

University of Groningen

Complexe besluitvorming en legitimiteit

Broring, Hermannus

Published in:
Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Broring, H. (2014). Complexe besluitvorming en legitimiteit: Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën. In B. Marseille, & L. van der Velden (editors), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid* (blz. 60-83). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Complexe besluitvorming en legitimiteit

Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën

*Herman E. Bröring*¹

1. Aanleiding, onderwerp, aanpak, opzet

Het ministerie waaraan het project Prettig contact met de overheid verbonden is, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), wil de kernwaarden van de democratie borgen, aldus een eerdere formulering van zijn missie, en staat daarom 'voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen'.² Zijn huidige missie luidt: 'Samen leven en wonen, in een democratische rechtsstaat, met een slagvaardig bestuur. BZK, duidelijk voor mensen.'³ In dit opstel besteed ik aandacht aan twee van de hier verwoorde ambities: de bevordering van vertrouwen in de overheid en van sociale cohesie in de samenleving.⁴ Hoe worden besluitvormingsprocedures ingericht en toegepast, wat betekent dat voor het vertrouwen in de overheid en de sociale cohesie in de samenleving en wat is in dit verband de rol van het bestuursrecht? Dit zijn grote vragen, aan de beantwoording waarvan dit stukje uiteraard maar een heel klein beetje kan bijdragen.

Met het oog op deze vragen ben ik mij gaan verdiepen in een tweetal casus waarin zij zich op pregnante wijze aandienen: de bodemdaling en aardbevingen in verband met gaswinning in Noord-Oost-Groningen en de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën. Bij beide casus is sprake van onrust onder de bevolking in een hele regio, van (verticaal) wantrouwen jegens de overheid en (horizontaal) wantrouwen jegens particuliere ondernemers (de NAM; projectontwikkelaars en agrariërs). Gemeenschappelijk is voorts het grote aandeel in de besluitvorming van zowel technische, economische als politieke overwegingen. Het beperkte aantal beschikbare bladzijden heeft mij ertoe gebracht dit opstel geheel toe te spitsen op de Drentse casus, meer in het bijzonder op de besluitvorming inzake windparken in de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze.⁵

¹ Herman Bröring is als hoogleraar verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijdrage is geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma Public Trust and Public Law.

² Zie bijvoorbeeld de achterkant van eerdere publicaties in de reeks Prettig contact met de overheid.

³ Zie bijvoorbeeld de homepage van het ministerie van BZK, <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk>.

⁴ Dit laatste volgt uit het 'Samen leven en wonen'.

⁵ Daarmee vormt deze bijdrage een uitwerking van mijn lecture Complex decision-making procedures: wind turbines in the Hunze valley, in het kader van de conference on Public Law and Procedural Justice, die op 14 februari 2013 te Groningen heeft plaatsgevonden. De Drentse casus betreft ook de gemeenten Coevorden en Emmen. In deze gemeenten is de besluitvorming op eigen wijze verlopen (mede door een sterkere eigen rol van beide gemeenten, waardoor de besluitvorming verder is gevorderd en de gekozen locaties Weijerswold, Europark en Rundedal nog in 2013 in structuurvisies zullen worden opgenomen).

Hieronder wordt allereerst kort stilgestaan bij de ambities van het bevorderen van vertrouwen in de overheid en sociale cohesie in de samenleving en de rol van het bestuursrecht in dat verband (§ 2). Vervolgens wordt ingegaan op onder meer de achtergrond van de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën, de “stakeholders” en hun belangen en hetgeen in bijeenkomsten met streekbewoners aan de orde is gekomen (§ 3). Afgesloten wordt met een beoordeling van de casus in termen van vertrouwen en draagvlak (§ 4). Het beperkte aantal door mij geraadpleegde onderzoeksbronnen brengt mee dat dit opstel slechts een verkennend karakter heeft.⁶

2. Vertrouwen en sociale cohesie, bestuursrecht en procedurele legitimatie

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

⁶ Bij de bestudering van deze casus heb ik gebruik gemaakt van wettelijke en beleidsdocumenten (van overheidsinstanties op centraal en decentraal niveau), van voorlichtingsmateriaal (van zowel de overheid als private organisaties) en van de – buitengewoon talrijke – berichten in de media (variërend van achtergrondjournalistiek en verslagen van inspraakbijeenkomsten tot propaganda en ingezonden stukjes). Ook heb ik een drietal inspraakbijeenkomsten en een vergadering van de Drentse Staten bijgewoond en enkele daar aanwezige personen gesproken. Om meer inzicht te krijgen in het aandeel van het bestuursrecht in besluitvorming over windparken heb ik voorts jurisprudentie geraadpleegd.

⁷ Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Neuwied/Berlin: Luchterhand. De meest recente 6e druk verscheen in 2001 bij Suhrkamp Verlag (Frankfurt am Main).

⁸ Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: ministerie van BZK. Nader over het begrip vertrouwen en aanverwante begrippen en kenmerken als bekwaamheid, welwillendheid en integriteit: Bröring, H.E. (2012). *Beleidswijziging: het spel, de regels en het vertrouwen in*: Jacobs, M.J., Bröring, H.E., Backes, C.W. en Pauwels, M.R.T. *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*. VAR-adviezen nr. 148, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 71-74.

Vooral geschaad vertrouwen in de betekenis van “confidence” is moeilijk te herstellen.⁹

Alle rechtsgebieden worstelen met waarheid en rechtvaardigheid. Voor het bestuursrecht komt daar bij dat de beslissing in een concrete zaak in veel gevallen niet alleen een kwestie is van toepassing van rechtsnormen op vastgestelde feiten, maar ook en vooral wordt beïnvloed door politieke en bestuurlijke waarderings (discretionaire bevoegdheden). Dit verklaart waarom bestuursrecht meer dan andere rechtsgebieden procedureel van aard is. In samenhang hiermee is het vertrouwen in de overheid extra afhankelijk van procedures. Het procedurele karakter van het bestuursrecht is tegelijkertijd een achilleshiel voor het vertrouwen in de overheid. Dit heeft allereerst te maken met het verticale, asymmetrische karakter van de verhouding tussen burger en overheid: de betrouwbaarheid van de overheid als complexe, gedepersonaliseerde organisatie is kwetsbaar.¹⁰ Daar komt bij dat procedures in een dergelijke relatie al gauw een doel op zich zelf worden of als zodanig worden ervaren (zoals het project Prettig contact met de overheid ontmaskert). Immers, zo wordt tegenwoordig benadrukt, het op juridische wijze correct volgen van procedures – ook waar dat niet enkel voor de goede sier gebeurt – is niet genoeg: niet die procedures zelf, maar communicatie, transparantie, draagvlak en sociale cohesie vormen het toverstokje om aanvaardbare beslissingen te bereiken.¹¹ Met de begrippen communicatie en transparantie wordt gerefereerd aan de mens als “sense-maker”: in de woorden van Van den Bos: ‘een wezen dat wil begrijpen en dat dus georiënteerd is op informatie die voorhanden is’. Mensen gaan op zoek naar informatie om hun vertrouwenspositie en rechtvaardigheidsoordeel te kunnen bepalen. Bij gebrek aan voldoende eigen kennis omtrent de juistheid van de inhoud van (juridische) overheidsbeslissingen zullen zij afgaan op ervaringen met vertegenwoordigers van de (deskundige) overheid en hun (overige) ervaringen in procedures met deze overheid. Deze ervaringen bepalen vervolgens in belangrijke mate het oordeel over de uitkomst van de procedure.¹²

⁹ Zie nader. Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen P.H.A. en Van der Steen, M.A. (2010). *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen van de crisis*. Den Haag: ministerie van BZK, p. 14, 20, 25, 26, 49-57, en mijn in de vorige voetnoot genoemde VAR-preadvies, p. 74.

¹⁰ De overheid is een moeilijk te begrijpen verschijnsel. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat een negatieve ervaring met het ene onderdeel van de overheid ook het vertrouwen in andere onderdelen van de overheid ongunstig kan beïnvloeden.

¹¹ Waar komt dat vandaan? De opkomst van de sociale psychologie zal een rol spelen. Ook feminisering van samenleving en recht en rechtspraak is als mogelijke verklaring opgevoerd. Graag geef ik Robert van der Velde, advocaat te Groningen, de eer laatstgenoemde verklaring onder de aandacht te hebben gebracht (in zijn presentatie over de nieuwe zaaksbehandeling, op het congres Beroepshouding en beroepsethiek in de togaberoepen, dat plaatsvond te Groningen op 21 juni 2013, ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Toga-master aldaar).

¹² Zie voor deze theorie Van den Bos, K., Wilke, H.A.M. en Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, p. 1449-1458, en Van den Bos, K. (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur, in: Brenninkmeijer, A.F.M., Van Dam, M. en Van der Lugt, Y. (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 183-198.

