NIMBY
en de duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland

Crimson Historians & Urbanists, 2025

Inhoudsopgave

Cover beeld: **Extinction Rebellion demonstranten blokkeren ingang Koningstunnel (Flickr/Roel Wijnants CC BY-NC 2.0)**

ESSAY

NIMBY en de duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland *3*

TIJDLIJN

Tijdlijn, politiek, wetten en projecten *14*

Toelichting op projecten *16*

Toelichting op wetten en regelgeving *24*

NIMBY en de duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland

In opdracht van de Provincie Zuid-Holland

Crimson Historians & Urbanists

April 2025

Crimson
HISTORIANS AND URBANISTS

NIMBY
en de duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland

De overgang naar een duurzame samenleving en bijbehorende economie is een enorme opgave. Denk aan windmolens en zonnepanelen voor de opwek van hernieuwbare energie, de bijbehorende infrastructuur die nodig is om deze energie op de juiste plek te krijgen, of de opslag, verwerking en doorvoer van materiaal voor de circulaire economie. Om de omvang van de opgave voor Zuid-Holland te schetsen eerst enkele cijfers: van alle broeikasgassen die in Nederland worden geproduceerd komt ongeveer een kwart voor de rekening van de provincie Zuid-Holland. Deze moet in 2050 naar nul zijn teruggebracht, en per 2030 naar 18,2 Mton, dat is meer dan een halvering ten opzichte van de 38,7Mton die de provincie nu uitstoot[1]. Daarbij komt momenteel ook een kwart van alle energie die in Nederland wordt gebruikt voor rekening van de provincie. Hiervan moet 27% hernieuwbaar zijn in 2030 en 100% in 2050, ten opzichte van de 10% waar we nu rond blijven zweven[2]. Daarnaast wordt in Zuid-Holland per jaar ruim 3 miljard kilo abiotische grondstoffen[3] gebruikt zoals mineralen, metaal en fossiele brandstoffen. Om te voldoen aan de zelf gestelde doelen moet dit voor 2030 naar ruim de helft. Maar het einddoel is dat alle grondstoffen die we in Nederland gebruiken in 2050 herbruikbaar zijn, terwijl dit op dit moment nog geen kwart is.

De klimaatopgaven die Nederland voor zichzelf heeft gesteld worden dikwijls beschreven met de term 'transitie'. Dit impliceert een stapsgewijze overgang van fossiele energie naar het gebruik van hernieuwbare bronnen, en van een lineaire economie, naar een circulaire economie, waarin al het materiaal kan worden hergebruikt. Maar als we naar de tijdlijn kijken vanaf het moment waarop deze afspraken zijn gemaakt - zo'n tien jaar geleden - en de ijkpunten in 2030 en 2050, wordt duidelijk dat we nu al achterlopen en dat daardoor deze overgangen niet anders dan schoksgewijs, met scherpe bochten en hoge versnellingen gemaakt kunnen worden.

Wat ook duidelijk wordt, is dat in de provincie Zuid-Holland het meeste gedaan zal moeten worden om de nationale doelen te behalen. Hier wordt immers mede door de aanwezigheid van de haven en industrie meer energie gebruikt, meer uitstoot veroorzaakt, meer grondstoffen verwerkt, meer afval gecreëerd en meer goederen vervaardigd dan in enige andere provincie in Nederland. Zuid-Holland vervult dan ook een spilfunctie als een logistieke corridor, niet alleen voor Nederland maar ook voor Noord West Europa. Het overgrote deel van de stof- en materiaalstromen leiden tot gebruik en verwerking buiten de provincie.

Daar komt bij dat één van de belangrijkste 'grondstoffen' die nodig is voor de transities, die van ruimte is. Bij voorkeur gaat het om grote stukken land, door niemand geclaimd, waar windparken, zonneparken, energiecentrales, hoogspanningslijnen, opslagplaatsen voor herbruikbare materialen en velden voor de biomassa hun plek kunnen vinden. En laat Zuid-Holland daar nu juist veel te weinig van beschikbaar hebben. Om de transities pijnloos te laten verlopen zou er bij wijze van spreken een tweede provincie naast het huidige grondgebied aangelegd moeten worden die een hele nieuwe economie opbouwt, die de oude, fossiele economie, zou kunnen vervangen.

1] De totale CO^2 uitstoot van Nederland was in 2022 158,4 Mton (megaton). De Provincie Zuid-Holland was daarvan verantwoordelijk voor 38,7 Mton. Uitgaande van een één op één doorvertaling van de landelijke reductieafspraak van 55% ten opzichte van 1990, zou de provincie maximaal 18,2 Mton CO^2 mogen uitstoten in 2030. Bron: https://monitorleefomgeving.zuid-holland.nl

2] In 2023 verbruikte Nederland in totaal ruim 2600 Petajoule (Pj) aan energie, waarvan 687 Pj in de Provincie Zuid-Holland. Dit komt grotendeels door het energieverbruik van de haven (ca 400 Pj). Bron: Toekomstbeeld Energiesysteem Zuid-Holland 2050 en CBS.

3] Circulaire Economie Monitor Zuid Holland, Metabolic / Provincie Zuid-Holland

Maar dit type ruimte is er niet, en hierdoor zal de nodige pijn onvermijdelijk zijn. Zuid-Holland heeft namelijk niet alleen de grootste opgave om te verduurzamen, het is ook nog eens de meest dicht bevolkte provincie van Nederland[4], met 1400 bewoners per vierkante kilometer, ten opzichte van bijvoorbeeld de 1100 in Noord-Holland. De bijna 4 miljoen inwoners van de provincie wonen in een netwerk van dorpen en steden dat in de loop der tijd is vergroeid met de machinerie van de industriële economie, met als gevolg dat men afhankelijk is geworden van precies die structuren die in hoog tempo moeten worden ontmanteld en vervangen. Het dagelijks leven en de economie moeten doorgaan, terwijl de transitie wordt uitgevoerd. Het is alsof we een openhartoperatie moeten uitvoeren onder lokale verdoving en zonder gebruik van een hart-long machine waarop we de patiënt tijdelijk kunnen aansluiten.

Hardware, orgware en software

Nu bestaat Nederland niet alleen uit de *hardware* van infrastructuur en gebouwen of andere stoffelijke elementen als uitstoot, afval, materialen en goederen. Nederland is ook een buitengewoon complex uurwerk van wet- en regelgeving, bestuursvormen, instituties en maatschappelijke actoren. Dit is de zogenaamde *orgware* waarmee onze democratie zichzelf staande houdt en vorm krijgt. Een van de belangrijkste instrumenten om de vele ruimtelijke-eisen met elkaar te verenigen is dat van de ruimtelijke ordening. Provincies en gemeenten spelen een cruciale rol in het opstellen van plannen waarin idealiter iedere functie en ieder belang een plek krijgt, zodat deze zo min mogelijk de andere belangen benadeelt. Ruimtelijke plannen hebben niet alleen de functie om dingen op hun plaats te zetten, maar ook om burgers inzage te geven in toekomstige ingrepen die hun belangen zouden kunnen schaden of juist verdedigen. In het wet- en regelsysteem van Nederland zit immers ingebakken dat burgers het recht hebben op inspraak in hoe hun leefomgeving wordt ingericht, een recht dat verder gaat dan het om de zoveel jaar verkiezen van een nieuw landelijk, provinciaal en gemeentelijk bestuur.

Wat de belangen feitelijk zijn van waaruit de burger beoordeelt of een plan in zijn voor- of nadeel is, is echter afhankelijk van veel factoren. En de hoeveelheid energie die de burger wil investeren in het verdedigen van zijn belangen, eveneens. De belangrijkste factor is welk beeld de burger heeft van zijn leefomgeving, welke verwachtingen, welke verbondenheid en vooral hoeveel vertrouwen hij of zij heeft in het systeem van overheden en instituten dat hun belangen, zowel individueel als collectief, verdedigt. Deze set aan ideeën, beelden en verwachtingen van Nederlanders over de publieke overheid vormen samen de *software*. En als op dit softwareniveau er weinig vertrouwen bestaat dat de overheid haar belangen wil en kan verdedigen, dan kan de *orgware* nog zo vernuftig in elkaar steken en de vraag om ingrepen in de hardware van de leefomgeving nog zo urgent zijn, maar de weerstand tegen de transities zal onoverkomelijk zijn.

Nimby: Not in my Backyard

Om terug te keren naar de metafoor van de openhartoperatie: als de patiënt ook nog rusteloos is en misschien weinig vertrouwen heeft in de klassieke geneeskundige zorg, wordt het welhaast onmogelijk de ingreep uit te voeren of zelfs maar bespreekbaar te maken. In de ruimtelijke ordening

4] Compendium voor de Leefomgeving, Bevolkingsgroei, 2016-2024. https://www.clo.nl/indicatoren/nl210209-bevolkingsgroei-2016-2024

Amager Bakke, ook wel bekend als Copenhill, is een afvalenergiecentrale in Kopenhagen, waarbij de mogelijk nimby-reactie is weggenomen door er een skipiste bovenop te ontwerpen (Wikimedia/Kallerna CC BY-SA 4.0)

wordt de term ‘nimby’ (Not in my backyard) dan gebruikt om de situatie te beschrijven waarin de burger geen hinder wil ondervinden van voorzieningen waar hij of zij wel gebruik van wil maken, en alle mogelijkheden in het systeem van wet- en regelgeving aangrijpt, om de ontwikkeling ervan in de directe omgeving tegen te houden.

Het is volkomen logisch dat er op nimby-reacties wordt geanticipeerd door overheden die voor de opgave staan om een enorme reeks aan fysieke transities uit te voeren en te coördineren. Door beter te begrijpen wat burgers wel of niet willen, wordt het mogelijk om preventief op te treden, bijvoorbeeld door ingrepen die mogelijk overlast veroorzaken te combineren met duidelijke voordelen voor de omgeving. Een in de architectuurwereld bekend voorbeeld hiervan is de afvalenergiecentrale in Kopenhagen met daarbovenop een skipiste, ontworpen door de Deense architect Bjarke Ingels. Een andere veelvuldig toegepaste aanpak is het aan het zicht onttrekken van bepaalde functies, zoals de parkeergarage bedekt met een duin aan de strandboulevard in Katwijk aan Zee. En dan is er nog de strategie van het betrekken van burgers door middel van participatieprocessen waarin ze mogen meedenken over de precieze uitwerking van een project, vaak binnen de bandbreedte die overblijft nadat de belangrijkste zaken al beslist zijn.

Voor deze benadering van potentiële nimby opwekkende projecten zoeken overheden en andere institutionele opdrachtgevers dikwijls de samenwerking met architecten en zelfs beeldend kunstenaars. De ontwerpers worden geacht het zoet, in de vorm van esthetische kwaliteit, toegevoegde programma’s of inventieve co-creatie processen, toe te voegen aan het zuur van de noodzakelijke ingreep. In veel gevallen ligt de rol van stedenbouwkundig en architectonisch ontwerp in dit soort gevallen bij het inpassen, camoufleren en complementeren van ingrijpende ruimtelijke transformaties.

Maar dit is niet altijd genoeg om de mogelijke nimby-reacties afdoende tegen te gaan, en dus om een belangrijke bron van onvoorspelbaarheid uit het proces te halen. Transities van een lineaire naar een circulaire economie en van fossiele naar een hernieuwbare energie, in een zo dicht bewoond en gebruikt gebied als Zuid-Holland hebben immers alleen kans van slagen als de variabele van de maatschappelijke weerstand enigszins wordt gekanaliseerd. Daarom zitten in de *orgware* van ruimtelijk beleid en wetgeving, niet enkel rechten voor de burgers om bezwaar te maken ingebouwd, maar ook, en wel in toenemende mate, beperkingen aan dit recht.[5] Door de termijnen waarop men bezwaar kan maken te beperken, door de definitie van de positie als ‘belanghebbende’ steeds smaller te definiëren, door de financiële basis voor maatschappelijke organisaties en burgers om te procederen te verkleinen en door de regeldruk voor bouwende en plannende partijen te doen verminderen, tracht men nimby-reacties zo niet uit te bannen, dan wel zwakker en voorspelbaarder te maken. Om dit te bereiken wordt de burger door het planningssysteem, beurtelings beloond en gedisciplineerd. Beloond met steeds creatievere oplossingen waarmee onaantrekkelijke programma’s aantrekkelijk worden gemaakt, en gedisciplineerd door een omgevingsbeleid waarin de beroepsmogelijkheden van de burger steeds verder worden ingeperkt.

De term NIMBY werd voor het eerst genotuleerd in 1979 bij een toespraak van Joseph A. Lieberman, lid van de *United States Atomic Energy Commission*, over de opslag van radioactief afval: *The ‘nimby’ syndrome must be eliminated*. De popularisering van deze term en het gebruik ervan door ondernemers en bestuurders draagt een erfenis van diepe minachting voor burgers en wantrouwen in hun beweegredenen om bezwaar te maken tegen van bovenaf opgelegde ingrepen in hun omgeving. Terwijl Lieberman dergelijke potentiële bezwaren afdoet als een ‘syndroom’, weerspiegelt het gebruik van de term vooral een houding die eerder bij overheidsinstanties lijkt te liggen dan bij burgers zelf.

Te vaak opereren overheden en hun afgeleide instituties vanuit een angstig en soms zelfs cynisch beeld van de burger. Deze zou berekenend zijn en enkel opkomen voor haar eigen directe belangen ten koste van collectieve, lange-termijnoplossingen. Tegelijkertijd wordt de burger gezien als irrationeel, slecht geïnformeerd en vervuld van een emotioneel wantrouwen richting de overheid. Dit leidt ertoe dat mogelijke weerstand van burgers wordt aangepakt met een combinatie van juridische precisie, symboolpolitiek en laagdrempelige communicatie.

Deze houding verklaart deels het schizofrene karakter van veel documenten waarin ruimtelijk beleid wordt vastgelegd: een extreem complex binnenwerk dat alleen door juristen en sommige planologen begrepen kan worden, omgeven door een sluier van lichtvoetige slogans, een frisse grafische vormgeving, foto’s van participatie bijeenkomsten en cartoons die bedoeld zijn om burgers te verleiden tot medewerking.

Naoorlogse periode: offers voor het collectieve belang

Het is niet altijd zo geweest. Om het huidige ruimtelijke ordeningen systeem te begrijpen is het waardevol om terug te kijken naar momenten in het verleden waarin grote tranformatieopgaven speelden. Daarbij is vooral de periode na de Tweede Wereldoorlog interessant, omdat er voor die tijd nauwelijks sprake was van georganiseerde weerstand. De bevolking was simpelweg minder mondig, waardoor projecten eenvoudiger van bovenaf konden worden doorgedrukt onder het mom van vooruitgang. In de gevallen waarbij relatief kleine groepen burgers zich roerden, zoals bijvoorbeeld de zuiderzeevissers die protesteerden tegen de aanleg van de Afsluitdijk, golden doorgaans financiële compensatieregelingen en schadeloosstellingen.

