



rijksuniversiteit
groningen

VERWEY
JONKER Instituut



Uitgebreid verslag

Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen

Ron van Wonderen en Tom Postmes



Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen

Uitgebreid verslag

Auteurs

Ron van Wonderen

Tom Postmes

Utrecht, maart 2022



Inhoud

1	Inleiding	4		
1.1.	Aanleiding en onderzoeksvraag	5		
1.2.	Uitvoering van het onderzoek	8		
2	Casus zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen	10		
2.1.	Reconstructie van gebeurtenissen	10		
2.2.	Toegepaste strategieën om onrust over gevolgen van bodemdaling te kanaliseren	18		
2.3.	Bezorgdheid dat zoutwinning leidt tot schade aan natuur en milieu	26		
2.4.	Conclusies	30		
3	Casus Windpark N33	32		
3.1.	Geografische locatie	32		
3.2.	Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen	33		
3.3.	Duiding bestuurlijke gebeurtenissen en verhoudingen tussen bestuurslagen	38		
3.4.	Reconstructie sentimenten en dynamiek protest en maatschappelijke onrust	49		
3.5.	Duiding en strategieën vanuit georganiseerde actievoerders	56		
3.6.	Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens	66		
4	Casus Windpark Drentse Monden / Oostermoer	68		
4.1.	Geografische locatie	68		
4.2.	Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen	68		
4.3.	Nadere duiding bestuurlijke gebeurtenissen	72		
4.4.	Reconstructie sentimenten en dynamiek protest en maatschappelijke onrust	76		
4.5.	Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens	81		
4.6.	Dwarsverbanden dynamiek windparken N33 en Drentse Monden / Oostermoer	83		
5	Enkele aanvullende reflecties op de casussen Windpark N33 en Drentse Monden/Oostermoer	88		
5.1.	Sentimenten	88		
5.2.	Gehanteerde strategieën van lokale overheid	89		
5.3.	Verschillen met maatschappelijke onrust tegen gaswinning	89		
5.4.	Wat betekent maatschappelijke onrust voor de lokale politie	90		
5.5.	Risico's op nieuwe maatschappelijke onrust en hoe deze kan worden voorkomen?	92		
6	Conclusies	95		

1 Inleiding

Vlak voor de eerste golf van het coronavirus Nederland bereikte, kregen het Verwey-Jonker instituut en de Rijksuniversiteit Groningen een uitnodiging van het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg van de drie noordelijke provincies Fryslân, Groningen en Drenthe om mee te denken over maatschappelijke onrust. Burgemeesters, OM en politie van Noord-Nederland, die samen het RBPO vormen, zochten een goede manier om zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen. Zij zagen dat maatschappelijke onrust internationaal, landelijk én in de regio was toegenomen. Noord-Nederland had inderdaad, rond gaswinning, windmolens, zwarte piet en boeren, te maken gehad met onrust die ook landelijk gevolgen heeft. De aanwezigen keken op dat moment ook met spanning naar de oplopende coronabesmettingen.

Het RBPO had goed gezien dat maatschappelijke onrust een thema zou blijven. Dat komt deels door het coronavirus, maar ook door de vele andere thema's waar mensen, ondanks coronabeperkingen, de straat voor blijven opgaan. Nationaal is het vertrouwen van burgers in hun overheid sinds generaties niet zo laag geweest. En voor het eerst in tijden keert een forse minderheid zich tegen de overheid. De laatste keer dat dat gebeurde was tijdens de vorige grote protestgolf die de wereld rondging: een golf die eind jaren 1960 begon en die in ons land pas ophield met de kroningsrellen van 1980. Het is een tijd van polarisatie.

Een groot verschil met die protestgolf is dat er in de huidige tijd niet één progressief ideaal is waar protest en onrust uit voortkomen. Progressieve idealen zijn er nog steeds: je ziet ze in emancipatiebewegingen zoals Kick Out Zwarte Piet en in klimaatprotest. Maar er zijn ook tegenbewegingen die

voortkomen uit angst en machteloosheid. Er zijn groepen en politieke partijen die angst aanwakkeren (we worden belegerd, we worden overlopen, we worden gemarginaliseerd) en die dat koppelen aan een oproep tot zelfverdediging en verzet. En er zijn groepen die zich, regionaal, gemarginaliseerd voelen, slecht vertegenwoordigd en niet gehoord door de politieke machthebbers.¹ Er is dus een veelheid van protesten met vele ideologische drijfveren: het enige gemeenschappelijke is dat 'de samenleving verrot is'.

En juist dat besef, dat het op bestuurlijk vlak slecht gaat met ons land, is tijdens ons onderzoek *mainstream* geworden. Ook grote delen van het politieke centrum zeggen: het moet anders. Dat komt onder meer door het toeslagenschandaal, waarin de overheid op grote schaal en zonder oog voor de menselijke maat onrechtmatig handelde. Tot overmaat van ramp faalde de rechtspraak door burgers niet te beschermen tegen de overheid. De toeslagenaffaire wordt vaak in één adem genoemd met andere voorbeelden van overheidsfalen, zoals de gaswinningsproblematiek in Groningen. Het zijn situaties waar de overheid bewoners te kort deed en vervolgens niet competent blijkt om de problemen te verhelpen.

In deze woelige context maakten wij, in opdracht van het RBPO, een analyse van maatschappelijke onrust in Noord Nederland. Dat onderzoek is qua opzet bescheiden van omvang en het is vooral toekomstgericht: hoe te handelen in deze nieuwe tijd.

¹ Deze trends worden onder andere besproken in: Caspar van den Berg en Annemarie Kok (2021). Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment, Rijksuniversiteit Groningen. Sjoerd Beugelsdijk (2021).

1.1. Aanleiding en onderzoeksvraag

Maatschappelijke onrust is een aandachtspunt voor Noord-Nederland. Maatschappelijke onrust kan gepaard gaan met een ingrijpende verstoring van goede relaties en, in extremis, met verstoring van de openbare orde en veiligheid. Dit komt aan de orde in het regionaal beleidsplan van de politie-eenheid Noord-Nederland en ook in het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO). In dit overleg zijn de burgemeesters van de drie noordelijke provincies vertegenwoordigd, het Openbaar Ministerie en de politie. Het RBPO heeft ons opdracht gegeven tot een verdiepende analyse van maatschappelijke onrust in Noord-Nederland, met handelingsperspectief voor bestuurders en uitvoerenden.

Korte schets situatie in Noord-Nederland

Er spelen in Noord-Nederland veel kwesties die relaties tussen burgers en overheid compliceren: windmolens, zonneparken, zoutwinning, aardbevingen. Maatschappelijke onrust door overheidsbesluiten, bijvoorbeeld over de aanleg van windparken, is een groeiende zorg voor veiligheidsinstanties in Noord-Nederland. In het Regionaal Beleidsplan Veiligheid Noord-Nederland 2020-2023 (pagina's 16 en 17) wordt hierover het volgende gesteld:

“De afgelopen jaren hebben diverse overheidsbeslissingen voor maatschappelijke onrust gezorgd in Noord-Nederland. Deze beslissingen zijn – net als de reacties daarop – onderhevig aan politieke opvattingen. Het gaat om de problemen die de gaswinning in Groningen teweegbrengt en sinds enkele jaren komt daar de weerstand tegen grootschalige wind- en (in mindere mate) zonneparken en zoutwinning bij. Deze weerstand varieert sterk; zowel in aard en omvang als in geografie en tijd en komt voort uit ervaren ongelijkheid en/of onrechtvaardigheid. Deze ontwikkelingen brengen sociale tegenstellingen teweeg tussen de groep die voordeel ervaart en de groep die nadeel ondervindt. Een deel van de onrust, met name in de energietransitie, is gericht tegen de overheid. De belangen van het Rijk en/of de provincie staan hier (vaak) haaks op die van de gemeenten en/of de bewoners. De genoemde

onrust kan resulteren in een ongewenste situatie, namelijk polarisatie. Polarisatie kan van invloed zijn op (het handhaven van) de openbare orde: het vraagt dan ook onze gezamenlijke tijd c.q. capaciteit en aandacht. Het is reëel om te veronderstellen dat deze ontwikkelingen de komende jaren actueel zullen blijven. Daarom is het van belang om deze aandachtig te volgen. Waar nodig en relevant worden er maatregelen genomen. Hierin hebben de betrokken bestuurders (politiek en gezag) de regie.”