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

Het horen, bijvoorbeeld, moet niet slechts aanhoren zijn, maar ook luisteren mede aan de hand van heldere, behulpzame vragen, zodat de burger een echte “voice” heeft.¹³ Pas dan is sprake van rechtmatige en integere bevoegdheidsuitoefening, die kan bijdragen aan procedurele legitimatie van overheidsbeslissingen. De gedachte is dat een dergelijke bevoegdheidsuitoefening en procedurele legitimatie op hun beurt bijdragen aan wat draagvlak en sociale cohesie wordt genoemd. In de context van het bestuursrecht kan bij “draagvlak” worden gedacht aan (de mate van) acceptatie van overheidsbeslissingen, in de verticale relatie tussen overheid en burger, en bij “sociale cohesie” aan (de mate van) vreedzaam samenleven en samenwerken, in de horizontale relatie tussen burgers.¹⁴ Bij beide begrippen gaat het niet enkel om het ontbreken van conflicten (juridische procedures), maar ook om een zeker positieve beleving (die nog moeilijker te meten is). Hierbij zij aangetekend dat voor draagvlak en sociale cohesie wel een minimum aan distributieve rechtvaardigheid noodzakelijk is: onverschillig de kwaliteit van de inrichting en het verloop van de procedure, zullen evident oneerlijke uitkomsten nooit worden aanvaard. Aan de controverse over de verhouding tussen procedurele en distributieve rechtvaardigheid ga ik hier goeddeels voorbij.¹⁵ Ik merk op dat altijd

¹³ Uit het interview met Allan Lind in Van den Bos, K & Van der Velden, L. (2013). *Prettig Contact met de Overheid 4, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*.

Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

‘The tricky part of voice (and of course we give voice in hearings all the time – saying ‘you can present your evidence’ or ‘give me the facts from your perspective’) is that being allowed to speak is not enough. The authority or decision-maker must also attend to the voice. It is not enough for the decision-maker to just to say “I want to listen to you” he or she has to show that that the citizen’s statements have been considered. A good way to do this in an administrative or organizational setting is to turn the listening into an unambiguous action. One way to do this is to listen and then paraphrase back what they have said to you. This makes voice real because that action of turning the listening into a paraphrasing of what you heard shows that what was said has actually gone inside your head and has been processed. It shows the person he or she has been heard, and this is a key element of voice. It makes it clear that the person worth being listened to and his or her views are worthy of consideration and that is a key element of voice.’

¹⁴ Dit laatste wordt ook wel met het begrip sociaal vertrouwen aangeduid. Zie bijvoorbeeld *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 26-27.

¹⁵ Zie Van Velthoven, B.C.J. (2011). *Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland*, RM Themis 2011, p. 7-16 (met nawoord in RM Themis 2012, p.182-184, naar aanleiding van de reactie van Brenninkmeijer, A.F.M., Van den Bos K. en Roëll, E. (2012). Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten, RM Themis, p. 178-181).

beide relevant zijn.¹⁶ Uiteraard is het burgers om de uitkomsten te doen. Maar de waardering van deze uitkomsten in termen eerlijkheid en rechtvaardigheid zal niet geïsoleerd kunnen worden beschouwd, maar te maken hebben met informatie die burgers hebben over bijvoorbeeld de verdeling van kosten en baten of over de behandeling van andere burgers die in een gelijksoortige positie verkeren.

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

Voor dit opstel zijn meer theoretische beschouwingen relevant. In het bijzonder moet worden gewezen op theorievorming speciaal met betrekking tot (de acceptatie van) windparken. In beide volgende paragrafen, over de casus en de beoordeling daarvan, wordt naar de desbetreffende literatuur verwezen.¹⁷

¹⁶ Uit het interview met Joel Brockner in Van den Bos K. & Van der Velden, L. (2013). *Prettig Contact met de Overheid 4, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

“In other words, the interaction effect is basically saying that the impact of each of these two entities (outcome and procedure) on people’s reactions to decisions cannot be examined in isolation of one another. Do people react better when they get more favorable outcomes? On average, they do. However, how much the outcome matters depends on the quality of the procedures used to plan or implement the decision. When the procedures are done in a high quality way, the favorability of the outcome doesn’t have nearly as much of an influence on people’s reactions to the decision, relative to when procedural quality is low.” Zie voorts Brockner, J. & Wiesenfeld, B.M. (1996). An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 120, 189-208. En zie ook Brockner, J. (2010). *A contemporary look at organizational justice: Multiplying insult times injury*. Routledge: New York.

¹⁷ Zie voor een uitgebreid overzicht van literatuur speciaal over (de acceptatie van) de vestiging van windparken Huurneman, M. (2012). *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*, Masterscriptie Good Governance, Radboud Universiteit Nijmegen, <http://www.windmolenoverlast.nl/wp-content/uploads/2012/07/Scriptie-Melanie-Huurneman-juni-20121.pdf>.

3. De casus

3.1 Nut en noodzaak

De achtergrond is bekend. Kolencentrales zijn vervuilend, het Slochterveld raakt langzaam maar zeker uitgeput en Europa wil dat we eindelijk een serieuze stap zetten op de weg naar een duurzame energievoorziening.¹⁸ Ofschoon over het energiebeleid binnen zowel de politiek als het bedrijfsleven verdeeldheid bestaat, is men het er in Nederland wel over eens dat er iets moet gebeuren. Nadat het kabinet Rutte-Asscher zich de norm had gesteld dat in 2020 het aandeel groene energie 16 % moet zijn,¹⁹ is in medio juli 2013 door kabinet, werkgevers, vakbonden en milieuorganisaties een energieakkoord tot stand gebracht, waarin dit percentage voor 2023 is afgesproken.²⁰ Ondanks deze afzwakking van de doelstelling moet er de komende tijd op energiegebied veel veranderen. Vooral windenergie moet uitkomst bieden. Belangrijke aandachtspunten bij deze energievorm zijn het ontbreken van energieproductie als het niet waait en het probleem van energieopslag als er teveel wordt geproduceerd, de kostenvergelijking met kolencentrales (steenkool is goedkoop), overproductie van elektriciteit en het gegeven dat windturbines op zee een factor twee à drie duurder zijn dan windturbines op land. Zonder de betekenis van het recht geheel te willen veronachtzamen, zal gezien deze aandachtspunten duidelijk zijn dat de overwegingen omtrent verduurzaming van de energievoorziening vooral politiek, economisch en technisch van aard zijn.

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

Deze algemene opmerkingen impliceren dat (weliswaar de meerderheid wel maar) niet iedereen overtuigd is van het nut en de noodzaak van de vestiging van windparken.²¹ Zo werd in het kader van de casus die in dit opstel centraal staat bij meerdere gelegenheden naar voren gebracht dat het geen pas geeft windturbines te plaatsen als er een grote overproductie

¹⁸ Zie voor dit laatste de Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van duurzame energie en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140); ofwel de Renewable Energy Directive (RED). Zie ook http://www.cms-dsb.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/564c6bco-93fa-4f5d-ac61-3743d1182ded/Presentation/PublicationAttachment/a18bofgd-081e-401e-a722-3b8691833ed7/Nederlands_tijdschrift_voor_energierecht_2012_06_b.pdf.

¹⁹ Zie naast het regeerakkoord, Bruggen slaan, 29 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 12, ook de Structuurvisie Wind op Land, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie/windenergie-op-land>, die op 28 maart 2013 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

²⁰ <http://www.energieakkoordser.nl>.

²¹ Zie ook de in voetnoot 42 vermelde gegevens. Opmerkelijk is de CPB-notitie van 14 juli 2013, KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land, geschreven op verzoek van de ministeries van EZ en I&M, waarin uitstel van wind op land als maatschappelijk de beste optie wordt gepresenteerd.

aan stroom is en die turbines dus vooral een exportbelang dienen. Deze argumentatie zou aan betekenis inboeten wanneer uitbreiding van het areaal windturbines samengaat met sluiting van kolencentrales (zoals in het energieakkoord van medio 2013 gelezen kan worden). Op deze plaats volstaat de vanzelfsprekende constatering dat twijfel over nut en noodzaak van windturbines afbreuk doet aan het draagvlak voor beleid ten gunste van windenergie. Overigens is deze constatering in juridisch opzicht nauwelijks relevant, zo volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak: 'De Afdeling is van oordeel dat de ministers zich [...] in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de realisatie van het windturbinepark in een behoefte voorziet en noodzakelijk is. Of voldoende draagvlak voor het plan bij de plaatselijke bevolking bestaat is in dit verband niet van doorslaggevende betekenis.'²²

3.2 Initiatief, reactie, zoekgebied, opschaling

Het huidige lage aandeel schone energie in de Nederlandse energievoorziening is een indicatie dat verduurzaming van deze voorziening in de politiek van ons land meer een kwestie van woorden dan van daden is (geweest). De vestiging van windparken – maar bijvoorbeeld ook het plaatsen van biogasinstallaties – komt dan ook vooral voort uit particuliere initiatieven. De overheid stelt weliswaar subsidies beschikbaar, maar is voor het overige sterk reactief. Zo ook in de Drents-Veenkoloniale casus, waar een aantal ondernemers – deze worden in de officiële stukken en in de media vaak aangemerkt als de initiatiefnemers²³ – een aantal plannen ontwikkelde tot realisatie van een windpark.²⁴ Aanvankelijk ging het in de gemeenten Borger-Odoorn en Aan en Hunze om vier projecten. Ook elders in de provincie werden plannen geopperd. Vervolgens is de provinciale overheid gaan nadenken over de vraag waar in de provincie windparken gevestigd zouden kunnen worden (aanvankelijk ging het om slechts 60 MW, maar dat werd allengs meer).

