke projecten mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke organisaties gecreëerd om hun mening kenbaar te maken en om eventueel met alternatieve plannen te komen. Vaak gaat het dan om burgerparticipatie bij lokale plannen onder verantwoordelijkheid van de gemeente, maar in principe kunnen burgers ook een rol spelen bij provinciale of rijksplannen. Burgers kunnen meepraten op het moment dat ruimtelijke plannen of structuurvisies worden gepresenteerd ('inspraak'), protest aantekenen bij onderdelen

van bestemmings- of streekplannen ('zienswijzen'), of bezwaar maken tegen vastgestelde plannen ('beroep'). De Milieueffect Rapportage (MER) rond ruimtelijke plannen biedt ook de formele mogelijkheid om alternatieve plannen aan te dragen. De uitgebreid onderzochte 'Bos-variant' voor de hogesnelheidslijn van Schiphol naar Antwerpen is een voorbeeld van die laatste vorm van burgerparticipatie. Redenerend vanuit het concept van duurzame ontwikkeling lijkt het logisch dat een effectrapportage een bredere focus heeft dan alleen milieu, maar ook (andere) effecten op mens en samenleving omvat.

Een cruciale vraag bij de hiervoor geciteerde passage uit de Memorie van Toelichting is wat men verstaat onder 'minder ingrijpende besluiten' waarbij geen vroegtijdige betrokkenheid voorzien is, en wie daar waar over beslist. Dat bij ingrijpende besluiten geen bezwaar mogelijk is, roept omgekeerd de vraag op waarom dat precies bij belangrijkere beslissingen zo zou zijn. Het zou goed zijn als de omgevingsvisie duidelijk zou maken wat bij welke type besluiten de mogelijkheden tot burgerbetrokkenheid zijn.

Een andere cruciale vraag is welk referentiepunt men in de Memorie van Toelichting voor ogen had bij de zin 'dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving' (MVT, p. 38). Als dat referentiepunt het jaar 2015 is, betekent dit een continuering van de recente vermindering van dat beschermingsniveau. Om tot snellere besluitvorming te komen, zijn in de afgelopen twee decennia enkele wetten aangenomen – de Spoedwet wegverbreding, Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet – waarin de inspraakrol van burgers en maatschappelijke organisaties flink is ingeperkt. De Crisis- en herstelwet was eerst tijdelijk, met het doel economische ontwikkelingen te stimuleren, maar werd permanent. Dit is een van de wetten die in de nieuwe Omgevingswet opgaan. Dat roept de vraag op welke van de vroeger ontwikkelde mogelijkheden tot inspraak onder de Omgevingswet in stand blijven. Op dit moment is het vroegtijdig actief betrekken van burgers alleen in de Tracéwet geregeld.

Nog los van wat met het referentiepunt 'huidige wetgeving' wordt bedoeld, is het aan de opstellers van de omgevingsvisies (d.w.z. de over-

heden op de diverse niveaus) om te bepalen of men met ‘geen verlies’ genoeg neemt of misschien juist de mening is toegedaan dat er meer mogelijkheden tot burgerparticipatie zouden moeten komen. De passage in de Memorie van Toelichting geeft een ondergrens aan, zonder een uitspraak over de wenselijke situatie te doen. De Nationale Omgevingsvisie lijkt ons bij uitstek de gelegenheid om niet alleen de ondergrens aan te geven, maar ook het wenselijke te benoemen.

Het lijkt ons zaak dat de Nationale Omgevingsvisie duidelijkheid over de participatiemogelijkheden biedt en daarbij nadere invulling geeft aan de volgende passages uit de Memorie van Toelichting: ‘Eenvoudiger procedures maken ook voor omwonenden en belanghebbenden duidelijker wat wanneer besloten zal worden en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen’ (MVT, p. 38) en: ‘Al deze gebruikersgroepen moeten voordeel hebben van de nieuwe wetgeving’ (MVT, p. 30). Aangezien Algemene Maatregelen van Bestuur en andere regelgeving mogelijk minder zichtbaar en minder bediscussieerd zijn, lijkt het ons omwille van helderheid en openheid een gemiste kans als nadere uitwerking en invulling van burgerparticipatie alleen daar vorm krijgt. De grotere betekenis van de samenleving in het nieuwe omgevingsbestel vraagt om een prominente plek voor de precisering van de rol van burgers in de op te stellen Nationale Omgevingsvisie. Als de overheid zegt de rol van burgers van groot belang te vinden, moet die overheid ook kleur bekennen en de daad bij het woord voegen (*put your money where your mouth is*). Wie hier een overdosis achterdocht tegenover de overheid in ziet, wijzen we er nogmaals op dat burgers ongeveer nergens zo weinig vertrouwen in hebben als in precies die overheid. Om dat vertrouwen terug te winnen, iets wat de overheid volgens de Memorie van Toelichting met de Omgevingswet beoogt, kan een stapje extra geen kwaad. Dat kan door in de Nationale Omgevingsvisie duidelijk te maken dat burgers een centrale rol spelen en daarin ook helder uiteen te zetten waar (binnen de nieuwe spelregels) voor burgers de aanknopingspunten liggen om hun verantwoordelijkheid voor hun omgeving vorm te geven.

Inspraak kan gepaard gaan met onvrede wanneer burgers het gevoel hebben dat er weinig of helemaal geen rekening met hun voorkeuren is gehouden. Vaak is dat ook daadwerkelijk het geval, omdat de beleidsvoorbereiding al zo ver is gevorderd dat het proces zich nauwelijks meer laat

bijsturen. Als reactie hierop werd in de jaren negentig de ‘interactieve beleidsvorming’ geïntroduceerd, om burgers in staat te stellen eerder in het proces hun voorkeuren kenbaar te maken. Een grondige evaluatie van het functioneren van diverse inspraakprocedures, van ruimtelijke kwaliteitsteams en van regionale en lokale experimenten met het nieuwe omgevingsbestel – de geslaagde én de mislukte – levert zicht op kansrijke manieren om burgers bij de inrichting van hun omgeving te betrekken.

Daarbij is het van belang om stil te staan bij de vraag hoe burgers met uiteenlopende reservoirs aan hulpbronnen zijn te bereiken. Een *one size fits all*-aanpak gaat bij voorbaat voorbij aan verschillen in beschikbare kapitaalsvormen tussen burgers; een aspect dat aan belang wint wanneer die kapitaalsvormen ook nog eens ruimtelijk gespreid zijn. Op 21 oktober 2015 bevatte het *NRC Handelsblad* in één editie twee reportages waarin die ruimtelijke spreiding van kapitaalsvormen naar voren kwam. In een artikel over de toewijzing van asielzoekerscentra kwam aan de orde dat die vaak niet in rijkere buurten worden gevestigd, deels omdat de grond daar duur is en deels omdat mensen in die buurten beter de weg weten in de lokale besluitvorming. Elders in die krant werd concreet beschreven hoe dat werkt in de chique Haagse wijk Benoordenhout. Die wijk wordt in het artikel omschreven als ‘een wijk vol mondige mensen met vrienden’: een prachtige bondige verwoording van de abstracte begrippen cultureel en sociaal kapitaal. Er wonen ‘mensen die door hun werk of opleiding zich de kaas niet van het brood laten eten’, met vrienden bij politieke partijen en in de gemeenteraad. Een kazerne in die wijk stond op een lijst met mogelijke opvanglocaties voor asielzoekers. ‘vvd weert opvang in achtertuin’ kopte *De Telegraaf* bondig toen duidelijk werd dat daar geen AZC zou komen. Bekend is dat hoogopgeleide bewoners van betere buurten sneller in het geweer komen en daarbij beter de weg weten, desnoods tot en met procedures bij de Hoge Raad.

Het alternatief voor een *one size fits all*-benadering is een aanpak die is toegesneden op verschillende mogelijkheden en kapitaalsvormen van burgers. Te overwegen (en eventueel beredeneerd weer af te wijzen) is de optie om burgers die in kapitaalsvormen niet op voorsprong staan actief te ondersteunen. Voorheen was het in stadsvernieuwingsprojecten niet ongebruikelijk dat de gemeente de gesprekspartner c.q. tegenspeler in wijken

en buurten faciliteerde, in een poging de stem van de bewoners te horen en een plek in het proces te geven. Daarbij is ook etnische segmentatie een belangrijke scheidslijn. Een uitnodigend omgevingsbestel houdt ook rekening met verschillen tussen etnische groepen in wensen en in manieren om die wensen kenbaar te maken. Voor het functioneren van het omgevingsbestel in de komende decennia is het bovendien belangrijk om zicht te houden op een eventuele verscherping van de ruimtelijke segregatie van sociaal en cultureel kapitaal. Tot slot verdienen verschillen en veranderingen in binding met de omgeving de aandacht: mensen die hun dorp of buurt vooral als slaapplek zien, hebben daar een andere (functionele) binding mee dan degenen die er volop in het sociale leven opgaan (sociale binding) of zich er gevoelsmatig sterk mee verbonden voelen (culturele binding).

Burgers organiseren zich ook collectief, in een waaier aan organisaties op het zogeheten maatschappelijk middenveld. Om gevoelens bij burgers dat ze gehoord zijn te realiseren, is het belangrijk dat het middenveld gehoord is, want de organisaties aldaar kanaliseren niet alleen bezwaren en wensen richting overheid, maar rapporteren omgekeerd ook terug naar de bevolking over hun ervaringen met die overheid. Daarmee zijn ontwikkelingen in het functioneren van die organisaties van groot belang voor het toekomstig functioneren van het nieuwe omgevingsbestel. Organisaties komen en gaan, en kennen in de loop van de tijd verschillende verschijningsvormen. Bij die ontwikkelingen mag men niet uit het oog verliezen dat veranderende organisatievormen niet alleen betekenen dat oude vormen verdwijnen, maar ook dat er nieuwe verschijnen. Een luisterend oor van de overheid veronderstelt dat de antennes ook zijn afgesteld om signalen van nieuwe organisatievormen op te vangen.

In de Nederlandse democratie functioneren tal van formele organisaties als schakel tussen overheid en burgers. Dat type organisaties (politieke partijen, vakbonden, maar ook verenigingen in het vrijetijd domein) staat onder druk doordat minder mensen zich ertoe aangetrokken voelen. Duidt dit op verminderde betrokkenheid van mensen bij de samenleving? Die conclusie zou te kort door de bocht zijn. Er staat tegenover dat mensen in allerlei kleinere en informele verbanden samenwerken, en elkaar ook digitaal weten te vinden. Dat kleine groepen vaak lokaal georiënteerd zijn, past bij het voornemen het omgevingsbeleid zo veel mogelijk te decentra-

liseren en bewoners er zo veel mogelijk bij te betrekken. Driekwart van de bevolking voelt zich (sterk) verbonden met het dorp of de stad waar men woont. Mensen willen zich vooral lokaal inzetten voor collectieve doelen, bijvoorbeeld voor het behoud van erfgoed en natuur. Voor betrokkenheid bij de landelijke Nationale Omgevingsvisie is deze vooral lokale oriëntatie een extra uitdaging. Daar staat tegenover dat grote projecten die het lokale niveau overstijgen, zoals de Betuweroute, wel veel emoties losmaken. Dat biedt de hoop dat grote ingrepen in de omgeving belangstelling losmaken en dat mensen daar invloed op willen uitoefenen.

Informalisering en digitalisering van burgerbetrokkenheid betekenen dat op die manier georganiseerde burgers voor de overheid minder gemakkelijk te vinden en aan te spreken zijn, of dat de overheid daar andere manieren voor moet vinden. Daar ligt een uitdaging voor initiatiefnemers binnen en voor de overheid als verantwoordelijke voor het nieuwe omgevingsbestel, want vroegtijdige betrokkenheid en idealiter het gevoel van eigenaarschap kunnen een bijdrage leveren aan de betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving.

## 5.2 *Burgers voelen zich gehoord*

---

Kritische succesfactor in en kernindicator van het betrekken van burgers bij het nieuwe omgevingsbestel is de mate waarin zij zich gehoord en gerepresenteerd voelen, ook wanneer ze een stevig tegengeluid laten horen. De legitimiteit van besluitvormingsprocessen staat of valt daarmee. Dit gevoel hangt minder samen met de procedures van de systeemwereld dan met de ervaringen ermee in de leefwereld. Niet afwikkeling volgens het boekje, maar aansluiting bij de leefwereld van burgers is de kern van de zaak. Grote verschillen tussen beslissers en burgers kunnen ertoe leiden dat de laatstgenoemden zich minder herkennen in de gevolgde procedures en de uitkomsten ervan. Van de diverse vormen van representatie spelen in dit geval vooral de meer gevoelsmatige vormen een rol. Bij formele of formalistische representatie gaat het 'slechts' om de opgestelde spelregels. Waar het gaat om het gevoel gehoord te zijn, is beschrijvende of symbolische representatie van meer belang. Daarbij gaat het erom of mensen zich in de vertegenwoordigers herkennen: brengen ze hun meningen

en belangen naar voren? En heel direct: lijken de vertegenwoordigers een beetje op de mensen die ze vertegenwoordigen, in kleding, taalgebruik en etnische herkomst? Inhoudelijke representatie betreft of men uiteindelijk iets van de ingebrachte suggesties of bezwaren terugziet in het besluitvormingsproces, zo niet in de uiteindelijke richting van het besluit, dan toch op een zichtbare plek en herkenbare manier in de afwegingen die tot dat besluit leiden. Dit laatste is uiteraard ook van belang voor het gevoel gehoord te zijn, maar dit betreft vooral de uitkomst. Dat komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Tot slot wordt het aspect van collectieve representatie onderscheiden: burgerparticipatie omvat meer dan alleen individuele vormen van inspraak en betrokkenheid. Als het goed is, voelen uiteenlopende maatschappelijke organisaties, in oude én in nieuwe verschijningsvormen, zich gehoord door overheid en initiatiefnemers.

