

A.van Beerendonk

Van: Hendriks, THP (Tom) <THPHendriks@GemeenteWestland.nl>
Verzonden: donderdag 15 oktober 2015 22:29
Onderwerp: Nieuwsbrief Kennisnetwerk Lokaal 13 - Symposium "Lobbycratie, democratie zonder burgers?" 06-11-2015
Bijlagen: Uitnodiging - Symposium "Lobbycratie, democratie zonder burgers" - 6 november raadzaal Aa en Hunze.pdf; Uitnodiging - Studiebijeenkomst Stibabo "Openbaarheid en geheimhouding" - 5 november Nijkerk.pdf; Bijlage 1 - Vechten tegen windmolens falende inspraak - H.E. Bröring en A. Tollenaar.pdf; Bijlage 2 - Inleiding H.E. Bröring - Symposium Complexe besluitvorming en democratische legitimiteit 25-06-2015.pdf

Nieuwsbrief Kennisnetwerk Lokaal 13 – Oktober 2015

In deze nieuwsbrief aandacht voor de aankomende symposia van het Kennisnetwerk en haar partners.

- **Symposium "Lobbycratie, democratie zonder burgers?" vrijdag 6 november – raadszaal gemeente Aa en Hunze**

Hierbij zenden wij u het definitieve programma van het symposium "Lobbycratie, democratie zonder burgers?". U bent van harte uitgenodigd hieraan deel te nemen. Tijdens dit symposium gaan wetenschappers, politici en bestuurders in op tekortkomingen in besluitvormingsprocessen. Er komen vragen aan de orde die betrekking hebben op de kwaliteit van onze democratie.

Is er sprake van een politieke onderstroom in de Nederlandse maatschappij die veroorzaakt wordt door het top-down beleid?

Hoe zit het met de onvrede van de burgers met betrekking tot de windturbineparken die de landelijke overheid in verschillende gemeenten tegen de wil van raden en burgers wil vestigen? Is in dit verband sprake van een spanningsveld tussen het centraal gezag en lokale autonomie?

Professor Bröring spreekt van een inspraak- en besluitvormingsfuik waarin de burgers doodlopen en het vertrouwen kwijtraken in ons openbaar bestuur. Is er sprake van een vertrouwensbreuk? Welke consequenties heeft dit voor de politieke democratie zoals we die nu kennen?

Het aanstaande symposium wil zowel analyses trekken als democratisch perspectief bieden.

Democratie houdt ook in op basis van veranderde inzichten, feiten en omstandigheden die terug durven komen op eerdere besluiten, zo verwoordt David van Reybrouck een kernwaarde van onze democratie. Hoe wordt daar in Nederland mee omgegaan? Deze en andere vragen komen op 6 november aan de orde.

Inleiders: Jacques Tichelaar, Herman Bröring, Albert Koers, Michael Sijbom en Ton Heerts. Het symposium sluit af met een paneldiscussie met onder meer lokale bestuurders, raadsleden en Tweede Kamerleden.

Datum: Vrijdag 6 november 2015

Locatie: Raadzaal van de gemeente Aa en Hunze te Gieten

Tijd: 10:00 uur tot +/- 16:00 uur (incl. lunch)

Aanmelden via: www.lokaal13.nl/aanmelden

Zie bijgaande uitnodiging voor meer informatie over het symposium.

- **Studiebijeenkomst Stibabo (i.s.m. Kennisnetwerk Lokaal 13) donderdag 5 november - Congrescentrum De Schakel te Nijkerk**

Tevens zenden wij u een uitnodiging voor de studiebijeenkomst over "Openbaarheid en geheimhouding."

Op dit moment is de geheimhoudingsproblematiek zeer actueel in de lokale democratie. Zo speelt in de gemeente Westland de casus van de geheimhouding op het dossier inzake de recente Asbestramp in Wateringen. Zie hierover het advies van [prof. D.J. Elzinga en van Eric Daalder](#).

Inleider: Douwe Jan Elzinga

Datum: Donderdag 5 november 2015

Locatie: Congrescentrum De Schakel te Nijkerk

Tijd: 13:00 uur tot +/- 16:00 uur

Aanmelden via: info@stibabo.nl

Zie bijgaande uitnodiging voor meer informatie over het symposium.

- **Conferentie Open Raadsinformatie: Open Overheid (?) – Open data**

De samenleving verandert. Voor de democratie van de 21e eeuw moet de overheid meer horizontaal werken en burgers en bedrijven betrekken bij haar werkzaamheden. Hiervoor zijn openheid en transparantie cruciaal.

Open data is een veel besproken onderwerp, gezien het een oplossing biedt voor veel van deze thema's. Toch zijn er bij velen vragen over wat open data nou eigenlijk is. Bevordert het daadwerkelijk transparantie of wordt open data alleen benut door het Rijk om informatie makkelijker te centraliseren?

Op de conferentie van 27 november zullen al deze onderwerpen worden besproken door de sprekers en tijdens de paneldiscussie onder het voorzitterschap van Brenno de Winter. Ook wil de conferentie een impuls aan de co-creatie tussen publieke en private partijen.

Enkele sprekers en hun onderwerpen:

- Prof. mr. Mirielle van Eechoud (Hoogleraar Informatierecht UvA): Juridische grondslagen van open data
- Drs. ing. Robin Paalvast (Wethouder Zoetermeer): Het belang van open data voor de gemeente
- Arda Gerkens (Eerste Kamerlid SP): Een open overheid is pas echte volksvertegenwoordiging
- Cor Lamers (Burgemeester Schiedam): Digitale archivering en het e-depot

Ook informatieleveranciers zullen hun visie geven: Dimitri Palmén (directeur BCT), Rufus Flipse (directeur Notubiz), Jaap Bouman, (directeur GemeenteOplossingen), Frank de Goede (directeur SIM Groep) en Niels Manshanden (directeur iBabs).

Datum: Vrijdag 27 november 2015

Locatie: Raadzaal van de gemeente Westland te 's-Gravenzande

Tijd: 10:00 uur tot +/- 17:00 uur (incl. lunch)

Voor meer informatie of het aanmelden voor de conferentie, neemt contact op met Freek Jansen of kijk op de site.

Mail: fjhjansen@gemeentewestland.nl Telefoon: 06 55 38 37 97 Website:

<http://www.platformopenraadsinformatie.nl>

Graag tot ziens bij een van onze symposia.

Met vriendelijke groet,

Namens Kennisnetwerk Lokaal 13,

Tom Hendriks

Secretaris

E-mail: thphendriks@gemeentewestland.nl

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

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





Vrijdag 6 november 2015

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

Locatie: Raadzaal van de gemeente Aa en Hunze
Spiekersteeg 1 9461 BH Gieten

"Lobbycratie: democratie zonder burgers?"

Onze democratie verdient nieuw perspectief!

Op 25 juni 2015 vond het symposium "Complexe besluitvorming en democratische legitimiteit" in de raadzaal van Groningen plaats. Professor Herman Bröring, dr. Jan Lunsing en de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), Jacques Wallage trokken zeer behartigenswaardige conclusies over het (on)democratisch gehalte bij complexe besluitvormingsprocessen en de verhouding overheid - burger.

Het spanningsveld tussen de wens van delen van de bestuurlijke elite voor "meer slagvaardigheid" en de kwaliteit van onze democratie werd scherp ontleed aan de hand van de casus windenergie.

De CdK van Drenthe verklaarde op een recent BZK-symposium in Amersfoort dat de besluitvorming over windmolenparken "aan elkaar hangt van miscommunicatie" en dat het een "mislukt besluitvormingsproces" is. Professor Bröring (RUG) verklaarde op een ander recent BZK symposium "Prettig contact met de overheid" dat veel burgers (o.a. in Groningen, de Veenkoloniën en Zuid-Oost Drenthe) het contact met de overheid rond de plaatsing van windmolens zeker niet als prettig ervaren.

Er is dringend behoefte aan een ander democratisch perspectief.

- Moet lokale besluitvorming vanuit het uitgangspunt van subsidiariteit niet veel meer ruimte krijgen? "Centraal wat moet, decentraal wat kan?" Bijvoorbeeld om de EU-doelen voor duurzame energie te halen.
- Hoe komt het dat raadsleden te weinig beleidsruimte ervaren? En dat burgers zich in het kader van formele inspraakprocedures rond windmolens niet gehoord voelen? Ergo, zich in de fuik gezogen voelen van de schijn-inspraak?
- Past een bottom-up aanpak in het openbaar bestuur niet beter in onze democratie en rechtstaat?
- In hoeverre neemt het rijk het Europees Handvest voor Lokale Autonomie nog serieus?

Juist hier is het democratisch vermogen van de gemeenteraden en een vanuit de behoeften van de gemeenten ingevulde rol van de VNG van cruciaal belang voor de lokale democratie!

David van Reybrouck zei onlangs in een radio-interview dat democratie voor de overheid ook inhoudt "de durf om op besluiten terug te komen". Is dat bij de windmolenparken aan de orde? Voor zowel rijk als provincies die verzuimd hebben te luisteren naar de inwoners? En voor gemeenten die daardoor compleet buitenspel gezet zijn?

Wij hebben wetenschappers en actoren uit het openbaar bestuur gevraagd te reflecteren op deze casuïstiek en een democratisch perspectief te schetsen tijdens het symposium "Lobbycratie, democratie zonder burgers?" op 6 november.

De volgende inleiders uit de wetenschap en bestuur hebben toegezegd een bijdrage te willen leveren:

- **Ton Heerts**, voorzitter FNV
- **Michael Sijbom**, lid denktank VNG en burgemeester van Losser
- **Albert Koers**, emeritus hoogleraar Juridische informatica, Volkenrecht en Beleid en management van de rechtspleging Universiteit Utrecht
- **Herman Bröring**, hoogleraar integrale rechtsbeoefening Rijksuniversiteit Groningen
- **Jacques Tichelaar**, Commissaris van de Koning van de provincie Drenthe

We sluiten het symposium af met een paneldiscussie waaraan een aantal inleiders, gemeentebestuurders en Tweede Kamerleden -waaronder **Eric Smaling**- aan zullen deelnemen. Eric Smaling heeft onlangs in de Tweede Kamer het ontbreken van democratie en draagvlak in het windmolendossier aan de orde gesteld.

U bent van harte welkom bij dit tweede 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 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.





STUDIEBIJEENKOMST OPENBAARHEID EN GEHEIMHOUDING **OP donderdagmiddag 5 november in Nijkerk.**

In veel gemeenten wordt geworsteld met het regime voor openbaarheid en geheimhouding. Hoe kan hierin verbetering worden aangebracht? Zie hieronder het programma.

STUDIE- EN THEMABIJEENKOMSTEN STIBABO

In samenwerking met het Kenniscentrum Lokaal 13

DONDERDAGMIDDAG 5 november 2015 in Congrescentrum De Schakel, Oranjelaan 10,
3862 CX Nijkerk

OPENBAARHEID EN GEHEIMHOUDING

Hoe gaan colleges en raden om met geheimhouding? Hoe zit het systeem in elkaar en wat is daar aan te verbeteren? Welk speciale rol speelt de griffie in dit geheel? Hoe kan door middel van een geheimhoudingsprotocol stevige vooruitgang worden geboekt? En wat is de betekenis van 'best practices'?

Inleider

Prof mr Douwe Jan Elzinga

Programma

13.00 Ontvangst
13.30 Presentatie Elzinga
14.15 Algemene vragenronde
15.00 Pauze
15.15- 16.00 Debat en 'best practices'

Kosten 60 euro (excl. BTW). Deze bijdrage wordt gebruikt om de organisatiekosten van Stibabo te dekken.

Opgave kan via het mailadres: info@stibabo.nl

1 Vechten tegen windmolens: falende inspraak

H.E. Bröring en A. Tollenaar¹

2 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.² 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,³ en later met de manier waarop rechters bijdragen aan geschilbeslechting.⁴ 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).⁵ Aansluitend worden een paar

¹ Herman Bröring is hoogleraar integrale rechtsbeoefening. Albertjan Tollenaar is universitair docent. Beiden zijn verbonden aan de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

² Vergelijk B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet: Tweede evaluatie; procesrechtelijke bepalingen*, Groningen / Tilburg: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RUG 2014.

