Zorg Innovatie Forum
De heer M. Sitalsing
Postbus 1047
9701 BA GRONINGEN

Kenmerk: 201700308

Den Haag, 6 april 2017

Geachte heer Sitalsing,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

Drs. B.J. Schippers

Veendam /Nieuw Buinen, 26-3-2017

Geachte (in)formateur, fractievoorzitters,

Wij, de ondertekenaars van deze brief, vragen u dringend om de problematiek zoals die bestaat ten aanzien van de plaatsing van wind-op-land in de Drentse en Groninger Veenkoloniën, mee te nemen in de onderhandelingen betreffende een nieuw kabinet.

De strijd tegen de windreuzen
Zoals u weet strijden de inwoners van de zoekgebieden in Drenthe en Groningen sinds 2010 tegen de plaatsing van in totaal meer dan 100 windturbines in de nabijheid van hun woningen. Turbines met een tiphoogte van meer dan 200 meter zullen het landschap waarin zij wonen, werken, ondernemen en recreëren drastisch en dramatisch veranderen.
Die veranderingen zullen een uiterst negatieve invloed hebben op o.a. de beleving van het landschap, de stilte in de gebieden en de woningwaarde van de bewoners. Al deze problemen gezamenlijk leiden nu al tot grote spanningen binnen de sociale gemeenschappen en tot ernstige, aan stress gerelateerde gezondheidsklachten, die zullen toenemen als de plannen worden uitgevoerd.

Buitengewoon slechte politieke en bestuurlijke besluitvorming
Inwoners, maatschappelijke instanties, ondernemers en actiegroepen hebben bij de politiek reeds meerdere keren krachtig aangedrongen op het schrappen van de plannen voor windturbines.
Zij nemen hun verantwoordelijkheid in deze omdat zij zien dat de plaatsing uiteindelijk zal leiden tot een ongekend verzet onder de bevolking te meer omdat de politieke besluitvorming een zeer slechte is geweest. Wij voorzien dat mensen niet zullen accepteren dat deze aantasting van hun woonomgeving alsnog plaats zal vinden terwijl op ieder bestuurlijk niveau is erkend dat er grove fouten zijn gemaakt. (zie bijlagen)

Het gedragen alternatief
Ondertekenaars hebben daarnaast ook hun verantwoordelijkheid genomen op het gebied van het behalen van de doelstelling voor duurzame energie. Zij ontwikkelden in samenwerking met ondernemers en het bedrijfsleven initiatieven in de vorm van zonneparken die op dit moment al in staat zijn méér dan het opgewekte vermogen van de geplande windparken op te wekken, dit alles ruim binnen alle voorwaarden die aan de duurzaamheidsdoelstelling zijn gesteld.
Deze zonneparken kennen niet de negatieve impact van windparken, en kunnen wel rekenen op draagvlak onder de bevolking in de zoekgebieden. Tevens ligt de innovatieve progressie voor zonnepanelen aanmerkelijk hoger dan voor windturbines. Denk hierbij aan de opmars van de nano-technologie.

Daadkracht en burgerparticipatie
Wij vragen u daarom dringend om zowel onderling als met ons in gesprek te gaan over deze oplossingen voordat de nieuwe coalitie en het kabinet vorm hebben gekregen.
Het excuus dat de besluitvormende procedures reeds zijn gestart kunnen wij niet accepteren.

Toen de situatie nog mogelijkheden genoeg bood voor het wijzigen van de plannen, weigerde de nu missionaire minister Kamp iedere medewerking zonder verdere inhoudelijke onderbouwing. Ondanks die grimmige en niet-constructieve houding van de minister hebben wij als bewoners en actiegroepen nooit de handdoek in de ring gegooid en zijn we blijven werken aan de oplossing, vol overtuiging dat, gezien vanuit het standpunt dat onze samenleving op participatie gestoeld zou moeten zijn, een nieuw kabinet het doel en de inspanningen van de inwoners zou omarmen.

Nu is de kans om ons te steunen in ons streven.
Het gaat om de toekomst van ons gebied maar ook om de acceptatie van de ontwikkeling op het gebied van duurzame energie, voor nu en in de toekomst.
Laat ons niet het slachtoffer worden van foute besluitvorming, terwijl juist wij het zijn die deze mankementen aan het licht gebracht hebben.
Laat ons samen met een nieuw kabinet bewijzen dat doelen haalbaar zijn, van onder op gerealiseerd in samenwerking met inwoners.
Wij zijn er immers al lang klaar voor.

Namens de samenwerkende actiegroepen, inwoners en dorpsorganisaties in de Groningse en Drentse zoekgebieden,

Mevr. L. Zondag
Voorzitter stichting Platform TegenwindN33
www.tegenwindN33.nl
06 49130930

Dhr. J. Nieboer
Voorzitter Tegenwind Veenkoloniën
www.tegenwindveenkolonien.nl
06 52393215

Bijlagen:
1. Draagvlakonderzoek gemeente Stadskanaal/Borger-Odoorn/Aa en Hunze
2. Manifest, feb. 2017
3. Uitspraken oud commissaris van de koning in Drenthe dhr. Tichelaar
   Uitspraken van oud gedeputeerde Groningen William Moorlag
   Uitspraken professor H. E. Bröhring

Bijlage 1

Draagvlakonderzoek in opdracht van de gemeenten Stadskanaal Borger-Odoorn en Aa en Hunze.

Conclusie en samenvatting zie pagina 43 e.v.: Meer dan driekwart (77,2%) van de huishoudens binnen de gemeenten is (sterk) tegen de komst van het windpark, terwijl 10,3 % voor de komst van het windpark is. 11,2% geeft aan neutraal te zijn.

ENNEÜS
ONDERZOEK- EN ADVIESBUREAU

Draagvlakonderzoek

Windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'

Opdrachtgevers
Gemeente Aa en Hunze
Gemeente Borger-Odoorn
Gemeente Stadskanaal

Contactpersoon
Dhr. P. Van der Veen

Uitvoerende organisatie
Enneüs
Leonard Springerlaan 23a
Postbus 473
9700 AL Groningen

Telefoon: (050) 711 5255
Internet: www.enneus.nl

Contactpersonen
Mr. B. Westerink
Drs. A. Rozema

Groningen, 9 december 2014

Samenvatting

Achtergrond
In 2010 zijn in Drenthe aanvragen ingediend voor het aanleggen van windparken. Het betreft hierbij onder meer de aanvraag voor het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. Dit is een windpark dat in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn zou moeten komen.

Er bestaan bij de gemeenten twijfels over de aanname dat er onder de inwoners van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn voldoende draagvlak voor het windpark is. Deze gemeenten hebben daarom samen met de gemeente Stadskanaal (waarvan de gemeentegrens grenst aan het mogelijke windpark) besloten onderzoek te laten uitvoeren om te verifiëren in hoeverre deze aanname is gerechtvaardigd.

Uitvoering onderzoek
Onderzoek- en adviesbureau Enneüs heeft in de maanden oktober en november van 2014 een draagvlakonderzoek uitgevoerd. De aangeschreven doelgroep in dit onderzoek bestaat uit in- en omwonenden van het gebied waar het windpark mogelijk komt (het zoekgebied). Het zoekgebied valt binnen de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. De gemeente Stadskanaal grenst ten noordoosten aan het zoekgebied en is derhalve ook meegenomen in het onderzoek. Inwoners van (een deel van) de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal vallen binnen de doelgroep waarop het onderzoek zich richt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen *direct omwonenden* en *indirect omwonenden*. De bepaling hiervan is gebeurd op basis van (1) het afgebakende zoekgebied en (2) de afstand van de woning tot het windpark.

Uitnodiging en respons
Voor de drie gemeenten tezamen zijn alle 7.610 *direct omwonende huishoudens* aangeschreven om deel te nemen aan het onderzoek. Om te komen tot een representatief beeld van het draagvlak onder de *indirect omwonenden* is een aselecte steekproef op huishoudensniveau getrokken. Voor elke gemeente zijn 1.000 aselect gekozen huishoudens aangeschreven, hetgeen neerkomt op in totaal 3.000 aangeschreven indirect omwonende huishoudens. Alle aangeschreven adressen hebben de mogelijkheid gekregen om de vragenlijst schriftelijk of online in te vullen. In totaal zijn er 4.229 ingevulde en bruikbare vragenlijsten geretourneerd en 278 uitnodigingen onbestelbaar retour gekomen. Op een totaal van 10.610 verstuurde uitnodigingen voor deelname aan het onderzoek komt de netto respons op 40,9%.

Beantwoording centrale vraagstelling
De centrale vraagstelling tijdens dit draagvlakonderzoek luidde:

'In welke mate is er draagvlak onder in- en omwonenden van het zoekgebied voor het aan te leggen windpark binnen de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn?'

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat er veel weerstand is tegen de komst van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. Meer dan driekwart (77,2%) van de huishoudens binnen de gemeenten is (sterk) tegen de komst van het windpark, terwijl 10,3% voor de komst van het windpark is. 11,2% geeft aan neutraal te zijn, 1,4% geeft aan hierover geen mening te hebben. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dus dat het draagvlak voor het aanleggen van het

windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer' onder zowel direct als indirect omwonenden gering is.

Verschillen geografische en demografische spreiding
Naast de centrale vraag zijn enkele deelvragen gesteld. De eerste deelvraag luidde:

'Zijn er significante verschillen als het gaat om geografische en demografische spreiding, en zo ja, welke verschillen?'

Het antwoord op deze deelvraag is dat dit inderdaad het geval is. Een nadere analyse van de onderzoeksresultaten leidt tot relevante significante verschillen in de geografische en demografische spreiding.

Er zijn significante verschillen in percepties gevonden tussen direct en indirect omwonenden, tussen inwoners van gemeenten onderling, tussen ouderen en jongeren, tussen bewoners van koop- en huurwoningen, tussen huishoudens met kinderen en huishoudens zonder kinderen en tussen samenwonenden/gehuwden en alleenstaanden.

De belangrijkste verschillen zijn:

- Direct omwonenden staan negatiever tegenover de plannen dan mensen die wat verder weg wonen. Binnen de direct omwonenden zijn geen significante verschillen gevonden tussen de gemeenten; allen hebben vergelijkbare weerstand tegen de plannen.
- Direct omwonenden geven aan meer informatie te hebben ontvangen dan indirect omwonenden en voelen zich ook beter geïnformeerd. Daarnaast geven zij vaker aan naar hun ideeën te zijn gevraagd, inspraak te hebben gehad en mee te hebben kunnen beslissen over het windpark ten opzichte van indirect omwonenden.
- Binnen de indirect omwonenden zijn de verschillen tussen de inwoners van de gemeenten allen significant; inwoners van Aa en Hunze zijn het minst sterk tegen, inwoners van Borger-Odoorn zijn significant sterker tegen dan inwoners van Aa en Hunze en inwoners van Stadskanaal zijn weer significant sterker tegen dan inwoners van Borger-Odoorn.
- Huishoudens met een koopwoning zijn significant sterker tegen het windpark dan huishoudens met een huurwoning.

Voor- en tegenargumenten
De tweede deelvraag luidde:

'Waarom zijn de inwoners voor dan wel tegen de aanleg van het windpark in het zoekgebied?'

Argumenten tegen
Het belangrijkste argument tegen de komst van het windpark is waardedaling van woningen. Een aantal ondervraagden geeft te kennen dat hun woning hoogstwaarschijnlijk onverkoopbaar zal worden indien het park wordt gerealiseerd. Ook wordt als nadeel genoemd dat bevolkingsgroepen tegenover elkaar (zijn) komen te staan als gevolg van de discussie over het al dan niet aanleggen van

windparken in deze regio. Met betrekking tot het rendement geven de omwonenden aan dat er al meerdere malen aangetoond is dat windmolens een laag rendement hebben op het gebied van duurzame energie. Tot slot heerst er angst voor gezondheidsrisico's en worden de mogelijke geluidshinder en horizonvervuiling genoemd als nadelen. Regelmatig wordt genoemd dat respondenten de regio willen verlaten indien de aanleg van het windpark zijn beslag krijgt. Ook wordt aangegeven dat het hier al om erkende krimpgebieden gaat en dat de plaatsing van windmolens een verdere leegloop kan veroorzaken en daarmee de leefbaarheid in het gebied zal aantasten.

Argumenten voor
Het belangrijkste argument voor de komst van het windpark is het opwekken van duurzame energie. Respondenten trekken de vergelijking met fossiele brandstoffen (die niet schoon zijn), of met het opwekken van kernenergie (dat risico's met zich meebrengt). Met de realisatie van het windpark wordt duurzame energie opgewekt waardoor de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen afneemt en er sprake is van CO2-reductie. Andere genoemde voordelen zijn onder meer dat de realisatie van het windpark kan zorgen voor economische impulsen voor de regio en dat het windpark kan leiden tot een toename van de werkgelegenheid.

Vergelijking relevante wetenschappelijke literatuur/andere gehouden draagvlakonderzoeken
De laatste deelvraag luidde:

'Wat zeggen de uitkomsten van het draagvlakonderzoek in relatie tot relevante wetenschappelijke literatuur en tot andere gehouden draagvlakonderzoeken naar windenergie in Nederland?'

De uitkomsten van dit onderzoek zijn nauwelijks te vergelijken met ander onderzoek naar het draagvlak voor de aanleg van windparken. Er is sprake van te grote verschillen in achtergrond, stakeholders, beleidsfase en context in vergelijking met andere draagvlakonderzoeken.

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een geringe mate van zowel inhoudelijk als procesmatig draagvlak. Burgers ervaren een lage betrokkenheid bij het proces. Als het gaat om de procesgang en het besluitvormingsproces, dan uiten veel respondenten hun onvrede. Er bestaat veel teleurstelling over de beperkte betrokkenheid van de bewoners van het gebied. Uit dit onderzoek wordt daarnaast duidelijk dat, naast waardedaling van woningen, er door veel mensen negatieve gevolgen voor hun welbevinden, woongenot en gezondheid worden voorzien door de aanleg van het windpark.

Het geringe draagvlak voor de aanleg van het windpark lijkt in belangrijke mate te kunnen worden verklaard door (1) het geringe draagvlak voor het proces waarin het besluit tot stand is gekomen en (2) de onevenredig zware mate waarin mensen ervaren te worden aangetast in hun belangen. Als compensatiemaatregel kan de compensatie van de planschade op de meeste steun rekenen.

Inhoudsopgave

Bijlagenrapport:

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het Rijk heeft de ambitie om het aandeel duurzame energie in 2020 minstens 14% te laten zijn van het totale energieverbruik. Het opwekken van windenergie op land maakt hier onderdeel van uit. Landelijk wordt gestreefd naar een opbrengst van 6000 MW, waarvan de provincie Drenthe 285,5 MW voor haar rekening dient te nemen. Om dit doel in Drenthe te realiseren is in de Provinciale Omgevingsvisie een aantal zoekgebieden voor windparken aangewezen. Het gaat om gebieden waarvan verwacht wordt dat daar op grootschalige wijze windenergie geleverd kan worden (tenminste 100 MW). Voor windparken die tenminste 100 MW aan energie leveren geldt dat de Rijksoverheid fungeert als het bevoegd gezag; de Rijkscoördinatieregeling (RCR) kan hier worden toegepast.

In 2010 zijn in Drenthe twee aanvragen ingediend voor het aanleggen van windparken. Het betreft hierbij onder meer de aanvraag voor het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. Dit is een windpark dat in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn zou moeten komen. Bij het aanleggen van een windpark is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor het verwerven van voldoende draagvlak. Bij de gemeenten leven twijfels over het bestaan van voldoende draagvlak onder de inwoners voor het windpark in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn. Volgens de Minister van Economische Zaken is er een breed maatschappelijk draagvlak, omdat ruim 40 maatschappelijke organisaties het landelijke Energieakkoord hebben ondertekend. De gemeenten hebben echter de indruk dat er wel draagvlak voor deze plannen is bij een aantal mensen uit politieke en bestuurlijke gremia, maar dat er weinig tot geen draagvlak bestaat onder de inwoners van deze gebieden. Ook zou aan het verwerven van draagvlak door het Ministerie van Economische Zaken en/of de initiatiefnemers in de afgelopen jaren onvoldoende zijn gewerkt.

Er lijkt dus een verschil te zijn tussen de opvattingen van maatschappelijke organisaties en de opvattingen van de inwoners van het zoekgebied voor de mogelijke realisatie van windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. De gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn hebben daarom samen met de gemeente Stadskanaal (waarvan de gemeentegrens grenst aan het mogelijke windpark) besloten onderzoek te laten uitvoeren om te verifiëren in hoeverre deze aanname gerechtvaardigd is. Ook kan het onderzoek aangeven in welke mate er draagvlak bestaat onder in- en omwonenden van het zoekgebied. Dit is als uitgangspunt genomen voor de centrale vraag en onderliggende deelvragen in dit onderzoek. De centrale vraagstelling is als volgt geformuleerd:

'In welke mate is er draagvlak onder in- en omwonenden van het zoekgebied voor het aan te leggen windpark binnen de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn?'

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Zijn er significante verschillen als het gaat om geografische en demografische spreiding, en zo ja, welke verschillen?
2. Waarom zijn de inwoners voor dan wel tegen de aanleg van het windpark in het zoekgebied?
3. Wat zeggen de uitkomsten van het draagvlakonderzoek in relatie tot relevante wetenschappelijke literatuur en tot andere gehouden draagvlakonderzoeken naar windenergie in Nederland?