De uitkomsten kregen hun beslag in de Omgevingsvisie Drenthe van 2010.²⁵ In dit provinciale plan, dat op een bijeenkomst in het voorjaar van 2011 te Westerbork werd besproken, stond dat het zoekgebied voor windparken althans tot 2020 beperkt zal blijven tot de Veenkoloniën. Waarom is de keuze van de provinciale overheid – in plaats van een verdeling over alle Drentse gemeenten – gevallen op de Veenkoloniën, en niet (ook) op bijvoorbeeld Hoogeveen en

²² ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215 (rijksinpassingsplan Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder).

²³ Dit is een gezichtsloze aanduiding en in zoverre adequaat. Duidelijk is dat een soort adviesbureau en een groep agrariërs betrokken zijn, maar wie precies de initiatiefnemers zijn of daarachter schuilgaan, is niet zo gemakkelijk vast te stellen (zie hierna).

²⁴ Zie voor een algemeen overzicht van procedurele stappen (onder andere de startnotitie en de zienswijzeprocedure): <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/windpark-de-drentse-monden-en-windpark-oostermoer>.

²⁵ Door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010; zie <http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/wonen-leefomgeving/omgevingsbeleid/>, meer in het bijzonder kaart 8a.

Assen met hun industrieterreinen en de A28?²⁶ De officiële motivering is dat in de Drentse Veenkoloniën de wind geschikt is (windsnelheden op 120 meter hoogte van 7,5 m/sec tot 9,0 m/sec) en dat windparken in het open Veenkoloniale landschap passen. Vergelijkbare gebieden zouden de regio Meppel en het uiterste Noorden van de provincie zijn; de regio Meppel is echter ongeschikt in verband met een laagvliegroute. Dat de aan de Oost-kant van het Drentse plateau gelegen Drentse Veenkoloniën relatief windluw zijn, vormt in elk geval geen beletsel;²⁷ wel moeten in geval van de in de Gebiedsvisie beoogde 3 MW-turbines extra hoge turbinemasten worden geplaatst.²⁸ Bovendien waren in de regio Emmen/Coevorden al plannen tot ontwikkeling gekomen, waarbij die in Borger-Odoorn en Aan en Hunze mooi aansluiten.

De motivering van de keuze voor de Veenkoloniën heeft lang niet alle streekbewoners kunnen overtuigen. Op de achtergrond zullen aloude verschillen tussen “zand” en “veen” een rol spelen. Zo kan men de indruk hebben dat “Assen” de turbines in de (“lelijke”) Veenkoloniën wil, opdat het eigenlijke, mooie Drentse landschap niet wordt aangetast; aldus ook expliciet – wellicht onhandig, maar ten minste eerlijk – een toenmalig gedeputeerde.²⁹ Het kan best zo zijn dat veel mensen de Veenkoloniën weinig fraai vinden. De bewoners van deze streek zelf – en onder hen is ook “import” uit bijvoorbeeld de Randstad – denken daar heel anders over: zij prijzen de ruimte, de vergezichten, het licht van hun landschap overdag en de echte duisternis 's nachts. En die eigen beleving heeft men te respecteren.³⁰ Overigens is door bewoners ook gesuggereerd dat voor de Drentse Veenkoloniën is gekozen, omdat de windparken daarmee in een grensgebied worden gerealiseerd (in de nabijheid van het Groningse Stads- en Musselkanaal): een bewering die niet onwaar hoeft te zijn, maar waartegen bestuurders zich onmogelijk kunnen verweren en die ook overigens oncontroleerbaar is.

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

²⁶ Vanuit deze twee gemeenten is meermalen blijk gegeven van belangstelling voor de vestiging van windparken.

²⁷ Zie over de gemaakte keuze nader de Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013, p. 7-9.

²⁸ Bosch & Van Rijn (2013). *Toetsen plan IPO 6.000 MW ruimte voor wind op land in 2020. Een studie naar plaatsingsmogelijkheden van windturbines in de door provincies voorgestelde gebieden* (in opdracht van de ministeries van EZ en I&M en het Agentschap NI), p. 13.

²⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=-a6DRSIJUEk>. Zie een ingezonden brief in de Week in, Week uit van 9 juli 2013: ‘Gedeputeerde Staten offert Veenkoloniën op voor het Zand,’ en een ingezonden brief van een Assenaar in zowel het Dagblad van het Noorden als het NRC-Handelsblad van 11 juli 2013: ‘Het boomloze landschap van de Veenkoloniën in Groningen en Drenthe kan wel wat horizonverbetering gebruiken. Windmolenparken omschrijven als landschapskunst zal acceptatie, vooral bij linkse politici, doen toenemen.’ De briefschrijver verkeert in lichte verwarring, in aanmerking genomen dat de PVV van alle partijen de grootste tegenstander van windmolens is (regionaal én landelijk).

³⁰ Een opmerking van Maarten Huygen in het NRC-Handelsblad van 1 juli 2013 dat die ‘draaiende alibimolens [...] alleen op lelijke plekken moeten worden gezet’, gaat licht aan de beleving van bewoners (in de nabijheid) van die plekken voorbij. Wat is trouwens mooi? De een vindt de Oostvaardersplassen prachtig, de ander alsof er onlangs een atoombom is ontploft (voor een juist begrip: om daarmee iets lelijks aan te geven). De waardering kan overigens in de loop der tijd veranderen. Zo zou het best kunnen zijn dat er over 25 jaar verzet vanuit de bevolking komt wanneer de windturbines tegen die tijd worden gesloopt (ze horen bij ons en ons landschap). Vooral nog is dit erg hypothetisch.

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

De volgende stap van de initiatiefnemers was dat zij hun projecten bundelden tot twee plannen: De Drentse Monden en Oostermoer.³¹ Consequentie is dat de Rijkscoördinatieregeling van toepassing is en formele bevoegdheden bij de minister zijn komen te liggen.³² Als motivering voor deze stap voerden de initiatiefnemers aan dat toepasselijkheid van de Rijkscoördinatieregeling voor de landschappelijke inpassing van de plannen beter is dan wanneer over de projecten afzonderlijk wordt beslist. Wie later kennis heeft genomen van de voorstellen van de initiatiefnemers, die erop neer komen dat turbines overal in het Mondengebied worden geplaatst waar dat ook maar enigszins mogelijk is, kan deze motivering niet anders dan met een korreltje zout nemen.³³ Een geloofwaardiger reden voor de opschaling is dat de initiatiefnemers voor hun plannen meer steun van het rijk verwachten dan van de provinciale en lokale overheden (zeker na het regeerakkoord van Rutte-Asscher; zie boven). Een van de kanten van “nimby” is immers ook: hoe verder men fysiek van de desbetreffende regio verwijderd is, hoe meer men de vestiging van windparken in die regio zal steunen.

3.3 De “stakeholders” en hun belangen

Hieronder volgt een overzicht van de bij de vestiging van de windparken betrokken “stakeholders”, hun primaire belangen en de vertrouwensrelaties (horizontaal en verticaal). Het primaire belang van de (centrale en overwegend ook decentrale) overheid³⁴ – en de door haar vertegenwoordigde samenleving – is gelegen in de verduurzaming van de energievoorziening, dat van de initiatiefnemers in verhoging van hun inkomsten (SDE+ subsidies) en financiële versterking van hun bedrijven, en dat van streekbewoners in behoud van landschapskwaliteiten van hun woon- en leefomgeving. Dit is ten minste mijn interpretatie. Met name de initiatiefnemers en ook bewoners steken andere verhalen af. Van de kant van de initiatiefnemers wordt gehamerd op het belang van duurzaamheid. Zij merken op dat burgers die de mond vol van duurzaamheid hebben het laten afweten als puntje bij paaltje komt. Streekbewoners merken op dat (tot de initiatiefnemers behorende) agrariërs tot dusverre weinig met duurzaamheid op hadden, maar opeens geld ruiken.

³¹ Samenvoeging van de plannen Greveling en Boerveen.

³² Zie voor de Rijkscoördinatieregeling § 3.6.3 Wet op de ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 9b Elektriciteitswet 1998 is de Rijkscoördinatieregeling verplicht voor de aanleg van windparken van 100 MW en meer.

³³ Zie voor deze voorkeuren de Energie-variant (primair) en de Omgevings-variant (secundair), gepubliceerd in onder meer De Schakel van 19 december 2012.

³⁴ Niet alleen de rijksoverheid, maar ook provincies en gemeenten hebben duurzaamheidsdoelstellingen. Dit neemt niet weg dat de verschillende overheden verschillende belangen en prioriteiten hebben. Dit blijkt ook het vervolg van dit opstel, onder meer waar de “dissidente” opstelling van de gemeente Borger-Odoorn aan de orde komt.