5] https://vng.nl/artikelen/regie-ruimtelijke-ordening-lokaal-maatwerk-ingesnoerd

In de naoorlogse periode ontstond een andere strategie. De wederopbouw van Nederland en daarna de expansie van de infrastructuur en de industrie werd door de overheid gepresenteerd als een onvermijdelijk collectief belang waarvoor offers moesten worden gebracht. De inwoners van Zuid-Holland, met name die in de Rotterdamse regio, accepteerden dat eerst de industrie en infrastructuur moesten worden hersteld zodat de economie weer op gang kon komen en daarna pas de woningen, wijken en voorzieningen. Met slogans als 'aan den slag, Rotterdammers'[6] werd de slecht behuisde en karig levende bevolking gevraagd om hun individuele noden nog even opzij te zetten voor het grotere belang. Het politieke probleem van beperkte middelen en een noodlijdende bevolking werd opgelost door een beroep te doen op lokale trots en de belofte dat het offer zich later zou terugbetalen. Deze belofte werd kracht bijgezet met de invoering van de Noodwet van Drees in 1947, die iedere Nederlander een oudedagsvoorziening in het vooruitzicht stelde, wat in 1956 werd bestendigd in de Algemene Ouderdomswet. Met andere woorden, mensen wisten waarvoor ze werkten en waarom ze voorlopig dicht op elkaar in gedeelde woningen moesten blijven wonen. De staat handelde te goeder trouw en beloofde een vangnet voor de toekomst en een meetbaar betere toekomst voor hun kinderen.

Jaren 60: de prijs van welvaart

Ook in de jaren zestig, toen de groei van de bevolking en van de economie op haar hoogtepunt was, werd er zwaar en heftig ingegrepen in de directe leefomgeving van de bevolking. Grote delen van historische centra werden afgebroken voor nieuwe kantoorgebouwen, winkelcentra en auto infrastructuur. Ook landschappen, dorpen en steden, werden drastisch heringericht, zonder dat de burger veel mogelijkheden had om zich hier tegen uit te spreken. Demografische groei, economische voorspoed en technologische vernieuwing werden gezien en gepresenteerd als noodzakelijke voorwaarden voor meer comfort, consumptie en mobiliteit. De haven van Rotterdam was de grootste van de wereld. De gasvondst in Slochteren garandeerde een eindeloze energievoorziening. Er werd verwacht dat de Nederlandse bevolking in het jaar 2000 zou groeien tot 20 miljoen inwoners die ook nog eens allemaal in auto's zouden rijden tussen hun ruime bungalows, luxe appartementen en kantoortuinen. Burgers werden, als consumenten, medeplichtig gemaakt aan deze vaak ingrijpende veranderingen. Hun persoonlijke welvaart werd immers direct gekoppeld aan deze ontwikkelingen. De transitie naar een hypermoderne, multipolaire, technologische stadsstaat leek zich onafwendbaar te voltrekken. Dat daarbij historische gebouwen, intieme wijken en eeuwenoude polderstructuren verdwenen werd door vrijwel iedereen, van de sociaaldemocraten tot en met de Christendemocraten, als logisch gevolg gezien van het voortschrijden van de geschiedenis, en dus als voorwaardelijk voor het toenemen van het materiële levensgeluk. Twijfel aan deze algemene opvatting bleef in de jaren zestig beperkt tot nostalgische kunstenaars en conservatieve tegenstanders.

Jaren 70: bevolking in opstand

De welwillendheid waarmee de Nederlandse bevolking de modernisering van het land tegemoet trad veranderde aan het einde van de jaren zestig met een snelheid die niemand in de bestuurlijke technocratie had kunnen vermoeden. Het begon met incidentele opflakkeringen van ludieke acties of protest, zoals de telegraafrellen van de bouwvakkers[7] of de oprichting van de provobeweging. Later zouden bewoners van volkswijken die plaats moesten maken voor kantoren, universiteitsgebouwen of metrolijnen, in opstand komen. Ze protesteerden door middel van demonstraties, rellen en de bezetting van openbare gebouwen. Met name in wijken als het Oude Westen in Rotterdam, de Nieuwmarkt in Amsterdam en het Noordenbergkwartier wijk in Deventer,

6] https://www.dehavenloods.nl/nieuws/algemeen/50556/aan-den-slag-rotterdammers-weten-van-aanpakken-oh-ja-zo-was-het-#:~:text=Aflevering%2064.-,'Aan%20den%20Slag,,wederopbouw%20niet%20van%20de%20grond.

7] In de zomer van 1966 ontstond voor het kantoor van De Telegraaf aan de Amsterdamse Nieuwezijds Voorburgwal, straatgeweld tussen de politie en boze bouwvakkers die minder vakantiegeld uitgekeerd kregen omdat ze niet waren aangesloten bij de vakbond. https://www.amsterdam.nl/nieuws/achtergrond/telegraafrellen-1966/

In de loop van de jaren 70 kwam de bevolking in opstand tegen de bovenaf gestuurde modernisering van het land, zoals hier bij de Amsterdamse telegraafrellen in 1966 (boven), of de protesten van Aktiegroep het Oude Westen in Rotterdam (onder)

laaide het verzet hoog op. In diezelfde tijd trad een nieuwe generatie architecten aan die zich wilden ontworstelen aan het top-down modernisme van hun leermeesters. Doordesemd van de theorieën van Marx en Engels en geïnspireerd door de Parijse studentenrellen, keerden zij zich tegen de gevestigde orde. Ze gingen de buurten en wijken in om samen met de bewoners alternatieve plannen te ontwikkelen gebaseerd op participatie.

Deze beweging paste bij een aantal internationale ontwikkelingen die het modernistische vooruitgangsdenken ter discussie stelden. In 1972 publiceerde de Club van Rome haar rapport dat waarschuwde voor de grenzen aan economische groei en de ecologische schade hiervan. Ook radicale sociale wetenschappen en Amerikaanse voorbeelden van burgerlijk verzet kregen invloed. Zo was er het legendarische boek van Jane Jacobs *'Death and Life of Great American Cities'* uit 1961 dat een schotschrift was tegen de stedelijke vernieuwing van de jaren dertig tot en met zestig en een ode aan de kleinschalige rijkdom van de bestaande binnenstedelijke stadswijken. En in 1969 introduceerde de Amerikaanse sociologe Shelly Arnstein de *'Ladder of citizen participation'* waarmee ze een hiërarchie aangaf van de mate waarin burgers betrokken kunnen worden bij (ruimtelijke)projecten. Het gaat van de laagste stap, die geen daadwerkelijke participatie inhoudt maar hoogstens manipulatie van de burger, via *'tokenism'* waarin de burger wordt afgeleid of afgekocht met zeggenschap over details maar niet over de kernbeslissing, tot en met echte *'citizen power'*, waarin taken worden gedelegeerd aan burgerinitiatieven of maatschappelijke stichtingen of zelfs in hun geheel worden overgedragen aan *'the community'*.

Deze combinatie van wantrouwen tegen van bovenaf opgelegde projecten en zorgen om cultuurhistorische en ecologische waarden, creëerden samen een sociale context die vele verraste. Een tekenend voorbeeld daarvan was het 'Havenplan 2000+', dat in 1969 door de gemeente Rotterdam en het gemeentelijk havenbedrijf werd gepresenteerd. Met dit plan zou het eiland Voorne-Putten getransformeerd worden in een industrieterrein met immense havenbekken, waardoor de haven in oppervlakte zou vermenigvuldigen. Op het eiland Goeree-Overflakkee moest vervolgens een nieuwe stad verrijzen van 500.000 inwoners. Het verzet vanuit inwoners in regio, was zo groot en sterk, dat de verbaasde sociaaldemocratische burgemeester Thomassen het plan schielijk moest terugtrekken.

Het havenplan 2000+ en de protesten tegen het slopen van arbeiderswijken, vormde samen met andere ontwikkelingen uit die tijd zoals de democratisering van universiteiten, de maatschappelijke tekenen van een omwenteling. Deze kreeg op nationaal niveau zijn beslag in het progressieve kabinet Den Uyl (1973 – 1977), dat uitging van het besef dat economische groei niet de hoofdzaak mag zijn van maatschappelijke ontwikkeling, en streefde naar een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen, maar ook naar directere vormen van democratie.

Ruimtelijke ambiguïteit

Deze periode van milieubewustzijn, democratisering en de opkomst van participatieve planning heeft geleid tot een bestuurlijke ambiguïteit, die zich ook ruimtelijk manifesteerde. Enerzijds deed de kleinschaligheid en de participatie definitief zijn intrede in de Nederlandse planning, maar deze werd met nationaal beleid, grootschalige bouwprogramma's en nieuwe wetgeving van bovenaf vastgelegd. Vaak waren het de gemeentes waar politieke pioniers zich deden gelden met een 'nieuw links' beleid dat later in de jaren zeventig door het kabinet Den Uyl op landelijke schaal werd uitgerold. Zo werd het 'bouwen voor de buurt' populair in de stadsvernieuwingswijken, waar met enorme investeringen vanuit het rijk samen met de bewoners arbeiderswoningen werden gerenoveerd en nieuw gebouwd. In Groningen werd het Verkeerscirculatieplan ingevoerd, een revolutionair plan dat doorgaand verkeer in de binnenstad beperkte en wat stuitte op veel verzet van ondernemers, conservatieve bestuurders en inwoners. De jaren zeventig werden zodoende gekenmerkt door de combinatie van een interventionistische overheid die niet bang was voor grote top-down beslissingen, maar deze stoelde in bewonersparticipatie en kleinschaligheid.

Maar er was ook sprake van een zekere ruimtelijke ambiguïteit, tussen enerzijds de nieuwe doctrine van kleinschaligheid en anderzijds de werkelijkheid van de consumptiemaatschappij. Waar tot en met de jaren zestig de industriële infrastructuur nog onbeschaamd kon worden gepland als noodzakelijk onderdeel van de moderne economie, moest deze vanaf de jaren zeventig uit het zicht worden geplaatst, ver weg van de stad, afgescheiden van de nieuwe woongebieden door immense ecologische zones. Milieueffecten van industrie en infrastructuur, cultuurhistorisch erfgoed en vooral de inspraak van bewoners, werden steeds verder gecodeerd in beleid en wetgeving. Op typisch Nederlandse wijze werd mogelijke burgerlijke weerstand tegen staatsoperaties opgenomen in protocollen en beleid. Hierdoor verschoof de focus naar het planningsproces zelf, terwijl het einddoel steeds abstracter en vager werd, waardoor het voor de gemiddelde burger steeds moeilijk te begrijpen was.

Jaren 80 en 90: neo-liberaal beleid

In de jaren 80 en 90 werden de idealen van de jaren zeventig ruw opzijgeschoven voor een neo-liberaal no-nonsense beleid dat werd geïntroduceerd door Ruud Lubbers (1982–1994) en uitgebouwd door de paarse kabinetten onder Wim Kok (1994–2002) en ook vandaag de dag nog de dominante stroming lijkt in het Nederlandse bestuur. Economische groei en bezuinigingen op de overheidsuitgaven werden de pijlers onder een 'zakelijke' benadering van het bestuur. De overheid begon steeds meer te functioneren als een bedrijf dat afrekenbaar moet zijn en vele overheidstaken werden overgedragen aan marktpartijen waarmee prestatieafspraken werden gemaakt. Zo werden de woningcorporaties verzelfstandigd met hun voorheen door de overheid gesubsidieerde woningenbestand als startkapitaal. Energiebedrijven werden samengevoegd en verkocht, en ook scholen en ziekenhuizen moesten zich in toenemende mate gaan gedragen als marktpartijen. Dit leidde tot een schaalvergroting van diensten en een steeds vagere scheiding tussen marktpartijen en publieke instellingen. De overheid presenteerde dit als een stap naar een bescheidener rol en meer openheid richting 'de maatschappij'. Voor de burger betekende het echter dat essentiële diensten werden geleverd door een steeds complexer en abstracter netwerk van grootschalige instituties.

Deze ontwikkeling weerspiegelde zich ook in de manier waarop de overheid omging met de weerstand van burgers tegen grootschalige ruimtelijke projecten. Terwijl men in de jaren zeventig en begin jaren tachtig vooral probeerde om de grootschalige infrastructuur van industrie uit het zicht te houden door deze op afstand van woningen te plaatsen, te verbergen, in te pakken of kleiner te laten lijken, om zo frictie te voorkomen, bleek dat aan het einde van de jaren tachtig en negentig niet meer voldoende. Zo werd ondanks maandenlange bezettingen en blokkades toch een deel van het natuurgebied Amelisweerd gekapt voor de snelweg A72. Er werd bezuinigd op overheidssubsidies van sociale huurwoningen en de speelse gezelligheid van de jaren zeventig nieuwbouwwijken maakten plaats voor zakelijke, soms zelfs schrale, woonblokken en stroken. Ook werd er wetgeving geïntroduceerd die de mogelijkheden voor inspraak en beroep door burgers en maatschappelijke organisaties beperkte, terwijl deze aan de andere kant ook steeds vaster in de wet werd verankerd. Participatie werd als een gegeven geaccepteerd, maar moest wel worden gefixeerd in overzichtelijke en voorspelbare trajecten. In termen van Shelly Arnstein werd het *'tokenism'* stadium van de citizen's participation gecodeerd in de ruimtelijke wetgeving.

In de jaren negentig maakte de combinatie van economische groei en de liberalisering van het ruimtelijk beleid steeds meer mogelijk, zowel financieel als in regelgeving. Tegelijkertijd groeide Nederland uit tot een voorbeeldland op het gebied van architectuur en stedenbouw als disciplines die grootschalige ruimtelijke tegenstellingen konden oplossen. Schijnbaar onverenigbare belangen, zoals landschap en verstedelijking, natuur en infrastructuur, werd gecombineerd door deze letterlijk op elkaar te stapelen. Dit leidde tot nieuwe landschappen en gebouwen die een nieuw profiel gaven aan het platte Nederlandse productie- en cultuurlandschap. Het verdwijnen van natuur voor havenontwikkeling kon simpelweg worden opgelost door de 'bouw' van nieuwe natuur - een typisch Nederlands oxymoron.

Het stapelen van strijdige functies in vernuftige 3D landschappen werd internationaal gesymboliseerd door het Nederlandse paviljoen van MVRDV op de wereldtentoonstelling van Hannover in 2000, getiteld "Holland Creates Space" (Wikimedia/JuergenG CC BY-SA 3.0)

Voorbeelden van deze 'geniale' landschappen zijn de 'tunnel op maaiveld' voor de A2 bij Leidse Rijn, waarmee de nieuwe Vinex wijk direct tegen Utrecht aangebouwd kon worden, zonder de wettelijk vereiste aftstand tot de snelweg. Een ander voorbeeld was de ondertunneling van de HSL-Zuid waarmee het mythische Groene Hart bewaard kon blijven. Het stapelen van strijdige functies in vernuftige 3D landschappen werd internationaal gesymboliseerd door het Nederlandse paviljoen van MVRDV op de wereldtentoonstelling van Hannover in 2000, getiteld "Holland Creates Space". Dit paviljoen combineerde een bos, windmolens, werkruimtes, een theater en vele andere functies in een gestapeld ontwerp.

Door het landschap herhaaldelijk om te vouwen zou Nederland extra ruimte creëren waar deze voorheen betwist werd door verschillende belangen. De creativiteit van ontwerpers, het vernuft van ingenieurs, het organisatievermogen van de overheid en het kapitaal uit de groeiende vrijemarkteconomie werden samengebracht om ruimtelijke conflicten op te lossen. Deze uiterst complexe projecten, zorgvuldig samengesteld door specialisten als een fijn afgestemd uurwerk, maakten burgerparticipatie bij belangrijke keuzes steeds moeilijker en uiteindelijk overbodig.