³ B.W.N. de Waard (red.) *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: BJu 2011.

⁴ Nog te verschijnen onderzoek naar de Nieuwe Zaaksbehandeling.

⁵ Over deze casus ook Herman E. Bröring, *Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veerkolonien*, 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. 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.

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).

3 Waarde van inspraak

3.1 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.⁶ 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.⁷ Enerzijds werd deze rol door burgers opgeëist. Anderzijds was een crisis in de representatieve democratie aanleiding om te zoeken naar nieuwe representatievormen.⁸ 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.⁹

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.¹⁰

3.2 Instrumenteel perspectief

In de schaduw van het ideologische wensbeeld staat een meer instrumentele visie op inspraak: inspraak draagt bij aan een betere besluitvorming.¹¹ Inspraak biedt de mogelijkheid om de feitelijke onderbouwing van het besluit te verbeteren, alternatieven aan te dragen die eerder niet waren

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Zie F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap* 2001 (4), p. 313-332.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *beleidswetenschap* 2001 (4) projecteren een omslag

overwogen, of juist bestaande alternatieven beter te onderbouwen: de besluitvorming wordt 'verrijkt'.¹²

Behalve beleidsverrijking draait de instrumentele visie ook om het vergroten van draagvlak, dan wel het wegnemen van hindermacht.¹³ Door burgers gedurende de procedure te betrekken bij de besluitvorming, worden zij min of meer gecommiteerd aan de uitkomst. Een actieve bijdrage 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.¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷

Ten slotte kan inspraak ook leiden tot maatschappelijke *ontevredenheid*, juist wanneer de beslisser weinig notie neemt van de argumenten van de burger.¹⁸ 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*.¹⁹

¹² 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.

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

¹⁵ John Randolph & Michael Bauer, 'Improving environmental decision-making through collaborative methods', *Review of Policy Research* 1999 (3-4), p. 168-191.

¹⁶ 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.

¹⁷ Renée A. Irvin & John Stansbury, 'Citizen participation in decision making: is it worth the effort?', *Public Administration Review* 2004 (1), p. 55-65.

¹⁸ Nationale ombudsman, *'We gooien het de inspraak in', een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Den Haag 2009, p. 19-20.

¹⁹ 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.

3.3 Communicatief perspectief

Het besef dat inspraakprocedures soms juist conflicten aanwakkeren en niet altijd bijdragen aan een rationele besluitvorming,²⁰ leidt tot het inzicht dat inspraak ook en vooral een geïnstitutionaliseerde vorm van communicatie is met de burgers over gepercipieerde beleidsproblemen en mogelijke oplossingen.²¹ 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.²² Bij public mediation wordt het onderwerp van besluitvorming breed getrokken en plaatst de overheid zich zoveel mogelijk op een gelijk niveau met de burger.²³ 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.²⁴

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.²⁵

3.4 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.²⁶ De daar geregelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov-procedure) geeft de hoofdlijnen voor inspraak weer,²⁷ indien deze procedure althans door de wetgever of bij afzonderlijk besluit is

²⁰ H. De Bruijn, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service: Schoonhoven 1998, p. 52.

²¹ Vergelijk John Forester, *Dealing with differences: dramas of mediating public disputes*, Oxford University Press: Oxford 2009, p. 13 e.v.

²² 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 and the Creation of Publics', *TOPIA: Canadian Journal of Cultural Studies* 2012 (28), p. 199-207.

²³ Vergelijk 'Als de overheid burgers vertrouwt', NRC Handelsblad 20 november 2014.

²⁴ Vergelijk de Dialoogtafel van Groningen, bedoeld om bedoeld het vertrouwen na de aardbevingen ten gevolge van de gaswinning te herstellen; zie www.dialoogtafelgroningen.nl.

²⁵ 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.

²⁶ Zie F. Coenen, R. van de Peppel & J. Woltjer, 'Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *beleidswetenschap* 2001 (4), p. 313-332.

²⁷ 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

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.

4 Windmolenpark in het Drentse Mondengebied

4.1 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.²⁸ 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.²⁹ 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).

4.2 Juridische context

Voor de vestiging van een windpark moeten verschillende besluiten worden genomen.³⁰ 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).³¹

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').

²⁸ Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, p. 49.

²⁹ 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.

³⁰ 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).

³¹ 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.

Voor het ruimtelijke spoor geldt het volgende. Als vertrekpunt kan de landelijke Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) worden genomen.³² Vervolgens is er het provinciale beleid waarin zoek- of voorkeurslocaties voor een windpark worden aangewezen.³³ Naast de omgevings- of gebiedsvisies kennen sommige provincies een ruimtelijkeordeningsverordening met algemene regels over windparkenlocaties.³⁴ 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 buitenplanning afwijkingbesluit 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 voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing.³⁵ 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.³⁶ Deze bepaling zegt dat gedeputeerde staten de provinciale coördinatieprocedure 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 rijkscoördinatieprocedure van toepassing.

Verder is de Crisis- en herstelwet van toepassing.³⁷ 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.³⁸

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

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Drenthe kent een dergelijk verordening niet.

³⁵ 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.

³⁶ Tenzij de betrokken provincie reeds haar windenergiedoelstelling heeft gehaald.

³⁷ 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.'

³⁸ Zie resp. artt. 1.11, 1.4 en 1.6-1.8 Chw.

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.

4.3 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.³⁹

4.3.1 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.⁴⁰ 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.⁴¹ Provinciale staten zelf waren wel kritisch, maar veranderden weinig aan de omgevingsvisie.⁴² 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

³⁹ De verwachting is dat in het derde kwartaal van 2015 de inspraakprocedure met betrekking tot het rijksinpassingsplan gaat lopen.

⁴⁰ 'Drenten voor windmolens' en 'Niemand wil windmolens zien', Dagblad van het Noorden 20 maart 2010.

⁴¹ Zie de brief van 12 mei 2010 van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe.

⁴² 'Geen extra ruimte voor windmolens in Drenthe', Dagblad van het Noorden 20 mei 2010.

omgevingsvisie vastgesteld, waarin de Veenkoloniën definitief werden aangewezen als zoekgebied voor windmolenparken.⁴³

4.3.2 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 rijkscoördinatierегeling van toepassing.⁴⁶

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 tenor van de inspraakreacties was steeds: vrees voor geluidhinder, slagschaduw, veiligheidsrisico's, horizonvervuiling, sterfte onder vogels, waardevermindering woningen, et cetera.⁴⁷ Geen van de zienswijzen leidde tot aanpassing van het plan.

4.3.3 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.⁴⁸ Voorafgaand aan de vaststelling van deze gebiedsvisie, werden informatieavonden

⁴³ Provincie Drenthe, Provinciale omgevingsvisie provincie, vastgesteld op 2 juni 2010, p. 53.

⁴⁴ 'Windpark is niet tegen te houden', Dagblad van het Noorden 16 oktober 2010.

⁴⁵ Zie: Concept notitie Reikwijdte en Detailniveau Windpark Oostermoer en samenhang met Windpark De Drentse Monden, van 7 januari 2012.

⁴⁶ 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 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.

⁴⁷ Zie voor de ingebrachte zienswijzen en reacties <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windpark-de-drentse-monden-en-oostermoer-fase-1>.

⁴⁸ <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@86490/ontwerp-gebiedsvisie/>.

georganiseerd in de gemeenten binnen het zoekgebied.⁴⁹ Het resultaat van deze inspraakronde was 222 zienswijzen: twee waren door meerdere personen ondertekend, één door 340 personen en één door 1.054 personen.⁵⁰

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.

4.3.4 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).⁵¹ 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.⁵² Uit de Nota van Antwoord wordt duidelijk wat de doorwerking van alle zienswijzen is. Wie het 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.⁵³

⁴⁹ Borger-Odoorn, Aa en Hunze, Coevorden en Emmen.

⁵⁰ Nota van Beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe 28 mei 2013, nota_v_beantw_gebiedsvisie_windenergie_lr%20(1), p. 5.

⁵¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-1-structuurvisie-windenergie-op-land.html>.

⁵² Nota van Antwoord SvWOL, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-2-nota-van-antwoord.html>, p. 5.

⁵³ Nota van Antwoord SvWOL, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/31/bijlage-2-nota-van-antwoord.html>, p. 9.

4.4 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.⁵⁴ Al met al vonden er ongeveer een dozijn bijeenkomsten plaats, verdeeld over verschillende rondes.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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’.⁵⁷ Ook voor politici, raadsleden en leden van de provinciale staten, hadden deze bijeenkomsten geen toegevoegde waarde.⁵⁸

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 besluitvormingsfuijk 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 station van de Omgevingsvisie uit 2010.⁵⁹ 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 steevast 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Aanvankelijk merkwaardigerwijs in de buurt van Assen, dus relatief ver buiten de betrokken regio, maar later in deze regio zelf.

⁵⁶ 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.

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

⁵⁸ ‘Tegenstanders nemen info-avond windenergie over’, Dagblad van het Noorden 12 september 2014.

⁵⁹ ‘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.

4.5 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.⁶⁰ 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.⁶¹ Opmerkelijk bij dit besluit is dat de opstelling van de turbines in dit inpassingsplan afwijkt van die waarvoor het provinciebestuur zich heeft ingespannen,⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴ Mogelijk heeft dit te maken met de Statenverkiezingen van 18 maart 2015, in het kader waarvan partijen wezen op het belang van nader onderzoek naar de haalbaarheid van dit alternatief.

4.6 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Zie Brief van 3 februari, kenmerk DGTEM-ED / 15013717.

⁶² 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.

⁶³ 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.'

⁶⁴ 'Liever zonpark dan windmolens', Dagblad van het Noorden 11 februari 2015.

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.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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 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

⁶⁵ Dit zijn zogenaamde ‘common goods’-problemen.

⁶⁶ Denk aan het project Prettig contact met de overheid. Zie bijvoorbeeld ook de uitgave Publieke beleidsbemiddeling, Ministerie van BZK, Den Haag 2012.

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.

5 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.’⁶⁷ 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.’⁶⁸ 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.⁶⁹

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 Natuur en Milieufederaties, de Stichting Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland.⁷⁰ De essentie van deze code is dat omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de windprojecten

⁶⁷ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 35.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 36. Het vertrouwensbeginsel heeft hier een andere dan de in het bestuursrecht gangbare betekenis.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ <http://www.nwea.nl/Gedragscode>

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 deze code omwonenden geen duidelijke rechten verschaft. De NLVOW heeft daarom een eigen code vastgesteld.⁷¹ 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.

6 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.⁷² Op dit punt dient het (bevoegde) bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de besluitvorming tijdig duidelijkheid te verschaffen.

⁷¹ *Gedragcode windenergie op land, samen naar duurzaam*, <http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2013/06/Gedragcode-NLVOW-versie-1.pdf>.

⁷² 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.

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 rijkscoördinatierегeling 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 besluitvormingsfuik: 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.⁷³ 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 weggijken, afschuiven en privatiseren van (communicatie over) verdelingsvraagstukken naar één van de belanghebbende partijen verwachten wij bij complexe besluitvorming en grote belangentegenstellingen daarentegen weinig goeds.

⁷³ Zie voor een nadere onderbouwing van deze dragende gedachte van ons betoog H.E. Bröring & J.J. Lambers-Hacquebard, 'Geen weg terug. Milieurecht en overheidsterugred: wenselijkheden en werkelijkheid', in: *De terugtrekkende overheid*, preadvies Vereniging voor Milieurecht 1994, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994, p. 66-146.

Lokaal

13

Kennisnetwerk Lokaal 13 presenteert inleiding:

"Complexe besluitvorming en democratische legitimiteit"

25 juni 2015 - Groningen

Herman Bröring

Bijlage:

- PowerPoint presentatie Herman Bröring

Inhoudsopgave

1. Inleiding Herman Bröring	5
1.1. Introductie.....	5
1.2. Opzet.....	5
1.3. Vertrouwen.....	6
1.4. Inspraak en haar functies.....	6
1.5. De casus: regelgeving.....	7
1.6. De casus: inspraak.....	7
1.7. De casus: het succes van inspraak.....	9
1.8. Overige opmerkingen.....	10
1.9. Mijn politieke verhaal.....	11
1.10. Vragen.....	12
2. Discussie met o.a. Herman Bröring	15
3. Bijlage: PowerPoint presentatie Herman Bröring	20

1. Inleiding Herman Bröring

1.1. Introductie

De heer BRÖRING: Ik wil me hier eerst kort introduceren. Dat ik hier zit, is te danken of te wijten aan Nico. Ik ben jurist en zelfs een juridisch peuteraar. Ik houd me veel met procesrecht, bestuurlijke boetes en andere juridisch-technische dingen bezig. Dat is eigenlijk mijn vak. En toch zit ik hier om iets te vertellen in verband met de lokale democratie. Hoe komt dat? Frederik van der Marck, een studentenvereniging, heeft een krantje. Ik werd in het studiejaar 2011-2012 gevraagd daarin iets te schrijven. Toen was er net allereerste berichtgeving over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën. Ik dacht dat dat best een aardig onderwerp was voor een stukje in de Marckkrant. Toen heb ik geschreven dat die windmolens er wel zullen komen. Want als het in Den Haag is besloten en vanuit Brussel moet, komen ze er. Het is alleen de vraag hoeveel en hoe hoog precies, enz. En ook hoe het qua distributieve rechtvaardigheid geregeld gaat worden. Daarover was toen nog niet zoveel bekend. Dat was tot dan het verhaal. [Zie Herman Bröring, 'De Windkoloniën', Marckkrant 2011/2012, afl. 3, p. 9-14.]

Van belang is verder dat ik werk bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde en dat wij daar een nieuw onderzoekprogramma hadden ontworpen: Public Trust and Public Law. Dus ik moest toen iets doen met 'vertrouwen'. Als jurist houd je je altijd bezig met vertrouwen en de daarmee verbonden sociale cohesie. Sterker nog, dat is juist de hele bestaansgrond van het recht: het borgen van vertrouwen en sociale cohesie. Vervolgens ben ik mij gaan verdiepen in wat theorieën. Niet teveel, want ik ben geen bestuurskundige.

Omdat ik naast mijn juridisch gepeuter serieus aan het onderzoekprogramma wilde meedoen, heb ik twee casus genomen die ik ben gaan volgen. De ene casus is de aardbevingenproblematiek en de andere is de vestiging van windparken. Belangrijk is duidelijkheid over hoe ik zelf in de energietransitie sta. Mijn eigen opvatting is dat windenergie in ieder geval de komende periode een nuttige bijdrage kan leveren aan de zo noodzakelijke energietransitie. De besluitvorming moet wel transparant zijn, en ook eerlijk delen staat bij mij hoog in het vaandel.

Ik ben heel blij dat hier ook studenten zitten. Mijn vak bestuursrecht gaat veel over procedures. Wat ik mijn studenten probeer uit te leggen, is waarom er procedures zijn. Kern is, zie Niklas Luhmann, dat waarheid en rechtvaardigheid omstreden zijn, maar dat mensen het wel eens kunnen worden over een aantal besluitvormingspremissen, zoals dat belanghebbenden gehoord en beslissingen gemotiveerd moeten worden. Hiermee is rechtstreeks het onderwerp vertrouwen in de overheid aan de orde. Wat heb ik met het oog op dat onderwerp gedaan? Ik ben media op het onderwerp windparken gaan volgen en heb een aantal wetenschappelijke artikelen gelezen (literatuurstudie). Voorts heb ik door de overheid georganiseerde bijeenkomsten over windparken bijgewoond (observatie). Vervolgens heb ik een stuk geschreven in een lustrumbundel voor het project Prettig contact met de overheid, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat tevens een afscheidsbundel was voor de Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer. [Herman 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. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014.]

De heer BROEKEMA: Dat stuk staat ook op onze site.

De heer BRÖRING: Dat stuk is de neerslag van mijn bevindingen tot medio 2013. Het is een somber verhaal, waarvan ik ben geschrokken. En dat mag wat zeggen, want ik ben helemaal geen somber mens.

1.2. Opzet

Wat ga ik behandelen? Ik wil kort stilstaan bij het begrip vertrouwen. Daarover heb ik iets gelezen wat ik zelf verhelderend vond en wat dat misschien ook voor u is. Vervolgens zeg ik iets over de functies van inspraak en over de windparkcasus Oost Drenthe: hoe ging dat nou en wat betekent dat voor de vraag in hoeverre inspraak haar functies vervult?

1.3. Vertrouwen

Eerst dus iets over dat begrip vertrouwen. Het verschil tussen mij en mijn katten is dat ik bepaalde dingen wil begrijpen. Dat willen begrijpen is een heel wezenlijke behoefte van mensen, zo leert ons de psychologie (de mens als sense-maker). Er zijn twee soorten vertrouwen: trust en confidence. Trust betreft intermenselijke relaties. U kunt dan denken aan een huwelijk, een verhouding met een collega of een verhouding met een garagehouder. Zulke relaties zijn te overzien. Je maakt daarin ook eigen keuzes. Je gaat naar die garagehouder en dan kan er wat fout gaan. Iemand kan je een rotauto hebben verkocht. Dan heb je spijt. Dat ligt ook een beetje aan jezelf, want je hebt er zelf een keuze in gemaakt. Daar is mee om te gaan. Je kunt je wel voor de kop slaan. Maar daarna ga je naar een andere garage.

We kennen ook vertrouwen in de zin van confidence. Dat is veel ingewikkelder en betreft onder andere de verhoudingen tussen individuen en de overheid. Als je mensen vraagt wat de overheid is, vinden ze die overheid buitengewoon ingewikkeld. Complicerend is dat je afhankelijk bent van de overheid en tot haar in een verticale relatie staat. Als er in een dergelijke relatie met bijvoorbeeld een gemeente dingen misgaan, zul je niet zeggen dat je je wel voor de kop kunt slaan omdat je in die gemeente bent gaan wonen. Dat kun je wel zeggen, maar het is niet erg reëel. De overheid is abstract, je hebt er geen greep op, je bent er afhankelijk van. En dat leidt als er iets misgaat tot een ander type emotie dan spijt, namelijk tot vervreemding.

1.4. Inspraak en haar functies

Dan een paar opmerkingen over inspraak en de functies van inspraak. [Nader hierover in een publicatie van Albertjan Tollenaar en mij dat eind deze zomer verschijnt.] Inspraak is in de jaren zestig en zeventig opgekomen, ten tijde van de modernisering van de democratie. Er werd anders over partijen gedacht en over de positie van burgers. Mensen moesten anders bij besluitvorming betrokken worden. Burgerparticipatie is gewenst, werd ook toen gezegd. De gedachte was dat inspraak een alternatief voor of aanvulling op de representatieve democratie zou zijn. Dat is een soort ideologische achtergrond van inspraak. Wat men toen ook dacht, is dat als mensen samen om tafel gaan zitten zij allen een nuttige inbreng in de besluitvorming kunnen hebben. Inspraak leidt tot beleidsverrijking, zo heet dat dan prachtig. Je krijgt alle argumenten op tafel, en kun je betere afwegingen maken en tot betere besluiten komen. Ik woon Gieten, maar ik kijk ook met veel plezier naar de zender van de stad Groningen: Oog-TV. Onlangs was daar een reportage over ondertunneling van de Paterswoldseweg in verband met extra treinen van en naar Leeuwarden. Wat ik mij daar aansprak, is dat mensen werd voorgehouden dat die tunnel er gewoon komt, maar dat ze konden meedenken over een handige manier van aansluiten van hun woonwijk op de Paterswoldseweg. Dan blijkt er toch een voor de omwonenden aanvaardbaar alternatief naar voren te komen. En weet men een betere oplossing met meer draagvlak te bereiken dan eerder was voorgeschoteld. Het gaat bij inspraak dus ook en vooral om beleidsverrijking, betere argumentenwisseling, betere afweging, enz., en in het verlengde daarvan om meer draagvlak. Betere besluiten worden natuurlijk meer geaccepteerd. Maar bovendien is er betrokkenheid. Je hebt je zegje kunnen doen en bent serieus genomen. Ook dat leidt tot het vergroten van draagvlak. Een laatste, samenhangende functie van inspraak is het voorkomen en het oplossen van conflicten. Public mediation is hier de prachtige term. Tegenwoordig hebben we in het sociale en het ruimtelijke domein, en ook elders, te maken met de terugtrekkende overheid. In het sociale domein is dat evident, maar het speelt ook op het gebied van het omgevingsrecht. Als de overheid terugtreedt, wil men door intermediaire figuren als een buurtvereniging of andere instrumenten en voorzieningen toch die burger er weer bij pakken. In zijn lezing sprak Jan Lunsing daar al over. Het is een soort metaontwikkeling in onze samenleving, waarbij elementen van inspraak eveneens van betekenis zijn.

1.5. De casus: regelgeving

Tot zover de theorie en dan nu de casus zelf: de besluitvorming over de windparken in Oost-Drenthe. Ik begin bij de juridische kant ervan. Wat bij die windparken opvalt is dat je allerlei besluiten nodig hebt, maar het belangrijkste is toch wel de besluitvorming op het gebied van milieurecht en ruimtelijkeordeningsrecht. Gaat het om het milieurecht, dan is alles vrijwel dichtgeregeld. Allerelei normen waaraan turbines moeten voldoen, liggen op wetgevingsniveau vast. Daaraan kun je buitengewoon weinig doen. De locatiekeuze, plaatsing en opstelling betreft ruimtelijke ordening en hier is de normstelling juist heel open. Beide maken het voor een juridische procedure ongelooflijk lastig. Want is alles dichtgeregeld in een wettelijke regeling, dan kun je procederen tot je een ons weegt, maar wordt het niks omdat ook de rechter aan de wettelijke regeling gebonden is. Als daarentegen alles heel open is, is alles aan de politiek. En dan is het discretionair en weer zo weinig juridisch, dat je er in een rechterlijke procedure om redenen van de trias politica ook niets mee kunt.

Daar komt bij dat de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing kan zijn. Bij 100 megawatt of meer beslist Den Haag. Hoe zit het op dit punt in onze Drentse casus? Er zijn eigenlijk meerdere plannen: Drentse Monden (Borger-Odoorn) en Oostermoer (Aa en Hunze), met verschillende aanvragers in verschillende gemeenten. Men heeft die verschillende plannen met elkaar verbonden, waardoor je boven de 100 megawatt uitkomt en dan is Den Haag bevoegd. Juridisch is dat bepaald heikel. Er valt als het gaat om besluiten over de vestiging van windparken bij de Raad van State in het algemeen niet veel te halen, maar hier ligt een interessant punt. Want kun je van meerdere aanvragen één aanvraag maken om zo willens en wetens de provincie en gemeentebesturen buitenspel te zetten? De strategie van de projectontwikkelaars is helder, maar mag het op die manier? Dat is een buitengewoon interessante juridische vraag en het ligt voor de hand om die bij de Raad van State in te brengen.

Dat de initiatiefnemers hebben opgeschaald, is logisch, want Den Haag wil die windparken. Dat heeft minister Kamp gisteren, bij zijn bezoek aan 2e Exloërmond, ook aangegeven. Die windparken komen er gewoon. Dat staat vast. Maar kun je dat op deze manier doen en zo de decentrale overheden buitenspel zetten? Wat mij irriteert, is dat het willens en wetens buitenspel zetten van de lokale en provinciale democratie is gebeurd met de argumentatie dat door samenvoeging van de plannen tot een betere landschappelijke inpassing is te komen. Zou de provincie dan niet tot een goede inpassing kunnen komen? Wat een diskwalificatie! Het gaat er natuurlijk om dat de initiatiefnemers in Den Haag de meeste steun krijgen.

1.6. De casus: inspraak

Er zijn allerlei formele inspraakmomenten: bij de omgevingsvisie, het MER, de gebiedsvisie en de structuurvisie. De volgorde hier is trouwens wat merkwaardig geweest. Je zou verwachten dat er eerst een nationale structuurvisie windenergie op land is en dat deze vervolgens provinciaal en lokaal wordt ingevuld. Maar het liep allemaal een beetje door elkaar, omdat het snel moest. Wat zijn die formele procedures? Het gaat vooral om de zienswijzeprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Dan is er een ontwerp, waarop mensen zienswijzen kunnen inbrengen.

Er zijn ook elders formele procedures over windparken gevolgd, bijvoorbeeld in Urk. Daar en elders zie je in de inspraakdocumenten drie kolommen, die meerdere bladzijden beslaan. In de linker kolom staan de ingebrachte zienswijzen. Vrijwel alleen standaard bezwaren: slagschaduw, geluid, vogels die uit de lucht worden geklapt. Copy paste standaard. In de middelste kolom staan de bestuurlijke reacties op de zienswijzen. Ook copy paste standaard worden deze zienswijzen weggeschreven. Vaak komt dat hierop neer: u komt met argument X, maar dit argument hoort niet in deze procedure thuis, maar in een eerdere (of juist latere) procedure. Dat gebeurt inderdaad massaal. En dan is er de derde kolom: die van de doorwerking van zienswijzen in het besluit waar het om gaat. En die kolom is verbluffend vaak leeg. Er zijn heel veel standaard zienswijzen en reacties. Maar per saldo gebeurt er vrijwel niets mee. En dat grotendeels op juridische gronden. Veel van wat mensen dwars zit, zoals het niet goed geïnformeerd zijn over bijvoorbeeld de verdeling van de lusten en lasten, blijkt nergens in de procedure een rol te spelen. Dat klopt wel in het licht van wat juristen het specialiteitsbeginsel noemen, maar zo kunnen mensen hun verhaal niet goed kwijt. Het is jammer dat dit door de formele besluitvormers niet ronduit wordt erkend.

Ook waren er informele inspraakprocedures. Daar ben ik heen geweest en ik heb me geweldig vermaakt. De eerste bijeenkomst vond plaats in de buurt van Assen, achter Rolde. Ik weet niet of u de regio goed kent. De Veenkoloniën, de Drentse Monden, worden door de bewoners ervaren als een andere streek dan het Drentse zand. Voor Den Haag is het natuurlijk een pot nat. Ik sprak op een symposium op 14 februari 2013 te Groningen, over Public Trust and Public Law, met twee medewerkers van het ministerie van Economische Zaken. Als antwoord op mijn vraag waarom die eerste inspraakbijeenkomst in de buurt van Rolde werd gehouden, kreeg ik als antwoord dat men geen geschikte zalen in het veengebied kon vinden. En tegen een bijeenkomst in Stadskanaal waren bepaalde bezwaren. Je vraagt je af wat die bezwaren inhouden. Omdat het gaat om een buurgemeente in een andere provincie? Kennelijk ligt hier een gevoelig punt. De gemeente Stadskanaal reageert de laatste tijd verontwaardigd. Nu alles in kannen en kruiken is. Men had natuurlijk al jaren eerder in het geweer moeten komen. Hoe kan dat, raadsleden? Heeft u zitten slapen? Misschien ligt het aan een gebrek aan kennis. Projectontwikkelaars zijn gepokt en gemazeld. Gemeenten moesten nog ervaring opbouwen.

Latere bijeenkomsten vonden plaats in Annen, Gasselternijveen, Bareveld en 2e Exloërmond. Hoe zagen die bijeenkomsten eruit? U kent dat wel. Het gezelschap dat in deze Groningse raadzaal zit is gemiddeld een stuk jonger dan wat daar zit. Het zijn vooral grijze mannen, zoals ik en ouder. Een bepaald type burger. Veel mensen kennen elkaar ook. Het viel mij voorts op dat mensen niet precies snappen wat de functie van zo'n bijeenkomst is. Mensen hebben het idee daar hun verhaal te mogen doen. Maar is het nou een inspraakbijeenkomst of gaat het slechts om voorlichting? Dat is tevoren niet duidelijk. En op de bijeenkomsten lijkt het door elkaar te lopen. Uiteraard kunnen op die bijeenkomsten maar een paar mensen het woord voeren. In Annen kregen mensen die niet aan het woord konden komen de gelegenheid hun opmerkingen op een briefje te schrijven en deze in een ton te deponeren. Ik zag mensen aarzelen. Wat zou er met die ton-zienswijzen gebeuren? Verder kreeg ik de indruk dat veel mensen met meer vragen naar huis gingen dan waarmee ze van huis waren vertrokken.

Het bevoegd gezag was nooit aanwezig. Niemand van het departement, laat staan de minister zelf. Er stonden een gedeputeerde en wethouder. Dat zijn beste mensen, maar zij hebben formeel niets in de melk te brokkelen. Mensen zeiden in de pauze bij een kopje koffie: 'Wat doet die man hier, hij gaat er toch niet over? Hij laat zich voor het karretje spannen!' Er was rolonduidelijkheid. Dit aspect is nog steeds relevant. Vanavond moet de raad van de gemeente Aa en Hunze beslissen over het verlenen van medewerking aan vergunningverlening, het opstrijken van de leges en deelname aan een op te richten Omgevingsraad. Maar heeft de gemeente nog wat in te brengen?

Mevrouw VAN CORBACH: Ik ben griffier van Aa en Hunze. Vanavond staat het punt op de agenda. Wat zou u er nu van vinden?

De heer BRÖRING: Als u vindt dat het goed is dat je erbij bent, omdat je speelruimte hebt, dan moet je tevoren goed benoemen wat je speelruimte is. Dat moet je ook kenbaar maken. En je moet zeggen wat je afweging is. 'We zijn zo ver, dat die turbines er komen. Echter, er kan er qua aantal misschien een paar af. Of qua plaatsing kunnen we zus of zo nog invloed hebben.' Dat zou je zo precies mogelijk moeten expliciteren. Nu Den Haag beslist, heeft de gemeente echter nauwelijks speelruimte. Je zou vervolgens kunnen zeggen: 'Dan gaan we voor de leges, en die spenderen aan de betrokken bewoners.' Het moet zo concreet mogelijk worden gemaakt. Nu staan in het Dagblad van het Noorden woorden als "bloedgeld" en "storm op komst in de raad van Aa en Hunze". Maar je moet zo nauwgezet als mogelijk aangeven weten wat je speelruimte is. Ik vind dat ook Economische Zaken daarover helder moet zijn. Als het in de relatie met Economische Zaken vaag blijft, neem je een beslissing op grond van onvoldoende informatie. Dan moet je dát maar tegen de bevolking zeggen. Dat je het gewoon niet zo precies weet. Dat is tenminste eerlijk.

Mevrouw VAN CORBACH: Er ligt natuurlijk een raadsvoorstel. Dat heeft u neem ik aan gelezen. Is het naar uw mening in het raadsvoorstel voldoende duidelijk wat de speelruimte is, want dat is de informatie die de raadsleden hebben?

De heer BRÖRING: Ik ken het stuk niet precies, maar mijn eerste indruk is dat het raadsvoorstel niet zo duidelijk is. Het kan zijn dat ik er vanavond heen ga. Misschien kunnen we er straks even verder op ingaan.

De heer BROEKEMA: Je hebt dat raadsvoorstel waarschijnlijk wel bij je. We kunnen er in de pauze nog even over van gedachten wisselen. Het lijkt me een interessante kwestie om ook met de voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur even te wisselen hoe het nou met het democratische gehalte van dit soort processen zit. Dus ik stel me voor dat we aan het slot van dit symposium hier sowieso nog op terugkomen.

De heer BRÖRING: Het gaat om die speelruimte en ook om duidelijkheid daarover. Er is een dilemma en er is voor beide posities wat te zeggen. We komen er inderdaad op terug, maar ik ga nu door met mijn betoog. Op die bijeenkomsten waren de initiatiefnemers nooit aanwezig; behalve misschien anoniem. Dat is een bewuste keuze. De afwezigheid van de projectontwikkelaars en grondeigenaren vonden mensen merkwaardig. Je krijgt zo natuurlijk helemaal geen dialoog tussen partijen. Later is overigens bij de lokale omroep van Stadskanaal geprobeerd een dialoog te houden. Intussen weten veel mensen nog steeds niet wie de aanvragers zijn. Welke projectontwikkelaars zijn het? Welke energiebedrijven zitten erachter? Je kunt wel een beetje achterhalen welke boeren als grondeigenaar meedoen. Die boeren zaten en zitten trouwens ook in een lastige positie, maar dat is een ander verhaal. Als het over transparantie gaat en je weet niet eens wie je tegenspeler is, is dat uit een oogpunt van vertrouwen bijzonder problematisch (denk aan de mens als sense-maker).

Pas onlangs kwam minister Kamp langs en daarvoor al een keer een ambtenaar van Economische Zaken. Ik heb die ambtenaar nog op mijn netvlies. Het was een wat oudere man. Er werd hem in Barendrecht door RTV Drenthe een microfoon onder de neus geduwd en het enige wat hij wist te verkondigen was dat hij een doelstelling te realiseren had. Minister Kamp kwam gisteren vertellen dat alles rond is. En dat is dan de betrokkenheid van het bevoegd gezag. Je kunt concluderen dat het Haagse desinteresse is. Die windparken moeten er immers gewoon komen. Enkele tienduizenden kiezers maakt ook niet uit. U weet dat vorig jaar een draagvlakonderzoek is verricht. Ik heb met collega Albertjan Tollenaar een artikel geschreven, dat nog moet verschijnen, en daar staat in verband met dat onderzoek een heel mooie zin in: "Er zijn geen aanwijzingen dat zonder inspraak het draagvlak nog kleiner zou zijn." Want, dat zou kunnen, hè. Dat aanvankelijk 99% van de benaderde huishoudens tegen was en dat je na inspraak op de in het onderzoek gemeten 77.2% aan tegenstanders uitkomt.

1.7. De casus: het succes van inspraak...

Hoe succesvol zijn die procedures en bijeenkomsten geweest? Eerst iets over waar het uiteindelijk om draait: de windturbines zelf. Op de eerste bijeenkomsten werden plaatjes van drie mogelijke opstellingen getoond. De eerste mogelijkheid was een enorme boog langs Lofar, dwars door de Veenkoloniën. Dat is origineel. Maar de mogelijkheid viel meteen af als té origineel. De tweede opstelling liep strak langs de Semslijn. Stadskanaal bestaat 250 jaar, de Semslijn 400 jaar: het onderhavige alternatief als monument! Maar vlak langs de provinciale grens een of twee rijen turbines lijkt nergens naar, want het is alsof de rij of rijen omvallen, zo werd meteen gezegd. Bovendien zit je met rare onderbrekingen vanwege die monden. Dus ook de tweede mogelijkheid viel op voorhand af. Toen bleef het derde alternatief over: een paar blokopstellingen. Daar gingen de discussies verder over. Over die blokopstellingen is inderdaad lang gesproken. Maar het plaatje dat er nu ligt, ziet er heel anders uit. Er is gekozen voor lijnopstellingen. Als Veenkoloniaal kun je op zichzelf nog wel van die mooie rechte lijnen houden. Maar het huidige plaatje ziet er heel anders uit dan waarover op al die bijeenkomsten is gesproken: er komen veel meer turbines en lijnen dan wat de mensen is voorgehouden. Natuurlijk, vergeleken met hun aanvragen, waarbij overal windturbines waren ingetekend waar ze ook maar enigszins mogelijk waren, hebben de initiatiefnemer ingeleverd. Maar de bewoners worden nu geconfronteerd met een resultaat dat slechter is dan het slechtste scenario dat hen op de bijeenkomsten is voorgehouden; dat geldt in het bijzonder voor Drouwenmond. Bovendien wordt nu gedacht aan turbines met extra hoge masten en extra lange wieken (omdat er minder wind is aan de Oostkant van het Drents plateau? zo ja, waarom dan daarover gezweven?). Ook die

verslechteringen in uitkomst (meer en grotere turbines) zijn in termen van vertrouwen een zwak element in het communicatieproces. Waarom daarover gezwegen?

Nu ga ik terug naar het begin van de besluitvorming. Dan moet ook de Drentse Natuur- en Milieufederatie worden genoemd. Zij heeft de suggestie gedaan dat de windparken in de Veenkoloniën kunnen komen. Vervolgens was er een onderzoekje in samenwerking met het Dagblad van het Noorden. Toen zeiden respondenten dat windparken prima zijn en de Veenkoloniën geschikt zouden kunnen zijn. Maar een grote meerderheid was tegen de vestiging van alle windparken in de Veenkoloniën, ook als dat zou betekenen dat windparken deels elders in de provincie zouden moeten komen.

Toen vaststond dat er windparken moesten komen, gingen de gedeputeerde en provinciale ambtenaren ergens op de hei zitten; ergens in de buurt van Westerbork, naar ik meen. Er is toen een soort principebeslissing gekomen. Ik weet niet wie er precies bij waren, maar omstreden is in hoeverre de betrokken gemeenten adequaat zijn geïnformeerd. In elk geval zijn vervolgens de Veenkoloniën formeel als zoekgebied aangewezen. Als zoekgebied? Eigenlijk zijn de Veenkoloniën toen gewoon als vestigingsgebied aangewezen, als je het eindresultaat ziet: het was gezien de schaal van de parken en turbines de aanwijzingsbeslissing! En na die aanwijzing kwamen al die prachtige formele en informele inspraakprocedures. Op de bijeenkomsten met de bewoners werd, in een soort besluitvormingsfuik, gezegd dat de windparken er komen. 'Daar zijn we duidelijk in', werd dan uit hoofde van transparantie gezegd. 'Het is al besloten, en nu heeft u inspraak over de locatie en opstelling. Of er werd gezegd: 'Goed punt, maar dat komt nog', bijvoorbeeld bij de bouwvergunning. Of dat je straks nog een m.e.r.-procedure hebt over die opstelling. Wat mensen ook hoog zat en zit is de verdeling van het geld. Antwoord: 'Ja, ook een goed punt, maar dat is überhaupt niet aan de orde in dit traject, want dat is een heel andere discussie.' Je wordt terug-, vooruit- en opzij verwezen en dat is dan de inspraak. Mensen zitten in een besluitvormingsfuik.

1.8. Overige opmerkingen

Over rolonduidelijkheid hebben we het gehad. Mensen snappen niet wie erbij betrokken zijn en wie echt bevoegd en aansprakelijk is: accountability en dat soort dingen. De minister is bevoegd, maar wil een tevoren bepaald eindresultaat en schuift voor het overige af naar de provincie en gemeenten. En de initiatiefnemers zeggen dat ze het beste voor hebben. Maar samen met de minister zijn zij totaal onzichtbaar. Dat is niet transparant en uit een oogpunt van psychologie en confidence rondt slecht. Het leidt tot vervreemding. En gaat inspraak zo conflicten voorkomen? Nee, natuurlijk niet. Op deze manier werkt ze conflicten juist in de hand. Mensen hebben ruzie met hun burens. Kinderen bedreigen elkaar op het speelplein. En dit is welbeschouwd allemaal gearrangeerd door de centrale overheid. Ik vind dat die overheid het echt heel slecht heeft gedaan.

Natuurlijk komt er een procedure bij de Raad van State. Die is ook door de minister al lang ingepland. Er zijn als gezegd meerdere procedures met elkaar verbonden en het kan zijn dat de koppeling van verschillende plannen zodanig 'getruct' is dat de Raad van State tot het oordeel komt dat de RCC toch niet van toepassing is. Maar anders worden de turbines gewoon in 2018 geplaatst. Dat er conflicten in dorpen zijn ontstaan en de sociale cohesie is ondermijnd en dat het vertrouwen in de overheid tot het nulpunt is gedaald, doet er juridisch niet toe. Voor de rechter speelt dit dan ook geen rol. In zoverre heb ik ook niet zoveel met dit onderwerp van die windparken. Wat moet ik er als jurist mee? En toch houdt het mij bezig. Vanwege het onderzoeksprogramma in het kader waarvan ik werkzaam ben, als burger en omdat ik meen dat het beter kan. Ook ben ik door de besluitvorming over windparken geboeid in verband met een meer algemene tendens van afschuiven door de centrale naar de decentrale overheid. Denk ook aan het sociale domein. Je gaat flink bezuinigen. Dan leg je iets bij gemeenten neer. Die moeten het met veel minder geld doen en moeten het maar oplossen.

Ik neem aan dat ook de heer Wallage nog iets zal zeggen over de verhoudingen tussen verticale en horizontale betrekkingen, die je ook in het sociale domein en de nieuwe

Omgevingswet ziet, waarover de Kamer eergisteren best enthousiast was. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt veel vertrouwen uitgesproken in de initiatiefnemers. Zij moeten intermediair tussen overheid en derde-belanghebbenden worden en draagvlak organiseren. We hebben een prachtige

casus bij de hand over hoe dat dan gaat... Er wordt veel vertrouwen bij de initiatiefnemers neergelegd... Wat een naïef optimisme waar eigen belangen van initiatiefnemers zo sterk spelen...

1.9. Mijn politieke verhaal

Voor verduurzaming zijn we allemaal. Als je zoals ik vind dat windparken daaraan een bijdrage kunnen leveren, gaat het er vervolgens om hoe dat te organiseren en hoe de lusten en lasten te verdelen. Want het gaat ook en vooral om distributieve rechtvaardigheid. Ik heb me afgevraagd hoe je daar vanuit de Drentse Veenkoloniën tegenaan kunt kijken. De Drentse Veenkoloniën vormen een relatief arme streek, met veel eigenwoningbezitters, zzp'ers en uitkeringsgerechtigden. De sterftcijfers zijn aanzienlijk ongunstiger dan het landelijk gemiddelde. Het gebied is een relatief arme krimpregio. Het gaat maar om ongeveer 10.000 stemmen, dus waar zou je je in Den Haag druk om maken? Maar politici hadden ten minste een positief vertoog kunnen af steken: 'Enerzijds is het gebied een krimpregio. Anderzijds moeten we verduurzamen en zijn windparken nodig. Waarom niet het een met het ander verbinden? Er komen windparken in de Drentse Veenkoloniën, maar we zetten ze zo op dat ze uw parken zijn en dat de revenuen voor u zijn: uw eigen streek profiteert ervan, zodat de nadelen van de krimp kunnen worden opgevangen. Uiteraard plaatsen we de turbines voldoende ver van de woningen. We gaan dus niet uit van zoveel mogelijk megawatt, maar van wat gelet op hinder voor u aanvaardbaar is.'

Met zo'n verhaal kunnen er best windturbines in de Veenkoloniën komen. Maar minder dan nu door de overheid wordt gewild, en op basis van een heel ander financieel verdeelmodel. Kortom, niet meer verduurzamen op basis van wat velen als een graaicultuur ervaren, maar op basis van gemeenschappelijkheid. Geen enkele politieke partij heeft een dergelijk verhaal gehouden. GroenLinks is wel groen, maar in de verste verte niet links. De PvdA en eerlijk delen? Schei uit; niet voor niets heeft zij bij de laatste Statenverkiezingen haar meerderheid verloren. En de VVD ontpopt zich als een partij van subsidies voor een klein clubje van grondeigenaren. Et cetera. Eindresultaat is dat veel bewoners de afgelopen Statenverkiezingen geen politiek onderdak hebben kunnen vinden. De politieke partijen roepen om het hardst dat de lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld. Maar ze maken het nergens concreet. Wat voor lobby steekt daar achter? Waarom geen duidelijkheid gegeven over verdienmodellen? Mensen willen daar inzicht in! Ik begrijp dat er concurrentie- en bedrijfsbelangen kunnen spelen. Maar leg dat dan uit. Het algeheel stilzwijgen doet alleen maar kwaad. Begin met het financiële verhaal: wie krijgt wat en wat zijn de risico's van de grondeigenaren? Een antwoord kan aan begrip bijdragen. De mens als sense-maker!

Er was en is bij de bewoners veel wantrouwen richting de overheid en initiatiefnemers. Economische Zaken is in termen van vertrouwen, draagvlak en sociale cohesie ronduit een zwak departement. Dat komt door onverschilligheid. De agenda van Brussel moet worden gerealiseerd. Burgers krijgen geen voice. 'Het gaat over u, zonder u.' Dit is volgens mij heel schadelijk voor de volgens mij onvermijdelijke energietransitie. Het signaal wordt gegeven dat die transitie buiten de burgers om en over hen heen gebeurt.

Dat is de boodschap en de ervaring van de mensen.

Kan het beter? De Omgevingswet kenmerkt zich als gezegd door veel vertrouwen in de initiatiefnemers. Die zullen wel voor vertrouwen en draagvlak zorgen. Maar wees eerlijk. Het gaat om geld. Spreek dat dat gewoon uit en wees aldus transparant in de belangentegenstelling. We zitten in een samenleving van polderen en belangentegenstellingen wegmasseren, maar polarisatie zou veel kunnen verhelderen. Je kunt immers best respecteren dat iemand andere belangen heeft. We zijn volwassen en we weten dat het leven van belangentegenstellingen aan elkaar hangt. Er komt een Omgevingsraad. De oplossing van schaamgroen lukt met 180 meter piekhoogte niet, dus dan maar een schaamdraagvlakinstantie. In een Omgevingsraad heb je na zo'n voorgeschiedenis natuurlijk geen vertrouwen meer. Dan moet er echt heel veel gedaan worden. Ik ben bestuursjurist en weet dat iedereen bevoegdheidsrecht en procedures saai vindt. Kamp zei gisteren dat de procedure zorgvuldig is gegaan. Dat zou alleen een heel simpel legistisch jurist zeggen: iemand die niet, anders dan Niklas Luhmann zo fraai uit de doeken heeft gedaan, in de gaten heeft waar procedures toe dienen, namelijk de waarheid op tafel leggen, het open uitwisselen van argumenten en transparant zijn in je motiveringen. Daar zijn procedures voor en niet om je achter te verschuilen. Minister Kamp is een heel slecht jurist. Maar goed, hij is ook geen jurist. Hij is een technocraat.

Dan de democratie. Er zijn Statenleden die na de laatste verkiezingen vertrokken zijn en die achteraf zeggen dat in het windparkendossier verkeerde keuzes zijn gemaakt. 'Bevoegdheid' wil zeggen dat iemand verantwoordelijk is, er voor staat, zelf uitlegt, zelf keuzes maakt en daarop aanspreekbaar is. En niet als minister Kamp als alles rond is even in 2e Eloërmond langs komt rijden, de auto met draaiende motor laat staan, en vervolgens alle gerezen problemen door een Omgevingsraad laat oplossen.

De hogere overheid schuift problemen door naar lagere overheden en straks ook naar de initiatiefnemers. Ik zou zeggen: overheid, voer gewoon regie; kom tevoren met een financiële regeling en leg het helder uit, duik niet weg en schuif niet af. Ook kan het helpen dat je tevoren een draaiboek hebt voor zo'n windpark. Zodat mensen precies weten wat de juridische procedures zijn en waar ze wat in welk stadium kunnen inbrengen. Er is uiteraard ook plaats voor informele bijeenkomsten, maar leg uit waartoe ze dienen.

Al met al resteert een heel somber verhaal, maar ook een heel menselijk verhaal. Op die avonden zie je allemaal aardige mensen. Als je met hen individueel praat, zitten ze er geweldig mee in hun maag. Het vreet aan mensen. Ze slapen slecht van ruzie met hun burens die boeren zijn en aan windenergie willen verdienen. Hoe is het zover gekomen? Het is een menselijk verhaal van menselijke tekortkomingen, van aanklunzen en van tevoren niet goed nadenken. En wat betreft de overheid en de initiatiefnemers vooral niet doen wat je zo hard roept: transparant zijn, enz. Maar goed, ik zeg volstrekt niets nieuws, want mijn verhaal is gewoon uit de kranten bekend. We weten het allemaal al. Dus eigenlijk had ik niets hoeven zeggen.

1.10. Vragen

De heer BROEKEMA: Maar je hebt heel veel gezegd en dat roept ongetwijfeld vragen op.

De heer PARKER BRADY: Ik ben Hugo Parker Brady van de Statengriffie in Drenthe. Mijn vraag gaat over de distributieve rechtvaardigheid. U heeft iets gezegd hoe het beter had gekund en hoe de regio economisch gezien had kunnen delen in het project. Was het ook een idee geweest als omwonenden financieel gezien in de diverse windmolenparken hadden geparticipeerd? Was dat een middel geweest om ook die kloof te verkleinen?

De heer BRÖRING: Ik denk wel dat de mogelijkheid van participatie helpt om de kloof te verkleinen. Of je die kloof helemaal dicht, weet ik niet. Er zullen altijd mensen helemaal tegen zijn. Of mensen geloven überhaupt niet in windmolens; die denken dat het een achterhaalde techniek is. Dat is een andere discussie en die moet je vooral in technische termen voeren. Als je het vergelijkt met bodemschatten, dan vallen die schatten daar toe aan de staat. Windenergie zit in de lucht en de turbines ziet iedereen. Ze zijn zo groot, dat ze een grote invloed hebben op de leefomgeving van de omwonenden; ze gaan daarom de hele regio aan, en niet alleen de grondeigenaren. Het had voor de hand gelegen tevoren na te denken en wetgeving te maken over de verdeling van het geld. En niet zoals nu met subsidieregelingen voor projectontwikkelaars en anonieme aanvragers, en pas achteraf proberen mensen met aandelen in te palmen. Zo iets moet je tevoren regelen, lijkt mij. Nogmaals, je krijgt niet iedereen binnenboord, maar participatie is wat kan helpen. Ik vind dat je het maximale moet doen. Dat is evident niet gebeurd. Men is aan de verkeerde kant begonnen. Men gaat niet uit van de gemeenschap maar van een beperkt aantal grondeigenaren. En bovendien niet van vooraf, maar van achteraf draagvlak zoeken. Een dubbele fout, derhalve.

De heer HERWEIJER: Ik ben Michiel Herweijer van de Radboud Universiteit. Ik heb precies dezelfde vragen als de voorgaande spreker. Twintig jaar geleden is er in het dorpje Reduzum ten zuiden van Leeuwarden een windturbine gekomen. Die is in eigendom van de dorpsvereniging. Er wordt dan een buurtbusje van gereden en een voetbalclub van onderhouden. In Reduzum willen ze er nog wel een bij, maar dat mag niet, want het is een solitaire windturbine. Wat ik opvallend vind aan dit verhaal is dat die SDE-regeling ten goede aan eigenaren komt. Je hoeft maar wat de googelen naar energietransities en ik zie allemaal coöperaties van burgers die initiatieven nemen. Hoe kun je nu juridisch gezien organiseren dat groepen burgers hier toch instappen en redelijkheid een kans geven?

De heer BRÖRING: Het is heel belangrijk hoe je begint. In de Drentse casus is het begonnen met een geheim clubje van projectontwikkelaars en grondeigenaren. Als je het vanuit een dorpsgemeenschap zou opzetten, is het heel anders. Van daaruit kom je bij grondeigenaren, die vanzelfsprekend ook recht hebben op een bepaalde vergoeding. Ik denk dat je zo moet beginnen, in de gemeenschap zelf. En niet anoniem uit louter eigen belang een plan lanceren en een bondje maken met Den Haag.

De heer HERWEIJER: Denk je dat een buurtclub in Emmen bijvoorbeeld een initiatief kan nemen voor een paar turbines ten gunste van de eigen gemeenschap?

De heer BRÖRING: Je zou het zo moeten kunnen regelen dat dat goed kan. Ik weet niet hoe de grote energiebedrijven hierin opereren, en evenmin waarom projectontwikkelaars alleen op grondeigenaren mikken en aldus voor een proces van uitsluiting kiezen. De gang van zaken deed me een beetje denken aan wat we met de varkensstallen hebben gezien. Indertijd waren de streek- en bestemmingsplannen niet op orde. Toen gingen boeren erdoorheen vloeien en zagen waar ze nog een aanvraag konden indienen. Dat is een beetje heimelijk zo gegaan. Maar ik denk dat je transparant vanuit de gemeenschap moet beginnen. En dan is het nog moeilijk zat, maar dan heb je in elk geval een beter verhaal.

De heer KASTERMANS: Ik ben Hans Kastermans en raadsgriffier in de gemeenten Grootegast en Vlagtwedde. Ik ben benieuwd naar een vergelijking met vergelijkbare processen aan de andere kant van de grens. Ik ben zelf nauw betrokken geweest bij het proces rondom het proces van ondergrondse gasopslag in Langeloo. Daar is een aantal zaken wel goed neergezet in de zin van rolduidelijkheid en duidelijkheid over procedures en met name de procedure van compensatie voor de omgeving. Hebt u ook gekeken hoe dergelijke processen in Duitsland zijn verlopen?

De heer BRÖRING: Langeloo is een heel positief voorbeeld. Er waren hier en daar wat strubbelingen, maar het is echt heel goed gegaan. In Duitsland, maar ook Denemarken, ging het net de heer Herweijer aangaf meer vanuit de gemeenschap. Daar betekent gemeenschapszin wat anders dan bij ons. Ik weet niet hoe dat precies zit, of mensen daar dat ook anders beleven. Het is daar inderdaad opgezet met meer de voordelen voor de gemeenschap zelf. Dus dat bevestigt in welke richting je het zou moeten zoeken.

De heer OOSTERVEEN: Ik ben Douwe Oosterveen, raadslid in de gemeente De Wolden. Die is niet betrokken bij gasopslag, windmolens of noem maar op. Dus misschien ben ik wat objectief. U zei op een gegeven moment dat raden door gebrek aan kennis dit dossier eigenlijk te laat hebben opgepakt. Ik vind dat je als overheden altijd een zorgplicht hebt, bijvoorbeeld als raad ten opzichte van je inwoners. Is er hier bijvoorbeeld bij de zorgplicht van het Rijk ten opzichte van lagere overheden iets niet goed gegaan? Kan het ook bij de besluitvorming van de Raad van State een overweging zijn om te zeggen dat lagere overheden niet op tijd in stelling zijn gebracht en eigenlijk tijd en gelegenheid moeten hebben om hun besluitvorming nog eens over te doen?

De heer BRÖRING: Het antwoord op de laatste vraag is zonder meer: neen. Juridisch speelt dat geen enkele rol. Het is gewoon een gegeven dat pas als je het geleerd hebt je achteraf weet dat het allemaal anders had gemoeten. Dan is het te laat. Dat kun je het Rijk verwijten. Ik ben niet zo kwaaddenkend dat ik vermoed dat er een strategie achter zit of zo. De besluitvorming moest snel. Er is een transitieagenda en die is voor minister Kamp het belangrijkste. Daarvoor kun je begrip hebben, want die agenda is ook een realiteit. Vervolgens loop je als raad en trouwens ook als Provinciale Staten in Drenthe steeds achter de feiten aan. Dat is hier gebeurd. Zo gaat het nu eenmaal.

De heer BROEKEMA: Zijn jullie allemaal aangeslagen door de aanslag op de democratie?

Mevrouw VAN CORBACH: Wij wisten het helaas al.

De heer BROEKEMA: Griffiers spelen hierin kennelijk maar een marginale rol. Het is echt een politiek proces, toch? Kunnen we dat als griffiers eigenlijk zo zeggen, dat eigenlijk machteloos staat?

Mevrouw VAN CORBACH: Ja, dat gevoel leeft denk ik heel breed. Dat je machteloos bent. Ze zeggen dat er draagvlak moet zijn. Dat is een voorwaarde. Dan laat je een draagvlakonderzoek uitvoeren. Er blijkt dat er helemaal geen draagvlak is. Het gaat gewoon door.

De heer VAN DEN HOUT: Ik vraag me af of we sinds dertig jaar geleden al dit soort ervaringen hadden bij brede maatschappelijke discussies en ruimtelijke ordeningsnota's. Is de wetenschap al verder is gekomen met hoe je met dit soort zaken moet omgaan?

De heer BRÖRING: Dat is een heel interessante vraag. Ik ben jurist. Ik vraag me wel eens af of er vooruitgang is in het recht. Er worden zelden innovaties in het recht gedaan. Er zijn wel wat dingetjes, maar het recht volgt heel sterk ontwikkelingen in de samenleving en probeert zaken die in de praktijk worden bedacht in het systeem een goede plek te geven.

Wat betreft de bestuurskunde is over het begrip vertrouwen al ongelooflijk veel bekend. Bekend is hoe je met mensen moet omgaan. Iedereen weet hoe het moet – transparant zijn en iedereen informeren – en dat is wetenschappelijk goed onderbouwd. Ook het onderzoek van Jan Luning geeft weer aan hoe dingen in dit opzicht werken. Dus we weten het wel. Wat mij verbaast is waarom de overheid dan niet leert. Ik snap dat er belangen en agenda's zijn. We weten hoe het in de theorie moet, maar het spel wordt anders gespeeld. Wat ik vertel is allemaal niets nieuws. Echt niet.

Mevrouw FLOOR: Mijn naam is Tinka Floor, kandidaat-secretaris van studievereniging Frederik van der Marck. Wat bedoelde u precies met dat het specialiteitsbeginsel geen rol speelt?

De heer BRÖRING: Bij een bijvoorbeeld bouwvergunning kunnen allerlei dingen een rol spelen. Maar wat daar geen rol kan spelen, is dat je zegt dat het geld oneerlijk verdeeld wordt. Het verhaal van de lusten en lasten kwam keer op keer terug. Maar het heeft bij geen enkele voor een windpark benodigde vergunning een plaats.

Mevrouw FLOOR: Waarom eigenlijk niet?

De heer BRÖRING: Omdat men dat in Den Haag wettelijk niet goed heeft geregeld, onder meer niet bij de SDE+regeling. Zoiets moet je tevoren regelen. Als je dat om wat voor reden dan ook niet wilt, krijgt het geen plaats. Dan vinden mensen het gewoon oneerlijk en blijft het daarin steken. Dat is ervaren distributieve onrechtvaardigheid waarover je het kennelijk in geen enkele procedure kunt hebben, want dan zegt de overheid, weliswaar juridisch terecht, dat het niet aan de orde is en zij er niets mee kan. Juridisch heeft het gewoon geen plek.

Mevrouw FLOOR: Maar wat heeft dat nou precies te maken met het specialiteitsbeginsel?

De heer BRÖRING: Omdat dat beginsel zegt welke belangen wel en geen rol mogen spelen als je een besluit neemt. Mensen hebben bepaalde belangen of ideeën daarbij. Die hebben niet allemaal een plek in het hele juridische traject. Politiek is dat natuurlijk anders. Maar als gezegd, is de discussie daar niet goed gevoerd. Den Haag zegt alleen dat het zorgvuldig is gedaan. Zeker. Maar dat betekent wel dat sommige discussies, over wat mensen belangrijk vinden, niet worden gevoerd. En we weten in de wetenschap al heel lang dat dat niet goed is.

2. **Discussie met o.a. Herman Bröring**

De heer UPPELSCHOTEN: Ik ben Statenlid in Drenthe. Wat mij in de discussie over windmolens opvalt is het gebruik van het woord draagvlak. Het lijkt soms of politici zo overtuigd zijn van hun eigen gelijk. Er moet alleen maar meer informatie gegeven worden, dan wordt er gezegd dat het draagvlak wel groter wordt. Als je dan vervolgens vraagt wat dat betekent als het draagvlak vergroot gaat worden? Als het dan niet groot is, heeft dat dan ook consequenties? Die vraag wordt altijd vermeden. Maar draagvlak vergroten is niet vragen wat mensen willen, maar we moeten beter uitleggen wat we doen. Dan wordt het draagvlak vanzelf groter. Echt een draagvlak serieus nemen en niet alleen het willen vergroten, maar ook zeggen het niet te doen als het er niet of te weinig is hoor je in de discussie helemaal niet. En hoe komt dat?

De heer BRÖRING: Er is heel veel over draagvlak gezegd. Draagvlak is belangrijk. Dat men daar niets mee doet, heeft te maken met de minister op dit departement. Hij wil gewoon koste wat kost zijn transitieagenda halen. Daar is vanuit de Kamer veel druk op, maar ook vanuit Brussel. Departementen in Den Haag zijn wat dat betreft heel verschillend bezig. Het ministerie van BZK investeert geweldig veel in draagvlak, vertrouwen en dat soort dingen. Je hebt er aparte onderzoekprogramma's en prachtige publicaties over. Dat lijkt wel een soort interne discussie te zijn. Want andere departementen hebben een heel andere benadering. Dus in Den Haag heb je werelden van verschil op dit vlak. Uiteraard wordt draagvlak belangrijk gevonden. En dus zeg je dat ook. Maar dat je er vervolgens niks mee doet, is aan de politiek en is een belangenafweging. Zo eenvoudig is het. Steeds is gezegd dat draagvlak belangrijk is. Als je naar de rechter gaat met een draagvlakonderzoek met bedroevende scores, gaat het project vanwege die uitkomsten alleen niet door wanneer het een keiharde beleidsuitspraak is, het liefst ook in wetgeving vastgelegd, dat gebrek aan draagvlak een weigeringsgrond is. Zo zal het nu niet opgeschreven zijn. Het is gewoon politiek. Dus die rechter kan er ook niet veel mee. Het is wel zo dat als je iets roept, maar je er niet aan houdt, dat het vertrouwen aantast. Dat is dan wat er gebeurt: aantasting van het vertrouwen in politiek en bestuur. Dat wordt dan willens en wetens op de koop toe genomen. En veel meer valt er niet over te zeggen.

De heer UPPELSCHOTEN: Het hoort bij het jargon dat je het woord in de mond neemt. Maar consequenties daarvan nemen hoort dan niet. Sterker nog, ik merk dan dat men zegt dat een heleboel dingen weleens niet kunnen doorgaan als we daaraan beginnen. En dat kunnen we toch niet weggeven? Dus je moet wel over draagvlak praten, maar het echt serieus nemen, dat het consequenties krijgt en je uitlegt aan de mensen waarom je draagvlak eventueel niet serieus neemt, gebeurt dan niet.

De heer LUNSING: Als je het over vertrouwen hebt is denk ik het foutste wat je kunt doen is zeggen draagvlakmetingen te doen en te willen weten of er draagvlak is. En er vervolgens niets mee doen. Wat je dan nog beter kan doen is zeggen dat je draagvlak niet in het hele proces kunt meenemen. Dan weet iedereen tevoren wat er aan de hand is. En dan beschadig je ook geen vertrouwen. Nu is er eigenlijk een middel om het vertrouwen te beschadigen. Ik denk niet dat je dat zou moeten willen.

De heer BROEKEMA: Sietske, hoe kijk je aan tegen die positie van die gemeenteraden? Herman Bröring heeft een betoog gehouden waarin hij de democratische manco's feilloos bloot legde. Jacques sprak over de regierol van de raad. Is die eigenlijk zichtbaar in het hele proces van de windturbines?

SIETSKE: Dat vind ik wel een moeilijk vraag. De gemeente Aa en Hunze had op zeker moment inspraak in een provinciestuk. Toen zij haar input had geleverd werd ineens het verhaal van de windmolens aan het stuk toegevoegd waarover ze had mogen oordelen. De gemeente voelt zich daar al in gepiepeld. Zo heb ik het begrepen. Ik denk dat de gemeenteraad misschien al wel wist dat de vraag speelde. En zij heeft daarop dan niet geanticipeerd door te zeggen daarover een standpunt in te nemen. Was dat stuk een omgevingsvisie?

Mevrouw VAN CORBACH: Ja, volgens mij wel. Raad en college waren geheel verrast dat daarin Aa en Hunze, de Veenkoloniën, als zoekgebied stond vermeld. Wat de professor ook al zei, het was niet eens zoekgebied, toen was je het in feite al. Dat is eigenlijk gebeurd zonder dat de gemeente daar iets van wist.

SIETSKE: Dus in hoeverre kunnen gemeenteraadsleden iets verzinnen wat eraan zit te komen? In hoeverre hebben zij een kristallen bol om dat dan te kunnen inschatten? Dat vind ik een lastige vraag.

De heer BROEKEMA: Herman, heb je daarover nog een advies?

De heer BRÖRING: Nou ja. Wat je van deze casus leert is dat bij een heel klein berichtje in kranten over een bijeenkomst en het aanwijzen als zoekgebied alle alarmbellen moeten afgaan. Je moet er ook rekening mee houden dat het spel vanuit Den Haag keihard wordt gespeeld. Ik hoorde Jacques Wallage nog zeggen dat je van ministeriële verantwoordelijkheid meer naar gedeelde verantwoordelijkheden zou moeten. Zo is dit ook 'geframed'. De ervaringen zijn dat het heel centraal is doorgezet, en dat van gedeelde verantwoordelijkheden geen sprake is. Ik kan me voorstellen dat je je als betrokken raadslid daarbij heel naar voelt, omdat je, zoals ik zei, achter de feiten aanloopt.

SIETSKE: Dat is ook wat ik wel begrijp. Maar het is natuurlijk wel frustrerend voor de burger. Zo zit ik hier ook in het proces. Dan herken ik zeker woorden als vervreemding. De gemeente zegt er niet over te gaan, omdat zij is gepasseerd. Dan misschien de provincie. Die zegt dat er een Rijkscoördinatieregeling is vanwege meer dan 100 megawatt en allerlei andere argumenten. Dan zit je met de rijksoverheid in discussie die zegt dat de provincie het gebied heeft aangewezen. Dus als burger kun je er helemaal geen kant meer mee op. Het zijn anonieme initiatiefnemers en er is ook rolonduidelijkheid. Ik begrijp intussen van Herman Bröring dat we er ook juridisch en civielrechtelijk niets mee kunnen. Het zal wel doorgaan, maar als ik namens mezelf praat heb ik geen vertrouwen in een overheid of welk ander orgaan dan ook. De manier waarop dit windpark er doorheen geijst wordt is onbeschrijflijk.

De heer PETERS: Ik ben Floris Peters en ben hier namens de juridische faculteitsvereniging. Ik hoor u zeggen het vertrouwen in de overheid te verliezen horende het verhaal over de windmolens. Ik vraag me af wat de heer Bröring denkt dat de Raad van State uiteindelijk gaat oordelen over de windmolens die over de 100 megawatt heengaat. Heeft u een vermoeden?

De heer BRÖRING: Ik heb een vermoeden. Een belangrijke vraag is of het wel een 100 megawatt-project is, gezien de koppeling van verschillende projecten en de verschillende aanvragers en gemeenten. Dat is natuurlijk 'getruct'. Als je dit beredeneert als plan als geheel, zij het achteraf maar wel met het oog op de inpassing in het landschap, zou het er bij de Raad van State misschien mee door kunnen. Maar anders ligt hier wel een groot knelpunt, namelijk een bevoegdheidsprobleem. Dan zou het nog kunnen zijn dat het terug moet naar de provincie. Het gaat dan allemaal veel langer duren. Er zijn nog aanpassingen mogelijk, bijvoorbeeld door de verschillende aanvragen tot één aanvraag om te vormen, zo dat al niet is gebeurd, waardoor Den Haag uiteindelijk weer wel beslist. Het zou misschien wel zo moeten zijn dat juridisch meer gelet moet worden op draagvlak, maar dan moet je dat ook een juridische plek geven. En volgens mij is dat nog niet het geval. En Lofar, een radiotelescoop van mondiale betekenis die door windturbines verstoord gaat worden, zit in de weg. Lofar is fysiek echt een belemmering, maar een financieel verhaal van uitkopen en verplaatsen of van technische oplossingen kan ertoe leiden dat Lofar geen juridische belemmering meer vormt. En overigens zijn er wellicht formele of procedurele fouten gemaakt, maar die laten zich vaak gemakkelijk repareren. Per saldo kan de Raad van State niet zo veel. Want uiteindelijk is het politiek. We hebben wel gisteren de uitspraak gezien in de Urgenda-zaak. [Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.] Daar heeft de civiele rechter de overheid opgedragen de CO₂-problematiek aan te pakken. Een heel gewaagde uitspraak. Immers, ook daar is het vooral een politieke kwestie, dus ik vraag me af of de civiele rechter niet is doorgeschoten en of zijn vonnis in hoger beroep stand houdt. In dit opzicht moeten we ook de juridische mogelijkheden voor beleidsbepaling niet overschatten. Uiteindelijk is het vooral politiek en een spel tussen Den Haag en de regio. Juridisch kan uiteindelijk heel veel.

De heer BROEKEMA: Maar politiek ook, is jouw boodschap. En eigenlijk moet de politiek prevaleren.

De heer BRÖRING: Nou ja, hier moet je democratische beslissingen hebben. Maar dan wel echt democratisch. Je kunt je ook afvragen wat de rol van het parlement is geweest. Het parlement heeft dit ook laten gebeuren, zoals het ook in Groningen met gaswinning dingen heeft later gebeuren. Maar ja, ook daar is men niet proactief, om eens een ander modern woord te gebruiken.

De heer BROEKEMA: Durf jij de vraag op te werpen dat de politieke democratie op dit dossier misschien wel heeft gefaald?

De heer BRÖRING: Nou, ik denk dat dit echt een schoolvoorbeeld is van hoe het niet moet. Dat raakt natuurlijk rechtstreeks aan de politiek en de politieke democratie. Dat is gewoon zo.

De heer UPPELSCHOTEN: De argumenten die je noemt zijn vooral argumenten in verticale kolommen. Om te kijken of je daar nog iets kunt herstellen. Die verticale kolom is wel zo goed georganiseerd dat dat waarschijnlijk niet meer gebeurt. Dus ik denk dat je in die horizontale kolom dan dingen moet doen. Het draagvlakonderzoek wordt denk ik niet gedaan om juridische argumenten te hebben, maar om juist de politiek duidelijk te maken dat er geen draagvlak is. en dat zou het argument moeten zijn. En niet denk ik een juridisch argument. En verder rinkelen alarmbellen niet als het een groot project is, maar als je heel gedreven politici hebt die per se iets willen. Nou, dan moeten ook de alarmbellen gaan rinkelen. Want die zijn tot alles in staat om dat dan ook voor elkaar te brengen. En dat hebben wij nu gemerkt.

De heer BRÖRING: Het is inderdaad het verticale verhaal. Maar gezien de rol van de initiatiefnemers ook een horizontaal verhaal. Er is een enorm wantrouwen richting de overheid gegroeid, maar zeker ook richting projectontwikkelaar en initiatiefnemers/boeren. Dat vind ik eigenlijk nog veel erger. Je moet de politiek altijd wantrouwen, dat is gewoon gezond. Ik vind het veel erger als je je burens moet wantrouwen. We moeten wel beseffen dat het politieke systeem ook in dit opzicht heeft gefaald. Juridisch gezien kun je toch niet zo heel veel. En dan resteren er sociale oplossingen, zoals uitsluiting wat we nu zien. En dat is ongelooflijk jammer. Maar dat heeft wel de politiek laten gebeuren. En met name Den Haag. Want nogmaals, de minister is bevoegd. Afschuiven richting de provincie en gemeenten maakt dat niet anders. Het verandert dus evenmin de verantwoordelijkheid van de Kamer. Als je kijkt naar de politieke partijen viel het op dat lokaal iedereen tegen is. Op provinciaal niveau was er wat aarzeling. Ik heb het dan ook over de provincie Groningen. En landelijk waren ze allemaal voor. Dus er is vooral een tegenstelling tussen Den Haag en de regio. Dat maakt het voor mensen heel lastig om politiek onderdak te vinden. Geen wonder dat mensen hun lidmaatschap opzeggen. Wat is nou je partij?

Mevrouw VAN CORBACH: We hebben het nu gehad over het windpark in de Drentse Monden. Er komt ook een windpark bij Meeden. Als ik daarover de krantenberichten lees gaat het daar nog veel harder mis. Niet alleen speelt in Groningen de windmolendiscussie, maar ook de aardbevingendiscussie. Wat moet er wel niet aan de hand zijn met het vertrouwen van de burgers in Groningen? Daar blijft helemaal niets van over.

De heer BROEKEMA: Hierop mogen alle inleiders reageren.

De heer DIJK: Aardbevingen kun je bijna vergelijken met windmolens. Als je heel eerlijk bent, dan heeft de provincie ook bijna niets te zeggen over het aantal kuub gas dat er uit de grond wordt gehaald. Nu ga ik misschien heel erg activistisch klinken en vinden mensen dat raar. Ik ben misschien ook een beetje een rare volksvertegenwoordiger die met een stel vreemde mensen staat de protesteren. De afgelopen verkiezingen is de SP de grootste geworden in de provincie. Zorg ervoor dat je niet met Haagse partijen in een coalitie zit, zodat je je daartegen flink kunt verzetten. Het enige dat wij nu kunnen doen is ervoor zorgen dat je al die mensen in Groningen achter je krijgt, zodat ze zien dat je je met die mensen in plaats van voor die mensen tot het uiterste inspant om in ieder geval dat signaal richting Den Haag te krijgen. Ik kan er ook heel eerlijk over zijn. Als ons dat niet lukt falen wij en zijn wij de volgende verkiezingen waarschijnlijk de kleinste partij geworden. Het enige dat je kunt doen is mensen erbij betrekken. Dat zouden andere partijen ook moeten doen. Je kunt in de gemeenteraad of de Staten gaan zitten en heel erg je best doen om moties in te dienen

of uitspraken te doen. Op dit punt is het gewoon een politieke machtsstrijd. Je moet met zoveel mogelijk mensen een machtsblok vormen en een strijd om ideeën voeren. Je moet bijna ophouden met het parlementarisme, ervoor zorgen dat je mensen achter je krijgt en op die manier politiek proberen te bedrijven. Dat is de enige manier om bij dit soort vreemde vormen van beslissingen nemen over de eigen woon-, leef- en werkomgeving van mensen iets voor elkaar te krijgen.

De heer LUNSING: Ik kan hieraan bijna niets toevoegen. Provinciaal is er ook veel verzet geweest van bestuurspartijen die nu in de oppositie zitten. Die hebben het ook nauwelijks bereikt. Langzamerhand begint het verzet duidelijk te worden en begint men in Den Haag te denken dat we iets moeten doen met fatsoenlijk met burgers omgaan, ook met gebieden buiten het westen. Dat is een heel lang proces en ik sluit me aan bij Jimmy.

De heer BROEKEMA: Misschien is het betoog van Jimmy Dijk wel een signaal van de nieuwe politiek. Hij spreekt de angst uit dat hij vervalt naar de oude politiek als hij faalt. Herman heeft altijd gezegd dat er flink reuring en maatschappelijke actie moet komen.

De heer BRÖRING: Nou ja, kijk, het hangt van de politiek af. Dit is een Haags onderwerp. De energietransitie is een nationaal en internationaal onderwerp, maar zoals dit wordt doorgedrukt moet je het toch primair in Den Haag zoeken. Dat geldt trouwens ook voor het gaswinningdossier. Dus je moet politiek druk geven, ook vanuit de regio. Dat is wat betreft het aardbevingendossier in Groningen door de commissaris van de Koning en anderen denk ik goed opgepakt. Dat is ongelooflijk belangrijk, want juridisch kun je niet veel. Als het gaat om de procedure bij de Raad van State over windparken viel het mij op dat maar heel weinig mensen zich aanmelden om te gaan procederen. Omdat ze daarin geen vertrouwen hebben. Uit juridisch oogpunt is dat denk ik ook terecht. Maar je moet het altijd proberen, want er zitten ook zwakke punten in dat Haagse dossier. Dus je moet het zeker doen, maar je moet vooral lawaai maken.

Ik ben helemaal geen activist en demonstreerde voor het laatst lang geleden toen ik nog een heel grote bos haar had. Je moet echter ook tegenwoordig je laten horen en zeggen dat je het zo niet wil, want anders wordt er over je heen gelopen. Ik denk ook dat er een enorme kloof is tussen de regio en Den Haag. Dat is hier een deel van de problematiek. Je moet ook daarom lawaai maken.

De heer BROEKEMA: Dus misschien helpt het wel als de raad van Aa en Hunze vanavond zegt het niet te doen.

Mevrouw ZWIER: Als ik jou hoor snap ik het helemaal. Dus je laten horen etc. Laten wij ons dan niet vervallen tot een manier van werken die we wel kennen, maar die we eigenlijk niet willen? Ik heb het idee dat we als een puber op een punt staan dat we onze democratie proberen door te ontwikkelen. Maar omdat we nog niet weten hoe we dat kunnen doen en de nieuwe manieren van werken nog niet kennen vallen we terug op datgene wat we wel kennen en dat we dreigen terug te vallen naar de macht- en krachtmaatschappij die we juist met onze juridische en politieke procedures probeerden te voorkomen. Als we gaan vechten en geluid maken, laten we ons juist dan niet verleiden tot datgene wat we niet willen?

De heer BROEKEMA: Douwe kan zijn vraag daaraan toevoegen.

De heer OOSTERVEEN: Mijn vraag sluit aan bij wat net is gezegd en met name het woord 'puber' triggerde mij. Als ik kijk naar het pleidooi van Jan Lunsing over het dichten van de kloof en het kantelen van het bestuur, waarbij een kleinschaligheid hoort, dan bekruipt mij het gevoel dat we op lokaal niveau heel erg met de kanteling bezig zijn en in een pubertijd verkeren. De rijksoverheid is nog steeds de ouderwetse ouder die nog op de ouderwetse manier bestuurt en af en toe een corrigerende tik uitdeelt. Klopt dat beeld en hoe kunnen we onze ouders gaan opvoeden?


De heer BROEKEMA: Dat is interessant. Hoewel we Jacques uitgedaagd hebben om op het verhaal van Herman te reageren heeft hij dat niet gedaan. Is dat niet veelzeggend? Ik zou als griffier die een raad op

democratieprocessen moet adviseren heel graag zien als de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn komende adviezen iets schrijft waaraan je richting gemeenteraad wat hebt. Hoe kijk jij daar nou tegenaan? Hebben we aan dat soort instituties nog wat of moeten we het helemaal zelf uitzoeken?

De heer BRÖRING: Ik denk dat er van de Raad voor het Openbaar Bestuur prachtige rapporten komen. Wat u zei is al een deel van het antwoord. Er is hier en daar een andere bestuursstijl nodig. Dat geldt niet voor alle ministers en alle departementen, maar wel waar te technocratisch wordt opgetreden. Ik vond het ook interessant om te vernemen dat er bij de Dialoogtafel bepaalde ervaringen zijn. Die Dialoogtafel is een poging om tot een andere aanpak te komen. Je kunt nog twijfelen of de Dialoogtafel op dit punt een goed voorbeeld is. Zoals ook een Omgevingsraad niet zonder meer een goed voorbeeld is van hoe het moet. Maar ik ben niet zo somber, want soms moet je gewoon even de straat op als er grenzen worden overschreden. Zoals bij de windparken. In het algemeen ben ik wel heel positief over Kamerleden, raadsleden en mensen in de Staten. In het algemeen zijn het aardige en geïnteresseerde mensen. Zij hebben het druk en zijn dag en nacht bezig. Maar sommige problemen dringen gewoon niet zo snel door. Je zou denken dat men het in Den Haag oppakt als er hier wat is, met al die moderne communicatietechnieken. Maar er is iets van een stolp, en we hebben te maken met mensen die ook hun beperkingen en tekortkomingen hebben. Soms moet je lawaai maken, maar meestal niet; vaak zijn er goede contacten en word je wel serieus genomen. Dus in die zin ben ik niet zo somber. Maar er zijn bestuurders met een stijl die niet meer van deze tijd is. Dat werd net al aangegeven en daarbij sluit ik me aan.

3. Bijlage: PowerPoint presentatie Herman Bröring

Dia 1



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

staatsrecht
bestuursrecht
bestuurskunde

Datum 25-06-2015 | 1


Vertrouwen verdient Verdiend vertrouwen

Complexe Besluitvorming en Democratische Legitimiteit

Symposium Kennisnetwerk Lokaal 13
25 juni 2015, Groningen

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

Dia 2




rijksuniversiteit
 groningen

Opzet

- Vertrouwen
- Functies van inspraak
- Functioneren van inspraak
 - Casus windparken
- Kan t beter?

Dia 3



rijksuniversiteit
 groningen

Vertrouwen

- Mens als sense-maker
- Trust
 - Intermenselijke verhouding
 - Eigen keus
 - Spijt
- Confidence
 - Institutioneel kader
 - Afhankelijkheid
 - Vervreemding

Dia 4



rijksuniversiteit
 groningen

Funcities van inspraak

- Participatie, als alternatief voor representatieve democratie
- Verrijking besluitvorming
- Vergroting draagvlak
- Public mediation: voorkomen en oplossen van conflicten

- Achtergrond
 - Terugtrekkende overheid

Dia 5



rijksuniversiteit
 groningen

Functioneren van inspraak Casus windparken Oost-Drenthe

- Juridische besluitvorming
 - Milieu: algemene regels (Barim en Rarim)
 - Ruimtelijke ordening: open normering
 - Rijkscoördinatieregeling (RCR)
- Formele inspraakprocedures (uov)
 - Provinciale omgevingsvisie
 - M.e.r.
 - Gebiedsvisie provincie
 - Structuurvisie Windenergie op land

Dia 6



rijksuniversiteit
 groningen

Casus

- Formele inspraakprocedures
 - Standaard zienswijzen
 - Standaard reacties
 - Derde kolom, “Doorwerking”, vrijwel geheel leeg
- Opschaling door initiatiefnemers, RCR van toepassing en decentrale overheden buiten spel

Dia 7



rijksuniversiteit
 groningen

Casus

- Informele inspraakprocedures
 - Inloop- of informatieavonden
 - Bevoegd gezag afwezig
 - (anonieme) initiatiefnemers afwezig
 - Pas toen alles bijna (rijksinpassingsplan volgt nog) in kannen en kruiken was (poging tot) acte de présence EZ en initiatiefnemers
 - Geen aanwijzingen dat zonder inspraak draagvlak nog kleiner zou zijn geweest

Dia 8



rijksuniversiteit
 groningen

Casus

- Na inspraak draagvlakonderzoek
 - 77.2% tegen
 - 11,2% neutraal
 - 10.3% voor
 - 1.4% geen mening

Dia 9



rijksuniversiteit
 groningen

Functies vervuld?

- Beleidsverrijking: nee
 - Terug, vooruit en opzij wijzen
 - Besluitvormingsfuiik
- Draagvlakvergroting: nee
 - Geen transparantie
 - Rolonduidelijkheid overheidsactoren
 - Anonimiteit en afwezigheid initiatiefnemers
 - Geen bespreking distributieve rechtvaardigheid (lusten en lasten)
- Public mediation: nee
 - Juist conflictopwekkend

Dia 10

Funcities vervuld?

- Afschuiven van bevoegd gezag (EZ) naar decentrale overheden
- Afschuiven van verticaal (publiek) naar horizontaal (privaat)
- Geen transparantie
 - Noch procedureel
 - Noch distributief
- Sterk wantrouwen
 - Jegens de overheid
 - Jegens de initiatiefnemers

Dia 11

Funcities vervuld?

- EZ zwak departement als t gaat om zorg voor draagvlak, vertrouwen en sociale cohesie
- Burgers geen voice
- “Over u, zonder u”
- Keuze voor energietransitie buiten de burger om

Dia 12

Kan t beter?

- Omgevingswet vertrouwen in initiatiefnemers...
- Omgevingsraad: schaaminstantie...
- Ratio bestuursbevoegdheid
 - Transparantie (vertrouwen)
 - Democratie
 - Accountability
- Instanties als Omgevingsraad
 - Geen representatie (elite)
 - Inperking speelruimte gemeenteraad (of de Staten)
- Overheid (bevoegd gezag):
 - Neem je verantwoordelijkheid!
 - Voer regie!
 - Overall voorlichting procedures, met mogelijkheden en beperkingen
- Decentrale overheid: wees niet zo naïef

