

ESSAY

GEMEENTEN MOETEN
DURVEN MET DATA

22

ONDERZOEK

GIERENDE TEKORTEN
IN DE JEUGDZORG

26

MOBILITEIT

STEUN VOOR BOVEN-
TALLIGE AMBTENAAR

40

10 mei 2019 | week 19 | jaargang 40

9 2019

BINNENLANDS BESTUUR



HOE EEN DRENTS WINDMOLENPARK WERD DOORGEDRUKT

DE MOLENS DIE NIEMAND WILDE

ONAFHANKELIJK MAGAZINE VOOR BETROKKEN AMBTENAREN EN BESTUURDERS



HET PUBLIEKE DOMEIN
Van en vóór de publieke sector

www.hetpubliekedomein.nl info@hetpubliekedomein.nl 030 208 11 53

VU ACADEMY
OF SOCIAL
SCIENCES

Opleiding Ondernijming en weerbaarheid

Leer welke juridische instrumenten er bestaan tegen ondernijming en hoe u effectief kunt samenwerken binnen netwerken.

fsw.vu.nl/ondernijming



Provinciale Staten van Drenthe zetten in 2010 het veenkoloniaal gebied op de kaart als locatie voor grootschalige windenergie. Na jaren van oplopend lokaal verzet wordt deze zomer de eerste van in totaal 45 windturbines gebouwd. Binnenlands Bestuur reconstrueert in een tweeluik de gang van zaken. Deel één: hoe de exploitanten het windpark naar hun hand zetten en provincie en gemeenten buitenspel kwamen te staan.

HOE DE DRENTSE WINDPARKEN WERDEN DOORGEDRUKT

'WE ZIJN ER VAKKUNDIG INGEFIETST'



BOERENSLIM
Boeren verdienen
aan wind vaak meer
dan aan landbouw

'Ik geloofde het aanvankelijk helemaal niet'

Nietsvermoedend opent een ambtenaar van de Drentse gemeente Borger-Odoorn op 10 juni 2010 zijn mailbox. Hij heeft een uitnodiging van Martin Buys, hoge ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken, voor een bespreking op 30 juni in Zwolle. Onderwerp van gesprek is de 'grote ontwikkeling' die er in de gemeente Borger-Odoorn aan zit te komen. Dat zal door Buys en een aantal collega's worden toegelicht. In de mail wordt het onderwerp van de bespreking niet genoemd.

In een rijkskantoor aan de zuidkant van het station treft de Drentse ambtenaar een zeshalve collega's van EZ. Het blijkt te gaan om een windmolenpark van 400 tot 600 megawatt, met in totaal zo'n 130 tot 200 molens. De gemeente-ambtenaar valt bijkans van z'n stoel: ten eerste vanwege het aantal, ten tweede omdat ze die boodschap daar in Zwolle op tien hoog aan hem komen vertellen. Op zijn vraag waarom ze niet de burgemeester informeren, krijgt hij als antwoord dat hij het maar moet overbrengen aan de wethouder.

Terug op het gemeentehuis in Exloo informeert de ambtenaar zijn wethouder Jacob Bruintjes (ruimtelijke ordening, PvdA): 'Ik geloofde het aanvankelijk helemaal niet.' Het is vlak voor de zomer, het gemeentehuis gaat een dag later op vakantie en het gemeentebestuur van Borger-Odoorn blijft in verwarring achter. Het spel is begonnen.

LUCRATIEVE REGELING

Tweeënhalve jaar eerder is op 1 januari 2008 de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) van kracht geworden. In Den Haag liggen miljoenen klaar voor wie plannen heeft om duurzame energie op te wekken. Een aantal Drentse boeren loopt dan al jaren rond met plannen voor grootschalige windenergie. De lucratieve nieuwe regeling geeft een nieuwe impuls aan hun plannen. Boeren, en dan met name zij die eigen land hebben en de financiële middelen om in windmolens te investeren, zien nieuwe mogelijkheden. In Drenthe is dat bijvoorbeeld landbouwer Harbert ten Have. Ten Have woont in Gelderland maar heeft vele hectares grond in Tweede Exloërmond, in de Drentse veenkolonien. Als oud-ambtenaar van het ministerie van Landbouw en visserij heeft hij goede con-

tacten in Den Haag. Ten Have heeft al jarenlang windplannen, maar de provincie Drenthe ziet er niks in. Oud-gedeputeerde Ali Edelebosch (plattelandsontwikkeling, PvdA): 'Wij wilden geen windenergie: het waait in Drenthe niet hard genoeg en we vonden het een aantasting van het landschap.'

