

Besluitvorming over een windpark in de Drentse Veenkoloniën (DDMOM)

Vier beschouwingen

Herman Bröring

Hoogleraar Bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen.

*de bijdragen zijn geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma
Public Trust and Public Law*

'Splijtzam-besluitvorming. Leren van "worst practices" rond een windpark', in: Peter A.J. van den Berg, Gelijk Molier, *In Dienst van het Recht (Brouwer-bundel)*, Den Haag: Boom juridisch, 2017, p. 245-264.

'Vechten tegen windmolens: falende inspraak', in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels, J.C.A. de Poorter (red.), *Behoorlijk Bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2015; p. 293-311 (met A. Tollenaar).

'Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën', in: Bert Marseille, Lynn van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014, p. 60-83.

'De Windkoloniën', *Marckrant* 2011-2012, jaargang 19, nr. 3, p. 9-14.

Splijtzwam-besluitvorming. Leren van “worst practices” rond een windpark (2017)

1. Inleiding

Jan Brouwer en ik zijn al decennia aan dezelfde faculteit verbonden. Wij zijn echter pas de laatste jaren tot gezamenlijke onderzoeksactiviteiten gekomen. Sinds 2012 is ons beider onderzoek verbonden aan het onderzoeksprogramma *Public Trust and Public Law*. Bij de start van dit programma heb ik mijn aandachtsgebieden uitgebreid met het onderwerp ‘complexe besluitvorming’.¹ Dit onderwerp heb ik toegespitst op twee casus: de besluitvorming over windparken in Oost-Drenthe en de mijnbouwschadeproblematiek in Groningen. Het is de mijnbouwschadeproblematiek die Jan en mij tot een aantal gezamenlijke onderzoeksactiviteiten bracht. In mijn deel ben ik het burgerperspectief gaan hanteren. Wat is de juridische positie van bewoners tegenover de NAM en de Staat? In hoeverre wordt in een complexe governance-structuur aan hun belangen recht gedaan? Soortgelijke vragen bestaan over de positie van bewoners die met (het voornemen tot) een grootschalig windpark te maken hebben.

Beide casus staan bol van wantrouwen, maar hebben meer kenmerken gemeenschappelijk. In de eerste plaats gaat het in alle twee de situaties niet alleen om een rechtsbetrekking tussen overheid en bewoners,² maar is ook een private partij met een bijzonder financieel belang betrokken (NAM; ‘initiatiefnemers’).³ In samenhang daarmee is het tweede gemeenschappelijke kenmerk dat sprake is van een bijzondere vorm van samenwerking tussen het ministerie van EZ en een private partij (in het zgn. Gasgebouw; gezamenlijk optrekken van EZ met degenen die een parallel belang hebben: de initiatiefnemers). In de derde plaats zijn meerdere overheden betrokken (m.n. rijk, provincie en gemeenten).

Het zijn deze drie kenmerken waaraan ik mijn eigen definitie van governance ontleen:⁴ een vorm en stijl van besturen die het traditionele overheidsbestuur overstijgen en die vooral ook vanuit andere disciplines dan het recht worden ingevuld. Niet het traditionele overheidsbestuur, waarbij het draait om Awb-bestuursorganen, -bevoegdheden, -besluiten, -normen en -procedures, is bepalend voor de aanpak van de voorliggende problematiek.⁵ Dit wil zeggen dat de bestuursstructuur ad hoc wordt ingericht (blauwdrukken bestaan niet). Die voor windparken in Oost-Drenthe verschilt dan ook aanzienlijk van die voor de mijnbouwschadeproblematiek in Groningen. Hierbij is van betekenis dat de aard en ernst van de problematiek in Groningen van een geheel andere orde zijn dan in Drenthe. Wel zijn er de gemeenschappelijke steekwoorden: ‘slagvaardigheid’, ‘transparantie’, ‘communicatie’, ‘duurzaamheid’, ‘sociale cohesie’ (oude newspeak) en ‘verbinden’ (nieuwe newspeak’).⁶

De twee casus zijn teveel omvattend om ze in één bijdrage te beschrijven en vergelijken. Daarom beperk ik mij tot een analyse van de Drentse casus. Algemeen wordt geconcludeerd dat de windparken-besluitvorming in Drenthe zich heeft ontpopt als een *splijtzwam* voor zowel de

¹ Ik verwijs naar mijn verhaal ‘Complex Decisions-Making Procedures, Some Observations’, op de allereerste conferentie van het nieuwe programma (Groningen, 14 februari 2013).

² Waarbij de overheid opkomt voor een algemeen belang: de energievoorziening, de staatskas resp. duurzaamheid.

³ De term initiatiefnemer komt voor in o.a. de komende Omgevingswet. Waar ik deze term gebruik, bedoel ik soms tevens de projectontwikkelaar.

⁴ In de publiekrechtelijke sfeer. Het begrip governance kan ook (primair) vanuit het private veld worden gedefinieerd.

⁵ Awb: Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Het regeerakkoord van 29 oktober 2012 heeft het over ‘Bruggen Slaan’.

Veenkoloniale samenleving als het openbaar bestuur. Hoe kon dat gebeuren? Waarom werden burgers zo boos op rijk (en provincie) en de initiatiefnemers? En raakten gemeenten in conflict met het rijk (en de provincie)? Welke lessen zijn te trekken?⁷

Bij de beantwoording van deze vragen heb ik gebruik gemaakt van literatuur (onder meer over het begrip vertrouwen), beleidsdocumenten (zoals structuurvisies) en berichtgeving in diverse media. Voorts heb ik geput uit mijn observaties tijdens voorlichtingsbijeenkomsten en vergaderingen van de Drentse Staten en gemeenteraden, en uit gesprekken met bewoners (al dan niet actievoerders), boeren (initiatiefnemers), volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. In 2010 raakte ik op de hoogte van de plannen met betrekking tot de Drentse windparken (de voorbereidingen waren al eerder begonnen). Sinds 2012, toen het vakgroeponderzoekprogramma een nieuwe thematiek kreeg, ben ik deze casus meer systematisch gaan volgen.

In de volgende paragraaf wordt een aantal beoordelingscriteria opgesomd waaraan de kwaliteit van 'governance' kan worden afgemeten. Na dit normatieve kader, waarbij verbanden tussen verschillende disciplines worden gelegd en wordt ingegaan op het begrip vertrouwen, volgt in paragraaf 3 een uiteenzetting van de Drentse casus. Omdat de besluitvorming over deze windparken haar ontknopning nadert en ik over deze besluitvorming al veel heb gezegd en geschreven,⁸ volsta ik met een kort overzicht van – uit een oogpunt van vertrouwen – zwakke punten in de besluitvorming. Paragraaf 4 geeft de samenvattende analyse weer. De bijdrage eindigt met een paar slotopmerkingen in paragraaf 5.

2. Governance-principes, multidisciplinariteit en vertrouwen

2.1 Governance-principes

Hierboven gaf ik al mijn omschrijving van het begrip *governance*. Met dit begrip is een aantal criteria verbonden waaraan dit bestuur dient te voldoen. In de literatuur en in codes en convenanten en dergelijke zijn inventarisaties en uitwerkingen van deze criteria te vinden.⁹ Voor deze bijdrage wordt volstaan met een selectie van gangbare criteria, te weten *rechtmatigheid* van bestuur, *transparantie*, *verantwoording*, *effectiviteit* (vaak ook slagvaardigheid genoemd) en, minder gangbaar maar – vooral op het terrein van het omgevingsrecht – sterk opkomend, *participatie*.

⁷ Voor een juist begrip: mij gaat het om de kwaliteit van de besluitvorming. Voor-of-tegen-windenergie is *niet* mijn onderwerp. Persoonlijk meen ik dat windenergie (ook op land) voor de energietransitie onmisbaar is.

⁸ Geschreven: 'De Windkoloniën', *Marckrant* 2011-2012, jaargang 19, nr. 3, p. 9-14; 'Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën', in: Bert Marseille, Lynn van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 60-83; samen met A. Tollenaar, 'Vechten tegen windmolens: falende inspraak', in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels, J.C.A. de Poorter (red.), *Behoorlijk Bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 293-311. Gezegd: o.a. enkele lezingen in 2015 en 2016 voor Lokaal 13 (Kenniscentrum decentrale overheid) en op conferenties van Prettig/Passend Contact met de Overheid (PCMO) / Ministerie van BZK (Toekomstbestendig Goed Bestuur, Den Haag, 6 november 2015; De Responsieve Rechtsstaat, Den Haag, 22 september 2016).

⁹ Zie bijv. de door de Verenigde Naties geformuleerde principes: 'Global Issues – Governance, www.un.org; die van de Raad van Europa: *Good Governance' - The 12 principles of good governance at local level*, www.coe.int; en de Nederlandse brochure *Code voor Goed Openbaar Bestuur*, www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur.

Deze governance-principes spreken meest voor zich. Voor 'participatie' verwijs ik naar de zgn. participatieladder, die graden van actieve deelname aan het besluitvormingsproces weergeeft.¹⁰ Hoog op deze ladder scoort de situatie waarin burgers in alle besluitvormingsstadia over een project meebeslissen. Laag scoren het de burgers informeren over een project waartoe reeds besloten is, en de situatie dat het betrekken van de burgers bij het project enkel bestaat in het hen aan het eind van de rit in de gelegenheid stellen om financieel in het (afgeronde) project te participeren.

De criteria rechtmatigheid, transparantie en verantwoording hangen nauw samen. Wie zich bijvoorbeeld niet aan de publiekrechtelijke bevoegdheidstoedeling houdt, doet afbreuk aan transparantie en verantwoording. Intussen hebben transparantie en verantwoording een ruimere dan alleen juridische relevantie. Zo kan communicatie die juridische eisen van kenbaarheid en motivering te boven gaat in termen van 'good governance' een toegevoegde waarde hebben. Dit voorbeeld van communicatie maakt ook duidelijk hoe nauw recht en psychologie samenhangen. Zo zijn de bestuursrechtelijke hoorplicht en motiveringseis te duiden vanuit een sociaal-psychologische theorie over communicatie.

2.2 Multidisciplinariteit

Binnen de ene discipline is het ene principe gebruikelijker dan binnen de andere. Juristen bijvoorbeeld, hebben het uiteraard veelvuldig over rechtmatigheid. Het begrip transparantie gebruiken zij liever niet, om de reden dat dit begrip voor hen niet transparant is, want onvoldoende specifiek. Juristen verkiezen zo helder mogelijk geformuleerde bevoegdheden, normen en procedures. Belanghebbenden, bijvoorbeeld, moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze te geven. Besluiten, bijvoorbeeld, moeten van een kenbare, feitelijk correcte en daadkrachtige motivering zijn voorzien. Dit wil niet zeggen dat het recht er altijd in slaagt de gewenste duidelijkheid te bieden. Zo ontnemen burgers hun rechtszekerheid vaak aan andere bronnen dan wetgeving. Het moge zo zijn dat het zonder specificatie gebruiken van het begrip transparantie vergeleken met de juridische doctrine uit een oogpunt van transparantie een aanzienlijke achteruitgang betekent: juist dankzij andere disciplines wordt duidelijk dat andere bronnen dan wetgeving uit een oogpunt van rechtsbeginselen relevant kunnen zijn.

Meer in het algemeen krijgt men juist aan de hand van andere disciplines, dus in een multidisciplinaire benadering, meer inzicht in de ratio en relevantie van het recht. Het eerdere voorbeeld van de bestuursrechtelijke hoorplicht en motiveringseis gaf dat al aan. Wie dergelijke plichten en eisen, of door de wet geëiste inspraakprocedures, alleen als afvinklijstjes hanteert, met miskennis van de psychologische connotaties van deze juridische plichten, eisen en procedures, moge formeel rechtmatig handelen. Maar op deze manier zal het recht niet aan zijn functie beantwoorden. De onderscheiden governance-principes zijn van een verschillende orde. Zo geldt in tegenstelling tot de andere principes het principe van de rechtmatigheid absoluut: wie bestuurt, moet zich aan de wet en het overige recht houden. De governance-principes brengen evenwel mee dat wie rechtmatig handelt niet reeds daarom het predicaat good governance verdient.

2.3 Vertrouwen

¹⁰ Zie reeds Sherry Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal American Institute of Planners (JAIP)*, July 1969 (Vol. 35, No. 4), p. 216-224. Zie voorts, uit een overvloed aan literatuur over participatie (en interactieve besluitvorming, etc.) de Nationale ombudsman (team W.J. van Helden, J. Dekker, P.C. van Dorst, E.J.E. Govers-Vreeburg), *'We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie'*, 17 december 2009, rapportnr. 2009/180, alsmede Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen, Kim Putters, *Niet buiten de burger rekenen!, Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*, Den Haag: SCP, 2016.

Bijzondere betekenis heeft 'good governance' voor het voor een samenleving zo essentiële vertrouwen: het vertrouwen tussen burgers (bedrijven) onderling, het vertrouwen van de burger in de overheid en vice versa, en het vertrouwen tussen overheden onderling. Zo geldt, met het oog op het principe van rechtmatigheid, dat het hele recht om vertrouwen draait (en om de daarmee hecht verknoopte sociale cohesie). Het bijdragen aan vertrouwen binnen een samenleving is de belangrijkste bestaansgrond van het recht. Voor juristen is dit evident, zodat zij dit niet expliciteren (maar wel problematiseren). Intussen bestaat ook hier een nauwe relatie tussen het recht en andere disciplines. Zo is er een verband tussen enerzijds formele en procedurele bestuursrechtelijke eisen en anderzijds de in de sociale psychologie bestudeerde procedurele rechtvaardigheid waarvan wordt verondersteld dat deze bijdraagt aan vertrouwen in het openbaar bestuur en aan draagvlak voor zijn – niet voor iedereen welgevallige – beslissingen.

In mijn bijdrage ga ik ervan uit dat voor het vertrouwen van een mens van belang is ten eerste dat hij zijn omgeving en wat er ten aanzien daarvan gebeurt *begrijpt* (de mens als 'sense-maker'),¹¹ en ten tweede dat hij ook *inbreng* en *greep* op heeft zijn omgeving en op wat er ten aanzien van hem gebeurt (het autonome individu).¹² De uit dit oogpunt kwetsbare positie van de overheid is meteen duidelijk: de overheid, een complexe, gedepersonaliseerde organisatie, is voor het gros van de burgers een moeilijk te doorgronden; zij is bovendien bekleed met openbaar gezag, dat wil zeggen de bevoegdheid om eenzijdig de rechtspositie van burgers te bepalen.¹³

Hiermee is het belang voor vertrouwen van transparantie en communicatie, van tijdige en eerlijke informatie, gegeven (deze bevorderen het begrijpen). Even zo zijn 'fair play' en 'voice' van belang (inbreng hebben en greep krijgen). Een en ander geldt te meer naar gelang er meer verschil van inzicht bestaat over de feiten (wat is waar?) en de verdeling van de lusten en lasten (wat is rechtvaardig?). Het is precies daarom dat zoveel waarde wordt toegekend aan zorgvuldige procedures. Mensen kunnen het ten minste eens worden over de procedure waarlangs de feiten en de verdeling van de lusten en lasten worden bepaald. Wordt die procedure correct gevoerd, dan kan dat bijdragen aan acceptatie van beslissingen.¹⁴ Hierbij moet meteen worden aangetekend dat de verhouding tussen procedurele en distributieve rechtvaardigheid onduidelijk is.¹⁵ Tegen deze achtergrond ga ik uit van de (niet in deze bijdrage te beproeven) vooronderstelling dat correcte procedures geen garantie voor draagvlak voor een ingrijpende beslissing betekenen, maar dat slechte procedures aan dat draagvlak afbreuk doen.

¹¹ Kees van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergevend individu*, Den Haag: Ministerie van BZK

¹² Zie hierover ook Bas Heijne, *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens*, Amsterdam: Ambo/Anthos, 2016, p. 66.

¹³ Zijn mijn 'Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën', p. 62.

¹⁴ Het voorgaande is uiteraard ontleend aan Niklas Luhman, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, Neuwied/Berlin: Luchterhand, 1969; 6^e druk Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2001.

¹⁵ Zie bijv. B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *RM Themis* 2011, p. 7-16 (met nawoord in *RM Themis* 2012, p. 182-184, n.a.v. de reactie van A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bos, E. Roëll, 'Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *RM Themis* 2012, p. 178-181. Zie voorts de interviews van Kees van den Bos en Lynn van der Velden met Joel Brockner en Allan Lind (die veel over 'voice' heeft opgemerkt), in: Prettig contact met de overheid 4, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2013 (en tal van publicaties van genoemde geïnterviewden). Tevens Kees van den Bos, Lynn van der Velden, E. Allan Lind, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens's Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, p. 1-26.

3. De casus

3.1 Een ingrijpende beslissing

Dat een energietransitie noodzakelijk is, wordt vrij algemeen gedeeld. Meer omstrede is of windenergie, met name windenergie op land, een verstandige optie is. Is de techniek daarvan inmiddels niet uitontwikkeld, waardoor andere vormen van duurzame energie aantrekkelijker zijn of binnen afzienbare tijd worden? Is het dichtbevolkte Nederland eigenlijk niet te klein voor windenergie op land? Hoe worden in dit verband de kosten verdisconteerd? Kijkt men alleen naar productiekosten of ook naar alle maatschappelijke kosten? In Nederland is hierover geen grondig en maatschappijbreed debat gevoerd; ook niet rond het sluiten van het Energieakkoord, dat een zaak van (belangen)organisaties was.

Dat mensen de energietransitie ondersteunen, wil uiteraard niet zeggen dat zij ook een windpark in hun directe omgeving accepteren. Misschien zijn er geschiktere gebieden. Misschien zijn er alternatieve vormen van duurzame energie. Belangrijk: mensen hebben zorgen over wat een windpark voor de kwaliteit van hun leefomgeving betekent en met de waarde van hun bezit doet. Deze zorgen worden niet weggenomen door te benadrukken hoe belangrijk de energietransitie is. Op die manier praat men immers langs elkaar heen. Daarbij dient te worden onderkend en erkend dat de vestiging van een windpark ingrijpend voor de leefomgeving is.¹⁶ Zeker waar, zoals in de Drentse Veenkoloniën, dorpen in het windpark komen te liggen.

Men zou daarom verwachten dat overheid en initiatiefnemers behoedzaam met de bevolking omgaan en maximale procedurele zorgvuldigheid betrachten. Dat initiatiefnemers aanvankelijk niet in alle openheid hun plannen ontwikkelen, is begrijpelijk. Eerst dienen projectontwikkelaars en grondeigenaren op één lijn te komen.¹⁷ Maar in een zo vroeg mogelijk stadium moeten de plannen naar buiten worden gebracht. Eerst wordt contact gezocht met overheden. Vervolgens komen de windmolenplannen in de volle openbaarheid. In onze casus is het dan eind 2009. Daarna ontvouwt zich een besluitvormingsproces waarvan anno 2017 weinigen zullen zeggen dat het een goed proces was. De gebreken zijn goed te lokaliseren.

3.2 Het polariserende begin

In de Drentse casus valt op dat de projectontwikkelaars al gauw bij de rijksoverheid, het ministerie van Economische Zaken (EZ), aankloppen.¹⁸ Dat was (en is) een aantrekkelijke partner, zeker sinds de wijziging d.d. 1 maart 2009 van de Elektriciteitswet 1998; sindsdien is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing op installaties van ≥ 100 Megawatt (MW).

¹⁶ Zie o.a. 'Lelijk land schrikt talent af', De Volkskrant 18 juni 2016 (vraaggesprek met landschapsarchitect Adriaan Geuze).

¹⁷ Dat is in Oost-Drenthe goed gelukt, mede omdat is afgesproken dat alle initiatiefnemers voordeel krijgen, niet alleen degenen op wier grond een windmolen wordt geplaatst.

¹⁸ Initiatiefnemers hebben mij verteld dat de provincie hen afhield, waardoor hun stap naar EZ werd bevorderd. Dat is voorstelbaar, maar was voor mij niet te controleren. Het zou interessant zijn de rol van de provincie nader te onderzoeken.

Op 19 mei 2010 wordt door Raedthuys Windenergie (Raedthuys) en Duurzame Energieproductie Exloërmond (DEE) een zgn. RCR-claim ingediend;¹⁹ op 11 oktober 2010 volgt een dergelijke claim door Windunie voor windpark Oostermoer.²⁰ De term claim is opvallend, want er valt in dit verband niets te claimen. In plaats van om een claim, gaat het om een melding als bedoeld in artikel 9b, derde lid, Elektriciteitswet 1998, met het karakter van een mededeling (informatieverstrekking). Het gebruik van de term claim wijst niet op het neutrale ‘aanvraag’, maar op ‘aanspraak’ en ‘voorkeursrecht’. Gaat het in geval van bepaalde beschikkingen met betrekking tot windparken echter niet om een zgn. schaarse vergunning? Zo ja (en dat is goed verdedigbaar), dan zijn in het belang van een ‘level playing field’ (Europese) transparantieregels van toepassing.²¹ Voor EZ doet het er niet toe. De minister accepteert juist met gretigheid de verzoeken van de projectontwikkelaars. De meest voor de hand liggende verklaring voor die gretigheid is dat EZ voor een energieopgave stond terwijl (niet de vergunningen maar) de aanvragen ten behoeve van windparken schaars waren.

De reactie van de minister op de RCR-claims is opmerkelijk. Bij brieven van 8 juli 2010 (aan Raedthuys en DEE)²² en 7 november 2010 (aan Windunie)²³ schrijft de minister onder meer dat de RCR van toepassing zal zijn en dat de projectontwikkelaar verantwoordelijk is voor het verkrijgen van draagvlak in de regio. Gezien het ingrijpende karakter daarvan ligt het in de rede – en de Code interbestuurlijke verhoudingen schrijft het ook voor²⁴ – dat over de toepassing van de RCR overleg is gevoerd met de provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn, Aa en Hunze en Stadskanaal (dat direct aan deze provincie en gemeenten grenst en waarvan de gelijknamige hoofdplaats de grootste plaats bij de voorgenomen windparken is). Voor zover ik heb kunnen achterhalen, is dit overleg er niet geweest. Voor de minister volstaat de overweging dat artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, Elektriciteitswet 1998 meebrengt dat op het onderhavige project – met zijn beoogde 120-150 MW – de RCR van toepassing is. Later werd dit een twistpunt.²⁵

¹⁹ Samen vormen zij De Drentse Monden, die samen met Oostermoer optreden onder de naam windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Deze constellatie breng mee men zowel kan spreken van ‘windparken’ als van ‘windpark’.

²⁰ De directeur van Raedthuys: ‘Toen kwam de Structuurvisie voor 285 MW. [...] Dus het initiatief werd uitgebreid om binnen de RCR te vallen. Hiervoor werden afspraken gemaakt met grondeigenaren. Samen is in 2010 een RCR-melding gedaan’. Zie Annemiek Berends, *Burgerparticipatie: Noodzakelijk, nuttig of overbodig?*, masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen (Recht en Bestuur), Groningen 2016, bijlage interviews (interview afgenomen op 24 september 2015).

²¹ Zie de Conclusie van A-G Widdershoven van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421. De betekenis van het leerstuk van de schaarse vergunning voor windparken is een onderwerp dat nader aandacht vraagt. Het is geen eenvoudig onderwerp, omdat het niet om een enkele initiatiefnemer en een enkele vergunning gaat: ook privaatrechtelijke afspraken tussen projectontwikkelaar en diverse initiatiefnemers spelen een rol. Uit het door Berends gehouden interview met de directeur van Raedthuys: ‘Grondcontracten worden als drempel gezien, maar het kan niet anders, want anders gaat een andere partij ermee vandoor.’ Zie verder Niels Koeman, Arnout Koeman, ‘Klimaatbeleid en mededinging’, *NJB* 2016, p. 2372-2378.

²² Kenmerk ETM/ED/10101803.

²³ Kenmerk ETM/ED/11155707.

²⁴ Ten tijde van de besluitvorming over het windpark in Oost-Drenthe golden eerdere versies van de Code interbestuurlijke verhoudingen. Zij wijken niet wezenlijk af van de huidige.

²⁵ De kwestie is uitgeprocedeerd in door de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze aangespannen procedures tegen de Staat (civiele procedures, k.g., reeds omdat de Crisis- en herstelwet bestuursrechtelijke procedures voor gemeenten uitsluit). Rechtbank en Hof concluderen o.g.v. van grammaticale interpretatie (waarbij het draait om het woordje ‘of’ in art. 1.1, vierde lid, tweede volzin, Wet Milieubeheer) dat sprake is van één inrichting (Rechtbank Den Haag 3 februari 2016, C/09/500756/KG ZA 15/1822; Gerechtshof Den Haag 10 mei 2016, 200.186.826/01). Zie ook ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016: 1228, *M&R* 2016, m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas onder *M&R* 2016/102. Voorts J.J. Peelen en A. Creutzberg, ‘De betrokkenheid van omwonenden bij de realisatie van windparken op land; enkele tips om geslaagde beroepen te voorkomen’, *Gst.* 2013/20, par. 5.

De minister schrijft: 'Tevens bent u [als initiatiefnemer] in eerste instantie verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak voor het project in de regio.' Uit het 'in eerste instantie' kan worden afgeleid dat de minister op het punt van het draagvlak ook voor zichzelf verantwoordelijkheid ziet weggelegd. Maar klaarblijkelijk heeft hij er vertrouwen in dat, ondanks dat het om een uiterst gevoelige materie gaat en zij een sterk eigen financieel belang hebben, de zorg voor draagvlak bij de projectontwikkelaars in goede handen is.

De middelen die de projectontwikkelaars voor het bevorderen van draagvlak inzetten, zijn de gebruikelijke: een website, een paar folders, een visuele presentatie, advertenties en voorlichtingsbijeenkomsten.²⁶ Er is een reeks bijeenkomsten georganiseerd door EZ en de initiatiefnemers. Merkwaardig is dat zij hun allereerste bijeenkomst voor de bevolking buiten de betrokken regio lieten plaatsvinden.²⁷ Als voortekenen van de splitsing tussen EZ en initiatiefnemers enerzijds en gemeenten anderzijds is verder opmerkelijk dat naast de door EZ en de initiatiefnemers georganiseerde bijeenkomsten door de decentrale overheden georganiseerde bijeenkomsten plaatsvinden. EZ en initiatiefnemers hebben een parallel belang, zodat begrijpelijk is dat zij gezamenlijk optrekken. Gebruikmaking van de RCR drukt met name de lokale overheden echter in een hoek. En de gezamenlijke bijeenkomsten van EZ en initiatiefnemers geven het beeld van een partijdige rijksoverheid.