Gesproken wordt zelfs van een graaicultuur op kosten van de belastingbetaler, waarbij wordt gerefereerd aan bedragen van een bovengemiddeld jaarsalaris die jaarlijks per turbine te verdienen zouden zijn.³⁵ Waarom gezien deze bedragen niet onteigenen? Dat is toch veel goedkoper?

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

Zijn althans de primaire belangen goed traceerbaar, veel moeilijker is vast te stellen wie precies de actoren zijn. Dit geldt zowel de overheid, de initiatiefnemers als de streekbewoners. Met welke overheid heeft men te maken? Als gevolg van de toepasselijkheid van de Rijkscoördinatieregeling is de minister formeel bevoegd om de belangrijkste knopen door te hakken. De minister heeft echter met het Interprovinciaal Overleg afgesproken dat hij zich bij zijn besluitvorming zal laten leiden door provinciale voorstellen, mits de provincies ervoor zorgen dat 6000 MW aan windenergie op land wordt gerealiseerd,³⁶ waarvan in Drenthe, op basis van afspraken met andere provincies, 280 MW (of een beetje meer). Ook de gemeenten hebben een rol, maar staan eigenlijk geheel aan de zijlijn.³⁷

Het is ook niet zo gemakkelijk te achterhalen wie precies de initiatiefnemers zijn. Bekend is dat de Groep Raedthuys betrokken is en voor ongeveer 150 agrariërs en grondeigenaren en hun windparkverenigingen De Drentse Monden en Oostermoer werkzaam is.³⁸ Zij hebben, mede om onderlinge verdeeldheid te voorkomen, afspraken gemaakt die erop neer komen dat in beginsel elke deelnemer profiteert, met dien verstande dat degenen op wiens grond daadwerkelijk een turbine wordt geplaatst extra geld zal krijgen.

³⁵ Vergelijk Trouw 27 maart 2012, Windturbinegoudmijn Drentse boer, waar wordt geconcludeerd: 'Gemiddeld 80.000 tot 115.000 euro winst per jaar voor één windturbine.' Zie voorts dezelfde krant, Leven van de wind. Zie voor de casus Windpark Noordoostpolder een brief betreffende 'Financiering windpark Noordoostpolder' van 17 november 2009, afkomstig van toenmalig minister van Economische Zaken. Uit deze brief het volgende. Het in totaal te verstrekken subsidiebedrag is € 880 miljoen. Dit bedrag wordt uitgekeerd over een periode van 15 jaar. Verder wordt aanvullend een eenmalige subsidie verstrekt van tussen de € 104 en maximaal € 116 miljoen, waarbij het exacte bedrag afhankelijk wordt gesteld van de totale parkgrootte en het vermogen van de windturbines. Zie ook <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/372381/2009/11/18/Windmolenpark-bij-Urk-krijgt-900-miljoen-euro.dhtml>.

³⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/nieuws/2013/01/31/provincies-garanderen-ruimte-voor-6000-megawatt-windenergie.html>. Zie voor berekeningen voorts Bosch & Van Rijn, Financiële baten van windenergie.

³⁷ Dat de formele bevoegdheden elders liggen, geeft de gemeente Aa en Hunze ook uitdrukkelijk in haar officiële publicaties aan. Zie voorts De Schakel van 26 juni 2013, waarin de wethouder meldt dat de gemeenten het zoekgebied door de provincie opgedrongen kregen.

³⁸ <http://www.raedthuys.nl/nieuws/samenwerking-windpark-de-drentse-monden-en-windpark-oostermoer-2.html>.

Of en welke energiemaatschappijen betrokken zijn, is niet duidelijk. De initiatiefnemers treden uitsluitend via drie woordvoerders naar buiten (van Raedthuys, De Drentse Monden resp. Oostermoer).³⁹

Nog moeilijker te duiden is de groep van streekbewoners en hun organisaties. Het meest in beeld zijn Platform Storm (Borger-Odoorn) en WindNee (Aa en Hunze). Maar het is niet bekend hoeveel bewoners deze organisaties vertegenwoordigen, zoals ook onbekend is hoeveel bewoners werkelijk voor of tegen de plannen zijn of een neutraal standpunt innemen (en in hoeverre de bewoners goed op de hoogte zijn). Gezien het aantal zienswijzen dat is ingebracht over de ontwerp Gebiedsvisie windenergie Drenthe kan enkel worden geconcludeerd dat een niet te verwaarlozen deel van de bevolking tegen de plannen is.⁴⁰ Opmerkelijk is dat niet alleen genoemde organisaties en een (onbepaalde) groep bewoners tot de tegenstanders behoren, maar ook een paar mkb-verenigingen: de Ondernemersvereniging Buinermond en de Vereniging van Bedrijven in de Kanaalstreek.⁴¹

3.4 Bijeenkomsten: wie en waar, stramien en aard

Nadat gekozen was voor de Veenkoloniën als zoekgebied, werd een aantal bijeenkomsten met de bevolking gehouden. De Veenkoloniale bevolking is dus niet betrokken geweest bij de initiële keuzes: willen we windparken en willen we die in de Veenkoloniën? Hierbij verdient aandacht dat deze vragen tot dusverre geen verkiezingsitem zijn geweest (een toevallige omstandigheid, in verband met de vaste verkiezingenritmes op het provinciaal en gemeentelijk niveau).⁴² Uit een oogpunt van kennisvoorziening, belangenarticulatie, argumentenwis-

³⁹ Sommige streekbewoners kunnen niet nalaten op te merken dat de vertegenwoordigers van de agrariërs geen Veenkoloniale zijn (één van hen woont op de Veluwe). De perceptie dat het buitenstaanders zijn die profiteren, komt de acceptatie niet ten goede. Zie Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

⁴⁰ Het gaat om 222 unieke zienswijzen, afkomstig van in totaal 1394 personen. Zie Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013, p. 5.

⁴¹ In april 2013 verscheen het bericht dat meer dan tweederde van de aanwezigen van een te Assen gehouden bedrijvencontactdag van mening is dat er ook in de Noordelijke provincies meer ruimte moet komen voor windenergie. De bevrraagde bedrijven kwamen uit heel Drenthe. Het onderzoek werd verricht door Raedthuys. Zie onder meer <http://www.kanaalstreek.nl/nieuws/25919/er-zijn-ondernemers-in-drenthe-positief-over-windenergie>.

⁴² Laat staan dat een referendum is gehouden. Wel zijn inventariserende gesprekken met uiteenlopende belanghebbenden gevoerd. Zie Elzinga & Oterdoom, Gebiedsvisie Windenergie Fase 1, 5 december 2011, resultaten interviews / gesprekken (in opdracht van de provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn en AA en Hunze). Ook interessant is een door de Drentse Natuur- en Milieufederatie en het Dagblad van het Noorden onder de Drentse bevolking gehouden een enquête. Daaruit blijkt dat 53,5% voor windenergie is, en dat 32% vindt dat de molens in de Veenkoloniën moeten worden geplaatst. Zie het Dagblad van het Noorden van 20 maart 2010. Zie verder een door SmartAgency Company verricht onderzoek: <http://tools.windenergie.nl/draagvlak>. Uit dit onderzoek komt naar voren dat overwegend 23% voorstander is van windenergie op land is, 30% gematigd positief met enkele bedenkingen, 34% relatief onverschillig met enkele bedenkingen en 13% verklaard tegenstander van windenergie. Het rapport is te downloaden van: <http://www.nwea.nl/sites/default/files/Onderzoek%20SmartAgent%20Company,%202008.pdf>. Zie ook het rapport Burgerconsultatie VROM windmolens op land 2010: http://tools.windenergie.nl/sites/tools.windenergie.nl/files/burgerconsultatie_vrom_windmolens_op_land__2010.pdf.

seling en – wellicht – het creëren van draagvlak is dat jammer, maar wij kennen een vertegenwoordigende democratie en de gemaakte keuzes als ondemocratisch kwalificeren gaat dan ook duidelijk te ver.

Gezien gevoeligheden tussen “veen” en “zand” is opmerkelijk dat de eerste bijeenkomsten buiten de Veenkoloniën plaatsvonden.⁴³ Een bewuste (Haagse?) keuze?⁴⁴ Na kritiek van publiek en raadsleden vonden de latere bijeenkomsten plaats in sporthallen in het veengebied zelf. Dergelijke bijeenkomsten verliepen volgens een min of meer vast stramien. Er waren een of meer gedeputeerden en een wethouder die een inleiding verzorgden. Op een paar bijeenkomsten volgde daarna een presentatie door landschapsdeskundigen. Steeds kreeg de zaal de gelegenheid tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen. Nadat de bestuurders daarop hadden gereageerd, en eventueel nog nadere discussie had plaatsgevonden, sloten zij af met een uiteenzetting van de verdere procedurele gang van zaken.