21e eeuw: populisme, crisis en herstel
Maar ook deze periode van technocratisch optimisme zou overvallen worden door een golf van maatschappelijk wantrouwen en ongenoegen. Het begin van de 21e eeuw kenmerkt zich immers door het intreden van populistische politiek. De opkomst van Pim Fortuyn markeerde het snelle verlies van invloed van sociaaldemocratische politici in Nederland, en daarmee ook van hun technocratische, op maakbaarheid en conflictvrije sociale mobiliteit gerichte beleid. De opstand van de kiezers tegen de gevestigde orde kwam niet direct voort uit ruimtelijke projecten, maar had daarin wel zijn uitwerking. Een voorbeeld was het immense, futuristische project voor het nieuwe centraal station van Rotterdam, bedacht door de Britse architect Will Alsop. Dit project stuitte op weerstand onder de Rotterdamse bevolking die vond dat al dat geld beter kon worden uitgegeven aan scholen, woningen, openbare ruimte en andere directe behoeften. Het Fortuyniaanse college dat in 2002 aantrad, schoof het project direct van tafel en verving het voor een nieuw en veel kleiner project, wat uiteindelijk leidde tot het huidige stationsgebouw.

De Fortuynrevolte kwam ook voort uit de liberalisering en privatisering die de paarse kabinetten doorvoerden bij woningcorporaties, ziekenhuizen, scholen en energiebedrijven. Dit leidde tot een Nederland waarin een netwerk van enorme, semi-private organisaties, ontstaan uit talloze fusies, de dienstverlening beheerste. Nederlanders moesten zich als klanten gaan gedragen, en verstrekkers van voorheen publieke diensten als klantvriendelijke bedrijven. De vervreemding die dit met zich meebracht werd door de nieuwe generatie populistische politici vertaald in een dikwijls xenofoob maar tegelijkertijd op kleinschaligheid en directe burgerbelangen gerichte politiek. Abstracte thema's zoals, innovatie, globalisering, multiculturalisme en ook milieu en klimaat werden door hen geassocieerd met een van haar bevolking vervreemde arrogante macht van progressieve technocraten.

Maar dat heeft er niet toe geleid dat de overheid, zoals in de jaren zeventig, ook daadwerkelijk minder technocratisch is geworden of meer keuzes op betekenisvolle wijze voorlegt aan de burgers. De regering-Balkenende greep de financiële crisis van 2007 aan om de tijdelijke 'Crisis- en Herstelwet' in werking te stellen. Deze wet beperkte de mogelijkheden voor beroep en inspraak bij infrastructurele projecten, zodat procedures sneller verliepen en de bouwsector een financiële impuls moest krijgen. In 2016 werd dit beleid verankerd in de nieuwe Omgevingswet, die uiteindelijk in 2024 van kracht werd.

Daarbij heeft participatie als term sinds 2013 een transformatie ondergaan, toen het kabinet Rutte de 'participatiesamenleving' introduceerde, wat een verder terugtreden van de publieke sector betekende. Er werd een beroep gedaan op individuele burgers om meer 'eigen verantwoordelijkheid' te nemen in plaats van te leunen op aangeboden zorg en andere overheidsdiensten. 'Participatie' betekende niet langer het betrekken van burgers bij collectieve beslissingen maar bezuinigingen op de verzorgingsstaat en de herdefinitie van de burger als een klant.

Participatie, in de vorm van 'inspraak', is nog steeds een centraal onderdeel van elk plannings- en bouwproject. Het heeft een eigen industrie van adviesbureaus en evenementplanners voortgebracht, die burgers op een performatieve manier moet betrekken bij projecten. Dit heeft ertoe geleid dat soms meer aandacht wordt gegeven aan de communicatie over het participatieproces, dan op het ontwerp of project zelf. Waar eerder de geniale doorsnede van een stapeling van functies centraal stond, is het nu het genereuze en euforische participatietraject, met placemaking workshops, serious gaming en andere methoden.

Jaren 20 en 30: Een onzekere toekomst en de belofte van groene groei.
De huidige tijd wordt echter niet alleen bepaald door de fundamentele spanning tussen de bestaande belanghebbenden in een stad, dorp of landschap en de overheid of ontwikkelaar die het willen veranderen. Er is ook het conflict tussen de existentiële noodzaak om de uitstoot van

broeikasgassen en de menselijke impact op de wereld te minimaliseren, en de wens om vast te houden aan de huidige consumptiepatronen en economische groei. Deze tegenstrijdigheid is retorisch opgelost in het model van groene groei, wat een pijnloze en geleidelijke overgang naar een circulaire economie en fossielvrije energie belooft met een even comfortabel leven, terwijl we binnen de 'planetaire grenzen' blijven.

Groene groei is echter meer dan alleen een slimme oplossing om een ramp te vermijden. Het is ook een nieuw beeld van de toekomst, een nieuwe horizon die de latente trots van Nederland als een land van innovatie, vernuft en van wereldbelang kan bevestigen. Het elan van de jaren zestig keert terug, gecombineerd met het 'geniale' aspect van de jaren negentig, op weg naar een post-fossiele utopische eindstaat tussen 2030 en 2050. We zien dit groene groei denken terug in de BREEAM-certificering en talloze andere keurmerken, gebouwen met houtconstructies, groene gevels, zonnepanelen en nul-op-de-meter architectuur, maar ook in de manier waarop fossiele reuzen als het havenbedrijf Rotterdam, de KLM, Shell en scheepvaartmaatschappijen hun marginale groene innovaties naar voren schuiven als het ware gezicht van hun bedrijf. Groene groei is hiermee niet alleen een concept dat het conflict tussen groen en groei oplost, waarmee de wind uit de zeilen van maatschappelijke weerstand wordt genomen, maar wordt ook voorgeschoteld als een gedeelde toekomst waar iedere Nederlander voor zijn individuele consumptiepatroon van afhankelijk is en dus beter niet tegen kan protesteren.

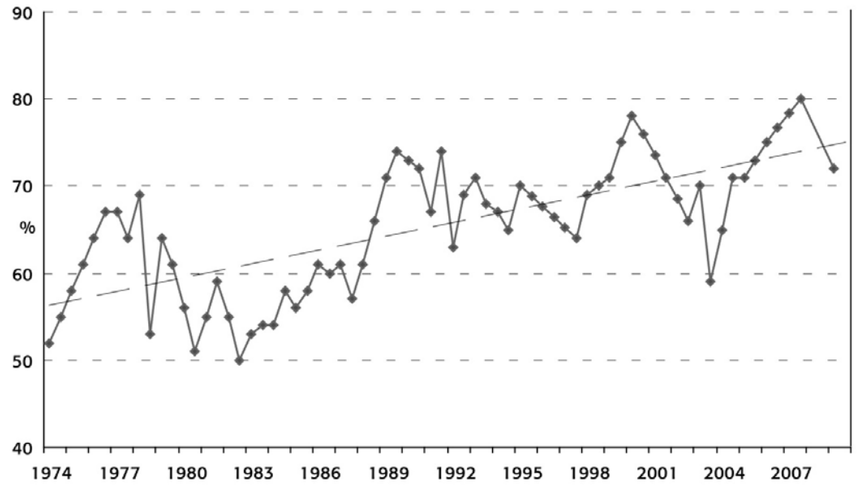
De huidige situatie en waarschijnlijk die van de onmiddellijke toekomst vertoont echter niet het eenduidige beeld van de jaren vijftig en zestig waar collectieve groei centraal stond. En ook niet die van de jaren zeventig, waarin het bestuur zich moest aanpassen aan de geëmancipeerde burger. We zien nu een combinatie van elementen uit alle voorgaande periodes, onder de hoge druk van een gefragmenteerde politiek en een toenemend klimaatprobleem. Ondanks de belofte van groene groei, weten de burgers en het maatschappelijk middenveld de politiek te overvallen met campagnes tegen de overheid. De rechtszaken tegen het industrie-en het bouwbeleid van de overheid door een coalitie van juristen, activisten en wetenschappers, bestrijden het rookgordijn van groene groei. De protestbeweging van de boeren heeft het stikstofbeleid van de landelijke politiek lamgelegd. In tegenstelling tot de jaren zeventig is er dus geen eenduidige richting waarin 'de maatschappij' 'de politiek' aan het duwen is.

Vertrouwen als basis voor Yes in my Backyard (yimby)

Het lijkt dan ook logisch om vast te stellen dat het lage vertrouwen van de burger in de overheid een van de grootste obstakels is voor ruimtelijke uitdagingen, en dat dit bijna automatisch voor weerstand zorgt tegen potentieel overlast gevende projecten die het algemeen belang dienen. Het is een breed gedeelde diagnose bij bestuurlijk Nederland dat het voor de overheid moeilijk is om de burger goed te bedienen als de burger haar niet vertrouwt. En dat dit wantrouwen, in combinatie met de mogelijkheid voor burgers om wet- en regelgeving in te zetten tegen noodzakelijke projecten, de zorgen van de overheid over de weerstand tegen de ruimtelijke gevolgen van transities verklaart.

Maar klopt deze diagnose? Ten eerste is het klimaatbeleid van de overheid minder controversieel onder de Nederlandse bevolking dan het zou kunnen overkomen als men de landelijke politiek volgt. De overgrote meerderheid van de bevolking ondersteunt een beleid dat de uitstoot van broeikasgassen terugbrengt om zo de klimaatverandering te temperen.[8] Er is dus ruimte voor de overheid om het klimaat aan te roepen als een breed gedeeld algemeen belang voor het nemen van ruimtelijke en economische beslissingen. Het is merkwaardig dat de politieke middenpartijen hier nog relatief veel moeite mee lijken te hebben, kennelijk denkend dat klimaat voor veel van hun kiezers niet van belang is.

8] CBS, Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020



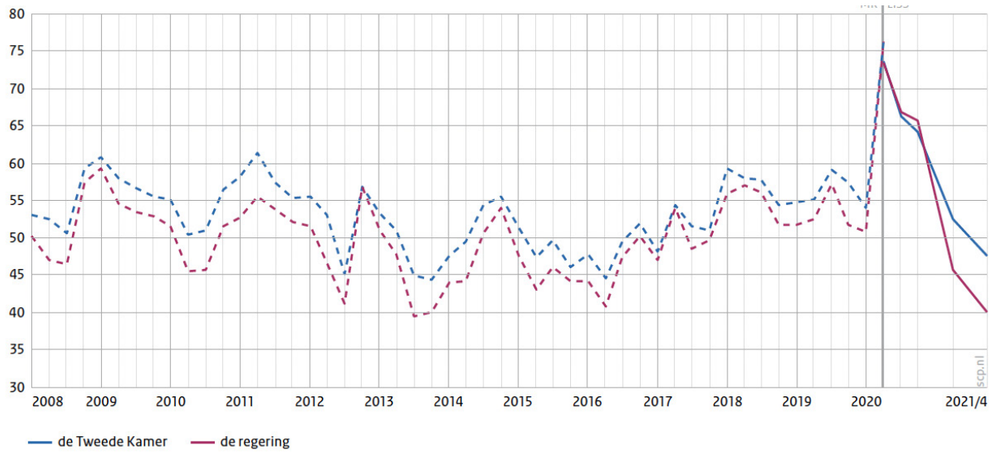
Onderzoek van Eurobarometer in opdracht van de Europese Commissie laat zien dat het percentrage van de Nederlanders dat tevreden is met de manier waarop de democratie in Nederland werkt, weliswaar fluctueert, maar gemiddeld genomen toeneemt.

Ten tweede onderschat de Nederlandse overheid in het algemeen het vertrouwen dat de burgers in haar hebben. Zij lijkt te denken dat het vertrouwen in de overheid, met name in de laatste decennia, een duikvlucht heeft genomen en dat daardoor beslissingen in het algemeen belang daarom met de grootst mogelijke omzichtigheid genomen en gecommuniceerd moeten worden. Bevindt het vertrouwen in de overheid zich inderdaad op een historisch dieptepunt?

Om bij dat laatste te beginnen: langjarige grafieken van eurobarometer over het vertrouwen van de Nederlander in het democratische systeem, tonen een lichte gemiddelde stijging van rond de 50% in 1974 tot rond de 75% in 2015. De laatste jaren is dit vertrouwen echter scherp gedaald, maar niet genoeg om van een gemiddelde afname te kunnen spreken. Er was wel een historisch dieptepunt met een langdurige daling tussen het einde van de jaren zeventig en het midden van de jaren tachtig, tijdens de bezuinigingen en de terugtrekkende overheid na de idealistische politiek van kabinet-Den Uyl. Onder zijn leiding steeg het vertrouwen juist ongekend snel, van 50% naar 70% in slechts twee jaar tijd.

Als we het vertrouwen in de landelijke politiek afsplitsen van het vertrouwen in de democratie in het algemeen, zien we echter geen gestage stijging, maar een manische beweging van extreme daling en plotselinge stijging, die min of meer samenhangt met landelijke verkiezingen en de formatie van nieuwe kabinetten. Deze lijken een opwelling van vertrouwen te veroorzaken, die snel weer wordt gevolgd door teleurstelling en cynisme over 'Den Haag'. Vertrouwen komt te paard en gaat te paard, is de conclusie. Maar ondertussen blijft het vertrouwen in het democratische systeem als geheel redelijk stabiel.

Als we vervolgens kijken naar de instituties binnen en buiten ons staatsbestel, dan zien we grote verschillen in het vertrouwen van de burger. Volgens het CBS werden rechters en de politie in 2023 door bijna 85% van de mensen vertrouwd, en bijna 80% had sociaal vertrouwen, oftewel in elkaar. Ongeveer 50% vertrouwd de gemeenteraad, 42% vertrouwd ambtenaren, en slechts 28% vertrouwd grote bedrijven. Maar dit is nog altijd meer dan het vertrouwen in de Tweede Kamer



Het vertrouwen in de landelijke politiek laat een wisselend beeld zien met dat min of meer samenhangt met landelijke verkiezingen als een opwelling van vertrouwen, die daarna snel weer zakt (Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008/1-2021/4, SCP)

(24%) en landelijke politici (21%)[9]. Hieruit blijkt dat, ondanks het algemeen lage vertrouwen in de landelijke overheid, de lokale politiek ruim twee keer zoveel vertrouwen geniet van de burger als de landelijke overheid en grote bedrijven. Binnenlands Bestuur[10] heeft een andere uitsplitsing gemaakt, die laat zien dat de regering 33% vertrouwen heeft (tegen 53% geen vertoruwen, en 14% neutraal). De Tweede Kamer heeft 42% vertrouwen (tegen 44% geen vertrouwen en 13% neutraal). De Provincie 45% (tegen 29% geen vertrouwen en 19% neutraal), en de Gemeente 58% (tegen 27% geen vertrouwen en 14% neutraal).

Het beeld is consistent: in de laatste halve eeuw is het vertrouwen in de overheid als geheel gestaag gestegen, ondanks haar daling in de laatste jaren. Daarnaast is het vertrouwen in de overheid zeer ongelijk verdeeld. Ook kan worden opgemerkt dat het lage vertrouwen in grote bedrijven, die sinds de jaren 90 steeds meer publieke diensten hebben overgenomen, de conclusie ondersteunt dat publiek-private samenwerkingen het vertrouwen in projecten vaak niet vergroten. De veronderstelling dat de overheid, door als een bedrijf te functioneren en samenwerkingen aan te gaan met marktpartijen, de publieke sector dichter bij de samenleving zou brengen, blijkt hiermee onjuist.