Recent zijn diverse pogingen gedaan om burgerbetrokkenheid anders te organiseren. Onder noemers als burgerdialoog, maatschappelijke dialoog, burgersafari en G1000 gaat het om pogingen mensen bij beslissingen over de gang van zaken in hun omgeving te betrekken en hun stem daarover te horen, fysiek of digitaal. Zo organiseerde de gemeente Zeist een bezuinigingsdialoog met burgers en instellingen over de vraag hoe een miljoenenbezuiniging in te vullen. Ambtelijke dossierchefs moesten expertcomités samenstellen waarin alle belanghebbenden vertegenwoordigd waren. Bekende belanghebbenden werden rechtstreeks benaderd en via de media deed men vervolgens een bredere oproep aan geïnteresseerden om aan de dialoog deel te nemen. De gemeente Zeist volgde bijna alle voorstellen die uit deze dialoog voortkwamen. Zelfs de meest kritische inwoners van Zeist spraken met instemming over deze dialoog. Hoewel ook hier meer instellingen dan burgers aan tafel zaten, overheerst de indruk dat de dialoog positief uitpakte voor het bereik onder en de representatie van burgers, de reikwijdte aan ideeën en het draagvlak van de uitkomst. Een ander voorbeeld is de Dialoogtafel Groningen, ingesteld naar aanleiding van de aardbevingen in Groningen en bedoeld als een ontmoetingsplek voor verschillende belangen en invalshoeken. Om die in balans te brengen, zet men in op het delen van informatie en kennis, en op het formuleren van onderzoeksvragen. Enige jaren geleden organiseerde het

ministerie van Economische Zaken, Innovatie en Landbouw een maatschappelijke dialoog over megastallen, met behalve een werkconferentie met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschappers ook zes burgerpanels. Die panels bogen zich over de betekenis van megastallen voor economie, dierenwelzijn, milieu, landschap en de gezondheid. Om die panels te informeren, zijn werkbezoeken (zogenoemde safari's) belegd. Een ander voorbeeld is de poging om burgers te betrekken bij de voorbereiding van de Structuurvisie Randstad 2040.

Steeds ligt het gevaar op de loer dat de deelnemers aan het proces niet representatief zijn voor degenen die niet aan het proces deelnamen. Dat geldt ook voor klassiekere vormen van burgerbetrokkenheid via inspraak en via verkiezingen. Een poging daar wat aan te doen, berust op het principe van loting: dan speelt de zelfselectie die inherent is aan zelfaanmelding geen rol. In korte tijd heeft dit fenomeen opgang gemaakt en is het principe in diverse plaatsen toegepast (bv. Rotterdam-Zuid, Amersfoort, Uden). Hoewel de uitvoering ervan nogal verschilt (bv. wie neemt het initiatief en wie bepaalt de agenda?), gaat het er in de kern om een grote groep toevallig gekozen burgers uit te nodigen zich over een vraagstuk te buigen en uit te spreken. Verschillen in de mate waarin men erin is geslaagd zich op basis van belangen te organiseren, spelen daarbij dus geen rol. De eerste ervaringen wijzen echter uit dat ook in zulke gevallen mensen met meer sociaal en cultureel kapitaal meer tot deelname geneigd zijn. Problemen met representatie zijn er dus niet direct mee uit de wereld, maar het is relevant voor het nadenken over burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel om deze experimenten – ook in het digitale domein en ook die in de toekomst tot ontwikkeling komen – te volgen en op hun merites te beoordelen.

Wanneer overheden zulke nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid in de uitwerking van hun omgevingsbeleid incorporeren, is goed verwachtingenmanagement tegenover de burgers van groot belang. Het moet burgers duidelijk zijn wat de rol van hun burgerbetrokkenheid in het proces van besluitvorming is. Wanneer men dacht een serieuze gesprekspartner te zijn, om er aan het eind van de rit achter te komen dat er niets is gedaan met de inbreng, zal dat het draagvlak voor een besluit en het vertrouwen in de overheid slechts schaden.



### 5.3 *Finale afweging heeft draagvlak*

---

Bie probeerde ooit Koot de fijne beginselen van ‘pretpong’ bij te brengen: een variant van tafeltennis, maar dan zonder netje, zonder eigen helft, zonder puntentelling en vooral: zonder winnaar en zonder verliezer. Pretpong is puur gericht op het esthetische genoeg elkaar zo mooi, ontspannen en sierlijk mogelijk het balletje toe te spelen ([www.youtube.com/watch?v=PKOqizrb-eE](http://www.youtube.com/watch?v=PKOqizrb-eE)). De inrichting van de omgeving is echter geen pretpong: het gaat er wel degelijk om de knikkers, met winnaars en verliezers, gevallen van schitterende win-winsituaties daargelaten.

Toch spreekt uit de Memorie van Toelichting bij en de voorlichtingsteksten over de Omgevingswet de sfeer van ‘pretpong’. De verwachting is dat belanghebbende actoren vroegtijdig met elkaar overleggen, na elkaar eerst voldoende geïnformeerd te hebben, om vervolgens naar ieders tevredenheid overeenstemming te bereiken over het beschermen en benutten van de leefomgeving. Idealiter is een oprechte dialoog denkbaar (*stakeholder dialogue*), waarin men zich verplaatst in het belang van de ander (*to walk a mile in someone else's shoes*) en samen tot een oplossing komt waarin degenen wier leefomgeving van een initiatief te lijden hebben voldoende compensatie ontvangen. Liefst is daarbij ook oog voor het belang van toekomstige belanghebbenden. In de praktijk zal de inrichting van de omgeving niet altijd het karakter van ‘pretpong’ hebben, maar kunnen en zullen zich situaties voordoen waarin het wel degelijk om de knikkers gaat. Behalve op win-winsituaties moet het omgevingsbestel daarom ook toegerust zijn op situaties met winnaars en verliezers.

Beschermen en benutten van die omgeving brengt niet iedereen automatisch op één lijn. Bij een ingreep in de omgeving spelen zowel uiteenlopende waarden als uiteenlopende belangen. Waar de een zo'n ingreep primair zal willen beoordelen uit het oogpunt van gezondheid, kan een ander vooral esthetisch-landschappelijke aspecten zien, een derde zich zorgen maken om wat een veranderend grondwaterpeil voor de vegetatie betekent, een vierde de lokale werkgelegenheid benadrukken, een vijfde de gevolgen daarvan voor de sfeer in het dorp, een zesde de inbreuk in het erfgoed, een zevende het eigen zakelijke belang, enzovoort. Daarnaast zijn er directe maar uiteenlopende belangen in het spel: wiens achtertuin

wordt minder aantrekkelijk door de aanleg van een windturbinepark, bedrijventerrein of ringweg? Vaak is men niet zozeer principieel tegen zulke ontwikkelingen gekant, maar heeft men ze toch liever een paar kilometer verderop. Kortom, er is alle kans dat mensen botsende belangen najagen en concurrerende waarden hanteren.

Na enige gewenning zal er vast enige vertrouwdheid met het nieuwe omgevingsbestel ontstaan, inclusief een nieuwe beroepsgroep van daarbij behulpzame omgevingsmediators of omgevingsbemiddelaars. Toch getuigt het van veel optimisme, van weinig realiteitszin, of zelfs van naïviteit, om te veronderstellen dat overleg tussen partijen in de samenleving altijd tot eensgezindheid zal leiden. Dat geldt voor de uitrol van het omgevingsbestel als dat er eenmaal is, maar ook voor de totstandkoming (en periodieke herijking) van de omgevingsvisie. Er leven nu eenmaal divergerende of zelfs conflicterende beelden bij de prioritering van omgevingswaarden. Waar de een benutting vooropstelt, zal de ander een reden tot bescherming zien.

Als er eenmaal een visie ligt, is de kans op overeenstemming in de uitrol groter (maar nog altijd niet gegarandeerd) naarmate daarin helderder afwegingskaders zijn neergelegd. Dit gaat een stap verder dan de eerder benadrukte helderheid over doelen. Het impliceert in aanvulling daarop ook helderheid over de prioritering van die doelen in een bepaald gebied, en helderheid over de te volgen procedure wanneer de elkaar informerende en gezamenlijk overleggende maatschappelijke partijen er onverhoopt niet uitkomen. Het gaat erom dat afwegingskader en afwegingsprocedure zodanig zijn dat de uitkomst ook voor verliezers acceptabel is, al dan niet na adequate compensatie. Daarmee is het onderwerp draagvlak aan de orde.

Het is misschien inmiddels een wat afgezaagd voorbeeld, maar het protest tegen de voorgenomen ondergrondse opslag van  $\text{CO}_2$  in Barendrecht toonde zonneklaar de hardheid van de zachte kant van de inrichting van de omgeving. Ook plannen voor windturbineparken stuiten geregeld op verzet, net als plannen voor de (tijdelijke) huisvesting van vluchtelingen.

Omgevingsvisies zijn gebaat bij een helder afwegingskader. Daarbij gaat het vooral om de afweging tussen beschermen en benutten. 'Dit

betekent dat bij de toepassing van de wet acht moet worden geslagen op de onderlinge verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving', aldus de niet al te scherpe formulering in de begripsbijlage bij de Memorie van Toelichting. 'Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen' (MVT, p. 31) en: 'Een vroegtijdige probleemanalyse, verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publieksparticipatie leidt tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst'. (MVT, p. 33)

Niet alle wensen kunnen tegelijk en tot ieders tevredenheid ten volle worden gehonoreerd. Van de energieke of participatieve samenleving is niet te verwachten dat men altijd zelfstandig de knoop kan doorhakken. Daar was in de Memorie van Toelichting al aandacht voor: 'De menselijke activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden soms tot belangentegenstellingen. Kwaliteitsverbetering voor de één, zoals een grotere woning of een snelle wegverbinding, leidt tot kwaliteitsverlies voor de ander, zoals verlies van uitzicht of recreatiemogelijkheden of het ondervinden van geluidhinder. De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken van de balans'. (MVT, p. 21)

In plaats van in te gaan op problemen die zich bij dat bewaken kunnen voordoen, vervolgt de Memorie van Toelichting met enkele inhoudelijke overheidstaken: 'Die zorg bestaat uit twee hoofdelementen. In de eerste plaats draagt de overheid zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit. In de tweede plaats zorgt de overheid voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving zoals watersystemen, wegen en riolering'. (MVT, p. 21)

Het vinden van de genoemde balans vergt meer aandacht. Volgens ons is daarvoor een heldere en betrouwbare overheid nodig, die op cruciale momenten duidelijk maakt hoe de tegengestelde belangen te verzoenen of tegen elkaar af te wegen. Daar moeten de omgevingsvisies houvast voor bieden. In het kader van de Omgevingswet zijn straks beslissingen

te nemen die niet iedereen zullen bevallen (dat is overigens onder de huidige Wet ruimtelijke ordening niet anders). Er kan immers sprake zijn van tegengestelde belangen en/of waarderingen. In de praktijk kunnen en zullen besluiten winnaars en verliezers kennen. Daarbij is het van belang dat de verliezers – ook al bevalt de uitkomst hun niet – het proces dat tot die uitkomst leidde toch als eerlijk en rechtvaardig ervaren. Het gevoel dat er procedurele rechtvaardigheid is betracht, vergroot de kans dat de verliezers een hun onwelgevallig besluit accepteren. Dat leidt dan uiteraard tot de vraag hoe een procedure zodanig is in te richten dat die een gevoel van procedurele rechtvaardigheid oproept. Deels gaat het om gehoord worden, deels om het gevoel gehoord te zijn, deels ook om zichtbaar te krijgen wat er met de geleverde inbreng is gedaan. Complicerende factor is dat het bij draagvlak en procedurele rechtvaardigheid om lastige en deels gevoelsmatige zaken gaat, waarover het laatste woord nog lang niet gezegd is.

In het nieuwe omgevingsbestel komt een belangrijke eerste stap bij de initiatiefnemers tot een ingreep in de omgeving te liggen. Die initiatiefnemer zal de belangen van andere belanghebbenden zo goed mogelijk in het plan moeten incorporeren. Het organiseren van inspraak in al goeddeels in beton gegoten plannen zorgt voor frustratie en onbegrip. Vroegtijdige ruimte voor belanghebbenden in de planontwikkeling lijkt dan ook geboden. Dat geldt ongeacht of het initiatief bij een bedrijf, een overheid of burgers ligt. De verantwoordelijkheid dat dit goed verloopt, ligt bij de overheid als opsteller van de nieuwe spelregels.

#### *5.4 Samenvattend: belang en borging van antennes van de overheid*

---

Juist ook bij burgerinitiatieven, hét voorbeeld van de energie uit de samenleving waarover de verwachtingen momenteel hooggespannen zijn, kunnen belangentegenstellingen tussen burgers ontstaan die men onderling niet weet op te lossen. In dat geval is het nog steeds de overheid die, de verschillende belangen afwegend, over de formele autoriteit beschikt om een beslissing te nemen. Toch kunnen ook die beslissingen niet zonder draagvlak.

Om het omgevingsbestel als bedoeld te laten functioneren, met een grotere rol en meer verantwoordelijkheid voor de samenleving, moeten

de antennes van de overheid goed afgestemd zijn op wat burgers van de inrichting van de omgeving verwachten (inputlegitimiteit). Als de overheid zegt burgers meer invloed te willen geven, moet ze dat ook doen. Geen woorden, maar daden. Dan moeten burgers ook gehoord worden, zowel individuen die zich roeren als organisaties waarin burgers zich verenigen. Dan moeten burgers (en hun organisaties) zich ook gehoord vóelen. Gegeven de hoeveelheid en diversiteit aan belangen en waarden die in het geding zijn, zal niet altijd iedereen aan het eind van de rit zijn of haar zin hebben. De inrichting van de omgeving is geen ‘pretpong’. In het realiseren van draagvlak voor de uitkomsten zijn helderheid en verwachtingenmanagement over welke ruimte de overheid burgers laat en hoe uiteindelijk de beslissing valt belangrijke sleutelwoorden.