Allereerst een opmerking over het aanwezige publiek. Dat bestond voor een zeer groot deel uit 40-plussers. Een aantal kwam uit het aangrenzende Stadskanaal of Musselkanaal (ook hun woon- en leefomgeving is in het geding). Een enkeling was zeer bekend, in die zin dat hij kennelijk overal het woord voerde. Altijd waren de actiecomités vertegenwoordigd. Ook waren er mensen van elders die zich solidair met de streekbewoners toonden, zoals ervaringsdeskundigen uit Friesland. Opmerkelijker is wie meestal afwezig waren: vertegenwoordigers van het rijk en vertegenwoordigers van de initiatiefnemers (of ze moesten al anoniem in de zaal zitten). Een gesprek tussen initiatiefnemers en streekbewoners vond op de bijeenkomsten dus niet plaats.⁴⁵ De bijeenkomsten hadden geen eenduidig karakter. Voor een deel was sprake van een informatie-, voor een ander deel een inspraak- en voor weer een ander deel een protestbijeenkomst (en stoom afblazen). Wanneer dit laatste de overhand nam, konden de emoties hoog oplopen.⁴⁶ Voor zover het om inspraak ging, moesten bij gebrek aan tijd velen worden teleur gesteld. Wie niet aan de beurt kwam, kon zijn opmerkingen of vragen nog op een papiertje schrijven en vervolgens deponeren in een daarvoor bestemde bus.⁴⁷

⁴³ Zo een enkele keer achter Rolde (vlakbij Assen).

⁴⁴ Desgevraagd vertelde een departementaal medewerker die bij de voorbereiding betrokken was mij dat men in het Drentse Mondengebied geen zaal konden vinden die groot genoeg is. In het nabij gelegen Stadskanaal bestaan zulke zalen wel. Maar er waren bezwaren tegen een bijeenkomst te Stadskanaal geweest. Welke, werd mij niet verteld. Ik kan me echter voorstellen dat men het wat gek vond als Drentse bestuurders in het Groningse Stadskanaal optreden.

⁴⁵ Er zijn echter wel degelijk onderlinge contacten geweest (onder andere in een lokaal radioprogramma).

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de Week in, Week uit van 22 januari 2013. Ook (misplaatste) verwijzingen naar '40-'45 en de "killing fields" geven aan dat de sfeer soms gespannen was. Zie ook het Dagblad van het Noorden van 14 juni 2013, waarin een inspreker wordt aangehaald die het had over de 'bezetting' van de regio door 'windboeren'.

⁴⁷ Wat zou daarmee gebeurd zijn? Die bus is in elk geval gebrekkiger van kwaliteit dan de door Lind bedoelde "voice"; vergelijk voetnoot 13. Met een massa-zienswijzenprocedure, zoals deze ook in de onderhavige casus plaatsvindt, is het trouwens amper beter gesteld.

3.5 Bijeenkomsten: inhoudelijke aspecten

Wat betreft de inhoud valt op dat mensen herhaaldelijk wilden praten over wat al een besloten was, zoals over nut en noodzaak en de vraag: waarom juist in de Veenkoloniën? Van de kant van het bestuur werd dan duidelijk gemaakt dat de besluitvorming al een stap verder is: de molens komen er, en wel hier in de Veenkoloniën; nu gaat het erom te bespreken waar precies en in welke opstelling. Bestuurlijke duidelijkheid derhalve, tegen de achtergrond van een gebrek aan synchroniteit in het denken en beleven van mensen enerzijds en bestuurlijke besluitvorming anderzijds. Klaarblijkelijk bezoekt een deel van de mensen een bijeenkomst vanuit verkeerde verwachtingen.⁴⁸ Misschien speelt ook een rol dat de streekbewoners zelf zich op geen enkele wijze hebben kunnen uitlaten over de wenselijkheid van windparken in hun omgeving (zie boven).

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

Aanvankelijk werden drie alternatieven gepresenteerd. Het eerste alternatief bestond uit het plaatsen van windturbines in een enkele of dubbele lijn vlak langs de grens met de provincie Groningen (de plaatsen Stads- en Musselkanaal). Dit Semslinie-model werd gepresenteerd als historisch geïnspireerd. In verband met aanwezige bebouwing waardoor de opstelling hier en daar flink doorbroken zou moeten worden, werd dit model door de deskundigen zelf als problematisch en moeilijk haalbaar aangemerkt (de provincie Groningen en de gemeente Stadskanaal zouden ook flink geprotesteerd hebben). Het tweede alternatief had de vorm van een enorme boog rond het LOFAR-gebied:⁴⁹ een “spannend contrast” met de rechtlijnige structuur van de Veenkoloniën.

Kortom, van deze beide alternatieven is zoals meteen al te verwachten viel nooit meer iets vernomen; alleen de klassieke cluster- of lijnopstellingen in open gebied – het derde alternatief – zijn overgebleven. Daarenboven was meteen duidelijk dat het Veenkoloniale landschap geen “landmarks” bieden waarbij de turbineopstellingen kunnen aansluiten (zoals grote infrastructuurle of industriële werken). Anders gezegd: erkend werd dat het de turbineopstellingen zelf zijn, die de landschapsstructuur in zeer sterke mate gaan bepalen.⁵⁰ Aandacht verdient nog dat de inbreng van bewoners als resultaat lijkt te hebben dat in de gemeente Borger-Odoorn, in plaats van voor cluster- voor lijnopstellingen wordt gekozen, om op deze wijze extra afstand tot de lintdorpen te realiseren (om redenen van landschappelijk aanzien leek de voorkeur aanvankelijk uit te gaan naar clusteropstellingen).

⁴⁸ Ook rekenden sommigen op een Barendrecht-draai (ondergrondse CO₂-opslag): als er geen draagvlak is, gaat het niet door.

⁴⁹ LOFAR is een radiotelescoop, met een netwerk van duizenden sensoren. Deze zijn verdeeld over een gebied met een diameter van 100 kilometer in Nederland en gekoppeld aan een supercomputer via een uitgestrekt glasvezelnetwerk. LOFAR is in het landschap vrijwel onzichtbaar.

⁵⁰ Dit moet in het vlakke landschap met lage lintdorpen niet worden misverstaan. Zie hierover Elerie, H. (2011). Mammoetmolens in windarme Veenkoloniën, *Noorderbreedte jaargang 35 nr.5*, p. 8-13. <http://www.noorderbreedte.nl/onder.php3?artikel=3307>.

Verder passeerden de vaste onderwerpen de revue: de afstanden tot woningen, het aantal dBA, laagfrequent geluid, lichtschildering, slagschaduw, ijsafzetting, 's-nachts knipperende toplichten die het landschap industrialiseren, dode of verminkte vogels en vleermuizen, enzovoorts.⁵¹ Door de overheid werd gerefereerd aan de wettelijke eisen en verwezen naar de zienswijze- en m.e.r.-procedure, die zouden bijdragen aan een zorgvuldige nadere besluitvorming. Bewoners zeiden niet te begrijpen dat in Nederland een afstand van 500 meter tussen woningen en turbines acceptabel wordt gevonden, terwijl in Denemarken en Duitsland afstanden van 1500 meter en meer worden gehanteerd (maar Nederland is nu eenmaal een klein, dichtbevolkt land, en de Veenkoloniën vormen daarop niet wezenlijk een uitzondering).⁵² Dat slagschaduw op woningen niet absoluut is uitgesloten.⁵³ En dat met het wettelijk toegestane geluidsniveau – 47 dB Lden en 41 dB Lnight⁵⁴ – geen recht wordt gedaan aan het zeer lage achtergrondniveau dat kenmerkend is voor het Drentse Monden-gebied.⁵⁵

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

⁵¹ De bezwaren dienaangaande moeten niet – vanuit de Amsterdamse grachtengordel – worden weggewuifd: windturbines hebben een enorme visuele impact op het landschap en ze veroorzaken geluidsoverlast en nare flikkerende effecten. Zie Szarka, J. (2007). *Wind power in Europe: Politics, business and society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pedersen, E., Halberg, L.M. & Wayne, K.P. (2007). Living in the vicinity of wind turbines: A grounded theory study. *Quality Research in Psychology*, 4 (1), p. 49-63; Van den Berg, F., Pedersen, E., Bouma, J. & Bakker, R. (2008). *Windfarm perception: Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents*. Groningen: University of Groningen; Warren, C.R. & McFayden, M. (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south west Scotland. *Land Use Policy*, 27 (2), p. 204-213. Hierbij is van betekenis van veel inwoners van de betrokken lintdorpen het, gezien de ligging van hun huizen pal aan een weg, fysiek niet in eigen hand hebben om het zicht vanuit huis en tuin op de turbines weg te nemen.

⁵² In plaats van een afstandsrekening is naar huidig recht het rekenvoorschrift omtrent geluidsbelasting doorslaggevend (Activiteitenregeling milieubeheer). Dat in Denemarken en Duitsland 1500 meter of meer een gangbare afstand is klopt, maar het gaat in deze landen niet om een absoluut in acht te nemen minimumafstand. Overigens is ook in Duitsland veel verzet tegen winparken, aldus het NRC-Handelsblad van 4 december 2012, onder het kopje Tegenwind voor "groene" stroom.

⁵³ Dit is juridisch inderdaad het geval: een windturbine mag slagschaduw op gevoelige objecten veroorzaken, maar moet in dat geval worden afgeschakeld wanneer de afstand minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden (mits aan de desbetreffende kant van het object een raam zit). Zie verder artikel 3.12, eerste lid, en 3.13, eerste lid, Activiteitenbesluit milieubeheer. Wie zou trouwens ook maar één minuut slagschaduw op zijn huis accepteren (behalve in geval van een – daarmee desnoods het omgevingsrecht ontwijkende – bedrijfswoning, gepaard met een financieel voordeel)?