3.3 'Erin gerommeld'

Dat er ook voor Drenthe over locaties voor windparken werd nagedacht, werd velen in het voorjaar van 2010 duidelijk, toen een enquête werd gehouden over de vraag of voor deze provincie alle windmolens in de Veenkoloniën moesten worden geplaatst. De overheersende uitkomst was dat deze concentratie niet wenselijk is; ook niet wanneer dat betekent dat dan (ook) elders in de provincie windmolens moeten komen.²⁸

In het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie dat op 18 december 2009 ter inzage wordt gelegd, wordt het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze niet aangewezen als windmolengebied. Alleen voor Coevorden is windenergie ingeboekt (voor 15 MW), terwijl daarnaast – in de gemeenten Coevorden en Emmen – nog zal worden gezocht voor een locatie voor 45 MW in één park.²⁹ Vervolgens wordt, gezien artikel 4 Algemene inspraakverordening provincie Drenthe,³⁰ met toepassing van Afdeling 3.4 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure; uov) een inspraakprocedure gehouden (4 januari 2010 – 12 februari 2010). Op 6 april 2010 wordt het Ontwerp echter aangepast:³¹ met vergroting van de windenergieambitie van 60 MW naar maximaal

²⁶ Uit het door Annemiek Berends gehouden interview met de directeur van Raedthuys: 'Verder hebben we als initiatiefnemers een communicatiebureau in de hand genomen. Dit had achteraf helemaal geen zin, want de lokale media deden al onze inspanningen weer teniet.' De acties van Borger-Odoorn en Aa en Hunze moeten mede worden begrepen als signaal aan rijk en provincie.

²⁷ Op 6 en 7 februari 2012, in Zuidlaren en Nooitgedacht (dus niet in het veen maar op het zand, wat in Drenthe niet zonder betekenis is). Een medewerker van EZ vertelde mij dat deze keuze was gemaakt omdat er in het veengebied geen geschikte locaties konden worden gevonden, en dat er bijzondere redenen waren om geen bijeenkomst in Stadskanaal te houden (gelegen vlak over de grens in de provincie Groningen en bestuurlijk aan de zijlijn).

²⁸ Zie *Dagblad van het Noorden* 20 maart 2010, over een (beperkte) enquête uitgezet door m.n. de Drentse Natuur- en Milieufederatie.

²⁹ De 15 MW komt voort uit een bestuursakkoord van 13 juli 2001, de 60 MW uit een bestuursakkoord van 3 oktober 2008 (de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling van Windenergie).

³⁰ 'Indien gedeputeerde staten besluiten tot het verlenen van inspraak op een beleidsvoornemen is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.'

³¹ Na (maar niet n.a.v.) het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r over het plan m.e.r.

200 MW, worden opeens ook het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Aan en Hunze en Borger-Odoorn aangewezen.³² Het is in lijn met de Awb dat in geval van een majeure wijziging de uov-procedure opnieuw wordt gevolgd. GS van Drenthe vinden een nieuwe procedure echter niet nodig.³³

De reactie van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze – die niet tegen windenergie in de eigen gemeente waren, maar voor een kleiner aantal MW gingen – laat zich raden: men vindt het proces niet transparant en dat men ‘erin gerommeld’ is.³⁴ Inderdaad had de uov-procedure opnieuw moeten worden gevolgd. Minstens had er, gezien ook de Code interbestuurlijke verhoudingen, overleg moeten worden gevoerd. Ook met de gemeente Stadskanaal, die heeft moeten ervaren op welke wijze het Drentse provinciebestuur aan het befaamde Drentse ‘noaberschap’ inhoud geeft.³⁵ Met het samen met de provincie Groningen mogen deelnemen in een klankbordgroep – annex aan de op 8 december 2010 ingestelde stuurgroep Windenergie – verandert dat niet (alleen al omdat deze groep voor zover mij bekend nooit bijeen is gekomen).³⁶

3.4 Het taboe van de lusten en lasten

In 2011 en 2012 lopen de procedures over de Notitie Reikwijdte en Detail (m.e.r.),³⁷ en vinden de eerste voorlichtingsbijeenkomsten voor de bevolking plaats (van EZ en initiatiefnemers onderscheidenlijk provincie en gemeenten). Reeds tijdens deze eerste voorlichtingsbijeenkomsten komt de vraag naar de verdeling van de lusten en lasten op. Ook in gemeenteraden en in Provinciale Staten wordt benadrukt dat die lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld. Merkwaardig is dat het vervolgens amper verder komt dan de conclusie dat de lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld. Alleen de initiatiefnemers hebben een vrij concreet voorstel, namelijk het bieden van de mogelijkheid om financieel in het windpark te participeren. Voor wie geen spaargeld heeft, is dit geen aantrekkelijke optie.³⁸ Voor anderen, die vrezen dat het windpark de waarde van het eigen huis zal doen dalen, evenmin.

³² Het provinciebestuur heeft het nadrukkelijk over ‘zoekgebieden’ voor en niet over de aanwijzing van een windparkenlocatie. In het eerste geval is namelijk geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk. Daargelaten het aspect van de rechtsbescherming, geef ik de voorkeur aan de term aanwijzing. Gezien de schaal van het betrokken windpark valt het kwalificeren van de Drentse Veenkoloniën als zoekgebied samen met de aanwijzing van dit gebied als windparkenlocatie: zoveel valt er niet meer te schuiven.

³³ Zie verder de brief van het GS aan Provinciale Staten van Drenthe (feitenrelaas), van 1 september 2016, kenmerk 35/3.2/2016003815, waarin voorts staat: ‘Overigens maken wij u erop attent dat de Omgevingsvisie 2010 ten aanzien van windenergie in de Drentse Veenkoloniën niet meer relevant is door het in werking treden van de Rijkscoördinatierregeling. De regie op de ruimtelijke inpassing van windenergie in de Drentse Veenkoloniën ligt daarmee bij het Rijk.’ Dit laat onverlet dat de initiële beslissing tot aanwijzing van de Drentse Veenkoloniën een provinciale beslissing is.

³⁴ Aldus burgemeester Oosterhout van Aa en Hunze, in zijn openingswoord op het op 6 november 2015 te Gieten gehouden symposium Lobbycratie: democratie zonder burgers? Zie ook ‘Windmolens zijn erin gerommeld’, *Dagblad van het Noorden* 21 oktober 2015.

³⁵ Men kan de opstelling van de provincie tegenover de gemeente Stadskanaal gerust als achterbaks bestempelen. Anderzijds heeft de gemeente lang zitten slapen.

³⁶ Ook voor bewoners zal de gang van zaken moeilijk te begrijpen zijn. Althans voor hen die van het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie en de windparkplannen op de hoogte waren. Dat is in de eerste helft van 2010 nog maar een kleine groep.

³⁷ Terinzagelegging concept voor De Drentse Monden op 24 juni 2011 en op 22 januari 2012 voor Oostermoer.

³⁸ Zie ook Lianne Pols, *Daar krijgen burgers energie van. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van bottom-up beweging op de energietransitie in Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken*, masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam (Publiek Management), Rotterdam, augustus 2015, die aandacht schenkt aan de mogelijkheid dat op energiegebied verschillen tussen arm en rijk ontstaan (concluderend op p. 59). Dergelijke verschillen zijn bijzonder pregnant in het geding in de Drentse casus, waar

Hoe zeer ook wordt erkend dat de lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld: het blijft vaag.³⁹ Een belangrijke factor is dat geen duidelijkheid bestaat over wat met windmolens wordt verdiend. Wát valt er eigenlijk te verdelen? Daar komt geen antwoord op. Uiteraard is in verband met onder meer frequent wisselende energieprijzen en rentetarieven het verdienmodel van de initiatiefnemers niet eenduidig. Maar het werken met rekenvoorbeelden zou helpen. Deze worden echter niet gegeven, waardoor uiteenlopende (spook?)verhalen over de winstgevendheid van windmolens de ronde doen. Kortom, ook op het punt van de distributieve rechtvaardigheid is de communicatie gebrekkig en ontbreekt transparantie. Daar komt in de rest van de procedure geen verbetering in: de feiten achter de kwestie van de distributieve rechtvaardigheid zijn en blijven een taboe. Wel wordt inmiddels, in het stadium dat het rijksinpassingsplan gereed is, gewerkt aan de totstandkoming van een gebiedsfonds waaraan de initiatiefnemers zullen gaan bijdragen.

Met dit laatste wordt aansluiting gezocht bij gedragscodes die inmiddels van de grond zijn gekomen: de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land van de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)⁴⁰ en de Gedragscode Windenergie op Land van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW).⁴¹ Eerstgenoemde gedragscode is voortgekomen uit het Energieakkoord. De overheid ziet in dit verband – geheel in lijn met de privatisering van de zorg voor draagvlak – de primaire verantwoordelijkheid niet voor zichzelf weggelegd, maar voor de windenergiesector.⁴² Het is in het belang van de transparantie en acceptatie dat tevoren duidelijkheid bestaat over de verdeling van de lusten en lasten. De gedragscodes waren echter niet gereed voordat de besluitvorming in Drenthe van start ging, maar werden parallel aan deze besluitvorming ontwikkeld.

3.5 Onoverzichtelijke, ondoelmatige informele en formele inspraak

In het kader van procedures ten behoeve van een windpark zijn er diverse inspraakmomenten. Zij zijn soms informeel van aard, soms formeel, dat wil zeggen: wettelijk geregeld.⁴³ Het is voor niet-gespecialiseerde juristen, laat staan voor bewoners, lastig te bepalen welke argumenten in welke procedure – gelet op het specialiteitsbeginsel – thuishoren. De algemeen bekende ‘inspraakwet’ van omgekeerd evenredige invloed doet zich ook bij windparkenbesluitvorming gelden: wanneer de beïnvloedingsmogelijkheden het grootst zijn (veel speelruimte), namelijk aan het begin van het gehele traject, doen maar weinig mensen mee; wanneer de beïnvloedingsmogelijkheden het kleinst zijn (weinig speelruimte), namelijk aan het eind van het traject, doen veel mensen mee.

De belangrijkste (initiële) beslissingen worden genomen in het kader van structuurvisies en gebiedsvisies: dáár moet je bij zijn. Maar in dat stadium zijn maar weinigen alert: die visiedocumenten zijn vooral een zaak van bestuurders, ambtenaren en lobbygroepen. In latere stadia staat al veel vast van waar mensen toch iets van vinden. Zij vinden bijvoorbeeld dat een windpark veel belastinggeld vergt en hoge maatschappelijke kosten heeft, dat een solarpark beter is, dat een windpark op zee beter

slechts een paar procent van de bevolking naar moet worden verondersteld zeer veel aan windenergie wil verdienen en de overgrote meerderheid het nakijken heeft.

³⁹ Gezien de huidige jurisprudentie kan weinig worden verwacht van nadeelcompensatie. Hierbij zij aangetekend dat die jurisprudentie kleinere turbines betreft dan die welke men in de Veenkoloniën wil plaatsen. In zoverre is de jurisprudentie nog onduidelijk. Zie verder S.A. Loonstra, *Wat zijn de mogelijkheden van planschadevergoeding bij windparken onder de Rijkscoördinatieregeling?*, masterscriptie Staats- en bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen 2016, Groningen 2016, waarin tevens worden uiteengezet dat men van vergoeding van zgn. schaduwshade weinig moet verwachten.

⁴⁰ <http://www.nwea.nl/standpunten/gedragscode>

⁴¹ <http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2013/06/Gedragscode-NLVOW-versie-1.pdf>

⁴² Vgl. Rinie van Est en Arnaud van Waes, m.m.v. Annick de Vries, *Elf Lessen voor een goede Energiedialoog*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2016, p. 70.

⁴³ Uitvoerig over de informele en formele procedures Bröring, Tollenaar 2015.

is dan op land, dat in Nederland voor bewoners ongunstiger geluidsnormen gelden dan in andere landen,⁴⁴ of dat de Veenkoloniën aan de Oostkant van het Drents plateau liggen en daarom niet de meest voor de hand liggende locatie zijn (tenzij extra hoge turbines worden geplaatst). Het kan best zo zijn, maar het doet er niet meer toe, want de beslissing is al genomen. Gevolg is dat in veel inspraakprocedures voor veel argumenten wordt verwezen naar een in een eerder stadium genomen beslissing. Ook komt het voor dat vooruit wordt verwezen, naar een later te nemen beslissing, zoals die over nadeelcompensatie. Of dat naar opzij wordt verwezen, zoals bij de kwestie van het verdienmodel en de verdeling van de lusten en lasten in dat kader: dit punt wordt gebracht als een louter private aangelegenheid, en blijft dus geheel buiten beschouwing.

De laatste, formele inspraakprocedures in de reeks zijn in het algemeen een wassen neus.⁴⁵ Zo worden in de uov-procedure over het rijksinpassingsplan de vele door bewoners ingebrachte standaard argumenten even standaard door EZ weggeschreven. Afgaande op eerdere procedures bij deze instantie, zal de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak hooguit betekenen dat de puntjes op de i worden gezet. In de kern gaat het ook om een politieke, niet om een juridische kwestie. Dat in de context van de uov-procedure een vijftal windmolens uit het plan is gehaald,⁴⁶ verandert de conclusie dat deze procedure nauwelijks toegevoegde waarde heeft niet.⁴⁷ Men zou erop kunnen wijzen dat de initiatiefnemers aanvankelijk voor aanzienlijk meer MW gingen dan de 150 MW die is overgebleven, en dat inspraak dus wel degelijk zin heeft gehad. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat de initiatiefnemers de strategie van overvragen hebben gehanteerd en dat de reductie van het aantal MW niet speciaal aan inspraak is toe te schrijven, maar vooral het resultaat is van het verzet tegen de plannen waarvan steeds opnieuw is gebleken dat er weinig draagvlak voor is.⁴⁸

In onze casus speelt voorts parten dat de verschillende beleidsdocumenten in een onlogische volgorde tot stand kwamen. Op 1 maart 2009 wordt, ter versterking van de regie van de rijksoverheid, de Elektriciteitswet 1998 aangepast (zie par. 3.2). In 2010 worden RCR-claims ingediend en worden Borger-Odoorn en Aa en Hunze door de provincie aangewezen (zie par. 3.3). In 2012 wordt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SvIR) vastgesteld. In 2013 maken rijk en IPO afspraken over (de verdeling over de provincies van) windenergie op land, en sluiten overheid, werkgevers, vakbeweging, milieuorganisaties en financiële instellingen het Energieakkoord. In 2014 wordt de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) vastgesteld. Het had meer voor de hand gelegen te beginnen met een maatschappelijk debat, resulterend in een Energieakkoord, (landelijke) structuurvisies en (landelijke) afspraken over de verdeling van de lusten en lasten, en pas daarna over te gaan tot (implementerende) besluitvorming op decentraal niveau. In de Drentse casus lopen de diverse trajecten door elkaar. Dat is gegeven de aanvangsfase van de energietransitie niet onbegrijpelijk. Maar het maakt de verwijzing in de ene procedure naar een andere er niet transparanter op en maakt bovendien twijfelachtig of per saldo sprake is geweest van een integrale belangenafweging.

Het is evident dat de gangbare doelen van de inspraak, te weten beleidsverrijking en vergroting van het draagvlak, niet zijn bereikt.⁴⁹ De twee belangrijkste vragen voor de bevolking – ‘Waarom hier?’

⁴⁴ Op 14 oktober 2010 zijn de geluidsnormen gewijzigd teneinde meer ruimte voor windenergie op land te krijgen (art. 3.14a Activiteitenbesluit; Stb. 749: niet meer 45/40/35 dB(A), maar Lden 47 dB en Lnight 41 dB).

⁴⁵ Treffend in dit verband is de titel *Klaar voor de inspraak*, masterscriptie Staats- en bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2016, van Atze Jan de Vries over het effect van zienswijzen, reacties en opmerkingen op plannen voor grootschalige windenergie.

⁴⁶ Besluit van de ministers van EZ en I&M van 19 september 2016.

⁴⁷ Ofschoon vooral het resultaat van politieke druk, heeft inspraak indirect wel een rol gespeeld. Zie de motie van A. de Vries, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 612, nr. 57.

⁴⁸ Blijkens de in voorjaar 2010 gehouden enquête (zie par. 3.3), het door Enneüs in 2014 verrichte draagvlak onderzoek (bijna 80 % tegen) en de op 5 december 2015 verschenen bevindingen van de gebiedscoördinator (‘geen draagvlak’).

⁴⁹ Bröring, Tollenaar 2015, p. 308-309.

en ‘Hoe zit het met de verdeling van de lusten en lasten?’ – krijgen geen adequaat antwoord. Transparantie en communicatie zijn beneden de maat, tot het eind toe (getuige ook de beslissing met betrekking tot Lofar).⁵⁰ Lapmiddelen als de in de periode 21 maart – 8 april 2016 gehouden ‘barcodekeukenktafelgesprekken’ hebben het tij niet kunnen keren.⁵¹

4. Samenvattende analyse

4.1 Splijtzwam

De besluitvorming over het windpark in Oost-Drenthe is een splijtzwam gebleken: een splijtzwam tussen boeren en burgers,⁵² tussen burgers en overheden en tussen overheden onderling. Van de rechtmatigheidsgebreken kan nog worden gezegd dat zijn beperkt in aantal waren.⁵³ Maar de casus leert dat een project dat juridisch goeddeels op orde is, door schending van beginselen van ‘good governance’ toch kan vastlopen. Inderdaad is de besluitvorming in termen van transparantie en participatie uiterst teleurstellend.

De belangrijke kwestie van de verdeling van de lusten en lasten, is niet voluit bediscussieerd. Participatie is anders dan met dit begrip wordt bedoeld, vooral opgevat als (eenzijdige) uitleg over de plannen en het bieden van de mogelijkheid van financiële participatie als alles in kunnen en kruiken is. Daarmee is gekozen voor een participatievorm onderaan de participatieladder. Gemeenten zijn overvallen, zo niet uitgesloten (Stadskanaal).⁵⁴ Lokale bestuurders en raadsleden die zelf aanvankelijk helemaal niet tegen een windpark waren, zijn zó door rijk (en provincie) in het harnas gejaagd, dat eerdere steun aan windenergieprojecten is komen te vervallen. Sommige beslissingen zijn geheel ondoorgroendelijk gebleven, zoals de aanpassing van het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie (en de beslissing met betrekking tot Lofar). Er is een in de loop van de besluitvorming steeds scherpere tweedeling ontstaan tussen EZ en initiatiefnemers enerzijds en gemeenten en bewoners anderzijds. In de betrokken dorpen zijn spanningen tussen bewoners en initiatiefnemers ontstaan. Ook tussen overheden is het vertrouwen aangetast.

Wie verwacht dat het onvoldoende in acht nemen van de criteria transparantie en participatie als keerzijde heeft dat de overheid in elk geval effectief heeft gehandeld, komt bedrogen uit: in verband met de aankomende Tweede Kamer-verkiezingen is de besluitvorming ‘on hold’ gezet.⁵⁵ Een

⁵⁰ Vlak voor het officiële besluit over het rijksinpassingsplan werd een beslissing genomen m.b.t. Lofar (voor wetenschappelijk onderzoek naar het ontstaan van het heelal, van het Nederlands Instituut voor radioastronomie Astron). Lofar zal in zijn onderzoek door windmolens worden gehinderd. Het gaat naar verluidt om een schade van tientallen miljoenen, maar de belastingbetaler mag niet precies weten hoe het zit en wat er tussen EZ en Astron is afgesproken. Zie o.a. ‘Windmolens hinderen zicht op het heelal’, *Trouw* 3 mei 2016.

⁵¹ Evenmin als de ‘luistersessies’ die eind 2016 plaatsvonden.

⁵² Zie o.a. ‘Uitgescholden wegens windmolens’, *Trouw* 9 juni 2016.

⁵³ Reden waarom ik de gang van zaken in het op 4 oktober 2015 uitgezonden programma ‘Burger versus overheid’ van De Monitor niet als onrechtmatig maar als onfatsoenlijk heb aangemerkt. ‘Onfatsoenlijk’ kan echter erger zijn dan ‘onrechtmatig’. Zie ook Albert Koers, *Windenergie en de overheid. Een pleidooi voor eerlijke informatie en bestuurlijk fatsoen*, Schettens, 2015, die naast veel basisinformatie een fundamenteel betoog houdt, dat erop neer komt dat bestuurlijk fatsoen ook aan democratie en rechtsstaat raakt. Een minister die opmerkt dat de procedure volgens de eisen van de wet verloopt, heeft dat niet begrepen.

⁵⁴ De gemeente Stadskanaal heeft aangekondigd tegen het rijksinpassingsplan beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, ook al staat vast dat zij niet-ontvankelijk is: het gaat om het signaal.

⁵⁵ (Gewijzigde) motie van Smaling en Vos, *Kamerstukken II 2016/17*, 31 239, nr. 246. Indertijd was de PvdA (nationaal) voorstander van windenergie op land en (provinciaal) samen met de VVD medeverantwoordelijk

prijs voor slagvaardigheid wordt voor de splijtzwam-besluitvorming waarschijnlijk niet uitgedeeld.⁵⁶ Kortom, de beoordeling van de besluitvorming aan de hand van de in par. 2.1 geïntroduceerde principe resulteert in het oordeel dat sprake is van ‘bad governance’.

4.2 Verklaringen

Hoe heeft het zover kunnen komen? Welke lessen zijn te trekken? Het heeft geen zin om voor de zoveelste keer te herhalen dat overheden oog moeten hebben voor transparantie, communicatie, vertrouwen en sociale cohesie (‘verbinden’).⁵⁷ De vraag is waarom met name de rijksoverheid, in de volle wetenschap dat deze aspecten zo belangrijk zijn, er onvoldoende aandacht voor heeft of er niet mee uit de voeten kan. Een Haags gebrek aan kennis van wat in de regio leeft – en van percepties van bewoners (die ook een werkelijkheid zijn)⁵⁸ – zal een rol spelen. Er ontbreekt een politiek vertoog waarin tegenover de nadelen van het karakter van krimpgebied de kansen – voor *alle* bewoners – van de energietransitie worden geplaatst. Mensen die zorgen hebben over de kwaliteit van hun leefomgeving wordt tegengeworpen dat de aarde opwarmt en windenergie onvermijdelijk is en het nimby-verwijt gemaakt. Zo praat de overheid langs de burger heen. Ongetwijfeld speelt, naast een opvallend gebrek aan empathie, ook de onwil of het onvermogen van de minister parten om rekening te houden gewijzigde omstandigheden en met – in de regio zelf ontwikkelde – alternatieven die zich in de loop van het besluitvormingsproces aandienen.⁵⁹

Er zijn meer verklaringen voor de ontstane situatie van meervoudig wantrouwen te geven. Zo moet worden gewezen op de ongelukkige volgorde in het gehele besluitvormingstraject, waarbij landelijk beleid (o.a. SvWOL) en landelijke afspraken (Energieakkoord; gedragscodes) pas in de loop van de rit van de besluitvorming over de Drentse casus tot stand kwamen. Verder ontbrak bij de provincie, die oorspronkelijk een centrale rol toekwam, de ervaring om met dit soort precare casus om te gaan: haar taakvervulling maakt een onbeholpen indruk. Ook de boeren misten de nodige ervaring. Voor de projectontwikkelaars geldt dat niet. Maar zij zijn winstgericht en lijken niet geïnteresseerd in sociale duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.⁶⁰ Het is al

voor de aanwijzing van de Veenkoloniën als windparkengebied. Het kostte de PvdA vermoedelijk de meerderheid in de Drentse Staten.

⁵⁶ De minister c.q. de regering houdt voet bij stuk. Blijkens de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 januari 2017, kenmerk DGETM-EO 1 / 17007828, wordt de motie van Smaling en Vos van de hand gewezen. De (juridisch correcte) argumenten die daarvoor worden aangevoerd, zijn onder andere: diverse besluitvormingstrajecten (vergunningen en subsidies) zijn inmiddels afgerond, de zaak ligt nu bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en het in dit stadium alsnog terugdraaien van reeds genomen besluiten zal tot schadeclaims kunnen leiden. Zo blijven alternatieven (solar) ondanks de motie ook in de eindfase buiten beschouwing (NB: op 19 januari 2017 is de laatste hand aan dit artikel gelegd).

⁵⁷ Vgl. o.a. C. de Brauw, M. van Amstel-van Sane, Tj. De Cock-Buning, ‘Burgerparticipatie in het omgevingsrecht Zet de regulering – nu en in de Omgevingswet – aan tot het instellen van bezwaar en beroep?’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2013/4, p. 143-153, en Robert Harmsen, Frank van Rijnsoever, Kevin Broecks, *Evaluatie Windpark Houten*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 6 oktober 2015.

⁵⁸ Zie hierover ook Melanie Huurneman, *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties in windenergieprojecten*, masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen (Bestuurskunde / Good Governance), Nijmegen, juni 2012, o.a. par. 9.1 (Aanbevelingen).

⁵⁹ Uittalingen van de minister zoals ‘Het is voor de bewoners even slikken’ en het opschuiven van de behandeling van het agendapunt Windpark Drentse Monden/Oostermoer tijdens het Kamerdebat van 5 oktober 2016, zodat de naar Den Haag afgereisde Drenten onverrichterzake de terugreis moesten ondernemen, dragen niet bij aan het vertrouwen in de overheid.

⁶⁰ Voor de grote ondernemingen, m.n. multinationals (waaronder grote energiebedrijven), ligt het anders. Voor hen zijn de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van betekenis. Ik wil de projectontwikkelaars uit onze casus overigens niet over één kam scheren (blijkens ‘Een windpark moet van de lokale gemeenschap

mooi genoeg dat met energie-duurzaamheid goede sier en veel winst kan worden gemaakt. Dat is trouwens hun goed recht.

Een zeer belangrijke verklaring lijkt het Haagse marktdenken te zijn, waarbij veel vertrouwen in initiatiefnemers bestaat. Voor de als stroperig ervaren besluitvorming onder de vroegere regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening is het geloof in de markt in de plaats gekomen. Het gebruik van de term initiatiefnemers, waarbij niet aan burgers of bewoners maar aan ondernemers wordt gedacht, is illustratief voor het bijbehorende optimisme. De initiatiefnemers zorgen wel voor draagvlak; voor een code over een eerlijke verdeling van de lusten en lasten; voor transparantie. Dat 'eigenaarsruimtelijke ordening' niet altijd tot de beste ruimtelijke inpassing van windmolens leidt: 'So what?' Het optimistische geloof in de markt vormt een centraal uitgangspunt van de komende Omgevingswet (van Infrastructuur & Milieu, I&M), waarop EZ in zijn besluitvorming over windparken heeft geanticipeerd. 'Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef al: «Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan». De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.⁶¹ Tsja. De Drentse casus, die niet op zichzelf staat,⁶² toont aan hoe naïef dat marktdenken en vertrouwen in de initiatiefnemers kan zijn.⁶³ Dat die naïveteit een van de fundamenteën van de Omgevingswet vormt, is uit een oogpunt van een duurzame samenleving zorgelijk.