Maar de belangrijkste conclusie is dat hoe dichter het bestuur bij de burger staat, hoe meer vertrouwen de burger heeft in het bestuur. Terwijl ook bij de gemeente en de provincie nog veel te winnen is wat betreft vertrouwen, is dit toch opmerkelijk. Want juist het lokale bestuur is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en dus voor projecten die de burger direct raken, en soms ook storen. Waar de landelijke overheid vaak abstracte wet- en regelgeving oplegt, omgeven door slogans en ideologische conflicten, handelt het lokale bestuur door middel van concrete acties en diensten. Het is opvallend dat dit laatste veel meer vertrouwen geniet dan de landelijke overheid. Ondanks de problemen in zorg, onderwijs en volkshuisvesting, blijft meer dan de helft van de mensen hun lokale vertegenwoordigers steunen. Dit biedt hoop voor de transitie, waarbij gemeentelijke en provinciale bestuurders een belangrijke rol zullen spelen.

Pragmatisme versus symboliek

Er zijn tekenen dat burgers de lokale overheden vooral waarderen om hun vermogen om op pragmatische wijze tot concrete oplossingen te komen. Dit gebeurt vaak door lokale coalities die op landelijk niveau ondenkbaar lijken, zoals die tussen Leefbaar Rotterdam en Denk in de Rotterdamse gemeenteraad, of BBB en PVDA-GroenLinks in het provinciebestuur van onder andere Zuid-Holland en Groningen.

Tegelijkertijd botst de op symboliek gerichte nationale politiek steeds vaker met de praktische aanpak van lokale bestuurders. Een treffend voorbeeld is de recente afwijzing van een zorgvuldig uitgewerkt plan voor de benodigde uitbreiding van de capaciteit van de A27 bij Amelisweerd. Dit plan, gesteund door provincies, gemeentes en milieuorganisaties, zou bomen sparen door snelheidsverlaging en baanversmalling. Voor de regering onder leiding van Dick Schoof, is het verlagen van de snelheid een symbolische ongerijmdheid en het kappen van bomen voor asfalt juist het gewenste beeld dat afgegeven moet worden aan de landelijke kiezer. En dus moest het plan van tafel. Andere voorbeelden zijn de smeekbede van burgemeesters van iedere politieke kleur om de spreidingswet voor statushouders in te voeren, terwijl de landelijke politiek deze wil afschaffen, of de wens van lokale bestuurders voor emissievrije zones, dat om symbolische reden op weerstand stuit bij de landelijke politiek. Deze tegenstellingen laat zien dat politiek kapitaal in een nationale setting van totaal andere aard is, dan in een lokale setting.

In elk geval beschikt de lokale politiek over veel meer politiek vertrouwen dan de landelijke overheid, en ook dan grote bedrijven. En dat vertrouwen heeft ze verworven ondanks het constant geassocieerd worden met ingrepen in de leefomgeving van de burgers. We zouden hieruit kunnen afleiden dat er een reservoir is van vertrouwen waar lokale overheden uit kunnen putten bij het realiseren van transities met een grote fysieke impact.

Voor en door de burger

Stel nu dat overheden zouden uitgaan van het vertrouwen dat wèl bij haar burger bestaat. Hoe zou het speelveld er dan uit zien? Idealiter zou het betekenen dat projecten veel eerder in het publieke debat worden gebracht dan nu het geval is, namelijk op het moment dat ze nog in de fase van een opgave verkeren en niet pas als er al een beslissing over de oplossing is genomen. Dus niet een debat over ‘de verbreding van een snelweg’ of ‘400 windmolens in de polder’, maar over ‘de toenemende verkeersdruk’ of ‘de behoefte aan meer hernieuwbare energie’. Via burgerfora[11] zou de bevolking dan kunnen meebeslissen over het type oplossing, of politieke partijen zouden een bepaalde aanpak centraal kunnen stellen bij lokale verkiezing. Het openstellen van ruimtelijke ordening voor serieuze participatieve democratie ‘door de burger’ zou in theorie kunnen bijdragen aan een groter vertrouwen in zowel de democratie als de overheid als geheel. Burgers hebben immers meer vertrouwen in overheden die concrete maatregelen nemen en daarbij ruimte bieden voor hun inbreng.

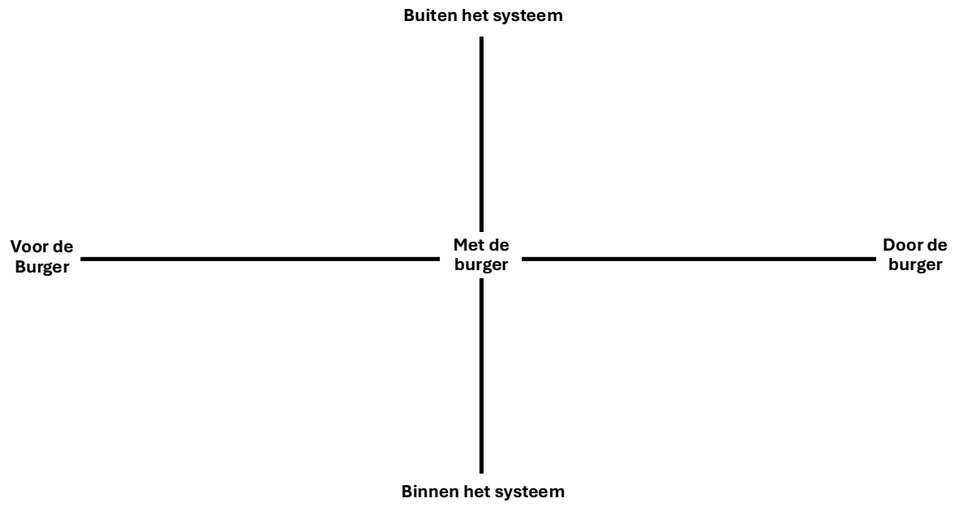
Maar deze vorm van publieke besluitvorming en participatie, wordt nu alleen in uitzonderlijke situaties en vaak als experiment toegepast, dikwijls afgedwongen door lokaal burgerverzet. Een voorbeeld is de ‘participatiestaking’ van de inwoners van Amsterdam-Zuidoost die weigerden verder mee te werken aan de in hun ogen hoogst symbolische inspraak rond de herinrichting van de K-buurt, en daarmee afdwongen dat ze een alternatief plan mochten maken.[12]

9] CBS, Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd, 9-5-2023

10] Nederlander vertrouwt gemeente veel meer dan regering, Binnenlands Bestuur. 29 augustus 2024

11] Een burgerforum of burgerberaad is een gelote groep inwoners die de politiek adviseert of helpt te beslissen over een specifiek onderwerp.

12] https://kennisknooppuntparticipatie.nl/canon-van-participatie/participatiestaking-k-buurt/default.aspx



De strategie voor het uitvoeren van grote ruimtelijke ingrepen kan op verschillende manieren worden benaderd. Aan de ene kant zijn er strategieën 'voor de burger, waarbij de overheid van bovenaf besluiten neemt en deze vervolgens uitlegt aan de bevolking. Aan de andere kant van het spectrum staan besluitvormingsprocessen door de burger, waarin burgers een serieuze rol spelen bij het meebeslissen over mogelijke oplossingen. Binnen dit spectrum zijn zowel strategieën denkbaar die binnen het huidige systeem kunnen worden toegepast als strategieën die een fundamentele systeemverandering vereisen.

Daarnaast is er ook nog heel veel te winnen binnen het kader van de representatieve democratie, waarin de burger zijn macht delegeert aan de volksvertegenwoordiging en deze daarop om de vier jaar afrekent. Het relatief hoge vertrouwen van de burger in lokale overheden suggereert dat er veel speelruimte is voor deze overheden om ingrijpende beslissingen te nemen 'voor de burger', mits de overwegingen op een directere en concretere wijze gecommuniceerd worden met haar bevolking.

Het handelen vanuit vertrouwen in de burger kan ook binnen de huidige kaders, op de kleine schaal en op de korte termijn. Tegelijkertijd is het waardevol om, net zoals bij fysieke transities die decennia beslaan, een bestuurlijke transitie te verkennen die zich bijvoorbeeld tot 2050 ontvouwt. Om projecten en beleid van bijvoorbeeld een provincie als Zuid-Holland beter te beoordelen en vorm te geven, kunnen deze worden georganiseerd langs een spectrum van participatie, deels ontleend aan Shelley Arnsteins *Ladder of Citizens Participation*, maar dan zonder de normatieve inslag. Ieder project van een publieke overheid bevindt zich ergens tussen de twee polen van *Voor de Burger*, dus tot stand gekomen met het mandaat van de gekozen volksvertegenwoordiging, en aan de andere kant *Door de Burger*, waar zowel het initiatief, het ontwerp, de uitvoering en het gebruik door burgers of maatschappelijke organisaties gebeuren, slechts gesanctioneerd door de overheid. Arnsteins kritische hiërarchie van de geloofwaardigheid van participatie kan hier uiteraard wel op worden toegepast, aangezien het middendeel van deze as ('Met de Burger') verleidelijk is voor de koopmannen van de pseudoparticipatie, en er een kans bestaat dat de echte invloed die de burger heeft niet duidelijk gedefinieerd wordt.

Binnen en buiten het systeem

Om ons echter niet neer te leggen bij de status quo van huidige wet- en regelgeving en bij de gegeven rolpatronen tussen overheid, burger en markt, is het belangrijk ook na te denken over een toekomst waarin het veld stap voor stap drastisch wordt gereorganiseerd. Dwars op de as *'voor de burger' - door de burger'*, kunnen we een tweede as plaatsen die vertrekt bij de bestaande kaders en opstijgt naar een fundamenteel ander systeem van ruimtelijke ordening, waarbij er langs de as dus steeds meer politieke moed wordt gevergd.

Deze verticale as kan ook worden beschreven als van *inside the box* naar *out of the box* oplossingen. Out of the box kan betekenen dat wetgeving wordt aangepast omdat deze bijvoorbeeld niet langer te handhaven is of niet langer verenigbaar is met de transitiedoelen. Dat vergt uiteraard een lang en onzeker wetgevingstraject waarin de provincie en andere lokale overheden slechts een beïnvloedende rol kunnen spelen. Maar *out of the box* kan ook op een *bottom-up* manier. Denk aan een lokale overheid die haar eigen energiemaatschappij opricht om te ontsnappen aan de marktmonopolisten. Of het afkoppelen van buurten en wijken die streven naar zelfvoorziening op het gebied van energie, water en afval.

Soms zullen dergelijke initiatieven tegen de grenzen van de bestaande wet- en regelgeving aanlopen en er zelfs overheen gaan. In zulke gevallen, zouden lokale overheden met de provincie in een leidende rol, een houding van enthousiaste welwillendheid kunnen aannemen. Dit betekent actief zoeken naar geitenpaadjes, gedoogconstructies en pilotprojecten om uitzonderlijke ideeën uit de samenleving niet direct te laten stranden. Een open houding ten aanzien van uitzonderingen zoekende gemeenschappen kan een laboratorium van nieuwe praktijken opleveren die mogelijk ook tot een duurzame en structurele oplossingen opgeschaald kunnen worden.

Omgang met marktpartijen

Daarbij moet ook rekenschap worden gegeven aan de rol van marktpartijen, die niet meer weg te denken zijn uit het ruimtelijke speelveld. In veel Europese en nationale wet- en regelgeving, maar ook binnen het netwerk van belanghebbenden, is de symbiotische relatie tussen overheid en marktpartijen verankerd. Europese aanbestedingsprocedures, contracten tussen (semi)publieke actoren en marktpartijen die achter gesloten deuren met NDA's (Non-Disclosure Agreements) worden afgesloten, en de quasi-monopolies van grote spelers in de ruimtelijke ordening, maken het voor burgers moeilijk om inzicht te krijgen in grote projecten, laat staan om daar wezenlijke invloed op uit te oefenen.

Marktpartijen hebben vaak aanzienlijke en structurele belangen en vertonen soms zelf nimby-gedrag. Een industrieel bedrijf kan bijvoorbeeld woningbouw in de directe omgeving proberen tegen te houden, uit angst voor klachten en daarmee gepaard gaande beperkingen van hun operationele vrijheid. Tegelijkertijd hebben bedrijven ook belang bij een goede relatie met omwonenden. Toch blijft hun primaire drijfveer het profijtbeginsel.

Om het vertrouwen van de burger in de overheid te verbeteren zou er idealiter een haarscherp onderscheid moeten zijn tussen publieke verantwoordelijkheden en commerciële belangen, waarbij het publieke belang leidend zou moeten zijn, en niet de principes van de vrije markt. Lokale overheden zouden zelf moeten kunnen bepalen welke diensten zij willen liberaliseren en welke niet, op basis van de wensen van hun burgers. Misschien zal deze emancipatiestrijd ooit leiden tot grootschalige hervormingen—van Europese afspraken tot de grondwet, rijksdiensten, de Omgevingswet en het gemeentefonds, waardoor de *civil society* daadwerkelijk het primaat krijgt in de ruimtelijke ordening. Maar zover zijn we nog niet.

Anticipeer niet op weerstand, maar op betrokkenheid
De duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland, zal onvermijdelijk leiden tot weerstand vanuit de bevolking, die ongetwijfeld als nimby zal worden benoemd. De omvang van de operatie, het feit dat deze zich voor een groot deel boven de grond zal manifesteren, voorlopig nog naast en niet in plaats van de bestaande fossiele industrie en infrastructuur, gecombineerd met de woningdichtheid van de provincie maakt dit haast onvermijdelijk.

Net zo voorspelbaar, maar minder onvermijdelijk, is de reactie van de lokale overheden op de verwachte weerstand. Er worden zeer zorgvuldige planningsprocedures opgezet die de kans op vertraging door bezwaarschriften en maatschappelijk verzet moeten minimaliseren. Dat gebeurt met een combinatie van uitgekiende participatietrajecten en een reeks van extra investeringen die de burger moeten verleiden om zich niet tegen de projecten te keren. De projecten worden met andere woorden maatschappij- of burgerproof gemaakt.

Er is echter een andere benadering voor de transities door de overheid denkbaar: niet anticiperen op weerstand van burgers, maar juist op hun betrokkenheid en interesse. Deze betrokkenheid zal altijd een mix zijn van eigen belang en collectief belang, van economische en culturele overwegingen, en van moeilijk meetbare drijfveren zoals maatschappelijke overtuiging, nostalgie en ambitie voor de toekomst. Wat we wél weten, is dat een aanzienlijk deel van de bevolking vertrouwen heeft in democratische instituties, met name in het lokale bestuur. Ook is bekend dat veel mensen de noodzaak van de transities naar hernieuwbare energie en een (meer) circulaire economie onderschrijven.

Wat als we de transities zouden benaderen vanuit vertrouwen in (het vertrouwen van) de burger? Betekent dat automatisch een explosieve toename van participatie en co-creatie? Wellicht, maar dat is niet de hoofdzaak of een doel op zich. Het eerste en belangrijkste doel is dat overheden helder, transparant en zelfs scherp durven te communiceren over de uitdagingen waar ze voor staan. Elk project en beleid, zeker in een provincie als Zuid-Holland, vereist keuzes. Sommige belangen zullen zwaarder wegen dan andere, en bepaalde waarden zullen boven andere worden gesteld. Het idee van win-winsituaties is een mythe; duidelijke keuzes zijn onvermijdelijk.

Vanuit deze helderheid over de opgave kunnen overheden kiezen voor een maximale participatie ‘door de burger’, bijvoorbeeld via burgerberaden over de locaties van windmolens of buurtworkshops over de plaatsing van transformatorhuisjes. Maar overheden kunnen ook eerlijk en transparant een bepaalde oplossingsrichting bepalen ‘voor de burger’, gebaseerd op hoe deze tijdens lokale verkiezingen is opgenomen in partijprogramma’s. Vervolgens kan zij deze laten uitwerken door een team van specialisten en het resultaat laten beoordelen bij de volgende verkiezingen. Daarmee neemt zij eveneens de burger in vertrouwen en handelt zij open en afrekenbaar, zonder dat er op alle vlakken aan participatie hoeft te worden gedaan. ‘Voor de burger’ – ‘door de burger’ is een spectrum, en geen polaire keuze. Grootschalige projecten zullen idealiter een combinatie zijn van helder gestelde politieke keuzen en participatie op deelvragen, met andere woorden: ‘met de burger’. Daarbij is het cruciaal dat de overheden volstrekt helder zijn waar (en waarom dààr) de grens wordt getrokken tussen bestuurlijke keuzen en de ruimte voor participatie.

Het uitnodigen van de burger in de machinekamer van de transitie, zal de complexiteit van de opgave zichtbaar en bespreekbaar maken. De grote rol die internationaal opererende bedrijven en investeringen spelen in de energieopwekking kan dan bijvoorbeeld onderwerp van publiek debat worden. En dit zou kunnen leiden tot initiatieven vanuit de maatschappij om deze problematiek bij de wortel aan te pakken. Beter geïnformeerd zouden maatschappelijke organisaties en burgers alternatieven kunnen bedenken voor het huidige systeem waarin Nederland grotendeels afhankelijk is van internationale private belangen. Wellicht zullen ze streven naar een systemische verandering zodat de productie en distributie van windenergie onderwerp wordt van democratische keuzes en controle, een politiek proces dat jaren kan duren. Wellicht zullen burgers alternatieven ontwikkelen voor dit systeem door coöperaties op te richten waarmee ze zich kunnen afkoppelen van de grote monopolies. Waar het om gaat is dat de maatschappij de controle herwint over de complexe energie- en economische systemen en de transitie die deze doormaken.

Deze systemen, waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt, zouden niet beschermd moeten worden tegen de reacties van burgers, maar zich er juist voor moeten openstellen. Dat is een transitie op zich die zich niet van de ene op de andere dag kan voltrekken. Het betekent dat er andere kaders gesteld moeten worden, waar hele andere contracten met marktpartijen uit voortkomen en waarvoor hele andere regionale overeenkomsten moeten worden gesloten. Daarbij zou het democratisch besluitvormingsproces altijd leidend moeten zijn. Deze democratische transitie zal jaren duren en zich op verschillende schalen afspelen. Maar er kan nu wel al gespeculeerd worden over toekomstige oplossingen en aanpakken die *out of the box* zijn, door ze te plotten op de eerder voorgestelde matrix die enerzijds wordt bepaald door de mate van directe betrokkenheid van burgers en anderzijds door de veranderingen die nodig zijn in het systeem van wet- en regelgeving.

Een cruciale rol voor ontwerp
Voor de ruimtelijke impact van de duurzaamheidstransitie en ruimtelijk ordening in het algemeen, is het stedenbouwkundig, landschappelijk en architectonisch ontwerp een cruciale factor. Niet ontwerp als een toegevoegde, kwalitatieve waarde, maar als een factor die mogelijkheden zichtbaar en denkbaar maakt. Ontwerpers kunnen grote complexe vraagstukken inzichtelijk maken en daarmee onderwerp maken van het publieke debat. Daarnaast kunnen ontwerpers ook hun expertise inzetten om samen met burgers en maatschappelijke organisaties *facts on the ground* te creëren: concrete, lokaal-specifieke experimentele oplossingen voor de energietransitie of een circulaire maakindustrie. Dit zou betekenen dat ontwerpers hun opdrachtgeversbasis moeten uitbreiden van opdrachten voor de overheid en de opdrachten voor grote marktpartijen, naar opdrachten voor maatschappelijke organisaties, burgerberaden, coöperaties en individuele initiatieven. Kleinschalige projecten voor alternatieve vormen van energieopwekking en distributie kunnen door ontwerpers ook schaalbaar worden gemaakt zodat ze modellen opleveren die ook op een grotere schaal relevant zijn en misschien wel een alternatief bieden voor de grote systemen en monopolies.

Ontwerpers kunnen met andere woorden een rol spelen in het ontsluiten van de innovatieve potentie van kleinschalige initiatieven voor de vernieuwing van het systeem als geheel. Voor de overheid betekent dit dat zij zich hiervoor dan ook moet openstellen, dat zij het *right to challenge* aan burgers en hun ontwerpers geeft, zodra zich een belangwekkende ingreep ten dienste van de transitie aandient.

Conclusie
Aan het begin van dit essay beschreven we hoe in de afgelopen decennia ruimte werd ingezet om de overlast van hinderlijke functies op gemeenschappen te vermijden, in de vorm van hindercontouren, bufferzones en zorgvuldige ruimtelijke planning. De ruimte wordt steeds schaarser, zeker als nieuwe functies zoals hernieuwbare energievoorzieningen en circulaire industrie niet ter vervanging van, maar al dan niet tijdelijk, naast de bestaande fossiele en lineaire functies gerealiseerd moeten worden.

Sinds de jaren tachtig en negentig zijn de mogelijkheden voor inspraak, participatie, verzet en recent ook het '*right to challenge*' in de wet verankerd. De ruimtelijke ordening is vervolgens steeds verder gejuridiseerd. Mogelijke conflicterende belangen tussen overheden, tussen burgers, tussen marktpartijen en tussen alle mogelijke configuraties van deze partijen, kosten daardoor steeds meer tijd. Tijd om alle termijnen af te werken en om alle mogelijke rechtszaken af te wachten. Tijd is echter ook een 'grondstof' waar we steeds minder van hebben. Net als ruimte is deze eindig, en dus niet hernieuwbaar.

Vertrouwen is echter wel een hernieuwbare grondstof. Het gebrek aan ruimte en tijd om zo een ingrijpende transitie in Zuid-Holland op de gebruikelijke manier door te voeren, is alleen denkbaar als overheden met open boeken communiceren met hun bewoners. Hetzelfde geldt voor de grote bedrijven en marktpartijen. Dit kan op twee manieren bijdragen aan de versnelling en effectiviteit van de transitie. Ten eerste kunnen grootschalige ingrepen sneller worden gerealiseerd als vooraf alle mogelijke effecten en varianten openlijk worden besproken, in plaats van dat projecten verzanden in langdurig maatschappelijk verzet. Ten tweede zou het radicaal openen van het proces van ruimtelijke, economische en energetische besluitvorming kunnen leiden tot een veelheid aan grote en kleine, kansrijke en risicovolle, technologische of juist organische lokale initiatieven om langer met minder te doen.

Daarbij is het echter belangrijk dat overheden op een andere manier gaan communiceren over wat het algemeen belang feitelijk inhoudt. De angst voor onbegrip vanuit de kiezer, leidt te vaak tot een uiterst beperkte en benauwde motivering van het algemeen belang als een optelsom van zuiver materiële en individuele belangen. Het alternatieve 'rekenmodel' van de brede welvaart zou kunnen helpen om de gemeenschappelijke kansen van een ander ruimtelijk en economisch beleid op een rijkere en mooiere manier voor het voetlicht te brengen, op basis van waarden, in plaats van alleen waarde.

Ten tweede moet het participatieproces op een directere en meer organische wijze worden vormgegeven, gebaseerd op vertrouwen in plaats van op het anticiperen op weerstand. Er is sprake van een participatiekloof, waardoor dikwijls slechts een kleine en misschien niet representatieve groep toegang krijgt tot een participatietraject en het volhoudt tot het einde. De oorzaak hiervoor ligt niet bij de inzet van de burgers zelf maar bij een geschiedenis van teleurstellingen en frustraties bij betrokken partijen, die te vaak hebben gezien hoe hun inbreng ingeperkt wordt en aan het einde van een traject nauwelijks nog herkenbaar is.

Wat we vragen van de overheid - in al haar diversiteit van diensten, directies, gemeentes, provincies en het rijk, haar adviesraden en semipublieke instellingen en ook van het aan haar gelieerde netwerk van ontwerpers en adviseurs - is om gezamenlijk een cultuurverandering door te maken: een sprong in het diepe. We vragen haar om zich kwetsbaarder op te stellen, open te zijn over haar waarden en haar dilemma's, en om deze openlijk te delen met haar burgers. Wellicht leidt dit tot minder voorspelbare processen en uitkomsten, maar het belangrijkste is dat de processen en uitkomsten hierdoor een stevig en authentiek draagvlak hebben. Uiteindelijk is dit de enige manier om op tijd de ruimte die we delen zo in te richten dat we een gezamenlijke toekomst hebben.

Projecten, Wetten en Politiek

1951-1952 Drees I
1952-1956 Drees II
1956-1958 Drees III
1958-1959 Beel II
1959-1963 De Quay
1963-1965 Marijnen
1965-1966 Cals
1966-1967 Zijlstra
1967-1971 De Jong
1971-1972 Biesheuvel I
1972-1973 Biesheuvel II
1973-1977 Den Uyl
1977-1981 Van Agt I
1981-1982 Van Agt II + III
1982-1986 Lubbers I

1969: Publicatie **Participatieladder,** Sherry Arnstein

1974: Eerste Energienota

1978: WOB, Wet Openbare Overheid WOO (sinds 2022)

1979: 'Brede maatschappelijke discussie kernenergie'

6 **Transitie van kolen naar gas**

2 **Schiphol**

4 **A4 Midden-Delfland**

3 **wederopbouw Rotterdam**

10 **Energietransitie: Windparken**

7 **aanleg Eerste Maasvlakte**

5 **aanleg Deltawerken**

1 **Afluitdijk**

2 **Schiphol**

8 **Plan 2000+, haven Rotterdam**

11 **Verkeerscirculatieplan Gr**

13

9 **Kerncentrales Dodewaard en Borssele**

12 **A27 bij Amelisweerd**

1910 1920 1930 1940 **<1950** **1960** **1970** **1980**

1986-1989 Lubbers II | 1989-1994 Lubbers III | 1994-1998 Kok I | 1998-2002 Kok II | 2002-2003 Balkenende I | 2003-2006 Balkenende II | 2006-2007 Balkenende III | 2007-2010 Balkenende IV | 2010-2012 Rutte I | 2012-2017 Rutte II | 2017-2022 Rutte III | 2022-2024 Rutte IV | 2024- Schoof

1992: Participatie wordt wettelijk verplicht

1993: Tracé-wet, n.a.v. de Betuwelijn

1993: Instelling Nimby-procedure in Wet Ruimtelijke ordening

1993: Motie Willems: 'Interactieve beleidsvorming'

2004: Nederland ondertekent het **Verdrag van Aarhus**, over informatieplicht en inspraak bij milieuaangelegenheden

2005: 'geboorte' **Strategisch Omgevingsmanagement** n.a.v aanleg Tweede Maasvlakte

2010: Invoering **Crisis en herstelwet**

2015: Invoering **Uitdaagrecht / Right to Challenge**

2024: Omgevingswet

2025: Wet versterking participatie op decentraal niveau

Aanleg Gooiboog

roningen

Betuweroute en HSL

aanleg Tweede Maasvlakte

Energietransitie: Hoogspanningslijnen en trafohuisjes

Participatiestaking K-buurt Amsterdam

CO^2-Opslag Barendrecht

Rechtzaak hyperscale Datacenters

Energietransitie: Zonneparken

1990 | 2000 | 2010 | 2020

Toelichting op projecten

Aanleg van de afsluitdijk, 1932 (Beeldbank Rijkswaterstaat)

1927-1933: aanleg Afsluitdijk (1)
Van 1920 tot 1975 voert Nederland één van de grootste waterbouwkundige projecten ooit uit: het afsluiten van de Zuiderzee en het inpolderen van een groot deel van het hiermee gecreëerde IJsselmeer. Deze enorme operatie zou een groot gebied in Noord- en Zuid-Holland gaan beschermen tegen het water dat regelmatig tijdens stormen grote stukken agrarisch land opslokte, bewoners ontheemde en inkomsten derfde. In 1930 protesteren Zuiderzeevissers en in 1932 vissersvrouwen in Den Haag tegen de Afsluitdijk. Het grote nationale belang van het project conflicteerde met hun privébelangen aangezien de afsluiting een grote inbreuk vormde op vertrouwde levensstijl en broodwinning. Visser Eiber den Herder organiseerde vanuit Harderwijk vele acties en maakte een film over de visserijcultuur. Ook vanuit de schrijvende pers klonk veel kritiek op het plan; er verschenen verschillende reportages in De Tijd en De Groene Amsterdammer. Vanaf het begin wordt vanuit het rijk wel gedacht aan de vissers, er wordt gesproken over schadeloosstelling en een Zuiderzeesteunwet ingesteld. Uiteindelijk valt de steunwet de vissers erg tegen, van echte schadeloosstelling blijkt geen sprake, de steun vindt plaats op basis van de armenwet. Naast de uitkeringen hielp de speciaal ingerichte rijksdienst ter uitvoering van de wet de vissers bij het vinden van nieuw werk, met het oog op de gewenste eindigheid van de steun. De wet zou echter pas in 2005 worden ingetrokken.

1945: wederopbouw Rotterdam (3)
Tijdens de wederopbouw van Rotterdam, nadat het centrum en de haven tijdens de Tweede Wereldoorlog door bombardementen waren verwoest, werd de bevolking opnieuw op de proef gesteld. Na vijf jaar bezetting, die culmineerde in de Hongerwinter van 1944-1945, stonden

Rotterdammers voor de enorme uitdaging om hun stad weer op te bouwen. In de eerste plaats werd begonnen met de wederopbouw van de haven en de industrie om pas de woningbouw aan te pakken als deze goed op gang was. De ernstige woningnood en de nog voortdurende schaarste aan allerlei materialen en grondstoffen werd zonder morren aanvaard in de wetenschap dat als de economie weer op gang was gekomen een woning in het verschiet lag. De aanvaarding van de omstandigheden was in deze context vanzelfsprekend en werd nog extra in de geesten van de mensen gemasseerd door campagnes van de overheid in de gedrukte pers en bijvoorbeeld in filmpjes in het bioscoopjournaal. Met behulp van de Marshall-hulp uit de VS werden inderdaad vanaf de jaren vijftig gloednieuwe, moderne woonwijken uit de grond gestampt en werden de behoeften en dromen van de Nederlanders beantwoord.