### *Wind-op-land en de antennes van de overheid*

---

Het Energieakkoord gaat expliciet in op de kwestie van lokaal draagvlak: ‘Ontwikkelaars van windenergieprojecten committeren zich om bij windprojecten draagvlak te organiseren door het actief betrekken van de omgeving.’ Het is de vraag in hoeverre draagvlak te organiseren is. Rond windenergie is draagvlak allerm minst een bij voorbaat gegarandeerde uitkomst, laat staan op afroep beschikbaar. Bovendien laten de begrippen ‘actief betrekken’ en ‘omgeving’ veel interpretatieruimte. Wat behoort tot de omgeving en wie bepaalt dat? Gaat het om de directe omgeving? Om gemeentegrenzen? Om de gevoelde gemeenschap? Om zichtlijnen in het landschap? Wie zijn de belanghebbenden die ontwikkelaars of initiatiefnemers er actief bij moeten betrekken? En wat is actief betrekken?

Eerder zijn alle afspraken en verantwoordelijkheden rond windenergie bij elkaar gebracht in het werkplan *De groei van windenergie op land* van het ministerie van ez. Gemeenten en provincies moeten zorgen voor heldere en vlot te doorlopen procedures, duidelijke en begrijpelijke informatie voor burgers en zicht op handelingsperspectieven. Procedureel sluit dit aan bij de trits ‘zienswijzen-bezwaar-beroep’ die gangbaar is voor ruimtelijke ordening. Deze inspraakweg kent een lange geschiedenis als weg waarlangs burgers hun mening over ruimtelijke plannen kenbaar kunnen maken, met het indie-

nen van zienswijzen in reactie op voorgenomen plannen en het aantekenen van bezwaar en zo nodig beroep tegen vastgestelde plannen. Een analyse van inspraak bij ruimtelijke plannen door de Natuur en Milieufederaties wees echter uit dat die inspraak vrijwel nooit aanleiding was voor planwijziging. Reden was soms dat burgers, procedureel gezien, op het verkeerde moment hun inspraak leverden, wanneer het beslismoment al voorbij was. Een extreem voorbeeld daarvan is dat bezwaar tegen de mogelijkheid tot zelflevering in geval van eigen windproductie werd gepareerd met de opmerking dat de vaststelling van de Elektriciteitswet in 1998 het geëigende moment daartoe was geweest. Vanuit het perspectief van de burger roept dat de vraag op of het proces wel goed was ingericht. De Omgevingsvisie biedt een kans om burgers serieuzer bij de inrichting van de leefomgeving te betrekken. Door inspraak uit de juridische procedure naar voren te halen, kunnen burgers worden uitgenodigd inhoudelijke inbreng te leveren. Inmiddels zijn met deze ‘uitnodigingsplanologie’ in het gebiedsgerichte beleid ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld bij het programma *Ruimte voor de rivier*.

Bij grote infrastructurele projecten bood voorheen de procedure rond de Milieu Effect Rapportage (MER) de mogelijkheid aan derden – dus ook aan burgers – om alternatieve plannen te ontwikkelen en in te dienen. Een voorbeeld daarvan is de ‘Bos-variant’ voor de Hogesnelheidslijn van Schiphol naar Antwerpen, die de spoorlijn inpaste bij bestaande snelweginfrastructuur. De materie bij zulke projecten is meestal zo complex dat het voor de gemiddelde burger niet haalbaar is om concurrerende plannen te bedenken. Bovendien is deze optie onder de Crisis- en herstelwet komen te vervallen. Onder de Omgevingswet is het indienen van alternatieve plannen niet expliciet uitgesloten. Het is echter de vraag in hoeverre er nog ruimte voor is wanneer het bestuur zelf kan bepalen om vóór het officiële besluit al een voorkeursbeslissing te nemen. Onduidelijk is of de provincie Noord-Holland, die de bouw van extra windturbines boven op de door het rijk opgelegde norm tegenhoudt, zich op deze voorkeursbeslissing beroept. Enkele kustgemeenten, windturbinecoöperaties en milieuorganisaties protesteren tegen het niet in behandeling nemen van hun windturbineplannen, omdat zij vinden dat Noord-Holland een grotere rol kan spelen bij windenergieproductie.

Burgers kunnen zich gedurende het besluitvormingsproces formeel laten horen, maar als de drempel daartoe hoog ligt, het reële tijdspad te krap is en/of als het nooit enig effect sorteert, zullen burgers zich niet echt gehoord voelen en dat gaat ten koste van draagvlak voor besluit en van vertrouwen in de overheid. Het borgen dat belanghebbende burgers rond windturbineplannen gehoord worden, zich gehoord voelen en inzicht krijgen in wat er met hun inbreng is gedaan, vergt vooral procedurele duidelijkheid. Belanghebbenden willen ten minste inzicht in de concrete plannen, de gevolgen die ze daarvan zullen ondervinden en de procedure rond inspraak. De initiatiefnemer of overheid kan de onderbouwing voor plannen nog zo goed op orde hebben, wanneer burgers zich onvoldoende of niet op het juiste moment bij het proces betrokken voelen, kan de beleving van procedurele onrechtvaardigheid voor enorme weerstand zorgen.

Naar aanleiding van een afspraak in het Energieakkoord verscheen in 2014 de gedragscode *Draagvlak en participatie wind op land*, opgesteld door de Nederlandse Wind Energie Associatie in samenspraak met natuur- en milieuorganisaties. Volgens deze NWEA-gedragscode moeten ontwikkelaars in samenspraak met de omgeving en overheden een participatieplan opstellen waarin is omschreven hoe en wanneer de omgeving erbij zal worden betrokken en een stem kan krijgen bij de besluitvorming over de aanleg van een windpark. Inherent aan de keuze om primaire verantwoordelijkheid voor het plan bij ontwikkelaars te leggen, is dat deze code meestal pas een rol gaat spelen na de beleidsvormende fase, als bekend is wie de ontwikkelaar is. Hiermee geeft deze gedragscode geen ruimte aan burgers om mee te denken in het traject van beleidsvorming. Dat is op zijn minst wonderlijk, omdat de ervaring van twee decennia leert dat het betrekken van burgers in de fase dat het beleid al is dichtgetimmerd onvruchtbaar is en vaak juist weerstand opwekt. De alternatieve gedragscode van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines en de 'spelregels' van Vereniging Eigen Huis over wind-op-land hechten beide belang aan het betrekken van de omgeving vanaf de beginfase van de planontwikkeling. Vooruitlopend op de verdere bepalingen hierover in het nieuwe omgevingsbestel hebben twee ingenieursbureaus een *Handleiding Participatieplan* voor wind-op-land opgesteld.

In het nieuwe omgevingsbestel is wettelijk verankerd dat initiatiefnemers bij windprojecten (van meer dan 15 megawatt) voorafgaand aan een

project gezamenlijk met betrokken overheden een participatieplan opstellen (amendement van 29 juni 2015). Welke gedragscodes aan zo'n verplichting zitten, is verder bij wet niet vastgesteld, maar zal per projectbesluit worden bepaald, wat het voordeel van maatwerk zou bieden. De provincie of de gemeente moet voorafgaand aan de procedure rond een windproject een verkenning uit te voeren. Daarbij wordt 'eenieder in de gelegenheid gesteld om mogelijke oplossingen voor de opgave' aan te dragen (art. 5.45). Daarbij kán de gemeente of provincie de Code Maatschappelijke Participatie toepassen, maar dit hoeft kennelijk niet. Het bevoegd gezag kan zelf de termijn bepalen waarin voorstellen moeten zijn ingediend. Dit geeft de bestuurders de gelegenheid om – onder het argument van de voortgang – burgers erbuiten te houden.

Een participatieplan moet volgens ons in elk van de drie vormen van burgerparticipatie voorzien, dus én inspraak én beleidsvorming én initiatief nemen. In de voorschriften rond projectbesluiten met een maatschappelijk belang, waar wind-op-landprojecten onder de rijkscoördinatie­regeling onder vallen, heeft participatie vooral de klank van meewerken (in het kader van beter en sneller) en lijkt men weerstand te willen uitbannen door de ruimte te geven om met alternatieve plannen te komen.

Een andere invulling van het begrip participatie is financiële participatie aan de exploitatie van windparken, in de veronder­stelling dat het meedelen in de opbrengsten van windenergie burgers over de streep trekt om aan windplannen mee te werken. Maar burgers en burger­groepen in energiecoöperaties is het minstens net zoveel te doen om de inspraak in de beleidsplannen. Natuurlijk kan mede-eigenaarschap voor betrokkenheid zorgen, omdat het gedeelde financiële belangen organiseert. Participatie via aandelen of obligaties is echter niet voor alle burgers weggelegd. Of niet voor alle burgers relevant, omdat het hun niet primair om geld te doen is, maar omdat voor hen andere criteria gelden, zoals de leefbaarheid. In totaal participeren zo'n 20.000 mensen in windcoöperaties.

Op zich is er voor hernieuwbare energie een aanzienlijk draagvlak in de samenleving. Het merendeel van de consumenten neemt groene energie af (64%). Ook het draagvlak voor windenergie is groot (ruim twee derde van de bevolking). Dat neemt niet weg dat omwonenden, vrezend dat een windtur-



bine in hun nabijheid de kwaliteit van hun leven en woonomgeving aantast, toch een hindermacht kunnen vormen, die wil meepraten en zich gehoord wil voelen over de positionering van een windturbinepark in de regio. Ook al is de meerderheid van de omwonenden voor windenergie, dan nog kan een klein groepje tegenstribbelende omwonenden een grote weerstand opleveren. Hun slagkracht is groot doordat ze sterk gemotiveerd zijn en zich in actiecomités hebben verenigd (daarvan zijn er ongeveer 150 in Nederland), met inmiddels ook een koepelorganisatie van actiecomités: de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines.

De gemeente is verantwoordelijk voor de locatiebepaling en vergunning-procedures, en krijgt daarom als eerste te maken met vragen en commentaren van omwonenden. Vooral de aanwijzing van locaties voor windturbines of windparken gaat vaak gepaard met verhit debat. Het hangt sterk af van de gekozen strategie van de gemeente hoe groot het draagvlak voor een windproject is. Als de gemeente het initiatief aan projectontwikkelaars overlaat en een afwachtende houding aanneemt, worden zowel gemeente als omwonenden vaak met vergevorderde projectplannen geconfronteerd, wat het gevoel van 'voldongen feiten' kan geven. Meer draagvlak ondervindt een gemeente bij een meer proactieve opstelling, waarbij men in overleg met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zoekt naar geschikte locaties en voorwaarden.

## 6 Reikwijdte van participatie

---

De overheid toont gevoel voor de grenzen aan de reikwijdte van participatie door:

- te waken voor overbelasting van burgers;
- oog te hebben voor spanning tussen participatie en representatie.

Een nieuw omgevingsbestel met een grotere rol voor de samenleving klinkt positief voor de burger, net als de notie dat alle belanghebbenden voordeel van dat nieuwe bestel moeten hebben. Dat positieve is alleen te verzilveren wanneer burgerinitiatief inderdaad meer ruimte krijgt (benutten) en wanneer burgers onverminderd voor hun belangen op de bres kunnen staan (beschermen), zonder dat ze met te veel verantwoordelijkheid voor dat beschermen en benutten belast raken. Met het oog op het algemeen belang (ruimtelijke kwaliteit als collectief goed) en op 'zwakke belangen' (waaronder het belang van toekomstige generaties: een integraal onderdeel van het duurzaamheidsdenken), mag het evenwicht tussen participatieve en representatieve democratie niet uit het lood raken.

### 6.1 Grenzen aan de belastbaarheid van burgers

---

De opstellers van de Omgevingswet sluiten aan bij de snel ingeburgerde gedachte dat de energieke samenleving (ook wel: vitale samenleving) kansen zou bieden voor het realiseren van duurzaamheid, door met een participatieve aanpak in te spelen op de maatschappelijke energie in die richting. Die aanpak behelst twee dingen.

Eenzijds gaat het om meer ruimte voor initiatieven, zowel initiatieven van burgers alsook van bedrijven en van overheden zelf. Dit is het aspect van benutten. Overheden zijn overigens de grootste ruimtelijke ontwikkelaars, dus de wet biedt ook aan henzelf als initiatiefnemers meer ruimte: een aspect dat te midden van de retoriek over meer ruimte voor de burger niet vergeten mag worden.

Anderzijds gaat het om vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van en besluitvorming rond initiatieven van derden, inclusief initiatieven van andere burgers. Dit is het aspect van beschermen. Idealiter is elk initiatief opgesteld vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling en zou vroegtijdige betrokkenheid van andere belanghebbenden – die eveneens duurzaamheid voorstaan – tot overeenstemming over een voorgenomen project leiden. Dat de inrichting van de omgeving geen ‘pretpong’ is, kwam eerder al aan de orde. In de volgende paragraaf gaan we in op de mogelijkheid dat meer burgerbetrokkenheid tot lokale verdeeldheid kan leiden, en afstemming met de logica en instellingen van de representatieve democratie behoeft.

