

## A.van Beerendonk

---

**Van:** Hendriks, THP (Tom) <THPHendriks@GemeenteWestland.nl>  
**Verzonden:** woensdag 30 maart 2016 14:47  
**Onderwerp:** Reminder symposium "Lobbycratie: via doordrukmacht en regeldruk naar een uitgeholde lokale autonomie?"  
**Bijlagen:** Brief VNG bestuur.pdf; Uitnodiging- Symposium "Lobbycratie via doordrukmacht, regelzucht naar ....pdf"

Geachte heer/mevrouw,

Misschien was u al van plan te komen en heeft u zich al aangemeld voor het symposium? U bent in ieder geval, van harte uitgenodigd deel te nemen aan het symposium "Lobbycratie: via doordrukmacht en regeldruk naar een uitgeholde lokale autonomie?" dat plaatsvindt op vrijdag 22 april in de raadzaal van de gemeente Groningen. Het thema lokale autonomie staat centraal. Het raakt niet alleen raadsleden, het raakt ons allen. Omdat het om onze zeggenschap van onze lokale gemeenschappen gaat. Die dreigt in dossiers als windmolenparken, aardgaswinning en bodemdaling uitgeschakeld te worden.

### **Raadsledeninitiatief voor de lokale autonomie**

Het Raadsledeninitiatief is daar één van de antwoorden op. Het is ontstaan op ons vorige symposium van 6 november 2015 in de raadzaal van Aa en Hunze in een discussie met VNG. Met de VNG - voorzitter Jan van Zanen is gesproken op 4 maart. Zie hiervoor en voor de verdere inhoudelijke initiatieven de brief aan het VNG - bestuur van 29 maart 2016 van het Raadsledeninitiatief.

Zie ook de site: [lokaleautonomie.nl](http://lokaleautonomie.nl), voor meer stukken over lokale autonomie

### **Symposium "Lobbycratie: via doordrukmacht en regeldruk naar een uitgeholde lokale autonomie?"**

Op 22 april zullen Professor Albert Koers, de raadsleden Lies Zondag, Henk Linnemann en SCP-onderzoeker Pepijn van Houwelingen in het middagprogramma de inhoud en de ontwikkelingen m.b.t. de lokale autonomie behandelen. Waarom laten de nationale overheid en de nationale instituties na de lokale autonomie te beschermen, terwijl die plicht wel verdragsrechtelijk is vastgelegd? Welke trends tekenen zich af, wat is er inhoudelijk nodig om de lokale autonomie wel effectief te ontwikkelen en te versterken? Welke verdere rol kunnen raadsleden en hun kiezers spelen? Welke positie en initiatieven wil het Raadsledeninitiatief nemen?

In het ochtenddeel van het symposium spreekt onder meer Professor Frans Stokman. Samen met Professor Herman Bröring en Professor Rob van Gestel spreken zij over de doordrukmacht van het rijk in verschillende dossiers en hoe deze tegemoet getreden kan worden.

### **Inleider professor Frans Stokman - hoogleraar sociologie RUG**

Frans Stokman zal vanuit het energiebeleid ingaan op de noodzaak van initiatieven van onderop. Deze vormen een tegenwicht om de uitoefening van doordrukmacht door het rijk en de provincies effectief te weerstaan. Hij stelt:

*"Op basis van een uitgebreide analyse mijnerzijds bevinden wij ons in een zeer fundamentele economische, sociale en politieke transitie.*

*De industriële revolutie en productiewijze leidde tot globalisering en steeds grotere **eenzijdige** afhankelijkheden van een beperkt aantal grote actoren. De ICT revolutie heeft fundamenteel nieuwe vormen van **wederzijdse** communicatie mogelijk gemaakt. Dit leidt nu tot fundamenteel nieuwe sociale, economische en politieke verhoudingen:*

***Consumenten worden ook producenten, zoals in duurzame energieproductie direct van de zon; arbeidsverhoudingen worden horizontaler en flexibeler, zeker nu 3D-Printing een vlucht gaat nemen.***

*Om deze transitie in goede banen te leiden, zullen **lokale** overheden meer zeggenschap moeten krijgen om deze ontwikkelingen goed in te passen in de **lokale omstandigheden**. Alleen dan kan een goede belangenafweging worden gemaakt."*

Frans Stokman zal hierop uitgebreid ingaan in zijn lezing op 22 april. Op 9 mei gaat hij in een masterclass zijn inzichten verder uitwerken en verdiepen. Hij nodigt hier speciaal raadsleden voor uit. Zie:

<http://decide.nl/wp-content/uploads/2016/03/Uitnodiging-Masterclass-duurzame-samenwerking-decide-RuG-2016.pdf>

Raadsleden hebben o.g.v. de Gemeentewet het recht om van hun gemeente de volledige kosten voor dit soort studiebijeenkomsten vergoed te krijgen. Dit stoelt op artikel 33 van de Gemeentewet.

### **Vrij toegankelijk!**

De symposia van Lokaal 13 zijn toegankelijk voor iedereen. In ons Kennisnetwerk zetten we ons in voor het beter functioneren van de democratie. De inleiders op onze symposia vragen hiervoor geen honorarium. Doordat we met elkaar samenwerken kunnen we de kosten laag houden en onderling verdelen. Zonder deelnemersbijdragen.

Wij hopen u op 22 april te treffen in de raadszaal van Groningen.

Met vriendelijke groet,  
Namens Kennisnetwerk Lokaal 13,

Tom Hendriks	Nico Broekema
Secretaris	Voorzitter

---

E-mail: [thphendriks@gemeentewestland.nl](mailto:thphendriks@gemeentewestland.nl)

Website: <http://www.Lokaal13.nl>

Twitter: <http://www.twitter.com/Lokaal13>



PS: Noteert u alvast het daaropvolgende symposium op 25 juni in de raadszaal van Aa en Hunze.



## Symposium

# Kennisnetwerk Lokaal 13

Vrijdag 22 april 2016

Inloop vanaf 09:30 uur – aanvang 10:00 tot 16:00 uur (incl. lunch)

**Locatie: Raadzaal stadhuis Groningen**  
Grote Markt 1 9712 HN Groningen

## "Lobbycratie: via doordrukmacht en regeldruk naar een uitgeholde lokale autonomie?"

*De Raad: tegenmacht van de lobbycratie en voortrekker van de lokale autonomie*

Op 6 november 2015 vond het symposium "*Lobbycratie: democratie zonder burgers?*" plaats. Professor Herman Bröring, Professor Albert Koers, de voorzitter van de FNV, Ton Heerts, en de burgemeester van Losser, Michael Sijbom gaven zeer zorgelijke en uiteenlopende analyses voor de lokale autonomie. Er wordt door de Rijksoverheid en organisaties, als de VNG en IPO, geframed dat de gemeenten steeds meer beleidsruimte zouden krijgen. Maar het tegendeel blijkt in dossiers als energiebeleid, opvang vluchtelingen en ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid probeert ondemocratische instrumenten als de Rijkscoördinatie-regeling en de Crisis- en herstelwet (Chw) in stand te houden door deze mechanismen te verankeren in de Omgevingswet. In toenemende mate belemmert en verstrikt de landelijke wetgeving de gemeenteraden. De lokale volksvertegenwoordiging heeft nog maar weinig beleidsruimte en lokale autonomie is door (top-down) wetgeving in ernstige mate uitgehold. Het antwoord hierop is het raadsledeninitiatief voor lokale autonomie dat een appel op het Europees Handvest voor Lokale Autonomie en een actie voor herstel van de lokale autonomie voert. Het raadsledeninitiatief heeft recent een aantal belangwekkende analyses uitgebracht die op de website: [www.lokaleautonomie.nl](http://www.lokaleautonomie.nl) te vinden zijn. Op vrijdag 22 april 2016 zullen zes inleiders hun visie geven over het thema lokale autonomie en democratie:

### **"Democratische aspecten van besluitvorming" Herman Bröring hoogleraar integrale rechtsbeoefening RUG**

Eerder hield prof. mr. H.E. Bröring aan de hand van de casus Windturbineparken Oost-Drenthe lezingen over '*vertrouwen en complexe besluitvorming*' en '*duurzaamheid en goed bestuur*'. Deze keer gaat de lezing – opnieuw tegen de achtergrond van de Drentse casus – over democratische aspecten van besluitvorming. Aan de orde komen onder meer de begrippen bevoegdheid, doorzettingmacht, transparantie, markt en democratie. Vooral het begrip democratie wordt te pas en te onpas gebruikt. Zo wordt gemakkelijk vergeten dat Haagse doorzettingmacht democratisch gelegitimeerd kan zijn. Daar staat gelet op beginselen van decentralisatie en subsidiariteit tegenover dat in ons staatsbestel lokale democratie een bijzondere positie toekomt. En dan zijn er ook nog de burgers die graag gehoord willen worden. Bij dit alles is er de complicatie dat democratie in ons staatsbestel niet op zichzelf staat, maar hecht met rechtsstaat en recht is verbonden. En daaruit vloeien grenzen voor (en consequenties van) de democratie voort.