1.2 Methode en dataverzameling

1.2.1 Vragenlijst

Om meningen van inwoners te inventariseren is gebruik gemaakt van een vragenlijst die zowel schriftelijk als online ingevuld kan worden. Op de schriftelijke vragenlijst staat een unieke code gedrukt, zodat de vragenlijst slechts één keer ingevuld kan worden. Deze unieke code komt daarnaast overeen met de inlogcode voor het online invullen van de vragenlijst. Op deze manier kan de vragenlijst niet én schriftelijk én online worden ingevuld. In het enkele geval dat een vragenlijst toch twee keer is ingevuld is de eerst ontvangen vragenlijst meegenomen in het onderzoek. De vragenlijst bestaat uit 15 vragen: 13 gesloten vragen en 2 open vragen. In bijlage 1 is de vragenlijst opgenomen.

1.2.2 Doelgroep

De aangeschreven doelgroep in dit onderzoek bestaat uit in- en omwonenden van het gebied waar het windpark mogelijk komt (het zoekgebied, afbeelding 1). Het zoekgebied voor windenergie, zoals aangegeven in de provinciale omgevingsvisie, heeft als uitgangspunt gediend voor de afbakening van het onderzoek. Windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer' wordt in afbeelding 1 aangeduid door de groene strook, ten noordwesten van de rood gearceerde laagvliegroute. Het zoekgebied valt binnen de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. De gemeente Stadskanaal grenst ten noordoosten aan het zoekgebied en is derhalve ook meegenomen in het onderzoek.

Afbeelding 1 – Zoekgebied

Het betreft hier dus de inwoners van (een deel van) de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen *direct omwonenden* en *indirect omwonenden*. De bepaling hiervan is gebeurd op basis van (1) het afgebakende zoekgebied en (2) de afstand van de woning tot het windpark.

Met direct omwonenden wordt bedoeld: alle huishoudens binnen het zoekgebied in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn of binnen het daaraan grenzende gebied in de gemeente Stadskanaal. Hoewel er geen huishoudens van de gemeente Stadskanaal in het zoekgebied voorkomen, is er voor gekozen om de eerste lijn van huizen langs de rand van het zoekgebied, met direct zicht op de mogelijke windmolens, op te nemen als direct omwonenden. Alle direct omwonenden hebben een uitnodiging gekregen voor deelname aan het onderzoek.

Langs de rand van het zoekgebied is in de drie gemeenten een strook van vijf kilometer genomen, waarbinnen alle huishoudens als indirect omwonend zijn aangemerkt. De keuze voor een strook van vijf kilometer is in overleg met de gemeenten tot stand gekomen. Deze is gebaseerd op het feit dat windmolens zichtbaar kunnen zijn tot op vijf kilometer afstand.

1.2.3 Dataverzameling

Voorafgaand aan het onderzoek zijn de inwoners via diverse kanalen (gemeentelijke websites, huis-aan-huisbladen en andere regionale media) geïnformeerd over de start van het draagvlakonderzoek. De vragenlijsten zijn verstuurd in enveloppen met gemeentelogo's. Respondenten hebben de mogelijkheid gekregen om de vragenlijst schriftelijk of online in te vullen. De enveloppe bevatte drie onderdelen:

- Een begeleidende brief. In deze brief hebben de burgemeesters van de gemeenten de inwoners uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. In de brief is nadrukkelijk vermeld dat het onderzoek uitgevoerd wordt door het onafhankelijke onderzoeksbureau Enneüs uit Groningen. Daarnaast is in elke brief een unieke inlogcode opgenomen, waarmee men heeft kunnen inloggen op de beveiligde online omgeving www.draagvlakonderzoek-windparken.nl.
- Een schriftelijke vragenlijst.
- Een retourenveloppe met daarop het antwoordnummer van Enneüs om de schriftelijke vragenlijst kosteloos te kunnen retourneren.

1.2.4 Verzending

De respondenten hebben ruim drie weken de mogelijkheid gekregen om de vragenlijst zowel schriftelijk als online in te vullen. Op deze manier is het voor iedereen mogelijk om de vragenlijst te kunnen invullen. Na ongeveer twee weken is er een herinnering verzonden aan de inwoners die op de eerste uitnodiging tot deelname nog niet respondeerden. Verzending heeft -in afstemming met de opdrachtgever- plaatsgevonden.

1.3 Werkgroep draagvlakonderzoek

Voor dit draagvlakonderzoek is een werkgroep geïnstalleerd. De werkgroep is reeds vóór het betrekken van onderzoeksbureau Enneüs geformeerd en bestaat uit drie ambtelijk vertegenwoordigers (één per gemeente) en vier vertegenwoordigers van het gezamenlijke platform Tegenwind Veenkoloniën (één per lokaal platform). Op de samenstelling van de werkgroep heeft Enneüs geen invloed gehad. Tijdens het draagvlakonderzoek heeft de werkgroep een rol vervuld in alle drie de fasen die het onderzoeksproject heeft gekend. In elke fase heeft de werkgroep een klankbord- en adviesfunctie gehad.

1.4 Opbouw rapport

Alvorens de resultaten van het uitgevoerde onderzoek weer te geven, wordt in het volgende hoofdstuk relevante literatuur over draagvlak behandeld. Hoofdstuk 3 gaat in op een analyse van de respons. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek per thema gepresenteerd. Hoofdstuk 5 sluit het rapport af met de conclusies en de beantwoording van de hierboven gestelde onderzoeksvragen.

2. Draagvlak en draagvlakonderzoek naar windenergie

Alvorens in te gaan op de resultaten van het draagvlakonderzoek, wordt eerst nader ingegaan op het thema draagvlak en de factoren die dit kunnen beïnvloeden. Ook wordt stilgestaan bij wat bekend is over draagvlak voor windparken. Op basis van (wetenschappelijke) literatuur en ervaringen elders is gekeken wat hierover zoal bekend is. Dit heeft mede de basis gevormd voor de relevante thema's en onderwerpen die in de vragenlijst zijn opgenomen.

2.1 Literatuur over draagvlak

Draagvlak is een ander woord voor de collectieve houding van een groep (belanghebbenden) ten aanzien van een bepaalde verandering. Uit studies van Graaf (2007) en Abelson en Gauvin (2006) blijkt dat draagvlak opgedeeld kan worden in twee subobjecten. Deze subobjecten bestaan uit het proces van interactief bestuur en de inhoud van het beleid dat daaruit voortkomt. Uit onderzoek van Abelson en Gauvin (2006) blijkt dat, naast dat dit onderscheid ook in de literatuur en van overheidswege wordt gemaakt, ook belanghebbenden zelf onderscheid maken tussen het proces en de inhoud van interactief bestuur. Bij *inhoudelijk draagvlak* gaat het om inhoudelijke punten van het beleid. In het geval van het windpark gaat het dan bijvoorbeeld om het draagvlak voor (het aantal) windmolens en eventueel de exacte plaats waar de windmolens worden gesitueerd. *Procesmatig draagvlak*, betreft het draagvlak voor het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het uiteindelijke besluit.

Procesmatig en inhoudelijk draagvlak zijn apart van elkaar te zien. Er kan draagvlak zijn voor het proces, terwijl men de uitkomst van het proces (het beleid) inhoudelijk niet steunt (Hoekema et al., 1998). Inhoudelijk en procesmatig draagvlak hebben echter wel invloed op elkaar. Naarmate men meer tevreden is over het proces, verkrijgt het beleid inhoudelijk ook meer steun (Steenbeek, 1988).

Voor het verkrijgen van procesmatig draagvlak is een interactief proces in belangrijke mate bepalend. Wanneer het beleid tot stand komt in interactie tussen overheid en burgers hebben burgers het gevoel meer mogelijkheden te hebben om het beleid in overeenstemming te brengen met hun voorkeuren (Hoekema et al., 1998). Daarnaast hebben belanghebbenden meer vertrouwen in de initiatiefnemers van een project wanneer zij betrokken zijn bij het project (Kweit & Kweit, 2007). Naarmate een proces meer interactief is, is de mate van procesacceptatie hoger. Dit werkt uiteindelijk door naar draagvlak (Boedeltje, 2009).

Boedeltje (2009) onderscheidt de volgende drie kenmerken die van belang zijn voor een interactief beleidsproces:

- Openheid
- Participatie
- Gelijke kansen

Deze punten worden hieronder kort toegelicht.

<u>Openheid</u>

Bij 'openheid' gaat het om de volgende vormen van openheid (Edelenbos 2000; Pröpper en Steenbeek 1998a, 1999):

1. Openheid van het proces. Deze vorm van openheid gaat over de mate waarin het mogelijk is voor belanghebbenden om te participeren in het interactieve proces (Berry et al., 1993). Er is sprake van volledige openheid wanneer iedereen wordt uitgenodigd om te participeren.
2. Transparantie van het proces. Hierbij gaat het om de mate waarin belanghebbenden worden geïnformeerd over het proces, de inhoud en de mogelijkheden tot participatie in het proces (Richardson, 1983 & Veldboer, 1996). Hoe meer de informatievoorziening wordt beleefd als open en volledig, des te groter is de beleefde transparantie van het proces.
3. Inhoudelijke openheid. Dit derde kenmerk van openheid omvat de ruimte die participanten hebben om mee te denken over het beleid en om hun (eventueel afwijkende) opvattingen/ideeën in te brengen (Thomas, 1990).

Participatie

De mate van participatie gaat over de meer formele mate waarin belanghebbenden invloed hebben. Dit is op te delen in een aantal niveaus. Onderstaand zijn de participatieniveaus weergegeven zoals opgesteld door Edelenbos en Monnikhof (2001), waarbij 'informeren' de vorm met de minste participatie en 'zelfbeheer' de vorm met de meeste participatie door burgers is.

Informeren	Bestuur neemt besluit, belanghebbenden worden alleen geïnformeerd.
Consulteren	Bestuur neemt besluit, publiek als partner maar wensen zijn niet bindend.
Adviseren	Bestuur neemt besluit, belanghebbenden kunnen problemen en oplossingen aanbrengen.
Coproduceren	Bestuur neemt samen met belanghebbenden een besluit.
Zelfbeheer	Belanghebbenden zijn volledig verantwoordelijk voor besluitvorming, bestuur adviseert.

Gelijke kansen

Het derde kenmerk van een interactief beleidsproces betreft de mate waarin belanghebbenden gelijke kansen hebben om inbreng te leveren bij het beleid. Bij volledige gelijkheid heeft iedereen evenveel kans om inbreng te leveren en weegt alle inbreng evenveel mee. Wanneer burgers het gevoel hebben dat een bepaalde groep mensen meer inbreng heeft, zal de procesacceptatie en (daardoor) het procesmatig draagvlak bij hen lager zijn.

Percepties, waarden en belangen

Voor zowel het procesmatige als het inhoudelijke draagvlak geldt dat percepties en waarden een rol spelen. Wat betreft perceptie gaat het om de perceptie die iemand heeft over de rol die hij/zij heeft (gehad) in het besluitvormingsproces (procesmatig) en de wijze waarop iemand tegen het beleid (inhoud) aankijkt. Deze perceptie wordt mede bepaald door de hoeveelheid en de soort informatie die hij/zij ontvangen heeft. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat belanghebbenden wel degelijk iets te zeggen hebben over (delen) van een proces, maar niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot inspraak, waardoor hun inbreng gemist wordt. Deze factoren beïnvloeden de perceptie die een persoon heeft (Fishbein & Ajzen, 1975).

Naast percepties spelen persoonlijke waarden en belangen een rol. Bij persoonlijke waarden gaat het om de mate waarin de inhoud van het beleid raakt aan persoonlijke overtuigingen die iemand heeft. Zo zal iemand die al sinds jaren grote zorg voor het milieu aan de dag legt, mogelijk eerder dan anderen aansturen op een beleid dat gericht is op duurzame energie. Uiteraard zijn er ook andere

zaken die het belang bepalen dat iemand bij de uitkomst van een besluitvormingsproces heeft, zoals waardedaling van woningen bij interventies in de omgeving van de woning. Belanghebbenden die veel waarde hechten aan (de uitkomsten van) het beleid zullen meer waarde hechten aan betrokkenheid in het proces dan belanghebbenden die hier in mindere mate waarde aan hechten (Fishbein & Ajzen, 1975; Ajzen & Fishbein, 1980).

2.2 Draagvlak en windenergie-initiatieven

Als het gaat om het draagvlak voor een windpark in de nabijheid van woonhuizen, dan laten praktijkvoorbeelden zien dat dit doorgaans een (zeer) gevoelig proces is. Zo voelen omwonenden zich bij de realisatie van een windpark vaak beperkt in de kwaliteit van hun leven. Windmolens hebben een visuele impact op het landschap (Szarka, 2007) en veroorzaken daarnaast (tot een bepaalde afstand) geluidsoverlast en een flikkerende slagschaduw (Berg et al., 2008). Deze factoren kunnen het beeld dat men heeft ten aanzien van windenergie in negatieve zin beïnvloeden. Dit kan tot weerstand leiden en de ontwikkeling van het project beïnvloeden (Graham et al., 2009; Zoellner et al., 2008).

2.3 Andere draagvlakonderzoeken naar windenergie

Om meer inzichten te krijgen in draagvlakvraagstukken rondom (te realiseren) windparken, is gezocht naar draagvlakonderzoeken voor windparken die elders in Nederland uitgevoerd zijn. Niet alleen om relevante thema's in beeld te brengen, maar ook om tot een mogelijk referentiekader voor de onderzoeksresultaten te komen zijn vier onderzoeken geanalyseerd.

1. Draagvlakonderzoek windenergie in Wijk bij Duurstede[1]
2. Gemeentelijk draagvlakonderzoek windenergie Wageningen 2013[2]
3. Draagvlakonderzoek windenergie-initiatieven in Friesland[3]
4. Draagvlak ontwikkeling buitengebied Houten[4]

Uit deze onderzoeken blijkt dat het aanleggen van een windpark in de nabijheid van woonhuizen een (zeer) gevoelig proces is. Over het algemeen is er weinig draagvlak bij direct omwonenden. Omwonenden voelen zich bij de realisatie van een windpark vaak beperkt in de kwaliteit van hun leven.

De bovengenoemde onderzoeken lenen zich niet voor een benchmark of referentiekader door te grote verschillen in opzet, achtergrond, omvang, vraagstelling, type en belang stakeholders, beleidsfase en context in vergelijking met het draagvlakonderzoek naar het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'.

[1] http://www.wijkbijduurstede.nl/nc/over-wijk/projecten/windenergie/bestand/8721/8937/bc2237fb/
[2] http://www.wageningen.nl/dsresource?objectid=26517&type=org
[3] http://www.windvogel.nl/wp-content/uploads/2014/09/Rapportage-Draagvlakonderzoek-windenergie-initiatieven-in-Friesland-1.pdf
[4] http://www.windmolenoverlast.nl/wp-content/uploads/2012/07/Draagvlak-onderzoek-windenergie-Houten.pdf

2.4 Implicaties voor de vragenlijst

Op basis van de literatuurstudie is er voor gekozen om in de vragenlijst rekening te houden met de opsplitsing van draagvlak in (1) het inhoudelijk draagvlak en (2) het procesmatig draagvlak. Verder komt naar voren dat bij draagvlak de waarden en belangen een rol spelen. Om meer concreet inzicht te krijgen in waarom men voor of tegen is, is ook gevraagd naar de ervaren voor- en nadelen. Het onderzoek wordt daarmee meer dan alleen een inventarisatie van de aantallen voor- en tegenstanders. Concreet heeft dit geleid tot de volgende onderdelen, die in de vragenlijst zijn opgenomen:

- Procesmatig draagvlak: vragen over de mate waarin men betrokken is in het proces en de (beleving over de) informatievoorziening.
- Inhoudelijk draagvlak: een vraag over hoe men staat tegenover de aanleg van de windparken.
- Waarden, belangen: vragen over of men een koop- of een huurhuis heeft, de mate waarin men direct dan wel indirect omwonende is, de houding ten opzichte van duurzame energie.
- Ervaren voor- en nadelen van de windparken: hierover zijn zowel open als gesloten (met enkele voorbeelden van voor- en nadelen) vragen gesteld.
- Achtergrondkenmerken: vragen over bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, huishoudensamenstelling.

3. Responsanalyse

3.1 Steekproeftrekking en representativiteit

In samenspraak met de werkgroep is er voor gekozen om op huishoudensniveau aan te schrijven, omdat eventuele voor- en nadelen zich grotendeels op dit niveau afspelen. Bij de direct omwonende huishoudens is geen sprake geweest van een steekproef; alle huishoudens zijn aangeschreven. Bij de indirect omwonende huishoudens is sprake geweest van een aselecte steekproef. Voor dit onderzoek is een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een maximale steekproefmarge van 5% (standaard bij dit type onderzoek) gehanteerd.

Direct omwonenden

In totaal zijn voor de drie gemeenten tezamen in totaal 7.610 direct omwonenden aangeschreven. Een steekproefgrootte van 366 is vereist om te komen tot betrouwbare analyses. Van de direct omwonden hebben er 3.339 gereageerd. Dit is voldoende om te komen tot betrouwbare resultaten.