In een sessie met wetenschappers (2020) heeft een afvaardiging van het RBPO verkend wat mogelijke aandachtspunten zijn voor een analyse van de maatschappelijke onrust, nu en in de toekomst, bij overheidsbeslissingen in Noord-Nederland. Deze aandachtspunten kijken naar de invloed van verschillende factoren op onrust:

- Een cumulatie van ingrijpende overheidsbeslissingen.
- Een historie van ervaren onrecht/achterstelling en ervaren slachtofferschap in Noord-Nederland.
- De manier waarop onderlinge verhoudingen tussen bestuurslagen (lokaal, regionaal, landelijk) doorwerken bij ingrijpende beslissingen.
- Het kanaliseren van onvrede zodat democratisch tegenspel kan plaatsvinden.

De thematiek in Noord-Nederland cumuleert op veel plaatsen. Het gaat om landelijk gebied dat, voor zover het niet op forensafstand van een grotere stad als Groningen, Leeuwarden of Assen is gelegen, kampt met problematiek zoals bevolkingskrimp; waar boeren zich in hun levensonderhoud bedreigd zien terwijl alternatieve werkgelegenheid schaars is; waar men zich al snel onzichtbaar, onbelangrijk en machteloos voelt ten opzichte van de 'hoge

heren' in de stad of in Den Haag.² Daar bovenop heeft de bevolking boven het Groningenveld, de vele kleine gasvelden in Fryslân en Drenthe en de vele zoutkoepels in het Noorden waaruit zout wordt gewonnen te kampen met nadelige gevolgen van ondergrondse activiteiten door bodemdaling en aardbevingen. Eerst gaswinning en nu als klap op de vuurpijl profileert het Noorden (en met name Groningen) zich als energieregio: overal in Nederland verrijzen windmolens, de zoutwinning en de zonneparken, maar het Noorden wil er extra veel plaatsen.

Die stapeling van activiteiten die omgeving en bewoners soms zwaar belasten komt tot stand door een stapeling van besluiten. Deze besluiten worden doorgaans niet in het eigen dorp genomen of in de eigen gemeente (die vaak door herindeling al vrij groot is), maar ver weg in Den Haag of op het provinciehuis. Die besluiten worden bovendien bij wet onomkeerbaar in een dusdanig vroeg stadium dat lokale bevolking (en soms de lokale overheid) dat niet doorheeft (en soms nog niet kan weten) hoe ingrijpend de gevolgen heeft voor de bewoners zullen zijn. Daardoor is de weg naar de rechter niet alleen lang en kostbaar, maar vaak ook bij voorbaat kansloos. Lokaal heeft men geen inspraak of rechten.³

Bij de realisatie van onder meer grootschalige windparken in de Veenkoloniën is bijvoorbeeld in de planfase niet met de woonomgeving gesproken, alleen met initiatiefnemers. Alternatieven voor deze molens zijn genegeerd, dat roept

2 Floor Milikowski (2021). Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in veranderend Nederland.

3 Bröring, H. E. (2017). Splijtzwam-besluitvorming: Leren van 'worst practices' rond een windpark. In P. A. J. van den Berg, & G. Molier (editors), In Dienst van het Recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer-bundel) (blz. 245-264). Boom Juridisch.; Noordelijke Rekenkamer (2020). Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken. Provincie Groningen.

weerstand op. Het doet veel met mensen als ze niet gehoord worden in hun bezwaren. Het helpt wanneer de overheid bereid is haar eigen fouten in het proces te erkennen. In zulke situaties rijst de vraag hoe overheden, ook bij overheidsbeslissingen die naar verwachting weerstand op zullen roepen of dat reeds hebben gedaan, ervoor kunnen zorgen dat zij er voldoende transparant mee omgaan, het serieus nemen en het vertrouwen herstellen, en daarbij niet alleen redeneren vanuit overheidsbeheersing (in die zin dat de weerstand er niet mag zijn). Beslissingen die op een eerlijke en transparante manier zijn genomen, kunnen vaak op meer draagvlak van de bevolking rekenen.

Behalve cumulatie van overheidsbeslissingen speelt ook *historie* een rol. Het Noorden is al sinds de 'gouden eeuw' een bron van rijkdom (in de vorm van enorme hoeveelheden turf en later graan en aardappelen) maar dat kapitaal slaat zelden in de regio zelf neer. De enorme winsten die worden behaald in de landbouw, eind 18^e en begin 19^e eeuw, komen bijvoorbeeld enkel ten goede aan een kleine bovenlaag van herenboeren.⁴ Het socialisme was in de noordelijke provincies sterk vertegenwoordigd en dat voorzag in een ideologie waarin dergelijke maatschappelijke verschillen tussen bevolkingslagen werden verklaard in termen van uitbuiting en strijd tussen arbeiders en kapitaal. Er werd dus al achterstelling ervaren lang vóórdat de Nederlandse staat besloot om de exploitatie van de aardgaswinning zo te organiseren dat de winsten disproportioneel ten goede zouden komen aan andere delen van het land dan het Noorden. Kortom: van oudsher is het gevoel van slachtofferschap bij een deel van de bevolking in Noord-Nederland relatief groot: de regio wordt ervaren als wingewest voor 'hoge heren' en voor de rest van Nederland. Eerst aardgaswinning en nu zon- en windenergie. Zonder dat de regio er veel voor terug krijgt. Dat gevoel van slachtofferschap vermengt zich met het gevoel dat de overheid er niet voor hen is.

4 Frank Westerman (1999). De Graanrepubliek.

Omgekeerd is het, in de Groninger samenleving in ieder geval, nog steeds vrij normaal dat gegoede burgers en ondernemers hun afkeer uiten jegens hen die "alleen maar hun hand ophouden". Het illustreert dat, tenminste in bepaalde delen van het Noorden, de oude tegenstellingen nog altijd niet verdwenen zijn. In dit klimaat, waarin eenheid soms ver te zoeken is, moeten bestuurders één lijn trekken.

Dit roept de vraag op hoe overheden in Noord-Nederland ervoor kunnen zorgen dat gevoelens van achterstelling afnemen en dat belangen van ondernemers én bewoners zijn gediend. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat burgers niet altijd onderscheid maken tussen de bestuurslagen en de overheid als één orgaan beschouwen. Dit is relevant omdat de historie uitwijst dat er regelmatig op een hoger niveau (Rijksoverheid) beslissingen worden genomen, waar men lokaal geen of beperkte invloed op uit kan oefenen maar die wel gevolgen hebben voor het lokale bestuur. Lokale overheden (gemeenten) en regionale overheden (provincies) staan tussen burgers en het Rijk in. Hoe moeten lokale en regionale overheid zich dan gedragen? En ook: *hoe verhoud je je als lokale – en regionale overheden tot de andere overheden?*

Tot slot is het *reageren op onvrede* een belangrijk aandachtspunt. Een uiting van onvrede is een poging om gehoor te vinden. De kunst is dan ook te zorgen dat burgers zich gehoord voelen; zo niet dan is kans dat men een andere manier zoekt om ongenoegen te uiten. In de context van protest tegen gasboringen bleek dat mensen die protest aantekenden geleidelijk escaleerden, vervreemden en radicaliseerden.⁵ Daarbij speelt mee dat onder andere in de gaswinningproblematiek niet sprake is van een herkenbare sterke tegenbeweging, maar van allerlei kleine organisaties, die onvoldoende met elkaar samenwerkten omdat ze verschillende doelen nastreven. Als burgers zich tekort gedaan voelen en

zich teweer willen stellen tegen ervaren onrecht, maar er zijn geen krachtige tegenbewegingen die hun onvrede vertegenwoordigen, dan ontstaat zo een veelvoud aan uitingen van ongenoegen. Idealiter wordt dit soort ongenoegen voorkomen, maar als die er dan toch is, is het vanuit oogpunt van belangenbehartiging goed als er gelegenheid is om tegenmacht uit te oefenen, zodat er langs democratische wegen een oplossing kan worden gezocht over reguliere bestuurlijke paden. Randvoorwaardelijk is dan ook dat de overheid bereid is om uitingen van ongenoegen serieus te nemen.

Onderzoeksvragen

Het RBPO heeft aan het Verwey-Jonker Instituut en de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om een analyse uit te voeren van maatschappelijke onrust in Noord-Nederland op basis van een aantal concrete casussen. En om op grond daarvan tot praktische inzichten te komen en een handelingsperspectief (richtinggevend) te bieden voor het openbaar bestuur. In het kader van het onderzoek is ruimte om twee casussen te analyseren. De eerste casus betreft een ingrijpende overheidsbeslissing in een complexe omgeving waarbij maatschappelijke onrust is uitgebleven en blijkbaar op effectieve wijze is gekanaliseerd. De tweede casus betreft een ingrijpende overheidsbeslissing waarbij maatschappelijke onrust is ontstaan en waarvan veel geleerd kan worden om zulke onrust in de toekomst (beter) te voorkomen. Voor beide casussen is de vraag: wat kunnen we ervan leren voor de toekomst? Voor de uitvoering van het casusonderzoek is een subsidie toegekend door het Ministerie van BZK.

De concrete onderzoeksvragen zijn:

- Welke rol spelen sentimenten onder burgers, zoals anti-overheids sentiment?
- Welke rol spelen sentimenten bij overheden, zoals de neiging om ook gerechtvaardigde eisen en verlangens onder de noemer 'maatschappelijke onrust' te scharen? Welke invloed heeft dit op de effectiviteit van de overheid?
- Inzicht in de dynamieken van de maatschappelijke onrust.

⁵ Greijdanus, H., & Postmes, T. (2018). Sociale media en collectieve actie rondom de gasboringen in Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.

- Hoe heeft de maatschappelijke onrust zich ontwikkeld. Welke factoren hebben de maatschappelijke onrust verder aangewakkerd? (Eerste casus).
- Welke factoren hebben maatschappelijke onrust beperkt / gekanaliseerd. Welke randvoorwaarden zijn hierbij relevant? (Tweede casus).
- Wat betekent maatschappelijke onrust voor de lokale politie?
- Wat kan openbaar bestuur leren van de casussen over draagvlak voor overheidsbeslissingen en over het voorkomen van onrust?
- Hoe kan worden voorkomen dat bestuurslagen (lokaal -, regionaal - en landelijk bestuur) tegenover elkaar komen te staan?

1.2. Uitvoering van het onderzoek

Inventarisatie casussen maatschappelijke onrust

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van casussen in Noord-Nederland waarin sprake was of is van maatschappelijk protest tegen ingrijpende overheidsbeslissingen. Hierbij zijn we tevens nagegaan welke sentimenten speelden of spelen in deze casussen. De inventarisatie van casussen en sentimenten hebben we uitgevoerd door een online search van informatie welke beschikbaar is via openbare bronnen (internet search). We zijn een aanzienlijk aantal casussen tegengekomen, verspreid over de drie noordelijke provincies. Deze betreft onrust en protesten tegen de komst van windparken, zonneparken, hoogspanningsleidingen, zout- en zandwinning. ⁶ In bijlage 2 staat een beknopt overzicht hiervan.

Gezien de beperkte omvang van de opdracht was ruimte om maximaal twee tot drie casussen in meer detail te onderzoeken.

⁶ Uiteraard is in Noord-Nederland ook sprake van maatschappelijke impact/onrust rond gaswinning. In deze inventarisatie is echter gefocust op andere typen casussen van overheidsbeslissingen aangezien naar onrust rond gaswinning al eerdere studies zijn uitgevoerd.

1. Casus waarbij maatschappelijke onrust is uitgebleven en wellicht op effectieve wijze is gekanaliseerd. In overleg met RBPO hebben de onderzoekers een keuze gemaakt voor zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen, waarbij ondanks een problematische voorgeschiedenis met zoutwinning en ondanks het risico op bodemdaling en potentieel ernstige gevolgen hiervan voor de historische stad Harlingen, onrust en incidenten zijn uitgebleven.
2. Casus waarbij veel maatschappelijke onrust is ontstaan en waarin deze lang voortduurde. In overleg met RBPO hebben de onderzoekers een keuze gemaakt voor de protesten tegen de komst van windmolenparken langs de N33 en de Drentse Veenkoloniën. Feitelijk betreft dit twee casussen die nauw aan elkaar zijn verbonden qua geografische locatie, dynamiek en betrokken actoren (overheden en actiegroepen). Belangrijkste overweging voor de keuze van deze casus(sen) was dat er niet alleen sprake was van langdurig en heftig protest van burgers met voor Noord-Nederland opmerkelijke escalatie, maar dat parallel daaraan sprake was van complexe bestuurlijke verhoudingen.

Uitvoering casusonderzoeken

In beide casussen hebben de onderzoekers diepte-interviews uitgevoerd met betrokken actoren, zowel vertegenwoordigers van (lokale) overheden, politie, bewoners/activisten en andere belanghebbenden. In de diepte-interviews is doorgevraagd op de volgende onderwerpen:

- Reconstructie van de dynamiek (bestuurlijk)
 - Wat waren de belangrijkste actoren in de casus: initiatiefnemers, gemeenten, provincies, landelijke overheid, bewoners, ondernemers, actiegroepen, anderen?
 - Timeline en dynamiek/ontwikkelingen belangrijkste bestuurlijke gebeurtenissen?

- Wat speelde op de achtergrond? Wat waren de belangen en wat was de werkwijze? Welke gevolgen had dit voor onderlinge relaties tussen actoren?
- Sentimenten
 - Van welke sentimenten is sprake in de casus die bijdragen aan het ontstaan van onrust. Kunnen geïnterviewden deze sentimenten nader duiden?
 - Welke sentimenten spelen er nog meer, in het bijzonder bij lokaal bestuur?
- Onrust, protest, verzet en geweld
 - Timeline belangrijkste gebeurtenissen.
 - Doorvragen op oorzaken van maatschappelijke onrust.
 - Verklaringen omvang van verzet en verharding in de loop der tijd?
 - Rol van historie bij onrust?
 - Rol van cumulatie van overheidsbeslissingen in het gebied?
 - Hoe ging de politie en OM met onrust om? Waar liep men tegen aan? Wat was effectief en wat ineffectief?
- Lessen van de casus voor de toekomst?
 - Wat kan het openbaar bestuur leren van de casussen om meer draagvlak voor overheidsbeslissingen te kunnen realiseren en onrust te voorkomen?
 - Hoe kan worden voorkomen dat bestuurslagen (lokaal -, regionaal - en landelijk bestuur) tegenover elkaar komen te staan?

De bevindingen uit de interviews worden in het rapport van duiding en context voorzien door middel van illustratieve citaten.⁷

⁷ Citaten worden in de rapportage gekoppeld aan geïnterviewden als het aanvullende inzichten betreft. Bij gebeurtenissen of inzichten die door meerdere geïnterviewden worden genoemd zijn de betreffende citaten niet geïndividualiseerd om de leesbaarheid te bevorderen.