### **"Energietransitie: Kansen van en effecten op lokale democratie" Frans Stokman hoogleraar sociologie RUG**

Wat de huidige regering nu doet met de centraal opgelegde grootschalige windenergie is het oude centralistische denken toepassen op decentrale duurzame energieopwekking, waarmee noch de lokale democratie, noch de lokale cohesie en noch de lokale economie wordt versterkt. Integendeel alle drie worden juist verzwakt doordat tegenstellingen tussen lokale belangen worden gecreëerd en versterkt. Prof. dr. F. Stokman zal laten zien welke grote stimulans uitgaat van een lokaal regime van duurzame energieopwekking en op welke wijze gemeenten hun burgers en bedrijven mee kunnen krijgen om aanzienlijk meer energie te besparen en duurzame energie op te wekken dan tot nu toe voor mogelijk werd gehouden.

### **"Vluchten voor het ACZ: Over lokale schijndemocratie, referendaperikelen en de verstikkende greep van het specialiteitsbeginsel" Rob van Gestel hoogleraar Theorie en methode van wetgeving UvT**

Een noodwet om ervoor te zorgen dat het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) ad hoc locaties kan aanwijzen voor de opvang van vluchtelingen blijkt niet nodig. Zowel de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bieden Rijk en provincie juridische instrumenten om opvang te bewerkstelligen. Prof. dr. R.A.J. (Rob) van Gestel zal zijn licht laten schijnen op het besluitvormingsproces tot de vestiging van een AZC te Westelbeers in de gemeente Oirschot. Aan de orde

komen onder meer de kruimelgevallenregeling, Crisis en herstelwet, democratie en bestuurlijke verhoudingen tussen het COA, college van B&W en de gemeenteraad.

### **"Niet buiten de burger rekenen" Pepijn van Houwelingen wetenschappelijk medewerker SCP**

Het nieuwe omgevingsbestel veronderstelt een reservoir aan maatschappelijke energie. Is dat er wel? In hoeverre stelt het omgevingsbestel gemeente en burger in staat invloed uit te oefenen? En is er nog wel sprake van voldoende lokale autonomie om ruimte te geven aan vernieuwingen op lokaal niveau? Hoe is het met onze lokale autonomie gesteld en van onze buurlanden?

### **"Het lokale bestuur als voortrekker bij democratische vernieuwing" Albert Koers emeritus hoogleraar Volkenrecht, Juridische informatica en Beleid en management van de rechtspleging UU**

*"Een kat in het nauw, maakt rare sprongen"*. En dat is wat Den Haag (= de Rijksoverheid) aan het doen is. Niet omdat Haagse politici, bestuurders en ambtenaren niet het beste willen, maar omdat het systeem waarbinnen zij opereren steeds meer barsten en scheuren gaat vertonen. Enerzijds gaat het overhevelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Den Haag naar Brussel onverkort door en anderzijds verliest de representatieve democratie haar geloofwaardigheid bij immer beter geïnformeerde en meer kritische burgers. En wat doet die Haagse kat dan? Die maakt zich steeds breder op een steeds kleiner gebiedje en die zal die lastige burgers wel eens mores leren. De Crisis- en Herstelwet, de Rijkscoördinatierregeling, maar ook het grotendeels buitenspel zetten van burgemeesters in het gezag over de politie, het decentraliseren van de zorg met behoud van de controle over het geld en het ondergeschikt maken van het Openbaar Ministerie aan het gezag van de Haagse minister en zo nog wat zaken: allemaal de rare sprongen van een kat in het nauw. De discussie over lokale democratie en autonomie versus Haagse dwang en dwingelandij gaat dus over meer dan het verdelen van bevoegdheden: het gaat over de toekomstige inrichting van onze democratie en rechtstaat.

### **"Raadsledeninitiatief" Lies Zondag raadslid en initiatiefnemer van het raadsledeninitiatief voor lokale autonomie**

Op 6 november 2015 is het Raadsledeninitiatief voor de Lokale Autonomie ontstaan. Het aanvankelijke aantal van 35 raadsleden is inmiddels uitgegroeid tot meer dan 150 raadsleden uit ruim 80 gemeente verspreid over het hele land. Het raadsledeninitiatief richt zich op het herstel van de lokale autonomie. Hun analyse is dat deze sinds 2008 gaandeweg is uitgehold. Het raadsledeninitiatief heeft in samenwerking met wetenschappers daarom een klacht ingediend bij de Raad van Europa over de uitholling van de lokale autonomie in Nederland. Eveneens heeft het raadsledeninitiatief haar zorgen geuit bij de Eerste Kamer welke zich momenteel buigt over de Omgevingswet waarin de tendens van uitholling herkenbaar is. Op 2 maart 2016 heeft het raadsledeninitiatief een brief 'een niet zo schitterend ongeluk!' gestuurd aan zowel de Eerste als Tweede Kamer der Staten Generaal waarin wordt verzocht de structuurvisie Windenergie op land nietig te verklaren wegens onbehoorlijk en onfatsoenlijk bestuur en wegens dwang, dwaling en bedrog. Voorafgaand aan dit verzoek heeft het Raadsledeninitiatief bij de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Tweede Kamer verzocht om de verruiming van de geluidsnormering van windturbines terug te draaien.

U bent van harte welkom bij dit vijfde symposium over complexe besluitvormingsprocessen en democratische legitimiteit.

#### **Aanmelden**

Aanmelden voor het symposium is reeds mogelijk op de website van Kennisnetwerk Lokaal 13: [www.lokaal13.nl/aanmelden](http://www.lokaal13.nl/aanmelden) of via onderstaande QR-code.

Naast de mogelijkheid tot aanmelden vindt u op onze website een routebeschrijving naar de locatie van het symposium, informatie over eerdere symposia en diverse interessante achtergrondartikelen over de actuele thema's van ons kennisnetwerk. Dit symposium wordt mogelijk gemaakt door de gemeente Groningen. De afsluitende borrel wordt u aangeboden door het Bureau van Noordelijke Gemeenten (BVNG).

*Bureau Voor Noordelijke Gemeenten*  
Detachering & Advies



**Aan:** het bestuur van de VNG, t.a.v. dhr. J. Van Zanen, voorzitter VNG.  
Commissie Milieu, Energie en Mobiliteit  
Commissie Ruimte en Wonen

**VNG**

Postbus 30435  
2500 GK Den Haag

**Van:** Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie

Lies Zondag  
lies.zondag@veendam.nl  
Ommelanderswijk 100  
9644TN Veendam  
06-49130930

Dinsdag 29 maart 2016

Zeer geachte leden van het VNG bestuur, Commissie Milieu, Energie en Mobiliteit en Commissie Ruimte en Wonen,

Wij lichten onze eerdere klacht over de rijkscoördinatierегeling, de Crisis- en Herstelwet en de ondertekening van het Energieakkoord nader toe. Daar hoort bij de publicatie in VNG-Magazine als zouden wij ons keren tegen het Energieakkoord. Wij maken bezwaar tegen deze interpretatie.

De voorgeschiedenis is een kort gesprek met de heer Kees Jan de Vet (op zijn verzoek) op de Energietop op 16 november 2015. Wij hebben toen de aandacht van de VNG gevraagd voor de democratische tekortkomingen en de inperking van lokale autonomie bij het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land.

Het Energieakkoord bevat doelen zoals: alle belanghebbenden tijdig betrekken, participatie, draagvlak, compensatie en inzichten zoals: doordrukken werkt contraproductief.

Het zal u wellicht niet verbazen dat wij juist aandringen op een betere uitvoering van dit Energieakkoord! Het Energieakkoord bevat uiteraard ook de doelen voor 6000 MW Windenergie op land. Maar nergens in het Energieakkoord staat dat rijk en provincies de gebieden voor windenergie zullen aanwijzen zonder overleg met gemeenten. Dat is wél zo gebeurd! Gemeenten, gemeenteraden en burgers zijn geheel buitenspel gezet. Rijk én provincies (IPO) hebben hier gehandeld in strijd met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Naar onze mening had de VNG dit aan de kaak moeten stellen.