1954-1997: aanleg Deltawerken (5)
Naar aanleiding van de Watersnoodramp in 1953 werd tussen 1954 en 1997 een ingenieus netwerk van veertien dammen, sluizen en stormvloedkeringen aangelegd in met name Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant: de Deltawerken. Weerstand vanuit de bevolking was er niet. De ramp lag nog vers in het geheugen en de wederopbouwmentaliteit die in de maatschappij heerste plaatsten de overlast die het project met zich meebracht in de context van het nationale belang. Het eigen belang lag voor de Zeeuwen vanzelfsprekend op de voorgrond en een gedwongen verhuizing, de verplaatsing van een boerenbedrijf of het zoeken naar andere visgronden was een kleine prijs om te betalen na het trauma van de watersnoodramp.

1950 – heden: Schiphol (2)
De eerste demonstraties rondom Schiphol vonden plaats in 1937 om de luchthaven in de Haarlemmermeer juist te houden. Mogelijke verplaatsing naar een meer centraal in het land gelegen plek roept grote weerstand op bij de bevolking en de actiegroep S.O.S. weet ca. 15.000 mensen op de been te brengen om te demonsteren tegen het vertrek van de luchthaven.[1] Vanaf de jaren vijftig groeit onvrede door geluidsoverlast van straalmotoren en een stijgend bewustzijn over de milieubelasting. Protesten uit de bevolking nemen toe met de komst van grotere vliegtuigen als de Jumbo Jets in de jaren zeventig. Schiphol reageert met de isolatie van woningen en het opkopen van problematische panden, maar blijft, gesteund door rijksbeleid, inzetten op groei van het aantal vliegbewegingen. In de jaren negentig wordt het protest grootschaliger en grimmiger, met acties zoals rookbommen en luchtbuksen tegen de aanleg van de Polderbaan. Om met de weerstand uit de bevolking om te gaan wordt in 2019 de Nationale Burgertop georganiseerd, waar burgers, bewoners en luchtvaartmedewerkers gezamenlijk de toekomst van de luchtvaart bespreken en met concrete voorstellen komen die in de vorm van een petitie aan de Tweede Kamer en de minister worden gepresenteerd. Vanuit de overheid worden de laatste jaren meer eisen gesteld over geluidshinder en uitstoot; Rutte IV wilde in 2022 een flinke krimp (17%) van het aantal vluchten. Het belang van dit beleid werd kracht bijgezet toen in maart 2024 de rechter in een zaak tegen de staat, aangespannen door stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV), oordeelde dat de staat omwonenden onvoldoende heeft beschermd tegen overlast (met name geluidshinder). Maar in lijn met de ambivalente, gedogende houding die de overheid al vele decennia tegenover de luchthaven laat zien heeft het nieuwe kabinet van Schoof de krimp weer afgezwakt en wordt opnieuw het economische belang van Schiphol vooropgesteld.

1960-1970: Transitie van kolen naar gas (6)
In 1959 wordt in de provincie Groningen een van de grootste aardgasvelden ter wereld ontdekt, waarna in 1963 een snelle transitie van steenkool naar aardgas wordt ingezet. In vijf jaar tijd worden ontelbare kilometers nieuwe leidingen getrokken en huishoudens moesten ineens een nieuw gasfornuis en gaskachel aanschaffen. Hoewel niet iedereen daarop zat te wachten, woog het nieuwe comfort dat men ervoor terugkreeg ruimschoots op tegen de nadelen. De aardgasbaten brachten een ongekend comfort en welvaart met zich mee voor de gemiddelde Nederlander. Naast op een warme douche kon men dankzij de aardgasbaten ook rekenen op allerlei sociale zekerheden, zoals WAO en WW, en werd de infrastructuur verbeterd. Boeren door wiens land leidingen moesten worden aangelegd werden gecompenseerd. Gemeenten boden betalingsregelingen aan gezinnen met een krappe beurs, die men op verscheidene gemeentehuizen discreet kon afsluiten in een aparte ruimte. De steenkoolmijnen werden gesloten en de mijnwerkers gecompenseerd. Op een aantal kleine protestacties na, zoals die in 1969 van tweeduizend kolenboeren in Den Haag, bood de bevolking zo goed als geen weerstand tegen de transitie van kolen naar aardgas. Dit paste bij de top-down georganiseerde wederopbouw mentaliteit.

1964-1974 / 2008-2013: aanleg Eerste en Tweede Maasvlakte (7)
In 1962 wordt de Europoort, symbool voor de snelgroeiende en internationaliserende Nederlandse economie, de grootste haven ter wereld. Om verdere groei te faciliteren wordt de haven uitgebreid door de aanleg van de Maasvlakte. De steeds groter wordende zee- en containerschepen kunnen hier makkelijker bediend worden en hoeven niet zo ver de drukbevaren Nieuwe Waterweg op waar ze een gevaar kunnen vormen. Het op grotere afstand plaatsen van industrie tot het druk bewoonde centrum van de stad past in de dan geldende planningsbenadering waarin functies gescheiden worden om overlast te beperken. De plannen voor de Eerste Maasvlakte leveren toch protesten en weerstand op, met name plannen voor de vestiging van een staalfabriek van Hoogovens. Zo vindt in 1970 een kampeeractie plaats met 150 tenten (500 mensen) die onder het motto “Dood aan Hoogovens-op-de-Maasvlakte” als afsluiting van het weekend een plechtige begrafenis opvoeren van de Hoogovens. Er zijn veel bezwaren vanuit natuurorganisaties zoals stichting Zuid Hollands Landschap, die in Voornse duinterreinen bezit, maar ook vanuit een groot aantal omliggende gemeenten zoals Oostvoorne en Hoek van Holland. Uiteindelijk wordt onder meer door de bezwaren over (lucht)vervuiling en veiligheid door omwonenden maar ook de ontoereikende infrastructuur en het significante gebrek aan werknemers in de regio afgezien van het plan voor de Hoogovens. In 1964 wordt door de overheid wel een beslissing genomen over de grenzen van de nieuwe vlakte zodat de onenigheid tussen de havenautoriteiten en milieubewegingen over het Brielse Gat worden opgelost. Bovendien werd een aantal maatregelen genomen om de natuurwaarden in het gebied te vergroten zoals het aanleggen van duinenrijen langs de industrieterreinen en de afsluiting van het Oostvoornse Meer.

Aan het einde van de 20e eeuw begon men plannen te maken voor de Tweede Maasvlakte om de mainport-functie van de Rotterdamse haven te versterken. Ook dit proces riep weer veel weerstand op en het project strandde twee keer bij de Raad van State die oordeelde dat het (participatie) proces niet goed was doorlopen en de besluiten inhoudelijk niet goed genoeg waren onderbouwd. Vervolgens werd besloten het proces heel anders in te richten, namelijk volgens de principes van de Mutual Gains Approach waarin voor alle partijen meerwaarde georganiseerd moest worden en niet puur vanuit economisch belang gepland mocht worden. Dit leidde onder andere tot de uitbreiding van de natuur en het recreatiegebied op de Maasvlakte en bij Hoek van Holland en tot een groter maatschappelijk draagvlak, bijvoorbeeld door het betrekken van stakeholders vanaf de planvorming, tot en met de realisatie en evaluatie van het proces in een ‘tafel van borging’. In het kader van natuurcompensatie voor de Tweede Maasvlakte is voor de nieuwe kust bovendien een zeebodembeschermingsgebied van 25.000 ha aangewezen waar bodemberoerende visserij is verboden.

1] ‘SOS Schiphol’, Nieuwe Haarlemsche courant, 02-07-1938, ‘Amsterdam wil Schiphol houden, Rotterdamsch nieuwsblad, 03-06-1938.

Havenplan 2000+ (Streekarchief Voorne-Putten en Rozenburg)

Anti-kernenergie demonstranten bij de kerncentrale in Borssele, 7 april 1979 (Nationaal Archief, Rob Croes / Anefo)

1969: Havenplan 2000+, haven Rotterdam (8)
Plan voor een grote uitbreiding van de Rotterdamse haven op Voorne-Putten, om de almaar groeiende handel en vraag naar havengrond te faciliteren. De plannen lekken uit en leiden tot een storm van protest, gezien de overlast en vervuiling die met uitbreiding gepaard zouden gaan, de beknotting van gemeenten als Spijkenisse en Hellvoetsluis die zouden worden omsingeld door nieuwe havens en de projectie van een nieuw te bouwen metropool Grevelingenstad op Goeree-Overflakkee. Burgemeester Thomassen probeert de rel te sussen maar de verontwaardiging is te groot en de weerstand niet meer te dempen. Het Plan 2000+ zal nooit werkelijkheid worden.

1969-1986: Kerncentrales Dodewaard en Borssele (9)
In de jaren 50 ontstond de wens voor de opwekking van kernenergie in Nederland en in 1969 wordt de eerste kerncentrale in Dodewaard in bedrijf gesteld. Niet lang daarna, in 1973 volgt de kerncentrale in Borssele. In eerste instantie was er weinig bezwaar tegen de kerncentrales, maar vanaf de jaren 70 nam de maatschappelijke weerstand toe en volgden er grootschalige protesten die soms zeer grimmig en met veel politiegeweld verliepen. Om draagvlak te creëren voor de bouw van nog meer kerncentrales, startte het kabinet Van Agt in 1980 een Brede Maatschappelijke Discussie (BMD): een uitvoerige, breed uitgerolde, autonome discussie over het nut en nadeel van kernenergie, onder leiding van jonkheer De Brauw. Via 4000 ingezonden brieven en hoorzittingen kregen diverse groepen, van medewerkers en omwonenden tot basisscholen en nudistenverenigingen, de kans om hun ideeën in te brengen. In 1984 presenteerde De Brauw een rapport waarin werd geadviseerd om af te zien van de bouw van nieuwe kerncentrales. Hoewel de regering het advies aanvankelijk wilde negeren, dwong de kernramp in Tsjernobyl hen in 1986 de plannen op te schorten. Het proces markeerde een bijzonder moment van publieke participatie in een complex nationaal vraagstuk.
In 2009 ontstonden concrete plannen voor de bouw van een nieuwe kerncentrale naast de bestaande in Borssele. Kabinet Rutte I noemt als belangrijkste argumenten dat meer kernenergie nodig is voor de energietransitie naar minder CO^2-uitstoot en om de afhankelijkheid van buitenlandse energieleveranciers te verkleinen. De plannen wekken opnieuw weerstand; lokaal wordt Borssele 2, Nee! Opgericht (2010) en de antikernenergiebeweging wordt weer actief. De kernramp in Fukushima geeft het protest meer maatschappelijke weerklank en de plannen worden tijdelijk geparkeerd. In 2022 worden meerdere actiegroepen opgericht rond Borssele die pleiten voor een referendum of een burgerberaad. Er vinden ook juist acties plaats voor kernenergie als onderdeel van de internationale campagne ‘Stand Up for Nuclear’ die kernenergie willen inzetten in de strijd tegen klimaatverandering (2020). Uiteindelijk besloot kabinet Rutte IV dat er stappen worden gezet voor twee nieuwe kerncentrales maar er zijn problemen met het vinden van de juiste locatie. De Tweede Maasvlakte wordt naast Borssele onderzocht maar dit stuit op veel weerstand van omliggende gemeenten vanwege gevaar en het havenbedrijf omdat deze de ruimte nodig heeft voor havenactiviteiten. Bovendien is kernafval een groot (bestuurlijk) pijnpunt. Ideeën voor kleine modulaire kerncentrales (SMR’s) doen daarnaast ook de ronde maar de techniek is nog volop in ontwikkeling, men verwacht dat het vanaf 2030 op grote schaal commercieel beschikbaar zal zijn.

Aanleg A4 Midden-Delftland, 2015 (Wikimedia/StevenL, CC BY-SA 3.0)

Windmolen De Goliath in de Eemshaven (wikimedia/IIVQ/Tijmen Stam,CC BY-SA 3.0)

1953-2015: A4 Midden-Delfland (4)

De snelweg A4 wordt vanaf 1953 ontworpen en aangelegd, maar het tracé tussen Delft en Rotterdam komt lange tijd niet van de grond door protesten van omwonenden en bezwaren van met name de gemeente Schiedam. Er waren zorgen over geluidsoverlast, aantasting van het landschap en over de luchtkwaliteit bij de tunnelmonden van de Beneluxtunnel. Ook vonden tegenstanders de inpassing van de weg ter hoogte van de Delftse wijk Tanthof niet voldoende. Als gevolg hiervan besluit de Tweede Kamer in 1976 te stoppen met aanleg van het traject Midden-Delfland van de A4. Het dijklichaam en de mogelijke aansluiting op het knooppunt Kethelplein werden wel alvast voorbereid en aangelegd. In 2000 wordt de impasse doorbroken met het plan 'Kansen benutten, impasses doorbreken' dat de Provincie Zuid-Holland in 2001 opstelt samen met overheden en maatschappelijke organisaties zoals Vereniging Natuurmonumenten. Hieruit volgt in 2006 een gezamenlijk gedragen plan waarin de weg deels half en deels geheel verdiept in het landschap wordt ingepast in combinatie met onder andere de aanleg van nieuwe natuur en recreatieve voorzieningen. In 2009 besloot de ministerraad tot de aanleg van de A4 Midden-Delfland, ondanks een bezwaarprocedure van Schiedam. Na het Tracébesluit in 2010 en goedkeuring door de Raad van State in 2011 konden de werkzaamheden beginnen, en het wegvak werd eind 2015 geopend.

Het tracé Midden-Delfland viel onder de Crisis- en herstelwet (2010), bedoeld om infrastructurele projecten te versnellen door bezwaarprocedures en vergunningseisen te beperken. Evaluatieonderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen concludeerde echter dat de wet nauwelijks versnellend werkte. Succes bij de A4 Midden-Delfland werd vooral toegeschreven aan betere samenwerking, zorgvuldige planinpassing en extra investeringen.

1973: Energietransitie: Windparken (10)

Al sinds de aanleg van het eerste energienet worden windmolens gebruikt om energie op te wekken. Toch werd er pas serieus over nagedacht na de oliecrisis van 1973. In 1974 presenteerde de toenmalige minister van Economische Zaken, Ruud Lubbers, de eerste Energienota. Hierin lag de nadruk op energiebesparing en het diversifiëren van energiebronnen. De aandacht ging destijds vooral uit naar kolen en kernenergie, terwijl windenergie nauwelijks werd overwogen. Pas decennia later werd windenergie op grotere schaal toegepast. Aanvankelijk plaatsten vooral particulieren, met name boeren, windturbines op hun land. In de afgelopen 20 tot 30 jaar zijn er steeds meer grootschalige windparken op land bijgekomen. Dit leidde echter ook tot toenemende weerstand en protesten. Omwonenden en gemeenten maken bezwaar vanwege de impact op het landschap, geluidsoverlast, slagschaduwen en de gevolgen voor vogels en vleermuizen. Op dit moment spelen in Zuid-Holland plannen voor windturbines in de Alblasserwaard. De mogelijke locaties roepen veel protest op. Bij de besluitvorming moeten verschillende belangen worden afgewogen, zoals de bescherming van Natura 2000-gebieden, het UNESCO Werelderfgoed bij Kinderdijk en historische stads- en dorpsgezichten. Om de weerstand te verminderen, zetten ontwikkelaars van windparken verschillende maatregelen in. Zo kunnen omwonenden aandelen nemen in de opbrengst, krijgen ze korting op groene stroom of profiteren lokale initiatieven van een omgevingsfonds, bijvoorbeeld voor sportclubs en wijkverenigingen. Daarnaast wordt geprobeerd de windturbines beter in het landschap te integreren, bijvoorbeeld door ze langs dijken of andere natuurlijke lijnen te plaatsen.

Het 'linkse college' in Groningen, bij het aantreden in 1972. Helemaal links staat Jacques Wallage, rechts Max van den Berg (Beeldbank Groningen (collectie Groninger Archieven))

1977: Verkeerscirculatieplan Groningen (11)

In de jaren zestig zorgde toenemend autobezit voor verkeersproblemen in Groningen. Het progressieve college (PvdA, CPN, D'66) organiseerde daarom de eerste inspraakavonden in Nederland. Eind 1966 had verkeersdeskundige Goudappel een informele lezing gegeven aan de Groningse gemeenteraad waarin hij het revolutionaire idee voorstelde om de binnenstad autovrij te maken. Het betekende een vrij radicale reorganisatie van het stadsverkeer en omvatte ook de aanleg van een stadsring waarvoor een deel van de (historische) binnenstad gesloopt moest worden. Hier bestond veel weerstand tegen en het plan werd na enkele inspraakavonden uitgesteld. Toen in 1974 de PvdA de verkiezingen won, werd het plan weer opgepakt met een bredere en meer transparante besluitvorming. Buurt- en opbouwwerker Roel Vos werd gevraagd te adviseren over nieuwe inspraakprocedures en over hoe de resultaten ervan opgenomen dienden te worden in het beleid. Na twee participatierondes en aangepaste versies van het plan in 1975 en 1976 verloren PvdA-wethouders Max van Den Berg en Jacques Wallage hun geduld met het proces. Gesteund door de rest van het college zette ze de uitvoering van het plan door. In de nacht van 18 op 19 september 1977 traden 1300 verkeersmaatregelen in werking, waaronder eenrichtingsstraten en blokkades. De stad werd opgedeeld in vier kwadranten, alleen bereikbaar via de centrumring, en het centrum werd autovrij. De volgende ochtend ontstond chaos en protest, maar na enkele jaren was men gewend, herstelde de klandizie en bleek de stad aantrekkelijker voor voetgangers. Het plan omvatte ook betere fietspaden, parkeergelegenheden en extra investeringen in openbaar vervoer. Interessant aan dit vroege voorbeeld van inspraak is dat hoewel er veel aan te merken was op het participatieproces en daar ook veel over is geklaagd, het resultaat zeer geslaagd is. Mensen voelden zich niet echt gehoord omdat het college uiteindelijk veel van de bezwaren naast zich neerlegde. Toch is iedereen uiteindelijk tevreden, bijna een halve eeuw later is het circulatieplan amper aangepast en hebben vele steden in binnen- en buitenland het Groningse voorbeeld overgenomen.

Het opruimen van een barricade door de Mobile Eenheid, met op de voorgrond enkele actievoerders tegen de aanleg van de A27 (Het Utrechts Archief / J.Lankgraaf. CC BY4.0)

1978-heden: A27 bij Amelisweerd (12)

De aanleg en uitbreiding van de A27 door het landgoed Amelisweerd heeft door de jaren heen tot velen protesten en juridische conflicten geleid. Dit start al bij de planvorming in de jaren zeventig, waar protesten en een bezetting van Amelisweerd, de aanleg van de snelweg wellisbaar niet heeft kunnen tegenhouden, maar er wel voor heeft gezorgd dat de kapbreedte werd versmald van 175 meter naar 55 meter en het traject werd verlegd. Nieuwe plannen voor een verbreding van de snelweg in 2008 leiden opnieuw tot hevige protesten waarbij o.a. Groenfront en Vrienden van Amelisweerd een deel van het bos bezetten en media-acties organiseren. Ook onstaat er binnen de verschillende politieke lagen twijfel over de noodzaak van de verbreding. Na een periode van verdere planuitwerking stranden de plannen mede door de stikstofcrisis en aanhoudende protesten. In 2022 gaf kabinet Rutte IV de regio Utrecht de kans een alternatief plan te ontwikkelen voor de A27. In dit plan hoeft de bestaande bak niet te worden uitgebreid maar wordt door snelheidsverlaging, rijstrookversmalling en een investering in HOV eenzelfde bereikbaarheidseffect bereikt als de voorgestelde uitbreiding. Op dit moment is er sprake van een impasse in het dossier nadat minister Madlener het alternatief van de regio heeft afgewezen vanwege vermeende veiligheidsissues, waarna hij is teruggefloten door de Tweede Kamer. Een overleg met de regio moet nu volgen.

1994: Gooiboog (13)

De Gooiboog is een spoorwegboog die in 1987 werd aangelegd tussen de Flevolijn en de Gooilijn om een rechtstreekse verbinding tussen Almere en Hilversum en Utrecht mogelijk te maken. Aanvankelijk wil NS Railinfrabeheer een fly-over aanleggen bij Weesp om de verbindingsboog te realiseren, maar de gemeente tekende bezwaar aan wegens horizonsvervuiling en feit dat

De HSL-Zuid bij Zoetermeer (Wikimedia / Maurits90)

Natuurmonument het Naardermeergebied zo doorsneden zou worden. De fly-over werd vervangen voor een verdiepte onderdoorgang om zo de impact op het landschap te beperken, maar tegen de doorsnijding van het gebied maakt NS succesvol bezwaar via een NIMBY-procedure die in 1993 in de Wet Ruimtelijke ordening werd opgenomen. Hiermee kan de minister van Infrastructuur en Milieu bezwaarmakende gemeenten of provincies overrulen als onomstotelijk wordt bewezen dat het project van nationaal belang is. Dit bleek het geval en de gemeente moest het bestemmingsplan wijzigen om de aanleg mogelijk te maken. De Gooiboog is daarmee een van de weinige voorbeelden van een succesvolle NIMBY-procedure.

2007: CO^2-Opslag Barendrecht (15)

In 2007 werd een aanbesteding gedaan voor twee demonstratieprojecten voor CO^2-opslag. Shell stelde voor om CO^2 op te slaan in een lege gasbel onder Barendrecht. Dit plan stuitte op grote weerstand van de gemeente Barendrecht en de lokale bevolking. Zij maakten zich zorgen over de veiligheid en de mogelijke waardedaling van hun huizen. Hoewel de regering aanvankelijk vastbesloten was om door te gaan met het project, werd in november 2010 besloten het plan te stoppen vanwege het gebrek aan lokaal draagvlak.

1998-2009: Betuweroute en HSL (14)

De Betuweroute die tussen 1998 en 2007 werd gerealiseerd is het grootste en duurste infraproject dat de Nederlandse overheid ooit heeft ondernomen en verbindt de Rotterdamse haven met het Duitse Ruhrgebied. Er was veel bezwaar vanuit verscheidene hoeken. Zo gaven verschillende hoogleraren aan geen meerwaarde in de spoorroute te zien en hadden de milieubeweging, gemeenten en omwonenden bezwaar vanwege de aantasting van het landschap, de gevolgen van het transport van gevaarlijke stoffen en geluidsoverlast. Ondanks aanhoudende protesten en het budget dat steeds overschreden werd, werd de Betuweroute toch aangelegd, mede door toepassing van de Tracé-wet. Deze werd in 1993 voor de realisatie van de Betuweroute geschreven en maakte de aanleg van infrastructuur van nationaal belang mogelijk. De Duitse aansluiting is nog steeds niet gerealiseerd, waardoor de lijn nog niet op volle efficiëntie is, de prognose voor oplevering is vele malen bijgesteld en nu 2026.

Ook de HSL (1996-2009) is een groot en duur project dat veel duurder uitviel dan gepland. De politieke wens voor een HSL werd al in 1973 uitgesproken maar het zou tot 1999 duren tot de aanbesteding plaatsvond. Onenigheid tussen ministeries (VROM en V&W) en vele protesten en bezwaren vanuit gemeenten, milieuorganisaties en omwonenden over de route van het uit te voeren traject tussen Rotterdam en Schiphol hadden een grote rol in de lange duur van de planningsfase. In 1991 werden na inspraakrondes over het toen gekozen tracé dwars door het Groene Hart 21.000 bezwaarschriften ingediend waarna een andere variant op tafel kwam. Deze liep meer langs de rand van het Groene Hart en in een tunnelbak bij Hazeswoude maar wel dwars door een nieuw kassengebied bij Bleiswijk waardoor de glastuinders financieel gecompenseerd moesten worden. Een nog langere serie info-avonden en inspraakmomenten werd georganiseerd dit keer gevolgd door 17.000 bezwaarschriften en een kort geding die werd aangespannen door Platform HogesnelheidsTrein Nederland. Door middel van de Tracé-wet kon toch in 2000 aangevangen worden met de aanleg.

Naar aanleiding van de onvrede over het verloop en de voortdurende budgetoverschrijdingen van de Betuweroute en de HSL werd in 2003 door de tweede Kamer besloten een onderzoek in te stellen naar haar rol bij grote infraprojecten. Een tijdelijke commissie onder leiding van Adri Duijvesteijn concludeerde dat ook de Tweede Kamer grotendeels buiten spel stond (onvolledig en verkeerd geïnformeerd) en dat de projecten door ambtenaren en het kabinet werden gesmeed zodat de Kamer voor voldongen feiten werd gesteld. Een nieuw en opener proces met dito protocollen werd op basis van het eindrapport van de commissie opgesteld en in 2005 vastgelegd. Dit had tot gevolg dat de Zuiderzeelijn met een supersnelle magneettrein van tafel ging.
De exploitatie van de lijn bracht nog vele problemen met materieel (gebrekkige Fyra-treinen en geluidsoverlast door de tijdelijke vervangende treinen) waardoor de lijn in het Nederlandse deel tot nu toe niet optimaal heeft gefunctioneerd. Recent zijn bovendien scheuren in viaducten en bruggen ontdekt die een hersteloperatie zullen vergen.

2018: Participatiestaking door de K-buurt in Amsterdam (18)

Na een proces waarin Stadsdeel Amsterdam-Zuidoost met een bewonersadviesraad tot twee scenario's was gekomen voor de toevoeging van woningen en de herinrichting van de openbare ruimte bij metrostation Kraaiennest in de K-buurt, organiseerde een groep bewoners verenigd in het platform Hart voor de K-buurt een participatiestaking. Dit was nog nooit vertoond. Ondanks de moeite en het geld dat was gestoken in de participatie, waren de bewoners zeer teleurgesteld in het proces en de twee scenario's waaruit vervolgens gekozen mocht worden. Het platform vond dat de scenario's niet voortkwamen uit de brede buurt en geen oplossing boden voor de problemen waar de buurt mee kampte. Ze noemden het schijnparticipatie, riepen op tot een participatiestaking en eisten een echte stem en inclusieve processen. De oproep had succes, ondanks een campagne vanuit de deelraad met flyers, borden in de wijk en een slotbijeenkomst werden minder dan 200 stemmen uitgebracht. Het stadsdeel besloot het anders te gaan aanpakken. Na een therapiesessie met ambtenaren en bewoners waarin oud zeer kon worden uitgesproken, werd een geheel nieuw proces opgestart met veel meer ruimte voor co-creatie. Na vallen en opstaan werd een benadering gekozen gebaseerd op onderling vertrouwen waarin de bewoners in de lead waren. Zij bedachten nieuwe manieren om ook de jongeren en het laaggeletterde deel van de bewoners te betrekken,

Zonnepark in Flevoland (Flickr/European Roads CC BY-NC-SA 2.0)

zoals barbecues bij het metrostation en de plaatsing van picknicktafels in de Corona-periode, wat uiteindelijk resulteerde in een ontwikkelingsstrategie die ruimtelijk beter paste bij de DNA van de buurt en daarnaast ook ging over het sociale leven en de economie. Door de inbreng van de bewoners heeft het uiteindelijke plan een hoger ambitieniveau gekregen met 500 extra starterswoningen en heeft de K-buurt nu de potentie de tweede kern van Zuidoost te worden.

2010-heden: Energietransitie: zonneparken (16)
Vanaf 2010 worden in Nederland grootschalige zonneparken gerealiseerd. Waar in eerste instantie de publieke opinie positief was over zonneparken groeide de weerstand steeds meer vanwege de aantasting van het landschap. Vanuit de overheid werd beleid ontwikkeld om de parken meer multifunctioneel aan te leggen door ze te combineren met natuurontwikkeling. Een voorbeeldproject dat deze aanpak laat zien en waarbij tegelijk de omgang met weerstand vanuit omwonenden is opgenomen is Solarpark De Kwekerij in Hengelo (Gld) waar een beleidsmedewerker duurzaamheid en milieu van de gemeente Bronkhorst en een ontwikkelaar van zonne-energieprojecten een samenwerking aangingen (2017). In een vroeg stadium werden de ontwerpers en bewoners van de naastgelegen woonwijken betrokken in het proces en werd een multi-functioneel plan gemaakt waarin het zonnepark dubbelt als een openbaar recreatie- en wandelgebied met waterpartijen en waarin veel aandacht is voor biodiversiteit (planten, vogels en insecten). Verschillende zonneparken worden gecombineerd met windturbineparken of worden op vuilstortplaatsen gerealiseerd maar van een voor omwonenden direct functionele en visueel aantrekkelijke oplossing zoals in Bronckhorst komt het zelden. Inmiddels is er vanaf 2024 een verbod op de aanleg van zonneparken op landbouw- en natuurgronden. Nieuwe ruimte voor zonnepanelen wordt nu in de eerste

Akker met hoogspanningsmast, Beegden (Wikimedia / Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, CC BY-SA 4.0)

plaats gezocht op daken en gevels, op kassen en industrieterreinen, op stortplaatsen en boven parkeerplaatsen. Ongebruikte terreinen in de bebouwde kom komen dan nog in aanmerking maar hebben niet de voorkeur en alleen per uitzondering kunnen er nog parken worden gerealiseerd op ongebruikte terreinen in landelijke gebieden. De uitdaging voor zonne-energie ligt nu met name in vinden van nieuwe mogelijkheden in dubbel ruimtegebruik.

2011: Energietransitie: Hoogspanningslijnen en trafohuisjes (17)
De energietransitie en de elektrificatie die daarmee gepaard gaat, zorgt voor een grote extra belasting van het elektriciteitsnet. Daarom moet het hoogspanningsnetwerk worden uitgebreidt, met daarbij behorende tussenstations en transformatorhuisjes. Met name hoogspanningskabels roepen door de zichtbaarheid in het landschap en de straling die ze teweeg brengen veel weerstand op. Zo werd tussen Delft en Pijnacker een hoogspanningskabel na hevige protesten van omwonenden in 2011 ondergronds gelegd om het landschap en woonwijken te ontzien. Dit is echter een hele dure en slechts gedeeltelijke oplossing en kan dus niet vaak worden toegepast. Daarnaast is het de verwachtign dat er de komende jaren 50.000 extra transformatorhuisjes moeten worden gebouwd in wijken over heel Nederland om de stabiliteit van het net te kunnen blijven garanderen. Over het algemeen worden de trafohuisjes uitgevoerd als standaardmodellen van metaal en wordt alleen met gemeenten overlegd over de locaties. Omwonenden hebben geen recht op inspraak omdat de bouw vergunningsvrij is en dit gebrek aan inspraak wekt steeds meer lokale weerstand en acties op. Daarom biedt netbeheerder Liander omwonenden de kans aan een ontwerp in te dienen om hun standaardhuisje te ‘pimpen’. In het verleden werd dit anders aangepast en werden trafohuisjes ook regelmatig ontworpen door architecten of vormgevers, met name in de tijd dat

Datacenter Equinix AM3 & AM4 Amsterdam (Wikimedia / Choinowski, CC BY-SA 4.0)

elektra nog werd geleverd door gemeenten. Zo zijn er vele voorbeelden van gebouwtjes ontworpen in de Amsterdamse School en zijn ongeveer 100 trafohuisjes zelfs als rijksmonument aangewezen. Ook werden transformatorruimtes vaak geintegreerd in bijvoorbeeld bruggen, urinoirs, kiosken en vitrinekasten of door ze te camoufleren als reclamezuilen, de 'peperbussen' die in de jaren tien van de 20e eeuw in vele steden verschenen. Meer recente voorbeelden zijn het substation Strandeiland IJburg dat is ontworpen door Powerhouse Company (2023) en het trafohuisje in het hofje bij de Jopenkerk in het Raaksgebied Haarlem, ontworpen door Hosper landschapsarchitectuur (2021).

