



De relatie tussen burgers en overheden: nu echt aan herijken toe!

Achtergrond en aanleiding

Tjeerd Bandringa en Rob van Engelenburg

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Tjeerd Bandringa en Rob van Engelenburg, 'De relatie tussen burgers en overheden: nu echt aan herijken toe!', *Beleidsonderzoek Online* oktober 2016, DOI: 10.5553/BO/221335502016000010001

In 1754 v. Chr. liet vorst Hammurabi van Mesopotamië 282 wetten in steen vastleggen als eerste juridische grondslag van overheidscodes. Met deze spelregels is vele jaren de relatie tussen burgers en overheid vastgelegd. Deze nachtwakersstaat is in de loop der jaren overgegaan in veel andere vormen en via het verzorgingsstaatmodel aangeland in het (post-)participatietijdperk. Uitgangspunten bij deze ontwikkelingen waren onder meer het opzetten van een dienstverlenend collectief: vrijheid, veiligheid, welzijn en welvaart konden via gezamenlijke inspanningen meer en beter gerealiseerd worden, additioneel aan de individuele activiteiten van burgers.

De publieke sector is in de loop der jaren enorm en haast ongebreideld gegroeid: in bestuurslagen, wet- en regelgeving, eigen financiële stromen, faciliteiten, functies/rollen, informatiebestanden, kennis en kunde, bestuurlijke processen op velerlei terrein, inhoudsdominantie en regierol. Meer dan ooit is er sprake van bestuurlijke drukte en filevorming.

De afstand tot de leefwereld en praktijk van de burgers is groot geworden en groeit nog steeds. Dit blijkt niet alleen uit diverse onderzoeken van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, bijvoorbeeld *Vertrouwen in burgers* (2012), maar ook uit het jaarlijks stijgend aantal klachten dat burgers indienen over overheidshandelen bij de Nationale Ombudsman (en dat gegrond verklaard wordt), alsook uit veelvuldige uitingen in de pers over

geplande wegen, locaties van asielzoekerscentra, windmolenparken et cetera. De mondig geworden burger wil nu zijn legitieme positie terug. Dit speelt op allerlei werkvelden, zoals zorg, onderwijs, veiligheid, wijken, et cetera.

In dit verband wordt in deze bijdrage met name ingezoomd op de leefomgevingswerkvelden: ruimtelijke ordening, droge en natte infrastructuur en lokale/regionale economische vraagstukken. Deze meer stuwende sectoren zijn voor betrokken burgers direct relevant, hebben majeure impact, sluiten aan bij praktijkkennis en ervaring van burgers en hebben een vaste bestuurlijke aanpak in de relatie tussen burger en overheid.

Invloed burgers wordt kleiner, die van de overheid groter

We beginnen met een citaat uit het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* (2012):

‘De WRR maakt zich zorgen over de grote groepen burgers die het vertrouwen in de overheid en in hun eigen vermogen daar invloed op uit te kunnen oefenen dreigen te verliezen. Slechts kleine groepen burgers voelen zich aangesproken door de wijze waarop beleidsmakers hen pogen te betrekken. En beleidsmakers lijken op hun beurt weer weinig open te staan voor de nieuwe manieren waarop burgers hun betrokkenheid uiten.’

Vergelijkbare signalen komen van andere adviesorganen als de Raad voor het openbaar bestuur, politieke partijen en de wetenschap. Hoewel enerzijds de overheid burgers meer en meer medeverantwoordelijk houdt voor bijvoorbeeld door de overheid overgedragen uitvoeringswerkzaamheden, zoals in de nieuwe Omgevingswet, is het vertrouwen in burgerparticipatie en het loslaten van het eigen mandaat van overheidswege nog vaak een brug te ver.

Op enkele vaak kleinere projecten en initiatieven na blijft het een worsteling voor alle bestuurslagen, hoe op een constructieve wijze om te gaan met het betrekken van haar burgers en hun belangen. Onderzoeken, aanzetten en intenties zijn er genoeg, maar concrete stappen ontbreken.