Over deze zaken hebben wij op 4 maart een gesprek gevoerd met VNG-voorzitter Jan van Zanen en Jan van der Voet van de VNG-organisatie. Wij brengen u in deze brief op de hoogte van de resultaten van dit gesprek. Naar aanleiding daarvan richten wij enkele verzoeken aan u als VNG-bestuur.

Deze brief gaat dus over veel meer dan windenergie en het Energieakkoord, deze brief gaat over de volgende zaken in samenhang:

- de inperking van lokale autonomie door de rijkscoördinatierегeling (RCR), die het rijk ongeclausuleerde doorzettingsmacht verschaft. De RCR heeft een veel bredere toepassing dan windenergie. Alle gemeenten kunnen er mee te maken krijgen. Op provinciaal niveau is er een vergelijkbare de provinciale coördinatierегeling (PCR);
- Structuurvisies bieden in combinatie met doorzettingsmacht aan gemeenten en burgers onvoldoende rechtsbescherming. Er staat geen beroep open tegen structuurvisies omdat ze slechts zelfbindend zouden zijn. Maar in combinatie met de doorzettingsmacht van RCR en PCR zijn structuurvisies bindend.
- de Crisis- en Herstelwet (CHW) heeft gemeenten hun beroepsrecht bij de Raad van State afgepakt;

- de uitvoering van het Energieakkoord, waarin toch echt staat dat alle belanghebbenden op tijd dienen te worden betrokken, dat sprake moet zijn van participatie, draagvlak, compensatie en dat 'doordrukken contraproductief werkt'. Het Energieakkoord is op deze punten niet uitgevoerd bij het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land;
- de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) met als uitgangspunten 1. subsidiariteit en 2. overheden informeren elkaar tijdig over plannen met gevolgen voor elkaars grondgebied.

Zonder de RCR en de CHW en mét toepassing van de Code IBV had het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land nooit zo uit de hand kunnen lopen als is gebeurd. De RCR en CHW dreigen te worden voortgezet en verankerd in de Omgevingswet. Door opname in de Omgevingswet zal het bereik van de RCR en PCR nog kunnen toenemen.

Het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land vertoont gebreken.

Het rijk verschaft daarin onjuiste informatie aan de Tweede Kamer over de onderbouwing van nut en noodzaak van windenergie, manipuleert de gebiedskeuze (niet breed genoeg gekeken volgens commissie m.e.r.) en de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (niet alle maatschappelijke kosten meegenomen). Vervolgens worden de zienswijzen op onjuiste gronden weerlegd.

Dat is in strijd met de Algemene wet bestuursrecht de o.a. voorschrijft dat besluiten gemotiveerd moeten worden, dat alle belangen in kaart worden gebracht en afgewogen. In dit besluitvormingsproces was daar geen sprake van. Het rijk ging hier gewoon zijn goddelijke gang.

De hele gang van zaken lijkt ons in strijd met de eed of belofte die bewindspersonen bij hun installatie hebben afgelegd, over het respecteren van de Grondwet en de wetten van ons land. De ministeries van EZ en I en M geven op genoemde punten blijk van tunnelvisie. Zie voor een nadere toelichting

- onze brief aan de Eerste Kamer (bijlage 2) en
- de notitie *'de structuurvisie windenergie op land: een niet zo schitterend ongeluk'* (bijlage 3).

Wij menen dat er alle aanleiding is te pleiten voor een parlementaire enquête met betrekking tot het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land.

Waar wij het VNG-bestuur op willen aanspreken is de kwaliteit van de VNG-belangenbehartiging en dienstverlening, die hier in het geding is. Wij operationaliseren onze eerdere klacht als volgt:

- Hoe is het mogelijk dat het rijk een gebrekkige structuurvisie met ingrijpende gevolgen opstelt en dat de VNG de mankementen niet signaleert en de leden niet waarschuwt?
- Structuurvisies zijn in combinatie met de RCR niet meer zelfbindend maar bindend. Desondanks kan bij structuurvisies geen beroep worden aangetekend. Gemeenten, gemeenteraden en burgers staan hierdoor buitenspel. De VNG had deze complicatie aan de kaak moeten stellen.
- Hoe kan het dat de RCR is ingevoerd zonder ledenraadpleging? Het rijk kreeg daarmee ongeclausuleerde doorzettingsmacht. Hoe kan het dat de VNG geen checks en balances heeft bepleit in de RCR-wetgeving? Gezien de ingrijpende gevolgen was een ledenraadpleging op zijn plaats geweest.
- Hoe kan het dat het beroepsrecht van gemeenten in de CHW is afgeschaft en dat de VNG daar zonder ledenraadpleging mee akkoord is gegaan? Ook hier was, gezien de ingrijpende gevolgen een ledenraadpleging op zijn plaats geweest.
- Hoe kan het dat de VNG het Energieakkoord heeft ondertekend zonder ledenraadpleging? Ook hier zou een ledenraadpleging op zijn plaats zijn geweest.
- Hoe kan het dat de VNG (Team Energie) gemeente Aa en Hunze ondersteuning weigert bij een civiele procedure tegen het rijk over windenergie en daarbij als reden opgeeft dat de ondertekening van het Energieakkoord ondersteuning niet mogelijk maakt?
- Deze weigering is in strijd met art. 2 van de statuten van de VNG: leden hebben recht op collectieve en individuele bijstand bij de vervulling van hun bestuurstaken.
- Klopt het dat Team Energie van de VNG gefinancierd wordt door het rijk? Vindt u deze situatie wenselijk?
- Kan het zijn dat de weigering gemeente Aa en Hunze te ondersteunen op het gebied van windenergie te maken heeft met de financiering van Team Energie door het rijk? Het lijkt er op dat de VNG door deze constructie

niet in staat is om de belangen van gemeenten op het dossier windenergie onafhankelijk en behoorlijk te behartigen.

- Waarom heeft de VNG het rijk en IPO niet aangesproken op hun handelen in strijd met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen? Het gaat dan om de aanwijzing van zoekgebieden zonder overleg met gemeenten door IPO/ provincies en rijk. Én om subsidiariteit: EZ decentraliseert niet het doel (MW's hernieuwbare energie) maar het middel (windmolens). Gemeenten kunnen heel goed zelf de keus maken voor hernieuwbare energietechnologieën, die de afgesproken MW's opleveren en die kunnen rekenen op voldoende lokaal draagvlak.

Wij constateren dat de VNG zich hier zeker niet de hoeder toont van lokale autonomie en lokale democratische legitimatie. Over de kwaliteit van de belangenbehartiging en dienstverlening merken wij op dat volstrekt onduidelijk is waarom de VNG akkoord gaat met ingrijpende wetswijzigingen en akkoorden zonder ledenraadpleging.

De VNG gedraagt zich als een overheid, maar wij zijn hier de gekozen volksvertegenwoordigers. En wij voelen ons niet gehoord. En onze colleges van B en W voelen zich niet gehoord.

Het rijk meent op basis van het Energieakkoord zich heel wat te kunnen permitteren op ons gemeentelijk grondgebied en werpt ons dan telkens tegen dat er draagvlak is bij gemeenten omdat de VNG het Energie-akkoord heeft ondertekend.

Wij vernemen graag de visie van het VNG-bestuur. Wij stellen als aanvullende vraag welke mogelijkheden het bestuur ziet voor herstel van de positie van gemeenten?

#### *Gesprek raadsledeninitiatief met voorzitter VNG*

In een gesprek op 4 maart met de voorzitter van de VNG, de heer Jan van Zanen en met de heer Jan van der Voet van de VNG-organisatie, is geconcludeerd dat

- wij het eens zijn over de noodzaak om in de (rijks)coördinatieregeling meer checks en balances voor lokale autonomie in te bouwen. Over de wijze waarop die checks en balances gestalte krijgen, daar hebben wij nog onvoldoende inzicht in.
- In het gesprek meldde de VNG dat in de Omgevingswet in plaats van de RCR een voorkeursbeslissing wordt opgenomen. Het is ons niet duidelijk in hoeverre daarmee een behoorlijk besluitvormingsproces wordt geborgd. Wij vernemen graag wat de toegevoegde waarde voor de positie van gemeenten is. Moet een nationaal belang dan wél behoorlijk worden onderbouwd. Wat is de positie van de gemeenteraad bij een voorkeursbeslissing? Perkt deze constructie de doorzettingsmacht van het rijk in? Of is het een verplicht extra rondje praten voordat het rijk kan doordrukken?
- De heer Jan van Zanen heeft aangegeven de door ons aangekaarte kwesties aan de orde te stellen in de VNG-commissies Ruimte en Wonen en Milieu en Mobiliteit. En in de commissie Van de Donk en de VNG-Denktank als dat aansluit bij hun adviezen in ontwikkeling.
- De heer Jan van Zanen heeft toegezegd uit te zoeken hoe het mogelijk is dat gemeente Aa en Hunze ondersteuning is geweigerd.