⁵⁴ Zie artikel 3.14a Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵⁵ Zie voor deze en vele ander onderwerpen de ingebrachte zienswijzen en de bespreking daarvan in de Nota van beantwoording Gebiedsvisie windenergie Drenthe, 28 mei 2013. Zie voor de juridische context van deze vaste onderwerpen Van der Heijden, I.M. (2013). Windturbines op het land. Milieuregels en vergunningplichten op een rij. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, p. 6-13.

Het bleek dat zowel wat deze financiële elementen als de omgevingsaspecten aangaat, vooral de vertegenwoordigers van de actiecomités goed geïnformeerd bleken te zijn en in het algemeen dan ook een inhoudelijk sterke inbreng hadden.⁵⁶

3.6 Een bemiddelende rol van de provincie

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

Minstens zo belangrijk is de bemiddelende rol die de provincie in de verhouding tussen deze initiatiefnemers en streekbewoners is gaan spelen. Dit blijkt in het bijzonder uit de op 26 juni 2013 door Provinciale Staten aangenomen Gebiedsvisie windenergie Drenthe. In het daarin vastgestelde plan wordt aanzienlijk afstand genomen van de ambities van de initiatiefnemers, die het liefst in de hele regio turbines plaatsen waar dat ook maar enigszins mogelijk is.⁵⁷ De uitspraken van de gedeputeerde en van statenleden dat de initiatiefnemers stappen richting bewoners moeten zetten, bevestigt dat het provinciaal bestuur weliswaar de vestiging van windparken als een voldongen feit beschouwt, maar anderzijds tegengas aan de initiatiefnemers geeft.

3.7 Het vervolg

De Gebiedsvisie windenergie Drenthe is op 26 juni 2013 door Provinciale Staten aangenomen. De ChristenUnie was uitgesproken voor, evenals GroenLinks (van beide partijen mogen het nog wel wat meer turbines zijn); de PVV was uitgesproken tegen. Na in een eerder stadium voor te zijn geweest, pleitte de SP nu voor uitstel van de besluitvorming. De PvdA stemde overwegend voor (de partij kende één dissident, afkomstig uit het zoekgebied), de VVD en het CDA stemden geheel voor, evenals D66. Wel had het CDA liever meteen een minimale afstand (700 meter) en een maximale ashoogte (120 meter) willen vastleggen.⁵⁸ Alle partijen konden niet genoeg benadrukken hoe belangrijk zij draagvlak onder de bevolking vinden

⁵⁶ Overigens viel mij ook de uitstekende voorlichting door Gemeentebelangen Borger-Odoorn op; zie bijvoorbeeld De Schakel van 10 januari 2012.

⁵⁷ Zie de in voetnoot 33 bedoelde Energie-variant (primair) en de Omgevings-variant (secundair).

⁵⁸ In de gemeente Borger-Odoorn (aan weerskanten van 1^e en 2^e Exloërmond) zijn die 700 meter in geval van lijnopstellingen zeker haalbaar. In de gemeente Aa en Hunze (vermoedelijk een clusteropstelling) is dat de vraag: het beoogde terrein bij Gasselterboerveen is relatief klein, reden waarom verwacht kan worden dat 700 meter niet als harde norm zal worden gehanteerd.

(D66 stelde de inschakeling van een ‘regiomakelaar’ voor om voor- en tegenstanders bij elkaar te brengen);⁵⁹ ook heerste veel eenstemmigheid over het borgen van de gezondheid van de bewoners en het eerlijk delen van de opbrengsten tussen initiatiefnemers en bewoners.

Op gemeentelijk niveau bestaat minder steun voor de Gebiedsvisie. In Aa en Hunze nam onder meer de PvdA afstand van het plan. Met uitzondering van GroenLinks, wezen in Borger-Odoorn zelfs alle partijen het plan af (dus ook de VVD en het CDA), want: veel weerstand onder de bevolking; “besluitvorming buiten ons om”.⁶⁰

De afwijzing door de overgrote meerderheid van de raad van deze gemeente zal niet verhinderen dat de Gebiedsvisie windenergie Drenthe zal worden verwerkt in de Omgevingsvisie Drenthe, die in geactualiseerde vorm eind 2013 of begin 2014 aan Provinciale Staten zal worden voorgelegd.⁶¹ Andere noodzakelijke besluitvormingsprocedures zullen worden vervolgd of gestart. Verwacht mag worden dat het rijk de provinciale besluitvorming respecteert. Een burgerinitiatief zal weinig uitrichten. Procedures tot en met de Raad van State kunnen gevoeglijk worden ingecalculleerd.⁶² De ervaring heeft geleerd dat ook deze de windparken niet zullen tegenhouden: de besluitvorming is vooral procedureel genormeerd, terwijl materiële normen inzake afstand en dB, slagschaduw, et cetera, rechtens goeddeels vastliggen; hooguit kan een zorgvuldigheid- of motiveringsgebrek de procedure wat rekken.⁶³

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

⁶⁰ Zie ook het Dagblad van het Noorden van 13 juni 2013, waarin de burgemeester wordt aangehaald, die het besluit om turbines zijn gemeente te plaatsen als ‘politiek niet legitiem’ bestempelt, en een open brief van zijn hand in het Dagblad van het Noorden van 22 juni 2013, waarin hij een pleidooi houdt voor nieuwe locatiekeuzes in samenspraak met bewoners en gemeenten, op basis van objectieve criteria, in transparantie en openheid, en zonder vooringenomenheid. In de Statenvergadering 26 juni 2013 kreeg de burgemeester het verwijt dat zijn gemeente zich op een belangrijke moment (voorjaar 2011, te Westerbork) afzijdig had gehouden. Overigens heeft ook de gemeenteraad van Stadskanaal (bij kleine meerderheid) een nee tegen het Drentse plan uitgesproken; zie bijvoorbeeld het Dagblad van het Noorden van 7 juni 2013. Maar deze (Groningse) gemeente staat zelfs niet aan de zijlijn, maar zit op de tribune.

⁶¹ Gemeenteraden moeten met een provinciale omgevingsvisie rekening houden, maar het provinciaal bestuur zelf is er aan gebonden (zelfbinding), met name bij het eventueel vaststellen van een inpassingsplan (provinciaal alternatief voor een gemeentelijk bestemmingsplan). Hierover, naar aanleiding van ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6671, A.G.A. Nijmeijer, De wind in de zeilen voor windenergie of toch niet helemaal. Het opwekken van duurzame energie is geen prioritair belang, *Ars Aequi* 2013, p. 390-392.

⁶² Nader over de juridische kant van de procedures Aerts, R.J.J. (2012). *De Crisis- en herstelwet. De wind in de rug voor het realiseren van windturbineparken?* *Tijdschrift voor Energierecht*, p. 60-68.

⁶³ In de jaren 2009-2012 en de eerste helft van 2013 zijn 80 (ECLI-gepubliceerde) uitspraken inzake windparken gedaan (drie of meer turbines). Van deze 80 uitspraken hebben er 13 betrekking op door initiatiefnemers en 67 op door tegenstanders van windparken ingestelde procedures. Van deze 67 uitspraken is in 19 uitspraken sprake van gegrond verklaring van een of meer beroepen; van deze 19 uitspraken zijn er 4 in hoger beroep onderuit gegaan. Van de overblijvende 15 uitspraken waarin of een of meer beroepen gegrond zijn verklaard, zijn er 6 een pyrrusoverwinning, omdat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand worden gelaten (art. 8:72, derde lid, aanhef en onder a, Awb). In de resterende 9 zaken is sprake van schending van eisen van zorgvuldigheid en/of motivering, zodat er een reële kans is dat de inhoud van het besluit in essentie overeind kan blijven (wellicht een enkele zaak daargelaten). Vgl. Rb. Zutphen 18 mei 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ5029; Rb.

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

4.1 Het globale beeld

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

4.2 De keuze voor beperkte transparantie en communicatie

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

Haarlem 12 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6096; ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4011; ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9250; ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7758; ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7759; ABRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3145; ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3769; ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245. Met dank aan onderzoek door Marjolein Geling (wier scriptie ten tijde van het schrijven van dit opstel nog niet was afgerond).

⁶⁴ Waarbij het rijk de bevoegdheid heeft decentraal ruimtelijkeordeningsbeleid aan de kant te schuiven via een rijksinpassingsplan. Zie bijvoorbeeld het rijksinpassingsplan Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder (waarover ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215).

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

Daarmee is communicatie tussen de initiatiefnemers en streekbewoners goeddeels afwezig: er is voor gekozen niet te communiceren (de eigen websites, enkele interviews en voorlichtingspagina's in huis-aan-huis-bladen daargelaten).⁶⁵

Teleurstellend uit een oogpunt van transparantie en communicatie is ook hetgeen met betrekking tot de verdeling van de lusten en lasten aan de orde is gekomen. Noch de initiatiefnemers, noch de overheid heeft inzicht willen geven in de subsidiestromen en het verdienmodel. Daarmee blijven mediaberichten over enorme subsidie-inkomsten voortleven. Als de berichtgeving daarover in diverse media niet klopt (wat bijvoorbeeld in verband met ondernemersrisico's en extra te betalen belastingen best zo kan zijn), zouden de initiatiefnemers en de overheid er verstandig aan doen de spookverhalen te ontzenuwen. De gemaakte keuze om op dit punt niet transparant te willen zijn, versterkt de schijn dat een kleine groep ondernemers zich flink wil verrijken over de rug van streekbewoners die te maken krijgen met een enorme inbreuk op hun woon- en leefomgeving.⁶⁶

Wat betreft de initiatiefnemers kan men hier tot op zekere hoogte nog begrip voor opbrengen. Immers, iedereen heeft het recht om binnen de grenzen van het recht zoveel mogelijk te verdienen; het zijn niet de initiatiefnemers die zich in de kaart hoeven te laten kijken en zich iets aan draagvlak en sociale cohesie gelegen hoeven te laten liggen.⁶⁷ Voor de overheid zou het anders moeten zijn. Een overheid die op het punt van de verdeling van de lusten en lasten geen transparantie wil bieden en niet wil communiceren, kan dan ook in een later stadium alsnog gedwongen worden om verantwoording af te leggen, via procedures op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (in dit kader terdege 'in het belang van een democratische bestuursvoering'), kamervragen en/of onderzoeksjournalistiek.

Weliswaar hebben gedeputeerde en statenleden gepleit voor door de initiatiefnemers te betalen financiële compensatie (naast de verplichte nadeelcompensatie), maar zij hebben dit

⁶⁵ Niet-communiceren, bewust of onbewust, kan trouwens ook als een vorm van communicatie worden beschouwd. Er gaat immers een bepaalde boodschap vanuit. Waar in dit opstel de term communiceren wordt gebruikt, wordt in de regel actief communiceren bedoeld.

⁶⁶ Hierbij moet worden aangetekend dat de betrokken bevolking niet bepaald tot de meest welvarende groepen van ons land behoort.

⁶⁷ Een door Martha Buit (in het kader van haar onderzoekstage bij mijn vakgroep) gehouden vraaggesprek met een medewerker van Agentschap NL versterkt het vermoeden dat windparkondernemers bewust informatie over het verdienmodel achterhouden. Nogmaals: dat is hun goed recht (maar dan kunnen deze ondernemers het beter niet hebben over maatschappelijk verantwoord ondernemen, mko).

niet geconcretiseerd.⁶⁸ Hoe wil men dergelijke compensatie juridisch afdwingbaar maken? Het subsidierecht en het specialiteitsbeginsel stellen daaraan wis en waarachtig beperkingen (in het raamwerk van art. 4:21 Awb). Of gaat de overheid zelf extra compenseren (en aldus de belastingbetalers een extra rekening presenteren)? Het is niet transparant. En communiceren op basis van een gebrek aan kennis is onverstandig.

4.3 Aantasting van vertrouwen en sociale cohesie

Kortom, onze in §2 genoemde mens als “sense-maker” heeft het zwaar. Hij heeft te maken met onduidelijke instituties en actoren, die zich deels achter elkaar verschuilen. Op het punt van de burger meer inzicht verschaffen en van reciprociteit tussen de betrokken actoren schieten de gevolgde procedures tekort. Vastgesteld moet worden dat streekbewoners geen echte “voice” hebben gehad.⁶⁹ Zij zijn niet bij de initiële beslissingen betrokken geweest (“Over u, maar zonder u”).⁷⁰ Vanwege de massaliteit was ook op de bijeenkomsten van een echte “voice” geen sprake (vele bezoekers zullen met meer vragen naar huis zijn gegaan dan waarmee ze arriveerden).

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

Dat streekbewoners zich op het punt van de verdeling van de lusten en lasten benadeeld voelen, kan men gegeven de ook in de wetenschap erkende nadelen van windturbines niet

⁶⁸ Over onverplichte compensatie De Graaf, K.J. (2012). Over het bestuursrechtelijke karakter van onverplicht tegemoetkomen, in: Barkhuysen, T., den Ouden, W. & Tjepkema, M.K.G. (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer, p. 517-534.

⁶⁹ In de daaraan door Lind gegeven betekenis. Zie voetnoot 13.

⁷⁰ Over de onderhavige aanpak – eerst beslissen en achteraf draagvlak proberen te krijgen – het proefschrift van Kartsten, N. (2013). *Decide and Defend. Regaining authority for controversial decisions through rendering account*, Tilburg University: ‘Directe, informele en proactieve verantwoording blijken over het algemeen effectiever te zijn’, aldus en hoofdconclusie uit dit proefschrift. Zie [http://uvtapp.uvt.nl/fsw/spits.npc.ShowPressReleaseCM?v_id=2636323518998278](http://uvtapp.uvt.nl/fsw/spits.npc>ShowPressReleaseCM?v_id=2636323518998278).

afdoen als jaloezie.⁷¹ In samenhang hiermee komt uit de literatuur naar voren dat het kunnen behalen van voordelen het draagvlak voor de vestiging van windparken kan vergroten (vandaar, uiteraard, ook dat het gros van agrariërs en grondeigenaren aan een dergelijk project meedoet).⁷² Halfbakken toezeggingen over compensatie vanwege “eerlijk delen” zullen het vertrouwen en het draagvlak schaden.

4.4 Enkele lessen voor de betrokken actoren

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

Ook de overheid mag zich de polariserende attitude van de initiatiefnemers aantrekken. Zij dient zich in plaats van reactief proactief op te stellen, in de vorm van het tevoren vaststellen van ruimtelijke kaders (waar wel en waar geen turbines) en participatie- en compensatievoorwaarden (in plaats van achteraf met de windparkondernemers tot afspraken proberen te komen, moeten deze voorwaarden tevoren in wetgeving zijn geregeld). Omdat de lucht, net als wat zich in de bodem bevindt (aardgas, indertijd ging het om steenkool), in de ervaring van burgers van iedereen is, is het ook aan de overheid om gegevens over de kosten, baten en financiële risico's openbaar te maken.⁷³

Voor de streekbewoners is er eveneens een les, namelijk dat zij zich goed moeten informeren en organiseren. Zorg dus voor een deskundige actiegroep: zonder “empowerment” geen “checks and balances” in het besluitvormingsspel.⁷⁴ Geef op bijeenkomsten acte de presence en laat merken wat u ervan vindt. Zonder serieus tegenspel van uw kant wordt er met uw belangen onvoldoende rekening gehouden.

⁷¹ Zie de in voetnoot 51 vermelde en door Huurneman (zie voetnoot 17) vermelde literatuur.

⁷² Zie Huurneman 2012, p. 23, 24, en daar vermelde literatuur. Geld maakt overigens niet alles goed; zie voetnoot 75. Overigens is het naar mijn indruk niet zo dat alle agrariërs en grondeigenaren met graagte participeren. Ik sprak enkele die aarzelingen hadden en/of de gang van zaken niet precies begrepen. Volstrekt ten overvloede zij opgemerkt dat agrariërs en grondeigenaren die wel participeren uiteraard in het algemeen even aardige mensen zijn als welke groep dan ook (vandaar bijvoorbeeld mijn afkeer van een – in mijn perceptie denigrerende – term als windboeren).

⁷³ Over de verhouding markt-overheid: Van Beuningen, J.C.B.M. & Van Berghenhenegouwen, J. (2013). Energiewetgeving in transitie, in: *De stempel van de meester. Complexe besluitvorming in het bestuursrecht*, Preadviezen Jonge VAR 11, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2013, p. 9-58.

⁷⁴ Verbazingswekkend is wat in een communicatieleidraad over belangen- en actiegroepen wordt gezegd: ze willen alleen maar dwarsliggen en overheid en initiatiefnemer als onbetrouwbaar afschilderen; het is onverstandig ze van mening te doen veranderen (wel moet de communicatie uiteraard transparant, eerlijk en respectvol gebeuren). Zie Bosch & Van Rijn, Hoe maak ik een communicatieplan voor een windenergieproject? Een leidraad voor initiatiefnemers, projectontwikkelaars en provincies, maart 2010, gedownload van <http://www.windenergie.nl> (in opdracht van Agentschap NL).

4.5 Tussenbalans

In de Drents-Veenkoloniale casus, waar nadere besluitvorming en implementatie nog een aantal jaren in beslag zullen nemen, is de tussenbalans van vertrouwen en sociale cohesie naar mijn sterke indruk negatief. Gegeven de pech voor streekbewoners die zeer aan de huidige kenmerken van hun woon- en leefomgeving hechten, zullen er extra inspanningen moeten worden geleverd om hun gevoel van (subjectieve) onrechtvaardigheid te verzachten. Een deel van de bewoners zal nadeelcompensatie krijgen, al moet men daar uit een oogpunt van verbetering van ervaren rechtvaardigheid niet teveel van verwachten.⁷⁵ Immers, mensen die van een oude naar een nieuwe situatie gaan en de oude, hun vertrouwde situatie als referentie nemen, plegen de financiële nadelen van de verandering in het algemeen hoger te schatten dan deze naar objectieve maatstaven zijn (wie met de oude situatie onbekend is, pleegt de nieuwe situatie gunstiger te waarderen). Een ander deel zal niet voor nadeelcompensatie in aanmerking kunnen komen, zodat hen niet langs deze weg tegemoet kan worden getreden. Natuurlijk kan worden geprobeerd bewoners te laten participeren in de windparken. En ook korting op de energierekening kan helpen. Hetzelfde zal gelden voor bijdragen uit een vanuit de inkomsten van de windparken gevoed fonds, waarmee een dorps huis, sporthal of zwembad, financieel kan worden ondersteund. Tot het bekende pakket draagvlakmaatregelen kunnen ook (schaam)groenvoorzieningen worden gerekend.⁷⁶ In elk geval is distributieve rechtvaardigheid eveneens relevant.