Overheden zijn de trigger, procesmanager en regisseur van veel leefomgevingsinterventies en zij bepalen de agenda, inhoud en omgangsvormen richting burgers. Gaat het met communicatie, informatie-uitwisseling en samenspraak mis, dan valt de burger terug in apathie of hindermacht.

De voordelen, ook voor het bevoegd gezag, van constructieve

burgerparticipatie zijn in principe evident: zij houden bestuur en overheid scherp en bij de les, stimuleren vernieuwing door initiatieven, ideeën en praktijkervaring (couleur regionale), en vormen de brug naar beleid met draagvlak.

De hedendaagse praktijk is echter weerbarstig en er is sprake van zogenoemde schurende logica's, ongelijke verhoudingen, tefalgedrag en het fenomeen dat bekendstaat als de ijzeren driehoek.

Met *schurende logica's* (WRR, 2012) wordt bedoeld op de uiteenlopende benadering van burgers, die graag iets willen wat bij hen past en tot draagvlak leidt, en het systeem- en procesdenken van beleidsmakers en bestuurders, die zich meer op doelstellingen, tijdlijnen en eindresultaten richt conform procedures. Burgers baseren hun meningsvorming vaak meer op de (on)wenselijkheid van het beoogde eindresultaat, terwijl het bevoegd gezag als projectverantwoordelijke ook sterk de onderbouwing en procesgang mee moet wegen. Het materiële object wordt vanuit een ander perspectief benaderd en gewogen.

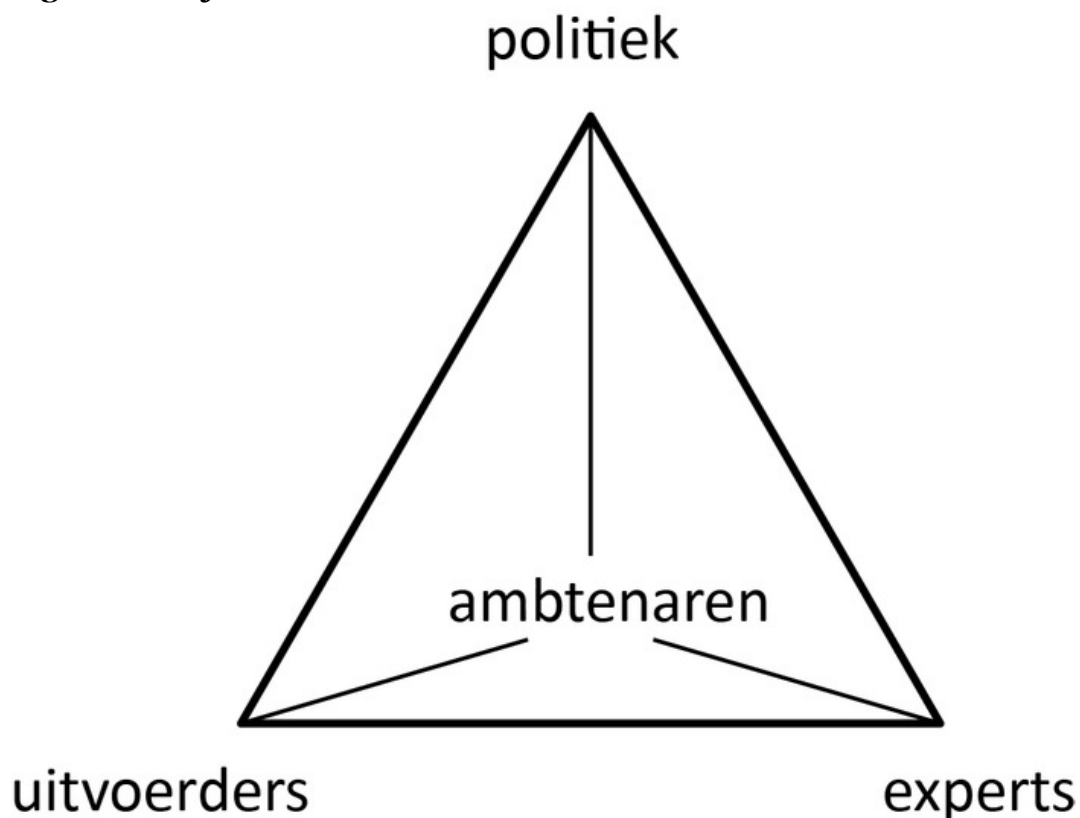
De aanduiding *ongelijke verhoudingen* heeft te maken met de dominante rol van het bevoegd gezag bij leefomgevingsingrijpen. De overheid bepaalt of een onderwerp op de beleidsagenda komt, beschikt over uitgebreide kennis en kunde, is als probleemeigenaar sturend in het proces en werkt oplossingsgericht, bepaalt en regisseert de uitvoeringsagenda, stelt afwegingskaders op en is als bevoegd gezag besluitvormend, organiseert en beoordeelt soms zelf de eigen vergunningprocedures, waarna zij de uitvoering betaalt en begeleidt. De van de overheid afhankelijke rol van de burgers is veelal beperkt tot de volgende fasen: deelname aan informatiebijeenkomsten, het indienen van zienswijzen, het aantekenen van bezwaar en/of beroep.