In de bijlage treft u aan een korte toelichting over de RCR, CHW, het Energieakkoord en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

Wij verzoeken u als VNG-bestuur te bevorderen dat

- checks en balances worden opgenomen in de RCR en PCR teneinde een ordentelijk besluitvormingsproces te waarborgen, dat voldoet aan eisen van behoorlijk bestuur en de vereisten van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daar hoort in elk geval bij een waarborg dat een nationaal belang behoorlijk dient te worden onderbouwd.
- bij structuurvisies in combinatie met RCR of PCR de rechtspositie / rechtsbescherming van gemeenten, gemeenteraden en burgers wordt hersteld. Hier is sprake van systeemfouten.

Wij dringen er op aan:

- om het beroepsrecht van gemeenten in het kader van de CHW te herstellen
- om het schenden van de Code IBV door beide ministeries en het IPO aan de kaak te stellen

- om het Energieakkoord uit te voeren op het gebied van draagvlak, participatie, compensatie, alle stakeholders tijdig betrekken en 'doordrukken is contraproductief'. De uitspraken daarover zijn helder en uitvoering is wenselijk. Bovendien staat het merendeel van deze uitspraken ook in het ontwerp én de vastgestelde structuurvisie Windenergie op land.

Wij verzoeken u om te bevorderen dat EZ en I en M worden aangesproken op het niet uitvoeren van de afspraken in het Energieakkoord. EZ en I en M hebben immers ook het Energieakkoord ondertekend. Wij verzoeken u daarom te bepleiten dat de procedure voor Windenergie op land opnieuw wordt doorlopen, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de aanwezige alternatieven. De Tweede Kamer heeft in een recente motie zich uitgesproken over het belang van die alternatieven.

Wij vermelden nog dat de recente brief van minister Kamp over Omgevingsmanagement aan de Tweede Kamer zoveel verbetervoorstellen bevat, dat dit een impliciete erkenning inhoudt van wat allemaal is mis gegaan bij het besluitvormingsproces van de structuurvisie Windenergie op land. In deze voorstellen wordt de doorzettingsmacht van het rijk overigens op geen enkele manier voorzien van checks en balances.

Het besluitvormingsproces bij de Structuurvisie Windenergie op Land (SvWOL) vertoont omissies. Het gebruiken van en verwijzen naar onjuiste informatie in brieven aan de Tweede Kamer over de SvWOL is in strijd met o.a. de Grondwet, Algemene wet bestuursrecht en eisen van behoorlijk bestuur. Wij verwachten dat de VNG, die immers pretendeert de belangenbehartiger van alle gemeenten te zijn, dit soort zaken signaleert. Is dat niet waarvoor gemeenten een organisatie als de VNG hebben opgericht?

Met vriendelijke groet,

Namens het **Raadsledeninitiatief**,

Lies Zondag  
Henk Linnemann  
John Witkamp

Bijlage 1: Toelichting op RCR, PCR, Structuurvisies, CHW, Code IBV en Energieakkoord

Bijlage 2: Brief aan de Eerste Kamer

Bijlage 3: de notitie 'de structuurvisie windenergie op land: een niet zo schitterend ongeluk'



## **Bijlage 1: RCR, PCR, Structuurvisies, CHW, Code IBV, Energieakkoord**

### *RCR en PCR: doorzettingsmacht van rijk en provincies*

De rijkscoördinatieregeling (RCR) is van toepassing op besluiten in het kader van de Elektriciteitswet, Gaswet, Mijnwet, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet en de Omgevingswet. En op besluiten die 'naar het gevoelen van de ministerraad' rijkscoördinatie behoeven. Dat vereist de toestemming van de Tweede en Eerste Kamer. Die toestemming wordt geacht te zijn gegeven als Tweede en/of Eerste kamer het besluit niet binnen vier weken agenderen.

De provinciale coördinatieregeling (PCR) is van toepassing op alle zaken die de provincie als provinciaal belang ziet, mits dat in een provinciale verordening is vastgelegd. RCR en PCR leveren doorzettingsmacht op voor rijk en provincie. Als de gemeente niet meewerkt zoals rijk of provincie wensen kunnen zij resp. een rijks- of provinciaal inpassingsplan opstellen, dat in plaats komt van het bestemmingsplan.

Het rijk regelt met de doorzettingsmacht van de RCR o.a. de locaties van windparken boven de 100 MW, gasverdeelstations, hoogspanningsleidingen en wegen. Ook de locatie van een AZC zou met de RCR kunnen worden geregeld.

Provincies regelen met doorzettingsmacht o.a. de locaties van windparken van 5 -< 95 MW, kruispunten, rotondes, fietspaden, wegomleggingen en geluidszones.

In al deze gevallen staan gemeenten, gemeenteraden en burgers buitenspel. Het is 'over ons, zonder ons!' Wij dringen er al geruime tijd bij Tweede en Eerste Kamer en bij de VNG op aan om checks en balances op te nemen bij de RCR en PCR om een ordentelijk besluitvormingsproces, dat voldoet aan de eisen van behoorlijk bestuur, te waarborgen.

### *Structuurvisies*

Structuurvisies binden alleen de overheid die ze opstelt, daarom kunnen op een structuurvisie zienswijzen worden ingediend maar staat geen beroep bij de Raad van State open. Structuurvisies in combinatie met de RCR of PCR zijn in de praktijk wel degelijk bindend voor gemeenten, gemeenteraden en burgers. En dan wringt het vanuit rechtsbescherming dat geen beroep open staat. Met als resultaat rechteloosheid bij gemeenten, gemeenteraden en burgers.

Wij menen dat hier sprake is van systeemfouten. Wij verzoeken u deze systeemfouten te signaleren bij het rijk en een lobby te voeren op de 'reparatie in samenhang' van deze systeemfouten.

### *Crisis- en Herstelwet*

Door de Crisis- en Herstelwet kunnen gemeenten bij 13 soorten ruimtelijke plannen en 108 met name genoemde projecten geen beroep meer aantekenen bij de Raad van State. Daardoor kunnen gemeenten bij meer dan 95% van alle ruimtelijke plannen niet meer in beroep bij de Raad van State. Op deze wijze worden gemeenten gereduceerd tot een 'tweederangs overheid', die vrijwel niets meer heeft in te brengen bij ontwikkelingen op gemeentelijk grondgebied.

Wij dringen er op aan het beroepsrecht voor gemeenten te repareren.

### *Code Interbestuurlijke verhoudingen*

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen overheden over o.a. subsidiariteit.

Uitgangspunt is dat besluiten op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau worden genomen. Het gaat dan niet aan dat minister Kamp bepaalt dat gemeenten windmolens moeten plaatsen. Minister Kamp zou het doel (6000 MW energie uit hernieuwbare bronnen) moeten decentraliseren en niet het middel (windmolens).

Ook bepaalt de Code dat overheden elkaar op de hoogte brengen van plannen met effecten voor elkaars grondgebied. Maar de ministers van EZ en I en M hebben afspraken met het IPO gemaakt zonder gemeenten op de hoogte te stellen. En het IPO heeft zoekgebieden voor windenergie aangeleverd voor de milieueffectrapportage, zonder overleg met gemeenten.

Wij verzoeken om het schenden van de Code IBV door beide ministeries en het IPO aan de orde te stellen.

### *Energieakkoord*

De ondertekening van het Energieakkoord door de VNG heeft zonder ledenraadpleging plaats gevonden. Het (vorige) VNG-bestuur kreeg drie dagen de tijd voor een reactie omdat 'er geen tijd was voor een ledenraadpleging'. Zie

<https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/klimaat-energie-en-duurzaamheid/nieuws/overeenstemming-over-energieakkoord-voor-duurzame-groei>

Het Energieakkoord bevat afspraken over 6000 MW windenergie op land (zonder verdeling van de MW's over provincies of gemeenten). Het Energieakkoord vermeldt voorts over windenergie op land dat alle belanghebbenden op tijd dienen te worden betrokken, dat sprake moet zijn van participatie, draagvlak, compensatie en dat 'doordrukken contraproductief werkt'. Dat stond merendeels ook al in de ontwerp- en vastgestelde structuurvisie Windenergie op land. Het Energieakkoord is op deze punten helaas niet uitgevoerd.

