



Ondermijnend Bestuur casus windpark Drentse Veenkoloniën

Participatie voor en na besluitvorming

VMR
Utrecht, 15 mei 2019

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



Opzet

- De begrip participatie en vertrouwen
- De casus DDMOM
 - Gevolgd vanaf 2011, nav start onderzoeksprogramma Public trust, Public law
 - De casus is berucht vanwege vele incidenten (k.g.'s gemeenten tegen Staat; vernieling, brandstichting, bedreiging: Nctv (sept 2018): "windmolenterrorisme")
 - Mijn verhaal is anekdotisch, dwz niet zonder meer generaliseerbaar (hoewel? -windpark N33, zonneparken; Luchthaven Lelystad, Q-koorts)
- Beoordeling casus aan de hand van 'participatie' c.a.

Participatie

- Het betrekken van mensen die het aangaat bij besluitvorming
 - Ruimer dan belanghebbenden in de zin van 1:2 Awb
- Participatieladder
 - Van achteraf geïnformeerd worden tot meebeslissen
- Voordelen
 - Vertrouwen in overheid en medeburgers/bedrijven
 - Doelbereiking
 - Minder procedures bij de rechter

3

interactief bestuur co-creatie

***transparantie, communicatie
sociale cohesie***

***verbinden, inclusiviteit
met-elkaar-in-gesprek-gaan***

4

Vertrouwen

Sociale psychologie

- Mens als sense-maker
- Trust / Confidence
- Intermenselijke verhouding
 - Eigen keus
 - Spijt
- Institutioneel kader ('de overheid')
 - Afhankelijkheid
 - Vervreemding

Vertrouwen

Staats- en bestuursrecht

- Verschaffen van duidelijkheid en inzicht
 - Wie is waarvoor bevoegd, verantwoordelijk en aanspreekbaar?
 - Welke procedures? Formeel, informeel?
 - Wat wanneer aan de orde? Specialiteitsbeginsel!
 - Wat zijn de redenen voor welke beslissing?
- Democratie: meer dan verkiezingen
 - Openheid, eerlijkheid
 - Actieve, tijdige infoverstrekking
- Bestuursorganen onderling: Code interbestuurlijke verhoudingen

Rechtvaardigheid

▪ *Procedureel*

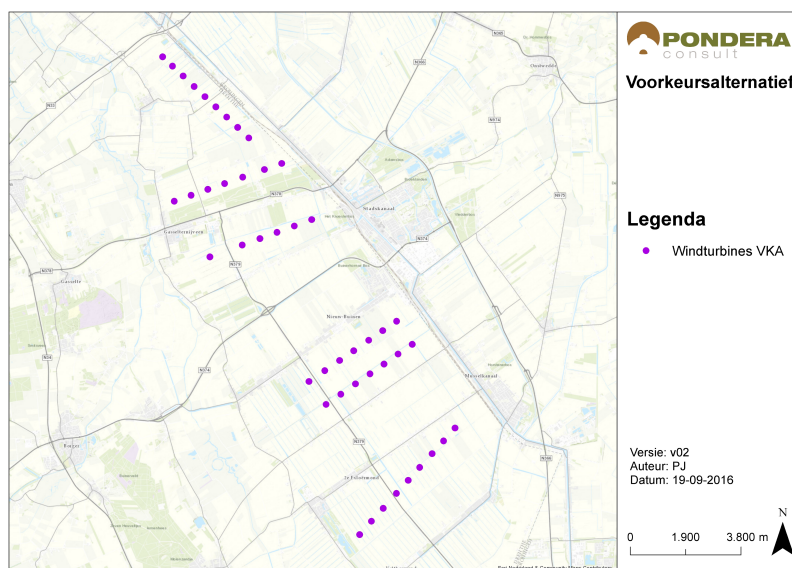
- Inbreng hebben
- Gehoord worden
- Goede bejegening
- Rechtmatigheid en behoorlijkheid

▪ *Distributief*

- 'Eerlijke' verdeling van de lusten en de lasten

7

De casus (DDMOM)



	De jaren 0
2001	Eerste windenergieopgave
2005	Alleen bij Coevorden (industriegebied)
2008	SDE van start
2008	Nationaal Plan van Aanpak Windenergie (2000 MW op korte termijn, 6000 MW in 2020)
maart 2009	Wijziging Elektriciteitswet 1998, RCR igv > 100 MW Crisis- en herstelwet van kracht
-2009	Projectontwikkelaars en initiatiefnemers hebben plannen ontwikkeld, maar vangen steeds opnieuw bot bij provincie (Drentse Veenkoloniën niet aangewezen voor windparken, maar bestempeld als gebied met open, wijds landschap als kernkwaliteit)
-2009	Projectontwikkelaars en initiatiefnemers zoeken steun bij EZ

9

	2010
voorjaar 2010	Enquête: geen concentratie in Drentse Veenkoloniën
7 januari 2010	Concept-prov omgevingsvisie ter inzage. 60 MW Coevorden/Emmen
19 mei 2010	RCR-'claim' Raedthuys en DEE
2 juni 2010	Vaststelling prov omgevingsvisie. Toevoeging Drentse Vk, p. 162. Aanwijzing als 'zoekgebied'. Majeure wijziging tov concept, maar geen nieuwe uov: "Erin gerommeld"
8 juli 2010	Brief minister aan Raedthuys en DEE: RCR van toepassing (overleg met decentrale overheden?); "u bent verantwoordelijk voor draagvlak"
11 oktober 2010	RCR-'claim' Windunie
14 oktober 2010	Wijziging geluidsnormen (3.14a Activiteitenbesluit): niet meer 45/40/35 dB(A), maar Lden 47 dB en Lnight 41 dB; Stb 749.
8 december 2010	Instelling stuurgroep Windenergie betrokken gemeenten en provincies; Stadskanaal in klankbordgroep, nooit bijeen geweest

10

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

	2013-2014
22 januari 2013	Afspraak Rijk – IPO: 6000 MW op land, Drenthe 285,5
19 april 2013	Terinzagelegging SvWOL
23 juni 2013	Vaststelling Gebiedsvisie Windenergie Drenthe
6 september 2013	Energieakkoord (SER)
20 december 2013	Brief minister: Mondengebied 150 - 185,5 MW, Gebiedsvisie zal worden betrokken bij rijksinpassingsplan
28 maart 2014	Vaststelling SvWOL
25 maart 2014	Advies College van Rijksadviseurs: geen opstelling parallel aan Nieuwediep
2 juli 2014	Actualisatie prov omgevingsvisie: 150-185,5 MW (50-62 turbines)
11, 17 sept 2014	Informatiebijeenkomsten EZ en initiatiefnemers in Bareveld en Tweede Exloërmond (gemeenten hebben eigen bijeenkomsten)
24 september 2014	Vaststelling Regieplan Windenergie Drenthe: Emmen 95,5, Coevorden 40, A&H en B-O 150 MW (samen 285,5 MW)
9 december 2014	Draagvlakonderzoek: bijna 80% tegen

	2015-2016
3 september 2015	Motie A. de Vries, 33 612, nr. 57, verzoek aan de minister om serieus naar zienswijzen mbt Drouwenermond te kijken
11 sept-22 okt 2015	Vooroverleg Bro/Wro voorontwerp rijksinpassingsplan en MER
5 december 2015	Verkenning gebiedscoördinator: geen draagvlak
najaar 2015- voorjaar 2016	Kort geding B-O en A&H tegen Staat over toepassing RCR (1 project van ≥ 100 MW of 4 projecten elk < 100 MW?)
4 maart 2016	Terinzagelegging ontwerp-inpassingsplan
21 mrt-8 apr 2016	('Barcode')keukentafelgesprekken EZ en initiatiefnemers
9 juni 2016	Cie m.e.r over inpassingsplan: ivm milieueffecten meer aandacht nodig voor grootte en aantal turbines
22 september 2016	Besluit minister, waarna uitspraak ABRvS, waarna bouwen

13

	2017-2019
21 februari 2018	Uitspraak ABRvS, ECLI:NL:RVS:2018:616
oktober 2018	Geen 150 MW, zoals steeds gecommuniceerd, maar 175 MW
april/mei 2018	Oldambt en Veendam staan transport niet toe ("te hoog moeten opkronen van bomen", "vrees voor schade")
2018	Vorbereiding (civiele) mega-claim tegen initiatiefnemers
2018-2020	Bouwen windpark

14

Initiatiefnemers

- Totstandkoming plannen in de jaren nul geheel buiten bewoners om: geheime afspraken
- Strategie van overvragen (oorspronkelijke plannen ± 450 MW)
- Steun zoeken bij EZK (met parallel belang)
- Uitsluiting van bewoners
- Uitsluiting van lokaal bestuur en provinciebestuur

→ *Keuze voor polarisatie*

Provincie

- Plannen initiatiefnemers leidend voor provinciale aanwijzing (eigenaarsruimtelijkeordering): volgend, geen regie
- Komt mooi uit: tegen de provinciegrens
- Geen ervaring met dit spel
- Aanwijzing door provincie van gemeenten niet als zodanig aan de orde in UOV over ontwerp Omgevingsvisie Drenthe 2010 (“inspraak voor burgers tijdens Statencie volstaat”)
 - Schending 3.4 Awb?
- Onvoldoende communicatie met gemeenten, mn Stadskanaal (grootste plaats, grenzend aan windpark, maar andere provincie)
 - Schending Code interbestuurlijke verhoudingen

Rijk

- Toepassing RCR (Rijksambtenaar: “RCR is er alleen om besluiten door te drukken”)
 - Overleg met decentrale overheden?
 - Schending Code interbestuurlijke verhoudingen?
- Onvoldoende kennis van regionale omstandigheden
 - Aloude tegenstellingen zand-veen en boer-burger
 - Regio niet met Randstad-blik bekijken (Rijksambtenaar: “Er woont bijna niemand”)
- EZK ondernemersdepartement
- Geen tegenwicht door ander ministerie (BZK, I&W)
 - S-G BZK: “Zijn er problemen dan?”

17

Rijk



- Polariserende aanpak door EZK
- EZK schuift verantwoordelijkheid af naar
 - Initiatiefnemers (met groot eigen financieel belang): zorg voor draagvlak
 - Provincie en gemeenten (die tegen de EZK zijn gaan procederen!): voorlichting aan en informele inspraak voor de burger (zorg voor draagvlak!)
 - ‘Waar velen verantwoordelijk zijn, is niemand verantwoordelijk’

18

Gerealiseerde participatie

- Onduidelijkheid over wat inspraak inhoudt
 - (Formele) inspraak (EZK, in mindere mate provincie)
 - (Informele) voorlichting (provincie, vooral gemeenten)
 - Mensen halen het door elkaar
- Opeenvolgende inspraaktrajecten en onduidelijkheid over wat op welk moment tegen welk besluit kan worden ingebracht
- ‘Wet van de inspraak’: aan het begin veel speelruimte maar weinig gebruik van inspraak, aan het eind weinig speelruimte maar veel gebruik van inspraak

Gerealiseerde participatie

- De wassen neus van de zienswijzenprocedure
 - Terugverwijzen, het is al besloten: initiatieven voor zon ipv wind onbespreekbaar
 - Vooruit verwijzen, het komt in latere procedure aan de orde: nadeelcompensatie
 - Naar opzij verwijzen, hier gaan wij als overheid niet over: de verdeling van de lusten en lasten

Gerealiseerde participatie

- Inspraak over rijksinpassingsplan, aan het eind van de rit, als vrijwel alles in kannen en kruiken is, is zinloos
 - Hooguit werkgelegenheidsproject
 - Copy paste zienswijzen inbrengen
 - Idem wegschrijven
- Ook overigens
 - **Geen beleidsverrijking**
 - Geen discussie over zon ipv wind
 - Geen reële alternatieven opstelling turbines voorgehouden
 - **Afbreuk draagvlak**

21

Gerealiseerde participatie

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

22

Gerealiseerde participatie

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

23

Gerealiseerde participatie

- Het windparkenbeleid was alleen achteraf, toen de besluiten al genomen waren, onderwerp van provinciale en gemeentelijke verkiezingen
- In Drentse Staten grote steun voor beleid GS (ook ‘linkse’ partijen voor neo-liberale aanpak)
- Veel mensen politiek dakloos
- In latere verkiezingen afrekening (verschuiving naar PVV en FvD)

24

Gerealiseerde participatie

- Alleen participatie aan het eind van het traject
 - Omgevingsraad en -fonds
 - Beperking tot financiële participatie
 - Afkopen: de “spiegeltjes en kraaltjes”
- Anderzijds aanhoudend verzet
 - Alle denkbare procedures tegen de overheid
 - Oa civiele mega-claim tegen initiatiefnemers
 - Crimineel gedrag
 - Gemeenten werken bouwtransport tegen

25

~~**interactief bestuur**
co-creatie~~

~~transparantie, communicatie
sociale cohesie~~

~~verbinden, inclusiviteit
met-elkaar-in-gesprek-gaan~~

26

Verlies aan vertrouwen

- Van meet af aan uitsluiting bewoners
 - = vorm van passieve agressiviteit
 - = keuze voor polarisatie
- Het taboe van de distributieve rechtvaardigheid, de kwestie van de lusten en lasten: geen inzicht in de financiële kant
- Steeds is gesproken over 150 MW, aan het eind van de rit 175 MW... (“Een schop na, om de spiegeltjes en kraaltjes en de verdragingskosten te betalen.”)