Onder *tefalgedrag* van de overheid wordt verstaan het niet openstaan c.q. afwimpelen van initiatieven uit de kring van burgers met een afwijkende insteek op overheidsinterventies. Dit systeem wordt via de zogenoemde ijzeren driehoek in stand gehouden. Alle bestuurlijk betrokkenen hebben er baat bij en houden elkaar vast en houden op die manier het systeem gesloten.

De *ijzeren driehoek* is de wisselwerking tussen beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen, politici, gespecialiseerde professionals en instituties die wet- en regelgeving, bewust of onbewust, onnodig complex maakt om de status van de beroepsgroep of institutie te verhogen, de professionele positie te verbeteren of politiek dan wel materieel gewin te verwerven. Nijsen (2013) en Wegrich en Jann (2005) zetten in de hoekpunten van de ijzeren driehoek de volgende drie partijen: *politiek*, *uitvoerders* en *experts*. Samen met de centraal in de driehoek geplaatste verbindende *ambtenaren* hebben deze vier

groepen een gezamenlijk belang en bovenal een eigenbelang, bij het in stand houden, gesloten houden, complex houden c.q. vergroten van dit systeem (zie figuur 1).

Figuur 1 De ijzeren driehoek



Hoe reageert de overheid?

De roep van burgers, ondersteund door analyses en onderzoeken om in samenspraak te komen tot andere verhoudingen tussen bevoegd gezag en burgers, wordt zeker door overheden onderkend. Dit blijkt onder meer uit de reactie van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het eerdergenoemde WRR-rapport (2012) en diverse initiatieven van veelal lagere overheden, inclusief diverse waterschappen om een andere verhouding met burgers op te bouwen. Zo kan onder meer worden gewezen op de recente rapportage van de Rekenkamercommissie Leiden: *Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie* (2016), waaruit blijkt dat het formuleren van positieve ambities om burgers bij beleid te betrekken een voorzichtige eerste stap is. De wijze waarop de fusiegemeente Sudwest Fryslan omgaat met de burgers uit de vijf stedelijke kernen en ruim zeventig buurt- en dorpsgemeenten, verdient ook lof, meer aandacht en nadere toepassing. Om te komen tot wezenlijke samenspraak en samenwerking tussen burgers en overheden zullen echter eerst de randvoorwaarden moeten worden aangepakt om de dialoog en coproductie een kans te geven.