## **Bijlage 2**

Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie

Correspondentieadres

Lies Zondag  
[lies.zondag@veendam.nl](mailto:lies.zondag@veendam.nl)  
Ommelandervijk 100  
9644TN Veendam  
06-49130930

**Aan de Eerste Kamer der Staten Generaal**

Betreft: De Omgevingswet in relatie tot de lokale autonomie en democratie

Datum: 28-01-2016

Wij wenden ons tot u als raadsleden uit een 80-tal verschillende gemeenten. Bij ons is de afgelopen periode een grote mate van ongerustheid ontstaan over de tanende invloed van de gemeenteraden in diverse dossiers. De lokale autonomie wordt in onze waarneming gaandeweg uitgehold. Deze tendens is ook herkenbaar in het ontwerp voor de Omgevingswet.

Wij signaleren dat sprake is van moeizame verhoudingen tussen de centrale overheid en decentrale overheden op het gebied van doorzettingsmacht en beroepsrecht door wetsinstrumenten als de Crisis- en Herstelwet en de rijkscoördinatieregeling. Deze ontwikkeling wordt voortgezet in het ontwerp voor de Omgevingswet. Wij signaleren dat een integrale afweging en een goede ruimtelijke ordening niet meer verzekerd zijn, simpelweg omdat in rijkstructuurvisies niet alle belangen in kaart worden gebracht. Zo ontbreken in de rijkstructuurvisie 'Windenergie op land' de (eerder wel degelijk door EZ aangekondigde) gezondheidseffecten, de effecten op de leefbaarheid en de effecten op het landschap.

Het vertrouwen van onze inwoners in de democratie heeft door de over-ons-zonder-ons-aanpak van rijk en provincies bij windenergie op land een dieptepunt bereikt. In gemeenschappen waar windmolenplannen spelen, staan groepen inwoners lijnrecht tegenover elkaar: de initiatiefnemers die extreem goed gaan verdienen en de inwoners die de overlast mogen ervaren en grote financiële schade en gezondheidsproblemen kunnen oplopen.

Rijk en provincies zetten de rijks- en provinciale coördinatieregeling (RCR en PCR), in combinatie met de Crisis- en Herstelwet (CHW), in tegen gemeenten en burgers. Zonder een behoorlijke onderbouwing van een nationaal belang. Het rijk komt daarmee weg als gevolg van doorzettingsmacht en het ontbreken van beroepsrecht voor gemeenten. Bij agendering door Eerste of Tweede Kamer vervalt binnen vier weken de toepasselijkheid van de RCR. Deze termijn kan ertoe leiden dat zaken niet geagendeerd worden. Van gemeenten kan niet verlangd worden dat ze van een beleidsvoornemen in een prille fase onderkennen welke gevolgen dat in de praktijk voor hen zou kunnen hebben.

Wij verzoeken u als leden van de Eerste Kamer dringend om bij de besluitvorming over de Omgevingswet een halt toe te roepen aan de uitholling van onze positie en taken. Wij brengen onder uw aandacht welke negatieve effecten de RCR en PCR in combinatie met de CHW hebben voor de lokale autonomie en de lokale democratie.

De *rijkscoördinatieregeling (RCR)* zet gemeenten en burgers buitenspel met een rijksinpassingsplan plus omgevingsvergunning, zie artikel 3.35 Wro (2008). De RCR is van toepassing als dat bij een wet of besluit, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad wordt bepaald. Daarvoor is instemming van het parlement nodig. Die instemming wordt geacht te zijn gegeven als de Tweede of Eerste Kamer niet binnen vier weken na toezending een besluit heeft genomen omtrent de behandeling.

Daarnaast is de RCR frequent van rechtswege van toepassing. De RCR werkt door in o.a. de Elektriciteitswet (o.a. bij windparken boven de 100 MW), de Tracéwet, de Mijnewet, de Waterwet en de aanstaande Omgevingswet. Met de RCR heeft het rijk vrij spel: het rijk kan zonder afstemming en overleg doorzettingsmacht gebruiken.

De *provinciale coördinatieregeling (PCR)* werkt ongeveer hetzelfde. Provincies bepalen in een provinciale verordening in welke situaties de provincie doorzettingsmacht heeft. De provincie stelt een provinciaal inpassingsplan op en verstrekt de omgevingsvergunning. Provinciale inpassingsplannen hebben betrekking op o.a. windenergie (plannen van 5 tot 100 MW) maar ook op rotondes, kruispunten, fietspaden e.d.

De *Crisis- en Herstelwet (CHW)* dateert van maart 2010 en verhindert dat gemeenten een zienswijze kunnen indienen of beroep aantekenen bij de Raad van State. De lijsten met besluiten en plannen waar de CHW op van toepassing is, laten zien dat gemeenten bij meer dan 98% van alle ruimtelijke plannen geen beroepsrecht meer hebben. Desondanks is sprake van een groot aantal beroepsprocedures (503) bij de Raad van State sinds de inwerkingtreding van de CHW. Nu gemeenten niet in beroep mogen gaan, stellen steeds vaker de burgers beroep in, met ondersteuning door een gemeente.

Met de RCR, PCR en CHW worden de lokale autonomie en lokale democratie buitenspel gezet.

We benutten de casus 'Windenergie op land' om duidelijk te maken op welke wijze gemeenten, gemeenteraden en burgers buitenspel worden gezet met RCR, PCR en CHW. Deze brief gaat echter over veel meer dan Windenergie op land.

Deze brief gaat over de betekenis van lokale democratie en lokale autonomie, over de ontbrekende checks en balances bij de doorzettingsmacht van rijk en provincies, over het gebrek aan reële inspraakmogelijkheden voor burgers en gemeenten, over de inspraak- en besluitvormingsfuij, over de rechteloosheid van burgers en gemeenten jegens rijk en provincie, over de belangen die niet in kaart worden gebracht en evenmin integraal worden afgewogen, over het niet inhoudelijk wegen van zienswijzen, over de initiatiefnemers die privileges krijgen toebedeeld die andere partijen niet krijgen.

#### *Onze gemeenteraden zijn uit positie gemanoeuvreerd*

Onze gemeenten mogen geen zienswijzen meer indienen op plannen van andere overheden. Zienswijzen indienen mag alleen het rijk. Gemeenten kunnen wel 'een reactie' opstellen maar het rijk of de provincie kan die naast zich neerleggen. Dat draagt elementen van willekeur in zich: het rijk en de provincie kunnen rekening houden met reacties die uit komen en reacties die niet uit komen, naast zich neer leggen.

In het windenergie dossier zijn suggesties van gemeenten (o.a. Meeden, Korendijk) voor andere locaties die minder hinder opleveren voor de bevolking door de provincies afgewezen omdat dat meer tijd zou kosten en de initiatiefnemers daar geen grondposities hadden. Het rijk heeft doorzettingsmacht en kan een inpassingsplan en omgevingsvergunning vaststellen, die geheel strijdig zijn met de wensen van gemeenten en burgers. Gemeenten en burgers worden niet gehoord in de fase dat hun reacties en zienswijzen er juist toe zouden

moeten doen, namelijk in de fase dat het Ministerie van EZ 'bondjes' maakt met initiatiefnemers van windenergieplannen. Wanneer burgers voor het eerst een zienswijze mogen indienen, is alles al in kannen en kruiken. In combinatie met de onevenwichtige en gebrekkige informatievoorziening van de rijksoverheid over windenergie (zie uitspraak Nationale ombudsman<sup>1</sup>) zijn de gevolgen voor onze raden en burgers funest.

#### *Burgers zijn buitenspel gezet – het vertrouwen in democratie en rechtstaat is geweld aangedaan*

Burgers komen terecht in een inspraak- en besluitvormingsfuik (zie publicatie van prof. Bröring, Rijksuniversiteit Groningen). Burgers krijgen over nut en noodzaak van windenergie te horen dat het besluit al is genomen en onomkeerbaar is (en zijn daarbij niet betrokken) of dat een besluit later zal worden genomen (en dan gaat het alleen nog over de uitvoering). De zienswijzen van burgers werden bij de structuurvisie Windenergie op land nergens inhoudelijk gewogen. Daar komt nog bij dat in de publicatie waarnaar werd verwezen voor het weerleggen van de zienswijzen over nut en noodzaak (het Energierapport 2011<sup>2</sup>), juist die nut en noodzaak niet werden aangetoond. Doorzettingsmacht maakt kennelijk lui.