4.3 Oplossingsrichtingen

Nederland onderscheidt zich op dit punt van Duitsland en Denemarken. Voor Nederland geldt: 'The prominence of the Ministry of Economic Affairs and the SER creates a strongly economical approach to renewable energy planning [...] To reach [its renewable energy goal, the government] looks primarily at large business partners rather than at communities'. 'In Germany, the policy discourse is predominantly environmental'. 'In Denmark, we see that the national government currently has a mixed environmental, social and economic discourse'. 'The government is most dominant in the German system and the least in the Dutch'. 'In Denmark, decentralization is an important feature of institutional arrangement; the *Kommuner* acquire relatively not only more power but also large responsibilities.'⁶⁴ Indachtig het criterium verantwoording, is meer overheidsregie aangewezen. Wie formeel bevoegd is, moet zelf de verantwoordelijkheid nemen, ook die voor draagvlak, in plaats van deze af te schuiven naar op winst gerichte ondernemers. 'It is the money, stupid!'⁶⁵ EZ wil of kan die verantwoordelijkheid niet waarmaken. Zoals ook de Drentse casus aantoont, kan dit ministerie wel met initiatiefnemers omgaan, maar niet met burgers: het is een zwak departement waar het gaat om burgerparticipatie. Zijn aantasting van sociale en bestuurlijke cohesie doet de vraag rijzen of het energievraagstuk wel goed bij dit ministerie is belegd. Een van de oplossingen zou dus kunnen zijn om

zijn' (artikel in reeks De bezorgde burger), Nederlands Dagblad 4 oktober 2016, trekt Windunie zich het belang van draagvlak en sociale cohesie aan.

⁶¹ Kamerstukken II 213/14, 33 962, nr. 3, p. 46.

⁶² Windpark N33 (Meeden), bijvoorbeeld, is in termen van draagvlak en cohesie ook een weerbarstige casus.

⁶³ Treffend in deze context is de ondertitel *De risico's van het vertrouwen op vertrouwen*, van het rapport *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis*, n.a.v. door L.H.J. Noordegraaf-Eelens, P.H.A. Frissen en M.A. van der Steen in opdracht van het ministerie van BZK verricht onderzoek.

⁶⁴ Marieke Oteman, Mark Wiering, Jan-Kees Helderman, *The institutional space of community initiatives for renewable energy: a comparative study of the Netherlands, Germany and Denmark*, published 19 May 2014, <https://energysustainsoc.springeropen.com/articles/10.1186/2192-0567-4-11>.

⁶⁵ Grote ondernemingen lijken intussen meer doordrongen van de noodzaak van zorg voor 'participatie'.

dit onderwerp (geheel) onder te brengen bij een ander ministerie, bijvoorbeeld I&M of een nieuw te vormen departement.

Wie zou verwachten dat het ministerie van BZK voor meer balans in de besluitvorming zou zorgen, zodat naast economische belangen ook rekening wordt gehouden met sociale en bestuurlijke cohesie, komt bedrogen uit: dit ministerie is (ook) als het om de kwaliteit van besluitvorming over windparken gaat, onzichtbaar waar het om de praktijk gaat.⁶⁶ Dit voert tot de (opmerkelijke) slotsom dat het noodzakelijk kan zijn om een los van de verantwoordelijke minister(s) staande functionaris of organisatie het besluitvormingsproces op het punt van transparantie en participatie te laten bewaken. Te denken valt aan een ombudsman-achtige figuur die het besluitvormingsproces op punten zoals transparantie, communicatie en aandacht voor sociale (en bestuurlijke) cohesie bewaakt. Ook kan gedacht worden aan het (wettelijk) van toepassing verklaren van zgn. een Social Impact Assessment (vergelijkbaar met en in aanvulling op een m.e.r.).⁶⁷

4.4 Lessen voor de burgers

Hierboven ging het over lessen voor met name de overheid. Welke lessen zijn te trekken voor burgers? Op basis van de Drentse casus is het eerlijke antwoord dat overheid en projectontwikkelaars niet tot transparantie in staat of bereid zijn. Economische belangen blijken zeer dominant. Dat sluit participatie niet uit, maar dan in een vorm die aansluit bij de polariserende attitude zoals gehanteerd door overheid en projectontwikkelaars. Per slot van rekening is ook actievoeren een vorm van participatie. Voor wie – zoals ikzelf – een algemene voorkeur voor ‘polderen’ heeft, kan actievoeren als minder aantrekkelijk worden beschouwd. Met het oog op ‘checks and balances’ blijken actievoerende burgerorganisaties in geval van een eenzijdige (economische) benadering echter onmisbaar zijn. De besluitvorming over windparken is wat betreft het feitelijke participatieniveau onderaan de participatieladder te situeren. Het is in de huidige constellatie aan de burgers om zelf die ladder omhoog te klimmen.

5. Slotopmerkingen

De splijtzwam-besluitvorming in de Drentse casus kent alleen maar verliezers: de sociale cohesie is verstoord; de bestuurlijke cohesie is verstoord; de overheid – met name EZ en de provincie – heeft gezagsverlies geleden; voor de initiatiefnemers resteert begin 2017 onzekerheid; van ‘Groen’ is de glans af. Burgers die willen begrijpen wat er gaande is en greep op hun leefomgeving willen krijgen, zijn slecht af. Sinds de uitbreiding van mijn aandachtsgebieden met het onderwerp ‘complexe besluitvorming’ is mijn vertrouwen in de overheid aanzienlijk gedaald: de ruwe omgang van de overheid met haar burgers heeft mij verbijsterd. En dan geldt voor mij dat ik vertrouwd ben met de overheid en de mensen die er werken en van wie ik weet dat zij in het algemeen het beste voor hebben: de casus is in mijn waarneming eerder een illustratie van het menselijk tekort – en van naïef vertrouwen in met name projectontwikkelaars – dan van een of ander complot. Maar voor de minder

⁶⁶ Niet waar het gaat om studies en conferenties. Dit is niet denigrerend bedoeld. Het rapport Publieke Beleidsbemiddeling, bijv., is zeker de moeite van het lezen waard.

⁶⁷ Zie International Association for Impact Assessment, *Social Impact Assessment. Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, <http://www.socialimpactassessment.com/documents/IAIA%202015%20Social%20Impact%20Assessment%20Guidance%20document.pdf>; voorts http://www.seai.ie/Renewables/Wind_Energy/Good_Practice_Wind/TCS_16_Socio-Economic_Impact_Assessment.pdf.

ingewijde burgers moet de in deze bijdrage beschreven besluitvorming vervreemdend zijn. Wie zich in de casus verdiept, begrijpt waarom er boze burgers zijn.

Het heeft mij verbaasd dat het falen door vertegenwoordigers van EZ, de provincie en de initiatiefnemers niet ruiterlijk in het openbaar wordt toegegeven. Alleen de Drentse Commissaris van de Koning heeft op een semi-openbaar congres in ferme bewoordingen uitgesproken dat de besluitvorming uit een oogpunt van transparantie en communicatie een totale mislukking is.⁶⁸ Maar daarna voegde ook hij zich in de gesloten, naar binnen gekeerde kring van bestuurders en topambtenaren. Aangenomen kan worden dat vrijwel niemand uit deze kring de spijtzwam-besluitvorming tevreden stemt. Dit in het openbaar te erkennen, zou kunnen helpen het zo moeizaam terug te winnen vertrouwen iets naderbij te brengen. Redelijke mensen – het gros – snappen dat er soms wordt geklungeld. Geef het gewoon toe.

Het dossier van de mijnbouwschade Groningen dat ik samen met Jan op de voet volg, is nogal schrijnender dan de Drentse casus. De wijze waarop NAM en EZ (partners in het Gasgebouw) zich met de schadeafhandeling en de versterkingsopgave bemoeien, herbergt in termen van vertrouwen aanzienlijk grotere risico's: de overheid kan het zich in het brisante Groningse dossier niet permitteren zo met de burgers om te gaan als ze in Drenthe deed. Een verschil is dat het recht in het Groningse dossier een grotere rol speelt dan in de Drentse casus.⁶⁹ Dan moet ondanks tegengestelde pogingen van EZ wel de toegang tot de rechter en het recht worden verkregen. Gelukkig heeft Jan straks meer tijd om zich daarvoor in te zetten. Ik verheug mij erop de discussies in dit verband met hem voort te zetten. Niet alleen over de juridische materie zelf, maar ook over bijvoorbeeld de rol van de wetenschapper in lastige maatschappelijke vraagstukken zoals de onderhavige.

Wat betreft dit laatste zijn Jan en ik het erover eens dat ons 'commitment' het recht betreft. Voor mijzelf sluit dat een primaire betrokkenheid bij één groep 'stakeholders', de bewoners, niet uit (bovendien: NAM en EZ redden zich wel), al was het om maar uitleg te geven, bijvoorbeeld over het verschil tussen rechtvaardigheid en rechtmatigheid, en tussen privaatrecht en publiekrecht (een onderscheid dat ook de overheid in het mijnbouwschadedossier lijkt te ontgaan). Maar het gaat altijd om de (juridische) argumentatie zelf. Als universitair wetenschapper heb je gelukkig de positie om in vrijheid die argumentatie te ontwikkelen. Mij is intussen opgevallen dat wie binnen afzienbare tijd met emeritaat gaat, scherper zijn standpunt pleegt te verwoorden. Wie eenmaal emeritus is, spreekt de ware waarheid. We gaan extra goed naar Jan luisteren.

⁶⁸ Op 31 augustus 2015 te Amersfoort, op het SOB-congres Naar een Adaptief Bestuur.

⁶⁹ Het valt op dat met betrekking tot de Groningse casus meer dan met betrekking tot de Drentse casus wordt gesproken in termen van 'governance'. Daarmee wordt voor de Groningse casus de rol van het recht gerelativeerd (zo men wil: verdoezeld).

Vechten tegen windmolens: falende inspraak (2015)

1. Inleiding

Wat vermag het recht? Het antwoord op deze vraag lijkt vaak te zijn: niet zo veel. De empirische realiteit waarin bestuursorganen en belanghebbende burgers elkaar bejegenen, is vele malen complexer dan de wetgever heeft kunnen vermoeden bij het ontwerpen van de juridische spelregels. De effectiviteit van die juridische regels is daarom niet bijzonder groot.¹ De Waard heeft zich in zijn academische carrière in toenemende mate bezig gehouden met de empirische werking van het recht. Eerst in de vorm van een onderzoek naar de ervaringen van burgers met bezwaar,² en later met de manier waarop rechters bijdragen aan geschilbeslechting.³ Het terugkerend theorema dat De Waard daarbij hanteert, is dat van 'procedurele rechtvaardigheid', oftewel: de veronderstelling dat een goede procedure bijdraagt aan de acceptatie van de uitkomst.

De Waard is (nog) niet toegekomen aan een andere fase in de besluitvorming waarbij de procedure en de uitkomst misschien nog wel meer met elkaar zijn verknoopt: die van de primaire besluitvorming, met name waar zij vergezeld gaat van elementen van inspraak. De vraag die wij in deze bijdrage aan de orde willen stellen, is wat de relevantie van het bestuursrecht is bij inspraakprocedures. Wat gebeurt er nu eigenlijk in inspraakprocedures en hoe verhoudt zich die praktijk tot de procedures zoals die in het recht zijn vormgegeven? Dragen gejuridiseerde inspraakprocedures bij aan de tevredenheid van burgers of het vertrouwen in de overheid, of doen ze daar juist afbreuk aan?

Ter beantwoording van deze vragen gaan we eerst in op de achterliggende veronderstellingen over de waarde van inspraak en de manier waarop inspraak in de Awb is vormgegeven (par. 2). Dit leidt tot een aantal veronderstellingen over de toegevoegde waarde van inspraakprocedures. Deze veronderstellingen worden getoetst in een casestudy naar de praktijk van inspraakprocedures bij de besluitvorming over een windmolenpark in Oost-Drenthe (par. 3).⁴ Aansluitend worden een paar opmerkingen gemaakt over een meer algemene, mede door de nieuwe Omgevingswet gestimuleerde ontwikkeling: die tot privatisering van inspraak en zorg voor draagvlak en vertrouwen (par. 4). De bijdrage sluit af met een slotbeschouwing met enkele conclusies (par. 5).

¹ Vergelijk B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet: Tweede evaluatie; procesrechtelijke bepalingen*, Groningen / Tilburg: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RUG 2014.

² B.W.N. de Waard (red.) *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: BJu 2011.

³ Nog te verschijnen onderzoek naar de Nieuwe Zaaksbehandeling.

⁴ Over deze casus ook Herman E. Bröring, *Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën*, in: Bert Marseille, Lynn van der Velden (red.) *Vertrouwen verdient Verdiend vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 60-83. In deze bundel uit 2014 is de casus geanalyseerd vanuit sociaal-psychologische opvattingen over vertrouwen. In onze bijdrage voor het liber amicorum voor Boudewijn wordt de casus gezien vanuit opvattingen over de functies van inspraak.

2. Waarde van inspraak

2.1 Ideologische grondslag

De genese van inspraak valt samen met de afbrokkelende traditionele maatschappelijke verhoudingen en verzuilde instituties in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw.⁵ De horizontale verhouding tussen overheid en burger genereerde een noodzaak tot nieuwe procedures, waarbij de burger op een andere manier bij besluitvorming zou worden betrokken.⁶ Enerzijds werd deze rol door burgers opgeëist. Anderzijds was een crisis in de representatieve democratie aanleiding om te zoeken naar nieuwe representatievormen.⁷ In rapporten van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de Commissie Biesheuvel werd benadrukt dat inspraak het functioneren van de representatieve democratie zou kunnen verbeteren, omdat de overheid opener zou functioneren.⁸

Deze sterk ideologische stroming is door de jaren heen op de achtergrond steeds relevant (geweest) bij de vormgeving van besluitvormingsprocedures en de rol van de burger daarin. Modaliteiten als referenda, wijkraden of de participatiesamenleving worden immers vaak verdedigd met een wensbeeld over de meest ideale verhouding tussen overheid en actieve burger die zich inspant voor de publieke zaak, vaak zonder dat daar een precieze beschouwing aan ten grondslag ligt over de werking van actief burgerschap.⁹

2.2 Instrumenteel perspectief

In de schaduw van het ideologische wensbeeld staat een meer instrumentele visie op inspraak: inspraak draagt bij aan een betere besluitvorming.¹⁰ Inspraak biedt de mogelijkheid om de feitelijke onderbouwing van het besluit te verbeteren, alternatieven aan te dragen die eerder niet waren overwogen, of juist bestaande alternatieven beter te onderbouwen: de besluitvorming wordt 'verrijkt'.¹¹

Behalve beleidsverrijking draait de instrumentele visie ook om het vergroten van draagvlak, dan wel het wegnemen van hindermacht.¹² Door burgers gedurende de procedure te betrekken bij de besluitvorming, worden zij min of meer geëngageerd aan de uitkomst. Een actieve bijdrage

⁵ A.F.A. Korsten, *Het spraakmakend bestuur* (diss Nijmegen), Den Haag: VUGA 1979, P. den Hoed, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, Den Haag: WRR 1983, p. 24.

⁶ Lex Veldboer, *De inspraak voorbij*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek 1996, p. 20 verbindt de opkomst van inspraakprocedures met andere horizontaliserende instrumenten, zoals convenanten, privatisering en marktwerking.

⁷ Zie F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap* 2001 (4), p. 313-332.

⁸ RARO, *Het betrekken van burgers bij de vorming van het ruimtelijk beleid*, Den Haag 1970; RARO, *Advies inzake inspraak bij de bepaling van nationale bestemmingen*, Den Haag 1970; Commissie Biesheuvel, *Openbaarheid – Openheid*, Den Haag 1970.

⁹ Vergelijk E.H. Tonkens & I. Verhoeven, *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*, Universiteit van Amsterdam/AISSR, Amsterdam 2011.

¹⁰ F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *beleidswetenschap* 2001 (4) projecteren een omslag

¹¹ Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65; Jan van Damme & Marleen Brans, 'Managing public consultation: a conceptual framework and empirical findings from Belgian case studies', *Public Administration* 2012 (4), p. 1047-1066.

¹² Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65.

gedurende de besluitvormingsprocedure draagt bij aan de acceptatie van de uitkomst en de bereidwilligheid om zich bij eventuele negatieve aspecten van die uitkomst neer te leggen.¹³ Bovendien wordt eventuele tegenstand in een vroeg stadium geneutraliseerd. En dat leidt weer tot een reductie van juridische procedures en de daarmee samenhangende kosten nadat het besluit is genomen.¹⁴

De hiervoor genoemde veronderstelde positieve effecten van 'verrijking' en 'draagvlak' vormen de kern van de beleidstheorie die aan veel inspraakprocedures ten grondslag ligt. In de literatuur is ook aandacht voor ongewenste effecten van inspraakprocedures. Irvin & Stansbury noemen vertraging van besluitvormingsprocedures en daarmee samenhangende verhoging van de besluitvormingskosten.¹⁵ Onder die besluitvormingskosten vallen bijvoorbeeld (ook) de kosten van het produceren van de onderbouwing en weerlegging van de argumenten die tijdens de inspraakprocedure naar voren worden gebracht. Daar komt bij dat inspraak het risico in zich houdt van minder rationele besluitvorming, omdat degenen die zich gedurende de inspraakprocedure roeren vaak een deelbelang vertegenwoordigen, dat daardoor onevenredig veel gewicht krijgt.¹⁶

Ten slotte kan inspraak ook leiden tot maatschappelijke *ontevredenheid*, juist wanneer de beslisser weinig notie neemt van de argumenten van de burger.¹⁷ Het gevoel dat de beslissing toch al vaststaat en de inspraak slechts een bureaucratische handeling is om de reeds genomen beslissingen te rechtvaardigen, keert zich vaak als een boemerang tegen de beslisser, met als gevolg *minder draagvlak*, *meer ontevredenheid* en *meer conflicten*.¹⁸

2.3 Communicatief perspectief

Het besef dat inspraakprocedures soms juist conflicten aanwakkeren en niet altijd bijdragen aan een rationele besluitvorming,¹⁹ leidt tot het inzicht dat inspraak ook en vooral een geïnstitutionaliseerde vorm van communicatie is met de burgers over gepercipieerde beleidsproblemen en mogelijke oplossingen.²⁰ In dit perspectief past het idee van inspraak als 'public mediation': de overheid betreft burgers bij de afwegingen die ze maakt en maakt hen deelgenoot van het besluit.²¹ Bij public mediation wordt het onderwerp van besluitvorming breed getrokken en plaatst de overheid zich zoveel mogelijk

¹³ Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65.

¹⁴ Randolph and Bauer 1999.

¹⁵ Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65. Zie ook WRR, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

¹⁶ Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65.

¹⁷ Nationale ombudsman, *'We gooien het de inspraak in', een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Den Haag 2009, p. 19-20.

¹⁸ King 1998: 57; Jan van Damme & Marleen Brans, 'Managing public consultation: a conceptual framework and empirical findings from Belgian case studies', *Public Administration* 2012 (4), p. 1047-1066

¹⁹ H. De Bruijn, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service: Schoonhoven 1998, p. 52.

²⁰ Vergelijk John Forester, *Dealing with differences: dramas of mediating public disputes*, Oxford University Press: Oxford 2009, p. 13 e.v.

²¹ Thomas S. Leatherbury & Mark A Cover, 'Keeping public mediation public: exploring the conflict between confidential mediation and open government', *SMU Law Review* 1992 (46), p. 2221-2234; Nick Mahony, Social science research.

op een gelijk niveau met de burger.²² De gewenste uitkomst is dan niet alleen verrijking van beleid, maar vooral ook het wegnemen van het onderliggende conflict en het vergroten van onderling vertrouwen.²³

Het is niet moeilijk om in dit communicatieve perspectief elementen van de theorievorming rondom procedurele rechtvaardigheid te herkennen. In deze theorie wordt verondersteld dat niet alleen de inhoudelijke uitkomst (distributieve rechtvaardigheid), maar zeker ook de vormgeving van de procedure die leidt tot die uitkomst van belang is voor de tevredenheid van partijen en het onderlinge vertrouwen. Zoals De Waard schrijft, is de vormgeving van de procedure van belang voor de gevoelde rechtvaardigheid, zeker indien de uitkomst negatief is.²⁴

2.4 Wat is de betekenis van het recht?

Aan de hand van het bovenstaande zou men een model van inspraak kunnen formuleren, waarin de afhankelijke variabelen bestaan uit beleidsverrijking (nieuwe argumenten, nieuwe alternatieven, betere besluitvorming) en draagvlak voor de uiteindelijke besluiten. Er zijn verschillende factoren die bijdragen aan het bereiken van die effecten. Het recht is daarbij één factor. In het recht zijn immers procedures vormgegeven die regelen wanneer en op welke wijze burgers bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Hierbij is in het bijzonder afdeling 3.4 Awb van belang.²⁵ De daar geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov-procedure) geeft de hoofdlijnen voor inspraak weer,²⁶ indien deze procedure althans door de wetgever of bij afzonderlijk besluit is voorgeschreven. Het recht bevat enkele minimumeisen: het object van inspraak vormt (een ontwerp van) een besluit, waarover belanghebbenden hun zienswijzen kunnen inbrengen.

De vraag is in hoeverre deze juridische vormgeving past in het hiervoor genoemde model van inspraak. Oftewel: in hoeverre draagt de juridische context bij aan beleidsverrijking en vergroting van draagvlak en vertrouwen? Deze vraag wordt beantwoord met behulp van een casestudy naar de besluitvorming omtrent het realiseren van een windmolenpark in het Drentse Mondengebied.

²² Vergelijk 'Als de overheid burgers vertrouwt', NRC Handelsblad 20 november 2014.

²³ Vergelijk de Dialoogtafel van Groningen, bedoeld om bedoeld het vertrouwen na de aardbevingen ten gevolge van de gaswinning te herstellen; zie www.dialoogtafelgroningen.nl.

²⁴ B.W.N. de Waard (red.) *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: BJu 2011, p. 21 e.v., zie verder: Alex Brenninkmeijer, 'Een eerlijk proces', *NJB* 2009, p. 2050-2056; Lynn. A. Maguire & E. Allan Lind, 'Public participation in environmental decisions: stakeholders, authorities and procedural justice', *International journal of global environmental issues* 2004 (2), p. 133-148.

²⁵ Zie F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *beleidswetenschap* 2001 (4), p. 313-332.

²⁶ De huidige regeling vervangt een eerdere, gedetailleerde, regeling van twee inspraakprocedures; de openbare voorbereidingsprocedure en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. In de Eerste evaluatie van de Awb (Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996 (Commissie Polak), Den Haag 1996, p. 39 e.v.) werd geconstateerd dat het naast elkaar bestaan van beide procedures tot verwarring en een uiteenlopende praktijk leidde. De wetgever zag daarin aanleiding voor vereenvoudiging ('uniformering').

3. Windmolenpark in het Drentse Mondengebied

3.1 Inleiding

Het gebied van de Drentse Monden werd door de provincie aangewezen als zoekgebied voor de door het rijk opgelegde taakstelling in het kader van de energietransitie die ertoe moet leiden dat in 2020 16% van de energie groen moet zijn.²⁷ De casus laat zien hoe inspraak in de praktijk functioneert. De hieronder opgenomen casebeschrijving is gebaseerd op beleidsstukken en krantenverslagen en bevat een reconstructie van de procedure.²⁸ Welke besluiten werden genomen, wat was de rol van inspraak en in hoeverre was die inspraak gereguleerd? De casebeschrijving valt uiteen in vier delen: de juridische context (par. 3.2), de officiële inspraakmomenten (par. 3.3), de informele inspraakmomenten (par. 3.4) en een beschrijving van de stand van zaken per voorjaar 2015 (par. 3.5). De paragraaf mondt uit in een korte analyse over het functioneren van de inspraakprocedures (par. 3.6).

3.2 Juridische context

Voor de vestiging van een windpark moeten verschillende besluiten worden genomen.²⁹ We beperken ons tot drie hoofdsporen: ruimtelijke ordening, bouwen en milieu. We gaan goeddeels voorbij aan eventuele ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet en subsidiebeschikkingen op grond van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE).³⁰

Voor het ruimtelijke spoor geldt het volgende. Als vertrekpunt kan de landelijke Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) worden genomen.³¹ Vervolgens is er het provinciale beleid waarin zoek- of voorkeurslocaties voor een windpark worden aangewezen.³² Naast de omgevings- of gebiedsvisies kennen sommige provincies een ruimtelijkeordeningsverordening met algemene regels over windparkenlocaties.³³ In ieder geval is altijd een omgevingsvergunning benodigd voor het bouwen (art. 2 lid 1 onder a Wabo). Deze kan worden verleend wanneer geen strijd bestaat met het bestemmingsplan. Is er wel strijd met het bestemmingsplan, dan moet dit plan worden gewijzigd of moet een binnen- dan wel buitenplans afwijkingsbesluit worden genomen. In het geval gemeenten daaraan niet willen meewerken, komt het provinciaal inpassingsplan in beeld (art. 3.26 Wro), waarop de procedure volgens artikel 3.8 Wro van toepassing is. Deze bepaling verklaart de uniforme openbare

²⁷ Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, p. 49.

²⁸ Met name in de lokale media (Dagblad van het Noorden, RTV Drenthe) is uitvoerig verslag gedaan van de toenemende onvrede over deze plannen. Deze bronnen zijn geanalyseerd met behulp van lexisnexis. Gezocht is naar verslagen over inspraak- of informatiebijeenkomsten.

²⁹ Zie voor uitvoeriger beschouwingen o.a. I.M. van der Heijden, Windturbines op het land. Milieuregels en vergunningplichten op een rij, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2013 (1), p. 6-13, R.J.J. Aerts, De Crisis- en herstelwet. De wind in de rug voor het realiseren van windturbineparken? *Tijdschrift voor Energierecht* 2012 (2), p. 60-68, en A.G.A. Nijmeijer, De wind in de zeilen voor windenergie of toch niet helemaal? Het opwekken van duurzame energie is geen prioritair belang, *Ars Aequi* 2013 (mei), p. 390-392 (annotatie bij ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6671).

³⁰ Deze is bedoeld om kostprijsverschil ten opzichte van grijze energie te overbruggen. Een nieuwe regeling, SDE+, staat open per 31 maart 2015. Nieuw is de winddifferentiatie voor wind op land.

³¹ Door het kabinet vastgesteld op 28 maart 2014; zie *Kamerstukken II* 2013/14 33 612, A nr. 23, en *Staatscourant* 7 april 2014. In dit beleidsdocument is het minimum van 6000 MW aan windenergie op land neergelegd.

³² Voor de provincie Drenthe, die ten minste 285 MW voor haar rekening dient te nemen, gaat het om de Gebiedsvisie windenergie Drenthe, door provinciale staten vastgesteld op 23 juni 2013.

³³ Drenthe kent een dergelijk verordening niet.

voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing.³⁴ Ook op rijksniveau, door de minister, kan een inpassingsplan worden vastgesteld (art. 3.28 Wro), met name wanneer op gemeentelijk én provinciaal niveau de besluitvorming vastloopt. Wederom zijn de bestemmingsplanregels van toepassing, evenals in het verlengde daarvan de procedure van afdeling 3.4 Awb.

Voor de bouw van windturbines is, als gezegd, een omgevingsvergunning vereist. Veelal zijn meer besluiten nodig, en kan ingevolge artikel 9 lid 1 Elektriciteitswet 1998 een gecoördineerde behandeling verplicht zijn.³⁵ Deze bepaling zegt dat gedeputeerde staten de provinciale coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.33 Wro dienen toe te passen op windparken van 5-100 MW. Bij parken van meer dan 100 MW is de rijkscoördinatieregeling van toepassing.

Verder is de Crisis- en herstelwet van toepassing.³⁶ Dit impliceert onder meer een beperking van de m.e.r.-plicht en het beroepsrecht van decentrale overheden, alsmede een versnelde behandeling van beroepen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³⁷

Het milieuspoor betreft in essentie de vraag of het windpark in overeenstemming is met het Activiteitenbesluit ofwel het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim) en de Regeling algemene regels inrichtingen milieubeheer (Rarim). Hierin zijn voorschriften neergelegd over geluid, slagschaduw, lichtschittering en veiligheidsrisico's als gevolg van windturbines. Blijkens deze voorschriften moet een zekere mate van overlast worden aanvaard, zoals geluid en slagschaduw. De minimaal aan te houden afstand tussen een turbine en een gevoelig object zoals een woning is tegenwoordig niet in meters uitgedrukt, maar wordt afgeleid uit het rekenvoorschrift voor geluidsbelasting. Omdat het om algemene regels gaat, staat geen bezwaar op beroep open (art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb). Pas wanneer een belanghebbende meent dat de verantwoordelijk ondernemer zich niet aan de algemene regels houdt, kan om handhaving worden verzocht en staat vervolgens tegen een geheel of gedeeltelijk afwijzende reactie bezwaar en beroep open.

Hoewel er afhankelijk van de casus meerdere formele inspraakmogelijkheden kunnen bestaan, beperken wij ons tot de uov-procedure. Als bekend, is voor deze procedure gekozen voor het inbrengen van een 'zienswijze' in plaats van een 'bedenking' om duidelijk te maken dat niet alleen plaats is voor bezwaren uit hoofde van de eigen rechtspositie, maar ook voor (informele) opmerkingen die los van die eigen rechtspositie de kwaliteit van het besluit kunnen verhogen. Het gegeven dat een ieder een zienswijze kan indienen, past bij de functie van verrijking van het besluit. Alleen belanghebbenden kunnen beroep bij de rechter instellen.

³⁴ Tenzij het bevoegd gezag, provinciale staten, weigert een inpassingsplan vast te stellen. In dit geval moet in plaats van de uov-procedure de bezwaarschriftprocedure worden gevolgd.

³⁵ Tenzij de betrokken provincie reeds haar windenergiedoelstelling heeft gehaald.

³⁶ Zie Bijlage I van de Chw, Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid Chw, 1.2: 'aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998.'

³⁷ Zie resp. artt. 1.11, 1.4 en 1.6-1.8 Chw.

3.3 Officiële inspraakmomenten

Hoe verliep de besluitvorming over het windpark in het Drentse Mondengebied tot dusverre? Aan de hand van de openbare stukken kunnen vier cruciale fasen in de procedure worden onderscheiden. In deze paragraaf wordt elk van deze fasen beschreven.³⁸

3.3.1 Voorjaar 2010: Provinciale omgevingsvisie

De eerste fase van de besluitvorming, op provinciaal niveau, voltrok zich in het voorjaar van 2010. Geconfronteerd met een noodzaak om beleid te voeren ten aanzien van windmolens, kozen gedeputeerde staten van de provincie Drenthe voor concentratie van de windmolenparken in het Oostelijke veengebied. Zeker achteraf bezien, is dit een opmerkelijke beslissing. De Drentse Natuur- en Milieufederatie had namelijk, samen met de lokale media, een enquête uitgezet onder inwoners van Drenthe. De respons was 1.275 en de uitkomst was tamelijk eenduidig: geen concentratie van windmolens in het Veenkoloniale gebied, ook niet als dat de rest van het Drentse landschap zou vrijwaren van windmolens.³⁹ De gedeputeerden reageerden echter met een voorkeur voor concentratie in juist dat gebied. Deze voorkeur werd neergelegd in het concept van het provinciale omgevingsvisie: de Veenkoloniën werden aangewezen als zoekgebied.

Over de omgevingsvisie werd inspraak georganiseerd. De institutionele insprekers, zoals de Natuur- en Milieufederatie, maakten gebruik van de mogelijkheid om bij de behandeling van het concept in de vergadering van provinciale staten in te spreken. De bijdrage bestond uit een steunbetuiging voor de concentratie in de Veenkoloniën.⁴⁰ Provinciale staten zelf waren wel kritisch, maar veranderden weinig aan de omgevingsvisie.⁴¹ Latere voorstellen om het zoekgebied uit te breiden, onder meer met zones langs de A28, werden aan de kant geschoven. Op 2 juni 2010 werd een provinciale omgevingsvisie vastgesteld, waarin de Veenkoloniën definitief werden aangewezen als zoekgebied voor windmolenparken.⁴²

3.3.2 Zomer en najaar 2011: M.e.r.-notities Drentse Monden en Oostermoer

Vrij snel nadat de provinciale omgevingsvisie bekend werd, werd er door met name de gemeentebesturen in het betrokken gebied geprotesteerd tegen de aanwijzing.⁴³ Intussen lag er al het initiatief tot het ontwikkelen van een windmolenpark tussen Stadskanaal en Borger: De Drentse Monden. De eerste stap voor de realisering van dit park betrof de terinzagelegging van de Startnotitie Windpark De Drentse Monden. Deze notitie heeft in de periode 24 juni tot 4 augustus 2011 ter inzage gelegen.⁴⁴ Vrij snel daarna werd een tweede park, tussen Veendam en Gieten, voorbereid: Oostermoer. Door beide parken aan elkaar te koppelen werd, gezien het aantal MW, de rijkscoördinatie-regeling van toepassing.⁴⁵

³⁸ De verwachting is dat in het derde kwartaal van 2015 de inspraakprocedure met betrekking tot het rijksinpassingsplan gaat lopen.

³⁹ 'Drenten voor windmolens' en 'Niemand wil windmolens zien', Dagblad van het Noorden 20 maart 2010.

⁴⁰ Zie de brief van 12 mei 2010 van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe.

⁴¹ 'Geen extra ruimte voor windmolens in Drenthe', Dagblad van het Noorden 20 mei 2010.

⁴² Provincie Drenthe, Provinciale omgevingsvisie provincie, vastgesteld op 2 juni 2010, p. 53.

⁴³ 'Windpark is niet tegen te houden', Dagblad van het Noorden 16 oktober 2010.

⁴⁴ Zie: Concept notitie Reikwijdte en Detailniveau Windpark Oostermoer en samenhang met Windpark De Drentse Monden, van 7 januari 2012.

⁴⁵ Bij besluit van 7 november 2011 heeft de minister van EZ rijkscoördinatie toegezegd. In het algemeen valt voor omwonenden van windmolens in juridische procedures weinig te halen, maar hier hebben zij wel een punt: Kan terwijl het om twee verschillende aanvragen, van twee verschillende initiatiefnemers, gaat zomaar

Formeel werd daarmee ook het provinciaal bestuur grotendeels buiten spel gezet. Het gevolg was dat er andere inspraakmomenten plaats zouden vinden: bij de (gezamenlijke) m.e.r.-notitie en bij het ontwerp-inpassingsplan en de ontwerp-besluiten (art. 3.35 jo. 3.31 lid 3 onder d Wro). De m.e.r.-notitie leverde 1.080 zienswijzen op voor De Drentse Monden en 638 voor beide projecten gezamenlijk. De teneur van de inspraakreacties was steeds: vrees voor geluidhinder, slagschaduw, veiligheidsrisico's, horizonvervuiling, sterfte onder vogels, waardevermindering woningen, et cetera.⁴⁶ Geen van de zienswijzen leidde tot aanpassing van het plan.

3.3.3 Voorjaar 2013: Gebiedsvisie windenergie Drenthe

Nu de plannen voor de realisering van de windparken duidelijker werden, besloot het provinciebestuur tot een 'verfijning' van de provinciale omgevingsvisie. Dit resulteerde in de 'Gebiedsvisie windenergie Drenthe, die van 19 december 2012 tot 12 februari 2013 ter inzage heeft gelegen.⁴⁷ Voorafgaand aan de vaststelling van deze gebiedsvisie, werden informatieavonden georganiseerd in de gemeenten binnen het zoekgebied.⁴⁸ Het resultaat van deze inspraakronde was 222 zienswijzen: twee waren door meerdere personen ondertekend, één door 340 personen en één door 1.054 personen.⁴⁹

De zienswijzen gingen onder meer over de beperking van de locatiekeuze tot Oost-Drenthe, andere bronnen van duurzame energie, economische haalbaarheid en verborgen kosten, de procedure en de milieueffecten. In het kader van dit laatste werden onder meer vragen gesteld over de minimale afstand tot woningen, geluidsoverlast (ook laagfrequent geluid), en de bescherming van vogels en vleermuizen. Ook landschappelijke aspecten vormden een belangrijk onderwerp.

3.3.4 Voorjaar 2013: Structuurvisie Windenergie op Land

Bijna parallel aan de concretisering op provincieniveau werd ook op rijksniveau het beleid omtrent windenergie geconcretiseerd. Het resultaat was de Structuurvisie Windenergie op Land (SvWOL).⁵⁰ In deze structuurvisie werden (ook) gebieden aangewezen voor grootschalige windenergie. In zekere zin werd met dit beleidsdocument vastgelegd wat eerder al was besloten.

Het concept van deze structuurvisie, met bijbehorend m.e.r., werd aan een inspraakprocedure blootgesteld: van 19 april tot en met 30 mei 2013, via het Platform Participatie. Dit leverde zienswijzen op van 219 partijen, van zowel particulieren als gemeenten, belangengroeperingen en bedrijven.⁵¹ Uit de Nota van Antwoord wordt duidelijk wat de doorwerking van alle zienswijzen is. Wie het

van één project worden gesproken? Is daarvoor alleen de ruimtelijke situering bepalend? Bij een ontkennend antwoord blijft de rijkscoördinatie op het project De Drentse Monden van toepassing, maar wordt het provinciaal bestuur voor het project Oostermoer bevoegd. Feitelijk is nog steeds sprake van twee trajecten, met twee verschillende actiegroepen (De Drentse Monden: Platform Storm; Oostermoer: WindNEE), die elk een eigen advocatenkantoor mede ten behoeve van omwonenden hebben ingeschakeld. De bewoners van het dorp Gasselternijveenschemond hebben met alle twee de projecten te maken en zullen willen zij procederen dus dubbele kosten moeten maken.

⁴⁶ Zie voor de ingebrachte zienswijzen en reacties <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windpark-de-drentse-monden-en-oostermoer-fase-1>.

⁴⁷ <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@86490/ontwerp-gebiedsvisie/>.

⁴⁸ Borger-Odoorn, Aa en Hunze, Coevorden en Emmen.

⁴⁹ Nota van Beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe 28 mei 2013, nota_v_beantw_gebiedsvisie_windenergie_lr%20(1), p. 5.

⁵⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-1-structuurvisie-windenergie-op-land.html>.

⁵¹ Nota van Antwoord SvWOL, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-2-nota-van-antwoord.html>, p. 5.

detailoverzicht van de reacties op de zienswijzen leest, valt op dat de standpunten van het bevoegd gezag naar aanleiding van de zienswijzen wel vrij uitgebreid zijn, maar ook dat de zienswijzen nauwelijks doorwerking krijgen in verdere beleidstraject. Hierbij is van betekenis, aldus de Nota van Antwoord, dat een aantal belangrijke onderwerpen buiten de in de SvWOL behandelde aspecten vallen. Zo zijn vragen en opmerkingen over nut en noodzaak van windenergie op land, mede in vergelijking met andere wijzen van opwekking van duurzame energie, en over het subsidiestelsel en de verdeling van de lusten en lasten, buiten beschouwing gelaten. Voor andere belangrijke deelonderwerpen, zoals over geluidhinder en slagschaduw, wordt doorverwezen naar latere besluitvorming. Aan sommige punten wordt reeds tegemoet gekomen in de m.e.r, terwijl voor andere vaststaat dat deze aandacht moeten krijgen in de procedure voor concrete windprojecten.⁵²

3.4 Informele inspraak en communicatie

Naast de formele (juridische) inspraakprocedures vonden tal van informele inspraak- en communicatiemomenten plaats. Deze gelegenheden drukten de formele inspraakmogelijkheden naar de achtergrond.⁵³ Al met al vonden er ongeveer een dozijn bijeenkomsten plaats, verdeeld over verschillende rondes.⁵⁴ De bijeenkomsten kregen de benaming als ‘inloopavond’ of ‘informatieavond’. Dat maakte meteen ook duidelijk wat het probleem was met deze avonden: onduidelijk bleef wat het karakter was van deze bijeenkomsten. Zijn deze bijeenkomsten bedoeld als inspraak? Of gaat het alleen om voorlichting over de stand van zaken en het vervolgtraject?

Wat verder opviel was dat het initiatief voor deze bijeenkomsten veelal werd genomen door bestuurders die geen bevoegdheid meer hadden: gedeputeerden van de provincie en wethouders van de gemeenten waarin de molens zouden worden gerealiseerd. Het bevoegd gezag (vertegenwoordigers van het ministerie) en initiatiefnemers waren veelal afwezig.⁵⁵ Toen zij wel aanwezig waren, bij informatieavonden in de getroffen regio, bleek dat echter slechts de onvrede aan te wakkeren. De tegenstanders, verenigd in het Platform Storm, lieten luidruchtig van zich horen en gaven de vertegenwoordigers van het ministerie en de initiatiefnemers nauwelijks de gelegenheid om de vragen te beantwoorden. Het gevoel niet serieus genomen te worden overheerste, doordat minister Kamp zelf niet de moeite nam om de tegenstanders te woord te staan. Het gemene gevoel was: ‘dit zijn maar Drenthen, ik stuur wel een paar onderdeuren’.⁵⁶ Ook voor politici, raadsleden en leden van de provinciale staten, hadden deze bijeenkomsten geen toegevoegde waarde.⁵⁷

Inhoudelijk draaide de wrevel om twee zaken: de locatiekeuze en de verdeling van de lusten en lasten. De aanwijzing van de Drentse Veenkoloniën in de Omgevingsvisie Drenthe 2010 als ‘zoekgebied’ bleek de ingang tot een besluitvormingsfuik waaraan betrokkenen niet konden ontsnappen. De terugkerende vraag waarom de keuze is gevallen op het Mondengebied, dus aan de Oostzijde (in de luwte van) van het Drents plateau, werd slechts beantwoord door een verwijzing naar het gepasseerde

⁵² Nota van Antwoord SvWOL, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-2-nota-van-antwoord.html>, p. 9.

⁵³ Illustratief is dat, in tegenstelling tot de officiële zienswijzen van de 3.4-procedure, de informele bijeenkomsten in de lokale en regionale media breed werden uitgemeten.

⁵⁴ Aanvankelijk merkwaardigerwijs in de buurt van Assen, dus relatief ver buiten de betrokken regio, maar later in deze regio zelf.

⁵⁵ Uitzonderingen daargelaten; bij de bijeenkomst van 11 en 17 september 2014 gaven ministerie en Raedthuys en Windunie (initiatiefnemers) wel acte de présence. Met felle protesten tot gevolg.

⁵⁶ ‘Tegenstanders nemen info-avond windenergie over’, Dagblad van het Noorden 12 september 2014.

⁵⁷ ‘Tegenstanders nemen info-avond windenergie over’, Dagblad van het Noorden 12 september 2014.

station van de Omgevingsvisie uit 2010.⁵⁸ Bij de verdeling van de lusten en de lasten gaat het allereerst om de zorgen in de vorm van gevreesde overlast (geluidhinder, slagschaduw, 's nachts knipperende toplichten). De zorgen hieromtrent werden stevast weggeredeneerd met een verwijzing naar toepasselijke regelgeving (Barim en Rarim). Bovendien werd geen duidelijkheid geboden over de toedeling van de lusten. Wie verdient hoeveel aan de windturbines? Wat zijn de subsidiebedragen? Moet er belasting over worden betaald? Lopen de subsidienemers risico met de exploitatie van een windpark? De initiatiefnemers noch het bestuur was van plan deze informatie te verstrekken, ook niet tijdens de informatieavonden.

3.5 Stand van zaken voorjaar 2015

De bestuurlijke onvrede onder met name gemeentebestuurders die de grip op de situatie kwijtraakten leidde ertoe dat de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal eind 2014 een draagvlakonderzoek lieten verrichten.⁵⁹ De uitkomst: 77,2% van de benaderde huishoudens is tegen en 10,3% voor de komst van het windpark; 11,2% is neutraal en 1,4% heeft geen mening. Aan het eind van de reeks van inspraakprocedures en bijeenkomsten is het draagvlak voor de besluiten over de vestiging van het windpark dus gering. Er zijn geen aanwijzingen dat zonder de inspanningen op het terrein van inspraak en voorlichting het draagvlak nog kleiner zou zijn geweest.

De resultaten van het draagvlakonderzoek hebben de minister van Economische zaken er niet van weerhouden de initiatiefnemers van het RCR-Windpark De Drentse Monden en Oostermoer te berichten dat de procedure van het inpassingsplan zal worden gestart.⁶⁰ Opmerkelijk bij dit besluit is dat de opstelling van de turbines in dit inpassingsplan afwijkt van die waarvoor het provinciebestuur zich heeft ingespannen,⁶¹ met als gevolg dat een enkele woonkern (Drouwenermond) nu aan weerszijden met een rij turbines te maken krijgt. De bemiddelende rol van de provincie heeft dus per saldo minder opgeleverd dan was verwacht.⁶² Dit is opmerkelijk wanneer in aanmerking wordt genomen dat feitelijk het provinciaal bestuur in sterke mate de inspraakprocedures voor haar verantwoordelijkheid heeft genomen (zich voor het karretje heeft laten spannen), waar het bevoegd gezag, de minister, geheel op de achtergrond is gebleven.

Opmerkelijk is voorts dat aan het eind van de rit, nadat door de minister is besloten dat het windpark er in beginsel komt, in toenemende mate aandacht bestaat voor het alternatief van een groot solar park.⁶³ Mogelijk heeft dit te maken met de Statenverkiezingen van 18 maart 2015, in het

⁵⁸ 'Over windparken in het veen is niet meer te praten', Dagblad van het Noorden 14 december 2014; 'Kamp: Drenthe zit vast aan groene energie', Dagblad van het Noorden 11 december 2014.

⁵⁹ Inwoners van de gemeente Stadskanaal, gelegen in de provincie Groningen, zijn pas laat in het geweer gekomen. Hetzelfde geldt voor het bestuur van deze gemeente. Het onderzoeksrapport: Onderzoeks- en Adviesbureau Enneüs, *Draagvlakonderzoek Windpark Drentse Monden en Oostermoer*, Groningen, 9 december 2014, raadpleegbaar via bijvoorbeeld https://www.aaenhunze.nl/Bestuur/Nieuws/December_2014/Resultaten_draagvlakonderzoek_windpark_De_Drentse_Monden_en_Oostermoer.

⁶⁰ Zie Brief van 3 februari, kenmerk DGTEM-ED / 15013717.

⁶¹ Voor de Commissaris van de Koning was dit aanleiding om naar Den Haag op te trekken. Door verschillende politieke partijen werd dit als een verkiezingsstunt gediskwalificeerd.

⁶² Vergelijk Bröring 2014, p. 82. Oud-gedeputeerde R. Munniksmas, Dagblad van het Noorden 18 april 2015: 'We hadden een mooie, goede windvisie gemaakt. [...] En Kamp veegt hem van tafel! Dan wil je kennelijk geen draagvlak onder de bevolking.'

⁶³ 'Liever zonpark dan windmolens', Dagblad van het Noorden 11 februari 2015.

kader waarvan partijen wezen op het belang van nader onderzoek naar de haalbaarheid van dit alternatief.

3.6 Analyse: gefragmenteerde, onervaren overheid met vertroebelde verantwoordelijkheden
Wat leert de Drentse casus over inspraak en meer in het bijzonder de juridisering van de inspraakprocedures? De rationaliteit van inspraak is gelegen in beleidsverrijking en toename van draagvlak. Duidelijk is dat van beide outputvariabelen in de Drentse casus geen sprake is: het draagvlak is pas aan het eind van de procedure gemeten, en bleek toen gering. Van beleidsverrijking is evenmin sprake geweest, omdat de inspraak binnen strikte grenzen beperkt moet blijven. Er worden wel beleidsverrijkende opmerkingen gemaakt, maar deze worden uitdrukkelijk terzijde geschoven. Of dit ook een negatief effect impliceert, te weten nodeloze verlenging van besluitvormingsprocedures en daarmee samenhangende verhoging van de besluitvormingskosten, is minder eenvoudig te zeggen.

De vraag is dan hoe het kan dat het draagvlak is afgenomen en alternatieven zijn afgewezen. Het antwoord is voor een belangrijk deel te vinden in een inherent probleem met inspraakprocedures: de procedure werd gevoerd ten behoeve van een projectontwikkelaar en initiatiefnemers die geldelijk gewin nastreven. Nu worden inspraakprocedures vaker gevoerd over besluiten die gunstig zijn voor de een en nadelig voor de ander.⁶⁴ De rationaliteit van inspraak is er juist op gericht om die belangentegenstelling te overbruggen. In dit geval bleken de initiatiefnemers echter het spel beter te beheersen dan de bestuursorganen die de inspraak moesten vormgeven, en die voor het eerst met (besluitvorming over) windparken te maken kregen en daarom nog niet over alle relevante kennis en ervaring beschikten. De initiatiefnemers onder leiding van de projectontwikkelaar, met name Raedthuys en Windunie (LTO), deden er in hun relatie tot de bevolking het zwijgen toe en wachtten af tot de besluitvorming rond was. Door koppeling van plannen – opschaling, waardoor de rijkscoördinatie­regeling van toepassing werd – hebben zij de provinciale en lokale bestuursorganen formeel buitenspel gezet. De inspraak werd erdoor vertroebeld: verantwoordelijkheden schoven op naar de minister, terwijl de facto lokale politici met de boze burger moesten communiceren.

De Drentse casus maakt bovendien duidelijk dat de overheid geen eenheid is, die met één mond hetzelfde beleidsverhaal afsteekt. Integendeel: de betrokken gemeenten hebben steeds meer afstand genomen van rijk en provincie, en de provincie van het rijk. Windenergieprojecten elders in het land geven hetzelfde beeld te zien. Gemeenten respectievelijk provincies weten zich steeds scherper voor de vraag gesteld of men nog op basis van eigen bevoegdheden moet meewerken aan de ruimtelijke inpassing van windparken. Ruimte om daarbij een eigen afweging te maken, ontbreekt grotendeels. Het lastige parket waarin veel gemeenten (en provincies zitten) moet ook het ministerie van BZK zorgen baren. Te meer omdat dit departement sterk heeft ingezet op de bevordering van het vertrouwen in de overheid.⁶⁵ De Drentse casus – en besluitvorming over windprojecten elders in het land – wettigen de conclusie dat het ministerie van BZK het op dit speerpunt van zijn beleid heeft moeten afleggen tegen het ministerie van EZ.

Daarbij kwam dat de overheid (in brede zin) achter de feiten aanliep. De rijksoverheid kwam pas in 2013 met het Energieakkoord. Er was nog geen inspraakprotocol (als dat al zou helpen). Een wettelijke compensatieregeling, naast de Wro-nadeelcompensatieregeling, moet nog verschijnen. Al met al heeft

⁶⁴ Dit zijn zogenaamde ‘common goods’-problemen.

⁶⁵ Denk aan het project Prettig contact met de overheid. Zie bijvoorbeeld ook de uitgave Publieke beleidsbemiddeling, Ministerie van BZK, Den Haag 2012.

het besluitvormingsproces sterk incrementele trekken, waarbij men zich kan afvragen of de overheid wel voldoende regie over het gehele proces heeft gehad. Het lijkt erop dat de projectontwikkelaars veel beter wisten hoe het spel gespeeld moet worden, althans goed begrepen hebben hoe te handelen in een situatie dat wetgeving en beleid niet op orde zijn. Het tijdig innemen van grondposities en het maken van afspraken tussen de grondeigenaren zodat onderlinge verdeeldheid wordt voorkomen (en het vanuit die grondposities en afspraken richting overheid dreigen met schadeclaims in geval van afblazen van plannen), getuigen van een doordachte strategie.

4. Privatisering van inspraak en zorg voor draagvlak en vertrouwen

Het recht vermag niet zoveel bij de door de overheid georganiseerde inspraak, zoveel kan voor de Drentse casus wel worden geconstateerd. Opmerkelijk is dat de wetgever de overheidsregie op inspraakprocedures volledig uit handen lijkt te geven en overhevelt naar de initiatiefnemer. Dat dit niet alleen voor de Drentse casus maar meer in het algemeen opgaat, wordt geïllustreerd door de memorie van toelichting van de Omgevingswet, waarin in paragraaf 2.7, onder het kopje Vertrouwen, wordt gesteld dat de regering in drie opzichten uitgaat van vertrouwen: ‘vertrouwen in de initiatiefnemers [...], vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.’⁶⁶ Het hoeft na het voorgaande geen betoog dat het in de Drentse casus in elk geval schort aan beide laatste vormen van vertrouwen. Interessanter is daarom hetgeen de regering over het vertrouwen in de initiatiefnemers opmerkt: ‘Waar initiatiefnemers toestemming nodig hebben van de overheid komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking in het uitgangspunt dat de initiatiefnemer zoveel mogelijk regie heeft over zijn activiteiten, waarbij hij zo nodig zelf omwonenden consulteert voordat hij een aanvraag indient en zelf bepaalt in welke volgorde hij zijn activiteiten aan de overheid voorlegt ter besluitvorming.’⁶⁷ In de Drentse casus zit dat met die regie van de initiatiefnemers wel goed. Maar omwonenden zijn door hen in het geheel niet geconsulteerd. Er heeft zelfs nauwelijks enige communicatie met de bewoners plaatsgevonden. Intussen zullen projectontwikkelaars en initiatiefnemers geleerd hebben dat non-communicatie ook in het eigen nadeel kan zijn. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd de overheid zich op dit punt niet aan haar regierol mag onttrekken.⁶⁸

De privatisering van de inspraak beperkt zich niet tot de wetgever die de initiatiefnemer het verzorgen van draagvlak in de schoenen schuift. Ook de sector zelf houdt zich bezig met inspraak. Meer specifiek voor de windenergiesector werd op 3 september 2014 een Gedragscode draagvlak en participatie windenergie op land ondertekend door de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), Stichting De

⁶⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 35.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 36. Het vertrouwensbeginsel heeft hier een andere dan de in het bestuursrecht gangbare betekenis.

⁶⁸ Of de overheid dat inmiddels zelf ook zo ziet, moet worden betwijfeld. Zo liet de minister van EZ naar aanleiding van het eind 2014 verrichte draagvlakonderzoek met betrekking tot de Drentse casus in zijn bericht over de start van het inpassingsplan (zie Brief van 3 februari, kenmerk DGTEM-ED / 15013717) weten: ‘Ik heb aan de initiatiefnemers laten weten dat het van belang is om de mogelijkheden van (financiële) participatie verder uit te werken. Verder is mij uit het draagvlakonderzoek gebleken dat er nog veel zorgen en vragen zijn over het windpark bij omwonenden. Daarom spreek ik de wens uit voor een constructieve samenwerking om in gezamenlijkheid met u en de andere betrokken partijen de omwonenden en andere belanghebbenden in het plangebied eenduidig te informeren over windpark De Drentse Monden en Oostermoer.’ Een wens uitspreken is iets anders dan regie voeren.

Natuur en Milieufederaties, de Stichting Natuur&Milieu en Greenpeace Nederland.⁶⁹ De essentie van deze code is dat omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de windprojecten worden betrokken, dat voor het project in dialoog met belanghebbenden en het bevoegde gezag een participatieplan wordt opgesteld, en dat de initiatiefnemer een aanspreekpunt voor de omgeving aanstelt. Enkele dagen eerder, op 29 augustus 2014, verscheen een persbericht van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW), waarin afstand van de NVWEA-code wordt genomen omdat omwonenden met laatstgenoemde code geen duidelijke rechten krijgen.⁷⁰ Volgens de NLVOW-code krijgen omwonenden wel rechten, over participatie en compensatie, en komen er toezicht op de naleving en een klachtenprocedure. Dit onder het motto dat maatschappelijk verantwoord ondernemen iets anders is dan geld verdienen ten koste van de burens.

5. Slotbeschouwing

In theorie vervult inspraak verschillende functies, waarbij vooral moet worden gedacht aan verrijking van de besluitvorming als gevolg van de inbreng van extra argumenten en alternatieven, en aan verbetering van het draagvlak voor het daaruit voortkomende besluit. In samenhang hiermee draagt inspraak bij aan 'procedural justice' en vertrouwen in de overheid. Maar inspraak is niet zonder risico's. Neemt de overheid van de ingebrachte argumenten en alternatieven niet of nauwelijks notie, dan voelt de burger zich niet serieus genomen, wat juist schadelijk is voor draagvlak voor het besluit en vertrouwen in de overheid. Bij inspraak speelt ook het bestuursrecht een rol, nu inspraak gedeeltelijk in de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetgeving is geregeld. Voor de Algemene wet bestuursrecht gaat het met name om de uov-procedure van afdeling 3.4.

Voor de door ons bestudeerde casus over de vestiging van een windpark in het Drentse Mondengebied moet geconcludeerd worden dat de inspraak heeft gefaald. De inspraak heeft niet geleid tot beleidsverrijking. Aan het eind van de procedure was het draagvlak voor het met de procedure beoogde windpark gering: slechts 10,3 % van de benaderde huishoudens was vóór. Het vertrouwen in de overheid zal met dit lage percentage corresponderen. Het volgen van gejuridiseerde inspraakprocedures lijkt aan draagvlak en vertrouwen eerder afbreuk te hebben gedaan dan dat het daaraan heeft bijgedragen. Dat ligt niet per se aan die wettelijke procedures zelf, maar ook en vooral aan de wijze waarop de overheid van die procedures gebruik heeft gemaakt, in combinatie met diverse informele inspraak- en communicatiemomenten.

Deze combinatie van (formele en informele) inspraak- en communicatiemomenten maakt het voor insprekers moeilijk te bepalen welke argumenten wanneer moeten worden ingebracht. Als voor bepaalde argumenten wordt verwezen naar een eerdere (formele) inspraakfase, komt het erop neer dat men in een besluitvormingsfuij is geraakt zonder dat men daarop voldoende bedacht was.⁷¹ Op

⁶⁹ Utrecht, september 2014, <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Gedragcode%20draagvlak%20en%20participatie%20wind%20op%20land%20%283%20september%202014%29.pdf>.

⁷⁰ *Gedragcode windenergie op land, samen naar duurzaam*, <http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2013/06/Gedragcode-NLVOW-versie-1.pdf>.

⁷¹ Dit geldt overigens niet alleen voor insprekers: ook de betrokken gemeenten, en in mindere mate de provincie, hebben ervaren dat zij in een besluitvormingsfuij verstrikt zijn geraakt.

dit punt dient het (bevoegde) bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming tijdig duidelijkheid te verschaffen.

Het is juist het punt van die bevoegdheid en verantwoordelijkheid waarop het in casus zoals de onderhavige misgaat. Door opschaling van het project werd de rijkscoördinatie-regeling van toepassing. De betrokken gemeentelijke en provinciale functionarissen waren echter het gezicht van de besluitvorming. Zij traden naar buiten en gaven – in toenemende mate contre coeur – tekst en uitleg over de stand en gang van zaken. Ons lijkt het van groot belang het bestuursrechtelijke aspect van de bevoegdheid scherper in acht te nemen. Dit betekent dat wie voor de besluitvorming formeel verantwoordelijk is, de minister van EZ, zelf formeel én materieel de verantwoordelijkheid moet nemen voor de inspraakprocedures en de voorlichting. Deze verantwoordelijkheid neerleggen bij decentrale overheden zonder dat sprake is van bevoegdheidsoverdracht, leidt tot rolonduidelijk die wantrouwen in de hand werkt. In plaats van rolonduidelijkheid is transparantie op het punt van bevoegdheid en verantwoordelijkheid vereist.

De hierboven gesignaleerde inspraakfeilen – onduidelijkheid over de betekenis van formele inspraakprocedures in combinatie met informele communicatiemomenten en het overlaten van inspraak aan overheden die formeel niet bevoegd zijn (zelfs formeel bewust buiten spel zijn gezet) – liggen niet zozeer aan de wettelijke uov-procedure als wel aan het gebruik ervan. Gezien dat gebruik, zo is onze eerste conclusie, dient de uov-procedure zelf in haar huidige vorm echter niet gehandhaafd te blijven.

Een tweede conclusie is dat de overheid over alle voor de besluitvorming relevante aspecten zo transparant mogelijk moet zijn. Het moge zo zijn dat de huidige formele inspraakprocedures niet gaan over de financiële kant van de vestiging van een windpark. Maar wanneer evident is dat de betrokken bevolking over de verdeling van de lusten en lasten eerlijk geïnformeerd wil worden, moet dit niet worden afgewimpeld met de opmerking dat die verdeling nu eenmaal geen voorwerp van besluitvorming is. Anders gezegd, niet alleen in het kader van de desbetreffende formele inspraakprocedure, maar ook daaraan annex, al dan niet in het kader van een informele voorlichtingsbijeenkomst, moet de overheid actieve openbaarheid betrachten.

Met de beide vorige conclusies hangt een derde conclusie nauw samen, namelijk dat de complexiteit van besluitvorming een gedegen regie van de overheid vergt, met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, met tijdige kennisopbouw en actieve openbaarheid. In veel besluitvormingsprocedures blijkt het nu juist daar aan te schorten: de besluitvorming verloopt incrementeel, verantwoordelijkheden wisselen, bepaalde informatie wordt achter gehouden en de burger verliest de grip. Wat rest is een soort besluitvormingsfuij: partijen houden elkaar gevangen in een procedure met selectieve informatieverstrekking, maar wel met de vrij zekere uitkomst dat ‘het project er toch wel zal komen’.

Wat betreft die tijdige kennisopbouw moet worden gesignaleerd dat de Drentse en andere casus over de vestiging van windparken (ook) in zoverre bijzonder zijn, dat de decentrale overheden nog niet eerder met de aan de orde zijnde problematiek ervaring hadden opgedaan. Veel bestuurders van de decentrale overheden zullen aanvankelijk, in tegenstelling tot de projectontwikkelaar, geen goed beeld hebben gehad van de complexiteit van de besluitvorming en de mogelijkheden en onmogelijkheden van inspraakprocedures. En met kennisachterstand is het moeilijk adequaat regie te voeren.

Hoe kan het beter? Allereerst door als overheden wel tijdig over voldoende kennis te beschikken. Maar de wetgever zoekt het blijkens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet in een andere richting: schuif de initiatiefnemer naar voren en laat die zorgen voor een gedragen initiatief. De vraag is of de overheid zich zo gemakkelijk aan het machtsspel mag en kan onttrekken. In elk geval stelt het Verdrag van Aarhus grenzen, al is aannemelijk dat uit verdragsoogpunt voldoende is dát men de gelegenheid krijgt voorafgaand aan het nemen van het besluit een zienswijze in te brengen, en in zoverre veel aan de initiatiefnemer kan worden overgelaten.

Bij dit alles is volstrekt duidelijk dat besluitvorming over windparken ‘politiek bestuur’ is, waarbij het uiteindelijk gaat over het algemene belang van energietransitie en wie in die context bijzondere voordelen heeft (nu de initiatiefnemers) dan wel de bijzondere nadelen (nu de omwonenden). Dit betreft de distributieve rechtvaardigheid. Het is de vraag of in deze setting één van de partijen met een groot financieel belang verantwoordelijk moet worden gemaakt voor communicatie en draagvlak. Naar onze overtuiging is het de overheid zelf, die een centrale rol moet vervullen.⁷² Wat betreft het distributieve aspect moet dan worden gedacht aan een wettelijke regeling van compensatiegelden. Hoe dan ook blijft de overheid, meer specifiek het bevoegd gezag, volledig eindverantwoordelijk.

Sterke overheidsregie is dus nodig. Maar wat die rol van de overheid precies is, houdt bestuur en wetenschap al decennia bezig: interactief bestuur, burgerparticipatie, public mediation; procedurele rechtvaardigheid. De opeenvolgende terminologie van in wezen hetzelfde bevestigt dat voor de problematiek van draagvlak voor onaangename beslissingen en vertrouwen in de daarvoor verantwoordelijke overheid geen gemakkelijke antwoorden bestaan. Noch de wetenschap, noch het bestuur lijkt in dit verband veel vooruitgang te hebben geboekt.

Onze slotsom is niet dat inspraakprocedures nu maar geheel moeten worden afgeschaft. Vervanging, bijvoorbeeld, van deze procedures door de bezwaarschriftprocedure lijkt ons geen goed alternatief, alleen al in het licht van de vele belanghebbenden en andere betrokkenen bij bepaalde casus. Wij menen juist dat inspraakprocedures serieuzer moeten worden genomen. Voor alles door het bevoegd gezag zelf, in plaats van de communicatie af te schuiven naar andere overheden of zelfs particulieren: de initiatiefnemers. Dit kan overigens impliceren dat vaker dan tot dusverre gemeenten weigeren voor de realisatie van een windpark mee te werken aan wijziging van het bestemmingsplan, met name wanneer het bestemmingsplan nauwelijks ruimte biedt om eigen eisen aan de inrichting van het windpark te stellen (qua aantal, opstelling en hoogte van de windturbines). Laat de minister maar een rijksinpassingplan maken wanneer de betrokken gemeenteraad eigenlijk tegen het windpark is. Dat schept voor de burger ten minste duidelijkheid. Van door het bevoegd gezag wegstappen, afschuiven en privatiseren van (communicatie over) verdelingsvraagstukken naar één van de belanghebbende partijen verwachten wij bij complexe besluitvorming en grote belangentegenstellingen daarentegen weinig goeds.

⁷² Zie voor een nadere onderbouwing van deze dragende gedachte van ons betoog H.E. Bröring & J.J. Lambers-Hacquebard, ‘Geen weg terug. Milieurecht en overheidsterugtrek: wenselijkheden en werkelijkheid’, in: *De terugtrekkende overheid*, preadvies Vereniging voor Milieurecht 1994, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994, p. 66-146.

Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën (2014)

1. Aanleiding, onderwerp, aanpak, opzet

Het ministerie waaraan het project Prettig contact met de overheid verbonden is, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), wil de kernwaarden van de democratie borgen, aldus een eerdere formulering van zijn missie, en staat daarom ‘voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen’.¹ Zijn huidige missie luidt: ‘Samen leven en wonen, in een democratische rechtsstaat, met een slagvaardig bestuur. BZK, duidelijk voor mensen.’² In dit opstel besteed ik aandacht aan twee van de hier verwoorde ambities: de bevordering van vertrouwen in de overheid en van sociale cohesie in de samenleving.³ Hoe worden besluitvormingsprocedures ingericht en toegepast, wat betekent dat voor het vertrouwen in de overheid en de sociale cohesie in de samenleving en wat is in dit verband de rol van het bestuursrecht? Dit zijn grote vragen, aan de beantwoording waarvan dit stukje uiteraard maar een heel klein beetje kan bijdragen.

Met het oog op deze vragen ben ik mij gaan verdiepen in een tweetal casus waarin zij zich op pregnante wijze aandienen: de bodemdaling en aardbevingen in verband met gaswinning in Noord-Oost-Groningen en de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën. Bij beide casus is sprake van onrust onder de bevolking in een hele regio, van (verticaal) wantrouwen jegens de overheid en (horizontaal) wantrouwen jegens particuliere ondernemers (de NAM; projectontwikkelaars en agrariërs). Gemeenschappelijk is voorts het grote aandeel in de besluitvorming van zowel technische, economische als politieke overwegingen. Het beperkte aantal beschikbare bladzijden heeft mij ertoe gebracht dit opstel geheel toe te spitsen op de Drentse casus, meer in het bijzonder op de besluitvorming inzake windparken in de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze.⁴

Hieronder wordt allereerst kort stilgestaan bij de ambities van het bevorderen van vertrouwen in de overheid en sociale cohesie in de samenleving en de rol van het bestuursrecht in dat verband (§ 2). Vervolgens wordt ingegaan op onder meer de achtergrond van de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën, de “stakeholders” en hun belangen en hetgeen in bijeenkomsten met streekbewoners aan de orde is gekomen (§ 3). Afgesloten wordt met een beoordeling van de casus in termen van vertrouwen en draagvlak (§ 4). Het beperkte aantal door mij geraadpleegde onderzoeksbronnen brengt mee dat dit opstel slechts een verkennend karakter heeft.⁵

¹ Zie bijvoorbeeld de achterkant van eerdere publicaties in de reeks Prettig contact met de overheid.

² Zie bijvoorbeeld de homepage van het ministerie van BZK, <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk>.

³ Dit laatste volgt uit het ‘Samen leven en wonen’.

⁴ Daarmee vormt deze bijdrage een uitwerking van mijn lecture Complex decision-making procedures: wind turbines in the Hunze valley, in het kader van de conference on Public Law and Procedural Justice, die op 14 februari 2013 te Groningen heeft plaatsgevonden. De Drentse casus betreft ook de gemeenten Coevorden en Emmen. In deze gemeenten is de besluitvorming op eigen wijze verlopen (mede door een sterkere eigen rol van beide gemeenten, waardoor de besluitvorming verder is gevorderd en de gekozen locaties Weijserswold, Europark en Rundedal nog in 2013 in structuurvisies zullen worden opgenomen).

⁵ Bij de bestudering van deze casus heb ik gebruik gemaakt van wettelijke en beleidsdocumenten (van overheidsinstanties op centraal en decentraal niveau), van voorlichtingsmateriaal (van zowel de overheid als private organisaties) en van de – buitengewoon talrijke – berichten in de media (variërend van achtergrondjournalistiek en verslagen van inspraakbijeenkomsten tot propaganda en ingezonden stukjes). Ook heb ik een drietal inspraakbijeenkomsten en een vergadering van de Drentse Staten bijgewoond en enkele daar aanwezige

2. Vertrouwen en sociale cohesie, bestuursrecht en procedurele legitimatie

Recht heeft te maken met waarheid en rechtvaardigheid. Zowel wat waar is als wat rechtvaardig is, is omstreden. Volgens Niklas Luhmann kunnen mensen het wel eens worden over de eisen waaraan een procedure moet voldoen om tot een aanvaardbare feitenvaststelling en -waardering te komen (relatieve waarheid en rechtvaardigheid): procedurele legitimatie is wel haalbaar.⁶ Het idee is dan dat de uitkomst van besluitvormingsprocedures wordt geaccepteerd omdat op correcte wijze de juiste procedure is gevolgd. In het verlengde daarvan kunnen procedures bijdragen aan het vertrouwen in de overheid. Met Kees van den Bos kan “vertrouwen” hier worden opgevat als ‘de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen’.⁷ Hierbij is het onderscheid tussen “trust” en “confidence” van belang. De aard van een (rechts)betrekking is bij “trust” als vrijwillig, en bij “confidence” als opgelegd te karakteriseren. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor in de (verticale, in termen van macht en kennis asymmetrische) relatie tussen burgers (mensen) en overheid (een gedepersonaliseerde organisatie). Terwijl beschaming van vertrouwen (“trust”) in vrijwillige relaties leidt tot spijt, resulteert beschaming van vertrouwen (“confidence”) in opgelegde relaties zoals die tot de overheid tot vervreemding. Vooral geschaad vertrouwen in de betekenis van “confidence” is moeilijk te herstellen.⁸

Alle rechtsgebieden worstelen met waarheid en rechtvaardigheid. Voor het bestuursrecht komt daar bij dat de beslissing in een concrete zaak in veel gevallen niet alleen een kwestie is van toepassing van rechtsnormen op vastgestelde feiten, maar ook en vooral wordt beïnvloed door politieke en bestuurlijke waarderingen (discretionaire bevoegdheden). Dit verklaart waarom bestuursrecht meer dan andere rechtsgebieden procedureel van aard is. In samenhang hiermee is het vertrouwen in de overheid extra afhankelijk van procedures. Het procedurele karakter van het bestuursrecht is tegelijkertijd een achilleshiel voor het vertrouwen in de overheid. Dit heeft allereerst te maken met het verticale, asymmetrische karakter van de verhouding tussen burger en overheid: de betrouwbaarheid van de overheid als complexe, gedepersonaliseerde organisatie is kwetsbaar.⁹ Daar komt bij dat procedures in een dergelijke relatie al gauw een doel op zich zelf worden of als zodanig worden ervaren (zoals het project Prettig contact met de overheid ontmaskert). Immers, zo wordt tegenwoordig benadrukt, het op juridische wijze correct volgen van procedures – ook waar dat niet enkel voor de goede sier gebeurt – is niet genoeg: niet die procedures zelf, maar communicatie, transparantie, draagvlak en sociale cohesie vormen het toverstokje om aanvaardbare beslissingen te bereiken.¹⁰ Met de begrippen communicatie en transparantie wordt gerefereerd aan de mens als “sense-maker”: in de woorden van Van den Bos: ‘een

personen gesproken. Om meer inzicht te krijgen in het aandeel van het bestuursrecht in besluitvorming over windparken heb ik voorts jurisprudentie geraadpleegd.

⁶ Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Neuwied/Berlin: Luchterhand. De meest recente 6e druk verscheen in 2001 bij Suhrkamp Verlag (Frankfurt am Main).

⁷ Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: ministerie van BZK. Nader over het begrip vertrouwen en aanverwante begrippen en kenmerken als bekwaamheid, welwillendheid en integriteit: Bröring, H.E. (2012).

Beleidswijziging: het spel, de regels en het vertrouwen in: Jacobs, M.J., Bröring, H.E., Backes, C.W. en Pauwels, M.R.T. *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*. VAR-preadviezen nr. 148, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 71-74.

⁸ Zie nader. Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen P.H.A. en Van der Steen, M.A. (2010). *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen van de crisis*. Den Haag: ministerie van BZK, p. 14, 20, 25, 26, 49-57, en mijn in de vorige voetnoot genoemde VAR-preadvies, p. 74.

⁹ De overheid is een moeilijk te begrijpen verschijnsel. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat een negatieve ervaring met het ene onderdeel van de overheid ook het vertrouwen in andere onderdelen van de overheid ongunstig kan beïnvloeden.

¹⁰ Waar komt dat vandaan? De opkomst van de sociale psychologie zal een rol spelen. Ook feminisering van samenleving en recht en rechtspraak is als mogelijke verklaring opgevoerd. Graag geef ik Robert van der Velde, advocaat te Groningen, de eer laatstgenoemde verklaring onder de aandacht te hebben gebracht (in zijn presentatie over de nieuwe zaaksbehandeling, op het congres Beroepshouding en beroepsethiek in de togaberoepen, dat plaatsvond te Groningen op 21 juni 2013, ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Togamaster aldaar).

wezen dat wil begrijpen en dat dus georiënteerd is op informatie die voorhanden is'. Mensen gaan op zoek naar informatie om hun vertrouwenspositie en rechtvaardigheidsoordeel te kunnen bepalen. Bij gebrek aan voldoende eigen kennis omtrent de juistheid van de inhoud van (juridische) overheidsbeslissingen zullen zij afgaan op ervaringen met vertegenwoordigers van de (deskundige) overheid en hun (overige) ervaringen in procedures met deze overheid. Deze ervaringen bepalen vervolgens in belangrijke mate het oordeel over de uitkomst van de procedure.¹¹

Voor bestuursjuristen is er met de begrippen communicatie en transparantie weinig nieuws onder de zon. De hun vertrouwde eisen van kenbaarheid, duidelijkheid en consistentie van recht en beleid, en hoor-, motiverings- en bekendmakingsplichten voor beschikkingverlening, hebben immers alles met communicatie en transparantie te maken (en zijn bovendien nauwkeuriger dan die vage clichés). Wel dient men in het bestuursrecht oog te houden voor een juiste – ook empirisch gefundeerde – invulling van bestuursrechtelijke eisen en beginselen en deze eisen en beginselen niet alleen voor de vorm, maar ook naar hun ratio toe te passen. Een motivering, bijvoorbeeld, moet niet alleen aanwezig, kenbaar en draagkrachtig zijn, maar ook oprecht en duidelijk, dat wil zeggen refereren aan de werkelijke motieven die van invloed zijn geweest en in begrijpelijke taal zijn verrat.

Het horen, bijvoorbeeld, moet niet slechts aanhoren zijn, maar ook luisteren mede aan de hand van heldere, behulpzame vragen, zodat de burger een echte “voice” heeft.¹² Pas dan is sprake van rechtmatige en integere bevoegdheidsuitoefening, die kan bijdragen aan procedurele legitimatie van overheidsbeslissingen. De gedachte is dat een dergelijke bevoegdheidsuitoefening en procedurele legitimatie op hun beurt bijdragen aan wat draagvlak en sociale cohesie wordt genoemd. In de context van het bestuursrecht kan bij “draagvlak” worden gedacht aan (de mate van) acceptatie van overheidsbeslissingen, in de verticale relatie tussen overheid en burger, en bij “sociale cohesie” aan (de mate van) vreedzaam samenleven en samenwerken, in de horizontale relatie tussen burgers.¹³ Bij beide begrippen gaat het niet enkel om het ontbreken van conflicten (juridische procedures), maar ook om een zeker positieve beleving (die nog moeilijker te meten is). Hierbij zij aangetekend dat voor draagvlak en sociale cohesie wel een minimum aan distributieve rechtvaardigheid noodzakelijk is: onverschillig de kwaliteit van de inrichting en het verloop van de procedure, zullen evident oneerlijke uitkomsten nooit worden aanvaard. Aan de controverse over de verhouding tussen procedurele en distributieve

¹¹ Zie voor deze theorie Van den Bos, K, Wilke, H.A.M. en Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness?

The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, p. 1449-1458, en Van den Bos, K.

(2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur, in: Brenninkmeijer, A.F.M., Van Dam, M. en Van der Vlugt, Y. (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 183-198.

¹² Uit het interview met Allan Lind in Van den Bos, K & Van der Velden, L. (2013). *Prettig Contact met de Overheid 4, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*.

Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹³ 'The tricky part of voice (and of course we give voice in hearings all the time – saying 'you can present your evidence' or 'give me the facts from your perspective') is that being allowed to speak is not enough. The authority or decision-maker must also attend to the voice. It is not enough for the decision-maker to just to say "I want to listen to you" he or she has to show that that the citizen's statements have been considered. A good way to do this in an administrative or organizational setting is to turn the listening into an unambiguous action. One way to do this is to listen and then paraphrase back what they have said to you. This makes voice real because that action of turning the listening into a paraphrasing of what you heard shows that what was said has actually gone inside your head and has been processed. It shows the person he or she has been heard, and this is a key element of voice. It makes it clear that the person worth being listened to and his or her views are worthy of consideration and that is a key element of voice.' Dit laatste wordt ook wel met het begrip sociaal vertrouwen aangeduid. Zie bijvoorbeeld *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 26-27.

rechtvaardigheid ga ik hier goeddeels voorbij.¹⁴ Ik merk op dat altijd beide relevant zijn.¹⁵ Uiteraard is het burgers om de uitkomsten te doen. Maar de waardering van deze uitkomsten in termen eerlijkheid en rechtvaardigheid zal niet geïsoleerd kunnen worden beschouwd, maar te maken hebben met informatie die burgers hebben over bijvoorbeeld de verdeling van kosten en baten of over de behandeling van andere burgers die in een gelijksoortige positie verkeren.

Opnieuw gaat het dus (mede) om het willen begrijpen en het daarom willen beschikken over relevante informatie, en procedures kunnen hieraan bijdragen (overigens krijgt het begrip procedurele legitimatie – zo men wil: procedurele rechtvaardigheid – hiermee wel een ruime strekking).

Voor dit opstel zijn meer theoretische beschouwingen relevant. In het bijzonder moet worden gewezen op theorievorming speciaal met betrekking tot (de acceptatie van) windparken. In beide volgende paragrafen, over de casus en de beoordeling daarvan, wordt naar de desbetreffende literatuur verwezen.¹⁶

3. De casus

3.1 Nut en noodzaak

De achtergrond is bekend. Kolencentrales zijn vervuilend, het Slochterveld raakt langzaam maar zeker uitgeput en Europa wil dat we eindelijk een serieuze stap zetten op de weg naar een duurzame energievoorziening.¹⁷ Ofschoon over het energiebeleid binnen zowel de politiek als het bedrijfsleven verdeeldheid bestaat, is men het er in Nederland wel over eens dat er iets moet gebeuren. Nadat het kabinet Rutte-Asscher zich de norm had gesteld dat in 2020 het aandeel groene energie 16 % moet zijn,¹⁸ is in medio juli 2013 door kabinet, werkgevers, vakbonden en milieuorganisaties een energieakkoord

¹⁴ Zie Van Velthoven, B.C.J. (2011). *Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland*, RM Themis 2011, p. 7-16 (met nawoord in RM Themis 2012, p.182-184, naar aanleiding van de reactie van Brenninkmeijer, A.F.M., Van den Bos K. en Roëll, E. (2012). Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten, *RM Themis*, p. 178-181).

¹⁵ Uit het interview met Joel Brockner in Van den Bos K. & Van der Velden, L. (2013). *Prettig Contact met de Overheid 4, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: "In other words, the interaction effect is basically saying that the impact of each of these two entities (outcome and procedure) on people's reactions to decisions cannot be examined in isolation of one another. Do people react better when they get more favorable outcomes? On average, they do. However, how much the outcome matters depends on the quality of the procedures used to plan or implement the decision. When the procedures are done in a high quality way, the favorability of the outcome doesn't have nearly as much of an influence on people's reactions to the decision, relative to when procedural quality is low." Zie voorts Brockner, J. & Wiesenfeld, B.M. (1996). An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 120, 189-208. En zie ook Brockner, J. (2010). *A contemporary look at organizational justice: Multiplying insult times injury*. Routledge: New York.

¹⁶ Zie voor een uitgebreid overzicht van literatuur speciaal over (de acceptatie van) de vestiging van windparken Huurneman, M. (2012). *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*, Masterscriptie Good Governance, Radboud Universiteit Nijmegen, <http://www.windmolenoverlast.nl/wp-content/uploads/2012/07/Scriptie-Melanie-Huurneman-juni-20121.pdf>.

¹⁷ Zie voor dit laatste de Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van duurzame energie en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L140); ofwel de Renewable Energy Directive (RED). Zie ook http://www.cms-dsb.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/564c6bc0-93fa-4f5d-ac61-3743d1182ded/Presentation/PublicationAttachment/a18b0f9d-081e-401e-a722-3b8691833ed7/Nederlands_tijdschrift_voor_energierecht_2012_06_b.pdf.

¹⁸ Zie naast het regeerakkoord, Bruggen slaan, 29 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 12, ook de Structuurvisie Wind op Land, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie/windenergie-op-land>, die op 28 maart 2013 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

tot stand gebracht, waarin dit percentage voor 2023 is afgesproken.¹⁹ Ondanks deze afzwakking van de doelstelling moet er de komende tijd op energiegebied veel veranderen. Vooral windenergie moet uitkomst bieden. Belangrijke aandachtspunten bij deze energievorm zijn het ontbreken van energieproductie als het niet waait en het probleem van energieopslag als er teveel wordt geproduceerd, de kostenvergelijking met kolencentrales (steenkool is goedkoop), overproductie van elektriciteit en het gegeven dat windturbines op zee een factor twee à drie duurder zijn dan windturbines op land. Zonder de betekenis van het recht geheel te willen veronachtzamen, zal gezien deze aandachtspunten duidelijk zijn dat de overwegingen omtrent verduurzaming van de energievoorziening vooral politiek, economisch en technisch van aard zijn.

Daarbij heeft energiebeleid onontkoombaar te maken met onzekere factoren (bijvoorbeeld inzake de gevaren verbonden aan het gebruik van schaliegas of van nieuwe splijtstof voor kerncentrales, en de haalbaarheid van waterstof als praktisch bruikbare energiebron; juist ook door de immer voortgaande technische ontwikkelingen is onzekerheid aan energiebeleid inherent).

Deze algemene opmerkingen impliceren dat (weliswaar de meerderheid wel maar) niet iedereen overtuigd is van het nut en de noodzaak van de vestiging van windparken.²⁰ Zo werd in het kader van de casus die in dit opstel centraal staat bij meerdere gelegenheden naar voren gebracht dat het geen pas geeft windturbines te plaatsen als er een grote overproductie aan stroom is en die turbines dus vooral een exportbelang dienen. Deze argumentatie zou aan betekenis inboeten wanneer uitbreiding van het areaal windturbines samengaat met sluiting van kolencentrales (zoals in het energieakkoord van medio 2013 gelezen kan worden). Op deze plaats volstaat de vanzelfsprekende constatering dat twijfel over nut en noodzaak van windturbines afbreuk doet aan het draagvlak voor beleid ten gunste van windenergie. Overigens is deze constatering in juridisch opzicht nauwelijks relevant, zo volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak: ‘De Afdeling is van oordeel dat de ministers zich [...] in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de realisatie van het windturbinepark in een behoefte voorziet en noodzakelijk is. Of voldoende draagvlak voor het plan bij de plaatselijke bevolking bestaat is in dit verband niet van doorslaggevende betekenis.’²¹

3.2 Initiatief, reactie, zoekgebied, opschaling

Het huidige lage aandeel schone energie in de Nederlandse energievoorziening is een indicatie dat verduurzaming van deze voorziening in de politiek van ons land meer een kwestie van woorden dan van daden is (geweest). De vestiging van windparken – maar bijvoorbeeld ook het plaatsen van biogasinstallaties – komt dan ook vooral voort uit particuliere initiatieven. De overheid stelt weliswaar subsidies beschikbaar, maar is voor het overige sterk reactief. Zo ook in de Drents-Veenkoloniale casus, waar een aantal ondernemers – deze worden in de officiële stukken en in de media vaak aangemerkt als de initiatiefnemers²² – een aantal plannen ontwikkelde tot realisatie van een windpark.²³ Aanvankelijk ging het in de gemeenten Borger-Odoorn en Aan en Hunze om vier projecten. Ook elders in de provincie werden plannen geopperd. Vervolgens is de provinciale overheid gaan nadenken over de vraag waar in

¹⁹ <http://www.energieakkoordser.nl>.

²⁰ Zie ook de in voetnoot 42 vermelde gegevens. Opmerkelijk is de CPB-notitie van 14 juli 2013, KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land, geschreven op verzoek van de ministeries van EZ en I&M, waarin uitstel van wind op land als maatschappelijk de beste optie wordt gepresenteerd.

²¹ ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215 (rijksinpassingsplan Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder).

²² Dit is een gezichtsloze aanduiding en in zoverre adequaat. Duidelijk is dat een soort adviesbureau en een groep agrariërs betrokken zijn, maar wie precies de initiatiefnemers zijn of daarachter schuilgaan, is niet zo gemakkelijk vast te stellen (zie hierna).

²³ Zie voor een algemeen overzicht van procedurele stappen (onder andere de startnotitie en de zienswijzprocedure): <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/windpark-de-drentse-monden-en-windpark-oostermoer>.

de provincie windparken gevestigd zouden kunnen worden (aanvankelijk ging het om slechts 60 MW, maar dat werd allengs meer).

De uitkomsten kregen hun beslag in de Omgevingsvisie Drenthe van 2010.²⁴ In dit provinciale plan, dat op een bijeenkomst in het voorjaar van 2011 te Westerbork werd besproken, stond dat het zoekgebied voor windparken althans tot 2020 beperkt zal blijven tot de Veenkoloniën. Waarom is de keuze van de provinciale overheid – in plaats van een verdeling over alle Drentse gemeenten – gevallen op de Veenkoloniën, en niet (ook) op bijvoorbeeld Hoogeveen en Assen met hun industrieterreinen en de A28?²⁵ De officiële motivering is dat in de Drentse Veenkoloniën de wind geschikt is (windsnelheden op 120 meter hoogte van 7,5 m/sec tot 9,0 m/sec) en dat windparken in het open Veenkoloniale landschap passen. Vergelijkbare gebieden zouden de regio Meppel en het uiterste Noorden van de provincie zijn; de regio Meppel is echter ongeschikt in verband met een laagvliegroute. Dat de aan de Oost-kant van het Drentse plateau gelegen Drentse Veenkoloniën relatief windluw zijn, vormt in elk geval geen beletsel;²⁶ wel moeten in geval van de in de Gebiedsvisie beoogde 3 MW-turbines extra hoge turbinemasten worden geplaatst.²⁷ Bovendien waren in de regio Emmen/Coevorden al plannen tot ontwikkeling gekomen, waarbij die in Borger-Odoorn en Aan en Hunze mooi aansluiten.

De motivering van de keuze voor de Veenkoloniën heeft lang niet alle streekbewoners kunnen overtuigen. Op de achtergrond zullen aloude verschillen tussen “zand” en “veen” een rol spelen. Zo kan men de indruk hebben dat “Assen” de turbines in de (“lelijke”) Veenkoloniën wil, opdat het eigenlijke, mooie Drentse landschap niet wordt aangetast; aldus ook expliciet – wellicht onhandig, maar ten minste eerlijk – een toenmalig gedeputeerde.²⁸ Het kan best zo zijn dat veel mensen de Veenkoloniën weinig fraai vinden. De bewoners van deze streek zelf – en onder hen is ook “import” uit bijvoorbeeld de Randstad – denken daar heel anders over: zij prijzen de ruimte, de vergezichten, het licht van hun landschap overdag en de echte duisternis ’s nachts. En die eigen beleving heeft men te respecteren.²⁹ Overigens is door bewoners ook gesuggereerd dat voor de Drentse Veenkoloniën is gekozen, omdat de windparken daarmee in een grensgebied worden gerealiseerd (in de nabijheid van het Groningse Stads- en Musselkanaal): een bewering die niet onwaar hoeft te zijn, maar waartegen bestuurders zich onmogelijk kunnen verweren en die ook overigens oncontroleerbaar is.

Het gros van de Veenkoloniale burgers zal de impact van de Omgevingsvisie 2010 zijn ontgaan. Toen de impact duidelijker werd, kwamen zowel streekbewoners als lokale overheden in het geweer. Er

²⁴ Door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010; zie <http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/wonen-leefomgeving/omgevingsbeleid/>, meer in het bijzonder kaart 8a.

²⁵ Vanuit deze twee gemeenten is meermalen blijk gegeven van belangstelling voor de vestiging van windparken.

²⁶ Zie over de gemaakte keuze nader de Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013, p. 7-9.

²⁷ Bosch & Van Rijn (2013). *Toetsen plan IPO 6.000 MW ruimte voor wind op land in 2020. Een studie naar plaatsingsmogelijkheden van windturbines in de door provincies voorgestelde gebieden* (in opdracht van de ministeries van EZ en I&M en het Agentschap NI), p. 13.

²⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=-a6DRSIJUEk>. Zie een ingezonden brief in de Week in, Week uit van 9 juli 2013: ‘Gedeputeerde Staten offert Veenkoloniën op voor het Zand,’ en een ingezonden brief van een Assenaar in zowel het Dagblad van het Noorden als het NRC-Handelsblad van 11 juli 2013: ‘Het boomloze landschap van de Veenkoloniën in Groningen en Drenthe kan wel wat horizonverbetering gebruiken. Windmolenparken omschrijven als landschapskunst zal acceptatie, vooral bij linkse politici, doen toenemen.’ De briefschrijver verkeert in lichte verwarring, in aanmerking genomen dat de PVV van alle partijen de grootste tegenstander van windmolens is (regionaal en landelijk).

²⁹ Een opmerking van Maarten Huygen in het NRC-Handelsblad van 1 juli 2013 dat die ‘draaiende alibimolens [...] alleen op lelijke plekken moeten worden gezet’, gaat licht aan de beleving van bewoners (in de nabijheid) van die plekken voorbij. Wat is trouwens mooi? De een vindt de Oostvaardersplassen prachtig, de ander alsof er onlangs een atoombom is ontploft (voor een juist begrip: om daarmee iets lelijks aan te geven). De waardering kan overigens in de loop der tijd veranderen. Zo zou het best kunnen zijn dat er over 25 jaar verzet vanuit de bevolking komt wanneer de windturbines tegen die tijd worden gesloopt (ze horen bij ons en ons landschap). Vooralsnog is dit erg hypothetisch.

werden actiegroepen opgericht en verreweg de meeste lokale bestuurders en raadsleden stelden zich afwijzend of minst genomen terughoudend op.

De volgende stap van de initiatiefnemers was dat zij hun projecten bundelden tot twee plannen: De Drentse Monden en Oostermoer.³⁰ Consequentie is dat de Rijkscoördinatierегeling van toepassing is en formele bevoegdheden bij de minister zijn komen te liggen.³¹ Als motivering voor deze stap voerden de initiatiefnemers aan dat toepasselijkheid van de Rijkscoördinatierегeling voor de landschappelijke inpassing van de plannen beter is dan wanneer over de projecten afzonderlijk wordt beslist. Wie later kennis heeft genomen van de voorstellen van de initiatiefnemers, die erop neer komen dat turbines overal in het Mondengebied worden geplaatst waar dat ook maar enigszins mogelijk is, kan deze motivering niet anders dan met een korreltje zout nemen.³² Een geloofwaardiger reden voor de opschaling is dat de initiatiefnemers voor hun plannen meer steun van het rijk verwachten dan van de provinciale en lokale overheden (zeker na het regeerakkoord van Rutte-Asscher; zie boven). Een van de kanten van “nimby” is immers ook: hoe verder men fysiek van de desbetreffende regio verwijderd is, hoe meer men de vestiging van windparken in die regio zal steunen.

3.3 De “stakeholders” en hun belangen

Hieronder volgt een overzicht van de bij de vestiging van de windparken betrokken “stakeholders”, hun primaire belangen en de vertrouwensrelaties (horizontaal en verticaal). Het primaire belang van de (centrale en overwegend ook decentrale) overheid³³ – en de door haar vertegenwoordigde samenleving – is gelegen in de verduurzaming van de energievoorziening, dat van de initiatiefnemers in verhoging van hun inkomsten (SDE+ subsidies) en financiële versterking van hun bedrijven, en dat van streekbewoners in behoud van landschapswaarden van hun woon- en leefomgeving. Dit is ten minste mijn interpretatie. Met name de initiatiefnemers en ook bewoners steken andere verhalen af. Van de kant van de initiatiefnemers wordt gehamerd op het belang van duurzaamheid. Zij merken op dat burgers die de mond vol van duurzaamheid hebben het laten afweten als puntje bij paaltje komt. Streekbewoners merken op dat (tot de initiatiefnemers behorende) agrariërs tot dusverre weinig met duurzaamheid op hadden, maar opeens geld ruiken.

Gesproken wordt zelfs van een graaicultuur op kosten van de belastingbetaler, waarbij wordt gerefereerd aan bedragen van een bovengemiddeld jaarsalaris die jaarlijks per turbine te verdienen zouden zijn.³⁴ Waarom gezien deze bedragen niet onteigenen? Dat is toch veel goedkoper?

³⁰ Samenvoeging van de plannen Greveling en Boerveen.

³¹ Zie voor de Rijkscoördinatierегeling § 3.6.3 Wet op de ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 9b Elektriciteitswet 1998 is de Rijkscoördinatierегeling verplicht voor de aanleg van windparken van 100 MW en meer.

³² Zie voor deze voorkeuren de Energie-variant (primaire) en de Omgevings-variant (secundaire), gepubliceerd in onder meer De Schakel van 19 december 2012.

³³ Niet alleen de rijksoverheid, maar ook provincies en gemeenten hebben duurzaamheidsdoelstellingen. Dit neemt niet weg dat de verschillende overheden verschillende belangen en prioriteiten hebben. Dit blijkt ook het vervolg van dit opstel, onder meer waar de “dissidente” opstelling van de gemeente Borger-Odoorn aan de orde komt.

³⁴ Vergelijk Trouw 27 maart 2012, Windturbinegoudmijn Drentse boer, waar wordt geconcludeerd: ‘Gemiddeld 80.000 tot 115.000 euro winst per jaar voor één windturbine.’ Zie voorts dezelfde krant, Leven van de wind. Zie voor de casus Windpark Noordoostpolder een brief betreffende ‘Financiering windpark Noordoostpolder’ van 17 november 2009, afkomstig van toenmalig minister van Economische Zaken. Uit deze brief het volgende. Het in totaal te verstrekken subsidiebedrag is € 880 miljoen. Dit bedrag wordt uitgekeerd over een periode van 15 jaar. Verder wordt aanvullend een eenmalige subsidie verstrekt van tussen de € 104 en maximaal € 116 miljoen, waarbij het exacte bedrag afhankelijk wordt gesteld van de totale parkgrootte en het vermogen van de windturbines. Zie ook <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/372381/2009/11/18/Windmolenpark-bij-Urk-krijgt-900-miljoen-euro.dhtml>.

Er worden veel meer soorten belangen genoemd, zoals het belang van de werkgelegenheid (initiatiefnemers), en dat van de waarde van woningen en van de fauna (streekbewoners). In dit verband volsta ik met de opmerking dat de bouw van windparken tijdelijk extra arbeidsplaatsen zal opleveren, maar dat van een structurele bijdrage aan de lokale werkgelegenheid amper sprake zal zijn (het gaat nu eenmaal om arbeidsextensieve inrichtingen). Over waardedaling van woningen in de betrokken regio kan op dit moment slechts worden gespeculeerd. Met schade aan de fauna zal het in het onderhavige deel van de Veenkoloniën wel meevallen.

Zijn althans de primaire belangen goed traceerbaar, veel moeilijker is vast te stellen wie precies de actoren zijn. Dit geldt zowel de overheid, de initiatiefnemers als de streekbewoners. Met welke overheid heeft men te maken? Als gevolg van de toepasselijkheid van de Rijkscoördinatieregeling is de minister formeel bevoegd om de belangrijkste knopen door te hakken. De minister heeft echter met het Interprovinciaal Overleg afgesproken dat hij zich bij zijn besluitvorming zal laten leiden door provinciale voorstellen, mits de provincies ervoor zorgen dat 6000 MW aan windenergie op land wordt gerealiseerd,³⁵ waarvan in Drenthe, op basis van afspraken met andere provincies, 280 MW (of een beetje meer). Ook de gemeenten hebben een rol, maar staan eigenlijk geheel aan de zijlijn.³⁶

Het is ook niet zo gemakkelijk te achterhalen wie precies de initiatiefnemers zijn. Bekend is dat de Groep Raedthuys betrokken is en voor ongeveer 150 agrariërs en grondeigenaren en hun windparkverenigingen De Drentse Monden en Oostermoer werkzaam is.³⁷ Zij hebben, mede om onderlinge verdeeldheid te voorkomen, afspraken gemaakt die erop neer komen dat in beginsel elke deelnemer profiteert, met dien verstande dat degenen op wiens grond daadwerkelijk een turbine wordt geplaatst extra geld zal krijgen.

Of en welke energiemaatschappijen betrokken zijn, is niet duidelijk. De initiatiefnemers treden uitsluitend via drie woordvoerders naar buiten (van Raedthuys, De Drentse Monden resp. Oostermoer).³⁸

Nog moeilijker te duiden is de groep van streekbewoners en hun organisaties. Het meest in beeld zijn Platform Storm (Borger-Odoorn) en WindNee (Aa en Hunze). Maar het is niet bekend hoeveel bewoners deze organisaties vertegenwoordigen, zoals ook onbekend is hoeveel bewoners werkelijk voor of tegen de plannen zijn of een neutraal standpunt innemen (en in hoeverre de bewoners goed op de hoogte zijn). Gezien het aantal zienswijzen dat is ingebracht over de ontwerp Gebiedsvisie windenergie Drenthe kan enkel worden geconcludeerd dat een niet te verwaarlozen deel van de bevolking tegen de plannen is.³⁹ Opmerkelijk is dat niet alleen genoemde organisaties en een (onbepaalde) groep bewoners tot de tegenstanders behoren, maar ook een paar mkb-verenigingen: de Ondernemersvereniging Buinermond en de Vereniging van Bedrijven in de Kanaalstreek.⁴⁰

³⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/nieuws/2013/01/31/provincies-garanderenruimte-voor-6000-megawatt-windenergie.html>. Zie voor berekeningen voorts Bosch & Van Rijn, Financiële baten van windenergie.

³⁶ Dat de formele bevoegdheden elders liggen, geeft de gemeente Aa en Hunze ook uitdrukkelijk in haar officiële publicaties aan. Zie voorts De Schakel van 26 juni 2013, waarin de wethouder meldt dat de gemeenten het zoekgebied door de provincie opgedrongen kregen.

³⁷ <http://www.raedthuys.nl/nieuws/samenwerking-windpark-de-drentse-monden-en-windpark-oostermoer-2.html>.

³⁸ Sommige streekbewoners kunnen niet nalaten op te merken dat de vertegenwoordigers van de agrariërs geen Veenkolonialen zijn (één van hen woont op de Veluwe). De perceptie dat het buitenstaanders zijn die profiteren, komt de acceptatie niet ten goede. Zie Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

³⁹ Het gaat om 222 unieke zienswijzen, afkomstig van in totaal 1394 personen. Zie Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013, p. 5.

⁴⁰ In april 2013 verscheen het bericht dat meer dan tweederde van de aanwezigen van een te Assen gehouden bedrijvencontactdag van mening is dat er ook in de Noordelijke provincies meer ruimte moet komen voor windenergie. De bevroegde bedrijven kwamen uit heel

3.4 Bijeenkomsten: wie en waar, stramien en aard

Nadat gekozen was voor de Veenkoloniën als zoekgebied, werd een aantal bijeenkomsten met de bevolking gehouden. De Veenkoloniale bevolking is dus niet betrokken geweest bij de initiële keuzes: willen we windparken en willen we die in de Veenkoloniën? Hierbij verdient aandacht dat deze vragen tot dusverre geen verkiezingsitem zijn geweest (een toevallige omstandigheid, in verband met de vaste verkiezingsritmes op het provinciaal en gemeentelijk niveau).⁴¹ Uit een oogpunt van kennisvoorziening, belangenarticulatie, argumentenwisseling en – wellicht – het creëren van draagvlak is dat jammer, maar wij kennen een vertegenwoordigende democratie en de gemaakte keuzes als ondemocratisch kwalificeren gaat dan ook duidelijk te ver.

Gezien gevoeligheden tussen “veen” en “zand” is opmerkelijk dat de eerste bijeenkomsten buiten de Veenkoloniën plaatsvonden.⁴² Een bewuste (Haagse?) keuze?⁴³ Na kritiek van publiek en raadsleden vonden de latere bijeenkomsten plaats in sporthallen in het veengebied zelf. Dergelijke bijeenkomsten verliepen volgens een min of meer vast stramien. Er waren een of meer gedeputeerden en een wethouder die een inleiding verzorgden. Op een paar bijeenkomsten volgde daarna een presentatie door landschapsdeskundigen. Steeds kreeg de zaal de gelegenheid tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen. Nadat de bestuurders daarop hadden gereageerd, en eventueel nog nadere discussie had plaatsgevonden, sloten zij af met een uiteenzetting van de verdere procedurele gang van zaken.

Allereerst een opmerking over het aanwezige publiek. Dat bestond voor een zeer groot deel uit 40-plussers. Een aantal kwam uit het aangrenzende Stadskanaal of Musselkanaal (ook hun woon- en leefomgeving is in het geding). Een enkeling was zeer bekend, in die zin dat hij kennelijk overal het woord voerde. Altijd waren de actiescomités vertegenwoordigd. Ook waren er mensen van elders die zich solidair met de streekbewoners toonden, zoals ervaringsdeskundigen uit Friesland. Opmerkelijker is wie meestal afwezig waren: vertegenwoordigers van het rijk en vertegenwoordigers van de initiatiefnemers (of ze moesten al anoniem in de zaal zitten). Een gesprek tussen initiatiefnemers en streekbewoners vond op de bijeenkomsten dus niet plaats.⁴⁴ De bijeenkomsten hadden geen eenduidig karakter. Voor een deel was sprake van een informatie-, voor een ander deel een inspraak- en voor weer een ander deel een protestbijeenkomst (en stoom afblazen). Wanneer dit laatste de overhand nam, konden de emoties hoog oplopen.⁴⁶ Voor zover het om inspraak ging, moesten bij gebrek aan tijd velen

Drenthe. Het onderzoek werd verricht door Raedthuys. Zie onder meer <http://www.kanaalstreek.nl/nieuws/25919/er-zijn-ondernemers-in-drenthe-positief-over-windenergie>.

⁴¹ Laat staan dat een referendum is gehouden. Wel zijn inventariserende gesprekken met uiteenlopende belanghebbenden gevoerd. Zie Elzinga & Oterdoom, Gebiedsvisie Windenergie Fase 1, 5 december 2011, resultaten interviews / gesprekken (in opdracht van de provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn en AA en Hunze). Ook interessant is een door de Drentse Natuur- en Milieufederatie en het Dagblad van het Noorden onder de Drentse bevolking gehouden een enquête. Daaruit blijkt dat 53,5% voor windenergie is, en dat 32% vindt dat de molens in de Veenkoloniën moeten worden geplaatst. Zie het Dagblad van het Noorden van 20 maart 2010. Zie verder een door SmartAgency Company verricht onderzoek: <http://tools.windenergie.nl/draagvlak>. Uit dit onderzoek komt naar voren dat overwegend 23% voorstander is van windenergie op land is, 30% gematigd positief met enkele bedenkingen, 34% relatief onverschillig met enkele bedenkingen en 13% verklaard tegenstander van windenergie. Het rapport is te downloaden van: <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Onderzoek%20SmartAgent%20Company,%202008.pdf>.

Zie ook het rapport Burgerconsultatie VROM windmolens op land 2010: http://tools.windenergie.nl/sites/tools.windenergie.nl/files/burgerconsultatie_vrom_windmolens_op_land__2010.pdf.

⁴² Zo een enkele keer achter Rolde (vlakbij Assen).

⁴³ Desgevraagd vertelde een departementaal medewerker die bij de voorbereiding betrokken was mij dat men in het Drentse Mondengebied geen zaal konden vinden die groot genoeg is. In het nabij gelegen Stadskanaal bestaan zulke zalen wel. Maar er waren bezwaren tegen een bijeenkomst te Stadskanaal geweest. Welke, werd mij niet verteld. Ik kan me echter voorstellen dat men het wat gek vond als Drentse bestuurders in het Groningse Stadskanaal optreden.