2 Casus zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen

2.1. Reconstructie van gebeurtenissen

We hebben ten behoeve van de reconstructie en duiding van gebeurtenissen in de casus gesproken met de volgende betrokkenen:⁸

- Roel Sluiter en Paul Schoute (burgemeester en wethouder gemeente Harlingen).
- Jarig Langhout en Chris Elzinga (Stichting Bescherming Historisch Harlingen).
- Durk van Tuinen (voormalig algemeen directeur Fresia Zout).
- Hendrik Sijsma (boer en gemeenteraadslid Harlingen).

De voorgeschiedenis: plannen voor zoutwinning voor de haven van Harlingen

Halverwege de jaren '90 startte Frisia Zout - toen nog Frima – onder land in Noordwest-Fryslân met de winning van 1,2 miljoen ton zout per jaar. De bodemdaling als gevolg hiervan verliep veel sneller dan verwacht; de maximaal vergunde bodemdaling kwam al binnen 10 jaar in zicht. In 2001 richtten dorpsbelangenverenigingen in het Noordwesten van Fryslân de actiegroep 'Laat het

zout maar zitten' op. Deze had als doel de zoutwinning op land te stoppen. De actiegroep 'Laat het zout maar zitten' had veel boeren in de gelederen. Zij onderzochten schade, omdat zoutwinning verzilting van hun grond veroorzaakte. Ook de afwatering raakte verstoord door bodemdaling, waardoor de boeren hun land niet meer droog kregen. Later sloten zich ook landbouworganisaties als LTO Noord aan, waarmee het draagvlak voor gaswinning onder land verder afnam.⁹ Daarnaast kwamen ook lokale burgeracties zoals 'Opzouten' op.

Voor de gemeente Harlingen, de provincie Fryslân en het ministerie van Economische Zaken werd onderzoek naar winning van zout onder de Waddenzee een uitweg om een belangrijke werkgever in de regio vast te houden. Ook zou Frisia zo kunnen voldoen aan de groeiende zoutvraag in Nederland, waaronder die naar industriezout en consumentenzout.¹⁰ In 2006 is ervoor gekozen om op termijn over te gaan naar 100% winning op zee, in het gebied buiten de haven van Harlingen.¹¹ Ook bij winning van zout onder de zee bestaat echter het risico op bodemdaling, niet alleen in de Waddenzee maar ook in het kustgebied van Harlingen. Omdat bodemdaling tot in de monumentale binnenstad van Harlingen niet kon worden uitgesloten, rezen er vragen over de gevolgen daarvan voor de bebouwing, met name voor monumenten in de binnenstad. Bovendien bestaat het risico op verstoring en vervuiling van het zeemilieu als gevolg van de zoutwinning.

⁹ <https://www.ftm.nl/artikelen/zout-laait-friesland-zakken?share=QFExoc6T9W34jgnltooCAAtyXuz1JwKkrQDTz2qH3vv%2FWn3xQ7UWRJLzizSFNA%3D%3D>

¹⁰ <https://geografie.nl/artikel/fout-zout-onder-de-waddenzee>

¹¹ <https://pilotharlingen.nl/p/Veelgestelde+vragen/pilotharlingen%7Cb242a2f1-1287-4106-b884-74a9849d245d/>

⁸ De heer Sluiter is aan het einde van zijn ambtstermijn in mei 2021 afgetreden als burgemeester van Harlingen.

Zorgen over gevolgen van bodemdaling voor de stad Harlingen

De (gevolgen van) zoutwinning onder land was in Harlingen geen groot punt van zorg. De stad had wel de lusten van werkgelegenheid maar niet de lasten van bodemdaling. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt:

“Op het vasteland boven Harlingen werd al 25 jaar zout gewonnen, daar hebben weinig Harlingers zich druk om gemaakt. Want het was buiten de gemeente. Zoutwinningsfabriek staat in Harlingen, dat was goed voor de werkgelegenheid. Een andere gemeente kreeg de bodemdaling.”

Toen de plannen vorderden voor zoutwinning voor de haven van Harlingen ontstond bezorgdheid over de mogelijke gevolgen hiervan voor de stad Harlingen. In de woorden van een geïnterviewde:

“Een pijp wordt schuin de Waddenzee ingestoken, dan begint daar het boren en bodemdaling kan het gevolg zijn. Ook in de oude historische binnenstad van Harlingen pal aan de Waddenzee, met meer dan 500 rijksmonumenten. Een aantal mensen was heel bang dat alles in de stad aan het wankelen komt, en dat dat grote schade zou kunnen aanrichten. Die bezorgdheid ontstond bij gewone burgers gehecht aan de historische binnenstad, maar natuurlijk ook bij huizenbezitters, eigenaren van kapitale panden et cetera.”

Oprichten Stichting Bescherming Historisch Harlingen

In 2014 vroeg de vereniging Oud Harlingen de gemeenteraad van Harlingen om niet aan de zoutwinning mee te werken 'totdat onomstotelijk vaststaat dat die geen bedreiging kan vormen voor het monumentale Harlinger erfgoed.' Omdat die brief geen effect had organiseerde de vereniging een bijeenkomst met particuliere huiseigenaren, rentmeesters van kerken en erfgoedorganisaties. Dat overleg leidde tot de oprichting van de *Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH)*. Doel van de Stichting is alle soorten schade te voorkomen: materiële schade aan panden, maar ook emotionele en psychische schade,

bedrijfsschade én imagoschade aan Harlingen als monumentenstad. De Stichting beoogt in goed overleg met betrokken partijen (Frisia Zout, gemeente, provincie, waterschap) tot oplossingen te komen, waarbij de veiligheid van de stad en zijn bewoners centraal staan. Na een reeks gesprekken met SBHH concludeerden Frisia Zout, de gemeente Harlingen en de provincie Fryslân in de loop van 2018 dat zij een gemeenschappelijk belang hebben: het voorkomen van onrust over mogelijke gevolgen van de zoutwinning.

Samenwerkingsovereenkomst Pilot Harlingen (2019)

Op 18 maart 2019 hebben de SBHH, Frisia Zout, de gemeente Harlingen en de provincie Fryslân een samenwerkingsovereenkomst getekend om Harlingen te beschermen en de inwoners optimaal te informeren over de gevolgen van de zoutwinning. In de samenwerkingsovereenkomst zijn de volgende afspraken vastgelegd¹²:

- Frisia Zout legt een *aanvullend meetnet* aan in de binnenstad van Harlingen dat trillingen, daling en scheefstand in de ondergrond registreert.
- Er zijn grenzen vastgesteld voor maximale bodemdaling en scheefstelling.
- Bij de zoutwinning wordt het zogeheten 'Hand aan de kraan'-principe toegepast door exploitant Frisia Zout. Dat wil zeggen dat de winning wordt stopgezet indien maxima worden overschreden.
- Over de zoutwinning wordt door partijen adequaat (proactief en transparant) gecommuniceerd met bewoners en andere belanghebbenden.

In het najaar van 2019 liet Wetterskip Fryslân weten bereid te zijn ook een bijdrage te leveren aan het uitwerken van de samenwerkingsafspraken. De Waddenvereniging en andere natuur- en milieuorganisaties maken geen deel uit van de samenwerking. Onder de titel 'Pilot Harlingen' wordt de Samenwerkingsovereenkomst de komende jaren verder uitgewerkt en uitgevoerd.

¹² <https://sbhh.nl/p/Pilot/sbhh%7C7c7775a6-c6e0-4517-895a-52c6162b2beb/>

De partners willen niet alleen Harlingen veiligstellen, maar deze manier van (samen)werken ook uitdragen als 'good practice' bij mijnbouwprojecten in de rest van Nederland. Om te laten zien dat het wél kan: een goede samenwerking tussen overheid, particulieren en mijnbouw. Ook dit is in de Samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Minister Wiebes van EZ¹³ en het Staatstoezicht op de Mijnen zeggen de pilot te zien als een voorbeeldpilot en mogelijke blauwdruk voor mijnbouwprojecten.¹⁴ 'Het past in een breder zoekproces naar een constructieve interactie met omwonenden van een mijnbouwactiviteit en de betrokken decentrale overheden.' Wat in vergelijking met andere mijnbouwprojecten opvalt is dat bewoners in Harlingen niet alleen betrokken worden maar ook invloed hebben op de metingen en monitoring van de bodembeweging. In Harlingen zijn onder meer tiltmeters geïnstalleerd en wordt bodemdaling van diepe en ondiepe ondergrond zorgvuldig geregistreerd..

De zoutwinning in de Waddenzee is gestart (sinds najaar 2020)

In september 2020 is Frisia Zout gestart met de winning. Per januari 2022 zal de zoutwinning volledig in productie gaan.

Aanleiding, doelen, strategieën en succesfactoren SBHH / Pilot Harlingen

De geïnterviewden van de Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH) vertelden over de aanleiding en doelen voor de oprichting van de SBHH, de gekozen strategieën en de volgens hen relevante succesfactoren.

Aanvankelijk werd volgens geïnterviewden vanuit de exploitant en de lokale overheid een beeld geschetst van 'gaat u veilig slapen, alles is goed geregeld'.

¹³ In 2017 werd EZ het ministerie van EZK, met Erik Wiebes als minister. In het rapport spreken we steeds van EZ.

¹⁴ <https://sbhh.nl/p/Nieuws/sbhh%7C05bd6310-c608-4f63-beco-fdc791f97378/>

*"Het was tussen 2014-2017 dat vereniging Oud Harlingen geen voet aan de grond kreeg. Zo waren er vanuit de vereniging pogingen om met Frisia Zout in gesprek te gaan over de zoutwinning onder de Waddenzee met als doel garanties dat er niks met de stad zal gebeuren. Echter men verwees naar de m.e.r. en de vergunning, alles was al geregeld. En men zei over die 1 á 2 cm bodemdaling 'dat zal het wel zijn'. Dat was toen ook de houding van de gemeente, want die vond het belangrijk dat de zoutwinning, vanuit economisch perspectief, doorging. Dus daar zat eigenlijk een beetje 'patstelling'. Er werd kortom gezegd 'ga maar rustig slapen, want er gebeurt toch niets'. Dat was in het begin steeds de muur waar we tegenaan liepen. Dat vonden wij toch niet zo geruststellend. Je weet gewoon dat die contouren zoals die vooraf voorspeld worden slechts voorspellingen zijn. Kijk maar wat er is gebeurd in Groningen [gevolgen gaswinning], dat was ook onvoorspelbaar. De Onderzoeksraad voor Veiligheid zegt niet voor niets dat alles wat ondergronds gebeurt, dat kun je niet voorspellen. Onzekerheden zijn inherent aan activiteiten in de diepe ondergrond."*¹⁵

Toen de vereniging Oud-Harlingen weinig weerklank van exploitant en gemeente kreeg op haar zorgen is de Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH) opgericht. De SBHH is van onderaf ontstaan.

"De vereniging Oud Harlingen is de grootste vereniging in Harlingen, met ongeveer 1500 leden. Zij hebben zich tot doel gesteld: het zorgdragen voor het monumentale karakter van Harlingen en de historie een plaats geven in de toekomst. In die club was bezorgdheid over de zoutwinning, wat ze als vereniging Oud Harlingen vanwege alle andere lopende zaken onvoldoende actief konden oppakken. Daarom is er een aparte stichting opgericht, in samenspraak met lokale, provinciale en landelijke erfgoedorganisaties, kerkrentmeesters en particuliere huiseigenaren, om specifiek met de mogelijke

¹⁵ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

effecten van de zoutwinning aan de slag te gaan. Dus dit initiatief is echt van onderaf.”¹⁶

De geïnterviewden van SBHH benadrukken dat het vanaf het begin de bedoeling was om niet ‘een actiegroep te zijn’ maar te komen met een ‘onderbouwd en op verbinding gericht verhaal’ en die verbinding ook actief te zoeken door te investeren in contacten.

“Voor ons was daarbij duidelijk dat we geen actiepartij wilden worden. We wilden proberen aan tafel te komen waarbij de kernwaarden ‘verbinden, vertrouwen, betrokkenheid en lef’ als leidraad zijn gehanteerd. Op die manier, totaal onafhankelijk van alle instituties, proberen we toch een positie te creëren waar wel naar de burger wordt geluisterd, nu eens niet top-down, maar bottom up. Zo zijn wij begonnen en hebben alles op alles gezet om een goed team te selecteren. Iemand die juridisch goed geschoold is, een bodemdeskundige, een communicatiedeskundige. En ook zit een echte notoire Harlinger in het team, die zet ons met beide benen weer op de grond. Dat heeft erin geresulteerd dat wij in twee jaar tijd meer dan 200 gesprekken hebben gevoerd met iedereen die gebaseerd op die motie die wij in 2017 in een ledenvergadering van Oud Harlingen hebben voorgelegd en die buiten 1 onthouding unaniem is aangenomen. De gesprekken gingen van GGZ, GGD, Den Haag t/m Universiteit Groningen, noem maar op, heel breed. Wij nodigden onszelf uit met het verhaal van die motie. Wij kwamen met al die mensen in gesprek, op basis van ons consistente verhaal dat we verbindend willen zijn: dialoog, open communicatie, waarbij consent de basis is van wat we willen bewerkstelligen.”¹⁷

¹⁶ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

¹⁷ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

De relatief grote omvang van de vereniging Oud Harlingen met een breed draagvlak onder de bevolking en dus met invloed draagt bij aan het succes van het initiatief.

“Harlingen is een relatief kleine stad (16.000 inwoners) maar de vereniging Oud Harlingen is groot (1.500 leden). Relatief veel mensen zijn dus lid van die club, en deze is dus ook wel invloedrijk. Ook de helft van de gemeenteraad is lid hiervan. Dat is belangrijk geweest in de voortgang en succes van het traject zoals het is gegaan. Ook in de gemeenteraad leeft het idee is dat Oud Harlingen en dus de SBHH een goede afspiegeling is van wat er leeft onder de bevolking.”¹⁸

Eveneens belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak voor de doelstellingen van SBHH is de verkregen steun van het lokaal bestuur.

“We presenteerden de actiepunten waar we mee aan de slag wilden in een schouwburg vol met mensen, dat is de basis voor al ons handelen. De burgemeester zit in de zaal en wethouders. De burgemeester stak meteen zijn hand op om ons verhaal te omarmen. Geeft meteen draagvlak in de gemeente en bij de burgerij.”¹⁹

De door ons geïnterviewde bestuurders van de gemeente Harlingen onderschrijven het belang van de ‘op verbinding gerichte aanpak’ voor het verkrijgen van draagvlak.

“Stichting Bescherming Historisch Harlingen is geen stichting die keihard protesteert, maar een heel bijzondere aanpak heeft, en die het waard is om nader te bekijken. Ze beschouwen zichzelf niet als actiegroep. Dat verklaren

¹⁸ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

¹⁹ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

ze iedere keer expliciet. Dat ze er niet zijn om zich te verzetten tegen de reeds afgegeven winningsvergunning, maar dat zij er zijn om ervoor te zorgen dat vroegtijdig zal worden ingegrepen wanneer het mis dreigt te gaan. En om daarvoor zoveel mogelijk waarborgen te creëren, bijvoorbeeld door middel van het aanvullend meetnet in die stad. Door dat expliciete uitgangspunt van de stichting was dus ook Frisia bereid om onderdeel te worden van de Pilot Harlingen.”²⁰

Naast de ‘op verbinding gerichte visie’ zijn volgens de geïnterviewden van SBHH ook doorzettingskracht, het maken van fysieke afspraken, het meebewegen van exploitant Frisia en contacten met de Tweede Kamer belangrijke factoren geweest om een samenwerking van de grond te krijgen met serieuze aandacht voor de zorgen die leefden over de gevolgen van de zoutwinning voor de stad Harlingen..

“Een belangrijke succesfactor om met mensen en instanties in contact te komen was dat we er constant fysiek naartoe zijn gegaan. Dus het maken van concrete afspraken en niet alleen via briefwisseling. Zo zijn we ook naar Den Haag toegereden en hebben we met de Inspecteur Generaal van SodM goede gesprekken gehad. Terwijl we in het begin alleen nog brieven stuurden en we pas na vier maanden antwoord kregen. Uiteindelijk is ook het kwartje gevallen bij Frisia. Zij hebben uiteindelijk toch wel het goede voor met de stad Harlingen en waren in 2018 bereid om met ons in gesprek te gaan over onze zorgen over de zoutwinning. Toen is ook de gemeente meegegaan, terwijl ze eerder nog afhoudend waren. Wat ook een mijlpaal is geweest, ook in 2018, is dat wij op een gegeven moment de Tweede Kamer hebben benaderd. We zijn uitgenodigd om een paper die we hadden ingediend toe te lichten. Daar zaten ook andere burgerinitiatieven omtrent zoutwinning, maar wij waren de enige die wilde participeren en meedenken, vooruitdenken, samen optrekken,

20 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

economie, veiligheid en rechtszekerheid gaan hand in hand. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat ‘het nieuwe veiligheidsdenken’ (een term die we daar voor het eerst hebben gebruikt) is opgepakt. Agnes Mulder van de Tweede Kamer en Rob Jetten hebben dat opgepakt. Daar is ook een breakthrough ontstaan, omdat Rob Jetten aan Durk van Tuinen van Frisia Zout de vraag stelde van: ‘Wat de Stichting hier vertelt, waarom leg je dat niet vast? Of heb je daar problemen mee? Toen gaf Durk aan dat hij daar geen problemen mee had. Dit waren kleine puzzelstukjes die ervoor zorgden dat de Stichting uiteindelijk steeds serieuzer werd genomen.”²¹

Actieve en transparante communicatie was en is voor de SBHH een belangrijke strategie om de achterban te informeren. Hierdoor wordt ook mogelijke onrust gekanaliseerd.

“Daarnaast hebben wij ons, daar waar we kunnen, geprofileerd. Dus in de Raad, lokale media en consistent zijn in ons verhaal. Steeds weer terug naar de basis gaan, altijd maar weer uitleggen en heel veel herhalen. Ook het voortdurend nieuws brengen is een voorwaarde om uiteindelijk de achterban het vertrouwen en de rust te laten behouden. Dat was niet ons primaire doel, maar het is wel gebeurd. Dat komt door de tactiek en visie die wij hebben neergezet vanaf dag één.”²²

De websites van Pilot Harlingen en SBHH bieden veel informatie over de zoutwinning, de achtergronden en actuele nieuwsberichten. Succesfactor van deze communicatie is volgens geïnterviewden niet alleen de transparantie maar ook het voorkomen van tegenstrijdigheid van informatie.

21 Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

22 Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

“Je kunt op de websites berichten vinden over de stand van zaken. Volledige informatie is belangrijk, dat hebben we gezien bij de verwarring die ontstond bij de zoutwinning onder land bij Wijnaldum. Vanwege bodemdaling is daar de zoutwinning gestopt. De problemen bestaan al heel lang (20/25 jaar), zoals wateroverlast en scheuren, maar het bleef onduidelijk wat de oorzaken zijn en er is nog steeds sprake van strijd en geen antwoorden. Het woekert voort met tegenstrijdige berichten hierover. Als burger word je daar gek van. Een burger die wil weten hoe het staat met de zoutwinning, daarom is er dus een website waar alle informatie te vinden is over de pilot, een centraal communicatiemiddel. Daar komen de meetresultaten op. Het zal dus niet gebeuren dat er via de stakeholders in Harlingen tegenstrijdige informatie naar buiten komt.”²³

Gevolgen zoutwinning pas laat erkend

Overigens had de vereniging volgens geïnterviewden wel eerder in actie kunnen komen om de mogelijke gevolgen van de zoutwinning aan de orde te stellen. De zoutwinning vindt weliswaar in de achtertuin van burgers plaats, maar gebeurt op zee en is niet heel zichtbaar. Dat is volgens de interviewer een verschil met de Veenkoloniën waar de windmolens fysiek dichterbij de burgers staan.

“Frisia was in 2008/2009 al begonnen met het verkrijgen van de vergunningen en het doorlopen van allerlei stappen (onderzoeken, de m.e.r. rapporten en dergelijke). Dat is allemaal keurig gepubliceerd in de lokale krant die iedereen leest. Niemand dacht echter toen al; dat is van invloed op mijn eigen leefomgeving, mijn stad en mijn huis. Dit speelt zich af op zee, het probleem was van het land naar de zee afgeschoven. Dat is een uiteraard verschil met de Veenkoloniën. Ook de vereniging Oud-Harlingen heeft niet tijdig onderkend dat de zoutwinning in hun pakket hoorde. Dus tegen de tijd

²³ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

dat wij snapten wat er ging gebeuren en vooral welke impact dat zou kunnen hebben, was de vergunning al verleend. Dat moment was eind 2013. Wij stuurden vervolgens aan de gemeenteraad een brief dat we ons zorgen maakte en kregen als reactie terug dat de gemeente niet in de positie was hier iets aan te doen.”²⁴

Ook het beeld dat ‘je er niets meer aan kan doen’ en ‘alles is al bekostwoord’ speelde mogelijk een rol waarom de voorgenomen zoutwinning op zee tot ongeveer 2014/2015 niet erg leefde in de stad.

“Het hielp niet dat de gemeenteraad toentertijd zei ‘we gaan er niet over, we hebben hierover niets te vertellen. In die jaren was er ook geen adviesrecht en ging alles buiten de gemeente en provincie om. Bovendien waren de ervaringen rond de inspraak in de provincie Groningen bij mijnbouwprojecten niet onbekend. Daar bleek telkens dat alles al was bekostwoord en je er als burgers of zelfs gemeente niets meer aan kan doen. En wanneer de gemeente dan toch zijn best gaat doen en informatiebijeenkomsten gaat organiseren, dan kun je er als burger wel naartoe gaan, maar dat maakt toch niets meer uit. Harlingen heeft bovendien naast de zoutwinning ook een ander hoofdpijndossier, namelijk de overlast van een afvaloven en protesten daartegen. Dat is een verhaal op zich. Het idee was ook daar: ‘het maakt niet uit wat er gebeurt (te veel vervuiling, gebroken beloftes), dat ding draait toch door’. Mogelijk is dat ook een reden geweest dat op de informatieavonden over de zoutwinning er amper iemand was.”²⁵

²⁴ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

²⁵ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

Aanhaken van ministerie EZ²⁶

De Pilot Harlingen - de samenwerking tussen SBHH, Frisia Zout, de gemeente, de provincie en het waterschap - wordt inmiddels ook toegejuicht door het ministerie van EZ. EZ steunt het project door het een voorbeeldproject te noemen dat navolging verdient elders in het land. Ook draagt EZ financieel bij. De infrastructuur van het aanvullend meetnet is betaald door Frisia, maar de gegevensverwerking en de interpretatie ervan vergt ook capaciteit, en dit wordt mede gefinancierd door EZ, de provincie en gemeente Harlingen.