Verlies aan Vertrouwen

- Afname autonomie, oa
 - ‘Over ons, zonder ons’
 - ‘Je kunt er toch niks aan doen’
- Toename complexiteit, oa
 - ‘Wie gaat er eigenlijk over?’
 - ‘Hoe zit dat met dat geld?’

→ ***Vervreemding***



29

"Achterbaks"

"Graaiers"

30

Rechtvaardigheid

▪ *Procedureel*

- Geen open debat over geschiktheid betrokken gebied
 - Oostflank Drents Plateau (minder wind)
 - Open landschap als kernwaarde
- Geen aandacht voor alternatieven
 - 2 vd 3 “mogelijke” turbineopstellingen onhaalbaar
 - Alternatief van ‘zon’ onbespreekbaar
- Zienswijzenprocedure wassen neus

▪ *Distributief*

- Grotendeels onbespreekbaar

31

Alternatieve sancties

- Sociaal: buren met de nek aankijken
- Politiek: stemmen tegen windenergie / energietransitie
- Economisch: boycot betrokken energiebedrijven

- En alle verzet kun je ook als participatie aanmerken!

32

Het Chinees-Veenkoloniale model

- Den Haag beslist en drukt door
- Geen open kaart spelen
- Met neo-liberaal tintje: bedrijfsleven leidend (vertrouwen in projectontwikkelaars en initiatiefnemers)
- Magerste vorm van participatie: alleen financieel en alleen achter af

33

Het Chinees-Veenkoloniale model

	Winst	Verlies
Projectontwikkelaars	++ geld	- reputatie
Initiatiefnemers	++ geld	-- sociale kosten
Bewoners	-- achteruitgang leefomgeving waardedaling woning	-- sociale kosten
Overheid	+ realisatie doelstelling energietransitie korte termijn	-- gezag, vertrouwen burger lange termijn

Het Chinees-Veenkoloniale model

- Slecht model?
- Formeel-juridisch weinig mis
 - Nauwelijks onrechtmatigheden
 - Wel negeren Code interbestuurlijke verhoudingen
 - Wel negeren behoorlijkheidsnormen Nat. Ombudsman

35

Het Chinees-Veenkoloniale model

- Slecht model?
- Het hangt af van je (subjectieve) waardering
- “De besluiten zijn democratisch genomen, want het bevoegde gezag heeft beslist”
- “Boeren verdienen inkomenssteun”
- “Urgentie probleem klimaatproblematiek vergt doordrukken” (maar heb je daar dan 10 jr voor nodig?)

36

Lessen

- Geen eenduidige lessen te trekken
- Het hangt af van wat je belangrijk vindt
- De lessen zijn voor burgers anders dan voor de overheid
- Verschillende lessen voor gemeente, provincie resp Rijk
- Kijk als wetgever nog wel eens naar de Omgevingswet, met haar volle vertrouwen in initiatiefnemers

37

Voor wie vindt dat het niet slecht is gegaan

- Doe aan verwachtingenmanagement
- Vermijd dus woorden als
 - Transparantie, communicatie, draagvlak, sociale cohesie, verbinden, inclusiviteit
- En schrap
 - Code interbestuurlijke verhoudingen

38

Voor wie vindt dat het wel slecht is gegaan

- Zorg voor tegenwicht door ander ministerie
- Zorg voor integrale afweging
 - Vermijd kostenexternalisatie
 - Bv SIA
- Zorg voor derde, onafhankelijke procesbewaker
 - Ombudsfunctionaris (No)?
 - Afzonderlijk instituut (DK)?
 - Rechter?
- Noodzaak van toetsingscriteria
 - Motie Smaling / voorstel Koers & Bröring)?

39

Voor wie vindt dat het wel slecht is gegaan

- In essentie gaat het om je houden aan **normale waarden** als eerlijkheid en ander fatsoen
- Moet je dat **juridisch** willen regelen?

40

Participatie voor en na besluitvorming

- Vooraf is beter dan achteraf
- Geef tevoren duidelijkheid over verdeling lusten-lasten (wetgeving)
- Probeer trajecten van onderop
 - Bv coöperatieve vorm (is iha wel kleinschaliger)
- Achteraf?
 - De tijd heelt de wonden (ic 'lange pijn')