⁴⁴ Er zijn echter wel degelijk onderlinge contacten geweest (onder andere in een lokaal radioprogramma). ⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de Week in, Week uit van 22 januari 2013. Ook (misplaatste) verwijzingen naar ‘40-45 en de “killing fields” geven aan dat de sfeer soms gespannen was. Zie ook het Dagblad van het Noorden van 14 juni 2013, waarin een spreker wordt aangehaald die het had over de ‘bezetting’ van de regio door ‘windboeren’.

worden teleur gesteld. Wie niet aan de beurt kwam, kon zijn opmerkingen of vragen nog op een papiertje schrijven en vervolgens deponeren in een daarvoor bestemde bus.⁴⁵

3.5 Bijeenkomsten: inhoudelijke aspecten

Wat betreft de inhoud valt op dat mensen herhaaldelijk wilden praten over wat al een besloten was, zoals over nut en noodzaak en de vraag: waarom juist in de Veenkoloniën? Van de kant van het bestuur werd dan duidelijk gemaakt dat de besluitvorming al een stap verder is: de molens komen er, en wel hier in de Veenkoloniën; nu gaat het erom te bespreken waar precies en in welke opstelling. Bestuurlijke duidelijkheid derhalve, tegen de achtergrond van een gebrek aan synchroniteit in het denken en beleven van mensen enerzijds en bestuurlijke besluitvorming anderzijds. Klaarblijkelijk bezoekt een deel van de mensen een bijeenkomst vanuit verkeerde verwachtingen.⁴⁶ Misschien speelt ook een rol dat de streekbewoners zelf zich op geen enkele wijze hebben kunnen uitlaten over de wenselijkheid van windparken in hun omgeving (zie boven).

Het Veenkoloniale landschap is een open, voornamelijk agrarisch gebied, dat om de drie à vier kilometer doorsneden wordt door lintdorpen. Op een paar bijeenkomsten werd door deskundigen een beeld gegeven van mogelijke turbineopstellingen in dit gebied.

Aanvankelijk werden drie alternatieven gepresenteerd. Het eerste alternatief bestond uit het plaatsen van windturbines in een enkele of dubbele lijn vlak langs de grens met de provincie Groningen (de plaatsen Stads- en Musselkanaal). Dit Semsline-model werd gepresenteerd als historisch geïnspireerd. In verband met aanwezige bebouwing waardoor de opstelling hier en daar flink doorbroken zou moeten worden, werd dit model door de deskundigen zelf als problematisch en moeilijk haalbaar aangemerkt (de provincie Groningen en de gemeente Stadskanaal zouden ook flink geprotesteerd hebben). Het tweede alternatief had de vorm van een enorme boog rond het LOFAR-gebied:⁴⁷ een “spannend contrast” met de rechtlijnige structuur van de Veenkoloniën.

Kortom, van deze beide alternatieven is zoals meteen al te verwachten viel nooit meer iets vernomen; alleen de klassieke cluster- of lijnopstellingen in open gebied – het derde alternatief – zijn overgebleven. Daarenboven was meteen duidelijk dat het Veenkoloniale landschap geen “landmarks” bieden waarbij de turbineopstellingen kunnen aansluiten (zoals grote infrastructurele of industriële werken). Anders gezegd: erkend werd dat het de turbineopstellingen zelf zijn, die de landschapsstructuur in zeer sterke mate gaan bepalen.⁴⁸ Aandacht verdient nog dat de inbreng van bewoners als resultaat lijkt te hebben dat in de gemeente Borger-Odoorn, in plaats van voor cluster- voor lijnopstellingen wordt gekozen, om op deze wijze extra afstand tot de lintdorpen te realiseren (om redenen van landschappelijk aanzien leek de voorkeur aanvankelijk uit te gaan naar clusteropstellingen).

Verder passeerden de vaste onderwerpen de revue: de afstanden tot woningen, het aantal dBA, laagfrequent geluid, lichtschildering, slagschaduw, ijsafzetting, 's-nachts knipperende toplichten die het landschap industrialiseren, dode of verminkte vogels en vleermuizen, enzovoorts.⁴⁹ Door de overheid

⁴⁵ Wat zou daarmee gebeurd zijn? Die bus is in elk geval gebrekiger van kwaliteit dan de door Lind bedoelde “voice”; vergelijk voetnoot 13. Met een massa-zienswijzenprocedure, zoals deze ook in de onderhavige casus plaatsvindt, is het trouwens amper beter gesteld.

⁴⁶ Ook rekenden sommigen op een Barendrecht-draai (ondergrondse CO₂-opslag): als er geen draagvlak is, gaat het niet door.

⁴⁷ LOFAR is een radiotelescoop, met een netwerk van duizenden sensoren. Deze zijn verdeeld over een gebied met een diameter van 100 kilometer in Nederland en gekoppeld aan een supercomputer via een uitgestrekt glasvezelnetwerk. LOFAR is in het landschap vrijwel onzichtbaar.

⁴⁸ Dit moet in het vlakke landschap met lage lintdorpen niet worden misverstaan. Zie hierover Elerie, H. (2011). Mammoetmolens in windarme Veenkoloniën, *Noorderbreedte jaargang 35 nr.5*, p. 8-13. <http://www.noorderbreedte.nl/onder.php3?artikel=3307>.

⁴⁹ De bezwaren dienaangaande moeten niet – vanuit de Amsterdamse grachtengordel – worden weggewuifd: windturbines hebben een enorme visuele impact op het landschap en ze veroorzaken geluidsoverlast en nare flikkerende effecten. Zie Szarka, J. (2007). *Wind power in Europe: Politics, business and society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pedersen, E., Halberg, L.M. & Wayne, K.P. (2007). *Living in the*

werd gerefereerd aan de wettelijke eisen en verwezen naar de zienswijze- en m.e.r.-procedure, die zouden bijdragen aan een zorgvuldige nadere besluitvorming. Bewoners zeiden niet te begrijpen dat in Nederland een afstand van 500 meter tussen woningen en turbines acceptabel wordt gevonden, terwijl in Denemarken en Duitsland afstanden van 1500 meter en meer worden gehanteerd (maar Nederland is nu eenmaal een klein, dichtbevolkt land, en de Veenkoloniën vormen daarop niet wezenlijk een uitzondering).⁵⁰ Dat slagschaduw op woningen niet absoluut is uitgesloten.⁵¹ En dat met het wettelijk toegestane geluidsniveau – 47 dB Lden en 41 dB Lnight⁵² – geen recht wordt gedaan aan het zeer lage achtergrondniveau dat kenmerkend is voor het Drentse Monden-gebied.⁵³

Op de bijeenkomsten is voorts herhaaldelijk gesproken over daling van huizenprijzen en ander nadeel. Van de kant van de overheid werd dan opgemerkt dat daar op dat moment nog weinig zinnigs over te zeggen valt en later maar eventuele planschadeprocedures moeten worden gevoerd. Van die kant werd voorts benadrukt dat ook de initiatiefnemers hun verantwoordelijkheid moeten nemen en een financiële bijdrage zouden moeten leveren (bijvoorbeeld 10% van hun inkomsten), waarmee in samenspraak met de bevolking vastgestelde leefbaarheidsprojecten zouden kunnen worden betaald. Hoe zo'n bijdrage kan worden afgedwongen, werd steeds in het midden gelaten.

Het bleek dat zowel wat deze financiële elementen als de omgevingsaspecten aangaat, vooral de vertegenwoordigers van de actiecomités goed geïnformeerd bleken te zijn en in het algemeen dan ook een inhoudelijk sterke inbreng hadden.⁵⁴

3.6 Een bemiddelende rol van de provincie

Terwijl de provinciale rol aanvankelijk in overheersende mate reactief was, transformeerde deze in de loop van de maanden meer en meer in bemiddelende rol. Dit betreft in de eerste plaats de relatie tussen regio en rijksoverheid. Door met andere provincies afspraken te maken over de realisatie van 6000 MW op land en een Drents aandeel daarin van 280 MW, heeft de provincie naar eigen zeggen erger weten te voorkomen. Dit geldt eveneens voor de locatiekeuze. Beter zelf beslissen, zij het binnen extern vastgestelde kaders, dan dat “Den Haag”, op basis van de verstrekkende aanvragen van de initiatiefnemers, over het aantal MW en de locaties beslist.

vicinity of wind turbines: A grounded theory study. *Quality Research in Psychology*, 4 (1), p. 49-63; Van den Berg, F., Pedersen, E., Bouma, J. & Bakker, R. (2008). *Windfarmperception: Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents*. Groningen: University of Groningen; Warren, C.R. & McFayden, M. (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south west Scotland. *Land Use Policy*, 27 (2), p. 204-213. Hierbij is van betekenis van veel inwoners van de betrokken lintdorpen het, gezien de ligging van hun huizen pal aan een weg, fysiek niet in eigen hand hebben om het zicht vanuit huis en tuin op de turbines weg te nemen.

⁵⁰ In plaats van een afstandsrekening is naar huidig recht het rekenvoorschrift omtrent geluidsbelasting doorslaggevend (Activiteitenregeling milieubeheer). Dat in Denemarken en Duitsland 1500 meter of meer een gangbare afstand is klopt, maar het gaat in deze landen niet om een absoluut in acht te nemen minimumafstand. Overigens is ook in Duitsland veel verzet tegen winparken, aldus het NRC-Handelsblad van 4 december 2012, onder het kopje Tegenwind voor “groene” stroom.

⁵¹ Dit is juridisch inderdaad het geval: een windturbine mag slagschaduw op gevoelige objecten veroorzaken, maar moet in dat geval worden afgeschakeld wanneer de afstand minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden (mits aan de desbetreffende kant van het object een raam zit). Zie verder artikel 3.12, eerste lid, en 3.13, eerste lid, Activiteitenbesluit milieubeheer. Wie zou trouwens ook maar één minuut slagschaduw op zijn huis accepteren (behalve in geval van een – daarmee desnoods het omgevingsrecht ontwijkende – bedrijfswoning, gepaard met een financieel voordeel)?

⁵² Zie artikel 3.14a Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵³ Zie voor deze en vele ander onderwerpen de ingebrachte zienswijzen en de bespreking daarvan in de Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013. Zie voor de juridische context van deze vaste onderwerpen Van der Heijden, I.M. (2013). Windturbines op het land. Milieuregels en vergunningplichten op een rij. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, p. 6-13.

⁵⁴ Overigens viel mij ook de uitstekende voorlichting door Gemeentebelangen Borger-Odoorn op; zie bijvoorbeeld De Schakel van 10 januari 2012.

Minstens zo belangrijk is de bemiddelende rol die de provincie in de verhouding tussen deze initiatiefnemers en streekbewoners is gaan spelen. Dit blijkt in het bijzonder uit de op 26 juni 2013 door Provinciale Staten aangenomen Gebiedsvisie windenergie Drenthe. In het daarin vastgestelde plan wordt aanzienlijk afstand genomen van de ambities van de initiatiefnemers, die het liefst in de hele regio turbines plaatsen waar dat ook maar enigszins mogelijk is.⁵⁵ De uitspraken van de gedeputeerde en van statenleden dat de initiatiefnemers stappen richting bewoners moeten zetten, bevestigt dat het provinciaal bestuur weliswaar de vestiging van windparken als een voldongen feit beschouwt, maar anderzijds tegengas aan de initiatiefnemers geeft.

3.7 Het vervolg

De Gebiedsvisie windenergie Drenthe is op 26 juni 2013 door Provinciale Staten aangenomen. De ChristenUnie was uitgesproken voor, evenals GroenLinks (van beide partijen mogen het nog wel wat meer turbines zijn); de PVV was uitgesproken tegen. Na in een eerder stadium voor te zijn geweest, pleitte de SP nu voor uitstel van de besluitvorming. De PvdA stemde overwegend voor (de partij kende één dissident, afkomstig uit het zoekgebied), de VVD en het CDA stemden geheel voor, evenals D66. Wel had het CDA liever meteen een minimale afstand (700 meter) en een maximale ashoogte (120 meter) willen vastleggen.⁵⁶ Alle partijen konden niet genoeg benadrukken hoe belangrijk zij draagvlak onder de bevolking vinden (D66 stelde de inschakeling van een ‘regiomakelaar’ voor om voor- en tegenstanders bij elkaar te brengen);⁵⁹ ook heerste veel eenstemmigheid over het borgen van de gezondheid van de bewoners en het eerlijk delen van de opbrengsten tussen initiatiefnemers en bewoners.

Op gemeentelijk niveau bestaat minder steun voor de Gebiedsvisie. In Aa en Hunze nam onder meer de PvdA afstand van het plan. Met uitzondering van GroenLinks, wezen in Borger-Odoorn zelfs alle partijen het plan af (dus ook de VVD en het CDA), want: veel weerstand onder de bevolking; “besluitvorming buiten ons om”.⁵⁷

De afwijzing door de overgrote meerderheid van de raad van deze gemeente zal niet verhinderen dat de Gebiedsvisie windenergie Drenthe zal worden verwerkt in de Omgevingsvisie Drenthe, die in geactualiseerde vorm eind 2013 of begin 2014 aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd.⁵⁸ Andere noodzakelijke besluitvormingsprocedures zullen worden vervolgd of gestart. Verwacht mag worden dat het rijk de provinciale besluitvorming respecteert. Een burgerinitiatief zal weinig uitrichten. Procedures tot en met de Raad van State kunnen gevoeglijk worden ingecalculleerd.⁵⁹ De ervaring heeft geleerd dat ook deze de windparken niet zullen tegenhouden: de besluitvorming is vooral procedureel genormeerd,

⁵⁵ Zie de in voetnoot 33 bedoelde Energie-variant (primaire) en de Omgevings-variant (secundaire).

⁵⁶ In de gemeente Borger-Odoorn (aan weerskanten van 1^e en 2^e Exloërmond) zijn die 700 meter in geval van lijnopstellingen zeker haalbaar. In de gemeente Aa en Hunze (vermoedelijk een clusteropstelling) is dat de vraag: het beoogde terrein bij Gasselterboerveen is relatief klein, reden waarom verwacht kan worden dat 700 meter niet als harde norm zal worden gehanteerd.

⁵⁷ Zie ook het Dagblad van het Noorden van 13 juni 2013, waarin de burgemeester wordt aangehaald, die het besluit om turbines zijn gemeente te plaatsen als ‘politiek niet legitiem’ bestempelt, en een open brief van zijn hand in het Dagblad van het Noorden van 22 juni 2013, waarin hij een pleidooi houdt voor nieuwe locatiekeuzes in samenspraak met bewoners en gemeenten, op basis van objectieve criteria, in transparantie en openheid, en zonder vooringenomenheid. In de Statenvergadering 26 juni 2013 kreeg de burgemeester het verwijt dat zijn gemeente zich op een belangrijke moment (voorjaar 2011, te Westerborg) afzijdig had gehouden. Overigens heeft ook de gemeenteraad van Stadskanaal (bij kleine meerderheid) een nee tegen het Drentse plan uitgesproken; zie bijvoorbeeld het Dagblad van het Noorden van 7 juni 2013. Maar deze (Groningse) gemeente staat zelfs niet aan de zijlijn, maar zit op de tribune.

⁵⁸ Gemeenteraden moeten met een provinciale omgevingsvisie rekening houden, maar het provinciaal bestuur zelf is er aan gebonden (zelfbinding), met name bij het eventueel vaststellen van een inpassingsplan (provinciaal alternatief voor een gemeentelijk bestemmingsplan). Hierover, naar aanleiding van ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6671, A.G.A. Nijmeijer, De wind in de zeilen voor windenergie of toch niet helemaal. Het opwekken van duurzame energie is geen prioritair belang, *Ars Aequi* 2013, p. 390-392.

⁵⁹ Zie voor een uitwerking Laws, D., Wagenaar, H., Van der Heiden, J., Kramer, A. & Hogendoorn, D. (2012). Publieke Beleidsbemiddeling, Den Haag: ministerie van BZK.

terwijl materiële normen inzake afstand en dB, slagschaduw, et cetera, rechtens goeddeels vastliggen; hooguit kan een zorgvuldigheid- of motiveringsgebrek de procedure wat rekken.⁶⁰

4. Beoordeling: transparantie en communicatie, vertrouwen en draagvlak?

4.1 Het globale beeld

Hoe ervaren bewoners van de Drentse Veenkoloniën de besluitvorming? Ze zijn niet volledig overtuigd op het punt van nut en noodzaak. De bestuurlijke uitleg van de keuze voor de Veenkoloniën vinden ze ongeloofwaardig (divergentie motivering en werkelijke motieven). Ze ervaren een gebrek aan respect voor de waardering van hun woon- en leefomgeving. Ze willen weten wie wat aan de windparken gaat verdienen en wat dat aan belastinggeld kost. De door de initiatiefnemers aangevoerde drijfveren (duurzaamheids- en landschapsbelang) vinden ze ongeloofwaardig (omdat ze denken dat de werkelijke motieven financieel van aard zijn). Op hun beurt maken initiatiefnemers streekbewoners het “nimby”-verwijt. Hierbij moet worden benadrukt dat onduidelijk is hoeveel mensen werkelijk voor- of tegen de plannen zijn (of neutraal), en in hoeverre mensen adequaat zijn geïnformeerd. Duidelijk is wel dat de initiatiefnemers de eerste tijd inderdaad steeds het initiatief hebben gehad, dat de overheid aanvankelijk een reactieve rol vervulde, dat de initiatiefnemers hebben bewerkstelligd dat het accent in de besluitvorming formeel in Den Haag is komen te liggen, maar dat de provincie feitelijk meer invloed heeft gekregen en een bemiddelende rol is gaan vervullen. Boven dit alles zweeft “Den Haag” als dreigend Zwaard van Damocles.⁶⁴

4.2 De keuze voor beperkte transparantie en communicatie

Uit een oogpunt van transparantie en communicatie is het beeld bepaald teleurstellend. Dit geldt allereerst de betrokken overheden en hun plaats en rol in het besluitvormingsproces: het moet voor de streekbewoners welhaast een onmogelijke opgave zijn te snappen welk onderdeel van de overheid waarvoor verantwoordelijk is (rolonduidelijkheid). De formeel bevoegde instantie – de minister, rijksniveau – is onzichtbaar. De wel zichtbare overheid – de gedeputeerde, provinciaal niveau – tracht met een helder vertoog een duidelijke, eigen keuze voor te houden, maar laat tegelijkertijd doorschemeren met de rug tegen de muur te staan. De gemeenten zijn verdeeld. Daar komt bij dat de meeste politieke partijen geen vast verhaal hebben (voor veel partijen geldt: lokaal sterk tegen, provinciaal overwegend voor, landelijk geheel voor), zodat bewoners zich in dit verband moeilijk met een bepaalde politieke partij kunnen identificeren.⁶¹

⁶⁰ In de jaren 2009-2012 en de eerste helft van 2013 zijn 80 (ECLI-gepubliceerde) uitspraken inzake windparken gedaan (drie of meer turbines). Van deze 80 uitspraken hebben er 13 betrekking op door initiatiefnemers en 67 op door tegenstanders van windparken ingestelde procedures. Van deze 67 uitspraken is in 19 uitspraken sprake van gegrond verklaring van een of meer beroepen; van deze 19 uitspraken zijn er 4 in hoger beroep onderuit gegaan. Van de overblijvende 15 uitspraken waarin of een of meer beroepen gegrond zijn verklaard, zijn er 6 een pyrrusoverwinning, omdat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand worden gelaten (art. 8:72, derde lid, aanhef en onder a, Awb). In de resterende 9 zaken is sprake van schending van eisen van zorgvuldigheid en/of motivering, zodat er een reële kans is dat de inhoud van het besluit in essentie overeind kan blijven (wellicht een enkele zaak daargelaten). Vgl. Rb. Zutphen 18 mei 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ5029; Rb. Haarlem 12 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6096; ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4011; ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9250; ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7758; ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7759; ABRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3145; ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3769; ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245. Met dank aan onderzoek door Marjolein Geling (wier scriptie ten tijde van het schrijven van dit opstel nog niet was afgerond).

⁶¹ Waarbij het rijk de bevoegdheid heeft decentraal ruimtelijkeordeningsbeleid aan de kant te schuiven via een rijksinpassingsplan. Zie bijvoorbeeld het rijksinpassingsplan Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder (waarover ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215).

Uit een oogpunt van transparantie is voorts ongunstig dat de initiatiefnemers een onduidelijke actor zijn. Het gaat om de Groep Raedthuys, de windparkverenigingen De Drentse Monden en Oostermoer en een aantal agrariërs; maar hoe ziet de gehele organisatiestructuur eruit en om wie gaat het precies? Weliswaar treedt af en toe een drietal woordvoerders naar buiten, maar juist op voorlichtingsbijeenkomsten met streekbewoners is men niet of slechts anoniem aanwezig.

Daarmee is communicatie tussen de initiatiefnemers en streekbewoners gedeels afwezig: er is voor gekozen niet te communiceren (de eigen websites, enkele interviews en voorlichtingspagina's in huis-aan-huis-bladen daargelaten).⁶²

Teleurstellend uit een oogpunt van transparantie en communicatie is ook hetgeen met betrekking tot de verdeling van de lusten en lasten aan de orde is gekomen. Noch de initiatiefnemers, noch de overheid heeft inzicht willen geven in de subsidiestromen en het verdienmodel. Daarmee blijven mediaberichten over enorme subsidie-inkomsten voortleven. Als de berichtgeving daarover in diverse media niet klopt (wat bijvoorbeeld in verband met ondernemersrisico's en extra te betalen belastingen best zo kan zijn), zouden de initiatiefnemers en de overheid er verstandig aan doen de spookverhalen te ontzenuwen. De gemaakte keuze om op dit punt niet transparant te willen zijn, versterkt de schijn dat een kleine groep ondernemers zich flink wil verrijken over de rug van streekbewoners die te maken krijgen met een enorme inbreuk op hun woon- en leefomgeving.⁶³

Wat betreft de initiatiefnemers kan men hier tot op zekere hoogte nog begrip voor opbrengen. Immers, iedereen heeft het recht om binnen de grenzen van het recht zoveel mogelijk te verdienen; het zijn niet de initiatiefnemers die zich in de kaart hoeven te laten kijken en zich iets aan draagvlak en sociale cohesie gelegen hoeven te laten liggen.⁶⁴ Voor de overheid zou het anders moeten zijn. Een overheid die op het punt van de verdeling van de lusten en lasten geen transparantie wil bieden en niet wil communiceren, kan dan ook in een later stadium alsnog gedwongen worden om verantwoording af te leggen, via procedures op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (in dit kader terdege 'in het belang van een democratische bestuursvoering'), kamervragen en/of onderzoeksjournalistiek.

Weliswaar hebben gedeputeerde en statenleden gepleit voor door de initiatiefnemers te betalen financiële compensatie (naast de verplichte nadeelcompensatie), maar zij hebben dit niet geconcretiseerd.⁶⁵ Hoe wil men dergelijke compensatie juridisch afdwingbaar maken? Het subsidierecht en het specialiteitsbeginsel stellen daaraan wis en waarachtig beperkingen (in het raamwerk van art. 4:21 Awb). Of gaat de overheid zelf extra compenseren (en aldus de belastingbetalers een extra rekening presenteren)? Het is niet transparant. En communiceren op basis van een gebrek aan kennis is onverstandig.

⁶² Niet-communiceren, bewust of onbewust, kan trouwens ook als een vorm van communicatie worden beschouwd. Er gaat immers een bepaalde boodschap vanuit. Waar in dit opstel de term communiceren wordt gebruikt, wordt in de regel actief communiceren bedoeld.

⁶³ Hierbij moet worden aangetekend dat de betrokken bevolking niet bepaald tot de meest welvarende groepen van ons land behoort.

⁶⁴ Een door Martha Buit (in het kader van haar onderzoekstage bij mijn vakgroep) gehouden vraaggesprek met een medewerker van Agentschap NL versterkt het vermoeden dat windparkondernemers bewust informatie over het verdienmodel achterhouden. Nogmaals: dat is hun goed recht (maar dan kunnen deze ondernemers het beter niet hebben over maatschappelijk verantwoord ondernemen, mko).

⁶⁵ Over onverplichte compensatie De Graaf, K.J. (2012). Over het bestuursrechtelijke karakter van onverplicht tegemoetkomen, in: Barkhuysen, T., den Ouden, W. & Tjepkema, M.K.G. (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer, p. 517-534.

4.3 Aantasting van vertrouwen en sociale cohesie

Kortom, onze in §2 genoemde mens als “sense-maker” heeft het zwaar. Hij heeft te maken met onduidelijke instituties en actoren, die zich deels achter elkaar verschuilen. Op het punt van de burger meer inzicht verschaffen en van reciprociteit tussen de betrokken actoren schieten de gevolgde procedures tekort. Vastgesteld moet worden dat streekbewoners geen echte “voice” hebben gehad.⁶⁶ Zij zijn niet bij de initiële beslissingen betrokken geweest (“Over u, maar zonder u”).⁶⁷ Vanwege de massaliteit was ook op de bijeenkomsten van een echte “voice” geen sprake (vele bezoekers zullen met meer vragen naar huis zijn gegaan dan waarmee ze arriveerden).

Dit alles is in termen van vertrouwen en sociale cohesie niet opbeurend. Wie de definitie van Van den Bos van het begrip vertrouwen toepast (‘de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen’), zal tot de conclusie komen dat het (verticale, asymmetrische) vertrouwen (“confidence”) van streekbewoners in de overheid klein lijkt te zijn. Mijn indruk is dat het (horizontale) vertrouwen van streekbewoners in de initiatiefnemers nog kleiner is: verondersteld kan worden dat de sociale cohesie, mede onder invloed van het ontstane beeld van een graaicultuur, sterk onder druk is komen te staan. De door de initiatiefnemers gekozen strategie – het onderste uit de kan willen halen, niet (merkbaar) rekening houden met belangen van derden, aggregeren naar het niveau van de Rijkscoördinatieregeling, zelf op de achtergrond blijven – zal het vertrouwen van streekbewoners in deze ondernemers hebben geschaad (en uiteindelijk voor de initiatiefnemers averechts kunnen blijken uit te werken).

Dat streekbewoners zich op het punt van de verdeling van de lusten en lasten benadeeld voelen, kan men gegeven de ook in de wetenschap erkende nadelen van windturbines niet afdoen als jaloezie.⁶⁸ In samenhang hiermee komt uit de literatuur naar voren dat het kunnen behalen van voordelen het draagvlak voor de vestiging van windparken kan vergroten (vandaar, uiteraard, ook dat het gros van agrariërs en grondeigenaren aan een dergelijk project meedoet).⁶⁹ Halfbakken toezeggingen over compensatie vanwege “eerlijk delen” zullen het vertrouwen en het draagvlak schaden.

4.4 Enkele lessen voor de betrokken actoren

In het voorgaande ligt een aantal lessen voor de betrokken actoren besloten. Ik stip enkele aan. Voor de initiatiefnemers is er de les dat zij in plaats van een polariserende strategie mogelijk beter voor een coöperatieve strategie kunnen kiezen. De nu gekozen benadering – op afstand blijven, gaan voor het maximale en dan maar zien waar het schip strandt – lijkt bovendien in de hand te werken dat de eigen voorkeursplannen het niet halen. Meer zichtbaarheid, transparantie en communicatie zouden de eigen

⁶⁶ In de daaraan door Lind gegeven betekenis. Zie voetnoot 13.