In deze paragraaf gaat onze aandacht uit naar de hoge verwachtingen over energieke burgerbetrokkenheid. Hoe realistisch is de (te impliciete) gedachte dat er een groot onbenut potentieel aan maatschappelijke energie tot benutten van de omgeving bestaat, dat pas onder het nieuwe omgevingsbestel tot volle bloei kan komen? Daarnaast veronderstelt het nieuwe omgevingsbestel met het grotere beroep op maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het beschermen van die omgeving dat ook daar een nog aan te boren reservoir aan maatschappelijke energie beschikbaar is. Los van de vraag of de veronderstelde voorradige energiereservoirs niet worden overschat, is het ook de vraag of die energie in gelijke mate bij alle lagen van de bevolking beschikbaar en mobiliseerbaar is. In het verlengde daarvan is het van belang om te weten wat de kans is dat in het nieuwe bestel vooral de mensen met veel kennis en contacten de inrichting van de omgeving naar hun hand kunnen zetten. Dat laatste is niet onwaarschijnlijk, gezien de bevinding dat lageropgeleiden hun vrijwillige inzet vooral op het verlenen van hulp en zorg richten (sociaal burgerschap, zelfredzame participatie), terwijl hogeropgeleiden eerder beleidsgerichte vrijwillige inzet tonen (politiek burgerschap, beleidsbeïnvloedende participatie). Er is in dit verband wel gesproken van een ‘diplomademocratie’: hoe hoger in de participatiepiramide, met ‘praten over’ aan de basis tot ‘meebeslissen’ aan de top, hoe hoger het aandeel hoogopgeleiden.

Vooropgesteld: wanneer de institutionele inrichting van de omgeving een sta-in-de-weg is bij (en de overheid een hindermacht is van) burgerinitiatieven die op verduurzaming van de samenleving zijn gericht, gaat

helaas maatschappelijke energie verloren. Met het wegnemen van die hobbel is – mits er voldoende oog voor de bescherming van andere belangen is – vereenvoudiging inderdaad als verbetering in te boeken (conform het motto ‘eenvoudig beter’). Maar komt er onbedoeld niet te veel verantwoordelijkheid op het bordje van burgers te liggen bij het ‘beschermen’ van hun belangen te midden van allerlei initiatieven van bedrijven, overheden en (andere) burgers?

Het nieuwe omgevingsbestel berust voor een belangrijk deel op de veronderstelling dat de burgers gemotiveerd zullen raken om meer tijd en energie te steken in de inrichting van hun directe leefomgeving en in de inrichting van Nederland in het algemeen. Momenteel zet ongeveer 7% van de dorpsbewoners zich in voor de omgeving ‘dicht bij huis’, in concreto voor landschap, natuur of milieu. Dit steekt toch wat schril af tegenover de ongeveer 20% die zich inzet voor de sport. Mensen in Nederland hebben wel meer te doen en zien op meerdere punten hun verantwoordelijkheden steeds maar toenemen. Daarom is het goed het realiteitsgehalte van het veronderstelde reservoir aan beschikbare maatschappelijke energie of betrokkenheid te overwegen, en in het verlengde daarvan de vraag onder ogen te zien wat het risico is van eventuele overvraging of overbelasting van burgers.

Is er wel een potentieel aan vrijwillige inzet voor de omgeving? Mogelijk zijn er mensen die zich daar op dit moment nog niet voor inzetten, maar dat eventueel wel zouden doen als ze door maatschappelijke organisaties uit de eigen omgeving (dorp of buurt) of het eigen interessegebied (bescherming van ‘natuur’ of erfgoed) worden uitgenodigd, gemobiliseerd of gerekruteerd. En mogelijk willen degenen die zich al wel inspannen er nog een schepje bovenop doen. Een beredeneerde inschatting van dat potentieel hebben we in de documenten over de Omgevingswet echter niet aangetroffen. Wie niet waagt, wie niet wint, maar hier schuilt een risico voor het welslagen van het nieuwe omgevingsbestel.

De mobilisatietheorie komt er (met tal van nuances en verbijzonderingen) op neer dat mensen eerst voor een doel en dan voor inzet voor dat doel moeten worden gewonnen (consensus- respectievelijk actie-mobilisatie). Overgaan tot inzet voor de omgeving berust op gedragsveranderingen. Afhankelijk van iemands startpositie betreft dat een of meer

van de volgende veranderingen: zich gaan informeren, er een betrokkenheid bij ontwikkelen en in actie komen. Misschien zijn dit interessante vragen voor de zogenoemde Behavioural Insight Teams die zich binnen IenM en andere ministeries met gedragsverandering bezighouden.

Mensen hebben meer aan hun hoofd en meer te doen. Er komen van meerdere kanten steeds meer claims op hen af. Niemand heeft meer dan de 168 uur per week waarin men werk, gezin, opleiding, huishouden, sociale contacten, ontspanning, hobby's en/of eventueel vrijwillige inzet moet zien in te passen. Omdat Nederland vergeleken met Europa nog altijd achteraan hobbelt wat betreft een grotere deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt, is dat onverminderd een speerpunt van overheidsbeleid. De overheid stimuleert die arbeidsdeelname omwille van emancipatie en economische zelfstandigheid, maar ook om zorg- en oudedagsvoorzieningen betaalbaar te houden. Naarmate dat doel dichterbij komt, stijgt de tijdsbelasting van vrouwen met betaald werk, en in het verlengde daarvan ook het beroep op mannen om huishoudelijke en opvoedingstaken op zich te nemen. In de werkzame leeftijd ligt een verruiming van de hoeveelheid beschikbare vrije tijd om zich eens diepgaand met de inrichting van de omgeving bezig te gaan houden dus allerminst in het verschieft. Waarschijnlijker moet men dit juist 'erbij' moet doen, en dat in concurrentie met een steeds maar groeiend aanbod aan vrijetijdsactiviteiten. In de vrije tijd, ook die van gepensioneerden, is steeds meer te doen. Een interessante vrijetijdsbesteding is een steeds belangrijker deel van iemands hoogst individuele identiteit. Thorbecke citerend: 'Er is meer dan voorheen te doen in deze wereld.'

Dat citaat van Thorbecke is ook in een ander opzicht op ons tijdsgewricht van toepassing: er is steeds meer te kiezen, of – afhankelijk van het gekozen perspectief – men is steeds meer tot het maken van allerlei keuzes gedwongen. De meerkeuzemaatschappij kent een groot en complex aanbod aan diensten op het vlak van energielevering, ziektekostenverzekering, televisie, telefonie en internet. Mensen zien zich daarnaast nog geconfronteerd met de ethische kant van hun consumptie (energie, voedsel, kleding), wat hun aankopen tot morele keuzes maakt (gezondheidsrisico's, dierenwelzijn, voedselkilometers, arbeidsomstandigheden, enz.). Iets minder positief geformuleerd kan men ook wel spreken van een veeleisende samenleving.

Daar komt bij dat de overheid op tal van beleidsdossiers meer verantwoordelijkheid bij de burger legt. Of zoals de burger het mogelijk ervaart: dat men op een aantal vlakken van het leven meer zelf moet opknappen. Soms is dat heel direct en ingrijpend, zeker waar het gaat om mantelzorg voor een ernstig zieke partner, met de gezondheid tobrende ouders of een hulpbehoevende in dorp of buurt. Soms ligt het wat verder van de persoonlijke leefsfeer, bijvoorbeeld wanneer men zich inzet om een buurtbibliotheek of een andere culturele instelling (bv. een poppodium, theater of museum) met vrijwillige inzet overeind te houden.

Met het aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheid past de Omgevingswet naadloos in een bredere verschuiving van verantwoordelijkheden van overheden naar de samenleving. In de troonrede van 2013 heette het dat 'de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving'. Op allerlei terreinen wordt van mensen gevraagd zich in te zetten alvorens een beroep op een collectieve voorziening te doen. De ingrijpende Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is op deze gedachte gebaseerd. De Omgevingswet tapt op hetzelfde moment uit hetzelfde vaatje. Dit past niet alleen in het bredere beeld, maar maakt dat bredere beeld ook potentieel problematisch vanwege de concurrentie om burgerbetrokkenheid. Dan is het misschien een troost om te weten dat lokale inzet in de afgelopen jaren min of meer op peil bleef, terwijl nationale en internationale vormen van maatschappelijke betrokkenheid een dalende trend lieten zien. Deze kennis biedt weliswaar geen garantie voor de toekomst, maar wel enige hoop voor de inzet voor de eigen directe omgeving, al is het *crowding out* van de inzet voor doelen verder van huis alleszins te betreuren. De ervaring leert dat zodra slogans als 'eigen verantwoordelijkheid' worden geconcretiseerd, bijvoorbeeld door mensen de optie te bieden om samen met de burens over buurtvoorzieningen te beslissen, toch meer dan de helft graag ziet dat de gemeente hierover beslist.

De vraag is kortom of de burger wel bereid is om de handschoen in die mate op te nemen als in het denken over het nieuwe omgevingsbestel is verondersteld. En of vermeerderde inzet voor de omgeving niet ten koste gaat van vrijwillige inzet elders, zoals sport- of muziekvereniging,

ouderenzorg of kinderboerderij. Het is niet moeilijk daarover te somberen. Een analyse van energiecoöperaties door onze collega's van het Planbureau voor de Leefomgeving wees op de grenzen aan het beroep dat op vrijwilligers kan worden gedaan, en op de risico's van zogenoemde vrijwilligersmoetheid en van het beeld een goedkoop uitvoeringsorgaan van de overheid te zijn. Dat laatste is fnuikend voor de burgerbetrokkenheid. Daarnaast gelden de complexiteit van de materie en het langetermijnperspectief als belemmerend (zie kader aan het eind van dit hoofdstuk).

Een analyse van Amsterdamse en Dordtse buurtinitiatieven bracht aan het licht dat participatieprofessionals er meer dan de zich vrijwillig inzetende burgers het beeld bepalen. Zulke professionals kennen de beleidstrends en weten waar er waarvoor fondsen beschikbaar zijn. Dat komt het eigenaarschap door bewoners niet ten goede. De gereedschapskist om de burger meer regie te geven, staat als 'magertjes gevuld' te boek.

Dit wijst op de noodzaak om na te denken over de randvoorwaarden waaronder men die handschoen wél wil en kan opnemen, en over de noodzaak, wenselijkheid en mogelijkheden om dat eventueel te faciliteren. Daarbij kan het behulpzaam zijn om onderscheid te maken tussen 'benutten' in de burgerrol van initiatiefnemer en 'beschermen' in de burgerrol van belanghebbende. In beide rollen hebben burgers baat bij openheid en informatie over en helderheid van agenda's, doelen, regels en procedures, zowel om initiatieven te kunnen ontplooiën als om tegenspel te kunnen bieden. Kennis is een schaars goed. Wanneer die kennis bovendien ongelijk verdeeld is en gebrek aan kennis een belemmering tot betrokkenheid bij de omgeving vormt, is behalve het betrachten van maximale openheid ook het actief faciliteren van burgers een overweging waard. Een uitnodigingsagenda is mooi, maar ook een beetje lege huls als die is gericht aan mensen die niet de kennis hebben om te doorgronden waarvoor ze eigenlijk zijn uitgenodigd, wat erbij komt kijken om op die uitnodiging in te gaan en welke kansen ze laten lopen wanneer ze die uitnodiging laten schieten. Zeker waar een groot verschil in informatie, kennis en procedurevertrouwdheid te veronderstellen is tussen de systeemwereld van het nieuwe omgevingsbestel en de leefwereld in die dorpen en buurten waar de diverse kapitaalsvormen niet hoog opgetast liggen, verdient het aanbeveling om de mogelijkheden tot het faciliteren van burgerbetrokkenheid te overwegen.

*One size fits all* gaat dus niet altijd op. We noemden eerder al de vroegere stadsvernieuwingspraktijk waarbij gemeenten bewonersorganisaties ondersteunden en de recentere pogingen de stem van de burger te doen horen. In wijken en krimpgebieden zijn anders ingerichte informatie- en inspraakprocessen te overwegen zoals extra uitleg, extra ondersteuning, vervoer naar inspraakavonden en pogingen aan te sluiten bij verenigingen en andere organisaties ter plekke. Een vierde O toevoegend aan de drie O's die de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderscheidde, moet de overheid niet alleen afzien van overvragen, overnemen of overvoeren, maar juist actief ondersteunen. In termen van de overheidsparticipatietrap van diezelfde raad zou de overheid bij het stimuleren en faciliteren naar maatwerk moeten streven: burgers en organisaties erbij betrekken op een manier die is afgestemd op hun behoeften en mogelijkheden, inclusief eventuele gedragsverandering van overheden en hun ambtenaren naar een responsieve en participatieve overheid. Een beroep van de overheid op meer maatschappelijk initiatief vergt ook een visie van die overheid op hoe men dat initiatief de ruimte gaat geven en waar nodig ondersteunen. Het in de Memorie van Toelichting genoemde 'faciliteren van burgerparticipatie' (p. 46) verdient in de Nationale Omgevingsvisie aanscherping, bijvoorbeeld in de vorm van het organiseren van *stakeholder dialogues* of het inschakelen van mediators, en borging in regelgeving en in reservering van middelen.

Gezien de vele bezigheden en keuzemogelijkheden van burgers en gezien de claims die op hen afkomen, doet de overheid er goed aan zelf deugdelijk verwachtingenmanagement te betrachten wat betreft het vermogen van burgers om te beantwoorden aan de gestapelde verantwoordelijkheden die ze krijgen toegespeeld.

## 6.2 *Spanning tussen participatie en representatie*

---

Bij de grote rol die participatie wordt toegedicht, mag en kan het beginsel van representatie niet uit het oog raken. Het Nederlandse politieke bestel is een representatieve democratie: burgers kiezen in vrije verkiezingen de vertegenwoordigers die hen representeren, op alle drie de overheidslagen. Aangevuld met enkele *checks and balances* is dit het systeem dat het



algemeen belang in ons land moet borgen. Participatieve democratie kan daarop aanvullend zijn, maar niet van gelijk gewicht daarmee, anders zou bij voortdurend onduidelijk zijn bij welk van de twee beginselen (representatie of participatie) het mandaat ligt om beslissingen te nemen. Bij de 61000-burgerraadpleging in Amersfoort, een van de eerste in zijn soort in Nederland, kwam dit direct scherp aan het licht, omdat die raadpleging pal na de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvond.

