



De Responsieve Rechtsstaat

Inspraak: van hobbel naar kans *Leren van Worst Practices*

Masterclass
Conferentie PCMO
22 september 2016, Den Haag

prof. dr. Herman Bröring
h.e.broring@rug.nl



De casus





- Waarom windenergie?
 - Climate change, mijnschade Groningen, geopolitiek -> energietransitie
- Hoe?
 - Wind, zon, bio, etc
 - In Energieakkoord vooral ingezet op wind
- **Waarom hier?**
 - Schaal en structuur landschap
 - Is tegelijkertijd vrijwel enige kernkwaliteit landschap
 - Ten oosten van Hondsrug minder wind, dus hogere turbines nodig
- **Wie de lusten, wie de lasten?**
 - Algemeen belang
 - Parallel particulier windboerenbelang (forse complicatie)
 - Tegengesteld particulier bewonersbelang



1 maart 2009	Wijziging Elektriciteitswet 1998, RCR igv > 100 MW
Voorjaar 2010	Enquête: geen concentratie in Drentse Veenkoloniën
7 januari 2010	Concept-prov omgevingsvisie ter inzage
19 mei 2010	RCR-‘claim’ Raedthuys en DEE
2 juni 2010	Vaststelling prov omgevingsvisie. Toevoeging Drentse Vk, p. 162. Aanwijzing als ‘zoekgebied’. Na afronding inspraak , geen nieuwe inspraak: “Erin gerommeld”
8 juli 2010	Brief minister aan Raedthuys en DEE: RCR van toepassing (motivering? overleg met decentrale overheden?); “u bent verantwoordelijk voor draagvlak”
11 oktober 2010	RCR-‘claim’ Windunie
14 oktober 2010	Stb 749. Wijziging geluidsnormen (3.14a Activiteitenbesluit): niet meer 45/40/35 dB(A), maar Lden 47 dB en Lnight 41 dB
8 december 2010	Instelling stuurgroep Windenergie betrokken gemeenten en provincies; Stadskanaal en prov Groningen slechts in klankbordgroep, die nooit bijeen is geweest



24 juni 2011	Terinzagelegging concept Notitie Reikwijdte en Detail De Drentse Monden (m.e.r.)
7 november 2011	Brief minister aan Windunie: RCR van toepassing (motivering? overleg?), “u bent verantwoordelijk voor draagvlak”
22 januari 2012	Terinzagelegging concept Notitie Reikwijdte en Detail Oostermoer (m.e.r.)
6, 7 februari 2012	Informatiebijeenkomsten EZ en initiatiefnemers in Zuidlaren en Nooitgedacht (dus buiten het betrokken gebied)
13 maart 2012	Vaststelling Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
27, 29 maart 2012	Informatiebijeenkomsten provincie en gemeenten in Valthermond en Annen



Chronologie 13, 14

22 januari 2013	Afspraak Rijk – IPO: 6000 MW op land, Drenthe 285,5
19 april 2013	Terinzagelegging SvWOL
23 juni 2013	Vaststelling Gebiedsvisie Windenergie Drenthe
6 september 2013	Energieakkoord (SER) tussen overheid, werkgevers, vakbeweging, milieuorganisaties, financiële instellingen
20 december 2013	Brief minister: Mondengebied 150 - 185,5 MW, Gebiedsvisie zal worden betrokken bij rijksinpassingsplan
28 maart 2014	Vaststelling SvWOL
25 maart 2014	Advies College van Rijksadviseurs: geen opstelling parallel aan Nieuwediep
2 juli 2014	Actualisatie prov omgevingsvisie: 150-185,5 MW (50-62 turbines)
11, 17 september 2014	Informatiebijeenkomsten EZ en initiatiefnemers in Bareveld en Tweede Exloërmond



24 september 2014	Vaststelling Regieplan Windenergie Drenthe: Emmen 95,5, Coevorden 40, A&H en B-O 150 MW (samen 285,5 MW)
9 december 2014	Uitkomst draagvlakonderzoek: bijna 80% tegen
3 september 2015	Motie A. de Vries, 33 612, nr. 57, verzoek aan de minister om serieus naar zienswijzen mbt Drouwenermond te kijken
11 september - 22 oktober 2015	Vooroverleg Bro / Wro voorontwerp rijksinpassingsplan en MER
5 december 2015	Uitkomst verkenning gebiedscoördinator: geen draagvlak
4 maart 2016	Terinzagelegging ontwerp-inpassingsplan
21 maart – 8 april 2016	(‘Barcode’)keukentafelgesprekken EZ en initiatiefnemers
9 juni 2016	Cie m.e.r over inpassingsplan: ivm milieueffecten meer aandacht nodig voor grootte en aantal turbines
22 september 2016	Besluit minister, waarna uitspraak ABRvS, waarna bouwen



Zere plekken en lessen I

- Toepassing RCR
 - Zonder (kenbare) motivering: schending 3:46 Awb
 - Zonder (kenbaar) overleg met decentrale overheden: schending Code interbestuurlijke verhoudingen
 - Bovendien problematiek vd schaarse vergunningen

- **Motiveer!!!**
- **Voer tijdig ('proactief') overleg!!!**
- **Let op eisen schaarse vergunningen!!!**

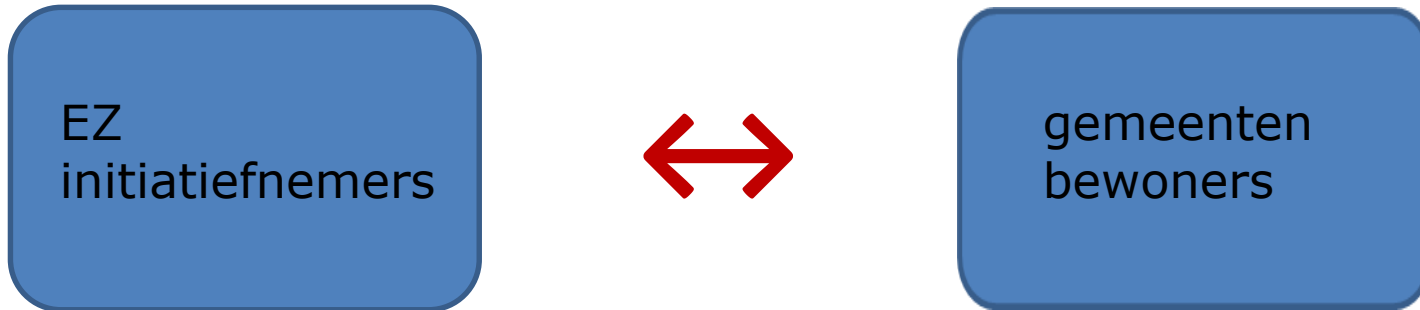


Zere plekken en lessen II

- Aanwijzing door provincie van gemeenten *na* inspraak over ontwerp Omgevingsvisie Drenthe 2010
 - Schending 3.4 (UOV) Awb
- **Na majeure wijziging nieuwe inspraakprocedure!!!**
- Onvoldoende communicatie door provincie met gemeenten, zelfs negeren buurgemeente Stadskanaal (andere provincie, maar grootste plaats, direct grenzend aan de windparken)
 - Schending Code interbestuurlijke verhoudingen
- **Informeel en communiceer ('transparant' en 'proactief')!!!**



Zere plekken en lessen III



- Polariserende aanpak door EZ
- EZ schuift verantwoordelijkheid af naar
 - Initiatiefnemers (met groot eigen financieel belang): zorg voor draagvlak
 - Provincie en gemeenten (die tegen de EZ zijn gaan procederen!): voorlichting aan en informele inspraak voor de burger
 - ‘Waar velen verantwoordelijk zijn, is niemand verantwoordelijk’
- **Neem als bevoegd gezag de volle verantwoordelijkheid, voor zorgvuldige voorbereiding besluit en voor draagvlak!!!**
- **Laat je gezicht zien, ga zelf de regio in!!!**
- **Voorkom fragmentatie bestuur!!!**



Zere plekken en lessen IV

- Onduidelijkheid over wat inspraak inhoudt
 - (Formele) inspraak (EZ, in mindere mate provincie)
 - (Informele) voorlichting (provincie, vooral gemeenten)
 - Mensen halen het door elkaar
- **Geef duidelijk aan wanneer mensen inspraak hebben!!!**
- Opeenvolgende inspraaktrajecten en onduidelijkheid over wat op welk moment tegen welk besluit kan worden ingebracht
- **Geef duidelijk aan in welke fase welke argumenten kunnen worden ingebracht (specialiteitsbeginsel)!!!**
- ‘Wet van de inspraak’: aan het begin veel speelruimte maar weinig gebruik van inspraak, aan het eind weinig speelruimte maar veel gebruik van inspraak
- **Houdt bij vormgeving van en voorlichting over inspraak rekening met deze ‘inspraakwet’!!!**



Zere plekken en lessen V

- Onvoldoende aansluiting bij belevingswereld burger
 - Opwarming aarde en noodzaak energietransitie worden door de meeste mensen onderschreven
 - Hun directe zorgen gaan over kwaliteit eigen leefomgeving: aanzien landschap, overlast, waardedaling woning

- **Neem de burger serieus in zijn zorgen vanuit diens perspectief!!!**



Zere plekken en lessen VI

- Het **taboe** van de verdeling van de lusten en lasten
 - Die verdeling is voor veel bewoners een heel belangrijke factor (“Zij verdienen kapitalen over onze rug”)
 - Politici en bestuurders erkennen dat, maar zwijgen over de financiële feiten
 - Idem de projectontwikkelaars en initiatiefnemers (“Want het verdienmodel verschilt per dag als gevolg van steeds wisselende rentes en tarieven”)
 - Mensen gaan daarom af op (spookverhalen?) in de media

- **Wees ‘transparant’ over de lusten en lasten, bv door het geven van rekenvoorbeelden!!!**



Zere plekken en lessen VII

- Participatie
 - Beperkt tot financiële participatie aan het eind van het traject
 - Afkopen
 - De “spiegeltjes en kraaltjes”

- **Zorg voor participatie zoals participatie is bedoeld (cf ‘participatiesamenleving’, Omgevingswet)**



Inspraak: hobbel noch kans

- Inspraak over rijksinpassingsplan, aan het eind van de rit, als vrijwel alles in kannen en kruiken is, is zinloos
 - Hooguit werkgelegenheidsproject
 - Copy paste zienswijzen inbrengen
 - Idem wegschrijven
- Maar ook overige inspraak beantwoordt niet aan zijn doelstellingen
 - **Amper beleidsverrijking**
 - **Afbreuk draagvlak**



Regie

Transparantie

Inspraak

Sociale cohesie

→ Bad Governance

→ Boze Burger



Theorie en praktijk

- **Beleidstheorie Omgevingswet**
 - Burgerschap en burgerparticipatie
 - Minder regels, meer samenwerking
 - Neo-liberale aanpak: terugtrek overheid
 - Vertrouwen, vooral in de initiatiefnemers (mvt, p 7)
- **De Drentse casus**
 - Te beperkte opvatting van participatie
 - Polarisatie ipv samenwerking
 - Wantrouwen in overheid en initiatiefnemers
- **Van 'Groen' is de glans af**
 - Profit, planet, people: "It's about the money, stupid!"



Regievoering

- EZ wekt de indruk van partijdigheid
- BZK compenseert dat niet (is onzichtbaar)
- Provincie dubbelhartig
- **Gezagsverlies overheid!!!**

- Instellen onafhankelijke procesbewaker?
 - Ombudsfunctionaris (No)?
 - Afzonderlijk instituut (DK)?



De boze burger

- Afname autonomie, oa
 - ‘Over ons, zonder ons’
 - ‘Je kunt er toch niks aan doen’
- Toename complexiteit, oa
 - ‘Wie gaat er eigenlijk over?’
 - ‘Hoe zit dat nou met die lusten en lasten?’
- Verlies aan vertrouwen: vervreemding
 - Overheid en politiek de rug toekeren
 - Boeren (buren) de rug toekeren
 - ‘Groen’ de rug toekeren

<http://www.rtdrenthe.nl/nieuws/87749/Geduw-bij-windmolenbijeenkomst-in-2e-Exloermond>



- Verbazing over ruwe omgang met de burger
- Meer inzicht in waarom de burger boos is
- Liever realisme dan newspeak (de overheid is slechte leerling)
 - Gebruik om redenen van ‘verwachtingenmanagement’ liever geen jargon als ‘proactief’, ‘transparantie’, ‘communicatie’, ‘sociale cohesie’
- Distributieve rechtvaardigheid belangrijker dan procedurele rechtvaardigheid
 - Wel kan gebrek aan procedurele rechtvaardigheid acceptatie schaden
- Decentraliseer energiedoelstellingen
 - Flexibiliteit (wind, zon, bio, thermo)
- Probeer grootschalig windpark tot eigen zaak van zoveel mogelijk bewoners te maken, ipv voor slechts 5% van hen
 - Windpark als toekomstperspectief voor krimpregio
 - Echter, dit vraagt totaal andere (coöperatieve) aanpak