Als in 2008 de SDE-subsidie van start gaat, probeert Ten Have het opnieuw bij het nieuwe college van Gedeputeerde Staten. Hij loopt de deur plat op het Drentse provinciehuis, zegt oud-gedeputeerde Anneke Haarsma (ruimtelijke ontwikkeling, PvdA). Maar ook het nieuwe college dat in 2007 aantreedt lijkt een onneembaar bastion.

Bescheiden plannen voor windenergie in de regio Emmen en Coevorden zijn oké, verder wil de provincie niet gaan. Ten Have voert de druk op, maar vindt in gedeputeerde Haarsma een geduchte tegenstander. Zij vindt windmolens 'lelijk' en herhaalt dat het in Drenthe niet hard genoeg waait. 'Ten Have kwam langs bij mij, en bij energieambtenaren', zegt Haarsma. 'Hij liet zien wat de plannen waren. Zij wilden best veel molens. Wij zeiden steeds nee.'

Ten Have is niet voor één gat te vangen, hij kan ook buiten de provincie om. Met een aantal collega-boeren richt hij een bv op: Duurzame Energieproductie Exloërmond (DEE). Aardappels, suikerbieten, cichorei en uien verbouwen is leuk, maar wind ('Eén keer planten, meteen volgroeid') geeft boeren pas echt toekomstperspectief. Je houdt er dankzij de overheidssubsidies al snel 70.000 euro per jaar aan over, zegt Ten Have in 2012 tegen *de Volkskrant*. 'Meer zou ook kunnen.'

CRISIS- EN HERSTELWET

Ingegeven door de provinciale tegenwerking besprekt Ten Have zijn plannen in de loop van 2009 rechtstreeks op het ministerie van Economische Zaken. Dat heeft wel oren naar zijn plannen. Juist in die periode begint de regering de energietransitie serieuzer aan te pakken. Wind op land wordt beschouwd als een noodzakelijke ontwikkeling. Ten Have krijgt de wind in de zeilen door de Crisis- en Herstelwet die begin 2010 in werking treedt. Die geeft de rijksoverheid de mogelijkheid om voor grote infrastructurele projecten de ruimtelijke inpassing, de vergunningen en de inspraakprocedu-

res over te nemen van provincie en gemeenten. Minister Van der Hoeven (EZ) beklagde zich in januari 2009 in dagblad *Trouw* dat het niet snel genoeg gaat met de omschakeling naar duurzame energie, vanwege 'tegenwerking van belangengroepen en lokaal gebrek aan draagvlak'. De Crisis- en Herstelwet is dan net door de Eerste Kamer: 'Die geeft mij meer bevoegdheden bij lokale problemen. Het is net zo iets als de spoedwet, waardoor we- gen sneller kunnen worden uitgebreid. Ook zo'n goede regeling, waarmee we nu sneller aan de slag kunnen.'

Een plus een is twee, denken de Drentse initiatiefnemers. Terwijl de provincie Drenthe eind 2009 het concept van een nieuwe omgevingsvisie ter inzage legt en daarin koerst op maximaal 60 MW aan windenergie, werken Ten Have en het ministerie aan plannen voor een windpark met een veelvoud aan opgesteld vermogen. Al was het maar omdat de Crisis- en Herstelwet pas in werking gezet kan worden bij een park van minimaal 100 MW.