Indirect omwonenden

Om te komen tot een representatief beeld van het draagvlak onder de indirect omwonenden is er per gemeente een aselecte steekproef van 1.000 huishoudens getrokken, hetgeen neerkomt op in totaal 3.000 aangeschreven adressen. Bij 23.240 beschikbare indirect omwonende huishoudens, is een steekproefgrootte van 378 huishoudens vereist om te komen tot betrouwbare analyses. Met 3.000 aangeschreven huishoudens en een responsaantal van 890 volledig ingevulde vragenlijsten is aan deze voorwaarde ruim voldaan en kan gesteld worden dat het onderzoek voldoende betrouwbaar is.

		Huishoudens	Aangeschreven
Aa en Hunze	Direct omwonend	2.105	2.105
	Indirect omwonend	4.701	1.000
Borger-Odoorn	Direct omwonend	4.065	4.065
	Indirect omwonend	4.036	1.000
Stadskanaal	Direct omwonend	1.440	1.440
	Indirect omwonend	14.503	1.000
Totaal	Direct omwonend	7.610	7.610
	Indirect omwonend	23.240	3.000
	Totaal	30.850	10.610

3.2 Responstabel

Responsanalyse (1/2)	
(1) aantal benaderde huishoudens	**10.610**
(2) aantal ten onrechte benaderd	
Onbestelbaar retour	278
(3) aantal huishoudens terecht benaderd (3=1-2)	**10.332**
(4) non-respons	
Aantal huishoudens dat niet gereageerd heeft	5.945
(5) bruto respons (5=3-4)	**4.387**
(6) aantal vragenlijsten verwijderd	
Code onleesbaar gemaakt	7
Minder dan 50% van de vragen is ingevuld, waaronder vraag 9	47
Dubbel gebruikte codes	104
(7) netto respons (7=5-6)	**4.229**
(8) bruto responspercentage (8=5/3)	**42,5%**
(9) netto responspercentage (9=7/3)	40,9%

Responsanalyse (2/2)					
		Huishoudens	Aangeschreven	Respondenten	Respons
Aa en Hunze	Direct	2.105	2.060	1.057	51,3%
	Indirect	4.701	923	320	34,7%
Borger-Odoorn	Direct	4.065	4.020	1.765	43,9%
	Indirect	4.036	941	319	33,9%
Stadskanaal	Direct	1.440	1.420	517	36,4%
	Indirect	14.503	968	251	25,9%

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het draagvlakonderzoek gepresenteerd. Omdat niet iedere respondent alle vragen heeft ingevuld, zullen deze aantallen niet altijd optellen tot het totaal van 4.229 (=netto respons). De genoemde percentages zijn gebaseerd op het aantal correct ingevulde antwoorden op de betreffende vraag. Percentages per vraag tellen dus altijd op tot 100%, ook wanneer een vraag door minder dan 4.229 respondenten is ingevuld. De resultaten zijn gerapporteerd op de volgende manier:

1. Grafisch
In 100% gestapelde diagrammen.

2. In aantallen
Onder het staafdiagram staat een frequentietabel. Hierin staan de antwoorden in absolute aantallen en percentages.

3. Gemiddelde waarden per regio
Dit is alleen gedaan voor vragen met antwoordmogelijkheden die in een vaste volgorde zijn te plaatsen (ordinale schaal). Een voorbeeld hiervan is 'Niet bekend/Een beetje bekend/Zeer bekend'. In deze tabel is het gemiddelde cijfer van de antwoordmogelijkheden getoond. Dit wordt gedaan door waarden toe te kennen aan de antwoorden. Bijvoorbeeld: Niet bekend (1 punt), Een beetje (2 punten) en Zeer bekend (3 punten). Als hier een waarde uit komt van 2,9 dan is vrijwel iedereen bekend.

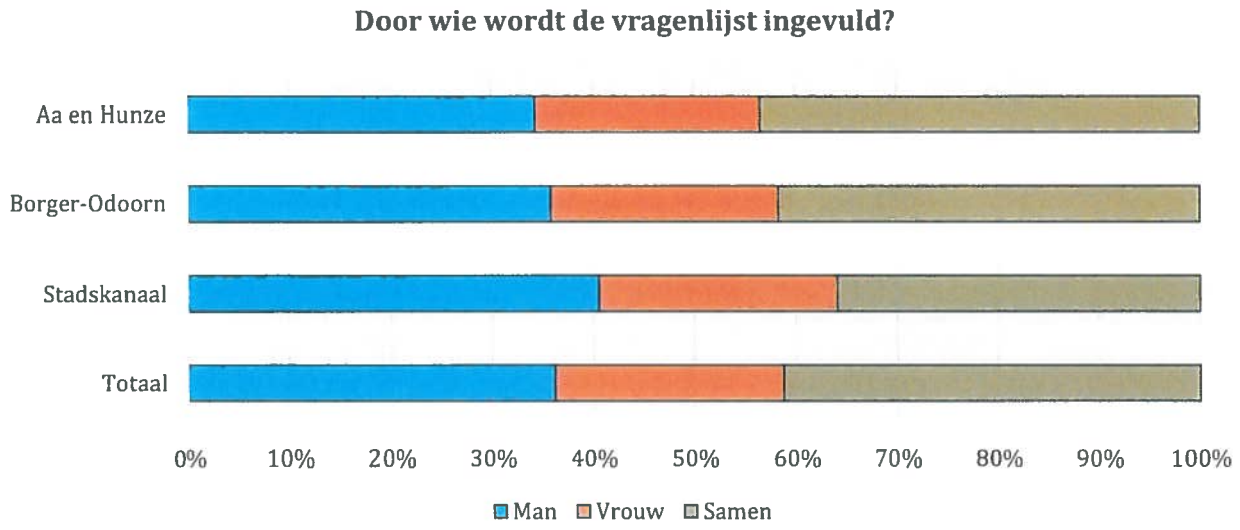
Voor de resultaten geldt dat verschillen tussen groepen (gemeente, geslacht, direct/indirect omwonend, etc.) alleen gemeld worden indien deze statistisch significant zijn bevonden. Hierbij is een betrouwbaarheidsinterval van 95% aangehouden. Dat wil zeggen dat voor alle benoemde verschillen of verbanden geldt, dat wij met 95% zekerheid kunnen aannemen dat dit geen toevalsbevindingen zijn.

Om de gegeven antwoorden zo helder mogelijk te presenteren, wordt de volgorde van de vragenlijst aangehouden.

4.1 Achtergrondvariabelen

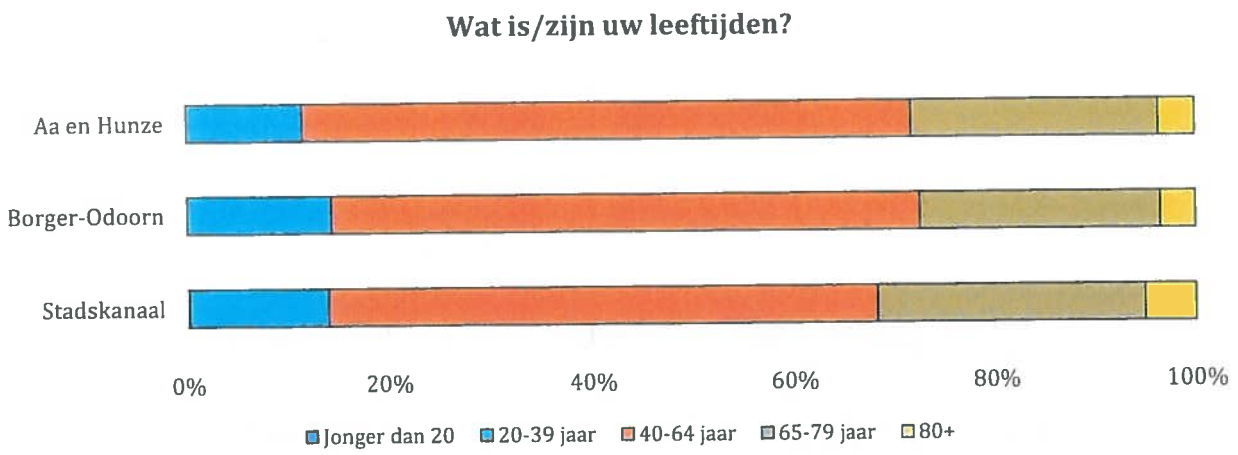
Allereerst worden de achtergrondvariabelen uiteengezet in staafdiagrammen en frequentietabellen. Dit geeft een beeld van degenen die de vragenlijst hebben ingevuld. Ook maken deze gegevens het mogelijk om de antwoorden te differentiëren naar verschillende (sub-)groepen (aanvullende / verdiepende analyses, bijvoorbeeld voor een vergelijking per gemeente).

4.1.1 Geslacht



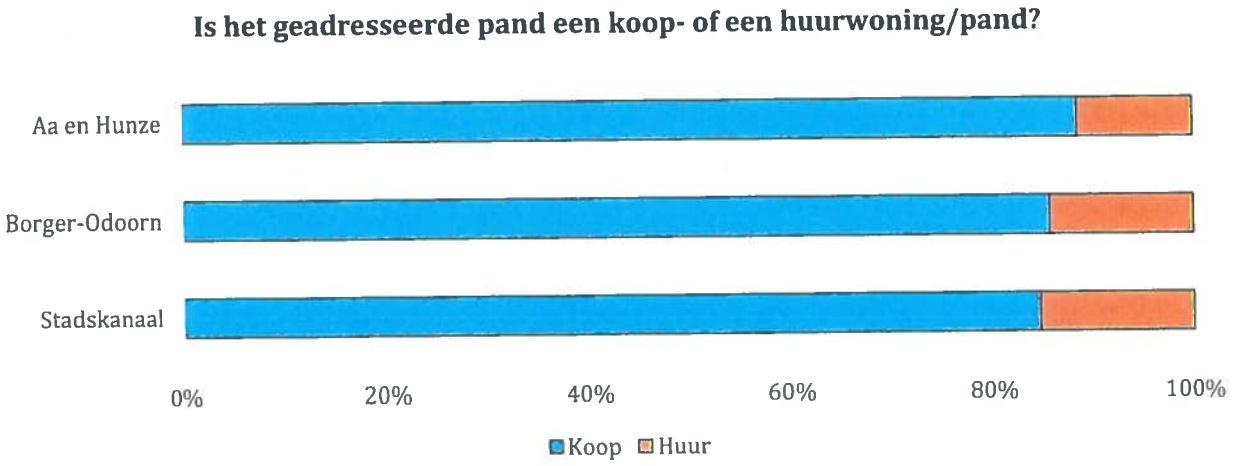
Door wie wordt de vragenlijst ingevuld?								
	Aa en Hunze		Borger-Odoorn		Stadskanaal		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Man	462	34,3	731	35,8	307	40,6	1.500	36,2
Vrouw	300	22,3	458	22,5	178	23,5	936	22,6
Samen	586	43,5	851	41,7	272	35,9	1.709	41,2
Totaal	**1.348**	**100**	**2.040**	**100**	**757**	**100**	**4.145**	**100**

4.1.2 Leeftijd



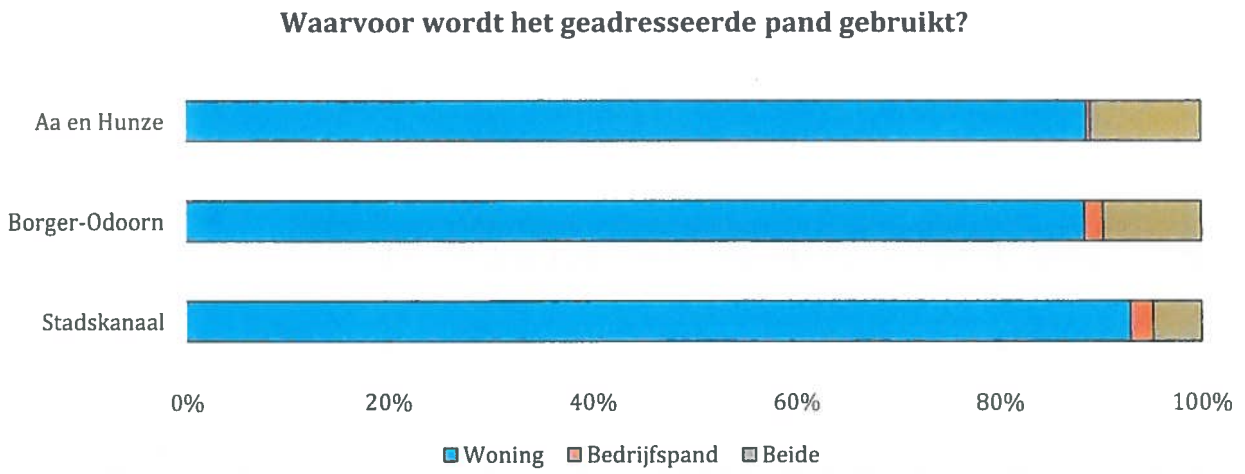
Wat is/zijn uw leeftijden?								
	Aa en Hunze		Borger-Odoorn		Stadskanaal		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Jonger dan 20	3	0,2	4	0,1	3	0,3	10	0,2
20-39 jaar	222	11,5	420	14,4	144	13,9	786	13,4
40-64 jaar	1.157	60,2	1.701	58,2	563	54,2	3.421	58,1
65-79 jaar	471	24,5	697	23,8	275	26,5	1.443	24,5
80+	70	3,6	102	3,5	53	5,1	225	3,8
Totaal	**1.923**	**100**	**2.924**	**100**	**1038**	**100**	**5885**	**100**
Gem. leeftijd	56		55		56		56	

4.1.3 Koop/huur



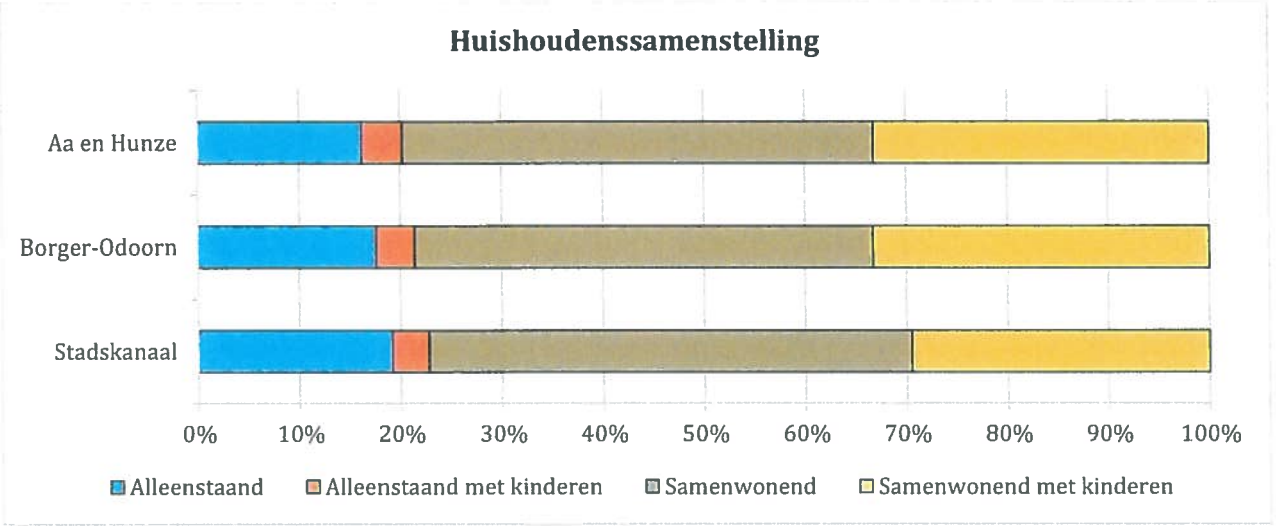
Is het geadresseerde pand een koop- of een huurwoning/pand?								
	Aa en Hunze		Borger-Odoorn		Stadskanaal		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Koop	1.208	88,5	1.771	85,7	643	84,7	3.622	86,4
Huur	157	11,5	295	14,3	116	15,3	568	13,6
Totaal	1.365	100	2.066	100	759	100	4.190	100

4.1.4 Gebruik pand



Waarvoor wordt het geadresseerde pand gebruikt?								
	Aa en Hunze		Borger-Odoorn		Stadskanaal		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Woning	1.209	88,7	1.819	88,5	701	93,0	3.729	89,4
Bedrijfspand	6	0,4	39	1,9	17	2,3	62	1,5
Beide	148	10,9	198	9,6	36	4,8	382	9,2
Totaal	1.363	100	2.056	100	754	100	4.173	100

4.1.5 Huishoudensamenstelling



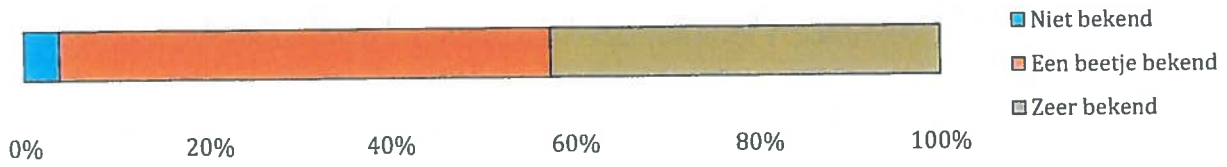
Huishoudensamenstelling								
	Aa en Hunze		Borger-Odoorn		Stadskanaal		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Alleenstaand	220	16,2	356	17,6	142	19,1	718	17,4
Alleenstaand*	54	4,0	76	3,8	27	3,6	157	3,8
Samenwonend	631	46,5	913	45,3	354	47,7	1.898	46,1
Samenwonend*	451	33,3	672	33,3	219	29,5	1.342	32,6
Totaal	1.356	100	2.017	100	742	100	4.115	100