De prioritering van representatie boven participatie moet deel uitmaken van het verwachtingenmanagement: ook waar maatschappelijke partners samen in goed overleg een initiatief ontwikkelen ('benutten') met oog voor de belangen van omwonenden ('beschermen'), valt uiteindelijk binnen de kaders van de representatieve democratie het oordeel of het initiatief binnen de afgesproken kaders past. Daar hakt het bevoegd gezag, alle belangen afwegend, uiteindelijk de knoop door. Misschien dat dit het enthousiasme om in het nieuwe omgevingsbestel te participeren bij voorbaat wat tempert, maar eerlijk verwachtingenmanagement aan de start is te verkiezen boven frustratie aan de finish.

Daarbij is het overigens maar de vraag hoe ver de participatieaanpak reikt. We merkten zojuist al op dat slogans zoals 'eigen verantwoordelijkheid' aan aantrekkingskracht inboeten als ze concreet worden. Behalve onwennigheid en het niet kunnen overzien wat zo'n slogan met zich meebrengt, kan ook meespelen dat mensen onderlinge conflicten voorzien. Het afschaffen van de welstandscommissies kan ertoe leiden dat belangenconflicten tussen initiatiefnemers en die commissies nu veranderen in directe conflicten tussen burens onderling. Initiërende burgers kunnen tegenover beschermende burgers komen te staan. Het tv-programma *De rijdende rechter* biedt menig voorbeeld van conflicten tussen burgers. Daarnaast kunnen burgers heel uiteenlopend reageren op initiatieven van derden (bedrijven of overheden) om in hun omgeving in te grijpen. De tv-serie *The edge of Alaska* toont behalve fraaie landschappen ook fraai de spanningen tussen dorpelingen die toerisme willen aantrekken en degenen die juist rust en stilte willen bewaren. Zulke voorbeelden bestaan uiteraard ook dicht bij huis. *De Volkskrant* deed onder de kop 'Moeizaam gepolder in de polder' verslag van onderlinge spanningen tussen boeren in de Overdiepse Polder. Het *NRC Handelsblad* schreef over spanningen in

Bergeijk over nieuwe stallen voor intensieve veehouderij, waar volgens het krantenartikel vriendschappen sneuvelden en onder bewoners twee kampen ontstonden. In het tv-programma *De Monitor* was te zien hoe de komst van windturbines in de Hoevense Beemden aldaar tot onmin en scheve gezichten tussen bewoners leidde. Nu is het niet zo dat representatieve vertegenwoordiging zulke problemen altijd moeiteloos absorbeert. Het voorbeeld uit Bergeijk gaat zelfs over tweespalt onder het regime van representatieve besluitvorming. Het punt dat we willen maken, is te waken voor te veel optimisme over hoeveel kracht de participatieve democratie heeft als het om de knikkers gaat. Is representatieve democratie niet juist in het leven geroepen om uiteenlopende belangen te verzoenen en desnoods tegen elkaar af te wegen?

Daar staat tegenover: wanneer het goed gaat en er tot volle tevredenheid van alle belanghebbenden overeenstemming over een initiatief bereikt is dat toetsing aan de kaders ter bescherming van het algemeen belang doorstaat, dan is er winst geboekt. Een cruciale vraag daarbij is wie vaststelt of alle belanghebbenden gehoord zijn en of ze in gelijke mate serieus genomen zijn.

In het idee van meer ruimte voor de lokale samenleving in de inrichting van de eigen omgeving schuilt de belofte van meer maatwerk in ruimtelijke oplossingen. Dit kan betekenen dat ruimtelijke afwegingen en ontwikkelingen op verschillende plekken verschillend uitpakken. Wanneer bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen bij een snelweg aan de ene kant van die weg leidt tot burgerinitiatief met meerwaarde voor de buurt maar er aan de andere kant van de snelweg, in een buurt met veel minder sociaal en cultureel kapitaal, niet zo'n initiatief niet van de grond komt, leiden verschillen in de aanwezigheid van kapitaalsvormen tot verschillen in de ruimtelijke kwaliteit. Waar het opleidingsniveau lager is en/of de etnische diversiteit hoger (denk aan achterstandswijken op stedelijk niveau en krimpregio's op landelijk niveau), participeert men minder. Het type bewoner dat zich actief voor de eigen leefomgeving kan en wil inzetten, is er nu eenmaal minder dik gezaaid. Een beroep op eigen verantwoordelijkheid kan dan de problemen eerder vergroten dan helpen oplossen.

Dit roept vragen op over hoe groot die verschillen in uitkomsten kunnen zijn voordat burgers rechtsongelijkheid gaan ervaren. Zulke vragen

spelen inmiddels al bij de stelselhervormingen in het sociale domein. Ook speelt de vraag hoeveel ongelijkheid in ruimtelijke kwaliteit als gevolg van ‘het teruggeven aan de samenleving’ de politiek op termijn accepteert. Blijft de overheid daadwerkelijk taken en verantwoordelijkheden afstoten naar de samenleving? Of gaat de overheid zich op enig moment via het achterdeurtje van de (systeem)verantwoordelijkheid voor het nieuwe omgevingsbestel, toegevend aan de relletje-regel-reflex, toch weer direct met de inrichting van de omgeving bemoeien? Eind 2015 toonde een succesvolle lobby van enkele culturele instellingen, die zich via een motie in de Tweede Kamer alsnog van subsidie wisten te verzekeren, aan hoe groot de verleiding tot directe interventie voor politici kan zijn, zelfs als er eigenlijk een ‘systeem-op-afstand’ in het leven geroepen is. Op ruimtelijk vlak zijn er voorbeelden bij de aanleg van wegen door kwetsbare gebieden en bij de kwestie van permanente bewoning van recreatiewoningen.

### *6.3 Samenvattend: belang en borging van participatie en representatie*

---

De Omgevingswet past in het bredere idee van het teruggeven van verantwoordelijkheden aan de samenleving. Dit gebeurt op meerdere terreinen tegelijk en in een periode waarin tegelijkertijd een beroep op de potentiële beroepsbevolking wordt gedaan om vooral betaald werk te verrichten. Daardoor zien burgers zich mogelijk met te veel conflicterende claims op hun tijd en energie geconfronteerd om zich (ook) met de inrichting van de omgeving bezig te (gaan) houden. Dit kan betekenen dat initiatiefnemers bij het benutten van de omgeving te weinig tegenspel krijgen van andere belanghebbenden, omdat die niet in het geweer komen om hun omgevingswaarden te beschermen. Dat kan zowel een verschraling van de omgevingskwaliteit alsook een (verder) afnemend vertrouwen in de overheid in de hand werken. Omdat de Omgevingswet precies het omgekeerde beoogt, lijkt het ons goed dat de overheid zich rekenschap geeft van de mogelijke grenzen van de participatiesamenleving en zich beraadt op eventuele mogelijkheden om participatie te faciliteren. De omgeving is maar een van de vele zaken die op de agenda van de burger om tijd en aandacht vraagt.

Burgers zijn niet in alle buurten of regio’s in gelijke mate toegerust om zich met de inrichting van de leefomgeving te bemoeien en dat kan

tot ongelijke uitkomsten in ruimtelijke kwaliteit leiden. Degenen die zich wel druk maken om hun leefomgeving, zullen niet altijd tot overeenstemming komen: dat kan tot scherpe conflicten leiden. Duidelijk moet zijn wanneer – met een beroep op het algemeen belang, het belang van toekomstige generaties of vanwege te grote ongelijkheid – de representatieve democratie de uitkomsten van meer eigen verantwoordelijkheid voor de samenleving toch weer naast zich neerlegt.

### *Wind-op-land en de reikwijdte van de participatieve samenleving*

---

Over burgerparticipatie stelt de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet: ‘De regering verwacht van bedrijven die zelf projecten initiëren dat zij vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren en samenwerken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.’ Het energieakkoord bevat een soortgelijke, maar iets dwingender getoonzette passage: ‘Er wordt door investeerders in windmolenparken een participatieplan geïntroduceerd dat omwonenden in staat stelt actief deel te nemen in de planvorming en exploitatie van windparken.’

Windprojecten zijn complex en vragen veel expertise, tijd en inzet van betrokken burgers. Bovendien zijn de doorlooptijden lang (acht tot dertien jaar). Eventueel zijn er flinke kosten aan verbonden voor onderzoek, inspraakprocedures en mogelijk voor rechtszaken. De grootste uitdaging is echter het lokale draagvlak. Zelfs als het – geheel in de geest van de ‘energieke samenleving’ – gaat om een initiatief van burgercoöperaties en als omwonenden kunnen meedelen in de baten, krijgt een windenergieproject onherroepelijk met bezwaren van een deel van de omwonenden te maken. Zowel burgerinitiatiefnemers als burgeropponenten, twee van de drie verschijningsvormen van burgerparticipatie in de inrichting van de omgeving, moeten van goeden huize komen en een lange adem hebben om een burgerinitiatief tot een succesvolle energiecoöperatie te laten uitgroeien respectievelijk om hun leefomgeving met succes voor de negatieve bijeffecten van een initiatief te behoeden.

Er is veel animo om lokaal energie te besparen of op te wekken, vaak in de context van de wijk of de dorpsgemeenschap. Voor de Lokale Energie Monitor zijn 500 initiatieven aangemeld. Geld verdienen met zulke lokale initiatie-

ven is lastig, maar wel belangrijk, gezien de kosten van aanleg, onderhoud en verzekering. Het is dan ook onzeker in hoeverre deze initiatieven erin slagen overeind te blijven en hun doelen te realiseren. Zonder wezenlijke vooruitgang kan 'vrijwilligersmoeheid' op de loer liggen en kan de energie uit de energieke samenleving wegvloeien. Succes is nodig om de energie erin te houden.

In coöperatieve vorm zijn ongeveer 150 burgerorganisaties actief met windenergie, waarvan er vijftien al zeker 25 jaar in bedrijf zijn. De koplopers onder de windcoöperaties weten elkaar te versterken en een professionaliseringsslag te maken. Voor de jongere en kleinere coöperaties zou het goed zijn meer gebruik te maken van elkaars kennis en vaardigheden om een versnelde leercurve te doorlopen. De overheid zou deze lokale beweging kunnen stimuleren door het handelingsperspectief van energiecoöperaties te verbeteren. Momenteel is ongeveer 3% van het (2700 megawatt) windvermogen op land in coöperatief beheer. Bij onze oosterburen is dat aandeel veel groter. Er zijn vier condities om het aandeel in ons land te laten groeien: er moet een rendabel verdienmodel zijn, voldoende investeringskapitaal, voldoende draagvlak bij lokale bevolking en politiek, en een duurzame organisatie voor realisatie en beheer.

Voor investeringsgeld kan men de regeling Stimulering Duurzame Energie (SDE) benutten. Burgerinitiatieven moeten om deze subsidiegelden concurreren met energiebedrijven. In de praktijk tekenen grote bedrijven sneller in dan de kleine lokale initiatieven, waardoor de laatstgenoemde achter het net vissen. Extra zuur is dat veel ingediende plannen niet worden gerealiseerd en er dus subsidiegeld ongebruikt blijft. Met stimuleringsregelingen is de rijksoverheid medebepalend voor de randvoorwaarden voor succes van lokale energieopwekking. Die zijn cruciaal voor de financiële haalbaarheid van duurzame energieprojecten en daarmee ook voor het voortbestaan van een coöperatie. Op dit gebied bestaat (te) veel onzekerheid. De 'postcode-roosregeling' is weliswaar bedoeld om coöperaties te helpen, maar lijkt weinig gewicht in de schaal te leggen. Zeker wanneer men financiële betrokkenheid als een belangrijke vorm van draagvlak ziet, zijn een geïntegreerde visie op de stimuleringsregelingen en heldere politieke keuzes geboden.

Minstens zo belangrijk is dat burgerinitiatieven morele en facilitaire steun ontvangen. Onder de huidige wettelijke kaders en het huidige beleid kunnen ook al langer bestaande initiatieven zich slechts moeizaam verder ontwikke-

len. Lokale initiatieven ervaren in hun organiseerbaarheid en bestaanszekerheid belemmeringen door beleid en wetgeving. Dit geldt vooral voor relatief nieuwe initiatieven. Terugkijkend op 'mislukte' initiatieven geven betrokkenen aan dat ze (in)direct negatief beïnvloed zijn door gemeentelijk beleid, zoals een gebrek aan morele en facilitaire steun. Maar ook kennisachterstand en moeizame contacten met zakelijke organisaties op de energiemarkt spelen een rol. Burgerinitiatieven hebben te midden van de professionals een zwakke positie.

Bij morele en praktische ondersteuning valt te denken aan een moderator: iemand die de taal van de diverse actoren spreekt, die als bemiddelaar de belangen van de burgerinitiatiefnemers in het professionele veld kan inbrengen, die het netwerk kent en die – wetend hoe de hazen lopen – als bruggenbouwer tussen de partijen kan fungeren. Een stapje ambitieuzer is het idee van een gebiedsregisseur, waarmee in de gebiedsontwikkeling goede ervaringen zijn opgedaan. Gebiedsregie is gericht op het verbinden van uiteenlopende belangen, mensen, instanties en financiële stromen rond een project of een ruimtelijke opgave. Hierbij wordt niet alleen naar dat betreffende project gekeken, maar ook naar omgeving, landschap en maatschappelijke kwesties in het gebied. Een gebiedscoördinator of -regisseur betreft in een vroeg stadium alle betrokken partijen bij het proces (publiek en privaat) en probeert creatief en met een uitgekiend ontwerp overeenstemming te bereiken door zorgvuldig te werk te gaan en handig op toevallige omstandigheden in te spelen. Goede ervaringen zijn opgedaan rond woningbouwplannen, herstructurering van stadscentra en waterveiligheidsprojecten. Het programma *Ruimte voor de rivier* is een poging via integrale benadering en onverwachte combinaties tot tevreden mensen en ruimtelijke kwaliteit te komen. Ook met de inzet van kwaliteitsgidsen voor landschap bij ruimtelijke plannen zijn positieve ervaringen opgedaan. Voor zover wij weten is nog nauwelijks gepoogd om de implementatie van windenergieplannen integraler te benaderen. De modellen van gebiedsregisseur of kwaliteitsgids kunnen daarbij mogelijk behulpzaam zijn.