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat bij 87 bestudeerde uitspraken van de Raad van State over windenergie materieel niets is gewijzigd. De beperkte afwegingsruimte van de Raad van State is het gevolg van ingebrachte wetgevingsmechanismen die de reikwijdte van de toetsing door de Raad van State beperken. We roepen u op deze wetgevingsmechanismen niet voort te laten bestaan in de Omgevingswet.

#### *Geluid*

De Nederlandse Wet geluidhinder bepaalt in art. 1b onder 2 dat deze wet niet geldt voor het geluid van windmolens welke duurzame energie opwekken én niet voor geluid vanwege een internationaal racecircuit gedurende ten hoogste 12 dagen per jaar. Voor windmolens heeft het rijk het Activiteitenbesluit milieubeheer<sup>3</sup> opgesteld. De invoering van dit besluit is aan de Tweede Kamer gepresenteerd als beleidsneutraal. In werkelijkheid betekende het besluit een forse versoepeling vergeleken met de voorheen geldende regels. De zogenoemde Lden-norm uit het besluit zadelt ons dichtbevolkte Nederland op met de aller slechtste geluidnormen van de hele EU. Windmolens die vanwege hun geluidsbelasting in Nederland op 400 meter van huizen geplaatst kunnen worden, mogen in Wallonië niet dichterbij komen dan 800 meter, in Duitsland en Vlaanderen is dat 900 meter en in Denemarken 1050 meter. In alle Europese landen is de minimumafstand minstens tweemaal zo groot als in Nederland.

De Lden-normen in deze AMvB worden in geen enkel ander land gebruikt als geluidsnorm voor windmolens, Lden is geïntroduceerd als vergelijkingsmaat tussen lidstaten om geluidsoverlast te inventariseren, met de kanttekening dat deze maat niet geschikt is voor fluctuerende geluidsbronnen (zoals windmolens). Het is een norm die uit gaat van een jaargemiddelde. Daardoor is handhaving feitelijk onmogelijk.

#### *CPB-advies*

Het CPB stelt in zijn advies (MKBA) bij de structuurvisie Windenergie op Land dat windenergie geen additionele arbeidsplaatsen oplevert (de score op arbeidsplaatsen is 0) en dat van CO<sub>2</sub>-reductie evenmin sprake is zolang onder het huidige systeem van emissiehandel. Het CPB merkt op dat uitstel met 5 jaar veel kosten zou schelen omdat minder SDE+-subsidie nodig zou zijn. Het ministerie van EZ noemt dat overigens geen subsidie omdat de SDE+-regeling betaald wordt uit een opslag op de energierekening van alle huishoudens in Nederland. EZ verstrekt de subsidies, maar deze subsidies komen voornamelijk uit de portemonnee van de particuliere

---

<sup>1</sup> Uitspraak nationale ombudsman:

<sup>2</sup> Energierapport 2011: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/06/10/energierapport-2011>

<sup>3</sup> Activiteitenbesluit milieubeheer:  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/geldigheidsdatum\\_28-01-2016](http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/geldigheidsdatum_28-01-2016)

huishoudens. Dat is geld waarvan wij vinden dat het goed besteed moet worden aan wel effectieve en efficiënte hernieuwbare energie oplossingen

### **Omgevingswet**

Het kabinet wil de rijkscoördinatieregeling (RCR), de provinciale coördinatieregeling (PCR) en de Crisis- en Herstelwet (CHW) opnemen in de Omgevingswet. Dat is een wet waarvan gezegd wordt dat vertrouwen tussen overheden centraal moet staan. Landelijk wordt over de Omgevingswet geframed dat gemeenten meer zeggenschap krijgen.

De inhoudelijke normen worden niet vastgelegd in de Omgevingswet maar in AMvB's. Dat beperkt de beleidsruimte van gemeenten. Het risico bestaat dat het algemeen belang van een goed woon- en leefklimaat het aflegt tegen sectorale doelen. Door AMvB's wordt het bestuur nog meer dan nu wetgever in eigen zaak.

Wij merken op dat naar onze waarneming het vertrouwen tussen overheden ver te zoeken is en dat checks en balances ontbreken. Door de mechanismen in diverse wetten wordt de positie van de raden juist systematisch ondermijnd. Dit proces is al ingezet vanaf 2008. In de ruimtelijke ordening worden met behulp van de rijkscoördinatieregeling en de Crisis en Herstelwet gemeenteraad en burgers buitenspel gezet. Op provinciaal niveau gebeurt hetzelfde door middel van de provinciale coördinatieregeling (PCR) en - alweer – de Crisis en Herstelwet.

Met de inzet van RCR en PCR wordt regelmatig bedreigd. Zo meldde de voorzitter van het IPO over het aanwijzen van locaties voor windenergie, overigens zonder overleg met de betreffende gemeenten: 'de provincies hadden geen keus, het rijk dreigde met de rijkscoördinatieregeling' (verslag congres 'Ruimte voor provinciaal beleid', februari 2015). Diverse provincies dreigden gemeenten (bv. Emmen, Westland, Korendijk) met de provinciale coördinatieregeling. En het rijk dreigde gemeenten Aa en Hunze, Borger Odoorn en Meeden met de rijkscoördinatieregeling. De gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn hebben een civiele procedure aangespannen omdat minister Kamp bij windparken onder de 100 MW niet bevoegd is en toch een besluit heeft genomen voor een rijksinpassingsplan.

RCR, PCR en CHW zijn instrumenten die gemeenten, raden en burgers buitenspel zetten. Recente ervaringen met de uitvoering van het Energieakkoord, onderdeel windenergie op land, wijzen uit hoe schadelijk RCR, PCR en CHW zijn voor de lokale autonomie en de lokale democratie.

Het rijk maakt regelmatig gebruik van de RCR en CHW. Het ontbreken van checks en balances leidt er toe dat het rijk zich bij het windmolendossier gebreken kan permitteren, bijvoorbeeld

- in de onderbouwing van een nationaal belang: er wordt verwezen naar beleidsnota's die vermelden dat de productiekosten het laagst zijn; de ruimtelijke effecten van in beschouwing genomen energietechnologieën worden niet beschreven;
- niet breed genoeg kijken bij de gebiedskeuze (volgens de commissie m.e.r.) en
- een incomplete kosten-batenanalyse (dat zegt het CPB er eerlijk bij) voorstellen als een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Het rijk komt daarmee weg als gevolg van doorzettingsmacht en het ontbreken van beroepsrecht voor gemeenten. Nergens in het besluitvormingsproces zijn de ingebrachte zienswijzen inhoudelijk gewogen. Bij de weerlegging van zienswijzen wordt terug verwezen naar eerdere stukken (die gebreken vertonen) of vooruit gewezen naar nog te nemen besluiten. Ook hier speelt de 'inspraak- en besluitvormingsfuik'.

De essentie is dat het rijk zich kan permitteren om niet te luisteren en door te drukken. Een integrale afweging vindt niet plaats omdat verzuimd is alle belangen in kaart te brengen. Bij gebrek aan checks en balances gaat het rijk gaat zijn goddelijke gang.

Deze gang van zaken is in strijd met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, waarin het rijk met de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW (dat zijn geen overheden en evenmin gekozen bestuursorganen) heeft afgesproken dat overheden elkaar informeren over en betrekken bij plannen met consequenties voor het grondgebied van andere overheden. Rijk en provincies hebben op het windenergiesdossier gehandeld in flagrante tegenspraak met deze Code.

Wanneer het rijk niet het middel (windmolens) maar het doel (MW's hernieuwbare energie) zou decentraliseren, zou dat niet alleen veel beter passen bij het uitgangspunt van subsidiariteit, het zou lokaal en regionaal veel innovatieve ideeën, creativiteit en draagvlak genereren.

Wij hebben onze waarneming gedeeld met de VNG en inmiddels ook met de Raad van Europa, als hoeder van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie (zie bijgevoegde brief).

Wij verbazen ons over de houding van de VNG die sinds 2008 kennelijk akkoord is gegaan met een sluipende uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden. Op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft dat ertoe geleid dat bij 98% van alle ruimtelijke plannen, oorspronkelijke gemeentelijke bevoegdheden de facto niet meer bij de gemeenten berusten.

