

REPORTAGE

D

'Dertig jaar geleden waren wij hier de baas.' Piter Renia (80 jaar) zit in zijn huis in Reduzum, een klein dorpje in de gemeente Leeuwarden. Op de eettafel staat een schaalje typisch Fries suikerbrood. Aan de muur prijken foto's van zijn kinderen en kleinkinderen. Met weemoed kijkt hij terug op de tijd waarin hij en zijn dorpsgenoten de controle namen over hun dorp. 'Wij bedachten de plannen en de gemeente voerde ze uit. Zelfs de ambtenaren werkten mee', glundert hij. Met beide handen wipt hij zijn grijze baard omhoog.

Renia kwam in Reduzum terecht als *boppe master* - schooldirecteur. In de jaren negentig verwierf hij bekendheid toen hij hielp zijn dorp, zo'n 1100 inwoners groot, van de ondergang te redden. Reduzum maakte destijds deel uit van de armlastige gemeente Boarnsterhim. Volgens Renia werd het dorp slecht onderhouden, gingen mensen daardoor verhuizen waardoor het aantal leerlingen terugliep. 'Toen zijn we met een groepje mensen gaan *harsens skrapjen*, "harsens schrapen", brainstormen. Dat was in 1988'. Ze spraken met dorpsbewoners en maakten aan de hand van die keukentafelgesprekken plannen om Reduzum op te knappen.

Zo kreeg Reduzum in de vroege jaren negentig, in overleg met de gemeente, een waar zelfbestuur. Het Dorpsbelang, een overlegorgaan waarvan toen alle dorpelingen lid waren, nam de kleinere

en een aantal grote klussen op zich. 'We hadden een bestuur van vijf dorpsbewoners. Daaronder waren de werkgroepen verantwoordelijk voor de verschillende projecten', zegt Renia.

Het begon met wat bomen planten. En toen kwam van het een het ander. Zo werd onder meer een molenwerkgroep opgezet, en kwam er een geluidscmissie die de muziek verzorgde bij de jaarlijkse opening van de ijsbaan. De gemeente had geen geld voor een nieuwe woonwijk dus bouwden ze die zelf. Dorpelingen investeerden zelf, de kerk bood een lap grond aan en onder aan de streep hield het dorp twee ton over.

Met vooruitziende blik stapten ze met dat geld over op duurzame energie en bouwden een windmolen. Van de opbrengsten kochten ze zonnepanelen en warmtepompen. Er volgden een nieuwe ijsbaan, een tweede woonwijk, een extra verdieping op de nieuwe school, kunstgras voor de korfbalclub en een jachthaven. Renia: 'Begin, en als iets lukt, doe je er een schepje bovenop. Het is een vliegwielt.'

Het is een voorbeeld uit het boekje. Dit hadden de initiators van de vorig jaar geïmplementeerde Omgevingswet voor ogen. 'We wilden wetgeving ontwikkelen waarin burgers centraal zouden staan. Om daarmee een beweging op gang te brengen waarbij overheden participeren in ideeën van gemeenschappen, in plaats van andersom', zegt voormalig Tweede Kamerlid Hein Pieper (CDA).

DE WINDFABRIEK HAD DRAAGVLAK, MEDE OMDAT, ANDERS DAN BIJ PROJECTONTWIKKELAARS, DE INKOMSTEN NAAR HET DORP GINGEN

Helaas voor Pieper en de zijnen werden hun ideeën niet meegenomen in de nieuwe Omgevingswet. Al had dat wel gekund. Aan het zelfbestuursproefje van Reduzum kwam een einde. Maar de ontwerpers van de Omgevingswet hadden ervan kunnen leren hoe je burgerparticipatie écht voor de burgers maakt.

KAARSRECHTE SLOTEN

Het is een stormachtige dag in Reduzum. Op de N354 is het uitkijken dat de wind je niet van de weg blaast. Het landschap is kaal en bestaat vooral uit landbouwgrond ingekaderd door kaarsrechte sloten met hier en daar een boerderij en een zwartbont koe. In de oksel van de afslag naar Reduzum staat De Blauwe Tent, nu een truckerscafé, vroeger een alcoholvrij etablissement dat elke zondag na de kerkdienst werd opgezet. Daartegenover draait de dorpsmolen - de totem van Reduzum - zijn wieken als een malle in het rond. Die werd in de vroege jaren van het zelfbestuur opgebouwd met subsidies en investeringen van dorpelingen die graag aandeelhouder wilden zijn.



BOVEN: PITER RENIA, (MET PET) VOORMALIG ODERWIJZER, IN GESPREK MET DURK VAN GORKUM, TOT 1994 DIRECTEUR OPENBARE WERKEN BIJ DE GEMEENTE BOARNSTERHIM.
ONDER: DE BLAUWE TENT, BIJ DE AFSLAG NAAR REDUZUM, NU EEN TRUCKERSCAFÉ.

De dorpsmolen oogste destijds niet alleen lof, maar stuitte ook op weerstand. 'Tijdens een dorpsfeest beklom een boer het podium. Hij had geen trek in slagschaduw in zijn achtertuin', weet Renia nog. Maar de windfabriek had veel draagvlak, en daardoor verstomde het protest. Mede omdat, anders dan bij de projectontwikkelaars, de moleninkomsten wel naar het dorp gingen. Er werden zonnepanelen van gekocht, warmtepompen en straatverlichting met ledlampen.

Inmiddels is er veel veranderd, een officieel zelfbestuur heeft Reduzum niet meer. Maar ze regelen nog altijd veel zelf, en ook de molengroep is nog actief. Sinds 2022 staat er een nieuwe, grotere molen. 'De meeste inwoners waren voor, een enkeling niet', vertelt Jelzer Zijlstra, de huidige interim-voorzitter van de molengroep. 'Toen de turbine werd vervangen, hebben we er werk van gemaakt de dorpsbewoners daarbij te betrekken. Alle informatie werd eerst met hen gedeeld. Pas daarna gingen we met onze plannen naar de gemeente of de provincie. Dat creëert draagvlak.'

Wat ook hielp: de dorpelingen waren al bekend met de oude molen en de vruchten die het dorp daarvan geplukt heeft. 'Het schoolbusje dat kinderen uit naburige dorpen naar de school in Reduzum brengt, is bijvoorbeeld gefinancierd met de opbrengsten uit de dorpsmolen', zegt Zijlstra. 'Mensen kijken verder dan het eigen belang.'

Armoede was volgens Renia de sleutel tot het succes van Reduzum. 'Ik heb vaak gezegd: wij hadden gelukkig een gemeente zonder geld. Daardoor werden we zelf creatief. Zo dacht de gemeente er ook over. Juist in tijden van bezuinigingen moet de burger meer ruimte krijgen. 'Dit geeft minder bureaucratie, meer betrokkenheid en meer vrijheid voor de organisaties en inwoners om zaken naar eigen inzicht vorm te geven', staat te lezen in hun vergaderstukken uit midden jaren negentig.

Hoewel de gemeente een stap terug deed, weet Renia heel goed dat het zonder de steun van diezelfde gemeente nooit was gelukt. Er was juist doorlopend overleg. 'Wij bedachten de plan-

DE OPDRACHT IS DUIDELIJK: STEL NIET DE REGELS CENTRAAL, MAAR DE BEWONERS VAN EEN GEBIED

nen, en de gemeente bekeek of ze technisch haalbaar waren. Als iets juridisch, plantechisch of financieel niet kon, kregen we het plan terug en pasten we het aan.'

De meeste gemeenschappen ontberen die specialistische kennis en raken al snel verstrikt in het web van overheidsregels, zegt Durk van Gorkum, tot 1994 directeur Openbare Werken bij de gemeente Boarnsterhim. Maar in Reduzum stonden alle seinen op groen en loodsten ambtenaren de Reduzenaren daar doorheen. 'Als de gemeente dat niet wil, ben je afhankelijk van een projectontwikkelaar – die heeft die kennis ook. Maar die

stuurt op financieel gewin. Als Dorpsbelang stuur je op wat belangrijk is voor het dorp, zoals woningen bouwen voor je kinderen', zegt Van Gorkum.

De wil meer gebruik te maken van de kennis en kunde van de inwoners, bestond eind vorige eeuw niet alleen in Reduzum. In 1991 stond het in de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* beschreven als een manier om de politieke kloof te verkleinen en de kwaliteit van plannen te verbeteren. Er volgden tientallen beleidsnota's met ongeveer dezelfde boodschap. Maar twintig jaar later blijkt van dat alles in de praktijk nog maar weinig.

Volgens het rapport *Privaat wat kan, publiek wat moet* (2008) komt dat doordat het overheidsbeleid op twee gedachten hinkt. Aan de ene kant wil het burgers meer verantwoordelijkheid geven, en tegelijkertijd wil het de samenleving controleren met regelgeving. De opdracht is duidelijk: stel niet de regels centraal, maar de bewoners van een gebied.

BEWEGING

In 2009 beloofde de motie-Pieper een hoopvolle ommekeer. Zonder dat het toenmalig Tweede Kamerlid de situatie in het dorp kende, stelde Pieper daarmee eigenlijk voor om de inrichting van de omgeving zo te regelen als ze dat vijftien jaar eerder al deden in Reduzum: het initiatief bij de burger. De motie werd unaniem aangenomen en was het startschot van vijftien jaar bakkeleien over de in 2024 geïmplementeerde Omgevingswet (zie kader).

Het glazen gebouw van Waterschap Rijn en IJssel in Doetinchem straalt transparantie uit. Zoals de nieuwe bestuurscultuur die dijkgraaf Hein Pieper voorstaat. Voor het interview neemt hij ruim de tijd. 'Je mag alles van me weten, behalve wat ik weet over de Omgevingswet', grapt hij.



DE TOTEM VAN REDUZUM, DE NIEUWERE, GROTE WINDTURBINE.

'Ik wilde een beweging op gang brengen waardoor inwoners zouden denken: dit is mijn omgeving, daar heb ik iets over te zeggen.' Nu gebeurt dat volgens de dijkgraaf te weinig. Overheden laten te weinig ruimte voor inwoners om zelf met oplossingen te komen. 'We hebben de verantwoordelijkheid uit de samenleving georganiseerd.'

Als voorbeeld noemt hij de stroom aan wetgeving die volgde op de brand in het Volendamse café 't Hemeltje in de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001, waarbij veertien mensen omkwamen. 'De politiek wil op die manier een risicoloze samenleving creëren. Maar ik denk dat het merendeel van de Nederlandse café-eigenaren na die brand door hun bedrijf is gelopen met de gedachte: kan mij dit ook overkomen?' Oftewel: burgers nemen die verantwoordelijkheid zelf wel.

Die betuttelende aanpak heeft een averechts effect, denkt Pieper. 'Burgers worden consumenten in een maakbare samenleving. De overheid moet zorgen voor oplossingen. Levert ze

niet, dan ontstaat er boosheid.' Met de motie wilde het toenmalig Kamerlid bewerkstelligen dat inwoners meer ruimte zouden krijgen om zelf verantwoordelijkheid te nemen, zoals in Reduzum.

Het succes van het Friese dorpje bewijst volgens de dijkgraaf het gelijk van Elinor Ostrom. Deze Amerikaanse politcoloog ontcracht de veronderstelde wetmatigheid van de *tragedy of the commons*, die stelt dat een individu altijd voor eigen gewin gaat en geen rekening houdt met de lange termijn. Collectief beheer eindigt volgens deze theorie daardoor altijd in een tragedie, een gemeenschappelijke vijver zal daarom snel zijn leeggevoerd. Marktwerving

DRIE PARTICULIERE
INITIATIEVEN IN REDUZUM:
DE HUIZEN MET ZONNEPANELEN,
WARMTEPOMPEN EN LED-
STRAATVERLICHTING,
DE TENNISBAAN EN DE
DORPSDEELAUTO.



WAT IS DE OMGEVINGSWET?

In 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, volgens het kabinet de grootste wetgevingsoperatie sinds Thorbecke. De wet vervangt 26 bestaande wetten en regelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, met als belangrijkste verandering dat gemeenten meer beslissingsbevoegdheid krijgen. Het doel is de omgeving waarin we wonen, werken en ontspannen, gezonder, veiliger en prettiger te maken. De burger krijgt onder de noemer 'participatie' een belangrijkere rol bij nieuwe bouwplannen. De invoering van de wet werd meermaals uitgesteld. Vooral omdat gemeenten de ict nog niet op orde hadden om met de nieuwe omgevingsplannen aan de slag te kunnen.



wordt als oplossing aangedragen. Want, zo is het idee, als mensen moeten betalen, nemen ze alleen wat ze nodig hebben.

Ostrom toont in haar onderzoek het tegendeel aan. Gemeenschappen gaan juist verantwoordelijker om met collectief bezit. Omdat zij, anders dan marktpartijen, direct belang hebben bij het beheer van een visvijver, elektriciteit of huizen. 'In Chili beheert een aantal vissersdorpen zo al eeuwenlang visgronden die tot de rijkste van de wereld behoren', zegt Pieper.

ONDERDANEN ONTZORGEN

Pieper zou dat collectieve beheer ook graag vaker zien. Maar de overheid wil zijn bur ontzorgen en juist zo veel mogelijk naar de markt brengen. 'Als een gemeenschap een uitdaging als de energietransitie op een eigen manier wil aanpakken, kan dat al heel snel niet. Daar had de Omgevingswet een oplossing voor kunnen zijn, maar niet zoals hij geworden is. Dit is een herhaling van zetten.' Het idee was immers dat de burger het heft in handen kon nemen en actief kon meedenken met nieuwe projecten. Bijvoorbeeld door zelf, in overleg met de gemeente, een molen te bouwen zoals ze dat in Reduzum deden. De Omgevingswet die we hebben gekregen is daar een slap aftreksel van,

van echte samenwerking tussen gemeente en burger is nauwelijks sprake.

Hoe kan het dat zijn motie zo in het water viel? 'Er is een ambtelijke commissie opgesteld, geleid door liberale ministers, die vooral het bedrijfsleven in de kaart heeft gespeeld,

'GA NAAR EEN GEMEENSCHAP TOE, VRAAG WAT DE MENSEN NODIG HEBBEN EN PLOOI DE WETGEVING DAAROMHEEN'

en weinig, of misschien helemaal niet, naar buiten is gegaan om te luisteren naar wat er speelt in de maatschappij. Mijn voorstel was om het eerst in het klein te proberen, in zo'n dorp als Reduzum bijvoorbeeld. Ga naar zo'n gemeenschap toe, vraag wat ze nodig hebben en plooi de wetgeving daaromheen.'

Onno van Bakkum loopt de foyer van het Ibis Hotel in Utrecht binnen. Buiten is het koud en nat. Hij schudt de regen van zijn jas en gaat zitten aan het tafeltje waar het tien jaar geleden allemaal begon. Van Bakkum – een energieke vijftiger met montuurloze bril – studeerde Economie in Wageningen, promoveerde bij Nyenrode en specialiseerde zich in coöperatief samenwerken. Met een aantal andere systeemdenkers richtte hij De Coöperatieve Samenleving op, om burgerinitiatieven à la Reduzum te helpen opbouwen.

'We hobbelen van de milieucrisis naar de armoedecrisis naar de asielcrisis. Problemen waarop de overheid geen antwoord weet, en waarvoor het bedrijfsleven geen interesse heeft', zegt Van Bakkum. De sleutel ligt volgens hem bij de groep die de problemen ervaart: de bewoners van het gebied. 'Wij dachten dat de Omgevingswet een gamechanger zou zijn. Dat die overheid en marktpartijen zou dwingen de kracht van georganiseerde bur-

gerij te benutten.' Tien jaar lang zetten Van Bakkum en gelijkgestemden zich in om burgerinitiatieven te ondersteunen. 'Vanavond is het afscheidsdiner, we stoppen ermee.' Ja, hij is teleurgesteld.

Er speelt een cultuurprobleem. 'Als je als econoom of jurist het gemeentehuis binnenloopt, doet je expertise er niet meer toe. Je bent ineens burger. En als je ergens iets van vindt, ben je een klagende burger. Je wordt niet serieus genomen', verzucht hij.

ACHTERGRONDmuziek

Met het neoliberale gedachtegoed als achtergrondmuziek zijn overheden gewend samen te werken met het bedrijfsleven en top-down te sturen. 'Tussen die twee ontstaan allerlei belangen waardoor voor initiatieven van onderop al snel geen plaats is', zegt Van Bakkum. Dat levert onbegrip en frustraties op. Zo lijken de participatietrajecten de politieke kloof juist te vergroten.

Het is volgens Annemieke Roobeek, hoogleraar Strategie en Transformatie-management aan Nyenrode, doodeenvoudig die initiatieven aan de kant te zetten. Dat heeft te maken met zogehele institutionele congestie: 'Een opstapeling van instituties en regelgeving die de overheid al dan niet bewust creëert en die vooral heel druk is met zichzelf. Daarmee is altijd wel een manier te vinden om een initiatief van burgers te dwarsbomen.'

Dat voedt het wantrouwen bij burgers, en zorgt voor consumptief gedrag, zegt de hoogleraar. 'De afstand die de overheid tot burgers heeft gecreëerd, is schrikbarend en afschrikwekkend. Welwillende burgers vragen zich af: hoe overbrug ik die kloof. In die institutionele congestie is de burger totaal uit beeld geraakt, want het gaat om het overleven van de eigen institutie.'

Dat zag je volgens Roobeek ook bij de

totstandkoming van de Omgevingswet. 'Er waren netwerkbijeenkomsten met mensen van gemeenten, brandweer, veiligheidsregio's, iedereen uit instellingen en instituties mocht aanschuiven, behalve burgers.'

Maar een levende democratie vraagt juist om betrokkenheid van burgers, die meer zijn dan alleen kiezers, zegt ze. 'Als ze zelf met plannen kunnen komen, zorgt dat voor engagement en de wil om die uit te voeren.' Dan creëer je geen nimby's (Not In My BackYard, red.) maar een vliegwielt zoals in Reduzum. 'Voorwaarde voor een geslaagde beweging van onderop is wel dat ze spontaan ontstaan, tijdelijk zijn en vooral niet worden geïnstitutionaliseerd', instrueert de hoogleraar.

BEGIN VAN HET EINDE

In Friesland verdwijnt de spontaniteit als de gemeente Boarnsterhim in 1994 het zelfbestuur wél institutionaliseert. Er wordt een convenant getekend en het dorpsbeheer krijgt officieel gestalte. Het Dorpsbelang, met Piter Renia aan het roer, krijgt officieel de bevoegdheid zelf beslissingen te nemen en projecten op te zetten. Al voegt de burgemeester eraan toe: 'Dit betekent niet dat in de toekomst de vrijstaat Reduzum wordt uitgeroepen. Overleg zal noodzakelijk blijven!' Het Dorpsbelang jubelt: 'Er gebeurt tenminste eens wat!'

Het dorp knapte zienderogen op. Hoe kwam daar dan toch een einde aan, na de succesvolle bouw van een windmolen en zelfs hele woonwijken? De armlastige gemeente Boarnsterhim beloofde een gelijke behandeling voor andere dorpen die ook wel een zelfbestuur wilden, maar takelde tegelijkertijd af. Belangrijke bondgenoten binnen de gemeente moesten het veld ruimen, de capaciteit voor goede samenwerking miste.

'De gemeente kwam op een gegeven moment haar toezeggingen niet meer na', zegt Durk van Gorkum, die in 2003 het stokje overneemt als voorzitter Dorpsbeheer. In 2000 sturen de men-

'BESTUURDERS MOETEN BEREID ZIJN EEN DEEL VAN HUN MACHT OP TE GEVEN, ANDERS IS ZO'N BEWEGING VAN ONDEROP KANSLOOS'

sen van het Dorpsbeheer een hartenkreet naar de gemeente. Ze vragen zich af of de energie die zij in het project stoppen geen verspilde moeite is en of ze nog wel serieus worden genomen. De communicatie verloopt uitermate stroef, projecten worden niet naar tevredenheid van het dorp uitgevoerd. Het Dorpsbeheer wordt doorgezet, maar veel verbetering is er niet.

In 2003 bekoelt de sfeer flink als een vijftal dorpen naar de *Leeuwarder Courant* stapte om hun ontevredenheid over de gemeente te uiten. Ze beschrijven Boarnsterhim als een onbetrouwbare partner, de gemeente schermte op haar beurt met noodzakelijke bezuinigingen.

'De gemeente had een coördinator zonder bevoegdheden aangesteld. Die noteerde onze ideeën en "nam ze mee"', zegt Van Gorkum. Daarmee viel de samenwerking tussen bestuur en bevolking weg. 'Onze plannen verdwenen in de bureaucratische lade en kwamen daar niet meer uit', zegt Renia.

MEDESTANDERS

Ook in de gloriejaren zagen niet alle ambtenaren de samenwerking zitten. 'Omdat je toch aan hun werk kwam', herinnert Renia zich. Het is belangrijk om medestanders op de juiste positie te hebben, en die vond Reduzum in hun coördinator bij de gemeente. 'Hij had veel bevoegdheden en sprak zijn collega's aan', zegt de gepensioneerde schooldirecteur. 'In die eerste periode was er alle medewerking vanuit de gemeente, we hadden de wind mee. Bestuurders en ambtenaren moesten bereid zijn een deel van hun macht op te geven, anders is zo'n beweging kansloos.'

AYLA LEBBING (1997) IS JOURNALIST. VOOR VRIJ NEDERLAND SCHRIJFT ZE DE RUBRIEK MET TERUGWERKENDE KRACHT EN MAAKT ZE ONDERZOEKSVERHALEN OVER NATUUR EN KLIMAAT.

PARCIVAL WEIJNEN (1970) IS ONDERZOEKSJOURNALIST BIJ EN MEDEOPRICHTER VAN COLLECTIEF SPIT.