**met kinderen*

4.2 Informatie en betrokkenheid

4.2.1 Bekendheid met de plannen

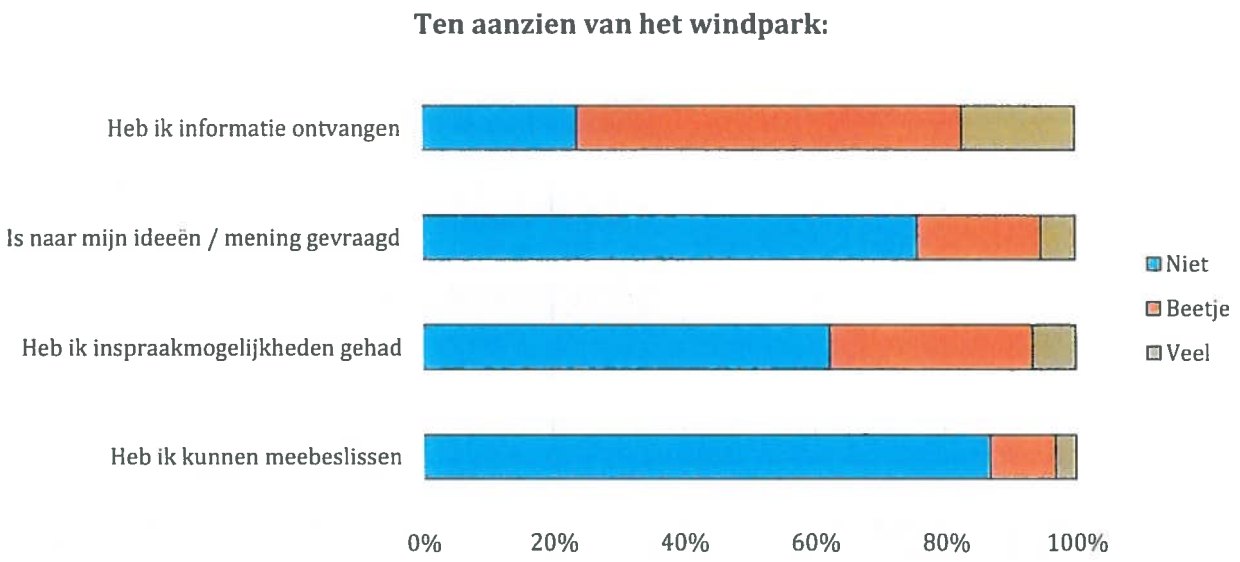
In hoeverre bent u bekend met de plannen voor de aanleg van windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?



In hoeverre bent u bekend met de plannen voor de aanleg van windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?		
	n	%
Niet bekend	161	3,9
Een beetje bekend	2.240	53,6
Zeer bekend	1.779	42,6
Totaal	**4.180**	**100**

In hoeverre bent u bekend met de plannen voor de aanleg van windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?			
	Direct omwonend	Indirect omwonend	Totaal
Gemiddelde (1-3)	2,44	2,18	2,39

4.2.2 Informatie, inspraak en meebeslissen



Ten aanzien van het windpark...								
	Niet		Beetje		Veel		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) Heb ik informatie ontvangen	981	23,8	2.422	58,8	714	17,3	4.117	100
(2) Is naar mijn ideeën / mening gevraagd	3.001	75,8	750	18,9	209	5,3	3.960	100
(3) Heb ik inspraakmogelijkheden gehad	2.463	62,3	1.230	31,1	260	6,6	3.953	100
(4) Heb ik kunnen meebeslissen	3.440	86,9	395	10,0	125	3,2	3.960	100

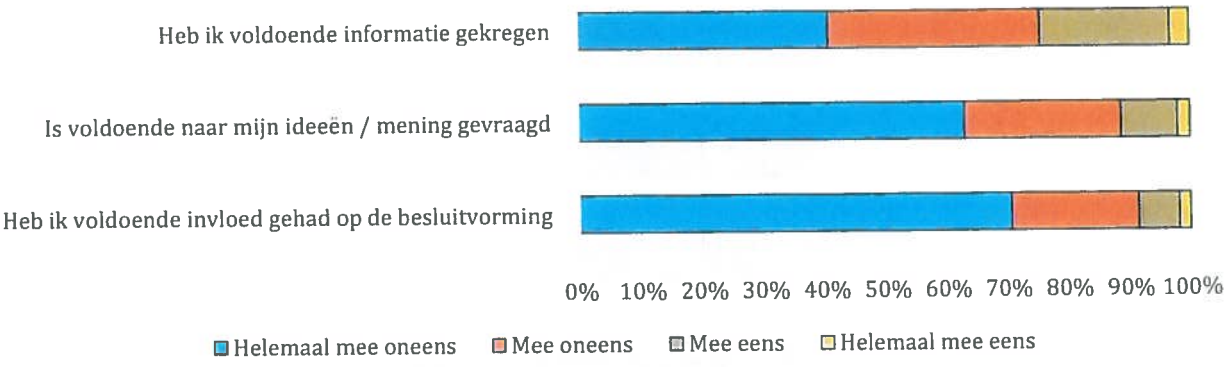
Ten aanzien van het windpark...			
	Direct omwonend	Indirect omwonend	Totaal
(1) Heb ik informatie ontvangen	2,00	1,70	1,94
(2) Is naar mijn ideeën / mening gevraagd	1,32	1,19	1,29
(3) Heb ik inspraakmogelijkheden gehad	1,46	1,36	1,44
(4) Heb ik kunnen meebeslissen	1,17	1,12	1,16

Opvallende significante verschillen

- Direct omwonenden geven significant vaker aan bekend te zijn met de plannen voor het windpark dan indirect omwonenden. Ook geven direct omwonenden vaker dan indirect omwonenden aan informatie te hebben ontvangen over het windpark en de aanleg daarvan, geven zij vaker aan naar hun ideeën te zijn gevraagd en inspraak te hebben gehad en tot slot geven zij ook vaker dan indirect omwonenden aan dat zij konden meebeslissen.

4.2.3 Informatievoorziening en participatie in het proces

Ten aanzien van het windpark:



Ten aanzien van het windpark...								
	Helemaal mee oneens		Mee oneens		Mee eens		Helemaal mee eens	
	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) Heb ik voldoende informatie gekregen	1.664	40,6	1.430	34,9	870	21,3	130	3,2
(2) Is voldoende naar mijn ideeën / mening gevraagd	2.520	63,1	1.023	25,6	369	9,2	81	2,0
(3) Heb ik voldoende invloed gehad op de besluitvorming	2.843	70,7	835	20,8	268	6,7	73	1,8

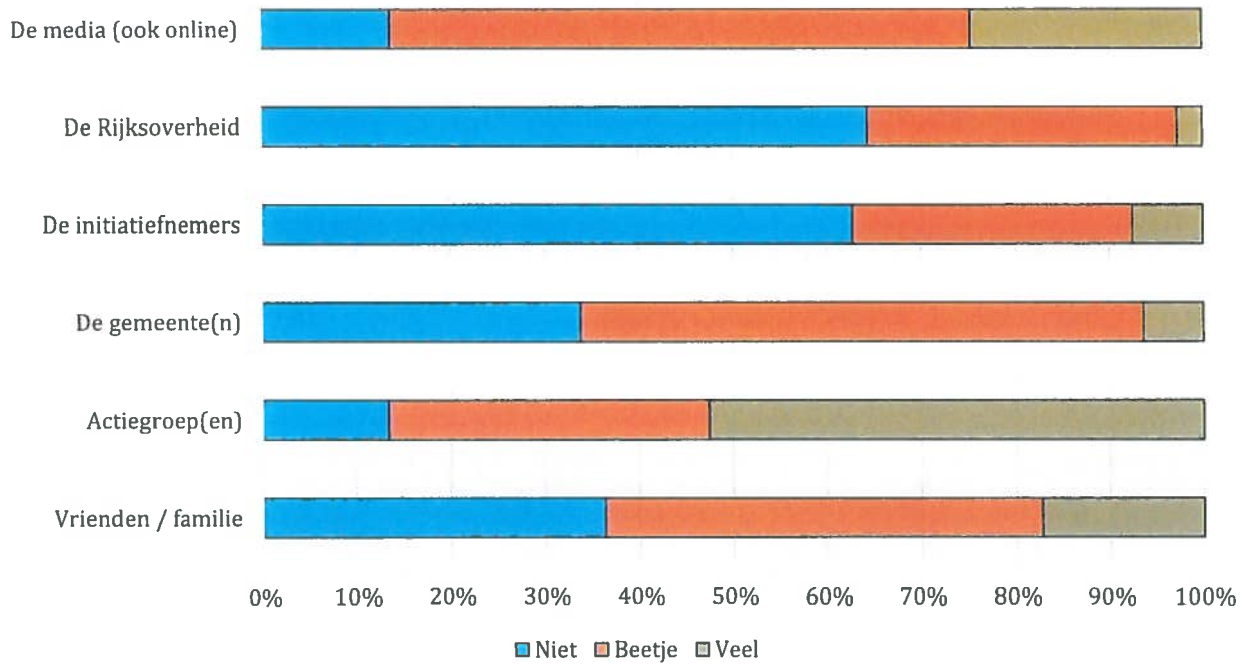
Ten aanzien van het windpark...			
	Direct omwonend	Indirect omwonend	Totaal
(1) Heb ik voldoende informatie gekregen	1,89	1,78	1,87
(2) Is voldoende naar mijn ideeën / mening gevraagd	1,50	1,51	1,50
(3) Heb ik voldoende invloed gehad op de besluitvorming	1,39	1,42	1,40

Opvallende verschillen

- Direct omwonenden scoren significant hoger op de mate van tevredenheid rondom de informatievoorziening. De tevredenheid over de mate van inspraak in, en invloed op, de plannen verschillen niet significant tussen direct en indirect omwonenden.

4.2.4 Informatievoorziening via verschillende kanalen

In hoeverre bent u door de volgende bronnen/partijen geïnformeerd over de plannen voor het windpark?



In hoeverre bent u door de volgende bronnen/partijen geïnformeerd over de plannen voor het windpark?								
	Niet		Beetje		Veel		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
De media (ook online)	546	13,7	2.459	61,7	983	24,6	3.988	100
De Rijksoverheid	2.453	64,4	1.254	32,9	103	2,7	3.810	100
De initiatiefnemers	2.415	62,7	1.144	29,7	290	7,5	3.849	100
De gemeente(n)	1.321	33,8	2.337	59,8	251	6,4	3.909	100
Actiegroep(en)	531	13,3	1.357	34,1	2.093	52,6	3.981	100
Vrienden / familie	1.410	36,3	1.801	46,4	671	17,3	3.882	100

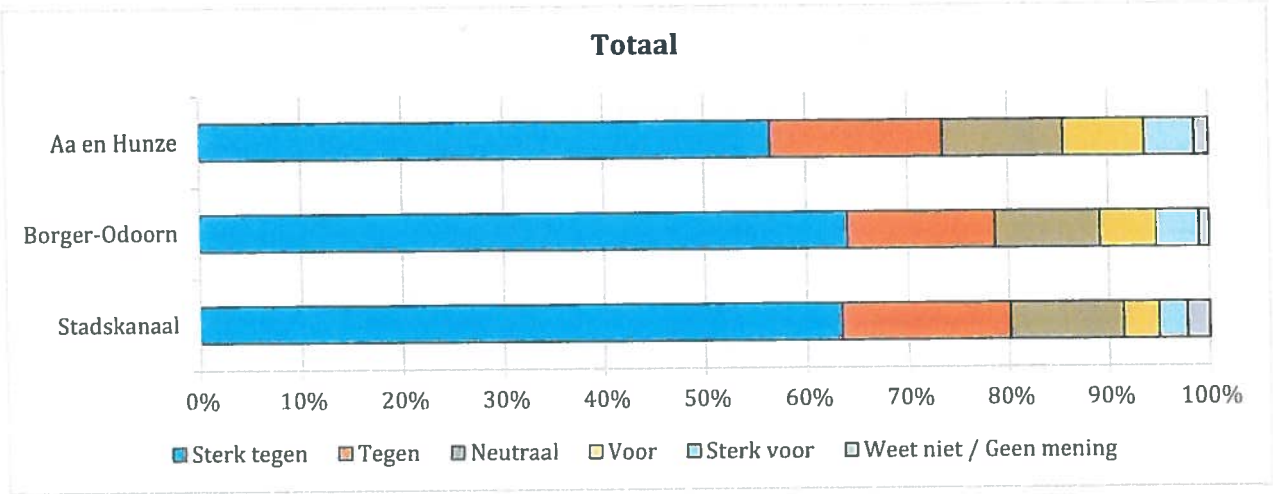
4.3 Het windpark in de gemeente

In deze paragraaf wordt getoond in hoeverre de in- en omwonende huishoudens voor dan wel tegen het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer' zijn. Eerst wordt het algemene beeld weergegeven, vervolgens worden de resultaten uitgezet naar de verschillende gemeenten en de achtergrondkenmerken van de respondenten.

4.3.1 Algemeen standpunt

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?											
Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen mening	
n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2.578	61,4	663	15,8	468	11,2	254	6,1	176	4,2	57	1,4

4.3.2 Standpunt per gemeente



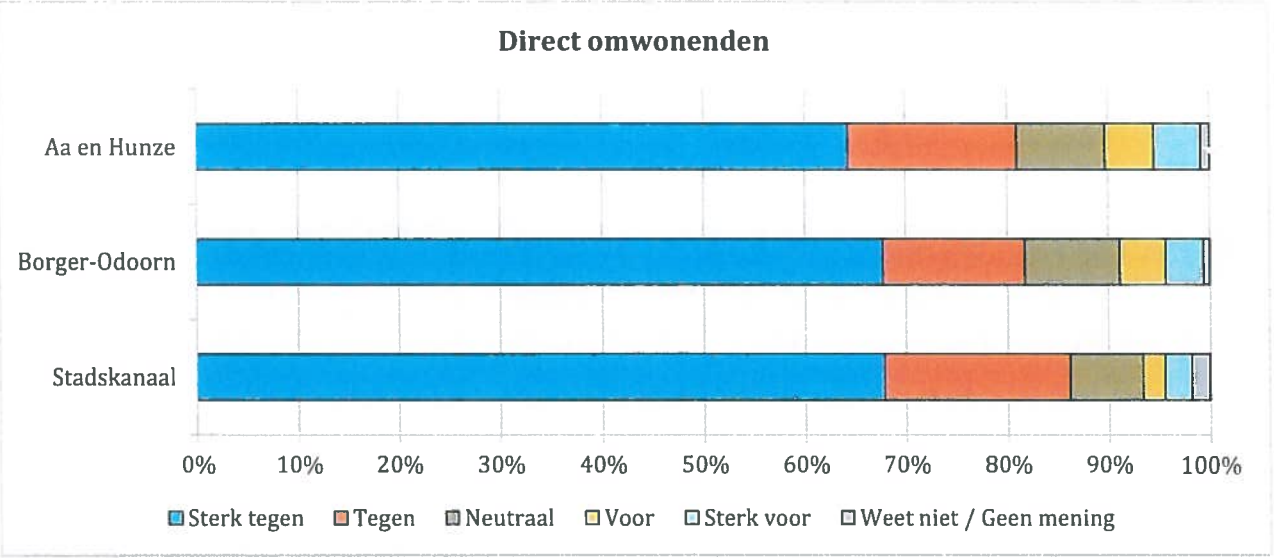
Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Gemeente	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Aa en Hunze	771	56,5	232	17,0	165	12,1	110	8,1	68	5,0	19	1,4
Borger-Odoorn	1.326	64,0	304	14,7	217	10,5	117	5,6	87	4,2	21	1,0
Stadskanaal	481	63,4	127	16,7	86	11,3	27	3,6	21	2,8	17	2,2

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?				
	Aa en Hunze	Borger-Odoorn	Stadskanaal	Totaal
Gemiddelde (1-5)	1,92	1,74	1,72	1,80

Opvallende verschillen

- In de gemeente Aa en Hunze is men significant minder sterk tegen de aanleg van het windpark. In deze gemeente is 73,5% tegen of sterk tegen. Dit komt neer op een gemiddelde van 1,92 op een schaal van 1 tot 5. In de gemeenten Borger-Odoorn en Stadskanaal zijn respectievelijk 78,7% en 80,1% tegen of sterk tegen (resp. 1,74 en 1,72).