2022: Hyperscale Datacenters (19)

De groei van het aantal en het oppervlak van datacenters vormt het laatste decennium een nieuwe aanleiding voor weerstand. Met name het hoge energie- en waterverbruik van de zeer grote hyperscale-datacenters vormt daarbij een probleem, naast de grote ruimteclaim en de meestal visueel onaantrekkelijke huisvesting met veel hekwerken en beveiliging eromheen. In 2022 moest Meta de stekker uit een project voor zo'n hyperscale-datacenter trekken in Zeewolde. De gemeente wilde het project graag binnenhalen en had al vergaande afspraken gemaakt en het bestemmingsplan aangepast maar werd teruggefloten door de Raad van State nadat bewoners en organisaties als LTO, Mobilisation fort the Environment en Stichting Datatruc een rechtzaak hadden aangespannen. De overheid heeft in 2022 besloten dat deze grote datacenters alleen nog worden toegestaan nabij aanlandpunten van windenergie aan de kust, als daar ruimte voor is. Dit komt in de praktijk neer op het Wieringermeer, waar nu twee hyperscales staan (Google en Microsoft) en bij Eemshaven (Google). Kleinere datacenters komen er nog steeds bij, met name rond Amsterdam waar zich nu al de helft van alle datacenters in Nederland bevindt.

Toelichting op wetten en regelgeving

1969: Publicatie Participatieladder, Sherry Arnstein
In 1969 publiceerde de Amerikaanse sociologe Sherry Arnstein, de 'Ladder of citizen participation' oftewel de participatieladder, waarin ze een ordening maakt van verschillende vormen van participatie en de mate waarin burgers kunnen worden betrokken bij ruimtelijke projecten en besluitvorming. De ladder bestaat uit acht treden, die drie algemene vormen van burgermacht in democratische besluitvorming beschrijven. De laagste vorm is non-participatie, waarbij burgers geen macht hebben en de 'manipulatie' en 'het opvoeden' van burgers centraal staat. De middelste vorm is tokenisme ofwel nepparticipatie, wat gaat over 'informeren', 'consulteren' en 'inspraak'. En burgermacht als de hoogste vorm van particratie, waarbij het gaat om daadwerkelijke samenwerking met burgers als medebelanghebbende, belanghebbende of zelfs als opdrachtgever.

1974: Eerste Energienota
In 1974 loodst toenmalig minister van Economische Zaken, Ruud Lubbers, de Energienota door de Tweede Kamer. Deze nota speelt in op de oliecrisis van 1973 en het groeiende besef dat grondstoffen niet oneindig zijn, mede aangewakker door het rapport van de Club van Rome uit 1972. De nota bevat verschillende energiebesparende maatregelen, zoals autoloze zondagen, en betere isolatie bij nieuwbouwwoningen. Voor het eerst wordt energiebesparing als een belangrijk doel genoemd, en energiebeleid wordt niet langer los gezien van milieubeheer en ruimtelijke ordening. Op 1 december 1973 hield premier Den Uyl zijn beroemde televisietoespraak, waarin hij de historische woorden sprak: "Het wordt nooit meer zoals het was."

1978: WOB, Wet Openbare Overheid WOO (sinds 2022)
De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) werd in 1978 ingevoerd en trad in 1980 in werking. Deze wet regelde de transparantie van de overheid door burgers het recht te geven bestuurlijke informatie op te vragen bij overheidsinstanties, zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Hoewel Nederland met de Wob lange tijd vooropliep in transparantie, schoot de uitvoering tekort. Veel informatie werd niet proactief openbaar gemaakt, uitzonderingsgronden beperkten de toegankelijkheid en verzoekers liepen aan tegen hoge kosten. Daarnaast sloot de wet niet goed aan op de digitale samenleving, waardoor kansen voor open data en innovatie onbenut bleven. In 2022 in de Wob overgegaan in de Woo (Wet open overheid), waarin onder andere de verplichting is opgenomen tot het actief publiceren van documenten.

1979: Brede maatschappelijke discussie kernenergie
Om draagvlak te creëren voor de bouw van nieuwe kerncentrales, startte het kabinet Van Agt in 1980 een Brede Maatschappelijke Discussie (BMD): een uitvoerige, breed uitgerolde, autonome discussie over het nut en nadeel van kernenergie, onder leiding van jonkheer De Brauw. Via 4000 ingezonden brieven en hoorzittingen kregen diverse groepen, van medewerkers en omwonenden tot basisscholen en nudistenverenigingen, de kans om hun ideeën in te brengen. In 1984 presenteerde De Brauw een rapport waarin werd geadviseerd om af te zien van de bouw van nieuwe kerncentrales. De 'brede maatschappelijke discussie kernenergie' staat bekend als het grootste inspraak-experiment ooit gehouden. Vooraf was niet bekend wat er met de opbrengst zou gebeuren en het kabinet gaf geen kaders mee.

1992: Participatie wordt wettelijk verplicht
In 1992 stelde de landelijke overheid met juridische instrumenten inspraak verplicht door deze vorm van participatie te verankeren in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Ook wordt inspraak in datzelfde jaar op landelijk niveau vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, met de verplichting dat ontwerpbesluiten ter inzage gelegd moeten worden waarna het publiek hierop kan reageren. Voor die tijd was er welliswaar spraken van participatie, maar in veel gevallen wat dit vrijblijvend van aard. In de praktijk was er echter maar zelde spraken van echte inspraak, doordat de manier waarop inspraak georganieerd werd niet was vastgelegd en het voor burgers vaak moeilijk was om van dit recht gebruik te maken. Momenteel werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de 'wet versterking participatie decentraal niveau'. Deze heeft als doel om de betrokkenheid van bewoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie of waterschap te versterken. Als de wet wordt aangenomen, moeten deze overheden de inspraakverordening uitbouwen tot een participatieverordening.

1993: Tracé-wet, n.a.v. de Betuwelijn
De Tracéwet werd in 1993 ingevoerd als aanvulling op de Wet ruimtelijke ordening om de aanleg en verbreding van belangrijke infrastructuur, zoals snelwegen, spoorwegen en kanalen, te versnellen. Met een tracébesluit kon de minister van Infrastructuur en Milieu direct toestemming geven voor de aanleg, waarbij dit besluit meteen doorwerkte in bijvoorbeeld bestemmingsplannen. De directe aanleiding voor de invoering van de wet was de aanleg van de Betuweroute. Ondanks aanhoudende protesten en herhaaldelijke budgetoverschrijdingen kon dit project, mede dankzij de Tracéwet, toch worden gerealiseerd. In 2024 is de Tracéwet opgegaan in de Omgevingswet.

1993: Instelling Nimby-procedure in Wet Ruimtelijke ordening
In 1993 werd de NIMBY-procedure opgenomen in de Wet Ruimtelijke Ordening om langdurige beroepsprocedures te voorkomen tegen voorzieningen die maatschappelijk nodig zijn, maar die men liever niet in de eigen omgeving ziet. Met deze procedure kon de Rijksoverheid bij projecten van nationaal belang wijzigingen in bestemmingsplannen afdwingen bij lagere overheden. Dit gaf de minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid om, mits goed onderbouwd, taken en verantwoordelijkheden van gemeenten over te nemen en daar zelfstandig over te beslissen.
De NIMBY-procedure is slechts enkele keren toegepast en leidde alleen bij de aanleg van de Gooiboog tot een 'succesvolle' doorbraak.

1993: Motie Willems: 'Interactieve beleidsvorming'
In 1993 riep de Tweede Kamer op initiatief van Wilbert Willems het kabinet op om werk te maken van interactieve beleidsvorming (oftewel participatie en co-creatie) en "te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers". De achterliggende gedachte van de motie, was dat als er meer wordt overgelaten aan de zelfstandige burger, dat de overheid zich dan niet bezig hoeft te houden met detailbeslissingen en van de voortdurende verfijning van regels. Bij verschillende departmeneten werden afdelingen ingericht om hier invulling aan te geven, met als meest belangrijke die bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu. Uiteindelijk leverde dit vooral rapporten en ambtelijke commissies op, en maar weinig échte verandering. Terwijl Interactieve beleidsvorming uiteindelijk vooral een modegril van de jaren negentig bleek, is het denken hierover nog altijd relevant in huidige participatiemodellen.

2004: Nederland ondertekent het Verdrag van Aarhus
In 2004 werd het Verdrag van Aarhus, dat de rechten van burgers en milieuorganisaties regelt op het gebied van milieu-informatie, inspraak en rechtsbescherming, ook door Nederland ondertekent. Het verdrag beschermt het recht om te leven in een gezonde leefomgeving, en is gebaseerd op drie pijlers. Toegang tot milieu-informatie: Burgers kunnen milieu-informatie opvragen bij overheidsinstanties, die deze informatie ook actief moeten verspreiden. Inspraak bij besluitvorming: Het publiek heeft het recht om mee te praten over besluiten, plannen en regelgeving die invloed hebben op het milieu. En Toegang tot de rechter: Indien het recht op informatie of inspraak niet wordt nageleefd, kunnen burgers en organisaties juridische stappen ondernemen. Het verdrag is inmiddels geratificeerd door 44 partijen, waaronder de EU, en verplicht overheden tot transparantie en burgerparticipatie bij milieukwesties.

2005: 'geboorte' Strategisch Omgevingsmanagement
Strategisch Omgevingsmanagement is de Nederlandse vertaling van de internationaal bekende Mutual Gains Approach (MGA), waarbij op een gestructureerde werkwijze wordt gezocht naar de gemeenschappelijke meerwaarde voor alle belanghebbenden, onder andere bij gebiedsontwikkelingen. Deze methode werd in de Nederlandse gebiedsontwikkeling voor het eerst toegepast in 2005 bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Dit project om de Rotterdamse haven uit te breiden, strandde tot twee keer toe bij de Raad van State, die vond dat voor de genomen besluiten geen zorgvuldig proces was doorlopen. Daarop werd het roer radicaal omgegooid en een proces ingericht waarin gedeeld belang centraal stond. Niet langer draaide het in het project enkel om het economisch belang van de Rotterdamse haven. Het ging vanaf toen (ook) om de bredere ontwikkeling van de metropoolregio Rotterdam en een grotere leefomgevingskwaliteit. Het werd een zoektocht naar gedeeld belang, in plaats van een strijd met winnaars en verliezers.

2010: Invoering Crisis en herstelwet
De Crisis- en herstelwet, die in 2010 in werking trad, had als doel om grote bouw- en infrastructuurprojecten te versnellen en de economie en bouwsector te stimuleren tijdens de kredietcrisis. De wet verkortte procedures, verminderde het aantal benodigde vergunningen en bood meer bestuurlijke duidelijkheid, terwijl Europese en internationale regelgeving van kracht bleef. De wet bestond uit tijdelijke en permanente maatregelen. In totaal werden 58 projecten aangewezen op het gebied van duurzame energie, infrastructuur, stedelijke ontwikkeling en kustverdediging, waaronder de A4 Midden-Delfland, ontwikkeling van de spoorzone in Den Bosch, en de uitbreiding van Lelystad Airport. Ook waren er experimenten mogelijk, zoals tijdelijke afwijkingen van milieuwetgeving en ruimere mogelijkheden voor renovatie van huurwoningen. De wet werd in 2024 opgenomen in de Omgevingswet.

2015: Invoering Uitdaagrecht / Right to Challenge
Het uitdaagrecht (Right to Challenge, RtC) geeft bewoners de mogelijkheid om publieke taken van hun gemeente of provincie over te nemen, inclusief het bijbehorende budget, als zij denken dit net zo goed of beter, sneller of efficiënter te kunnen uitvoeren. Hierdoor kunnen actieve bewoners bijvoorbeeld betaald het ouderenvervoer organiseren of het groenbeheer in hun wijk op zich nemen. Een van de eerste toepassingen van het uitdaagrecht was in de Rotterdamse Schepenstraat. Door verzakkingen en rioolproblemen moest de straat opnieuw worden ingericht, maar buurtbewoners waren het niet eens met het gemeentelijke plan. Zij stelden een succesvol alternatief op, dat uiteindelijk ook werd uitgevoerd. Daarnaast bleven ze betrokken bij de uitvoering en namen ze acht grote plantsoenen in zelfbeheer. Sindsdien hebben meerdere gemeenten het uitdaagrecht ingevoerd. Per 1 januari 2025 is het officieel opgenomen in de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

2024: Omgevingswet
Met de Omgevingswet, die in januari 2024 in werking is getreden, worden tientallen wetten en honderden regels op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samengevoegd. Dit moet zorgen voor een meer samenhangende en vereenvoudigde aanpak van de ruimtelijke ordening. Participatie is een belangrijke onderdeel van de wet, waarbij vroegtijdige betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden wordt gestimuleerd, wat niet alleen moet zorgen voor meer draagvlak, maar ook moet leiden tot betere en snellere besluitvormingsprocessen. Overheden zijn verplicht om burgers te betrekken bij het opstellen van omgevingsvisies, -plannen en -verordeningen en gemeenten moeten duidelijk maken hoe inwoners kunnen meepraten over veranderingen in hun leefomgeving. De wet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, waardoor er ruimte is voor maatwerk per project.

2025: Wet versterking participatie op decentraal niveau
De Wet versterking participatie op decentraal niveau, is in januari 2025 aangenomen als aanvulling op de inspraakverordening uit in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (WolBES). De wet moet burgerparticipatie versterken door ervoor te zorgen dat inwoners niet alleen bij de voorbereiding van beleid worden betrokken, maar ook bij de uitvoering en de evaluatie ervan. Een belangrijk onderdeel van de Wet is het uitdaagrecht, waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties een verzoek kunnen indienen om een gemeentelijke taak over te nemen, eventueel met het bijbehorende budget. Daarnaast worden gemeenten verplicht een participatieverordening op te stellen ter vervanging van de huidige inspraakverordening. Deze verordening stelt duidelijke kaders voor participatie en bevat ook richtlijnen voor het uitdaagrecht. Hierin wordt vastgelegd wanneer en hoe inwoners van dit recht gebruik kunnen maken.

NIMBY en de duurzaamheidstransitie in Zuid-Holland

In opdracht van de Provincie Zuid-Holland

Crimson Historians & Urbanists

April 2025

Crimson
HISTORIANS AND URBANISTS

Crimson

HISTORIANS AND URBANISTS