Zowel energietransitie in het algemeen als lokale energie-initiatieven in het bijzonder hebben een tamelijk technisch karakter, waardoor lang niet elke burger zich hiertoe aangetrokken voelt, laat staan zich ervoor wil inzetten. Behalve aan mensen met meer algemene sociale en culturele kwalitei-

ten, zoals netwerkers en bruggenbouwers, is er ook behoefte aan technische, financiële en fiscale expertise. In praktijk hebben lokale energie-initiatieven vaak (ex)professionals uit de duurzaamheids- en energiesector met een economische, bestuurlijke of technische achtergrond in hun gelederen. Het gaat vaak om hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd uit de middenklasse. In de grote steden is er tevens een actieve betrokkenheid vanuit de creatieve sector (vooral architecten, bouwkundigen en planologen) en van sociale ondernemers. Er zijn relatief veel zelfstandige ondernemers die zich onbetaald inzetten en zo ondernemerschap combineren met maatschappelijke betrokkenheid.

Er is nog nauwelijks zicht op de mate waarin de initiatiefnemers in energiecoöperaties de opvattingen van de lokale bevolking representeren. In geval van een windturbineplan in Utrecht heeft de bewonersorganisatie 'De Buren van Lage Weide' stevige tegenstand tegen het plan gemobiliseerd en een lobby naar de gemeenteraad gevoerd. Gaandeweg het proces bleek dat niet alle partijen in de achterban van het initiatief zich met de ingeslagen weg konden verenigen; twee bedrijfsorganisaties stapten er in laat stadium uit. In het geval van een windenergie-initiatief in Houten was voorafgaand aan het project een grote meerderheid van de bevolking vóór de komst van windturbines. Tegenstand ontstond in een bewonersorganisatie van een nieuwbouwwijk in de straal van een kilometer van de windturbines. Hoewel deze bewoners bij de koop van de woningen bekend waren met het windturbinepark, groeide in later stadium onrust en ontstond een actieve actiegroep. Van protesterende bewonersverenigingen is bekend dat die niet altijd namens hun achterban spreken. Dit alles geeft aan dat bij de ontwikkeling van windturbines het draagvlak anders kan blijken te zijn dan (eerst) gedacht. Het draagvlak kan verkeerd ingeschat zijn, of gaandeweg eroderen.

## 7 *Slotakkoord: de hardheid van de zachte kant van de omgeving*

---

De kern van onze reflectie in dit essay is dat in de ‘zachte’ kant van de inrichting van de omgeving ‘harde’ randvoorwaarden voor het adequaat functioneren van het voorgestane nieuwe omgevingsbestel schuilgaan. Dat nieuwe bestel berust op een grotere rol en verantwoordelijkheid van de samenleving (burgers en bedrijven), vanuit de gedachte daarmee de regeldruk te verminderen en de energie uit de samenleving beter te benutten. Een overheid die van burgers vraagt om zich betrokken op te stellen, moet zorgen voor een adequaat omgevingsbestel, dat burgers prikkelt, hen vroegtijdig informeert, hen vroegtijdig bij plannen en besluitvorming betreft, en hun inspraak, bezwaren, ideeën en initiatieven serieus neemt. Het idee dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor hun leefomgeving en zelf de kwaliteit ervan bewaken, veronderstelt geïnformeerde en geopiniëerde burgers, die hun verbondenheid met de omgeving (en elkaar) weten vorm te geven in organisatievormen met slagkracht, hoe virtueel of fluïde ook. De randvoorwaarden daarvoor zijn niet allemaal als vanzelf vervuld.

Onze focus was op de rol van burgers in de totstandkoming en het functioneren van het nieuwe omgevingsbestel (hoewel een gedegen reflectie op de rol van het bedrijfsleven daarin ons ook relevant lijkt). We onderscheiden in dit essay drie randvoorwaarden voor het welslagen van een grotere burgerrol in het nieuwe omgevingsbestel: de kwaliteit van communicatie, de antennes van overheden en de reikwijdte van participatie. Als concretisering van duurzaamheid – de kern van de maatschappelijke doelstellingen uit de Omgevingswet – namen we de casus wind-op-land. Tevens vroegen we ons af in hoeverre het nieuwe omgevingsbestel eventueel de bestaande sociaal-culturele ongelijkheden tussen burgers ruimtelijk zou reproduceren, doordat wijken of dorpen waar men over minder hulpmiddelen beschikt (zoals inhoudelijke kennis, kennis van procedures, netwerken, zelfvertrouwen), minder alert op initiatieven in de omgeving



reageren (het zgn. Mattheüseffect). Volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet moeten alle gebruikersgroepen voordeel hebben van de nieuwe wetgeving. In ons essay wijzen we op de randvoorwaarden om dit streven – en de slogan ‘eenvoudig beter’ – te kunnen realiseren.

### *De kwaliteit van communicatie*

---

Met het oog op de kwaliteit van communicatie, een voorwaarde voor het functioneren van de democratie in het algemeen en van het nieuwe omgevingsbestel in het bijzonder, zijn duidelijkheid over doelstellingen, beschikbaarheid van informatie en aanwezigheid van kritische waarheidsvinding van groot belang. De overheid kan zelf helder communiceren en kan (andere) initiatiefnemers daartoe aanzetten of verplichten. Maar niemand kan burgers dwingen om informatie tot zich te nemen of journalisten dwingen tot kritische waarheidsvinding. Toch noopt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het nieuwe omgevingsbestel de overheid waakzaam te zijn voor factoren die de kwaliteit van communicatie bedreigen (zoals incomplete informatie, onbegrijpelijke informatie of gebrek aan kritische waarheidsvinding).

Dat de Omgevingswet meer van de samenleving verwacht, vergroot die verantwoordelijkheid, en al helemaal omdat die wet beoogt het vertrouwen in de overheid te vergroten. Burgers zorg te laten dragen voor de bescherming en de benutting van hun leefomgeving vergt heldere uitgangspunten, open informatiestromen en kritische waarheidsvinding. Daarbij moet duidelijk zijn waar burgers een plek hebben in het opstellen (en periodiek herijken) van de omgevingsvisie en waar in het praktisch functioneren van het nieuwe omgevingsbestel.

### *De antennes van de overheid*

---

Met het nieuw in te richten omgevingsbestel heeft de overheid hoge ambities. Om die te realiseren via een vergrote rol van en vermeerderde verantwoordelijkheid voor de samenleving, moeten de antennes van de overheid de wensen van burgers over de inrichting van de omgeving oppikken. Dan moet de overheid ervoor zorgen dat burgers (en hun orga-

nisaties) zich tijdig kunnen laten horen en zich gehoord voelen. Omdat er meerdere en uiteenlopende waarden en belangen in het spel zijn, zal niet iedereen altijd volledig tevreden zijn met de uiteindelijke uitkomst. Die uitkomst dan toch draagvlak te laten hebben, vraagt om procedurele helderheid, inclusief goed verwachtingenmanagement over de rol van burgers: wanneer kunnen burgers input leveren, wat gaat er wanneer en waar met die input gebeuren? Teleurstelling over de uitkomst zal niet altijd te voorkomen zijn, teleurstelling over onduidelijkheden en misplaatste verwachtingen wel.

### *De reikwijdte van de participatieve samenleving*

---

Er leven momenteel hoge verwachtingen van wat de samenleving kan betekenen. Menig beleidsverandering is geënt op de gedachte dat de overheid meer verantwoordelijkheid aan de samenleving kan geven (bv. voor zorg, cultuur en omgeving). Daartoe zijn labels als ‘participatiesamenleving’, ‘vitale samenleving’ en ‘energieke samenleving’ in zwang. Hiervan heeft de energieke samenleving de nauwste band met de omgeving, want die term is ontwikkeld in relatie tot de grote maatschappelijke opgave van de benodigde grondstoftransitie. Gedachte is niet alleen dat die opgave de maatschappelijke energie bij burgers en bedrijven nodig heeft, maar ook dat de overheid er scherper op moet zijn de spontaan aanwezige energie niet in de weg te zitten of te frustreren. Ook hier zijn er randvoorwaarden die men in het oog moet houden. We vragen aandacht voor het risico de participatieve samenleving te overvragen en voor de spanning tussen participatieve en representatieve democratie. Die vragen hangen met elkaar samen: wanneer op de grotere eigen verantwoordelijkheid vooral de groepen met meer van de diverse kapitaalsvormen reageren, komt de vraag aan de orde of het publieke belang wel voldoende is geborgd. Mogelijk bieden nieuwe vormen van dialoog en interactie in de toekomst een uitkomst, digitaal en/of in de vorm van GI000's of burgerpanels. Het is van belang om de ontwikkeling van zulke vormen te volgen, een kans te geven en op waarde te schatten. Punt van aandacht is daarbij ook of het belang van toekomstige generaties (een integraal deel van het duurzaamheidsperspectief) in zulke participatieve vormen voldoende aandacht krijgt.

### *Wind-op-land*

---

De casus wind-op-land laat zien hoe belangrijk het is en tegelijk hoe lastig het kan zijn om omgevingsplannen die de directe leefomgeving aantasten met draagvlak te realiseren. Vanuit het perspectief van omwonenden van windturbineparken zit een deel van de pijn in de informatievoorziening vanuit de overheid of andere initiatiefnemers, een ander deel in het gevoel niet gehoord te zijn of geen deelgenoot geweest te zijn van het besluitvormingsproces, en weer een ander deel in het gevoel de ingebrachte belangen (bezwaren) niet in de finale afweging terug te zien. Overigens is de Staat der Nederlanden met het Verdrag van Aarhus gebonden om burgers tijdig te informeren over en te betrekken bij milieuaangelegenheden. Met een beroep op dit verdrag maakte de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) medio 2015 een zaak aanhangig bij een VN-tribunaal in Genève.

Omgekeerd ervaart men aan de kant van burgerinitiatieven om windenergie op te wekken behalve weerstand van andere burgers ook institutionele hobbels, zowel in de energie-infrastructuur als bij de overheid. Net zoals de overheid burgers als hindermacht kan ervaren, kunnen omgekeerd burgers ook de overheid als hindermacht ervaren. Een open en directe dialoog is cruciaal om voortgang in projecten te houden.

### *Mattheüseffect*

---

Hulpbronnen of kapitaalvormen zoals tijd, geld, netwerken en kennis (van inhoud en procedures) zijn ongelijk over de bevolking verdeeld. Ruimtelijk is er bovendien sprake van een zekere segregatie of clustering van mensen met hetzelfde repertoire aan mogelijkheden. Een verschil in het vermogen de grotere verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving te dragen, kan tot verdere ruimtelijke ongelijkheid leiden. Naar een Bijbelvers staat een stapeling van ongelijkheid als 'Mattheüseffect' te boek ('Want wie heeft, dien zal gegeven worden, en hij zal overvloediglijk hebben; maar wie niet heeft, van dien zal genomen worden, ook dat hij heeft.').

Eventuele Mattheüseffecten behoren in de uitrol van het nieuwe omgevingsbestel een punt van aandacht te zijn. Als het nieuwe omgevingsbestel sommigen (verder) op voorsprong zet om hun leefomgeving beter te ontwikkelen en te beschermen dan anderen, is dat in strijd met het streven van de wet dat allen er voordeel van moeten hebben. Een *one size fits all*-benadering van burgers lijkt daarom niet de aangewezen weg, want bij elk van de drie door ons onderscheiden randvoorwaarden kunnen zich Mattheüseffecten voordoen. Wat de kwaliteit van communicatie betreft, is niet iedereen in gelijke mate toegerust om informatie over de inrichting van de omgeving op te sporen, te bevatten en strategisch in te zetten. De antennes van overheden blinken er niet altijd in uit om minder duidelijk gearticuleerde, maar wel degelijk in de samenleving aanwezige sentimenten op te vangen. Het gevoel niet gehoord te zijn, ligt dan op de loer. Ten slotte zijn de mogelijkheden om zich in de participatieve samenleving te mengen niet gelijk verdeeld. Beter opgeleiden met een beter netwerk staan daarin op voorsprong. Het is niet gezegd dat zich Mattheüseffecten zullen voordoen, maar er lijkt ons voldoende aanleiding om daar in de context van het nieuwe omgevingsbestel alert op te zijn, om te voorkomen dat (zwakke) belangen van sommige groepen niet vertegenwoordigd zijn.

### *Relevante sociaal-culturele ontwikkelingen*

---

Het functioneren van het nieuwe omgevingsbestel is niet los te zien van sociaal-culturele ontwikkelingen. Uiteraard ook niet van internationale, bestuurlijke, economische, demografische en technologische ontwikkelingen, maar daar gaat ons essay niet over. Sociaal-culturele ontwikkelingen waren tot nu toe impliciet in de tekst verweven. Hier benoemen we enkele ervan expliciet.

Ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen – tussen krimpgebieden en stedelijke knooppunten, naar leeftijd en in etnisch opzicht – heeft gevolgen voor de binding met buurt, streek en omgeving, alsook voor de binding met groepen buiten de eigen directe omgeving. Ruimtelijke segregatie van hoger- en lageropgeleiden beïnvloedt lokaal de kans dat mensen zich in de inrichting van de omgeving mengen, zich gehoord voe-

len en hun belang vertegenwoordigd weten. Segregatie naar leeftijd en etniciteit brengt uiteenlopende wensen over de omgeving met zich mee. Een complicatie is dat veranderende woonwensen (welgestelden herontdekten de stad, steden herontdekten het water) bepalen waar segregatie zich aftekent.

Veranderende informatiestromen zijn een tweede belangrijke ontwikkeling. Wie leveren informatie? Wie hebben er toegang toe? Wie maken er gebruik van? Wie weten de informatie succesvol in te zetten? Het functioneren van het nieuwe omgevingsbestel en het democratisch gehalte van de samenleving veronderstellen een goed geïnformeerde burgerij. Onder invloed van digitalisering ondergaat het informatielandschap grote veranderingen, zowel in aanbod als gebruik. De pers verliest haar rol van ordenaar, sluiswachter en kritisch speurder, vooral regionaal en lokaal, althans in de vorm die we lang kenden, terwijl ongewis is wat daarvoor in de plaats komt. Dit hangt samen met de ontwikkeling van nieuwe technische toepassingen, maar ook met de omarming van die toepassingen door het publiek.

Individualisering heeft op verschillende manieren gevolgen voor de omgeving. Een eventuele verdere toename van het aandeel eenpersoonshuishoudens heeft gevolgen voor het type woning dat men zoekt, maar ook voor gewenste voorzieningen en ontmoetingsplekken buiten de woning. En mogelijk ook voor mobiliteitspatronen: of men een auto wil bezitten of gedeelde toegang tot een auto wil hebben in combinatie met openbaar vervoer heeft grote gevolgen voor de inrichting van de stedelijke leefomgeving. Individualisering houdt ook verband met vormen van maatschappelijke binding. In hoeverre acht men zich met anderen verbonden? Met wie? En in hoeverre met de omgeving waar men kortere of langere tijd woont, werkt of recreëert? In welke organisatievormen geeft men dat gestalte? Zetten informalisering en digitalisering van organisatievormen door? Wat betekent dit voor de relatie tot de overheid in termen van volume en vormen van participatie?

Maatschappelijke omarming van verduurzaming heeft ook ruimtelijke consequenties, of het nu gaat om de acceptatie van minder of andere automobilititeit, van minder vlees op het menu of van schone energieopwekking, of om grotere weerstand tegen intensieve veehouderij. Of, in

welke mate en in welke vorm verduurzaming maatschappelijk ingang vindt, is niet te zeggen.

Van geen van deze ontwikkelingen laat het toekomstig tracé zich uittekenen. Voor een toekomstbestendig omgevingsbestel betekent dit dat men de zachte kant van de omgeving periodiek met een brede en open blik moet bezien, vanuit de vraag wat de laatste ontwikkelingen betekenen voor de procesdoelen en de maatschappelijke doelen waartoe men dat bestel in het leven heeft geroepen. Het al dan niet realiseren van die doelen is sterk van deze zachte kant van de omgeving afhankelijk.

### *Beschermen en benutten*

---

Een boswachter repte onlangs van het bestaan van een heus stukje oerbos in Nederland, ergens op de Veluwe. Deze claim maakt omgekeerd vooral duidelijk dat het Nederlandse landschap nauwelijks of helemaal geen omgeving bevat die niet door mensenhanden is gemaakt of op zijn minst is veranderd. Waardevolle groene en gebouwde elementen daarin staan om uiteenlopende redenen (landschappelijke schoonheid, erfgoedwaarde, diversiteit van flora en fauna, recreatieve waarde) als beschermingswaardig te boek. De inrichting van ons landschap is daarmee een zaak van ontwikkeling en bescherming. In die zin is er met het begrippenpaar beschermen-benutten uit de Omgevingswet niets nieuws onder de zon. We constateerden bij lezing van de Omgevingswet en de Memorie van Toelichting echter een grotere nadruk op het benutten dan op het beschermen, en een magere uitwerking van het begrip duurzaam. Om het laatste begrip recht te doen en om de noties benutten en beschermen alsnog in evenwicht te brengen, suggereren we om in de omgevingsvisie(s) het begrip duurzaamheid centraal te stellen. Dan zijn benutten en beschermen met elkaar verknoopt.

### *Rollen en petten van overheid en burgers*

---

In het nieuwe omgevingsbestel kunnen zowel burgers als overheid meerdere rollen spelen. De overheid moet waken voor de schijn meerdere petten op te hebben, want die schijn komt vertrouwen in de overheid en draagvlak van beslissingen niet ten goede.

Burgers kunnen drie rollen vervullen: die van medeopstellers (en -herijkers) van de omgevingsvisie, die van belanghebbenden bij initiatieven in hun leefomgeving en die van initiatiefnemers van ingrepen in die omgeving. In de eerste rol mengen burgers zich in het gesprek over de gewenste omgevingswaarden, in de tweede rol beschermen ze binnen de gemaakte afspraken het eigen belang in die omgeving en in de derde rol doen ze een voorstel om de omgeving te benutten (alleen of in een burgercollectief).

Aan de kant van de overheid zien we niet minder dan vijf rollen: opsteller van de omgevingsvisie, beslisser over omgevingsingrepen, initiatiefnemer van omgevingsplannen, toezichthouder op regelgeving en eindverantwoordelijke voor het omgevingsbestel. Deze complexe situatie vraagt om helderheid over wie wanneer in welke rol wat van de ander kan en mag verwachten.

### *Tien aandachtspunten voor Nationale Omgevingsagenda en Nationale Omgevingsvisie*

---

Het ambitieniveau met het nieuwe omgevingsbestel is hoog: verbetering door vereenvoudiging, dankzij een grotere rol van de samenleving, met meer ruimte voor initiatiefnemers, met behoud van het bestaande beschermingsniveau en met voordelen voor alle gebruikersgroepen. Het bestel zou zelfs bijdragen aan een groter vertrouwen in de overheid. Het is niet vanzelfsprekend dat dit allemaal lukt. Daarom is het goed om stil te staan bij de randvoorwaarden om het nieuwe omgevingsbestel te doen functioneren. We agenderen daarom tien punten voor de Nationale Omgevingsagenda (NOA) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Ze zijn als tien geboden geformuleerd, direct en gebiedenderwijs, in de hoop dat ze tot reflectie uitnodigen.

- Verbind de begrippen beschermen en benutten in heldere duurzaamheidsdoelstellingen.
- Zorg ervoor dat procedures (voor inspraak en voor initiatief) helder zijn voor burgers.
- Zorg ervoor dat initiatiefnemers de burgers goed informeren.
- Zorg ervoor dat er (ook lokaal) een kritische pers is.

- Zorg ervoor dat burgers gedurende het hele proces gehoord zijn.
- Zorg ervoor dat duidelijk is wat er met de inbreng van burgers gebeurt.
- Zorg voor uitkomsten met draagvlak.
- Waak voor overbelasting van burgers en faciliteer hen waar nodig.
- Waak voor spanning tussen participatie en representatie.
- Waak voor grotere sociale en regionale ongelijkheden.



## *Externe gesprekspartners en geraadpleegde bronnen*

---

### *Externe gesprekspartners*

---

Marcel Boogers (hoogleraar Universiteit Twente, Raad voor het Openbaar Bestuur)  
Mariska Both (Milieufederatie Utrecht)  
Albertine van Diepen (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving)  
Roel During (Alterra, Wageningen UR)  
Paul Frissen (hoogleraar Tilburg University, decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, lid Raad voor Volksgezondheid en Samenleving)  
Peter de Goede (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)  
Agnes Koerts (journalist, bestuurslid Nederlandse Vereniging van Journalisten)  
Henk de Kat (voormalig journalist (specialisme ruimtelijke ordening) van een voormalige stadskrant)  
Derk van der Laan (journalist)  
Margriet Meindersma (voormalig wethouder en senator)  
Hugo Priemus (emeritus hoogleraar TU Delft)  
Rob Rietveld (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines)  
Marga Robesin (Stichting Natuur en Milieu)  
Lex de Savornin Lohman (Milieufederatie Noord Holland)  
Leo Sonneveld (betrokken burger, mede-initiatiefnemer Good Governance Monitor en Good Governance Wiki)  
Mark van Veen (provincie Overijssel)  
Matthijs Witte (Heemschut)  
Jasper Zuure (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving)

### *Geraadpleegde bronnen (per onderwerp)*

---

#### *Omgevingsrecht, doelstellingen en (systeem)verantwoordelijkheid*

Algemene Rekenkamer (2014). *Brief van 25 april 2014 aan de Tweede Kamer inzake decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.  
Goede, P. de (2015). *Wie dan leeft, wie dan zorgt? Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijngerichtheid van politiek en bestuur*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Kuiper, R. (2015). *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- OECD (2015). *OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015*. Parijs: OECD.
- RIVM (2014). *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet. Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RLI (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Tak, A. (2014). *Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk. Vijfde geheel herziene en geactualiseerde druk*. Oosterwijk: WofLegal Publishers.
- TK (2013/2014). *Advies Omgevingswet van de Raad van State*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33962, nr. 4.
- VROM-Raad (2001). *Kwaliteit in ontwikkeling. Interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (advies 026)*. Den Haag: VROM-Raad.
- VROM-Raad (2011). *Ruimtelijke kwaliteit. Verkenning*. Den Haag: VROM-Raad.
- Wit, J. de (2014). *Sociale kwaliteit en de omgevingswet*. Tympaan Instituut. Geraadpleegd op 15 oktober 2015 via [www.tympaan.nl](http://www.tympaan.nl).
- Witsen, P. (2015). *Waard of niet? Essay over omgevingskwaliteit. In opdracht van het College van Rijksadviseurs*. Geraadpleegd op 15 oktober via [www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl).
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet) (geraadpleegd in juli 2015).

### *Communicatie, informatie en waarheidsvinding*

- Kasem, A., M. van Waes en K. Wannet (2015). *Anders nog nieuws? Scenario's voor de toekomst van de journalistiek* (rapport voor Stimuleringsfonds voor de Journalistiek). Amsterdam: Van de Bunt.
- Kik, Q., P. Bakker en L. Buijs (2013). Meer lokaal nieuwsaanbod, meer van hetzelfde nieuws. In: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jg. 41, nr. 4, p. 387-401.
- Landman, L. Q. Kik, L. Hermans en N. Hietbrink (2015). *Gelukkig zijn hier geen journalisten. Nieuwsvoorziening in de regio 2014*. Diemen: AMB Uitgeverij.
- Laroes, H. (2015). Waakhond? De lokale pers stelt steeds minder voor. In: *de Volkskrant*, 21 februari 2015.

- ocw (2014). *Toekomst van het publieke mediabestel*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Raad voor Cultuur (2005). *Mediawijsheid. De ontwikkeling van nieuw burgerschap*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RMO (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2011). *De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2014). *Meerstemmigheid laten klinken. Journalistiek in een veranderend medialandschap*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Saward, M. (2010). *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Sonck, N. en J. de Haan (2015). *Media:Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- <http://www.journalismlab.nl/2014/01/kranten-in-nederland-de-oplage-daalt-steeds-snelier/>
- [www.journalistiek2025.nl](http://www.journalistiek2025.nl)
- <http://journalism.nl/voorstellen/wat-is-de-staat-vd-nederlandse-onderzoeksjournalistiek/>

#### *Antennes van de overheid en draagvlak voor uitkomsten*

- Assen, S. van, en J. van Campen (2014). *Q-FACTOR, ruimtelijke kwaliteitsteams in NL*. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.
- Bovenkamp, H. van de, en H. Vollaard (2015). De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij de decentralisaties. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 42, nr. 2, p. 102-21.
- Berg, E. van den, P. van Houwelingen, J. de Hart en J. Ross (2011). *Informeel groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Boom.

- Helden, W. van den, P. Dekker, P. van Dorst en J. Govers-Vreeburg (2009). *We gooien het de inspraak in*. Den Haag: Nationale Ombudsman (rapport 2009/180).
- Hibbing, J. en E. Theiss-Morse (2002). *The Perils of Voice: Political involvement's potential to delegitimize* (paper gepresenteerd op The annual meeting of the American Political Science Association, Boston, 28 augustus 2002)
- Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P. van (2011). Bezorgde en boze burgers. In: P. Dekker, J. Ridder en J. Ross (red.). *Stemming onbestemd* (p. 112-135). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lind, E. en T. Tyler (2013). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York: Springer us.
- Martin, S., S. Lux en J. Loughlin (2006). *The Free Communes Experiments: Lessons for Policy in England*. Londen: Department for Communities and Local Government.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- Putters, K. (2015). *Maatschappelijke tegenstellingen en het vertrouwen in de democratie* (Kees Lunshof-lezing). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam/Antwerpen: De Bezige Bij.
- Vermeij, L. en A. Steenbekkers (2015). *Dicht bij huis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ulbig, S. (2008). Voice is not Enough. In: *Public opinion quarterly*, jg. 72, nr. 3, p. 523-539.
- Wolsink, M. (2012). Wind power: basic challenge concerning social acceptance. In: R. Meyers (red.). *Encyclopedia of sustainability, science and technology*, jg. 17, p. 12218-12254.
- Wolsink, M. (2013). The next phase in social acceptance of renewable innovation. In: *EDI Quarterly* jg. 5, nr 1, p. 10-14.

### *Reikwijdte van en grenzen aan participatieve samenleving*

- Arnouts, R., J. Arts, D. Kamphorst en J. van Tatenhove (2012). *Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein. Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens*. Wageningen: Alterra Wageningen ur (WOt-paper 17).

- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011). Meer Eigen Verantwoordelijkheid. In: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2011-3* (p. 21-38). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en H. Posthumus (2013). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2013-1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ham, M. (2015). Dossier luisteren naar burgerinitiatieven. In: *Sociale Vraagstukken*, jg. 108, nr. 1, p. 15-33.
- Ostrom, E. (2000). *Crowding out citizenship*. In: *Scandinavian Political Studies*, jg. 23, nr. 1, p. 3-16.
- Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013). *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Priem, A. van der (2015). Invulling van participatiesamenleving moet beter. Geraadpleegd op 15 november 2015 via [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).
- Provincie Overijssel et al. (2013). *Samen werkt beter. Ruimte geven aan de versterking van de economie en de ecologie in Overijssel*. Geraadpleegd op 15 oktober via <http://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/>.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2015). *Voorbij Den Haag. Opgaven in en van de gedecentraliseerde verzorgingsstaat* (Overheidslezing 2015). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, P. Dekker en P. van Houwelingen (2015). *Burgerperspectieven 2015-2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RLI (2015). *Stelselherziening omgevingsrecht*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

- RLI (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- RMO (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2001). *Instituties in lijn met het moderne individu*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2006). *Verschil maken*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2009). *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013). *Swingen met lokale kracht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014). *Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tonkes, E. (2014). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhoeven, I. en M. Ham (red.) (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennip.
- Vermeij, L. en A. Steenbekkers (2015). *Dicht bij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

www.socialevraagstukken.nl  
 www.democraticchallenge.nl  
 www.thewaleswewant.co.uk

*Energietransitie en de casus wind op land*

- Borgers, H., G. van der Heijden, J. Rengers en S. Vredeveld (2012). *W@bo. Een evaluatie van gebruikers-ervaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online*. Baarn: ATOSborne.
- CPB/PBL/SCP (2014). *Monitor Duurzaam Nederland 2014: Verkenning. Uitdagingen voor adaptief energie-innovatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elzenga, H. en A. Schwencke (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten. De energieke samenleving in praktijk. Beleidsstudie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving*. Leiden: Asi-Search.
- Elzenga, H. en A. Schwencke (2015). *Conditie voor een grotere rol van energiecoöperaties in hernieuwbare elektriciteitsopwekking*. In: *TRÉ-digitaal*, jg. 9, nr. 2, p. 52-61.
- Elzenga, H. en A. Schwencke (2015). *Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie*. In: *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 2, p. 17-26.
- EZ (2009). *De groei van windenergie op land*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2011). *Participatiemodellen voor de realisatie van wind op land. Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers, gemeenten en investeerders*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Gouman, J. (2011). *Energieke burgers. Een onderzoek naar (participatie in) burgerinitiatieven op gebied van duurzame energie*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Haggett, C. en M. Aitken (2015). *Grassroots energy innovations: the role of community ownership and investment*. In: *Current Sustainable/Renewable Energy Reports*, jg. 2, nr. 3, p. 98-104.
- Hier opgewekt (2015). *Lokale Energie Monitor, editie 2015. Resultaten en impact van een beweging. Tussenrapportage 20 november 2015*. Geraadpleegd op 1 oktober 2015 via [www.hieropgewekt.nl](http://www.hieropgewekt.nl).
- lenM (2014). *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving. Vier samenwerkingsvormen*. Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.

- Kayhan, N. (2014). *Het pad van burgers in de energietransitie: decentrale duurzame energie coöperaties* (masterscriptie). Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Klok, P. (2015). Tijd voor een breed debat over windmolens. In: *de Volkskrant*, 5 maart 2015.
- Kreling, P. (2015). Noord-Holland houdt bouw nieuwe windmolens tegen. In: *de Volkskrant*, 5 november 2015.
- Liander Master Denktank (2013). *Iedereen energie. Perspectieven op duurzame energiecollectieven*. Arnhem: Liander / uu / TUE / Radboud Universiteit Nijmegen.
- NLVOW (2014). *Gedragscode wind op land 'samen naar duurzaam'*. Nederlandse Vereniging Omwonenden van Windturbines. Geraadpleegd op 1 oktober 2015 via [www.nlvow.nl](http://www.nlvow.nl).
- NLVOW (2015). *Nlvow stapt naar vn tribunaal in Genève: 'Den Haag zet burgers systematisch buitenspel'*. Nederlandse Vereniging Omwonenden van Windturbines. Geraadpleegd op 1 oktober 2015 via [www.nlvow.nl](http://www.nlvow.nl).
- NWEA (2014). *Gedragscode draagvlak en participatie wind-op-land*. Nederlandse WindEnergie Associatie. Geraadpleegd op 1 oktober 2015 via [www.nwea.nl](http://www.nwea.nl).
- OECD (2015). *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels*. Parijs: OECD.
- RVO (2015). *Monitor Wind-op-land. Tweede editie; stand van zaken tot december 2014*. Utrecht: Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland, team Wind op Land.
- Tijdvoorsamen (2015). *Burgercoöperaties in opkomst. Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid*. <http://www.tijdvoorsamen.nl/art/uploads/files/4%20cooperaties.pdf>
- Travaille, A. (2015). *Beïnvloeding van regionale weerstand tegen aanleg windmolens door het delen van profijt. Kansen voor acceptatie en versnelling van windenergieprojecten door toepassing van inzichten in weerstand en weerstandsreductie*. Den Haag: Rijkswaterstaat / Utrecht: uu.
- Winkel, T., D. de Jager, A. Mulder, G. Warringa en J. Faber (2014). *Argumenten in het maatschappelijke debat en politieke besluitvorming rond windenergie op zee. Mogelijkheden en beperkingen van MKBA's*. Delft: ECoFys & CE Delft.
- Energiea (2009). *Doordrukken 'niet de bedoeling', maar kan wel met nieuwe Rijks-coördinatie-regeling*. Geraadpleegd op 1 oktober 2015 via [www.energiea.nl](http://www.energiea.nl).



*Ongelijkheid en het Mattheüseffect*

- Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bovens, M. en A. Wille (2009). *Diploma democracy. On the tensions between meritocracy and democracy*. Leiden/Utrecht: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
- Deursen, J. van, J. van Dijk en P. ten Klooster (2014). Increasing inequalities in what we do online: A longitudinal cross sectional analysis of Internet activities among the Dutch population (2010 to 2013). In: *Telematics and Informatics*, jg. 32, nr. 2, p. 259-272.
- Engbersen, G., E. Snel en M. 't Hart (2015). *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Engbersen, G. en P. Rensen (2015). Actief burgerschap: je moet het kunnen, willen en ervoor gevraagd worden. In: *Sociale Vraagstukken*, jg. 108, nr. 3, p. 22-25.
- Merton, R. (1968). The Matthew Effect in Science. The reward and communication systems of science are considered. In: *Science*, jg. 159, nr. 3810, p. 56-63.
- Ponds, R., M. van Ham en G. Marlet (2015). *Vershillen, ongelijkheid en segregatie*. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Snel, E. en G. Engbersen (2015). 'Mattheüs in de buurt': met burgerparticipatie stijgt sociale ongelijkheid. Geraadpleegd op 15 november 2015 via [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).
- Stichting Lezen en Schrijven (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.
- Vermeij, L. en J. Kullberg (2015). *Niet van de staat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.) (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

---

### Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### scp-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet-) boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

### scp-publicaties 2015

- 2015-1 *Rapportage sport 2014* (2015). Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0731 1
- 2015-2 *Media: Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie (Het culturele draagvlak, deel 14)* (2015). Nathalie Sonck, Jos de Haan.  
ISBN 978 90 377 0732 8
- 2015-3 *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid* (2015). Jan Dirk Vlas, Patricia van Echtelt, Marian de Voogd-Hamelink.  
ISBN 978 90 377 0595 9
- 2015-4 *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0641 3
- 2015-5 *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality* (2015). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0545 4
- 2015-6 *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012* (2015). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen.  
ISBN 978 90 377 0738 0
- 2015-7 *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk* (2015). Edith Josten, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0550 8
- 2015-8 *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (scp), Marcel Lubbers (Radboud Universiteit). ISBN 978 90 377 0571 3

- 2015-9 *Gisteren vandaag. Erfgoedbelangstelling en erfgoedbeoefening (Het culturele draagvlak, deel 15)* (2015). Andries van den Broek, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0665 9
- 2015-10 *Vrouwen, mannen en de hulp aan (schoon)ouders* (2015). Alice de Boer, Mirjam de Klerk, Ans Merens. ISBN 978 90 377 0745 8 (elektronische publicatie)
- 2015-11 *Jeugdzorg: verschil tussen budget en contract. Een voorbeeld uit de regio* (2015). Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0737 3 (elektronische publicatie)
- 2015-12 *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015* (2015). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0742 7
- 2015-13 *Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland door de tijd gevolgd. Een vergelijking tussen twee panelonderzoeken* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU), Jaco Dagevos (SCP/EUR), Joost Jansen (EUR), Godfried Engbersen (EUR), Erik Snel (EUR). ISBN 978 90 377 0744 1 (elektronische publicatie)
- 2015-14 *Ouderenmishandeling in Nederland. Inzicht in kennis over omvang en achtergrond van ouderen die slachtoffer zijn van ouderenmishandeling* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk (red.) ISBN 978 90 377 0748 9
- 2015-15 *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* (2015). Marloes de Graaf-Zijl, Edith Josten, Stefan Boeters, Evelien Eggink, Jonneke Bolhaar, Ingrid Ooms, Adri den Ouden, Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0742 7 (elektronische publicatie)
- 2015-16 *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (2015). Iris Andriessen, Barbara van der Ent, Manu van der Linden, Guido Dekker. ISBN 978 90 377 0746 5
- 2015-17 *Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de AOW* (2015). Cok Vrooman, Alice de Boer, Jean Marie Wildeboer Schut, Isolde Woittiez, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0750 2 (elektronische publicatie)
- 2015-18 *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden* (2015). Lotte Vermeij, Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0753 3 (elektronische publicatie)
- 2015-19 *Wmo- en AWBZ-voorzieningen 2009-2012; Een nulmeting* (2015). Ab van der Torre, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0539 3

- 2015-20 *Vraag naar arbeid 2015* (2015). Patricia van Echtelt, Roelof Schellingerhout, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0754 0
- 2015-21 *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies* (2015). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp, Ineke Stoop (red.). ISBN 978 90 377 0756 4
- 2015-22 *Opvoeden in niet-westerse migrantengezinnen. Een terugblik en verkenning* (2015). Freek Bucx, Simone de Roos (red.). ISBN 978 90 377 0673 4
- 2015-23 *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0755 7
- 2015-24 *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0757 1
- 2015-25 *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0758 8 (elektronische publicatie)
- 2015-26 *Vijf jaar Caribisch Nederland | Journalistieke samenvatting. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (ed.); samengevat door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 760 1 (elektronische publicatie)
- 2015-27 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2011. Een vergelijking van de langdurige zorg van 50-plussers in zestien Europese landen* (2015). Debbie Verbeek-Oudijk, Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0761 8 (elektronische publicatie)
- 2015-28 *Roemeense migranten. De leefsituatie in Nederland kort na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU) ISBN 978 90 377 0763 2
- 2015-29 *Keuzeruimte in de langdurige zorg. Veranderingen in het samenspel van zorgpartijen en cliënten* (2015). Mariëlle Non (CPB), Ab van der Torre (SCP), Esther Mot (CPB), Evelien Eggink (SCP), Pieter Bakx (EUR), Rudy Douven (CPB). ISBN 978 90 377 0762 5 (elektronische publicatie)
- 2015-30 *55-plussers en seksuele oriëntatie. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele 55-plussers* (2015). Jantine van Lisdonk, Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0766 3
- 2015-31 *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland* (2015). Redactie: Willem Huijnk, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0767 0
- 2015-32 *Pensions: solidarity and choice. Opinions of working people on supplementary pensions* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0771 7 (elektronische publicatie)

- 2015-33 *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes* (2015). Benedikt Goderus (red.). ISBN 978 90 377 0741 0
- 2015-34 *De sociale staat van Nederland 2015* (2015). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0768 7
- 2015-35 *Informeel hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014* (2015). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns, Sjoerd Kooiker. ISBN 978 90 377 0769 4
- 2015-36 *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken* (2015). Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Malika Igalla, m.m.v. Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0764 9
- 2015-37 *Zorg vragen of zorg dragen? Een verkenning van de invloed van netwerken en inkomen op het gebruik van langdurige zorg door Nederlandse 55-plussers* (2015). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0765 6 (elektronische publicatie)

#### SCP-publicaties 2016

- 2016-1 *Trust, life satisfaction and opinions on immigration in 15 European countries* (2016). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp, Ineke Stoop. ISBN 978 90 377 0775 5
- 2016-5 *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016). Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen, Kim Putter. ISBN 978 90 377 0774 8

#### Overige publicaties

- Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4
- Burgerperspectieven 2014 | 2* (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0714 4
- Burgerperspectieven 2014 | 3* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder, m.m.v. René Gude. ISBN 978 90 377 0653 6
- Burgerperspectieven 2014 | 4* (2014). Josje den Ridder, Maaike den Draak, Pepijn van Houwelingen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0735 9

*Burgerperspectieven 2015 | 1* (2015). Paul Dekker, Josje den Ridder.

ISBN 978 90 377 0740 3

*Burgerperspectieven 2015 | 2* (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0751 9

*Burgerperspectieven 2015 | 3* (2015). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen, Tom van der Meer. ISBN 978 90 377 0759 5

*Burgerperspectieven 2015 | 4* (2015). Paul Dekker, Rozemarijn van Dijk, Pepijn van Houwelingen, Wouter Mensink en Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0772 4

*Gescheiden werelden?* (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.).

ISBN 978 90 377 0734 2. Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.