Aan de kant van overheden zijn dit onder meer: andere werkmethodeken die op voorhand ruimte geven voor

burgerinvloeden, een open insteek met betrekking tot andere oplossingsrichtingen ook van buiten de eigen organisatie, het delen van informatie, voorkomen van het vroegtijdig vastleggen van eigen oplossingsrichtingen, vertrouwen en faciliteren van burgerparticipatie, een andere cultuur en mentaliteit, denken in consensus, draagvlak en eindtermen in plaats van vastgelegde protocollen en beslisbomen. Ook aan de kant van veel constructieve burgerparticipatie-initiatieven kan op voorhand nog veel verbeterd worden, zoals: verhoging van professionaliteit, een realistisch verwachtingspatroon, strategisch denken, conceptueel uitwerken van een verbeterd en gedragen product, kennis van lobby- en interventiemogelijkheden, kennis van de werkwijze van overheden en politieke verhoudingen, et cetera.

Overheden proberen kleine, voorzichtige stappen te zetten. Zo kan onder meer worden gewezen op de publicaties van de Raad voor het openbaar bestuur. De jarenlange werkzaamheden van organisaties als het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ACTAL) om de wet- en regeldruk te verminderen, de initiatieven van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, waaronder de Democratic Challenge, om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken, Kracht in Nederland, de werkzaamheden van bijvoorbeeld de Directie Participatie binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu ten spijt, hebben de verstandhouding in de vorm van vertrouwen en samenwerking tussen burgers en overheden niet wezenlijk en structureel versterkt.

Als een van de oorzaken kan worden aangemerkt de aanpak die overheden veelal gebruiken bij leefomgevingsinterventies richting burgers. Na intern een aantal voorbereidende stappen te hebben gezet, worden burgers geïnformeerd over probleem/uitdaging inclusief een oplossingsrichting. Dit roept maar al te vaak irritatie en onvrede op bij de betrokken burgers. Hiervan zijn talloze voorbeelden terug te vinden in onderzoek en vrijwel dagelijkse persuitingen. Een exemplarisch voorbeeld is beschreven in de rapportage van de Nationale Ombudsman, *Omstreden bestemming* (2016), naar de onrust die is ontstaan in Gouda bij de herbestemming van een voormalige kazerne tot asielzoekerscentrum. In de volgende fase kunnen zienswijzen worden ingediend, die al dan niet passen in het overheidskader en het financiële plaatje. De praktijk leert dat veel zienswijzen geen impact hebben. Bij afwijzing staat een bezwaarprocedure open bij de commissie die is ingesteld door hetzelfde bevoegd gezag. De uitspraak heeft geen bindend karakter. Tot slot is er een beroepsprocedure bij de Raad van State mogelijk, die wel een bindend karakter heeft. Dit vierluik wordt door veel burgers gezien als een vrijblijvende, frustrerende exercitie, die in toenemende mate defensief werkt door haar gerichtheid op juridische processen, en die het vertrouwen in de overheid niet versterkt.

Een aantal ontwikkelingen van de laatste jaren heeft de reeds sterk

ongelijke verhouding tussen constructieve burgers en overheden bij met name leefomgevingsvraagstukken nog verder versterkt. Wij noemen hier enkele voorbeelden:

- Het integreren bij de vorige kabinetsformatie van de werkvelden milieu en ruimtelijke ordening in het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft zeker voor burgers de werking van checks and balances niet transparanter gemaakt.
- De invoering van het principe van de zogenoemde bestuurlijke lus. Met het oog op vermindering van 'kale vernietiging' door bestuursrechters bij onder meer beroepsprocedures van onder anderen burgers is per 1 januari 2010 het principe van de bestuurlijke lus bij wet ingevoerd. Doel is om het betreffende bestuurlijk orgaan de mogelijkheid te geven (via een bindende tussenuitspraak) om gebreken (bijv. op het vlak van zorgvuldigheid, belangenafweging en motivering) door het bestuursorgaan te laten herstellen. Zie o.a. Berkhouwer (2011), die uiteenzet hoe burgerinvloed (soms ook gericht op het maximaliseren van hindermacht) sterk ingeperkt wordt. De bestuursrechter heeft, gebaseerd op een reeds marginale inhoudelijke toetsing, meer mogelijkheden om het bevoegd gezag, via tussentijdse reparaties, de mogelijkheid te geven zijn oorspronkelijke plannen verder uit te voeren.
- Per 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet ingevoerd, die beoogt grote infrastructuurprojecten te versnellen door onder meer vereenvoudigingen in wet- en regelgeving en het wegnemen van opschortende werking bij beroepsprocedures.
- Per 1 januari 2013 is het principe van het zogenoemde relativiteitsvereiste in het bestuursrecht ingevoerd, hetgeen onder meer resulteert in het inperken van de mogelijkheden om beroep aan te tekenen. Het beperkt het mogelijke aantal appellanten die niet direct en persoonlijk een eigenbelang hebben bij beroepsmogelijkheden.
- Sinds 2010 is de inbreng en beoordeling door de Commissie m.e.r. voor kleinere projecten al ingeperkt. De advisering van de Commissie m.e.r. over grote projecten is onder de Omgevingswet niet meer verplicht. Ook moet de aanvragende partij sinds kort alle adviezen zelf betalen; ze worden niet meer uit de algemene middelen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu betaald. Daardoor loopt niet alleen de inschakeling van de onafhankelijke Commissie m.e.r. terug, maar verminderen ook de reflectie en aangrijpingsmogelijkheden voor burgerparticipatie.

Aan de basis van deze trendmatige veranderingen en inperkingen van burgerinvloed liggen politieke initiatieven en besluiten. De bovengenoemde beleidsaanpassingen leiden tot meer afstand en minder vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en rechtscolleges. Kortom, de huidige relatie tussen burgers en bestuursorganen is aan een grondige en fundamentele verandering toe. Dit is een zoekproces dat bij structurele herijking tot positieve effecten kan leiden voor zowel burgers als overheden.

Naar constructieve burgerparticipatie

Er zijn zeker richtingen aan te geven om dit zoekproces dusdanig te kanaliseren dat samenspraak, samenwerking en coproductie tussen burgers en bevoegd gezag versterkt wordt.

Om de ijzeren driehoek te doorbreken en de groei van het aantal wetten en AMvB's te stoppen kan aangesloten worden bij de gedachten van P. van Hoesel, zoals verwoord in zijn publicatie *Partij voor eenvoud, een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid* uit 2008. Enkele voorzetten met betrekking tot beleid nemen wij hier over: houd het grofmazig, aantal en complexiteit van wet- regelgeving en regelingen nemen nog steeds toe en de roep om en noodzaak tot stevige reductie en het combineren van (subsidie)regelingen blijft groot, voorkom voorschriften die gericht zijn op de werkwijze hoe doelen te bereiken, stimuleer zelfhandhaving, herijk relaties tussen overheidsechelons en van het Rijk met publieke uitvoeringsinstellingen, en bovenal: toets ontwerp wetten op eenvoud. Het is evident dat burgers de vrijheid hebben tegen bepaalde vormen van overheidsinterventies te zijn. Hiervoor zijn (ook rechts)middelen beschikbaar. Essentieel is echter om de huidige *defensieve rol* van burgers (zie eerdergenoemd vierluik) bij overheidsinterventies om te buigen door het ontwikkelen en faciliteren van een tweede spoor. Centraal daarbij staan een open dialoog, vertrouwen in *constructieve burgerparticipatie* en samenwerking tussen *burgers en overheden*. Het is primair de taak voor politieke partijen om dit proces op de agenda te zetten en in te vullen, met als kernelementen: burgers bij beleid betrekken, vertrouwen en openheid bieden aan de burger als partner en bondgenoot in het primaire proces, breek de 'ijzeren driehoek' af en bovenal stimuleer en faciliteer het tweede spoor van constructieve burgerparticipatie, en handhaaf ten slotte de faciliteiten van de Commissie m.e.r. in alle breedte in het belang van de burger en de samenleving.