(Bestuurs)akkoorden die de VNG - geen overheidsorganisatie maar een vereniging waaraan gemeenten contributie betalen - sluit, hebben voor gemeenten geen bindende werking. Ook niet als er zogenoemde ledenraadplegingen zijn gehouden. Voor de goede orde: over de doorzettingmacht (RCR, PCR), inleveren beroepsrecht (CHW) én het Energieakkoord hebben geen ledenraadplegingen plaatsgevonden. En evenmin was daarvan sprake bij het door laten lopen van deze instrumenten in de Omgevingswet. Eveneens herkennen wij ons niet in de positieve houding van de VNG ten opzichte van de Omgevingswet.

De Raad van State wees eerder op de onheldere bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten. Dat heeft uiteraard gevolgen voor het bereik en de toepasselijkheid van doorzettingmacht van provincies jegens gemeenten. De reactie van de Raad van State zou tot een aangepast wetsvoorstel moeten leiden. In plaats daarvan is een bestuursakkoord gesloten waarin afspraken/zullen worden gemaakt over de invoering en de financiële gevolgen (wie betaalt wat, wie coördineert, wat zijn de kosten e.d.) Over dit bestuursakkoord is evenmin een ledenraadpleging gehouden.

Voor ons is het onbegrijpelijk dat organisaties als de VNG en IPO zo lichtvaardig met de lokale autonomie, de provinciale autonomie, democratische legitimatie op lokaal niveau en de positie van de burgers omgaan. De Omgevingswet wordt door het ministerie en deze organisaties omgeven met een schijn van vereenvoudiging, terwijl de werkelijkheid aantoonbaar anders zal zijn na vaststelling van het wetsontwerp zoals het nu is geredigeerd met de huidige voorgenomen AMvB's.

Dit alles is aanleiding voor ons u deze brief te sturen. Wij verzoeken u niet akkoord te gaan met het opnemen van RCR, PCR en CHW in de Omgevingswet. Wij verzoeken u de doorzettingmacht van rijk en provincies te clausuleren en te voorzien van effectieve checks en balances en het recht van gemeenten op zienswijze en beroep te herstellen.



Wij verzoeken tevens om beleidsnota's en convenanten met mogelijk grote gevolgen voor gemeenten en burgers aan inspraak en beroep onderhevig te maken. Bijvoorbeeld bij de Energienota 2011, de structuurvisie Windenergie op land en het Energieakkoord zou inspraak en beroep mogelijk moeten zijn. Dan zou het Ministerie van EZ ook geen brede maatschappelijke energiediscussie hoeven te organiseren.

**Wij verzoeken u voorts het wetsontwerp Omgevingswet te toetsen aan:**

- de basisbeginselen van onze democratische rechtsstaat en gedecentraliseerde eenheidstaat, waaronder het in de Nederlandse Grondwet vastgelegde hoofdschap van de raad;
- internationale verdragen zoals het Verdrag van Aarhus;
- het Europees Handvest Lokale Autonomie. Eén van de aanbevelingen van het Monitoring Committee in 2013 was dat de lokale en regionale autonomie versterkt dienden te worden;
- de Code Interbestuurlijke Verhoudingen: o.a. dat overheden elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken, op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast;
- de effecten en ingrijpende gevolgen voor de burgers. Voorkomen moet worden dat:
  - o burgers terechtkomen in een inspraak- en besluitvormingsfuik
  - o burgers die zienswijzen indienen en beroep aantekenen, gezien de doorzettingsmacht van het rijk en de terughoudende toetsing door de RvS, de facto geen kans maken
  - o de teloorgegane rechtsbescherming van de burger voortduurt (reden voor de Aarhus-klacht over Windenergie op land, die onlangs ontvankelijk is verklaard);
  - o de kloof tussen burger en bestuur verder wordt vergroot en
  - o de ontbrekende procedurele rechtvaardigheid (zie o.a. de Nationale ombudsman) het vertrouwen van de burger in de rechtstaat nog verder ondermijnt. De volgende vragen staan centraal:  
Worden de juiste procedures gebruikt en worden ze juist toegepast?  
Word ik betrokken bij de procedures en kan ik mijn zegje doen en de uitkomst beïnvloeden?'

Wij verzoeken u met klem het huidige ontwerp voor de Omgevingswet geen kracht van wet te laten krijgen onder voortbestaan van de door ons gesignaleerde democratische tekortkomingen. Graag lichten wij onze waarnemingen als lokale volksvertegenwoordigers aan u toe en zijn wij bereid deel te nemen aan expertmeetings danwel u op andere wijze nader te informeren.

Hoogachtend,  
Namens het raadsledeninitiatief,

Lies Zondag (contactpersoon)  
[lies.zondag@veendam.nl](mailto:lies.zondag@veendam.nl)  
Ommelanderswijk 100  
9644 TN, Veendam  
06-49130930



Henk Linnemann  
[Henk.linnemann@planet.nl](mailto:Henk.linnemann@planet.nl)  
Scholtenskanaal o.z. 25  
7889 VA Klazienaveen-Noord



John Witkamp  
[j.g.m.witkamp@hccnet.nl](mailto:j.g.m.witkamp@hccnet.nl)  
De Backerstraat 83  
2685 TD Poeldijk



### **Bijlage 3**

**Aan:** de (leden van de) Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Van:** Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie  
Lies Zondag  
lies.zondag@veendam.nl  
Ommelanderswijk 100  
9644TN Veendam  
06-49130930

2 maart 2016

Betreft: *De structuurvisie Windenergie op land: een niet zo schitterend ongeluk!*

Zeer geachte heer, mevrouw,

De structuurvisie Windenergie op land vormt de basis voor de windmolenplannen van het kabinet. De windmolenplannen zijn zeer omstreden en ze zijn er procedureel 'door' gerommeld. In vele gemeenten en regio's bestaat geen draagvlak voor windmolens, het besluitvormingsproces kenmerkt zich door *'over ons, zonder ons'*.

De structuurvisie Windenergie op land vertoont gebreken qua inhoud en proces. Nut en noodzaak van windenergie worden niet aangetoond (er is alleen gekeken naar de laagste productiekosten, zie Energierapport 2011), de milieueffectrapportage stelde dat niet breed genoeg is gekeken naar locaties (en daar is niets mee gedaan), de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) liet de maatschappelijke kosten van gezondheidseffecten, effecten op de leefbaarheid en het landschap buiten beschouwing en de zienswijzen daarover werden. Gemeenten en burgers zijn niet serieus genomen in deze inspraakprocedure. De Tweede Kamer is hierover op diverse punten onjuist geïnformeerd door het Ministerie van Economische Zaken.

Gezien al deze omissies en mankementen en het onjuist informeren van de Tweede Kamer, staan wij er op dat het proces voor Windenergie op land **opnieuw** wordt doorlopen teneinde genoemde omissies en mankementen te repareren en met in acht name van alle verbeterpunten die minister Kamp onlangs aan de Tweede Kamer zond zoals

- meer bottom-up
- transparante communicatie
- een energiedialoog
- gebiedsgerichte aanpak
- maatwerk
- gemeenten eerder en beter betrekken  
samenwerking burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties
- een evenwichtige verdeling van lusten en lasten
- het aanwijzen van een gebiedscoördinator (en dan vooraf en niet na afloop van het besluitvormingsproces zoals in Drenthe en Groningen).

Wij wijzen u er op dat de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) een klacht heeft ingediend tegen de Staat bij het Compliance Committee van het Verdrag van Aarhus in Genève. In die klacht betoogt de NLVOW dat voor wat betreft het Nationale Actieplan uit 2010 en het Energieakkoord van 2013, maar ook voor wat betreft de structuurvisie Windenergie op land de overheid heeft gehandeld in strijd met de eisen van het Verdrag, meer specifiek door burgers niet juist te informeren, door hen niet voldoende te betrekken bij de besluitvorming en door hen af te snijden van toegang tot de rechter. Op grond hiervan heeft de NLVOW het Compliance Committee verzocht vast te stellen dat Nederland de besluitvorming over moet doen en wel zodanig dat dan wel voldaan wordt aan de eisen van het Verdrag. De klacht is in behandeling.