Vanzelfsprekend verdienen de komende tijd voorts transparantie en communicatie nader aandacht: communicatie over onder meer de compenserende maatregelen; transparantie in de zin van maximale openheid over te maken afwegingen en over de financiële aspecten, waaronder de subsidiestromen, de bijdragen aan compensatiefondsen en de waardeontwikkeling van woningen (permanent monitoren van deze aspecten). Dit met de kanttekening dat het zeer de vraag is of reeds opgebouwd wantrouwen nog weggenomen kan worden. Waar sprake is van wantrouwen en escalatie, blijkt het tij in het algemeen – vooral in de context van “confidence” (in plaats van “trust”) – namelijk moeilijk te keren.⁷⁷

⁷⁵ Zie Desmet, P.T.M. (2012). De psychologie van financiële compensaties: maakt geld alles goed?, in: Barkhuysen, T. Den Ouden, W. & Tjepkema, M.K.G. (2012) (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer, p. 583-596.

⁷⁶ Als oud-Veenkoloniaal (maar tegenwoordig bewoner van het Drentse zand) wil ik wel een origineler idee aanreiken. Van de twee oorspronkelijke kernkwaliteiten van de Drentse Monden – het water (de monden en wijken) en de lucht en ruimte – is ongeveer een halve eeuw geleden de eerste kernkwaliteit verdwenen (demping van de monden en wijken). Zelf vind ik dit een ernstige vermindering van de lintdorpen; en vele Drents-Veenkolonials zullen er net zo over denken. Met de windparken wordt ook de tweede kernkwaliteit aangetast. Breng nu met opbrengsten uit die parken het water terug: maal dus met die windmolens het zand uit de monden! Een mooi project voor de periode waarin die molens er zullen staan.

⁷⁷ Zie ook het proefschrift van Winnubst, M. (2011). *Turbulent waters. Cross-scale conflict and collaboration in river landscape planning*, Radboud Universiteit Nijmegen: Een hoofdconclusie uit dit proefschrift is dat het heel moeilijk is om uit een conflictmodus te komen. Zie http://www.ikcro.nl/artikelen/121_winnubst.doc.

Men doet er trouwens verstandig aan de begrippen transparantie en communicatie zelf terughoudend te gebruiken.⁷⁸ Immers, van politici en ondernemers mag men geen maximale transparantie en communicatie verlangen, omdat het voor hen ook een opdracht is om hoofddoelstellingen bereiken. Het achterste van je tong laten zien, kan dat frustreren. Daarom hebben transparantie en communicatie in de context van politieke belangenafwegingen en van ondernemersbeslissingen tot op zekere hoogte een pervers karakter. Wie de eigenaardigheden van politieke besluitvorming (politieke rationaliteiten) en ondernemersbeslissingen (ook een kwestie van strategie, risicoschatting en onderhandelen) niet onder ogen wil zien maar teveel op transparantie en communicatie hamert, zet mensen op het verkeerde been. En dat zal voor vertrouwen en betrouwbaarheid averechts uitwerken.

Voordat de windturbines er staan, moet er nog veel gebeuren. Het verdere besluitvormingsproces zal incrementeel van karakter blijven. Zo hangt nog veel af van de verdere technische ontwikkeling van windturbines (van 3 MW nu, naar 5,5 MW en misschien zelfs 8 MW straks). Het is niet goed voorstelbaar dat het rijk de op provinciaal niveau genomen (en nog te nemen) beslissingen niet zal respecteren. Immers, wanneer “Den Haag” afwijkende beslissingen zou nemen, bijvoorbeeld door de verstrekkende wensen van de initiatiefnemers te honoreren, zou dat waarschijnlijk, na het toch al moeizame proces om draagvlak te bewerkstelligen, de betrouwbaarheid van de overheid volledig ondermijnen (evenals het vertrouwen tussen overheden onderling). Garanties bestaan niet, alleen al omdat het kan zijn dat de ministeries van Economische Zaken enerzijds en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties anderzijds op dit kunt kunnen botsen (daadkracht versus draagvlak),⁷⁹ en eerstgenoemd ministerie hier formeel de meeste macht toekomt. Er evenwel vanuit gaande dat de plannen nu op hoofdlijnen vaststaan, rijst de vraag of het gelet op mogelijke technische ontwikkelingen raadzaam is om wel of juist geen haast te maken met de verdere invulling en implementatie van de plannen. Een argument voor het laatste is dat mensen al geruime tijd in onzekerheid verkeren. Daar komt bij dat de plannen hun schaduw vooruitwerpen. Enerzijds hebben mensen bijvoorbeeld nog geen planschadevergoeding gekregen, anderzijds zijn eventuele kopers van woningen reeds geïnformeerd of worden zij dat geacht dat te zijn, waardoor zij het risico gaan lopen dat zij te zijner tijd niet voor planschadevergoeding in aanmerking komen. Dit pleit voor opschieten.

4.6 Persoonlijke slotopmerkingen

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

⁷⁸ De onderlinge verhouding tussen beide begrippen is trouwens lastig: soms gaat het ook om communicerende – en transpirerende? – vaten.

⁷⁹ Zie voor draagvlak als speerpunt van het beleid van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, Den Haag: BZK, april 2010.

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

Laat ik beginnen met te zeggen dat ik dit (verkennde) opstel met veel aarzelingen heb geschreven. Ik ben nu eenmaal bestuursjurist en geen bestuurskundige, rechtssocioloog of sociaal psycholoog. Bovendien kon ik amper terugvallen op reeds beschikbare feitelijke gegevens over de Drents-Veenkoloniale casus. Anders gezegd, mijn verhaal berust vooral op observaties (weliswaar met gebruikmaking van diverse schriftelijke documenten), met het gevaar dat in wat als feiten en daarop gebaseerde conclusies wordt gepresenteerd eigen meningen doorschemeren. Het is niet anders. Hiermee is overigens gezegd dat er alle reden is voor nader (bestuurskundig, rechtssociologisch en/of sociaalpsychologisch) onderzoek. Wellicht kunnen aan dit opstel te ontleen hypothesen bij het ontwerp van zulk onderzoek behulpzaam zijn.⁸⁰

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

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

Mijn eigen opvatting is dat windenergie in een energiemix noodzakelijk is (of het enkel om een afzienbare transitiefase gaat zoals sommigen beweren, kan ik niet overzien), en waar-

⁸⁰ Het ligt voor de hand daarbij te kijken naar het onderzoeksontwerp van Huurneman 2012, *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*. Zie voetnoot 17.

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

Het is uiteraard aan de politiek om, tegen de achtergrond van het overheersende belang van een duurzame energievoorziening, een afweging tussen de woon- en leefomgeving van streekbewoners en de financiële belangen van een kleine groep ondernemers te maken.⁸¹ Wie een duurzame samenleving nastreeft, maar zich aan aspecten van legitimiteit weinig gelegen laat liggen door enerzijds de woon- en leefomgeving van vele streekbewoners negatief te beïnvloeden en anderzijds met gemeenschapsgeld een kleine groep flink voortrekt (zoals het gebrek aan transparantie op dit punt doet veronderstellen), begeeft zich echter op een doodlopende weg, in elk geval in termen van vertrouwen en sociale cohesie.⁸²

⁸¹ Als opgemerkt, valt het voor een burger niet mee om zich in dit verband met een politieke partij te identificeren. Concentreert men zich op de landspolitiek, dan moet de slotsom zijn dat de PVV domweg de kop in het zand steekt, GroenLinks wel groen maar niet links is, voor de PvdA ‘Eerlijk delen’ loze praat is, de VVD eigenlijk de pest aan subsidies heeft (windmolens die alleen maar op subsidie draaien moeten maar weg, aldus Mark Rutte in de uitzending van Een Vandaag op 1 maart 2010), maar ze nu maar laat gaan, et cetera.

⁸² Mijn eigen mening is kortom dat die windparken er binnen de provinciale kaderstelling best mogen komen, ook in het Drentse Monden-gebied, maar dat de hele regio vanwege de nadelen van diezelfde windparken moet profiteren. Overigens is wat dit laatste aangaat de vergelijking met de onbalans tussen voordelen – in plaats daarvan zelfs gaswinningschade – voor bewoners van Noord-Oost-Groningen enerzijds en de aardgasbatzen voor de staat en de NAM anderzijds treffend.