⁶⁷ Over de onderhavige aanpak – eerst beslissen en achteraf draagvlak proberen te krijgen – het proefschrift van Kartsten, N. (2013). *Decide and Defend. Regaining authority for controversial decisions through rendering account*, Tilburg University: ‘Directe, informele en proactieve verantwoording blijken over het algemeen effectiever te zijn’, aldus en hoofdconclusie uit dit proefschrift. Zie <http://uvtapp.uvt.nl/fsw/spits.npc>.

ShowPressReleaseCM?v_id=2636323518998278.

⁶⁸ Zie de in voetnoot 51 vermelde en door Huurneman (zie voetnoot 17) vermelde literatuur.

⁶⁹ Zie Huurneman 2012, p. 23, 24, en daar vermelde literatuur. Geld maakt overigens niet alles goed; zie voetnoot 75. Overigens is het naar mijn indruk niet zo dat alle agrariërs en grondeigenaren met graagte participeren. Ik sprak enkele die aarzelingen hadden en/of de gang van zaken niet precies begrepen. Volstrekt ten overvloede zij opgemerkt dat agrariërs en grondeigenaren die wel participeren uiteraard in het algemeen even aardige mensen zijn als welke groep dan ook (vandaar bijvoorbeeld mijn afkeer van een – in mijn perceptie denigrerende – term als windboeren).

positie kunnen versterken. In elk geval zouden de initiatiefnemers inzicht in de kosten, baten en risico's moeten verschaffen.

Ook de overheid mag zich de polariserende attitude van de initiatiefnemers aantrekken. Zij dient zich in plaats van reactief proactief op te stellen, in de vorm van het tevoren vaststellen van ruimtelijke kaders (waar wel en waar geen turbines) en participatie- en compensatievoorwaarden (in plaats van achteraf met de windparkondernemers tot afspraken proberen te komen, moeten deze voorwaarden tevoren in wetgeving zijn geregeld). Omdat de lucht, net als wat zich in de bodem bevindt (aardgas, indertijd ging het om steenkool), in de ervaring van burgers van iedereen is, is het ook aan de overheid om gegevens over de kosten, baten en financiële risico's openbaar te maken.⁷⁰

Voor de streekbewoners is er eveneens een les, namelijk dat zij zich goed moeten informeren en organiseren. Zorg dus voor een deskundige actiegroep: zonder "empowerment" geen "checks and balances" in het besluitvormingsspel.⁷¹ Geef op bijeenkomsten acte de presence en laat merken wat u ervan vindt. Zonder serieus tegenspel van uw kant wordt er met uw belangen onvoldoende rekening gehouden.

4.5 Tussenbalans

In de Drents-Veenkoloniale casus, waar nadere besluitvorming en implementatie nog een aantal jaren in beslag zullen nemen, is de tussenbalans van vertrouwen en sociale cohesie naar mijn sterke indruk negatief. Gegeven de pech voor streekbewoners die zeer aan de huidige kenmerken van hun woon- en leefomgeving hechten, zullen er extra inspanningen moeten worden geleverd om hun gevoel van (subjectieve) onrechtvaardigheid te verzachten. Een deel van de bewoners zal nadeelcompensatie krijgen, al moet men daar uit een oogpunt van verbetering van ervaren rechtvaardigheid niet teveel van verwachten.⁷² Immers, mensen die van een oude naar een nieuwe situatie gaan en de oude, hun vertrouwde situatie als referentie nemen, plegen de financiële nadelen van de verandering in het algemeen hoger te schatten dan deze naar objectieve maatstaven zijn (wie met de oude situatie onbekend is, pleegt de nieuwe situatie gunstiger te waarderen). Een ander deel zal niet voor nadeelcompensatie in aanmerking kunnen komen, zodat hen niet langs deze weg tegemoet kan worden getreden. Natuurlijk kan worden geprobeerd bewoners te laten participeren in de windparken. En ook korting op de energierekening kan helpen. Hetzelfde zal gelden voor bijdragen uit een vanuit de inkomsten van de windparken gevoed fonds, waarmee een dorps huis, sporthal of zwembad, financieel kan worden ondersteund. Tot het bekende pakket draagvlakmaatregelen kunnen ook (schaam)groenvoorzieningen worden gerekend.⁷³ In elk geval is distributieve rechtvaardigheid eveneens relevant.

⁷⁰ Over de verhouding markt-overheid: Van Beuningen, J.C.B.M. & Van Bergenhenegouwen, J. (2013).

Energiewetgeving in transitie, in: *De stempel van de meester. Complexe besluitvorming in het bestuursrecht*, Preadviezen Jonge VAR 11, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2013, p. 9-58.

⁷¹ Verbazingwekkend is wat in een communicatieleidraad over belangen- en actiegroepen wordt gezegd: ze willen alleen maar dwarsliggen en overheid en initiatiefnemer als onbetrouwbaar afschilderen; het is onverstandig ze van mening te doen veranderen (wel moet de communicatie uiteraard transparant, eerlijk en respectvol gebeuren). Zie Bosch & Van Rijn, Hoe maak ik een communicatieplan voor een windenergieproject? Een leidraad voor initiatiefnemers, projectontwikkelaars en provincies, maart 2010, gedownload van <http://www.windenergie.nl> (in opdracht van Agentschap NL).

⁷² Zie Desmet, P.T.M. (2012). De psychologie van financiële compensaties: maakt geld alles goed?, in: Barkhuysen, T. Den Ouden, W. & Tjepkema, M.K.G. (2012) (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer, p. 583-596.

⁷³ Als oud-Veenkoloniaal (maar tegenwoordig bewoner van het Drentse zand) wil ik wel een origineler idee aanreiken. Van de twee oorspronkelijke kernkwaliteiten van de Drentse Monden – het water (de monden en wijken) en de lucht en ruimte – is ongeveer een halve eeuw geleden de eerste kernkwaliteit verdwenen (dempen van de monden en wijken). Zelf vind ik dit een ernstige verminking van de lintdorpen; en vele Drents-Veenkoloniale zullen er net zo over denken. Met de windparken wordt ook de tweede kernkwaliteit aangetast. Breng nu met opbrengsten uit die parken het water terug: maal dus met die windmolens het zand uit de monden! Een mooi project voor de periode waarin die molens er zullen staan.

Vanzelfsprekend verdienen de komende tijd voorts transparantie en communicatie nader aandacht: communicatie over onder meer de compenserende maatregelen; transparantie in de zin van maximale openheid over te maken afwegingen en over de financiële aspecten, waaronder de subsidiestromen, de bijdragen aan compensatiefondsen en de waardeontwikkeling van woningen (permanent monitoren van deze aspecten). Dit met de kanttekening dat het zeer de vraag is of reeds opgebouwd wantrouwen nog weggenomen kan worden. Waar sprake is van wantrouwen en escalatie, blijkt het tij in het algemeen – vooral in de context van “confidence” (in plaats van “trust”) – namelijk moeilijk te keren.⁷⁴

Men doet er trouwens verstandig aan de begrippen transparantie en communicatie zelf terughoudend te gebruiken.⁷⁵ Immers, van politici en ondernemers mag men geen maximale transparantie en communicatie verlangen, omdat het voor hen ook een opdracht is om hoofddoelstellingen bereiken. Het achterste van je tong laten zien, kan dat frustreren. Daarom hebben transparantie en communicatie in de context van politieke belangenafwegingen en van ondernemersbeslissingen tot op zekere hoogte een pervers karakter. Wie de eigenaardigheden van politieke besluitvorming (politieke rationaliteiten) en ondernemersbeslissingen (ook een kwestie van strategie, risicoschatting en onderhandelen) niet onder ogen wil zien maar teveel op transparantie en communicatie hamert, zet mensen op het verkeerde been. En dat zal voor vertrouwen en betrouwbaarheid averechts uitwerken.

Voordat de windturbines er staan, moet er nog veel gebeuren. Het verdere besluitvormingsproces zal incrementeel van karakter blijven. Zo hangt nog veel af van de verdere technische ontwikkeling van windturbines (van 3 MW nu, naar 5,5 MW en misschien zelfs 8 MW straks). Het is niet goed voorstelbaar dat het rijk de op provinciaal niveau genomen (en nog te nemen) beslissingen niet zal respecteren. Immers, wanneer “Den Haag” afwijkende beslissingen zou nemen, bijvoorbeeld door de verstrekkende wensen van de initiatiefnemers te honoreren, zou dat waarschijnlijk, na het toch al moeizame proces om draagvlak te bewerkstelligen, de betrouwbaarheid van de overheid volledig ondermijnen (evenals het vertrouwen tussen overheden onderling). Garanties bestaan niet, alleen omdat het kan zijn dat de ministeries van Economische Zaken enerzijds en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties anderzijds op dit kunt kunnen botsen (daadkracht versus draagvlak),⁷⁶ en eerstgenoemd ministerie hier formeel de meeste macht toekomt. Er evenwel vanuit gaande dat de plannen nu op hoofdlijnen vaststaan, rijst de vraag of het gelet op mogelijke technische ontwikkelingen raadzaam is om wel of juist geen haast te maken met de verdere invulling en implementatie van de plannen. Een argument voor het laatste is dat mensen al geruime tijd in onzekerheid verkeren. Daar komt bij dat de plannen hun schaduw vooruitwerpen. Enerzijds hebben mensen bijvoorbeeld nog geen planschadevergoeding gekregen, anderzijds zijn eventuele kopers van woningen reeds geïnformeerd of worden zij dat geacht dat te zijn, waardoor zij het risico gaan lopen dat zij te zijner tijd niet voor planschadevergoeding in aanmerking komen. Dit pleit voor opschieten.

4.6 Persoonlijke slotopmerkingen

Inderdaad: dit is geen verhaal van Prettig contact met de overheid, laat staan van lief zijn voor elkaar. Maar dat zal ook niemand verwacht hebben van een zaak die voor vrijwel alle betrokkenen een geheel nieuwe ervaring vormt, en waarin onzekere factoren spelen, politieke rationaliteiten domineren en

⁷⁴ Zie ook het proefschrift van Winnubst, M. (2011). *Turbulent waters. Cross-scale conflict and collaboration in river landscape planning*, Radboud Universiteit Nijmegen: Een hoofdconclusie uit dit proefschrift is dat het heel moeilijk is om uit een conflictmodus te komen. Zie http://www.ikcro.nl/artikelen/121_winnubst.doc.

⁷⁵ De onderlinge verhouding tussen beide begrippen is trouwens lastig: soms gaat het ook om communicerende – en transpirerende? – vaten.

⁷⁶ Zie voor draagvlak als speerpunt van het beleid van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, Den Haag: BZK, april 2010.

scherpe belangentegenstellingen bestaan. In de volwassen wereld gaat het nu eenmaal niet alleen om verheven idealen van duurzaamheid, maar ook en vooral om het grote geld en om domme pech zoals dat men in de voor windparken geselecteerde regio woont. Hieraan wil ik een aantal persoonlijke noten toevoegen.

Laat ik beginnen met te zeggen dat ik dit (verkennende) opstel met veel aarzelingen heb geschreven. Ik ben nu eenmaal bestuursjurist en geen bestuurskundige, rechtssocioloog of sociaal psycholoog. Bovendien kon ik amper terugvallen op reeds beschikbare feitelijke gegevens over de Drents-Veenkoloniale casus. Anders gezegd, mijn verhaal berust vooral op observaties (weliswaar met gebruikmaking van diverse schriftelijke documenten), met het gevaar dat in wat als feiten en daarop gebaseerde conclusies wordt gepresenteerd eigen meningen doorschemeren. Het is niet anders. Hiermee is overigens gezegd dat er alle reden is voor nader (bestuurskundig, rechtssociologisch en/of sociaalpsychologisch) onderzoek. Wellicht kunnen aan dit opstel te ontlelen hypothesen bij het ontwerp van zulk onderzoek behulpzaam zijn.⁷⁷

De Drents-Veenkoloniale casus heeft mij er weer eens met de neus op gedrukt dat het bestuursrecht in complexe besluitvormingsprocedures zoals omtrent de vestiging van windparken een zeer ondergeschikte rol vervult, niet in de laatste plaats waar het gaat om transparantie en communicatie, om vertrouwen en sociale cohesie. Het bestuursrecht geeft slechts een algemeen raamwerk, dat voornamelijk procedureel van aard is. De inhoudelijke normering ligt òf vast in het Activiteitenbesluit milieubeheer, òf is buitengewoon open, namelijk op het vlak van de ruimtelijke ordening. In zoverre gaat het eerder om politiek en beleid dan om (bestuurs)recht. Bovendien gelden in de politiek geen strikte belangenafwegingseisen (vgl. art. 3:4 Awb). Zo mogen bepaalde belangen onbenoemd blijven, en is het specialiteitsbeginsel niet van toepassing (in het kader van energiebeleid bijvoorbeeld inkomensbeleid voor agrariërs voeren, mag).

Wel nieuw voor mij is welk een belangrijke en nuttige rol de provincie in complexe besluitvormingsprocedures kan vervullen. Niet alleen is “Den Haag” voor veel Noordelingen een uithoek (in fysiek opzicht, gezien ook de ligging aan zee, is dat ook zo), ook de Haagse afzijdigheid en het Haagse gebrek aan kennis van de regio zijn opvallend (schijn van onverschilligheid). Bij beslissingen als de onderhavige lijkt de provincie – als bemiddelaar tussen rijk en regio en instantie met kennis van de regio – dan ook niet te kunnen worden gemist. Ook de bemiddelende rol die de provincie in de verhouding tussen de initiatiefnemers en streekbewoners is gaan vervullen, waardeer ik als positief (al vrees ik dat de provincie in dit verband haar eigen mogelijkheden, althans zoals deze met name door statenleden worden gecommuniceerd, sterk overschat).

Mijn eigen opvatting is dat windenergie in een energiemix noodzakelijk is (of het enkel om een afzienbare transitiefase gaat zoals sommigen beweren, kan ik niet overzien), en waarschijnlijk op een veel grotere schaal dan nu in de plannen staat: ook 16 % schone energie in 2023 schiet immers niet op. Wie voor windparken gaat, moet echter wel erkennen dat deze doorgaans geen versterking van het landschap vormen, maar daarop juist enorm inbreken. Dat te ontkennen, heeft weinig zin en pakt zelfs averechts uit. Laat dus staan dat men moet proberen om – aan de hand van communicatieplannen die “voice” proberen te “framen” – collectieve cognitieve dissonantie te bewerkstelligen (wat lelijk is als mooi aansmeren; mensen wijsmaken dat ze vanwege die windparken trots moeten zijn op hun streek; “omdenken”).

⁷⁷ Het ligt voor de hand daarbij te kijken naar het onderzoeksontwerp van Huurneman 2012, *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*. Zie voetnoot 17.

Het is uiteraard aan de politiek om, tegen de achtergrond van het overheersende belang van een duurzame energievoorziening, een afweging tussen de woon- en leefomgeving van streekbewoners en de financiële belangen van een kleine groep ondernemers te maken.⁷⁸ Wie een duurzame samenleving nastreeft, maar zich aan aspecten van legitimiteit weinig gelegen laat liggen door enerzijds de woon- en leefomgeving van vele streekbewoners negatief te beïnvloeden en anderzijds met gemeenschapsgeld een kleine groep flink voortrekt (zoals het gebrek aan transparantie op dit punt doet veronderstellen), begeeft zich echter op een doodlopende weg, in elk geval in termen van vertrouwen

⁷⁸ Als opgemerkt, valt het voor een burger niet mee om zich in dit verband met een politieke partij te identificeren. Concentreert men zich op de landspolitiek, dan moet de slotsom zijn dat de PVV domweg de kop in het zand steekt, GroenLinks wel groen maar niet links is, voor de PvdA 'Eerlijk delen' loze praat is, de VVD eigenlijk de pest aan subsidies heeft (windmolens die alleen maar op subsidie draaien moeten maar weg, aldus Mark Rutte in de uitzending van Een Vandaag op 1 maart 2010), maar ze nu maar laat gaan, et cetera.

De Windkoloniën (2011-2012)

Woonachtig aan de voet van de Hondsrug, kijk ik oostwaarts naar de beek De Hunze en daarachter de Veenkoloniën: een open gebied dat zich uitstrekt van Hoogezand tot voorbij Nieuw-Weerdinge, en van de zandrug Zuidlaarderveen-Exloërveen en verder tot voorbij Veendam en Musselkanaal. Sinds in de jaren zestig de monden (zijkanalen van het Stadskanaal) vrijwel volledig zijn gedempt, maken de in dit gebied gelegen Drentse mondendorpen een troosteloze indruk. Tot grote teleurstelling van de onderzoekers is uit een aantal studies echter gebleken dat de bewoners met hun woonomgeving heel tevreden zijn. Zij roemen de rust en de ruimte. Vijftig jaar na de demping van de monden dient zich in hun omgeving een nieuwe ingrijpende ontwikkeling aan: de vestiging van mega-windparken, waardoor aan het open, verstilde landschap een eind komt (tientallen kolossale turbines met draaiende wieken en knipperlichten).

Qua duurzame energie loopt Nederland ver achter. Daarom is in het regeerakkoord de doelstelling van 14% in 2020 aan duurzame energie afgesproken (nu 4%). Windenergie kan een belangrijke bijdrage leveren, waarbij om financiële redenen windturbines op land sterk de voorkeur hebben boven off shore-parken. Omdat de overheden het zo lang hebben laten afweten maar er wel flinke subsidiemogelijkheden (SDE+) zijn, hebben grote energiebedrijven het initiatief naar zich toegetrokken. Zij hebben plannen voor windturbineparken met turbines met een hoogte van twee keer de Martinitoren ontwikkeld en in dat kader afspraken met grondeigenaren gemaakt. Die grondeigenaren (boeren) doen enthousiast mee, omdat ze veel kunnen verdienen ('het vierde gewas'). Om verdeeldheid te voorkomen, krijgen alle boeren in het gebied geld; extra geld is er voor de boeren op wier land een turbine wordt geplaatst. Onduidelijk is hoeveel precies. Sommigen zeggen € 35.000 per turbine per jaar; blijkens onder meer berichten in Trouw van 27 maart 2012 gaat eerder in de richting van een winst van € 100.000 per jaar (rendement van 10%). In elk geval staat vast dat de windturbines voor boeren buitengewoon lucratief zijn. Ook staat vast dat er voor de andere bewoners vooral nadelen zijn, al is de omvang daarvan evenmin helder. Wie dicht bij een turbine woont, zal hinder ondervinden van geluid en slagschaduw. Milieunormen bieden tot op zekere hoogte bescherming. In verband met waardedaling van eigendom zal een aantal bewoners enige compensatie krijgen (WOZ-daling en anderszins). Faunabelangen zullen in de Veenkoloniën een ondergeschikte rol spelen. Extra werkgelegenheid zal er alleen tijdelijk zijn; structureel komen er een paar monteurs bij en verdwijnen een paar arbeidsplaatsen in de kleinschalige toeristensector. Onduidelijk zijn de effecten op de langere termijn. Zullen mensen het gebied vanwege het aanzien van het landschap of de slechte reputatie van de streek gaan vermijden of verlaten (trek naar de stad), of er geen brood meer inzien om nog in hun huizen te investeren? Of oefent het gebied juist aantrekkingskracht uit, bijvoorbeeld op mensen met een smalle beurs die een eigen huis wensen? En wat is de invloed van (semi-industriële) windturbineparken op het toerisme op de Hondsrug?

In de Veenkoloniën gaat het om vier projecten: N33, Greveling, Boerveen en Drentse Monden. De drie laatste projecten liggen in het door het Drentse provinciebestuur aangewezen zoekgebied. De keuze voor het Veenkoloniale deel van Drenthe wordt door dit bestuur gemotiveerd met de opmerking dat het landschap door zijn maat en schaal voor windparken het meest geschikt is. Kwaadsprekers (of realisten?) zeggen dat de belangrijkste redenen zijn dat men de Veenkoloniën gewoon het lelijkste deel van de provincie vindt, dat de streek toch al een krimpgebied is, dat de Veenkoloniale bevolking niet de meest weerbare groep is en dat het goed uitkomt dat het aangewezen gebied langs de provinciegrens loopt. De initiatiefnemers tot de windparken zal het een zorg zijn. Ze hebben powerplay gespeeld en hun plannen samengevoegd, waardoor in plaats van het provinciebestuur de minister bevoegd is (>100 megawatt). Ook naar de echte redenen voor deze keuze is het gissen. Naar eigen zeggen is opgeschaald omdat dit de landschapsinpassing ten goede zal komen. Ook zou men kunnen veronderstellen dat met

de opschaling is beoogd de slagkracht te vergroten. Aan de andere kant zit Den Haag op grote afstand, wat het draagvlak onder de bevolking niet ten goede zal komen. Illustratief is het beleggen vanuit Den Haag van voorlichtingsbijeenkomsten voor de Veenkoloniale bevolking te Rolde en Zuidlaren, dus buiten het veengebied (Stadskanaal, waar voldoende voorzieningen zijn, werd ongeschikt gevonden, wellicht omdat het in de provincie Groningen ligt). Opvallend is dat het, ondanks dat zij buiten spel zijn gezet, vooral provinciale en gemeentelijke bestuurders zijn, die op bijeenkomsten met de bevolking met aanwezig zijn. Kwaadsprekers (of realisten?) menen dat de minister zelf in de regio helemaal niet is geïnteresseerd: hij wil gewoon zijn Haagse beleidsdoelen halen en met opgeheven hoofd in Brussel kunnen verschijnen.

De te verrichten belangenafweging is helder: het algemene belang van duurzame energie en de financiële belangen van boeren pleiten voor de plaatsing van zoveel mogelijk windturbines en het landschapsbelang van regionale bewoners en de financiële belangen van wie een turbine naast zijn huis krijgt pleiten daartegen. Op punt van het landschapsbelang ontbreekt materiële normstelling. We komen niet veel verder dan subjectieve oordelen over wat mooi en wat lelijk is. Voor de Drentse Veenkoloniën geldt bovendien dat daarin geen ankerpunt voor de landschappelijke inpassing is te vinden, zoals een industriegebied, een groot water of een verkeersknooppunt. De windparken zullen zelf volledig het landschap structureren: als gevolg van de hoogte en het aantal van de turbines zal de oude dorpenstructuur wegvallen. Anders gezegd, de windparken zullen het landschap gaan overdomineren.

Mijn eigen opvatting is dat windparken, mooie praatjes ten spijt, een noodzakelijk kwaad zijn, dat de Veenkoloniën gezien het mega-karakter van de turbines niet meer dan twee windparken aankunnen (let wel: van de oorspronkelijke vier projecten), dat landschapsinpassing vanuit een ruim perspectief moet worden gezien (dus ook aandacht voor aanleg bosstroken en tuinaanpassingen), dat collectiviteit boven particulier gewin moet gaan, dat wie benadeeld wordt substantiële compensatie moet krijgen, zowel op individueel als op regionaal niveau, en dat het krimpbeleid dient te worden geïntensiveerd. Vanuit mijn luie tuinstoel met de blik op de coulissen van de Hondsrug heb ik makkelijk praten, net als bewoners van natuurgebieden met een bijzondere status en inwoners van de stad. Maar voor tienduizenden mensen is het andere koek. Onlangs sprak ik inwoners van Gieterveen en 1e Exloërmond, die mij vertelden dat zij vanwege de windmolenplannen slapeloze nachten hebben. Voor hen heeft de opmerking dat de (enige resterende) kernkwaliteit van het Veenkoloniale landschap wordt gevormd door het open, verstilte landschap, het licht en de lucht overdag en de duisternis en de sterren 's-nachts reële betekenis (emotioneel, niet financieel, en daarom beleidsmatig en juridisch weinig relevant bevonden).

Sommige mensen vragen mij hoe ik er als bestuursjurist over denk. Eén van hen had eerder in Flevoland gewoond en daar was hem overkomen dat op de dag van ingebruikstelling van een windmolen – “die direct voor mijn snufferd was gebouwd” – zijn bouwaanvraag voor een dakkapel “om redenen van welstand” was afgewezen. Hij begreep er niets van. Ik als bestuursjurist helaas wel, maar ook snap ik waarom hij er niets van begreep. Bij mij rijzen eveneens tal van vragen. Zou de belastingbetaler niet aanzienlijk beter af zijn wanneer de percelen waarop windturbines worden gebouwd worden onteigend? Zou op deze wijze niet meer geld beschikbaar komen ter compensatie van benadeelde burgers? Mag als subsidievoorwaarde aan energiebedrijven en boeren de eis worden gesteld van het leveren van een financiële bijdrage aan de lokale gemeenschap? Is misschien sprake van ongeoorloofde staatssteun? Kan via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur nauwkeurig inzicht worden verkregen in wie hoeveel aan de windturbineparken verdient en waar de verliezen terecht komen? Is het geoorloofd om verschillende initiatieven samen te voegen teneinde het provinciaal bestuur buiten spel te zetten? Wanneer is sprake van één project? Verdient niet meer nadruk dat, in plaats van ‘onbevoegde’ regionale of lokale bestuurders, het bevoegde bestuursorgaan zelf of ambtenaren namens hem kennis dienen te nemen van onder de bevolking levende gevoelens? Hoe moet worden omgesprongen met de diverse

adviezen over uiteenlopende deelaspecten? Kortom, een mooi casus voor het Seminar Vergunningverlening!

Vele vragen passen ook in het nieuwe, gezamenlijke onderzoekprogramma van de vakgroepen rechtstheorie, staatsrecht & internationaal recht en bestuursrecht & bestuurskunde: het programma Public Trust and Public Law. Hoe kan worden voorkomen dat procedures over mega-projecten als de onderhavige een voedingsbodem voor wantrouwen jegens de overheid worden? Helpen zienswijzeprocedures uit een oogpunt van vertrouwen in de overheid? Hoe kan bestuurlijke besluitvorming voorkomen dat blijvend spanningen bestaan tussen burgers en boeren (die inmiddels al worden uitgemaakt voor profiteurs en landschapsvandalen)? Kan het bestuursrecht hier inderdaad verschil maken? Of is het allemaal louter een kwestie van politiek en communicatie? Wat is hierbij de betekenis van het begrip transparantie? Geldt er zoiets als het transparantiebeginsel? Zo ja, strekt dat zich ook uit over het bedrijfsleven dat in het bestek van een algemeen belang opereert? Door wie worden de betrokken burgers eigenlijk vertegenwoordigd? Wat is de plaats en rol van internetfora in de besluitvorming? Wat betekent de opschaling naar rijksniveau voor het interbestuurlijk vertrouwen? Kunnen vertrouwen en draagvlak bij de burger niet beter op provinciaal niveau worden bereikt? In hoeverre draagt rechtspraak bij aan het vertrouwen in en de betrouwbaarheid van het bestuur? Is het echt waar dat eerlijke, transparante procedures besluiten ook aanvaardbaar maken voor degenen die het met de inhoudelijke uitkomst oneens zijn? Er is kortom werk aan de winkel, met het oog op kwesties die er bepaald toedoen.