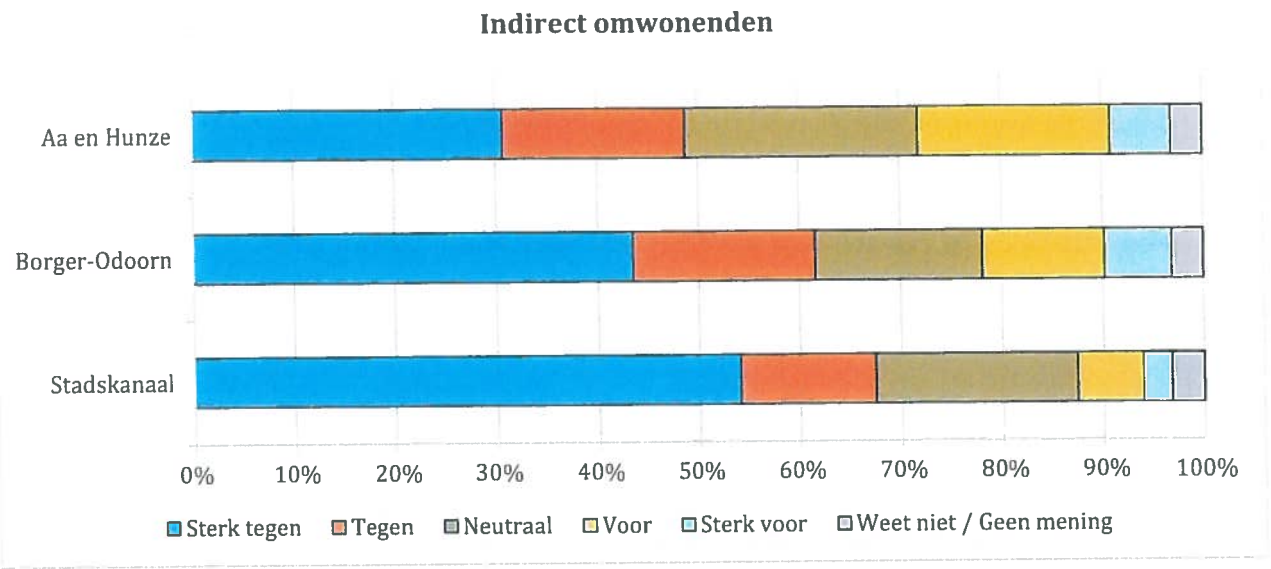
4.3.3 Standpunt direct omwonenden, totaal en per gemeente



Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Direct omwonenden												
Gemeente	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Aa en Hunze	674	64,3	175	16,7	92	8,8	50	4,8	49	4,7	9	0,9
Borger-Odoorn	1.189	67,7	247	14,1	165	9,4	79	4,5	66	3,8	11	0,6
Stadskanaal	348	67,8	94	18,3	37	7,2	11	2,1	14	2,7	9	1,8
Totaal direct	2.211	66,6	516	15,5	294	8,9	140	4,2	129	3,9	29	0,9

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?				
Direct omwonenden				
	Aa en Hunze	Borger-Odoorn	Stadskanaal	Totaal
Gemiddelde (1-5)	1,71	1,64	1,59	1,66

4.3.4 Standpunt indirect omwonenden, totaal en per gemeente



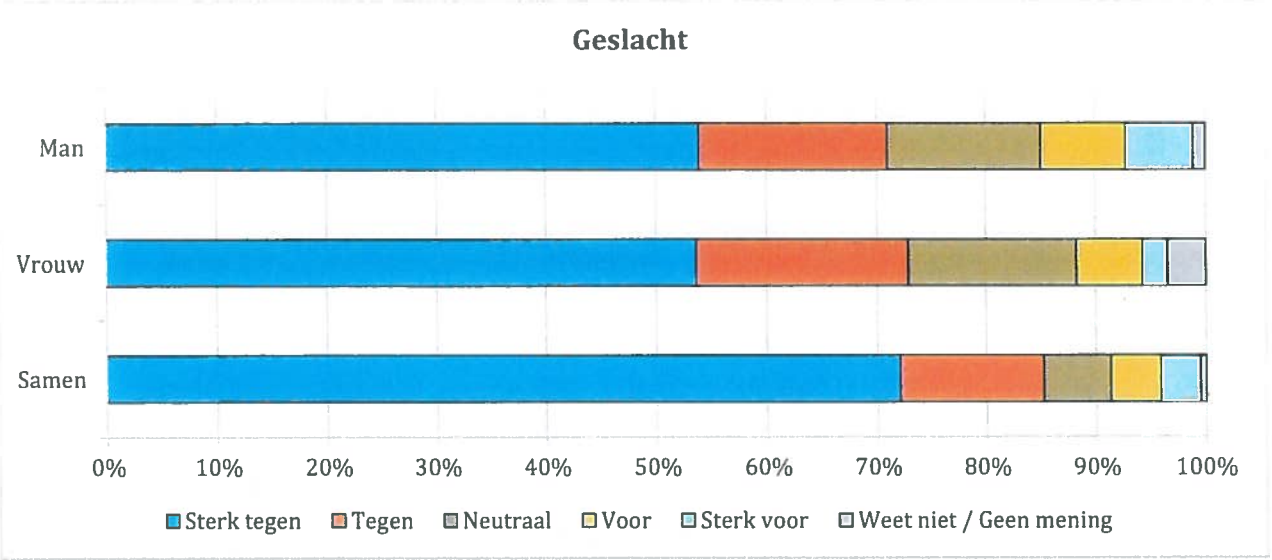
Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Indirect omwonenden												
Gemeente	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Aa en Hunze	97	30,7	57	18,0	73	23,1	60	19,0	19	6,0	10	3,2
Borger-Odoorn	137	43,5	57	18,1	52	16,5	38	12,1	21	6,7	10	3,2
Stadskanaal	133	54,1	33	13,4	49	19,9	16	6,5	7	2,8	8	3,3
Totaal indirect	367	41,8	147	16,8	174	19,8	114	13,0	47	5,4	28	3,2

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?				
Indirect omwonenden				
	Aa en Hunze	Borger-Odoorn	Stadskanaal	Totaal
Gemiddelde (1-5)	2,61	2,30	2,00	2,33

Opvallende uitkomsten

- Binnen de groep direct omwonenden zijn geen statistisch significante verschillen gevonden tussen de drie gemeenten. Wel valt op dat direct omwonenden significant sterker tegen de aanleg van het windpark zijn dan indirect omwonenden.
- Binnen de indirect omwonenden is te zien dat deze in de gemeente Aa en Hunze het minst sterk tegen de aanleg zijn. Respondenten uit de gemeente Borger-Odoorn zijn sterker tegen de aanleg dan in Aa en Hunze, in Stadskanaal nog weer sterker tegen dan in Borger-Odoorn.

4.3.5 Standpunt naar geslacht

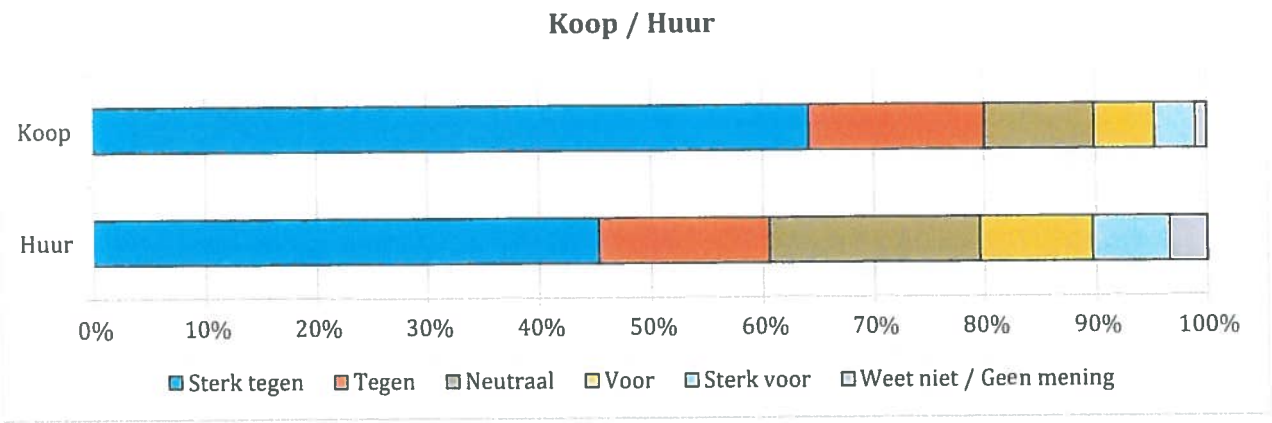


Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Geslacht												
	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Man	803	53,9	254	17,1	210	14,1	115	7,7	91	6,1	16	1,1
Vrouw	498	53,7	178	19,2	143	15,4	56	6	21	2,3	32	3,4
Samen	1.226	72,1	224	13,2	104	6,1	77	4,5	61	3,6	9	0,5

Opvallende uitkomsten

- Tussen mannen en vrouwen is er geen aantoonbaar verschil. Wel zijn respondenten die de lijst samen hebben ingevuld sterker tegen de aanleg van het park dan respondenten die de vragenlijst alleen hebben ingevuld. Ook valt op dat naarmate men jonger is, men sterker tegen de aanleg van het windpark is.

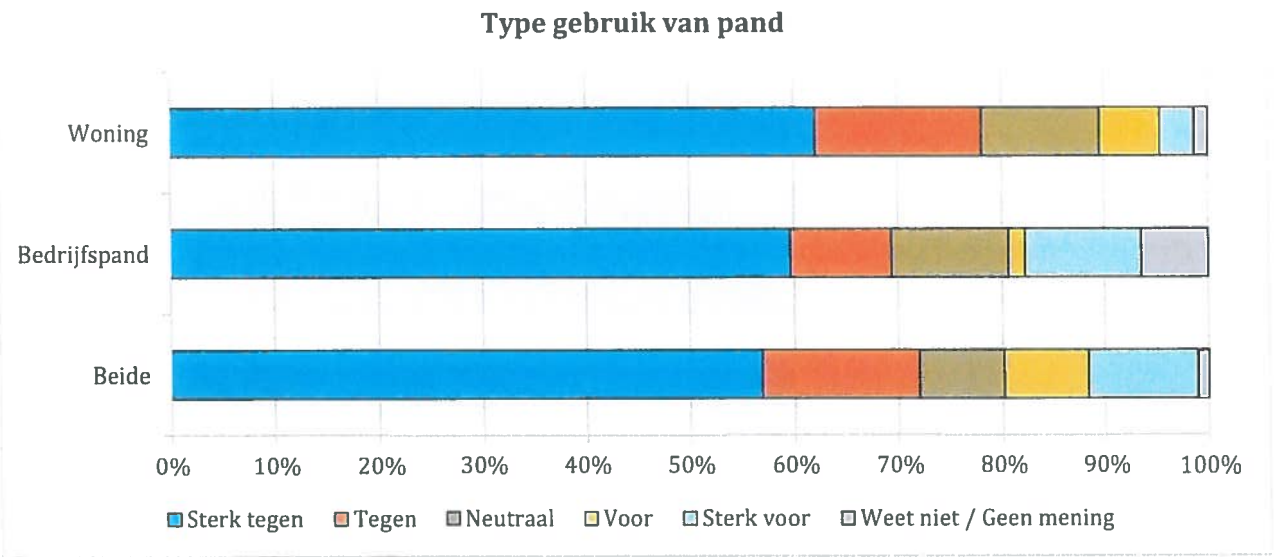
4.3.6 Standpunt naar koop/huur



Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Koop / huur												
	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N	%
Koop	2.306	64,2	570	15,9	354	9,8	195	5,4	131	3,6	38	1,1
Huur	255	45,3	86	15,3	107	19,0	57	10,1	39	6,9	19	3,4

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?		
Koop / huur		
	Koop	Huur
Gemiddelde (1-5)	1,72	2,28

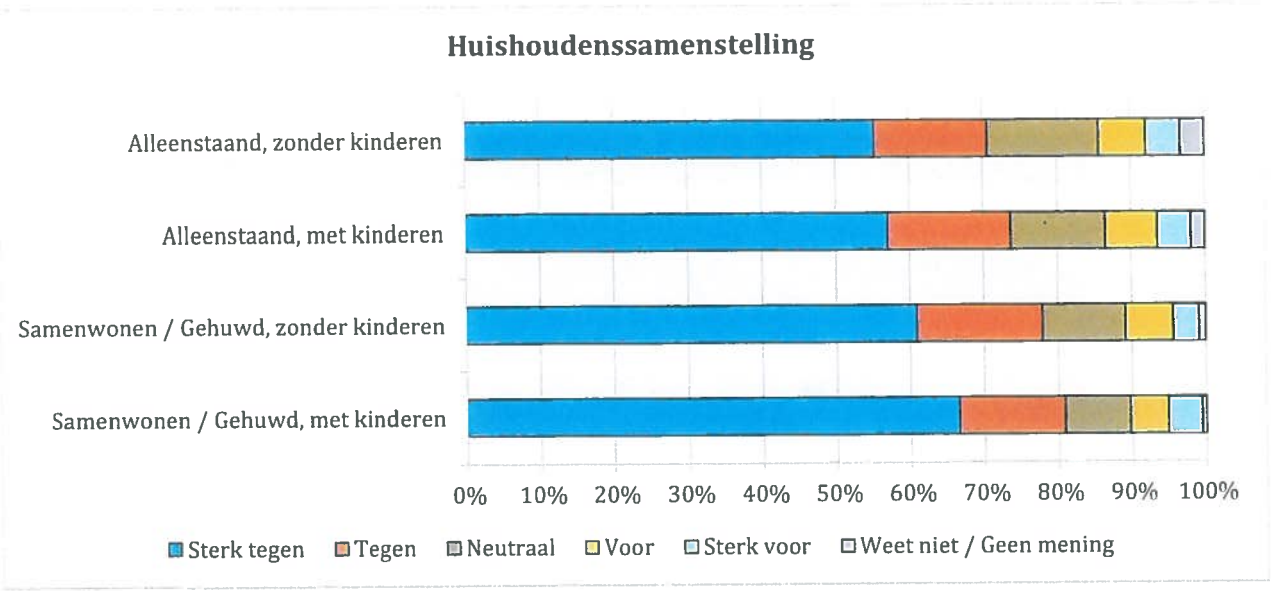
4.3.6 Standpunt naar type gebruik pand



Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Type gebruik pand												
	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Woning	2.297	62,1	592	16,0	425	11,5	216	5,8	122	3,3	48	1,3
Bedrijfspand	37	59,7	6	9,7	7	11,3	1	1,6	7	11,3	4	6,5
Beide	215	56,9	57	15,1	31	8,2	31	8,2	40	10,6	4	1,1

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?			
Type gebruik pand			
	Woning	Bedrijfspand	Beide
Gemiddelde (1-5)	1,76	2,15	2,04

4.3.7 Standpunt naar huishoudensamenstelling



Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?												
Huishoudensamenstelling												
	Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen Mening	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Alleenstaand, zonder kinderen	392	55,3	109	15,4	107	15,1	45	6,3	33	4,7	23	3,2
Alleenstaand, met kinderen	89	57,1	26	16,7	20	12,8	11	7,1	7	4,5	3	1,9
Samenwonen / Gehuwd, zonder kinderen	1.148	60,9	321	17,0	211	11,2	123	6,5	64	3,4	18	1,0
Samenwonen / Gehuwd, met kinderen	886	66,5	192	14,4	117	8,8	69	5,2	60	4,5	8	0,6

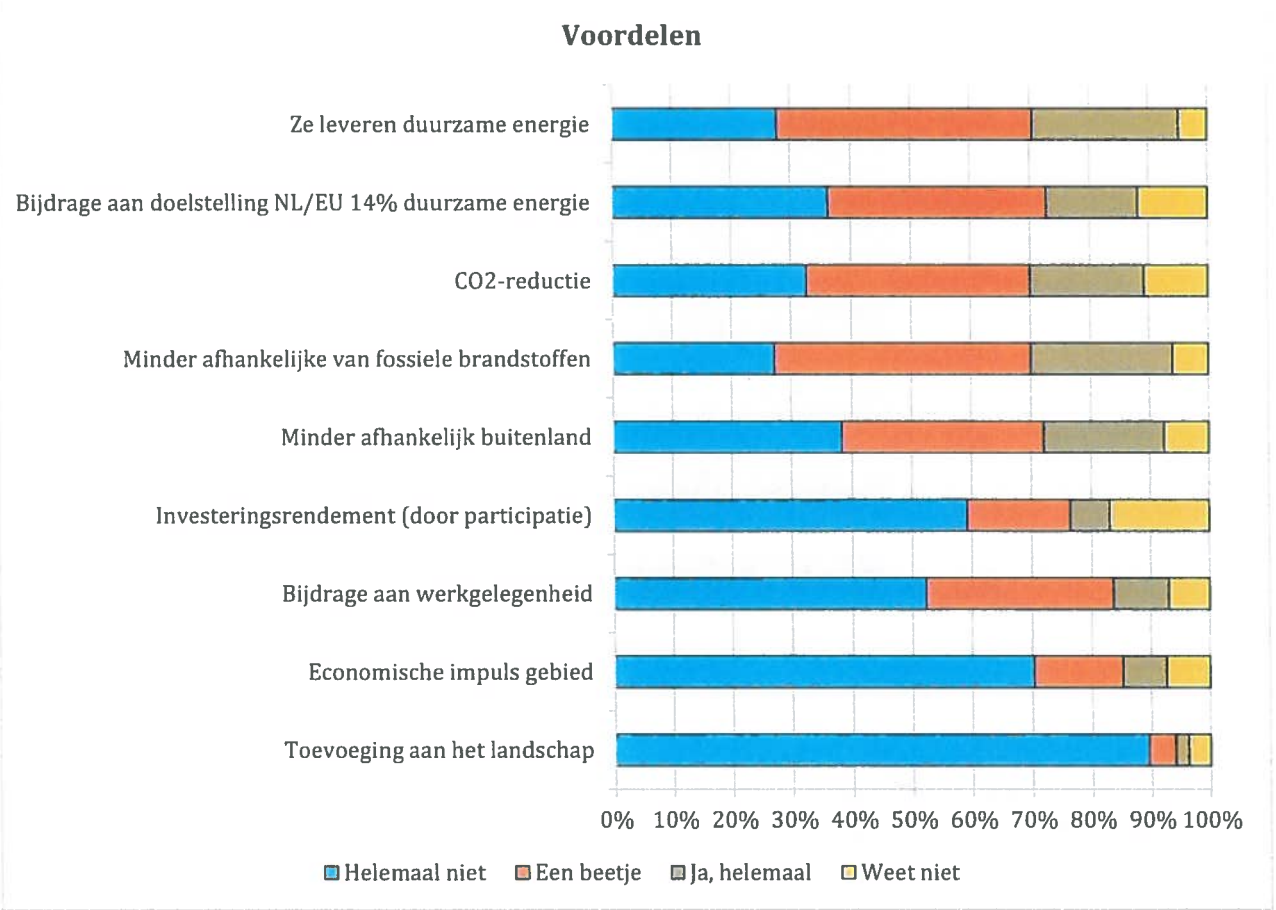
Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?				
Huishoudensamenstelling				
	Alleenstaand, zonder kinderen	Alleenstaand, met kinderen	Samenwonen / Gehuwd, zonder kinderen	Samenwonen / Gehuwd, met kinderen
Gemiddelde (1-5)	1,99	1,91	1,77	1,69

Opvallende verschillen

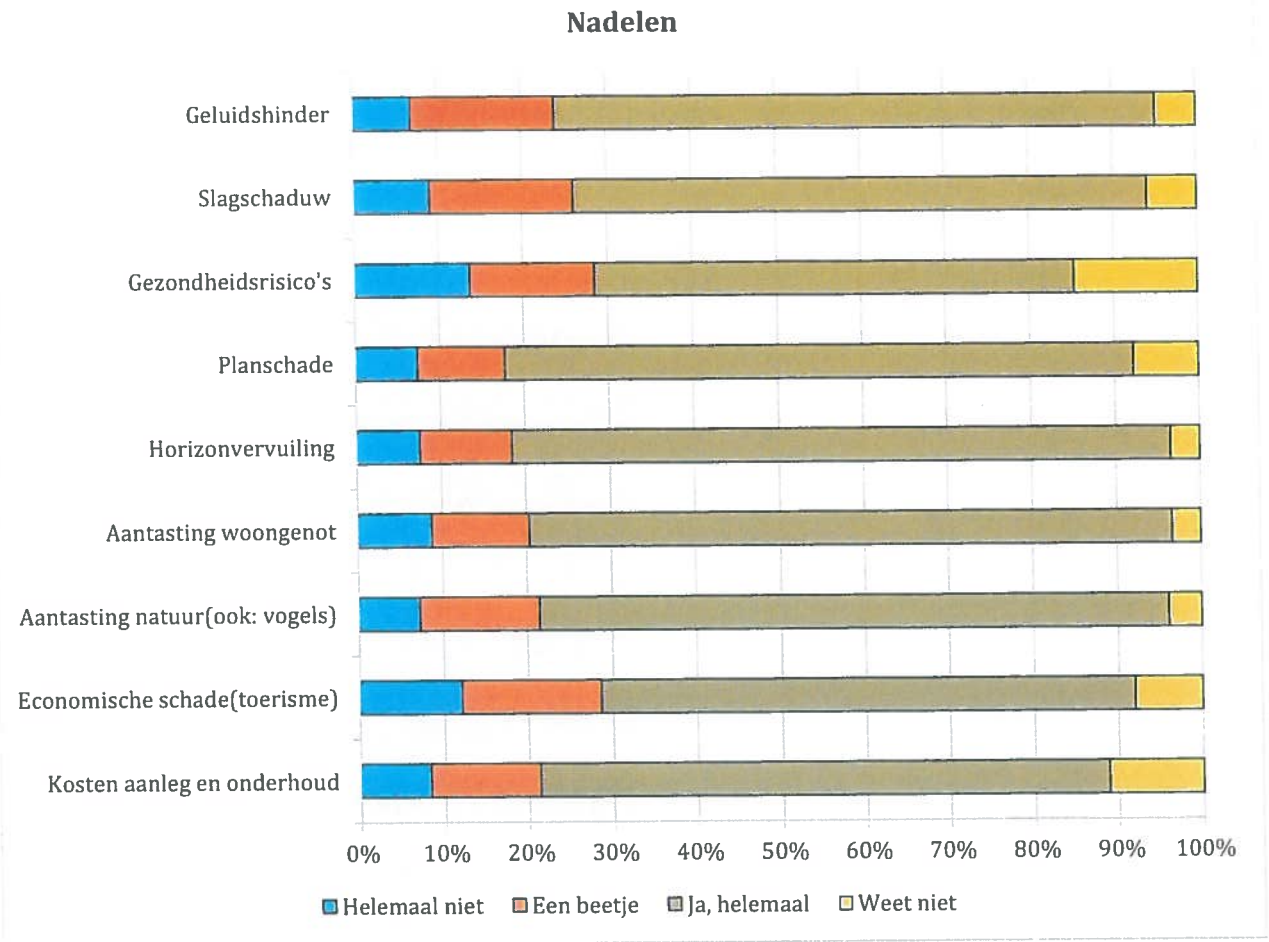
- Mensen met een koopwoning zijn significant sterker tegen het windpark dan mensen met een huurwoning. Mensen met kinderen zijn sterker tegen dan mensen zonder kinderen en samenwonenden of gehuwden zijn sterker tegen dan alleenstaanden.

4.4 Voor- en nadelen

Respondenten kregen de kans om aan te geven welke voor- en nadelen zij zien als het gaat om het windpark. Eerst is gevraagd in hoeverre men bepaalde punten als een voordeel ziet. Dit is ook gedaan voor mogelijke nadelen. Tenslotte konden de respondenten aangeven of zij nog andere voor- of nadelen zien in de aanleg van het windpark.



In hoeverre ziet u onderstaande punten bij de aanleg van het windpark als voordeel?								
	Helemaal niet		Een beetje		Ja, helemaal		Weet niet	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ze leveren duurzame energie	1.141	27,8	1.749	42,6	1.014	24,7	197	4,8
Bijdrage aan doelstelling NL/EU 14% duurzame energie	1.466	36,3	1.472	36,5	622	15,4	476	11,8
CO2-reductie	1.309	32,6	1.499	37,4	773	19,3	432	10,8
Minder afhankelijk van fossiele brandstoffen	1.100	27,2	1.734	42,9	968	23,9	244	6,0
Minder afhankelijk buitenland	1.558	38,3	1.374	33,8	824	20,3	307	7,6
Investeringsrendement (door participatie)	2.367	59,2	690	17,3	266	6,7	673	16,8
Bijdrage aan werkgelegenheid	2.121	52,3	1.275	31,5	377	9,3	281	6,9
Economische impuls gebied	2.843	70,3	605	15,0	298	7,4	297	7,3
Toevoeging aan het landschap	3.644	89,6	185	4,5	89	2,2	150	3,7



In hoeverre ziet u onderstaande punten bij de aanleg van het windpark als nadeel?								
	Helemaal niet		Een beetje		Ja, helemaal		Weet niet	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Geluidshinder	285	6,9	703	17,0	2.949	71,3	200	4,8
Slagschaduw	370	9,1	692	17,0	2.777	68,0	243	6,0
Gezondheidsrisico's	561	13,7	600	14,7	2.321	56,9	599	14,7
Planschade	300	7,4	422	10,4	3.027	74,5	316	7,8
Horizonvervuiling	310	7,6	446	10,9	3.200	78,1	143	3,5
Aantasting woongenot	362	8,8	473	11,5	3.133	76,2	141	3,4
Aantasting natuur(ook: vogels)	299	7,3	582	14,2	3.068	74,6	162	3,9
Economische schade(toerisme)	497	12,2	670	16,4	2.586	63,4	329	8,1
Kosten aanleg en onderhoud	341	8,3	531	13,0	2.762	67,5	459	11,2

4.4.1 Analyse vraag 12: andere voor- en nadelen

Van de open vragen (vraag 12 en vraag 15) is een samenvatting gemaakt van de bijna 3.000 ontvangen antwoorden. In respectievelijk bijlage 2 en 3 zijn alle antwoorden op deze open vragen integraal overgenomen. Hieronder wordt de samenvatting voor vraag 12 weergegeven.

In de vragenlijst is bij vragen 10 en 11 aan de respondenten voorgelegd welke specifieke aspecten zij als mogelijke voor- en nadelen zien bij de aanleg van een windpark. Het betrof hier twee vragen met voorgeprogrammeerde antwoordopties (een gesloten vraag). Vraag 12 had een open karakter; hier hadden respondenten de mogelijkheid zelf andere voor- of nadelen te benoemen die voor hen van belang zijn. De vraag luidde: 'Welke eventuele andere voor- of nadelen zijn voor u van belang?'. Hoewel hier nadrukkelijk gevraagd werd naar *andere* voor- of nadelen, zijn desondanks antwoordopties van de vragen 10 en 11 massaal herhaald en toegelicht.

Bij de beantwoording van de vraag valt het op dat het overgrote deel van de respondenten vooral nadelen ziet in het uitvoeren van de plannen met betrekking tot windenergie. Onder hen is er een ruime helft die kort en bondig vraag 12 beantwoordt met het benoemen van één of enkele argumenten. Een kleiner deel onder hen geeft een ruimere toelichting of een opsomming van een langere reeks argumenten, deels herhalingen en deels nieuwe argumenten. De respondenten die voordelen zien in het ontwikkelen van een windpark in de regio, vormen een (zeer kleine) minderheid bij de beantwoording van deze vraag. Ook hier konden zowel herhalingen alsook enkele nieuwe argumenten worden opgetekend.

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, zoomen we eerst in op de herhaalde argumenten die het meest genoemd zijn. Daarna worden de nieuw aangedragen argumenten besproken.

Reeds eerder aangestipte argumenten <u>tegen</u> aanleg van windparken

Bij de gegeven antwoorden door de tegenstanders van windenergie ontstaat een vrij gelijkmatig beeld van een vijftal argumenten die in aantal niet veel van elkaar verschillen. Een puntsgewijze analyse levert het volgende beeld op:

1. De waardevermindering van koopwoningen is een punt waarover de meeste respondenten zich ernstige zorgen maken. Door velen wordt dit argument als antwoord op vraag 12 gegeven. Een iets kleiner aantal respondenten geeft te kennen dat hun woning hoogstwaarschijnlijk onverkoopbaar zal worden indien het park wordt gerealiseerd. Zij lichten hun (nood)situatie verder toe door aan te geven dat ze in geval van de aanleg van het park deze regio meteen zouden willen verlaten, maar dat dit onmogelijk zou zijn door gebrek aan belangstellende kopers voor hun woning. In dit verband melden een aantal respondenten ook dat hun koopwoning bedoeld is als een (noodzakelijke) aanvulling op het pensioen; zij vrezen dat hun oudedagsreserves zullen verdampen omdat ze hun huis niet zullen kunnen verkopen.
2. Een met regelmaat genoemd nadeel, is dat het woongenot aangetast zal gaan worden door de grootte en de hoogte van de windmolens.
3. De (angst voor) gezondheidsrisico's wordt daarnaast regelmatig beschreven. Respondenten geven aan het een gemis te vinden dat deze risico's nooit echt in kaart zijn gebracht en dat afgewacht moet worden van welke daadwerkelijke effecten er in de praktijk sprake zal zijn. Ook worden de constante lage geluidstonen die deze molens met zich mee zouden brengen en de knipperende verlichting in de nacht genoemd als nadelige neveneffecten die van invloed zouden kunnen zijn op de gezondheid.

4. Een ander genoemd nadeel is de mogelijke geluidshinder die de windmolens kunnen gaan veroorzaken. Meerdere respondenten geven te kennen juist vanwege de rustige omgeving naar deze regio verhuisd te zijn.
5. Frequent wordt de horizonvervuiling genoemd. Dit geldt voor de één meer dan voor de ander, maar vooral ondervraagden die woonachtig zijn in de lintdorpen, vrezen dat ze straks zowel in de voor- als achtertuin tegen de windmolens aankijken.

Reeds eerder aangestipte argumenten voor aanleg van windparken
De meest genoemde argumenten van voorstanders zijn hieronder opgesomd. Met name het eerste argument is vaak genoemd, de andere argumenten werden minder vaak naar voren gebracht en ontlopen elkaar in aantallen niet veel.

1. Met stip op de eerste plaats wordt genoemd dat een windpark duurzame energie oplevert en dat we op deze wijze een bijdrage leveren aan de 14% normstelling.
2. Windenergie zorgt er voor dat we minder afhankelijk worden van fossiele brandstoffen, die vroeg of laat opraken.
3. De aanleg brengt economische impulsen met zich mee voor de regio.
4. In het verlengde van het vorige argument, wordt door de voorstanders ook vaak gesteld dat de realisatie van een windpark kan leiden tot een toename van de werkgelegenheid.
5. Als laatste wordt in dit verband een aantal keren het argument genoemd dat het ontwikkelen van windenergie Nederland minder afhankelijk maakt van het buitenland.

Nieuwe argumenten van tegenstanders aanleg van windparken
Hieronder is een overzicht gemaakt van de vijf meest genoemde nieuwe argumenten van tegenstanders.

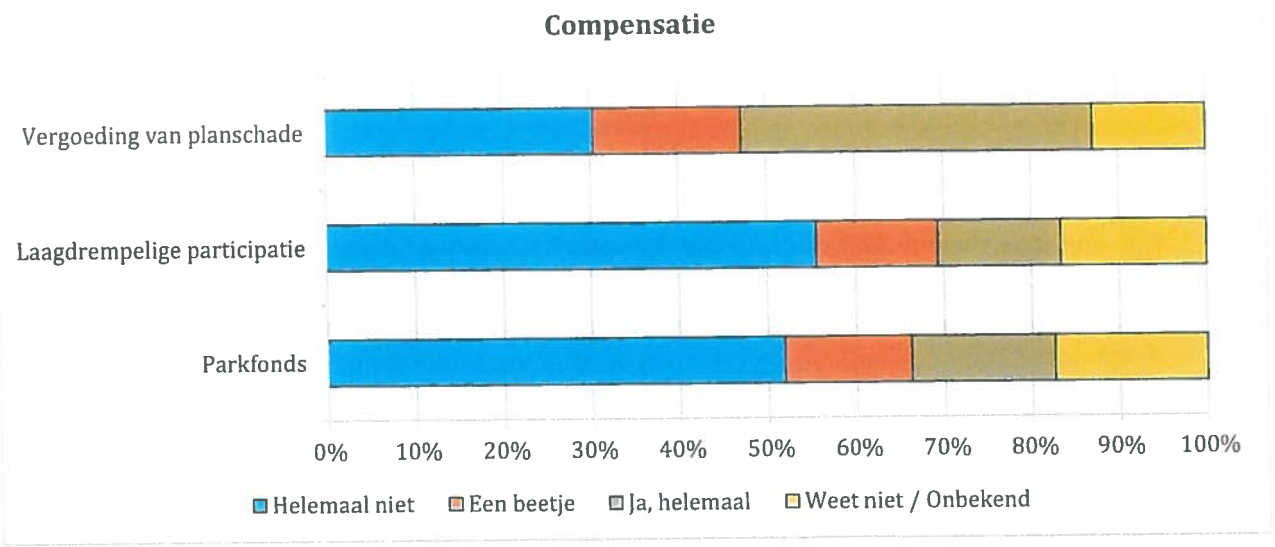
1. Het meest genoemde argument is dat bevolkingsgroepen tegenover elkaar zijn komen te staan als gevolg van de discussie over het al dan niet aanleggen van windparken in deze regio. Mensen die het voorheen goed met elkaar hebben kunnen vinden, gaan niet meer met elkaar om en/of negeren elkaar zelfs. Menig respondent benoemt in zijn/haar antwoord, dat de sfeer in het dorp onder de windmolendiscussie te lijden heeft. Men vreest dat genoemde tegenstellingen nog lange tijd destructief zullen doorwerken binnen de leefgemeenschappen.
2. Alleen de initiatiefnemers ondervinden van de aanleg van het windpark een groot economisch voordeel.
3. In veel gevallen wordt het vorige punt gekoppeld aan een ander argument, namelijk dat de omwonenden geen economisch voordeel behalen uit een mogelijke aanleg. Vaak wordt dit geduid met: 'Zij de lusten en wij de lasten'. Hier en daar krijgen aloude tegenstellingen weer nieuwe lading door boeren te classificeren als grootgrondbezitters, waarbij het onderscheid wordt gemarkeerd tussen de bevolkingsgroepen 'boeren' en 'burgers'.
4. De inzet van subsidiegelden met betrekking tot het windmolenproject. Volgens veel respondenten zijn subsidies bedoeld om kansrijke projecten te helpen ontwikkelen totdat het project zichzelf kan bedruipen. Voor het onderhavige project bestaat de angst dat er grote, jaarlijks terugkerende subsidies aan de desbetreffende boeren verstrekt gaan worden. Men ervaart het als een nadeel dat deze subsidies uit gemeenschapsgelden betaald worden, terwijl er ook extra kosten zullen worden doorberekend in de energieprijzen voor consumenten.
5. Tot slot wordt de dreigende leegloop in de dorpen genoemd. Men geeft te kennen deze regio te willen verlaten indien de aanleg van het windpark zijn beslag krijgt. Daarentegen vragen respondenten zich hardop af of hun huis straks niet onverkoopbaar is. Dit geldt uiteraard niet

voor de inwoners met een huurwoning; zij kunnen de regio moeiteloos verlaten. Volgens de respondenten gaat het hier toch al om erkende krimpgebieden en zou een verdere leegloop als gevolg van de plaatsing van windmolens een enorme klap betekenen voor de leefbaarheid in dit gebied.

Nieuwe argumenten van voorstanders aanleg van windparken
Hieronder zijn de vijf meest genoemde argumenten voor de aanleg van het windpark opgesomd.

1. Het meest genoemde argument bij de voorstanders van windenergie is dat het hier schone energie betreft. Een aantal van hen trekt de vergelijking met fossiele brandstoffen (die niet schoon zijn), of met het opwekken van kernenergie (dat risico's met zich meebrengt). Voor deze respondenten heeft windenergie een duidelijke voorkeur boven de genoemde twee energiebronnen.
2. Men geeft te kennen dat windenergie een teken is van vooruitgang en verandering ('Je moet zo'n verandering niet tegenhouden'). Zij zien het tevens als een verantwoordelijkheid om zorg te hebben voor de volgende generaties.
3. Ondervraagden geven aan windmolens mooi te vinden en dat ze een aanwinst zijn voor het landschap.
4. Respondenten zijn blij dat ze een aanvullende vorm van inkomsten hebben ontdekt. Ook is een aantal de mening toegedaan dat de gemeente door de windmolens een hogere belastingopbrengst incasseert, die dan weer ten goede kan komen aan het verbeteren van de leefbaarheid.
5. Tenslotte zijn enkelen van mening dat het hier gaat om een kwestie die de belangen van een dorp of een regio overstijgt. Elke provincie moet bijdragen aan de leefbaarheid in ons land.

4.5 Compensatiemaatregelen



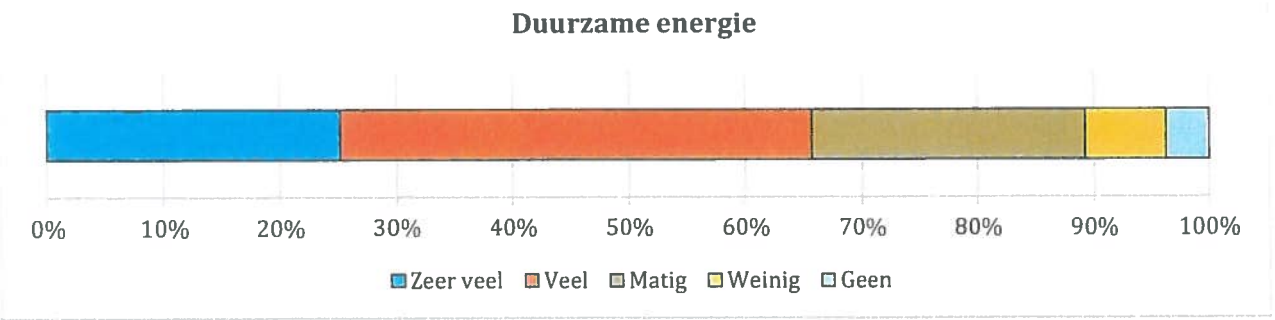
Indien het windpark er komt, in hoeverre ziet u onderstaande mogelijkheden dan als compensatie?								
	Helemaal niet		Een beetje		Ja, helemaal		Weet niet	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Vergoeding van planschade	1.226	30,4	677	16,8	1.615	40,0	520	12,9
Laagdrempelige participatie	2.177	55,5	543	13,8	551	14,0	652	16,6
Parkfonds	2.046	51,8	566	14,3	647	16,4	687	17,4

Indien het windpark er komt, in hoeverre ziet u onderstaande mogelijkheden dan als compensatie?			
	Direct omwonend	Indirect omwonend	Totaal
Vergoeding van planschade	2,13	2,03	2,11
Laagdrempelige participatie	1,45	1,70	1,50
Parkfonds	1,52	1,78	1,57

Opvallende significante verschillen

- Direct omwonenden zien planschadevergoeding meer als compensatie dan indirect omwonenden. Voor laagdrempelige participatie en een parkfonds geldt juist dat de indirect omwonenden hier meer waarde aan hechten.

4.6 Duurzame energie



Duurzame energie										
	Zeer veel		Veel		Matig		Weinig		Geen	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hoeveel waarde hecht u over het algemeen aan duurzame energie? (bijv. zonne- of windenergie)	1.043	25,2	1.677	40,5	974	23,5	290	7,0	155	3,7

Opvallende significante verschillen

- Uit vergelijkingen blijkt dat respondenten die geen waarde hechten aan duurzame energie, sterker tegen de aanleg van het windpark zijn dan respondenten die voorstander zijn van duurzame energie. Onder beide groepen is de meerderheid tegen de aanleg van het windpark, maar naarmate men minder waarde hecht aan duurzame energie, is men sterker tegen de aanleg van het windpark.

4.7 Analyse vraag 15: aanvullende opmerkingen

Aan het eind van de vragenlijst is een open vraag opgenomen met de tekst: 'Als u uw antwoorden wilt toelichten, of opmerkingen over de mogelijke aanleg van het windpark heeft, dan kunt u dit in onderstaand vak doen'. Van deze mogelijkheid is door de respondenten op ruime schaal gebruik gemaakt. Ongeveer twee op de drie respondenten heeft het betreffende vak op de vragenlijst ingevuld. Niet zozeer om een antwoord toe te lichten, maar vooral om een opmerking te maken over de mogelijke aanleg van het windpark. Dit heeft een lijst opgeleverd van enkele duizenden reacties. Het getuigt van een grote mate van belangstelling voor en betrokkenheid bij de plannen voor de aanleg van het windpark waarop het draagvlakonderzoek is gericht.

Het is een uitdaging om van dit grote aantal en zeer diverse reacties een korte samenvatting te maken. Om een zo compleet mogelijke samenvattende dwarsdoorsnee van de vele antwoorden te maken zijn deze antwoorden geordend in acht thema's. Aan de hand daarvan zijn de antwoorden op een gebundelde wijze weergegeven.

De volgende thema's worden in deze samenvattende analyse onderscheiden, waarbij geldt dat de volgorde van de thema's overeen komt met de frequentie waarin deze zijn aangehaald:

1. Duurzame energie
2. Locatiekeuze
3. Procesgang/besluitvormingsproces
4. Leefbaarheid
5. Compensatie
6. Rendement
7. Verdeling lusten en lasten
8. Gezondheidsaspecten

Duurzame energie

De meeste respondenten gaan in op het thema duurzame energie. Men geeft in grote getale aan duurzaamheid een belangrijk aspect te vinden, maar dat de plannen die er nu bestaan rondom het windpark te buitensporig zijn (te groot windpark, te veel windmolens, te hoge windmolens). Aangegeven wordt dat op deze manier duurzame energie alleen maar negatieve aandacht krijgt.

Vele respondenten stellen zonnepanelen voor als alternatief voor het opwekken van duurzame energie. Zonne-energie wordt gezien als een goed alternatief voor windenergie. Deze vorm van energie levert ook een significante bijdrage aan de CO2-reductie, zo stellen vele respondenten. Zonne-energie en CO2-neutraal bouwen hebben volgens hen meer nut dan windparken. Voorgesteld wordt om zonnepanelen te plaatsen op de landerijen waar nu de windmolens komen, eventueel met een bosrand eromheen zodat er ook geen horizonvervuiling ontstaat. Anderen stellen voor om ook hierover in overleg te treden met de bevolking en, wellicht per gemeente, de burgers de keuze te geven tussen twee of drie verschillende varianten voor het opwekken van duurzame energie. Ook stellen respondenten voor om duurzame energie te promoten en op te wekken door op ieder dak (huis/bedrijf/garage) in de gemeente zonnepanelen te plaatsen. Wanneer hele dorpen en vooral openbare en overheidsgebouwen voorzien worden van zonnepanelen dan zou dat veel meer opleveren, zo luidt de veronderstelling. Dit kan naast een veel hoger energetisch rendement een veel beter duurzaam bewustzijn opleveren bij de inwoners, zo denkt men.

Daarnaast zijn er voorstanders die stellen dat het produceren van windenergie een positieve en gewenste ontwikkeling is die door de verdeelde overheden en politiek een negatieve lading krijgt. Andere voorstanders noemen hun mede-inwoners 'een beetje hypocriet', en wijzen er daarbij op dat men enerzijds minder afhankelijk wil worden van fossiele en atoomenergie en daarom voor duurzame energie is, maar dat men die anderzijds niet in de eigen nabijheid opgewekt wil zien worden.

Frequent wordt er gerefereerd aan andere Europese landen die duurzame energie opwekken. Naar het voorbeeld van Duitsland en Oostenrijk zien respondenten graag dat er meer ruimte komt voor de aanleg van velden met zonnecollectoren. 'Dat is ook beter voor de gezondheid en levert geen horizonvervuiling op', zo klinkt het. Geopperd wordt om in Nederland meer subsidie beschikbaar te stellen voor de aanschaf en het plaatsen van zonnecollectoren.

Andere alternatieven voor het opwekken van duurzame energie die genoemd worden, zijn het benutten van aardwarmte, maar soms ook waterstofopslag en kernfusie.

Locatiekeuze
Naast opmerkingen over duurzame energie, wordt bij de beantwoording van vraag 15 ook vaak de locatiekeuze aangehaald. Respondenten zeggen hierover het vooral onbegrijpelijk te vinden dat het windpark mogelijk (dicht) bij bewoond gebied wordt geplaatst. De plannen vindt men veel te groot qua omvang en de woonafstand tot de windmolens te beperkt. 'Met de uitvoering van dit plan worden minstens vijf dorpen aangetast', zo wordt gesteld. Daarnaast is een deel van de respondenten van mening dat het mogelijke windpark niet alleen een woongebied, maar ook een uniek natuurgebied aantast. De angst wordt geuit dat het mogelijke windpark een grote afbreuk doet aan de landschappelijke waarden van dit gebied, dat economisch toch al zeer kwetsbaar is. 'De plannen voor een windpark op deze plaats maken ontzettend veel kapot in dit gebied voor mens, dier en natuur', zo luidt het. Onder meer wordt genoemd dat het windpark op een trekvogelroute komt te liggen en ook wordt het dorp Annerveenschekanaal als voorbeeld genoemd. Dit 'best bewaarde veenkoloniale dorp van Europa' heeft om die reden een beschermd dorpsgezicht. 'Maar wat zegt zo'n titel als er straks windmolens op de velden staan?', zo vraagt een respondent zich af. Toeristen komen naar deze regio voor de rust en de ruimte. Men denkt dat de rust en ruimte ver te zoeken zijn als de windmolens op deze locatie worden gesitueerd.

Er zijn volgens de respondenten andere plaatsen voor windmolens waar het woon- en leefgenot niet zoveel wordt aangetast als met de huidige plannen. Grofweg worden er vijf alternatieven genoemd:

- Windparken op zee. De Noordzee wordt genoemd als Nederlands grondgebied waarbij burgers geen overlast zullen ervaren.
- Windparken bij de Nederlands/Duitse grens. In dit gebied staan reeds vele windmolens, waardoor de overlast relatief gezien mee zou vallen.
- Windparken langs autowegen waar de natuur reeds is aangetast en er reeds sprake is van geluidshinder. Bovendien wonen er weinig of geen mensen. Concreet genoemd worden de A37, N33, N34, N366 en de N374.
- Windparken in de Randstad plaatsen. Men heeft het gevoel dat de Randstad de voornaamste lusten heeft, dus dat zij ook de voornaamste lasten mag dragen.
- Windparken op industriegebieden. Volgens deze respondenten behoren windmolens volgens de wet thuis op een industrieterrein.

Tot slot wordt er in het kader van de locatiekeuze gesteld dat burgers nog steeds onvoldoende op de hoogte zijn van de exacte locatie van de mogelijke windmolens.

Procesgang/besluitvormingsproces
Als het gaat om de procesgang en het besluitvormingsproces, uit een deel van de respondenten haar onvrede. Men ervaart het proces als niet-democratisch en men spreekt teleurstelling uit over de beperkte betrokkenheid van de inwoners van het gebied. Men is vaak van mening dat de informatievoorziening onvoldoende is geweest en dat als men de gelegenheid had om een mening te geven hier geen inhoudelijke reactie op kwam. Er heerst een gevoel dat alle zienswijzen, inspraak en bezwaren ter kennisgeving zijn aangenomen en de plannen vervolgens toch zijn doorgezet.

Respondenten vragen zich af waarom er (1) voor Drenthe is gekozen en (2) er binnen Drenthe voor dit gebied is gekozen. 'Waarom krijgen niet alle gemeentes turbines toebedeeld? Dan is het probleem veel minder ernstig', zo reageert men onder meer. Anderen noemen het beschamend dat omwille van de klimaatdoelstellingen die door Europa worden opgelegd over de rug van de belastingbetaler een plan wordt 'doorgeduwd'. Men ervaart het proces als onzorgvuldig waarbij de burger niets te vertellen heeft gehad, ondanks dat er goedkopere en minder belastende alternatieven zijn.

Respondenten geven aan dat er bewust informatie wordt achtergehouden door de overheid en de initiatiefnemers om hun doelen te kunnen realiseren. Hoewel velen voor investeringen in duurzame energie zijn (dus geen kernenergie), vindt men de huidige plannen te grootschalig en is men van mening dat dit niets heeft te maken met een investering in duurzame energie maar alles met politieke afspraken en investeringsmogelijkheden van de betreffende grondeigenaren. Geopperd wordt om het volledige proces onder de loep te nemen en om nogmaals een studie te doen om aan te tonen dat windenergie inderdaad de beste oplossing is voor het opwekken van duurzame energie.

Tot slot gaan respondenten ook in op het draagvlakonderzoek zelf. Meerdere respondenten zijn bang dat hun stem in dit onderzoek 'als mosterd na de maaltijd' komt. Zij vragen zich af of men überhaupt invloed heeft op de besluitvorming.

Leefbaarheid
Over de leefbaarheid in het gebied wordt gezegd dat het windpark zorgt voor tegenstrijdigheden tussen de inwoners in het gebied. Gesteld wordt dat (de discussie over) het windpark de sociale cohesie in de dorpen aantast en/of sterk ontwricht. Er wordt over gesproken dat relatief kleine gemeenschappen in tweeën worden gesplitst en dat voor- en tegenstanders naar elkaar bedreigingen uiten. De angst leeft dat dit alleen maar erger zal worden.

De plannen worden gezien als een ramp voor de leefbaarheid van het gebied en men is bang dat het woongenot sterk zal afnemen. Ook tijdens de bouw van de molens. Niet alleen neemt het woongenot af door het veranderende uitzicht en de mogelijke gezondheidsrisico's, maar ook omdat mensen enerzijds zullen wegtrekken uit de gebieden en anderzijds mensen juist vanwege het windpark niet snel zullen kiezen voor dit gebied als woonplaats. De angst bestaat dat dit de onaantrekkelijkheid van het gebied vergroot, wat woningen onverkoopbaar maakt. Hierdoor ontstaat voor sommigen het risico dat hun oudedagvoorziening komt te vervallen. Een windpark in dit gebied betekent voor de inwoners nog meer een achteruitgang: minder rust, minder natuur, minder aantrekkelijk dus minder toerisme en meer leegstand van woningen. 'Al met al minder toekomst voor onze kinderen'.

Compensatie
Betreffende compensatieregelingen geeft een groot deel van de respondenten aan dat deze vooraf wettelijk geregeld (hadden) moeten worden. Over de planschade wordt gezegd dat hierbij uitgegaan moet worden van de waarde van het onroerend goed van vóór de eerste ideeën over de stichting van een mogelijk windpark. Daarnaast wordt gesteld dat een vergoeding voor planschade maar in zeer beperkte mate een compensatie is. 'Gezondheid en woongenot zijn namelijk niet in geld uit te drukken of af te kopen', zo wordt aangegeven. Naast vergoeding van planschade wordt met regelmaat gesteld dat ook gratis stroom en stroomtransport op zijn plaats zou zijn als geringe compensatie voor plaatsing van de windmolens dichtbij de woningen.

In relatie tot de veronderstelde onverkoopbaarheid van onroerend goed is men van mening dat er een eerlijke uitkoopregeling moet komen voor wie de geluidsoverlast/slagschaduw als onleefbaar ervaart.

Rendement
Met betrekking tot het rendement geven de omwonenden aan dat er al meerdere malen aangetoond is dat windmolens een heel laag rendement hebben op het gebied van duurzame energie. Energie opwekken met windmolens is een te duur systeem en niet rendabel volgens velen. Enkel wanneer er subsidie wordt verleend zijn de molens rendabel. Daarnaast gaat de inefficiëntie omhoog naarmate het aantal molens toeneemt. Bij het veronderstelde rendement worden daarnaast vraagtekens gezet omdat de productie, de sloop en de afvoer van het afval vaak niet worden meegerekend.