Om de eerdergenoemde basisrandvoorwaarden te realiseren alvorens tot een volwaardige samenspraak en samenwerking te komen, dient binnen de overheden een taskforce de werkmethoden, cultuur en mentaliteitsverandering SMART aan te pakken. Anderzijds kan ter versterking van kennis, kunde, productontwikkeling,

verwachtingsmanagement en dialoog-/interventiekwaliteiten een tijdelijk landelijk Kenniscentrum Constructieve Burgerparticipatie de burger bij lokale en regionale burgerinitiatieven als vraagbaak en klankbord van dienst zijn. De projectmatige aanpak op basis van burgerparticipatie start aan de voorkant van een overheidsproject met de inventarisatie van belanghebbenden, gesprekken met belanghebbenden aan de keukentafel met blanco blocnote, voors en tegens, potentiële milieueffecten, randvoorwaarden, goede ideeën, et cetera, met daaropvolgend de uitwerking van alternatieven en reflectie met belanghebbenden. Je bouwt op deze wijze aan een gemeenschappelijke uitgangspositie, gebaseerd op vertrouwen en consensus over de uitdagende problematiek.

Tot slot kan worden gewezen op enkele praktijkervaringen van constructieve burgerparticipatie op lokaal, regionaal/provinciaal en landelijk niveau. Illustratief voorbeeld is de Rijnlandroute van Katwijk langs Leiden-Zuid door Voorschoten naar de A4: een project met een lange geschiedenis, bijna 1 miljard euro aan kosten en veel maatschappelijke weerstand. Ruim 27 bewoners- en milieuorganisaties hebben vele jaren met alle middelen geprobeerd de weg tegen te houden. Dat eindigde in januari 2016 uiteindelijk in een uitspraak van de Raad van State, waarin van de ruim 50 ingediende beroepszaken er een aantal niet-ontvankelijk werden verklaard, er 42 ongegrond werden verklaard en waarin twee zaken met een zogenoemde tussenuitspraak door het bevoegd gezag binnen zes weken gerepareerd konden worden. Daarentegen hebben beide auteurs via jarenlange constructieve burgerparticipatie 5,5 van de 9 door hen als burgers in 2012 ontwikkelde optimalisaties weten te realiseren in het inpassingsontwerp van de weg. Voorbeelden zijn: een boortunnel van 2,2 km geheel onder Voorschoten in plaats van een 2x2-baans weg door Voorschoten, een verdiepte ligging van tracédelen en knooppunt Maaldrift, compacte trompet-aansluitingen op snelwegen in plaats van de traditionele zogenoemde 'grote oren'-aansluitingen en een ondergrondse aantakking op de A4 in plaats van een fly-over.

De essentie: constructieve burgerparticipatie loont, verbindt en ontwikkelt draagvlak en begrip. Het brengt de overheid dichterbij de burger. Het is aan de politieke partijen om dit proces verder in te vullen en uit te rollen.

Literatuur

Berkhouwer, E.C. (2011). De eerste ervaringen met de bestuurlijke lus. *Gemeentestem*, nr. 7345.

Nationale Ombudsman. (2016). *Omstreden bestemming*. Den Haag.

Nijssen, A. (2013). *Verdienmodel of dienmodel: Van een parasitaire kenniseconomie naar een kenniseconomie met reële toegevoegde waarde*. Netwerk Politieke Innovatie.

Raad van State. (2016). Uitspraken betreffende Rijnlandroute beroepsprocedure: zaaknummers 201500779/1, 201501507/1, 201501213/1 en 201501216/1. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid*. Brief van negen adviesraden aan de Minister-President. Den Haag.

Rekenkamercommissie Leiden. (2016). *Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie*. Leiden.

Van Hoesel, P. (2008). *Partij voor eenvoud, een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wegrich, K., & Jann, W. (2005). Gefangen im 'Eisernen Dreieck'. *Zeit Online*. Wirtschaft nr. 47.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag.