Manifest,
Van bewoners, maatschappelijke organisaties en bestuurders tot de realisatie van energiealternatieven voor grootschalige windparken in Drenthe en Groningen,

Wij hebben met instemming kennis genomen van de door de Tweede Kamer aangenomen motie nr. 31-239/246 over duurzame ontwikkeling en beleid, waarin de regering wordt verzocht Wind-op-land projecten tijdelijk on hold te zetten vanwege de ingrijpende effecten op mens en landschap, totdat overeenstemming is bereikt over een route waar de bevolking in deze regio's mee uit de voeten kan.

Deze motie biedt de enige oplossing om de hernieuwbare energie-doelstellingen voor Drenthe en Groningen in 2020 te bereiken en daarbij te voldoen aan de randvoorwaarden op het gebied van draagvlak en participatie.

Daartoe zijn initiatieven ontwikkeld op het gebied van zonne-energie, die

- de regio in staat stellen de duurzame energiedoelen te realiseren op een wijze die recht doet aan draagvlak en participatie,
- financieel en ruimtelijk mogelijk gemaakt kunnen worden en maximaal recht doen aan het behoud van landschappelijke kwaliteit en sociale cohesie;
- geen kapitaal-, onderzoek- en/of mondiale reputatieschade veroorzaken aan Astron-Lofar
- regionale werkgelegenheid en arbeidsparticipatie stimuleren
- goed verenigbaar zijn met de huidige landbouwbestemming door een combinatie van functies en dubbel grondgebruik;
- recht doen aan het uitgangspunt van subsidiariteit. Het decentraliseren van doelen (in Megawatts) ligt daarbij voor de hand, niet het decentraliseren van middelen (zoals windenergie).
- een bijdrage leveren aan een duurzame en innovatieve economie.

Wij roepen de ministers en de Staten-Generaal op deze ruimtelijk-economische kans op te pakken, daarmee hun doelen op het gebied van hernieuwbare energie te realiseren en tegelijkertijd bij te dragen aan de sociale- en ruimtelijk-economische ontwikkeling in Drenthe en Groningen, die bij uitvoering van de plannen voor grootschalige windparken, zwaar onder druk komt te staan.

Ondertekend door:

Tegenwind Hunzedal,
Stichting WindNEE (gebied Oostermoer),
Stichting Platform Storm,
Stichting Platform Tegenwind N33,
Verenigde Dorpen Alliantie Oost Groningen Veendam- Menterwolde-Oldambt:
- Dorpsraad coöperatie Meeden
- Vereniging Dorpsbelangen Westerlee
- Vereniging Dorpsbelangen Nieuw Scheemda ‘t Waar
- Dorpenbeheerteam Ommelanderwijk
- Old Ambt Windmolenvrij
- Dorpsbelangen Scheemda
- Stichting Dorpsraad Zuidbroek
Dorpsbelangen Gasselternijveen,
Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond,
Stichting Dorpshuis Gasselternijveenschemond,
De gezamenlijke Erkende Overlegpartners van de gemeente Emmen:
-Dorpsbelangen Emmer Compascuum
-Plaatselijk belang Roswinkel
-Plaatselijk belang Emmer Erfscheidenveen
-Plaatselijk belang Nieuw Weerdinge
-Plaatselijk belang Foxel Scholtenskanaal
Gebiedscomité Pottendijk Windmolenvrij,
Comité Coevorden Windmolen Vrij,
Westenwind-Tegenwind-Westenesch (gebiedscomité N34 (Emmen/Sleen),
Platform Zwartenbergerweg,
Stichting Burgerbelangen Omwonenden Europark Coevorden (BOEC),
Professor dr. F. Stokman, namens:
- Interuniversity Center for Social Science, Theory and Methodology
- de Coöperatieve Vereniging Gunneger Power U.A
- de Stichting Samen Energie Neutraal,
Stichting innovatief zonnepark Meeden,
de raadsfractie van de SP in de raad van Veendam,
de raadsfractie van Veuruutkiek (VUK) in de raad van Veendam,
Jeroen Hoogendoorn, filmmaker documentaire ”Onderstroom“,
Raadsledeninitiatief voor Lokale Autonomie.

In **bijlage 1** treft u de tekst aan van motie 31 239/246 Smaling/Vos.

In **bijlage 2** beschrijven wij de voordelen van de in Drenthe en Groningen ontwikkelde plannen voor zonne-energie.

In **bijlage 3** wijzen wij op de hiaten in de democratische besluitvorming ten aanzien van windenergie op land. Deze hiaten zijn door ons geconstateerd en onder aandacht gebracht bij diverse instanties zoals het Europese Hof, de Europese Commissie en de Nationale ombudsman.

In **bijlage 4** treft u een concept artikel aan van Prof. dr. Herman. E. Bröring getiteld: “Splijtzwam-besluitvorming. Leren van ‘worst practices’ rond een windpark”.

Bijlage 1.

Motie Smaling-Vos.
Vergaderjaar 2016-2017
31 239 Stimulering duurzame energieproductie
Nr. 246 gewijzigde motie van de leden smaling en jan vos ter vervanging van die gedrukt onder nr. 232
Voorgesteld 20 december 2016

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de onrust en wanhoop in en rond de Drentse Veenkoloniën over de voorgenomen bouw van grote windparken al lange tijd ernstig is en niet vermindert;
constaterende dat de plaatsing van turbines fysieke schade en ernstige reputatieschade toebrengt aan een internationaal toonaangevend sterrenkundig instituut en zijn meetopstellingen;
verzoekt de regering een periode van bezinning in te lassen en een zoektocht naar alternatieven te starten die dezelfde hoeveelheid duurzame energie opleveren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling / Jan Vos

Bijlage 2.

- het opgesteld vermogen aan zon zal meer energie dan wind genereren
- daarmee zorgen we ervoor dat er meer duurzame energie wordt opgewekt dan met wind nu mogelijk zou zijn
- het zonne-energiealternatief kan kostentechnisch concurreren met wind op land
- de realisatie van de plannen is haalbaar binnen de termijn van 2020 er is volledig draagvlak bij de bevolking
- de grond is reeds beschikbaar
- hierbij geven we de minister de gelegenheid om de energie doelstelling te behalen
- de gemeenten Borger Odoorn / Aa en Hunze / Stadskanaal ondersteunen de zonneplannen -> zie brief van 22 december 2016. Ook de gemeente Menterwolde ondersteunt deze initiatieven.
- Het in de gemeente Menterwolde ontwikkelde sociaal energie landschap waarbij (hoogwaardige) landbouw kan worden bedreven onder op circa 3 meter hoogte geplaatste zonnepanelen, is een voorbeeld van combineren van functies en dubbel grondgebruik.

Bijlage 3.

De volgende initiatieven illustreren waarom zonne-energie mét draagvlak een veel betere oplossing is dan windenergie op land zónder draagvlak.

- klacht bij Raad van Europa inzake handelen in strijd met het Europees handvest Lokale Autonomie. Minister Plasterk schrijft aan de Raad van Europa dat de officiële procedure bij inzet van de Rijkscoördinatieregeling (RCR) is om gemeenteraden te raadplegen. Alleen vergeet de minister te vermelden dat deze officiële procedure niet is gevolgd. Dat blijkt uit rechtszaken bij de Raad van State, civiele procedures door gemeenten tegen de Staat, bezwaar en beroep door burgers (gemeenten mogen niet in beroep) alsmede een rapportage van de Nationale ombudsman, een van de hoge Colleges van Staat.
- de RCR is van toepassing verklaard door de minister van EZ, zonder nadere motivatie. Wel is door diezelfde minister aangegeven dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het realiseren van participatie en draagvlak. Dat is grootschalig mislukt.
- vergunningen voor windmolens zijn te karakteriseren als schaarse vergunningen. Dat houdt in dat bij het verlenen van deze vergunningen strikte mededingingsregels in acht moeten worden genomen. O.a. moeten andere inwoners en initiatiefnemers open en transparant de gelegenheid krijgen hun belangstelling voor deze schaarse vergunningen te laten blijken. Dat is niet gebeurd waardoor bepaalde initiatiefnemers, bij uitsluiting van andere bevoordeeld zijn. Hier is sprake van ongeoorloofde staatssteun aan specifieke initiatiefnemers. Subsidies die als ongeoorloofde staatssteun worden beschouwd, dienen verplicht te worden terug gevorderd. Dat heeft dan weer gevolgen voor de business case. Onze klacht op dit punt is door de Europese Commissie in behandeling genomen.
- bovendien worden gemeenten door het rijk gedwongen mee te werken aan handelen in strijd met het EU- mededingingsbeleid.
- vergunningen voor initiatiefnemers zijn regelmatig in strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat de grondposities van de initiatiefnemers doorslaggevend zijn.
- de rechtspositie van burgers en gemeenten bij structuurvisies laat te wensen over. Officieel zijn structuurvisies zelfbindend voor de overheid die ze opstelt. Maar in combinatie met de RCR worden ze bindend, zonder dat gemeenten of burgers beroep hebben kunnen aantekenen tegen het initiële besluit.
- bovendien is het rijk niet in staat tot integrale afwegingen in Rijksstructuurvisies. Bij de Rijksstructuurvisie Windenergie Op Land bijvoorbeeld zijn de effecten op het landschap en de gezondheid niet meegewogen. Het CPB stelde dat windenergie op land geen bijdrage leverde aan CO-2 reductie, zolang er sprake was van handel in emissierechten. Aanbeveling was om nog een aantal jaren te wachten met windenergie. De Commissie Milieueffectrapportage stelde dat het rijk niet breed genoeg gekeken had naar alle daarvoor in aanmerking komende locaties uit de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Milieu. Het nationaal belang werd in de Rijksstructuurvisie Windenergie Op Land 2014 niet aangetoond door energietechnologieën te vergelijken op basis van prijspeil 2010. Wind op land was het goedkoopst als je alleen naar de productiekosten keek.

Bijlage 4.

CONCEPT

Splijtzwam-besluitvorming. Leren van 'worst practices' rond een windpark
Herman E. Bröring

1. Inleiding

[…]
Het zijn deze drie kenmerken waaraan ik mijn eigen definitie van governance ontleen:[1] een vorm en stijl van besturen die het traditionele overheidsbestuur overstijgen en die vooral ook vanuit andere disciplines dan het recht worden ingevuld. Niet het traditionele overheidsbestuur, waarbij het draait om Awb-bestuursorganen, -bevoegdheden, -besluiten, -normen en -procedures, is bepalend voor de aanpak van de voorliggende problematiek.[2] Dit wil zeggen dat de bestuursstructuur ad hoc wordt ingericht (blauwdrukken bestaan niet). Die voor windparken in Oost-Drenthe verschilt dan ook aanzienlijk van die voor de mijnbouwschadeproblematiek in Groningen. Hierbij is van betekenis dat de aard en ernst van de problematiek in Groningen van een geheel andere orde zijn dan in Drenthe. Wel zijn er de gemeenschappelijke steekwoorden: 'slagvaardigheid', 'transparantie', 'communicatie', 'duurzaamheid', 'sociale cohesie' (oude newspeak) en 'verbinden' (nieuwe newspeak').[3]

De twee casus zijn teveel omvattend om ze in één bijdrage te beschrijven en vergelijken. Daarom beperk ik mij tot een analyse van de Drentse casus. Algemeen wordt geconcludeerd dat de windparken-besluitvorming in Drenthe zich heeft ontpopt als een *splijtzwam* voor zowel de Veenkoloniale samenleving als het openbaar bestuur. Hoe kon dat gebeuren? Waarom werden burgers zo boos op rijk (en provincie) en de initiatiefnemers? En raakten gemeenten in conflict met het rijk (en de provincie)? Welke lessen zijn te trekken?[4]

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

In de volgende paragraaf wordt een aantal beoordelingscriteria opgesomd waaraan de kwaliteit van 'governance' kan worden afgemeten. Na dit normatieve kader, waarbij verbanden tussen verschillende disciplines worden gelegd en wordt ingegaan op het begrip vertrouwen, volgt in paragraaf 3 een uiteenzetting van de Drentse casus. Omdat de besluitvorming over deze windparken haar ontknoping nadert en ik over deze besluitvorming al veel heb gezegd en geschreven,[5] volsta ik

---

[1] In de publiekrechtelijke sfeer. Het begrip governance kan ook (primair) vanuit het private veld worden gedefinieerd.
[2] Awb: Algemene wet bestuursrecht.
[3] Het regeerakkoord van 29 oktober 2012 heeft het over 'Bruggen Slaan'.
[4] Voor een juist begrip: mij gaat het om de kwaliteit van de besluitvorming. Voor-of-tegen-windenergie is *niet* mijn onderwerp. Persoonlijk meen ik dat windenergie (ook op land) voor de energietransitie onmisbaar is.
[5] Geschreven: 'De Windkoloniën', *Marckrant* 2011-2012, jaargang 19, nr. 3, p. 9-14; 'Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën', in: Bert Marseille, Lynn van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 60-83; samen met A. Tollenaar, 'Vechten tegen windmolens: falende inspraak', in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels, J.C.A. de Poorter (red.), *Behoorlijk Bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 293-311. Gezegd: o.a.

met een kort overzicht van – uit een oogpunt van vertrouwen – zwakke punten in de besluitvorming. Paragraaf 4 geeft de samenvattende analyse weer. De bijdrage eindigt met een paar slotopmerkingen in paragraaf 5.

2. Governance-principes, multidiciplinariteit en vertrouwen

2.1 Governance-principes

Hierboven gaf ik al mijn omschrijving van het begrip *governance*. Met dit begrip is een aantal criteria verbonden waaraan dit bestuur dient te voldoen. In de literatuur en in codes en convenanten en dergelijke zijn inventarisaties en uitwerkingen van deze criteria te vinden.[6] Voor deze bijdrage wordt volstaan met een selectie van gangbare criteria, te weten *rechtmatigheid* van bestuur, *transparantie*, *verantwoording*, *effectiviteit* (vaak ook slagvaardigheid genoemd) en, minder gangbaar maar – vooral op het terrein van het omgevingsrecht – sterk opkomend, *participatie*.

Deze governance-principes spreken meest voor zich. Voor 'participatie' verwijs ik naar de zgn. participatieladder, die graden van actieve deelname aan het besluitvormingsproces weergeeft.[7] Hoog op deze ladder scoort de situatie waarin burgers in alle besluitvormingsstadia over een project meebeslissen. Laag scoren het de burgers informeren over een project waartoe reeds besloten is, en de situatie dat het betrekken van de burgers bij het project enkel bestaat in het hen aan het eind van de rit in de gelegenheid stellen om financieel in het (afgeronde) project te participeren.

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

2.2 Multidisciplinariteit

Binnen de ene discipline is het ene principe gebruikelijker dan binnen de andere. Juristen bijvoorbeeld, hebben het uiteraard veelvuldig over rechtmatigheid. Het begrip transparantie gebruiken zij liever niet, om de reden dat dit begrip voor hen niet transparant is, want onvoldoende specifiek. Juristen verkiezen zo helder mogelijk geformuleerde bevoegdheden, normen en

---

enkele lezingen in 2015 en 2016 voor Lokaal 13 (Kenniscentrum decentrale overheid) en op conferenties van Prettig/Passend Contact met de Overheid (PCMO) / Ministerie van BZK (Toekomstbestendig Goed Bestuur, Den Haag, 6 november 2015; De Responsieve Rechtsstaat, Den Haag, 22 september 2016).

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

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

procedures. Belanghebbenden, bijvoorbeeld, moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze te geven. Besluiten, bijvoorbeeld, moeten van een kenbare, feitelijk correcte en daadkrachtige motivering zijn voorzien. Dit wil niet zeggen dat het recht er altijd in slaagt de gewenste duidelijkheid te bieden. Zo ontlenen burgers hun rechtszekerheid vaak aan andere bronnen dan wetgeving. Het moge zo zijn dat het zonder specificatie gebruiken van het begrip transparantie vergeleken met de juridische doctrine uit een oogpunt van transparantie een aanzienlijke achteruitgang betekent: juist dankzij andere disciplines wordt duidelijk dat andere bronnen dan wetgeving uit een oogpunt van rechtsbeginselen relevant kunnen zijn.

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

2.3 Vertrouwen

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

In mijn bijdrage ga ik ervan uit dat voor het vertrouwen van een mens van belang is ten eerste dat hij zijn omgeving en wat er ten aanzien daarvan gebeurt *begrijpt* (de mens als ‘sense-maker’),[8] en ten tweede dat hij ook *inbreng* en *greep* op heeft zijn omgeving en op wat er ten aanzien van hem gebeurt (het autonome individu).[9] De uit dit oogpunt kwetsbare positie van de overheid is meteen duidelijk: de overheid, een complexe, gedepersonaliseerde organisatie, is voor het gros van de burgers een moeilijk te doorgronden; zij is bovendien bekleed met openbaar gezag, dat wil zeggen de bevoegdheid om eenzijdig de rechtspositie van burgers te bepalen.[10]

Hiermee is het belang voor vertrouwen van transparantie en communicatie, van tijdige en eerlijke informatie, gegeven (deze bevorderen het begrijpen). Even zo zijn ‘fair play’ en ‘voice’ van

---

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

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

[10] Zijn mijn ‘Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën’, p. 62.

belang (inbreng hebben en greep krijgen). Een en ander geldt te meer naar gelang er meer verschil van inzicht bestaat over de feiten (wat is waar?) en de verdeling van de lusten en lasten (wat is rechtvaardig?). Het is precies daarom dat zoveel waarde wordt toegekend aan zorgvuldige procedures. Mensen kunnen het ten minste eens worden over de procedure waarlangs de feiten en de verdeling van de lusten en lasten worden bepaald. Wordt die procedure correct gevoerd, dan kan dat bijdragen aan acceptatie van beslissingen.[11] Hierbij moet meteen worden aangetekend dat de verhouding tussen procedurele en distributieve rechtvaardigheid onduidelijk is.[12] Tegen deze achtergrond ga ik uit van de (niet in deze bijdrage te beproeven) vooronderstelling dat correcte procedures geen garantie voor draagvlak voor een ingrijpende beslissing betekenen, maar dat slechte procedures aan dat draagvlak afbreuk doen.

3. De casus

3.1 Een ingrijpende beslissing

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

Dat mensen de energietransitie ondersteunen, wil uiteraard niet zeggen dat zij ook een windpark in hun directe omgeving accepteren. Misschien zijn er geschiktere gebieden. Misschien zijn er alternatieve vormen van duurzame energie. Belangrijk: mensen hebben zorgen over wat een windpark voor de kwaliteit van hun leefomgeving betekent en met de waarde van hun bezit doet. Deze zorgen worden niet weggenomen door te benadrukken hoe belangrijk de energietransitie is. Op die manier praat men immers langs elkaar heen. Daarbij dient te worden onderkend en erkend dat de vestiging van een windpark ingrijpend voor de leefomgeving ìs.[13] Zeker waar, zoals in de Drentse Veenkoloniën, dorpen ìn het windpark komen te liggen.

Men zou daarom verwachten dat overheid en initiatiefnemers behoedzaam met de bevolking omgaan en maximale procedurele zorgvuldigheid betrachten. Dat initiatiefnemers aanvankelijk niet in alle openheid hun plannen ontwikkelen, is begrijpelijk. Eerst dienen projectontwikkelaars en

---

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

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

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

grondeigenaren op één lijn te komen.[14] Maar in een zo vroeg mogelijk stadium moeten de plannen naar buiten worden gebracht. Eerst wordt contact gezocht met overheden. Vervolgens komen de windmolenplannen in de volle openbaarheid. In onze casus is het dan eind 2009. Daarna ontvouwt zich een besluitvormingsproces waarvan anno 2017 weinigen zullen zeggen dat het een goed proces was. De gebreken zijn goed te lokaliseren.

3.2 Het polariserende begin

In de Drentse casus valt op dat de projectontwikkelaars al gauw bij de rijksoverheid, het ministerie van Economische Zaken (EZ), aankloppen.[15] Dat was (en is) een aantrekkelijke partner, zeker sinds de wijziging d.d. 1 maart 2009 van de Elektriciteitswet 1998; sindsdien is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing op installaties van ≥ 100 Megawatt (MW).

Op 19 mei 2010 wordt door Raedthuys Windenergie (Raedthuys) en Duurzame Energieproductie Exloërmond (DEE) een zgn. RCR-claim ingediend;[16] op 11 oktober 2010 volgt een dergelijke claim door Windunie voor windpark Oostermoer.[17] De term claim is opvallend, want er valt in dit verband niets te claimen. In plaats van om een claim, gaat het om een melding als bedoeld in artikel 9b, derde lid, Elektriciteitswet 1998, met het karakter van een mededeling (informatieverstrekking). Het gebruik van de term claim wijst niet op het neutrale 'aanvraag', maar op 'aanspraak' en 'voorkeursrecht'. Gaat het in geval van bepaalde beschikkingen met betrekking tot windparken echter niet om een zgn. schaarse vergunning? Zo ja (en dat is goed verdedigbaar), dan zijn in het belang van een 'level playing field' (Europese) transparantieregels van toepassing.[18] Voor EZ doet het er niet toe. De minister accepteert juist met gretigheid de verzoeken van de projectontwikkelaars. De meest voor de hand liggende verklaring voor die gretigheid is dat EZ voor een energieopgave stond terwijl (niet de vergunningen maar) de aanvragen ten behoeve van windparken schaars waren.

De reactie van de minister op de RCR-claims is opmerkelijk. Bij brieven van 8 juli 2010 (aan Raedthuys en DEE)[19] en 7 november 2010 (aan Windunie)[20] schrijft de minister onder meer dat de RCR van toepassing zal zijn en dat de projectontwikkelaar verantwoordelijk is voor het verkrijgen van draagvlak in de regio. Gezien het ingrijpende karakter daarvan ligt het in de rede – en de Code

---

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

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

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

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

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

[19] Kenmerk ETM/ED/10101803.

[20] Kenmerk ETM/ED/11155707.

interbestuurlijke verhoudingen schrijft het ook voor[21] – dat over de toepassing van de RCR overleg is gevoerd met de provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn, Aa en Hunze en Stadskanaal (dat direct aan deze provincie en gemeenten grenst en waarvan de gelijknamige hoofdplaats de grootste plaats bij de voorgenomen windparken is). Voor zover ik heb kunnen achterhalen, is dit overleg er niet geweest. Voor de minister volstaat de overweging dat artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, Elektriciteitswet 1998 meebrengt dat op het onderhavige project – met zijn beoogde 120-150 MW – de RCR van toepassing is. Later werd dit een twistpunt.[22]

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

De middelen die de projectontwikkelaars voor het bevorderen van draagvlak inzetten, zijn de gebruikelijke: een website, een paar folders, een visuele presentatie, advertenties en voorlichtingsbijeenkomsten.[23] Er is een reeks bijeenkomsten georganiseerd door EZ en de initiatiefnemers. Merkwaardig is dat zij hun allereerste bijeenkomst voor de bevolking buiten de betrokken regio lieten plaatsvinden.[24] Als voorteken van de splitsing tussen EZ en initiatiefnemers enerzijds en gemeenten anderzijds is verder opmerkelijk dat naast de door EZ en de initiatiefnemers georganiseerde bijeenkomsten door de decentrale overheden georganiseerde bijeenkomsten plaatsvinden. EZ en initiatiefnemers hebben een parallel belang, zodat begrijpelijk is dat zij gezamenlijk optrekken. Gebruikmaking van de RCR drukt met name de lokale overheden echter in een hoek. En de gezamenlijke bijeenkomsten van EZ en initiatiefnemers geven het beeld van een partijdige rijksoverheid.

3.3 'Erin gerommeld'

Dat er ook voor Drenthe over locaties voor windparken werd nagedacht, werd velen in het voorjaar van 2010 duidelijk, toen een enquête werd gehouden over de vraag of voor deze provincie alle windmolens in de Veenkoloniën moesten worden geplaatst. De overheersende uitkomst was dat

---

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

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

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

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

deze concentratie niet wenselijk is; ook niet wanneer dat betekent dat dan (ook) elders in de provincie windmolens moeten komen. [25]

In het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie dat op 18 december 2009 ter inzage wordt gelegd, wordt het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze niet aangewezen als windmolengebied. Alleen voor Coevorden is windenergie ingeboekt (voor 15 MW), terwijl daarnaast – in de gemeenten Coevorden en Emmen – nog zal worden gezocht voor een locatie voor 45 MW in één park.[26] Vervolgens wordt, gezien artikel 4 Algemene inspraakverordening provincie Drenthe,[27] met toepassing van Afdeling 3.4 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure; uov) een inspraakprocedure gehouden (4 januari 2010 – 12 februari 2010). Op 6 april 2010 wordt het Ontwerp echter aangepast:[28] met vergroting van de windenergieambitie van 60 MW naar maximaal 200 MW, worden opeens ook het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Aan en Hunze en Borger-Odoorn aangewezen.[29] Het is in lijn met de Awb dat in geval van een majeure wijziging de uov-procedure opnieuw wordt gevolgd. GS van Drenthe vinden een nieuwe procedure echter niet nodig.[30]

De reactie van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze – die niet tegen windenergie in de eigen gemeente waren, maar voor een kleiner aantal MW gingen – laat zich raden: men vindt het proces niet transparant en dat men 'erin gerommeld' is.[31] Inderdaad had de uov-procedure opnieuw moeten worden gevolgd. Minstens had er, gezien ook de Code interbestuurlijke verhoudingen, overleg moeten worden gevoerd. Ook met de gemeente Stadskanaal, die heeft moeten ervaren op welke wijze het Drentse provinciebestuur aan het befaamde Drentse 'noaberschap' inhoud geeft.[32] Met het samen met de provincie Groningen mogen deelnemen in een klankbordgroep – annex aan de op 8 december 2010 ingestelde stuurgroep Windenergie – verandert dat niet (alleen al omdat deze groep voor zover mij bekend nooit bijeen is gekomen).[33]

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Het taboe van de lusten en lasten

In 2011 en 2012 lopen de procedures over de Notitie Reikwijdte en Detail (m.e.r.),[34] en vinden de eerste voorlichtingsbijeenkomsten voor de bevolking plaats (van EZ en initiatiefnemers onderscheidenlijk provincie en gemeenten). Reeds tijdens deze eerste voorlichtingsbijeenkomsten komt de vraag naar de verdeling van de lusten en lasten op. Ook in gemeenteraden en in Provinciale Staten wordt benadrukt dat die lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld. Merkwaardig is dat het vervolgens amper verder komt dan de conclusie dàt de lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld. Alleen de initiatiefnemers hebben een vrij concreet voorstel, namelijk het bieden van de mogelijkheid om financieel in het windpark te participeren. Voor wie geen spaargeld heeft, is dit geen aantrekkelijke optie.[35] Voor anderen, die vrezen dat het windpark de waarde van het eigen huis zal doen dalen, evenmin.

Hoe zeer ook wordt erkend dat de lusten en lasten eerlijk moeten worden verdeeld: het blijft vaag.[36] Een belangrijke factor is dat geen duidelijkheid bestaat over wat met windmolens wordt verdiend. Wàt valt er eigenlijk te verdelen? Daar komt geen antwoord op. Uiteraard is in verband met onder meer frequent wisselende energieprijzen en rentetarieven het verdienmodel van de initiatiefnemers niet eenduidig. Maar het werken met rekenvoorbeelden zou helpen. Deze worden echter niet gegeven, waardoor uiteenlopende (spook?)verhalen over de winstgevendheid van windmolens de ronde doen. Kortom, ook op het punt van de distributieve rechtvaardigheid is de communicatie gebrekkig en ontbreekt transparantie. Daar komt in de rest van de procedure geen verbetering in: de feiten achter de kwestie van de distributieve rechtvaardigheid zijn en blijven een taboe. Wel wordt inmiddels, in het stadium dat het rijksinpassingsplan gereed is, gewerkt aan de totstandkoming van een gebiedsfonds waaraan de initiatiefnemers zullen gaan bijdragen.

Met dit laatste wordt aansluiting gezocht bij gedragscodes die inmiddels van de grond zijn gekomen: de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land van de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)[37] en de Gedragscode Windenergie op Land van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW).[38] Eerstgenoemde gedragscode is voortgekomen uit het Energieakkoord. De overheid ziet in dit verband – geheel in lijn met de privatisering van de zorg voor draagvlak – de primaire verantwoordelijkheid niet voor zichzelf weggelegd, maar voor de windenergiesector.[39] Het is in het belang van de transparantie en acceptatie dat tevoren duidelijkheid bestaat over de verdeling van de lusten en lasten. De gedragscodes waren echter niet

---

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

[35] Zie ook Lianne Pols, *Daar krijgen burgers energie van. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van bottom-up beweging op de energietransitie in Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken*, masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam (Publiek Management), Rotterdam, augustus 2015, die aandacht schenkt aan de mogelijkheid dat op energiegebied verschillen tussen arm en rijk ontstaan (concluderend op p. 59). Dergelijke verschillen zijn bijzonder pregnant in het geding in de Drentse casus, waar slechts een paar procent van de bevolking naar moet worden verondersteld zeer veel aan windenergie wil verdienen en de overgrote meerderheid het nakijken heeft.

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

[37] http://www.nwea.nl/standpunten/gedragscode

[38] http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2013/06/Gedragscode-NLVOW-versie-1.pdf

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

gereed voordat de besluitvorming in Drenthe van start ging, maar werden parallel aan deze besluitvorming ontwikkeld.

3.5 Onoverzichtelijke, ondoelmatige informele en formele inspraak

In het kader van procedures ten behoeve van een windpark zijn er diverse inspraakmomenten. Zij zijn soms informeel van aard, soms formeel, dat wil zeggen: wettelijk geregeld. [40] Het is voor niet-gespecialiseerde juristen, laat staan voor bewoners, lastig te bepalen welke argumenten in welke procedure – gelet op het specialiteitsbeginsel – thuishoren. De algemeen bekende 'inspraakwet' van omgekeerd evenredige invloed doet zich ook bij windparkenbesluitvorming gelden: wanneer de beïnvloedingsmogelijkheden het grootst zijn (veel speelruimte), namelijk aan het begin van het gehele traject, doen maar weinig mensen mee; wanneer de beïnvloedingsmogelijkheden het kleinst zijn (weinig speelruimte), namelijk aan het eind van het traject, doen veel mensen mee.

De belangrijkste (initiële) beslissingen worden genomen in het kader van structuurvisies en gebiedsvisies: dáár moet je bij zijn. Maar in dat stadium zijn maar weinigen alert: die visiedocumenten zijn vooral een zaak van bestuurders, ambtenaren en lobbygroepen. In latere stadia staat al veel vast van waar mensen toch iets van vinden. Zij vinden bijvoorbeeld dat een windpark veel belastinggeld vergt en hoge maatschappelijke kosten heeft, dat een solarpark beter is, dat een windpark op zee beter is dan op land, dat in Nederland voor bewoners ongunstiger geluidsnormen gelden dan in andere landen,[41] of dat de Veenkoloniën aan de Oostkant van het Drents plateau liggen en daarom niet de meest voor de hand liggende locatie zijn (tenzij extra hoge turbines worden geplaatst). Het kan best zo zijn, maar het doet er niet meer toe, want de beslissing is al genomen. Gevolg is dat in veel inspraakprocedures voor veel argumenten wordt verwezen naar een in een eerder stadium genomen beslissing. Ook komt het voor dat vooruit wordt verwezen, naar een later te nemen beslissing, zoals die over nadeelcompensatie. Of dat naar opzij wordt verwezen, zoals bij de kwestie van het verdienmodel en de verdeling van de lusten en lasten in dat kader: dit punt wordt gebracht als een louter private aangelegenheid, en blijft dus geheel buiten beschouwing.

De laatste, formele inspraakprocedures in de reeks zijn in het algemeen een wassen neus.[42] Zo worden in de uov-procedure over het rijksinpassingsplan de vele door bewoners ingebrachte standaard argumenten even standaard door EZ weggeschreven. Afgaande op eerdere procedures bij deze instantie, zal de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak hooguit betekenen dat de puntjes op de i worden gezet. In de kern gaat het ook om een politieke, niet om een juridische kwestie. Dat in de context van de uov-procedure een vijftal windmolens uit het plan is gehaald,[43] verandert de conclusie dat deze procedure nauwelijks toegevoegde waarde heeft niet.[44] Men zou erop kunnen wijzen dat de initiatiefnemers aanvankelijk voor aanzienlijk meer MW gingen dan de 150 MW die is overgebleven, en dat inspraak dus wel degelijk zin heeft gehad. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat de initiatiefnemers de strategie van overvragen hebben gehanteerd en dat de reductie van het aantal MW niet speciaal aan inspraak is toe te schrijven, maar vooral het

---

[40] Uitvoerig over de informele en formele procedures Bröring, Tollenaar 2015.

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

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

[43] Besluit van de ministers van EZ en I&M van 19 september 2016.

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

resultaat is van het verzet tegen de plannen waarvan steeds opnieuw is gebleken dat er weinig draagvlak voor is.[45]

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

Het is evident dat de gangbare doelen van de inspraak, te weten beleidsverrijking en vergroting van het draagvlak, niet zijn bereikt.[46] De twee belangrijkste vragen voor de bevolking – 'Waarom hier?' en 'Hoe zit het met de verdeling van de lusten en lasten?' – krijgen geen adequaat antwoord. Transparantie en communicatie zijn beneden de maat, tot het eind toe (getuige ook de beslissing met betrekking tot Lofar).[47] Lapmiddelen als de in de periode 21 maart – 8 april 2016 gehouden 'barcodekeukenktafelgesprekken' hebben het tij niet kunnen keren.[48]

4. Samenvattende analyse

4.1 Splijtzwam

De besluitvorming over het windpark in Oost-Drenthe is een splijtzwam gebleken: een splijtzwam tussen boeren en burgers,[49] tussen burgers en overheden en tussen overheden onderling. Van de rechtmatigheidsgebreken kan nog worden gezegd dat zijn beperkt in aantal waren.[50] Maar de casus leert dat een project dat juridisch goeddeels op orde is, door schending van beginselen van 'good

---

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

[46] Bröring, Tollenaar 2016, p. 308-309.

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

[48] Evenmin als de 'luistersessies' die eind 2016 plaatsvonden.

[49] Zie o.a. 'Uitgescholden wegens windmolens', *Trouw* 9 juni 2016.

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

governance' toch kan vastlopen. Inderdaad is de besluitvorming in termen van transparantie en participatie uiterst teleurstellend.

De belangrijke kwestie van de verdeling van de lusten en lasten, is niet voluit bediscussieerd. Participatie is anders dan met dit begrip wordt bedoeld, vooral opgevat als (eenzijdige) uitleg over de plannen en het bieden van de mogelijkheid van financiële participatie als alles in kannen en kruiken is. Daarmee is gekozen voor een participatievorm onderaan de participatieladder. Gemeenten zijn overvallen, zo niet uitgesloten (Stadskanaal).[51] Lokale bestuurders en raadsleden die zelf aanvankelijk helemaal niet tegen een windpark waren, zijn zó door rijk (en provincie) in het harnas gejaagd, dat eerdere steun aan windenergieprojecten is komen te vervallen. Sommige beslissingen zijn geheel ondoorgrondelijk gebleven, zoals de aanpassing van het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie (en de beslissing met betrekking tot Lofar). Er is een in de loop van de besluitvorming steeds scherpere tweedeling ontstaan tussen EZ en initiatiefnemers enerzijds en gemeenten en bewoners anderzijds. In de betrokken dorpen zijn spanningen tussen bewoners en initiatiefnemers ontstaan. Ook tussen overheden is het vertrouwen aangetast.

Wie verwacht dat het onvoldoende in acht nemen van de criteria transparantie en participatie als keerzijde heeft dat de overheid in elk geval effectief heeft gehandeld, komt bedrogen uit: in verband met de aankomende Tweede Kamer-verkiezingen is de besluitvorming 'on hold' gezet.[52] Een prijs voor slagvaardigheid wordt voor de splijtzwam-besluitvorming waarschijnlijk niet uitgedeeld.[53] Kortom, de beoordeling van de besluitvorming aan de hand van de in par. 2.1 geïntroduceerde principe resulteert in het oordeel dat sprake is van 'bad governance'.

4.2 Verklaringen

Hoe heeft het zover kunnen komen? Welke lessen zijn te trekken? Het heeft geen zin om voor de zoveelste keer te herhalen dat overheden oog moeten hebben voor transparantie, communicatie, vertrouwen en sociale cohesie ('verbinden').[54] De vraag is waarom met name de rijksoverheid, in de volle wetenschap dat deze aspecten zo belangrijk zijn, er onvoldoende aandacht voor heeft of er niet mee uit de voeten kan. Een Haags gebrek aan kennis van wat in de regio leeft – en van percepties van bewoners (die ook een werkelijkheid zijn)[55] – zal een rol spelen. Er ontbreekt een politiek vertoog

---

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

[52] (Gewijzigde) motie van Smaling en Vos, *Kamerstukken* II 2016/17, 31 239, nr. 246. Indertijd was de PvdA (nationaal) voorstander van windenergie op land en (provinciaal) samen met de VVD medeverantwoordelijk voor de aanwijzing van de Veenkoloniën als windparkengebied. Het kostte de PvdA vermoedelijk de meerderheid in de Drentse Staten.

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

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

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

waarin tegenover de nadelen van het karakter van krimpgebied de kansen – voor *alle* bewoners – van de energietransitie worden geplaatst. Mensen die zorgen hebben over de kwaliteit van hun leefomgeving wordt tegengeworpen dat de aarde opwarmt en windenergie onvermijdelijk is en het nimby-verwijt gemaakt. Zo praat de overheid langs de burger heen. Ongetwijfeld speelt, naast een opvallend gebrek aan empathie, ook de onwil of het onvermogen van de minister parten om rekening te houden gewijzigde omstandigheden en met – in de regio zelf ontwikkelde – alternatieven die zich in de loop van het besluitvormingsproces aandienen.[56]

Er zijn meer verklaringen voor de ontstane situatie van meervoudig wantrouwen te geven. Zo moet worden gewezen op de ongelukkige volgorde in het gehele besluitvormingstraject, waarbij landelijk beleid (o.a. SvWOL) en landelijke afspraken (Energieakkoord; gedragscodes) pas in de loop van de rit van de besluitvorming over de Drentse casus tot stand kwamen. Verder ontbrak bij de provincie, die oorspronkelijk een centrale rol toekwam, de ervaring om met dit soort precaire casus om te gaan: haar taakvervulling maakt een onbeholpen indruk. Ook de boeren misten de nodige ervaring. Voor de projectontwikkelaars geldt dat niet. Maar zij zijn winstgericht en lijken niet geïnteresseerd in sociale duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.[57] Het is al mooi genoeg dat met energie-duurzaamheid goede sier èn veel winst kan worden gemaakt. Dat is trouwens hun goed recht.

Een zeer belangrijke verklaring lijkt het Haagse marktdenken te zijn, waarbij veel vertrouwen in initiatiefnemers bestaat. Voor de als stroperig ervaren besluitvorming onder de vroegere regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening is het geloof in de markt in de plaats gekomen. Het gebruik van de term initiatiefnemers, waarbij niet aan burgers of bewoners maar aan ondernemers wordt gedacht, is illustratief voor het bijbehorende optimisme. De initiatiefnemers zorgen wel voor draagvlak; voor een code over een eerlijke verdeling van de lusten en lasten; voor transparantie. Dat 'eigenaarsruimtelijkeordening' niet altijd tot de beste ruimtelijke inpassing van windmolens leidt: 'So what?' Het optimistische geloof in de markt vormt een centraal uitgangspunt van de komende Omgevingswet (van Infrastructuur & Milieu, I&M), waarop EZ in zijn besluitvorming over windparken heeft geanticipeerd. 'Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef al: «Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan». De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.'[58] Tsja. De Drentse casus, die niet op zichzelf staat,[59] toont aan hoe naïef dat marktdenken en vertrouwen in de initiatiefnemers kan zijn.[60] Dat die naïveteit een

---

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

[57] Voor de grote ondernemingen, m.n. multinationals (waaronder grote energiebedrijven), ligt het anders. Voor hen zijn de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van betekenis. Ik wil de projectontwikkelaars uit onze casus overigens niet over één kam scheren (blijkens 'Een windpark moet van de lokale gemeenschap zijn' (artikel in reeks De bezorgde burger), Nederlands Dagblad 4 oktober 2016, trekt Windunie zich het belang van draagvlak en sociale cohesie aan.

[58] *Kamerstukken* II 213/14, 33 962, nr. 3, p. 46.

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

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

van de fundamenten van de Omgevingswet vormt, is uit een oogpunt van een duurzame samenleving zorgelijk.

4.3 Oplossingsrichtingen

Nederland onderscheidt zich op dit punt van Duitsland en Denemarken. Voor Nederland geldt: 'The prominence of the Ministry of Economic Affairs and the SER creates a strongly economical approach to renewable energy planning […] To reach [its renewable energy goal, the government] looks primarily at large business partners rather than at communities'. 'In Germany, the policy discourse is predominantly environmental'. 'In Denmark, we see that the national government currently has a mixed environmental, social and economic discourse'. 'The government is most dominant in the German system and the least in the Dutch'. 'In Denmark, decentralization is an important feature of institutional arrangement; the *Kommuner* acquire relatively not only more power but also large responsibilities.'[61] Indachtig het criterium verantwoording, is meer overheidsregie aangewezen. Wie formeel bevoegd is, moet zelf de verantwoordelijkheid nemen, ook die voor draagvlak, in plaats van deze af te schuiven naar op winst gerichte ondernemers. 'It is the money, stupid!'[62] EZ wil of kan die verantwoordelijkheid niet waarmaken. Zoals ook de Drentse casus aantoont, kan dit ministerie wel met initiatiefnemers omgaan, maar niet met burgers: het is een zwak departement waar het gaat om burgerparticipatie. Zijn aantasting van sociale en bestuurlijke cohesie doet de vraag rijzen of het energievraagstuk wel goed bij dit ministerie is belegd. Een van de oplossingen zou dus kunnen zijn om dit onderwerp (geheel) onder te brengen bij een ander ministerie, bijvoorbeeld I&M of een nieuw te vormen departement.

Wie zou verwachten dat het ministerie van BZK voor meer balans in de besluitvorming zou zorgen, zodat naast economische belangen ook rekening wordt gehouden met sociale en bestuurlijke cohesie, komt bedrogen uit: dit ministerie is (ook) als het om de kwaliteit van besluitvorming over windparken gaat, onzichtbaar waar het om de praktijk gaat.[63] Dit voert tot de (opmerkelijke) slotsom dat het noodzakelijk kan zijn om een los van de verantwoordelijke minister(s) staande functionaris of organisatie het besluitvormingsproces op het punt van transparantie en participatie te laten bewaken. Te denken valt aan een ombudsman-achtige figuur die het besluitvormingsproces op punten zoals transparantie, communicatie en aandacht voor sociale (en bestuurlijke) cohesie bewaakt. Ook kan gedacht worden aan het (wettelijk) van toepassing verklaren van zgn. een Social Impact Assessment (vergelijkbaar met en in aanvulling op een m.e.r.).[64]

4.4 Lessen voor de burgers

Hierboven ging het over lessen voor met name de overheid. Welke lessen zijn te trekken voor burgers? Op basis van de Drentse casus is het eerlijke antwoord dat overheid en projectontwikkelaars niet tot transparantie in staat of bereid zijn. Economische belangen blijken zeer

---

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

[62] Grote ondernemingen lijken intussen meer doordrongen van de noodzaak van zorg voor 'participatie'.

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

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

dominant. Dat sluit participatie niet uit, maar dan in een vorm die aansluit bij de polariserende attitude zoals gehanteerd door overheid en projectontwikkelaars. Per slot van rekening is ook actievoeren een vorm van participatie. Voor wie – zoals ikzelf – een algemene voorkeur voor 'polderen' heeft, kan actievoeren als minder aantrekkelijk worden beschouwd. Met het oog op 'checks and balances' blijken actievoerende burgerorganisaties in geval van een eenzijdige (economische) benadering echter onmisbaar zijn. De besluitvorming over windparken is wat betreft het feitelijke participatieniveau onderaan de participatieladder te situeren. Het is in de huidige constellatie aan de burgers om zelf die ladder omhoog te klimmen.

5. Slotopmerkingen

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

Het heeft mij verbaasd dat het falen door vertegenwoordigers van EZ, de provincie en de initiatiefnemers niet ruiterlijk in het openbaar wordt toegegeven. Alleen de Drentse Commissaris van de Koning heeft op een semi-openbaar congres in ferme bewoordingen uitgesproken dat de besluitvorming uit een oogpunt van transparantie en communicatie een totale mislukking is.[65] Maar daarna voegde ook hij zich in de gesloten, naar binnen gekeerde kring van bestuurders en topambtenaren. Aangenomen kan worden dat vrijwel niemand uit deze kring de spijtzwam-besluitvorming tevreden stemt. Dit in het openbaar te erkennen, zou kunnen helpen het zo moeizaam terug te winnen vertrouwen iets naderbij te brengen. Redelijke mensen – het gros – snappen dat er soms wordt geklungeld. Geef het gewoon toe.

[…]

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