Op 29 december 2009 is Ten Have zo ver dat hij een officieel verzoek aan minister Van der Hoeven richt: 'Wij, Duurzame Energieproductie Exloërmond, zijn voornemens een windpark te ontwikkelen van meer dan 100 MW. Het totale vermogen komt op maximaal 225 megawatt. Graag willen wij u verzoeken om een inpassingsplan en de rijkscoördinatie-regeling [RCR, onderdeel van de Crisis- en Herstelwet, red.] toe te passen teneinde het windpark mogelijk te maken.'

ZWARTE MERCEDESSEN

Naast Ten Have zijn er meer boeren en projectontwikkelaars die snel door hebben welke mogelijkheden de SDE-subsidie biedt. 'Ik kreeg boeren aan mijn bureau die vertelden dat zwarte Mercedesen hun erven op- en afreden', zegt een oud-provincieambtenaar. 'Die vroegen zich af wat er aan de hand was.' Het zijn projectontwikkelaars uit het hele land, zoals Raedthuys BV, Essent en NUON. Wie zijn grond in bruikleen geeft voor een windturbine kan rekenen op een vergoeding van 40.000 euro per jaar; de turbine-eigenaar kan een jaarlijkse winst van zo'n 160.000 euro bijschrijven. De belangen zijn dus groot, zowel voor de boeren die zelf molens willen ontwikkelen als ►

voor de boeren die grond ter beschikking stellen. Alleen: het provinciebestuur van Drenthe wil helemaal geen windmolens. Tot Gedeputeerde Staten op 6 april 2010 een naar later zal blijken dramatisch besluit neemt.

Het concept van de provinciale omgevingsvisie dat op 18 december 2009 ter inzage komt, gaat nog uit van 60 MW. 'Omdat het landschap van de gemeenten Emmen en Coevorden zich er het best voor leent, wordt in dit gebied gezocht naar een geschikte locatie voor een windpark.' Meerdere projectontwikkelaars en landbouwers bepleiten een aanmerkelijke verruiming. Ook in de Provinciale Staten leidt de conceptvisie tot rumoer: linkse partijen willen meer ruimte voor windenergie, gesteund door het CDA. Veel boeren zijn lid van die partij en actief in gemeenteraden of in het bestuur van LTO Noord. Zo komen de belangen van boeren bij windenergie gemakkelijk de politiek binnen.

BEETJE OM

Gedeputeerde Staten gaan een beetje om, ze verhogen de ambitie van 60 MW naar 200 MW in 2020. Al herhaalt het provinciebestuur: 'Wij blijven bij onze keuze om dit alleen in Zuidoost-Drenthe toe te staan.' Dat staat ook in het ambtelijk advies: 'Er zijn diverse alternatieve locaties aangedragen. Advies: uitsluiten van andere locaties dan Emmen-Coevorden.'

Op dinsdag 6 april 2010 komt het college van GS onder leiding van Jacques Tichelaar tot een even onverwachte als dramatische koerswijziging: GS voegen grote delen van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze toe als zoekgebied voor windenergie, precies het gebied van Harbert ten Have en zijn vrienden. Drie weken daarvoor noemt Haarsma het in een gesprek met *RTV Drenthe* opeens een geschikte locatie: 'Dan kijk ik toch naar de veenkoloniën en het gebied Coevorden-Emmen.'

Het lijkt paniekvoetbal, maar volgens oud gedeputeerde Rein Munniksma (ruimtelijke ordening, PvdA), ook betrokken bij het besluit van 6 april, had het provinciebestuur geen andere keus. Alle provincies voelden rond 2010 al een zekere druk om meer te doen aan windenergie, vertelt Munniksma, daarom ging de ambitie omhoog van 60 naar 200 MW. En dat was in het gebied rond Emmen en Coevorden niet te halen. Bovendien, zegt Munniksma: 'Wij wisten dat de groep van Ten Have vergaande en grootschalige plannen had in dat gebied. Door de RCR stond de val gewijd open. Zouden wij nee zeggen dan zou de minister dat gebied zelf aanwijzen. Nu hoopten we dat we de plannen nog een beetje beperkt konden houden.'