### **De structuurvisie Windenergie op land vertoont gebreken qua inhoud en proces**

- De gebrekkige onderbouwing van het nationaal belang van windenergie valt het meest op. Het nationaal belang is slechts gebaseerd op de 'laagste productiekosten'. Een integrale afweging op rijksniveau ontbreekt dus.
- Andere gebreken zijn het niet opvolgen van het advies van de commissie voor de milieueffectrapportage (die zegt dat er niet breed genoeg naar locaties is gekeken, niet alle zoekgebieden uit de structuurvisie Infrastructuur en Milieu zijn beoordeeld)
- De MKBA is geen 'echte' MKBA. Het CPB vermeldt welke kosten en baten zijn meegenomen. De effecten op het landschap, de leefbaarheid en de gezondheidseffecten zitten daar niet bij. Maar het rijk maakt vervolgens geen eigen afweging voor deze ontbrekende zaken en 'framet' het CPB-rapport als een 'echte' MKBA.
- Het rijk weerlegt de zienswijzen over nut en noodzaak, gebiedskeuze en MKBA op basis van rapporten en adviezen die daarvoor geen grondslag bieden.
- Daarmee handelt het rijk onbehoorlijk en onrechtmatig, niet zoals het een overheid betaamt. Het rijk heeft de Tweede Kamer op een aantal punten onjuist geïnformeerd!

### **Wat zou van het rijk verwacht mogen worden in een ruimtelijke (rijks)structuurvisie?**

Hieronder benoemen wij zaken die van het rijk verwacht mogen worden bij de behoorlijke totstandkoming van een Rijksstructuurvisie. Daarachter staat de daadwerkelijke gang van zaken, die in strijd is met de lokale autonomie, de afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en democratische legitimatie. Het ministerie van EZ heeft hierover de Tweede Kamer onjuist geïnformeerd.

Van het rijk mag verwacht worden in het kader van een Rijksstructuurvisie, zoals de structuurvisie Windenergie op land:

- dat alle **belangen** in kaart worden gebracht en integraal en gemotiveerd worden afgewogen. En niet
  - dat voornamelijk naar sectorale belangen wordt gekeken;
  - dat op nationaal niveau niet gekeken wordt naar gezondheidseffecten, effecten op de leefbaarheid en effecten op het landschap.
- dat recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van een **goede ruimtelijke ordening**. En niet

- dat de grondposities van de eigenaren en initiatiefnemers doorslaggevend zijn voor de locatiekeuze. Zonder overleg met burgers en gemeenten
- dat **inspraak** plaats vindt in een fase dat invloed op de planvorming nog mogelijk is en met de resultaten van die inspraak nog rekening kan worden gehouden. En niet
  - dat inspraak wordt georganiseerd als EZ en de initiatiefnemers onderling al afspraken hebben gemaakt over de locatie;
  - dat bij de weerlegging van zienswijzen wordt terug verwezen naar besluiten die al genomen zijn (zoals over de nut en noodzaak van windenergie, en dat is dan ook nog eens niet terecht) en naar besluiten die later in het kader van de uitvoering nog zullen worden genomen. Dit wordt de inspraak- en besluitvormingsfuik genoemd.
- dat de **locatiekeuze** zorgvuldig wordt onderbouwd en dat alle mogelijke locaties daarbij worden betrokken. En niet
  - dat provincies en rijk in een onderonsje locaties aanwijzen, zonder overleg met de betreffende gemeenten. Dat is in strijd met bestuurlijk fatsoen en met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, die bepaalt dat overheden elkaar op de hoogte stellen van plannen met gevolgen voor elkaars grondgebied, in een fase dat invloed op de planvorming nog mogelijk is. Dat is hier zeker niet gebeurd. Gemeenten en burgers zijn bewust buitenspel gezet.
  - dat het rijk die locaties dan verwerkt in een verzoek om advies aan de commissie milieueffectrapportage. De commissie m.e.r. heeft meermaals gesignaleerd dat niet breed genoeg gekeken is. Er had naar alle locaties uit de (nationale) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (de landelijk al eerder vastgestelde zoekgebieden windenergie) gekeken moeten worden. Dat is niet gebeurd. Omdat niet breed genoeg gekeken is, is sprake van willekeur.
- dat een '**echte**' **maatschappelijke kosten-batenanalyse** plaats vindt, waarin daadwerkelijk alle maatschappelijke kosten en baten worden meegenomen. En niet
  - dat slechts de kosten en baten worden meegenomen, die die snel en eenvoudig op geld waardeerbaar zijn. Dat is geen verwijt aan het CPB: het CPB heeft duidelijk aangegeven welke aspecten ze in de korte tijd die hen ter beschikking stond konden meenemen. De effecten op het landschap, de leefbaarheid en de gezondheid ontbreken in de analyse van het CPB. Ons verwijt is wél dat het rijk op deze punten geen zelfstandige afweging heeft gemaakt en de 'incomplete' MKBA heeft voorgesteld als een 'echte' MKBA.
  - dat geen rekening wordt gehouden met de volgende conclusies van het CPB:
  - Windenergie op land levert geen additionele arbeidsplaats op.
  - Windenergie op land levert geen bijdrage aan CO-2 reductie, zolang sprake is van een systeem van emissiehandel.
  - uitstel met 5 jaar is aan te bevelen. Gezien de zeer lage elektriciteitsprijzen op 'dit' moment (2014), is volgens het CPB veel meer SDE+ subsidie nodig dan bij uitstel tot 2020.
- dat **nut en noodzaak** van windenergie op land, en een **nationaal belang**, zorgvuldig wordt onderbouwd. En niet
  - dat daarvoor wordt verwezen naar het Energierapport 2011. Waarin staat dat windenergie de voorkeur verdient omdat de productiekosten het laagst zijn. Productiekosten als enig selectie criterium gaat voorbij aan alle overige maatschappelijke kosten. Daardoor was geen sprake van een daadwerkelijke en

zorgvuldige onderbouwing van nut, noodzaak en nationaal belang. En evenmin van een integrale afweging op nationaal niveau.

- dat in de structuurvisie 'Windenergie op land' (vastgesteld in 2014) wordt uitgegaan van de kosten van hernieuwbare energietechnologieën op basis van het prijspeil in 2010. Terwijl bijvoorbeeld de kosten van zonne-energie aanzienlijk lager zijn geworden.
- dat **hernieuwbare energietechnologieën** met elkaar zouden worden **vergeleken** op:
  - potentiële bijdrage aan nationale doelen; met aandacht voor randvoorwaarden en mogelijke scenario's.
  - ruimtebeslag: de ene hernieuwbare energietechnologie kost natuurlijk meer ruimte dan de andere. Zo nemen windmolens meer ruimte in beslag dan zonnepanelen of warmte-koude- opslag.
  - effecten op de gezondheid; EZ kondigde in het Energierapport 2011 al aan dat een integrale afweging zou plaatsvinden waarin o.a. de gezondheidseffecten zouden worden meegenomen. Maar de gezondheidseffecten zijn zelfs niet in kaart gebracht. Wij missen een bijdrage van het ministerie van VWS in de Rijksstructuurvisie.
  - effecten op het landschap en de leefbaarheid. Deze effecten zijn evenmin in kaart gebracht in de Rijksstructuurvisie.

Het Energierapport 2011 vermeldt bovendien dat de positie van de Nederlandse consument er niet op achteruit mag gaan. Dat valt niet te rijmen met een SDE subsidie die door extra lastenverzwaring (verhoging duurzame energieopslag) moet worden betaald en tussen de 500 en 1000 euro aan koopkrachtverlies gaat opleveren, doorwerkend in banenverlies. De 18 miljardeuro (en er lijkt nog veel meer geld nodig) van de SDE+ regeling kan naar onze mening veel efficiënter en effectiever worden besteed aan hernieuwbare energietechnologieën met lokaal en regionaal draagvlak. In plaats van aan windmolenmiljonairs.

Gezien al deze mankementen en het onjuist informeren van de Tweede Kamer, staan wij er op dat de structuurvisie Windenergie op land **nietig** wordt verklaard wegens onbehoorlijk en onfatsoenlijk bestuur en wegens dwang, dwaling en bedrog. Wij houden het Rijk en meer specifiek het Ministerie van EZ (als coördinerend ministerie) en minister Henk Kamp, alsmede zijn voorgangers, persoonlijk verantwoordelijk en aansprakelijk voor dit gemankeerde besluitvormingsproces en voor alle schade en andere gevolgen die daaruit zijn voort gekomen of nog zullen voort komen.

Hoogachtend,

Namens het Raadsledeninitiatief voor de **Lokale Autonomie**,  
Lies Zondag  
Henk Linnemann  
John Witkamp