Wat tevens wordt beweerd, is dat duurzame energie geen oplossing is: het zal op termijn slechts in een fractie van de totale energiebehoefte kunnen voorzien. Hierbij verwacht men dat de kosten in geen enkele verhouding staan tot de opbrengsten. 'De generaties na ons zullen ons er om uitlachen', zo vreest een respondent. Alom wordt op dit punt bepleit om meer onderzoek te doen naar het daadwerkelijke rendement van de plaatsing, inclusief de kosten van aanleg, bekabeling subsidie, etc.

Verdeling lusten en lasten
De verdeling van de lusten en lasten is een regelmatig terugkerend thema bij de beantwoording van de open vraag. Over het algemeen wordt gesteld dat men het onrechtvaardig vindt dat er slechts een beperkt aantal landeigenaren/boeren profiteert van de plaatsing van de windmolens, terwijl een veel groter deel van de bevolking te maken heeft met de nadelige gevolgen. Dit wordt onder meer bekrachtigd door respondenten die stellen dat studies voldoende hebben aangetoond dat windenergie veel verliezers kent en dat slechts een enkeling er (financieel) van profiteert. Gesteld wordt dat wanneer aan de boeren, die dit plan hebben opgezet, niet zo veel geld per windmolenplaats zou zijn toegezegd dit plan nooit tot stand zou zijn gekomen.

Anderen stellen dat windenergie nooit rendabel wordt zonder subsidie en dat de gemeenschap daardoor feitelijk opdraait voor de 'eigen overlast' en daarnaast ook nog eens bijdraagt aan de verrijking van de participanten. Over de lusten wordt in zijn algemeenheid met regelmaat twijfel uitgesproken, waarbij men stelt dat windenergie geen geld oplevert maar juist alleen maar geld kost in de vorm van een waardedaling van de huizen.

Gezondheidsaspecten
Ook gezondheidsaspecten worden aangehaald tijdens de beantwoording van de open vraag. Men geeft aan dat internationaal is gebleken dat een afstand tot woningen minimaal twee kilometer zou moeten zijn om gezondheidsproblemen te voorkomen. Met name wordt het laagfrequente geluid

gezien als gevaar voor de gezondheid. In die zin wordt gesteld dat Provincie en Rijk de gezondheid van hun burgers niet waarborgen. Ook vraagt men zich af wat het plan dan wel de compensatie gaat worden indien zij er ziek van worden. 'Doorgang van het plan is in strijd met rechtsstatelijke beginselen en zal leiden tot ernstige gezondheidsklachten bij omwonenden', zo wordt onder meer gesteld.

5. Conclusies

5.1 Algemene terugblik

Onderzoek- en adviesbureau Enneüs heeft in de maanden oktober en november van 2014 een draagvlakonderzoek uitgevoerd. Het doel was om te onderzoeken in welke mate er draagvlak bestaat onder in- en omwonenden van het zoekgebied (uit de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal) ten aanzien van de plannen voor het aanleggen van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een vragenlijst die verspreid is onder huishoudens in de drie gemeenten. In totaal zijn er 4.229 ingevulde en bruikbare vragenlijsten geretourneerd op een totaal van 10.610 verstuurde uitnodigingen voor deelname aan het onderzoek. Met 278 vragenlijsten onbestelbaar retour, komt de netto respons daarmee op 40,9%.

Bij de direct omwonenden van de plaats waar het windpark mogelijk komt is geen sprake geweest van een steekproef, hier zijn alle 7.610 huishoudens aangeschreven. Hiervan hebben 3.339 de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. Bij de indirect omwonenden is sprake geweest van een aselecte steekproef van 3.000 huishoudens, waarbij per gemeente 1.000 huishoudens zijn aangeschreven; 890 hiervan hebben de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. De respons is ruim voldoende om goede en betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

5.2 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling tijdens dit draagvlakonderzoek luidde:

'In welke mate is er draagvlak onder in- en omwonenden van het zoekgebied voor het aan te leggen windpark binnen de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn?'

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat er veel weerstand is tegen de komst van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. Meer dan driekwart (77,2%) van de huishoudens binnen de gemeenten is (sterk) tegen de komst van het windpark, terwijl 10,3% voor de komst van het windpark is. 11,2% geeft aan neutraal te zijn.

Hoe staat u tegenover de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'?											
Sterk tegen		Tegen		Neutraal		Voor		Sterk voor		Weet niet / Geen mening	
n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2.578	61,4	663	15,8	468	11,2	254	6,1	176	4,2	57	1,4

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het draagvlak voor het aanleggen van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer' onder zowel direct als indirect omwonenden gering is.

5.3 Verschillen geografische en demografische spreiding

Naast de centrale vraag zijn enkele deelvragen gesteld. De eerste deelvraag luidde:

'Zijn er significante verschillen als het gaat om geografische en demografische spreiding, en zo ja, welke verschillen?'

Het antwoord op deze deelvraag is dat dit inderdaad het geval is. Een nadere analyse van de onderzoeksresultaten leidt tot onderstaande conclusies aangaande alle relevante significante verschillen in de geografische en demografische spreiding. De volgende significante verschillen zijn gevonden:

- Direct omwonenden staan negatiever tegenover de plannen dan mensen die wat verder weg wonen. Binnen de direct omwonenden zijn geen significante verschillen gevonden tussen de gemeenten; allen hebben vergelijkbare weerstand tegen de plannen.
- Binnen de indirect omwonenden zijn de verschillen tussen de inwoners van de gemeenten alle significant; inwoners van Aa en Hunze zijn het minst sterk tegen, inwoners van Borger-Odoorn zijn significant sterker tegen dan inwoners van Aa en Hunze en inwoners van Stadskanaal zijn weer significant sterker tegen dan inwoners van Borger-Odoorn.
- De gemeente Aa en Hunze wijkt daardoor significant af van de andere twee gemeenten wat betreft hun gemiddelde mening over de aanleg van het windpark. In Aa en Hunze is men minder fel tegen de plannen dan in de gemeenten Borger-Odoorn en Stadskanaal.
- In de gemeente Stadskanaal is het percentage tegenstanders het grootst met 80,1%. In de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze is respectievelijk 78,7% en 73,5% tegenstander van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'. Deze verschillen worden dus veroorzaakt door de verschillen tussen de indirect omwonenden.
- Direct omwonenden voelen zich beter geïnformeerd over het windpark dan indirect omwonenden.
- Direct omwonenden geven aan meer informatie te hebben ontvangen dan indirect omwonenden. Ook geven zij vaker aan naar hun ideeën te zijn gevraagd, inspraak te hebben gehad en mee te hebben kunnen beslissen over het windpark ten opzichte van indirect omwonenden.
- Direct omwonenden zijn meer tevreden over de mate van informatievoorziening dan indirect omwonenden. De tevredenheid over de inspraak/invloed verschilt niet tussen direct en indirect omwonenden.
- Naar mate men jonger is, is men sterker tegen de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'.
- Respondenten die de vragenlijst samen, als huishouden, hebben ingevuld zijn sterker tegen dan respondenten die de vragenlijst alleen hebben ingevuld.
- Huishoudens met een koopwoning zijn significant sterker tegen het windpark dan huishoudens met een huurwoning.
- Huishoudens met kinderen zijn sterker tegen de aanleg van het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer' dan mensen zonder kinderen.
- Samenwonenden/gehuwden zijn sterker tegen de aanleg van het windpark dan alleenstaanden.

5.4 Voor- en tegenargumenten
De tweede deelvraag luidde:

'Waarom zijn de inwoners voor dan wel tegen de aanleg van het windpark in het zoekgebied?'

5.4.1 Argumenten tegen
In het draagvlakonderzoek is aandacht geweest om te beoordelen waarom inwoners voor dan wel tegen de aanleg van het windpark zijn. Het belangrijkste argument tegen de komst van het windpark is waardedaling van de woning. Dit wordt onderstreept door de antwoorden op de open vragen. Een aantal ondervraagden geeft te kennen dat hun woning hoogstwaarschijnlijk onverkoopbaar zal worden indien het park wordt gerealiseerd.

Ook wordt als nadeel genoemd dat bevolkingsgroepen tegenover elkaar zijn komen te staan als gevolg van de discussie over het al dan niet aanleggen van windparken in deze regio. Menig respondent benoemt in zijn/haar antwoord, dat de sfeer in het dorp onder de windparkdiscussie te lijden heeft. Vaak heeft dit ermee te maken dat men van mening is dat slechts een enkeling economisch voordeel ondervindt, terwijl een veel groter deel wordt aangetast in het woongenot door de grootte en de hoogte van de windmolens.

Met betrekking tot het rendement geven de omwonenden aan dat er al meerdere malen aangetoond is dat windmolens een laag rendement hebben op het gebied van duurzame energie. Energie opwekken met windmolens is een te duur systeem en niet rendabel volgens velen. Enkel wanneer er subsidie wordt verleend zijn de molens rendabel. Daarnaast worden de productie, de sloop en de afvoer van afval aangehaald als aspecten die moeten worden meegewogen.

Tot slot heerst er angst voor gezondheidsrisico's en worden de mogelijke geluidshinder alsmede horizonvervuiling genoemd als nadelen. Regelmatig wordt genoemd dat respondenten de regio willen verlaten indien de aanleg van het windpark zijn beslag krijgt en hun huis nog verkoopbaar is. Aangegeven wordt dat het hier al om erkende krimpgebieden gaat en dat de plaatsing van windmolens een verdere leegloop kan veroorzaken en daarmee de leefbaarheid in het gebied zal aantasten.

5.4.2 Argumenten voor
Het belangrijkste argument voor de komst van het windpark is het opwekken van duurzame energie. Respondenten trekken de vergelijking met fossiele brandstoffen (die niet schoon zijn), of met het opwekken van kernenergie (dat risico's met zich meebrengt). Met de realisatie van het windpark wordt duurzame energie opgewekt waardoor de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen afneemt en er sprake is van CO2-reductie.

Andere genoemde voordelen zijn onder meer dat de realisatie van het windpark kan zorgen voor economische impulsen voor de regio en dat het windpark kan leiden tot een toename van de werkgelegenheid.

5.4.3 Vergelijking relevante wetenschappelijke literatuur /andere gehouden draagvlakonderzoeken
De laatste deelvraag luidde:

'Wat zeggen de uitkomsten van het draagvlakonderzoek in relatie tot relevante wetenschappelijke literatuur en tot andere gehouden draagvlakonderzoeken naar windenergie in Nederland?'

De uitkomsten van dit onderzoek zijn nauwelijks te vergelijken met ander onderzoek naar het draagvlak voor de aanleg van windparken. Het verschil in de opzet, achtergrond, omvang, vraagstelling, type en belang stakeholders, beleidsfase en context met deze onderzoeken is te groot in vergelijk met het draagvlakonderzoek naar het windpark 'De Drentse Monden en Oostermoer'.

Uit wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat voor het verwerven van draagvlak voor beleid (inhoudelijk draagvlak), het wenselijk is om te zorgen voor draagvlak voor het proces waarin het beleid tot stand komt (procesmatig draagvlak). Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een geringe mate van zowel inhoudelijk als procesmatig draagvlak. Het inhoudelijke draagvlak is hiervoor aan de orde geweest; over het procesmatige draagvlak geeft 11,2% van de respondenten aan het er (helemaal) mee eens te zijn dat er voldoende gevraagd is naar zijn/haar mening en ideeën. Ook geeft een relatief klein deel (8,5%) aan het eens te zijn met de stelling voldoende betrokken te zijn geweest bij de besluitvorming. Burgers ervaren derhalve een lage betrokkenheid bij het proces. Over de informatievoorziening is net geen kwart (24,5%) het (helemaal) eens met de stelling voldoende informatie te hebben gehad. Als het gaat om de procesgang en het besluitvormingsproces, dan uiten veel respondenten hun onvrede. In open antwoorden plaatsen mensen in diverse bewoordingen kanttekeningen bij het proces. Zo geven mensen aan het proces als niet-democratisch te hebben ervaren, wordt het proces als onzorgvuldig geduid en is er de beleving dat burgers niets te vertellen hebben gehad. Samengevat bestaat er veel teleurstelling over de beperkte betrokkenheid van de bewoners van het gebied.

Naast procesmatig draagvlak is de mate waarin beleid gevolgen heeft voor (de belangen van) mensen een belangrijke verklaring voor het wel of niet bestaan van draagvlak. Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat, naast waardedaling van woningen, er door veel mensen negatieve gevolgen voor hun welbevinden, woongenot en gezondheid worden voorzien door de aanleg van het windpark.

Het geringe draagvlak voor de aanleg van het windpark lijkt dan ook in belangrijke mate te kunnen worden verklaard door (1) het geringe draagvlak voor het proces waarin het besluit tot stand is gekomen en (2) de onevenredig zware mate waarin mensen ervaren te worden aangetast in hun belangen. Als compensatiemaatregel kan de compensatie van de planschade op de meeste steun rekenen.

Literatuurlijst

Ajzen, I. & Fishbein, M. (1980). *Understanding and predicting social behavior.* New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Abelson, J. and Gauvin, F.P. (2006). *Assessing the impacts of public participation: concepts, evidence and policy implications. Research report P/06, Public Involvement Network.*Ottawa: Canadian Policy Research Network Inc.

Berg, G.P. van den, Pedersen, E., Bouma, J. & Bakker, R. (2008). *Project WINDFARMperception. Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents.* Project no. 044628.

Berry, J.M., Portnet, K.E. & Thomson, K. (1993). *The rebirth of urban democracy.* Washington DC: Brookings Institute.

Boedeltje, M.M. (2009) *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!.* Enschede: Ipskamp Drukkers BV.

Fishbein, M. & Aizen, I. (1975). *Belief, Attitude and behavior An introduction to theory and research.* Reading, Massachusetts: Addison-Wesleyn Publishing Company.

Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. (diss.) Delft: Eburon.

Graham, J.B., Stephenson, J.R., & Smith, I.J. (2009). Public perceptions of wind energy development: Case studies from New Zealand. *Energy Policy*, 37(9), 3348-3357.

Hoekema, A.J., Manen, N.F. van, Heijden, G.M.A. van der, Vlies, I.C. van der, Vroom, B. de (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kweit, M.G. & Kweit, R.W. (2007). Participation, perception of participation, and citizen support. *American Politics Research*, 35(3), 407-235.

Richardson, A. (1983). *Participation. Concepts in a social policy 1.* London: Routledge en Paul Kegan.

Szarka, J. (2007). *Wind power in Europe: Politics, business and society.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Thomas, J.C. (1990). *Public participation in public decisions. New skills and strategies for public managers.* San Franciso: Jossey-Bass.

Veldboer, L. (1996). *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg.* Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Zoellner, J., Schweizer-Ries, P. & Wemheuer, C. (2008) Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany. *Energy Policy*, 36(11), 4136-4141.

Bijlage 2

Manifest van januari 2017 waarin een zeer brede maatschappelijke steun wordt uitgesproken voor een alternatief voor de geplande windturbineparken in de vorm van zonne-energie.

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.

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 is.[13] Zeker waar, zoals in de Drentse Veenkoloniën, dorpen in 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.

Bijlage 3: citaten

uitspraak oud commissaris van de Koning van Drenthe: Dhr. Tichelaar
Bron: NRC, Marc Chavannes, 3 september 2015

De commissaris van de koning in Drenthe, oud-PvdA-leider Tichelaar sprak deze week op weer een andere prettig bestuur-conferentie over 'een mislukt besluitvormingsproces, een en al miscommunicatie'.

uitspraak oud gedeputeerde W. Moorlag
Bron: dagblad van het Noorden, vrijdag, 23 december 2016

Net als Stichting Platform Tegenwind N33 wil ook voormalig gedeputeerde William Moorlag dat er voor het geplande windpark bij Meeden een bezinningsperiode wordt ingelast.
Hij zei dat vrijdagmiddag op Radio Noord in *De Week tot Een.* Moorlag reageerde op het nieuws dat er voor het windpark in de Drentse Veenkoloniën een dergelijke afspraak is gemaakt. Een motie met de oproep tot bezinning in Drenthe, ingediend door SP-Kamerlid Eric Smaling, kreeg voldoende steun.
'Als je dat voor Drenthe afspreekt, moet je dat in andere gebieden ook doen', zo stelde Moorlag. 'Het proces voor de windparken van het ministerie van Economische Zaken, zowel in Drenthe als bij Meeden, is waardeloos geweest.

uitspraak Prof.H.E. Bröhring
Bron: Splijtzwam-besluitvorming. Leren van 'worst practices' rond een windpark

"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. (.....) *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."*
Voor de volledige tekst zie bijlagen Manifest.

R AANGETEKENDE BRIEF D-A-1
NL frankering betaald € 8,35 PostNL
310gr 156466 28-03-2017 10:23
RECOMMANDÉ NL
3SRPKS780924585 2500EJ 20350

WELZIJN EN SPORT
31 MAART 2017
SCANPLAZA

1260

Aan:

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. Hare Excellentie Mevrouw Drs. E. Schippers
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Stichting Platorm TegenwindN33
Mevrouw L. Zondag
Ommelanderwijk 100
9644 TN VEENDAM

Kenmerk: 201700310

Den Haag, 6 april 2017

Geachte mevrouw Zondag,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,

Drs. E.J. Schippers