Het ambtelijk advies van maart 2010 dat onder leiding van zijn collega Haarsma tot stand kwam om 'andere locaties dan Emmen-Coevorden uit te sluiten' was politiek in feite helemaal niet houdbaar, stelt Munniksma. Maar of het rijk de provincie zou hebben *overruled* is nog maar de vraag, zegt hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen Herman Bröring: 'Zoiets zou heel veel rumoer

'Zij wilden best veel molens. Wij zeiden steeds nee'

hebben gegeven. Ik ken er geen voorbeelden van. In die zin ging het bij Munniksma eerder om vrees dan om realiteit.'

VERBIJSTERD

Na het besluit van GS wordt wethouder Jacob Bruintjes van de gemeente Borger-Odoorn die middag van de zesde april 2010 gebeld door gedeputeerde Haarsma. 'Jacob, we hebben het gebied in de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze toegevoegd aan het zoekgebied voor windmolens. Ik vertel het je nu maar meteen even, zodat je het niet in de krant hoeft te lezen.' Bruintjes is verbijsterd. Er was, zegt hij, tot dat telefoontje geen enkele aanwijzing voor. 'Daarom hebben wij ook geen gebruik gemaakt van de inspraak op die ontwerpvisie van de provincie. Wij werden als gemeente niet genoemd, de provincie hield immers vast aan Emmen en omgeving.' Bruintjes herinnert zich zijn reactie: 'Ik zei tegen Anneke: "Nou, bedankt voor dit overleg." Dat was natuurlijk spottend bedoeld, er was van enig overleg helemaal geen sprake geweest.' Het is een bijzonder besluit. En ook een omstreden besluit, stelt hoogleraar Bröring. Een zo vergaande verandering van een omgevingsvisie had opnieuw ter inzage



moeten worden gelegd. 'Het is in lijn met de Awb dat in geval van een majeure wijziging de uniforme openbare voorbereidingsprocedure opnieuw wordt gevolgd', schrijft hij in 2017 in een artikel in *In dienst van het recht*. Met andere woorden: de omgevingsvisie met het nieuwe zoekgebied had opnieuw ter inzage moeten komen.

EXPLOSIIE AAN WINDPLANNEN

Na publicatie van de nieuwe omgevingsvisie tonen de initiatiefnemers Harbert Ten Have en ook Arthur Vermeulen van Raedthuys Windenergie BV. zich tevreden met het nieuwe zoekgebied. Maar ze pleiten wel voor het loslaten van het genoemde plafond van 200 MW. Door Provinciale Staten worden ze op hun wenken bediend: op 19 mei gaat een meerderheid van de Staten daarmee akkoord, ondanks de waarschuwing van gedeputeerde Munniksma voor een explosie aan windplannen. En hij zal meteen gelijk krijgen. Want Harbert ten Have heeft de besluitvorming op de voet gevolgd. Nog diezelfde negentiende mei 2010 stuurt hij een brief aan minister Van der Hoeven waarin hij – mede namens Raedthuys Windenergie BV – de plannen meteen uitbreidt tot 500 MW en de minister opnieuw verzoekt om de Rijkscoördinatierегeling voor zijn windplannen in werking te stellen.

Van der Hoeven wacht even met antwoorden tot het besluit op 2 juni formeel door de Staten is. Een paar dagen daarna antwoordt de minister aan Ten Have dat zij bereid is tot overleg. Zij het met een aantekening: 'Wel bent u in eerste instantie verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak in de regio.' Dat laatste zinnetje, over dat draagvlak, zal later nog een grote rol gaan spelen, al valt die opmerking op dat moment nog niet zo op. En wat bedoelde Van der Hoeven dat ze bereid was tot overleg? Volgens haar opvolger Henk Kamp zou Van der Hoeven die achtste juni al hebben besloten dat de RCR 'van rechtswege' zou worden ingezet, zo schrijft hij later in een brief aan de Kamer. Hoe het ook zij: binnen een jaar nadat Ten Have zijn plannen in Den Haag presenteerde zijn de provincie en de betrokken gemeenten door Ten Have en het ministerie effectief buitenspel gezet. Overigens stuurde Van der Hoeven geen afschrift van haar brief aan Ten Have aan de provincie. Oud-gedeputeerde Munniksma: 'Dat tekent de manier waarop het ministerie van EZ hiermee omging. Voor EZ ging het slechts om het realiseren van windenergie op land, naar de mening van de provincie en de gemeenten werd helemaal niet gevraagd. Die brief aan Ten Have bestond slecht uit een paar alinea's, de toon was positief, Ten Have stond uiterst sterk.'



PROTEST
Oud-minister Kamp bij een Drents protest tegen de windparken

Op 30 juni, twee weken nadat de ambtenaar van Borger-Odoorn in Zwolle werd overvallen met de mededeling dat er een groot windpark zal komen in zijn gemeente, volgt de officiële ambtelijke mededeling van het Rijk dat er een grootschalig windplan (400-600 MW) is aangevraagd op grondgebied Borger-Odoorn.

NIEUWE WERKELIJKHEID

Na de zomer overleggen provincie, rijk en de gemeente Borger-Odoorn op het gemeentehuis in Exloo voor het eerst over de nieuwe werkelijkheid. De gemeente staat voor de keuze: mee blijven praten om nog informatie te krijgen en invloed te houden, of weglipen. Borger-Odoorn kiest voor de eerste optie, wetende dat de overgrote meerderheid van de inwoners van de gemeente mordicus tegen het windpark is. In het gebied wordt een aantal actiegroepen opgericht die zich als eerste moeite getroosten aan informatie te komen: wat gaat er precies gebeuren? Waar komen die molens? Hoeveel en hoe groot zijn ze? Welke boeren doen mee? Vragen waar ook de gemeente Borger-Odoorn mee worstelt. Ook de provincie schrikt een aantal maanden na haar opmerkelijke besluit van juni 2010 wakker. De initiatiefnemers van het windpark melden de provincie dat de formele procedures in Den Haag zijn gestart. Gedeputeerde Staten vragen minister Maxime Verhagen, die Maria van der Hoeven bij Economische Zaken is opgevolgd, in februari 2011 in een brief tevergeefs om de officiële procedures nog niet te starten. Op 15 juni 2011 trekt GS opnieuw aan de bel bij Den Haag: kunnen de plannen voor 110 windmolens wat kleiner? Wil de minister nadenken over compensatie voor de bevolking? Maar de provincie is de controle kwijt.

En het wordt nog erger: sinds de provincie de veenkolonien als zoekgebied heeft aan-

'Dit was allemaal echt heel goed voorgekookt'

gewezen, zijn er meer initiatieven. Naast het park in de gemeente Borger-Odoorn meldt zich in oktober 2011 ook een groep boeren uit de aangrenzende gemeente Aa en Hunze bij het ministerie met een park van 120 tot 150 MW. Anders dan de groep rond Ten Have laten zij de exploitatie over aan de Windunie, de speciale 'windtak' van de boerenorganisatie LTO Nederland. En een maand later, op 7 november 2011, verklaart Maxime Verhagen de RCR ook van toepassing op dit windpark Oostermoer. Voor het gemak beschouwt het ministerie beide initiatieven als één productie-installatie, 'ook al is er geen sprake van een organisatorische eenheid'. In anderhalf jaar tijd raken gemeenten en provincie elke zeggenschap kwijt over de verdere ontwikkeling, en ligt er een plan voor 600 MW. Tien maal meer dan waar de provincie twee jaar daarvoor nog van uitging.

Oud-burgemeester Marco Out van Borger-Odoorn zegt in 2013: 'Wij zijn er destijds als Borger-Odoorn vakkundig ingefietst.' Oud wethouder Bruintjes: 'Ik heb heel wat jaren rondgelopen in het openbaar bestuur, maar zo'n snelle besluitvorming zag ik nog nooit. Dit was allemaal echt heel goed voorgekookt.' ●

Auteur Willem de Haan doet onderzoek naar de Drentse en Groningse windparken. Voor Argos (Vpro, radio 1) maakte hij een documentaire over het voorgenomen Groningse park N33.