Problemen in de communicatie met ministerie EZ en SODM

Volgens de SBHH-geïnterviewden was het aanvankelijk wel ingewikkeld om in contact te komen met het ministerie van EZ. En daarbij was hun indruk dat EZ 'wel verstand heeft van economische zaken maar minder begrijpt van burgers die van onderop iets proberen voor elkaar te krijgen.

"Bij het ministerie van EZ, daar kwamen we niet binnen. Dat is uiteindelijk toch gelukt, maar alleen omdat we bij een bezoek aan Den Haag toevallig de betrokken ambtenaren van EZ op het terras naast ons zaten. Toen zijn we op het terras naar ze toegelopen en hebben we kunnen praten en toen zijn we binnen gekomen bij EZ. Dus ook hier is persoonlijk contact weer belangrijk, maar dit keer uit toeval. Daarvoor was het echt niet te doen om daar überhaupt met wie dan ook in gesprek te komen. Hierna ging het balletje ook bij EZ rollen. Toch blijft het nog steeds moeilijk om voet aan de grond te krijgen, terwijl ze ons wel steunen. Bij EZ werken technocraten en economen, maar van burgers die iets willen, begrijpen ze minder. Dat is een beetje wat er is gebeurd."²⁷

²⁶ In 2017 werd EZ het ministerie van EZK, met Erik Wiebes als minister. In het rapport spreken we steeds van EZ.

²⁷ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

Inmiddels zou wel sprake zijn van een gedragsveranderingen binnen het ministerie EZ.

"We constateren wel dat in de afgelopen 4 á 5 jaar een gedragsverandering aan de gang is binnen ministerie EZ. De gebeurtenissen in Groningen helpen daar enorm bij."²⁸

Ook onze geïnterviewden uit het lokaal bestuur bemerken de gedragsverandering bij het ministerie EZ:

"Je merkt dat er toch wel wat veranderd is bij EZ in de loop der jaren. Ze staan wel meer open voor het serieus nemen van – en voorkomen van maatschappelijke onrust, en dat heeft alles te maken met wat er is gebeurd in Groningen."²⁹

Echter blijft het economisch belang daarbij dan wel voorop staan. Een geïnterviewde van het lokaal bestuur merkt hierover het volgende op:

"Ik denk eigenlijk dat ze vanuit EZ helemaal niet op zoek zijn naar het loslaten van bedrijfsbelang, maar dat ze juist willen dat boringen kunnen doorgaan. Dat is in dit geval zout. Maar ze zien ook tot wat voor enorme weerstand dat kan leiden, zoals bij gas. Waar men nu naar op zoek is, is naar manieren die de weerstand wat kunnen beteugelen. Daarom denk ik ook dat een initiatief dat daartoe geneigd is, zoals de Pilot Harlingen, daar gehoor krijgt. De Pilot verenigt immers twee dingen: het kanaliseren van de ongerustheid die er is en het ondertussen mogelijk maken om wel gewoon door te kunnen gaan met boren. Dat is de ideale oplossing denk ik. Als de onrust en de beduchtheid ertoe leidt dat gegevens worden uitgewisseld is dat goed. Ook is het goed als bij

²⁸ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

²⁹ Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

EZ dan doordringt dat er maar beter niet van bodemdaling sprake kan zijn, omdat die tot catastrofale gevolgen in Harlingen kan leiden. En dat het dan verstandig is om te investeren in mechanismen zoals dat meetnet, het principe van handen aan de kraan, waarbij je meteen kan stoppen als iets misgaat. Waardoor het ook reëel is dat de onrust minder wordt, en er meer vertrouwen in de hele onderneming ontstaat.”³⁰

De SBHH-geïnterviewden zien enkele verbeterpunten voor het ministerie EZ. Dat zijn vroegtijdige communicatie over de gevolgen van ingrijpende projecten voor mensen persoonlijk en hen erop wijzen dat dit het moment is om zich hierin te verdiepen. Tevens is de suggestie om minder te ‘zenden’ en meer open staan voor vragen en zorgen vanuit burgers.

“Wat EZ onderschat is het belang van de vroegtijdige communicatie. Maar zelfs al zou je helemaal vooraan beginnen met te zeggen wat je van plan bent over 10 á 15 jaar zout winnen in de Waddenzee. Dan vindt niemand dat nog interessant en mensen zitten daar ook niet op te wachten. Je moet als overheid niet alleen actief communiceren, maar ook je best doen om mensen duidelijk te maken dat dát het moment is om bezig te gaan met wat nog een tijdje duurt voordat het er is. Dat is nog moeilijker dan actief communiceren. Een betere manier om de burgers te benaderen is mijnbouw in gezamenlijkheid met omwonenden te ontwikkelen. Dat beseft hebben ze niet en de omvang wat dat vraagt, om mensen duidelijk te maken dat het hun belang is, ook niet.”³¹

“We zijn weleens bewust naar zo’n informatiebijeenkomst omtrent gaswinning geweest om te kijken hoe EZ dat opzet samen met de gaswinner, dat is gelikt. Dat wil je niet weten hoeveel geld daar aan besteed wordt. Zenden, zenden en zenden. Advocaten zitten daar, je kunt een zienswijze indienen. Iedereen legt

³⁰ Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

³¹ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

je duidelijk uit wat er gebeurt middels presentaties. Maar iedereen die daar weg loopt die denkt ‘het zal wel, ik wil niet dat die gaswinning daar komt’. Het ministerie EZ doet wel zijn best, maar ze raken niet de kern van diezelfde burger.”³²

De SBHH-geïnterviewden wijzen ook op het Staatstoezicht Op De Mijnen (SODM) als het gaat om communicatieproblemen en inlevingsvermogen naar de burger.

“Al onze mailtjes en brieven naar het SODM zijn verdwenen of werden niet beantwoord, er was geen doorkomen aan. Toen het na een jaar of drie eindelijk gelukt was, was dit na een wisseling van de wacht, want er was een nieuwe voorman bij SODM gekomen met meer feeling voor contact met burgers. Toen was het nog steeds moeilijk om met ze te communiceren, we kregen te maken met medewerkers die wel verstand hebben van techniek maar zich moeilijk kunnen inleven in het perspectief van burgers. Waardoor we elkaar moeilijk kunnen verstaan. Ze zijn niet communicatief niet goed ingericht, je belt als burger en krijgt een antwoord waar je niets mee kunt.. Inmiddels is onze communicatie met SODM wel beter geworden omdat we persoonlijke ingangen hebben. Maar daar zou het eigenlijk niet van af moeten hangen. Ook iemand die naïef een vraag stelt moet een goed antwoord krijgen. Want anders krijg je bij ingrijpende (mijnbouw)projecten nooit het vertrouwen van de burger, dat moet echt anders.”³³

De SBHH-geïnterviewden hebben tips voor verbetering van de communicatie vanuit SODM.

³² Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

³³ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

"We hebben aan SODM de vraag gesteld: kunnen wij op basis van onze ervaringen en inzichten wellicht iets bijdragen aan het verbeteren van de communicatie tussen burgers en mijnbouwbedrijven? Want één van de problemen van burgers is de hoeveelheid informatie te vinden en doorgronden. Als je een bezorgde burger bent, hoe krijg je dan zicht op het hele proces (wie beslist wat, wat is de status en wat kan ik nog inbrengen). Wat zij al hadden bedacht is een platform of app waarop stakeholders informatie kwijt kunnen. Zodat als je als burger bijvoorbeeld 'Harlingen' intypt dat je dan alles over de zoutwinning op een rij krijgt: toelichting, plannen, meetgegevens, vergunningen. Alles bij elkaar, dat zou wel een stap vooruit zijn. Ze vroegen ons ook commentaar te geven. Wat volgens ons een zwak punt is, is dat het een app van de overheid is. Wat ondermijnend kan zijn voor het vertrouwen bij burgers. Als het van bovenaf komt dan sta je gelijk al 20-0 achter, door het wantrouwen in de overheid. Om het vertrouwen terug te winnen, dat lukt niet met de app alleen. Je moet dus eerst een enorme inhaalslag maken voordat je met zo'n app begint. Als het vroegtijdig genoeg is, dan kun je er misschien wel iets mee. Een ander punt is: als elke stakeholder zijn eigen informatie er op kan zetten, hoe zorg je er dan voor dat op die app geen tegenstrijdige informatie staat? Wij zelf proberen dat dus te creëren door samenwerking."³⁴

2.2. Toegepaste strategieën om onrust over gevolgen van bodemdaling te kanaliseren

De plannen voor zoutwinning in de Waddenzee voor Harlingen hebben geleid tot verschillende sentimenten die kunnen bijdragen aan maatschappelijke onrust. Aangezien zoutwinning leidt tot bodemdaling bestaat de vrees voor negatieve gevolgen hiervan voor de monumentale Harlinger binnenstad. Op basis van dit sentiment is de Pilot Harlingen opgezet. Een ander belangrijk sentiment betreft de angst dat zoutwinning leidt tot schade aan natuur- en

milieu (werelderfgoed Waddenzee), zoals verstoring en vervuiling. Dit aspect speelt binnen de Pilot Harlingen minder een rol maar wordt wel onder de aandacht gebracht door milieuorganisaties zoals de Waddenvereniging. Hier gaan we in paragraaf 2.3 nader op in.

Uit de reconstructie van de casus wordt duidelijk dat betrokkenen diverse strategieën toepassen om

maatschappelijke onrust te voorkomen of te kanaliseren. Deze strategieën adresseren met name de angst dat zoutwinning leidt tot bodemdaling evenals potentieel wantrouwen naar exploitant en overheid. Geïnterviewden noemen de volgende strategieën:

- **Afspiegeling zorgt voor draagvlak.** Het initiatief SBHH is van onderop ontstaan, uit gedeelde zorg over de gevolgen van zoutwinning, en geniet breed draagvlak bij de bevolking, politiek en andere belanghebbenden. SBHH vormt een goede afspiegeling van bewoners én ondernemers. Hierdoor kan SBHH stevige tegenmacht uitoefenen.
- **Niet polariseren en alarmeren maar de verbinding zoeken** en sterk investeren in goede relaties en doorlopend contact. De Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH) opereert zakelijk, kant zich niet tegen de zakelijke ambities van de ondernemer en zoekt zeer actief verbinding met andere actoren. Zij nemen expliciet afstand van activisme. Dit helpt bij het realiseren van draagvlak in de lokale politiek en maakt het mogelijk om draagvlak onder de bevolking te combineren met goede toegang tot ondernemer en instanties als EZ en SodM. De totstandkoming van deze relaties en het ontstaan van wederzijds vertrouwen verkleinen de kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust. Zoals we zullen zien investeerde ook Frisia in het traject van vergunning veel in goed contact met andere stakeholders.
- **Transparante communicatie** vanuit SBHH en pilot Harlingen vergroot het vertrouwen van bezorgde burgers.

³⁴ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

- **Communicatie van onderop roept minder wantrouwen op.** Communicatie over relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen vanuit SBHH geeft meer vertrouwen dan als de overheid hierover zou communiceren.
- **Winnen en borgen van vertrouwen door aanvullend meetnet en 'Hand aan de kraan'-principe.** Het Aanvullend Meetnet registreert trillingen, daling en scheefstand in de ondergrond van de binnenstad van Harlingen; er zijn grenzen vastgesteld voor maximale bodemdaling en scheefstelling. Bij de zoutwinning wordt het zogeheten 'Hand aan de kraan'-principe toegepast waarbij de winning wordt stopgezet indien een te grote bodemdaling wordt geconstateerd.
- **Geleerde lessen toepassen van een eerdere casus met maatschappelijke onrust** in Harlingen, te weten de afval- en energiecentrale Omrin.

In de voorgeschiedenis van de casus is hiernaast nog sprake geweest van twee andere strategieën welke zijn toegepast door de exploitant. Dit zijn:

- Vertrouwensband opbouwen met stakeholders door veel te investeren in contacten.
- Bijdragen aan sociale infrastructuur ("voor wat hoort wat principe").

In de volgende alinea's lopen we de diverse strategieën langs, beschrijven we hoe geïnterviewden aankijken tegen de strategieën en op welke wijze deze volgens hen (hebben) bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke onrust?

Investeren in contacten en bijdragen aan sociale infrastructuur ("voor wat hoort wat principe")

In de voorgeschiedenis van de casus was sprake van zoutwinning onder land waarbij de bodemdaling veel sneller verliep dan men had ingeschat. De bodemdaling die na 60 jaar bereikt zou worden werd al bereikt na 12 jaar. Dat betekent dat exploitant Frisia Zout en de vergunningverlener er in hun verwachtingen

naast hebben gezeten. Volgens directeur Durk van Tuinen ontstond hierdoor zo rond 2002 een imago probleem.

*"De gevolgen van de zoutwinning konden dus van tevoren niet goed ingeschat worden. Dan krijg je de situatie waarin omwonenden zeggen 'wie kunnen wij nog vertrouwen'."*³⁵

In dezelfde periode ontstond vanuit de omliggende dorpen de actiegroep 'Laat het zout maar zitten', waarbij zich ook boeren aansloten en burgeracties zoals 'Opzouten'. Volgens Van Tuinen werd toen het belang ingezien om het vertrouwen te herstellen.

*"We wilden maximaal transparant worden naar de omgeving, door aan de bewonerscommissies te vertellen wat er gebeurt aan bodemdaling. En we zijn de bodemdaling beter gaan monitoren. In 2005 waren we daar al. Met andere woorden, voor ons was het een heel belangrijke stap dat mensen de metingen en gegevens die wij gaven zouden gaan vertrouwen. Met deze basis kun je dan verder."*³⁶

Wat echter bleef was de vrees vanuit de landbouw voor verzilting en afwateringsproblemen.

"Dat heeft ertoe geleid dat we in 2007/2008 zijn gaan nadenken over de volgende fase. Twee varianten; een derde locatie op het land aanvragen, of winning onder de Waddenzee. Toen zijn we in gesprek gegaan met ministerie van Economische Zaken. Het is een gevoelig onderwerp, daarom zijn wij gevraagd om in de vergunningsprocedure niet de traditionele volgorde te doen. Dus niet eerst een concessie aanvragen maar eerst een milieu effectrapportage

³⁵ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

³⁶ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

gaan maken. Bijzonder hierin was dat ons werd gevraagd zowel een m.e.r. te maken van verdere winning op het land als wel onder de Waddenzee. Die hebben wij uitgevoerd.”³⁷

Dit is een opvallende gang van zaken. Het initiatief om een zorgvuldige procedure te hanteren, waarbij de milieueffecten beoordeeld zouden worden voordat er een concessie werd verleend, kwam van het ministerie van EZ, volgens van Tuinen omdat winning toen al gevoelig lag. Verderop in het interview verduidelijkt van Tuinen dat het ging om een verzoek van de toenmalige minister van EZ zelf. Er was dus (ver voordat de maatschappelijke onrust rond mijnbouw landelijk doorbrak na de beving van Huizinge in 2012) bij de toenmalige minister van EZ zoveel sensibiliteit over ondergrondse activiteiten dat deze het wijs vond om Frisia te verzoeken om van de geijkte procedures af te wijken.

Volgens Van Tuinen is er daarbij ook voor gekozen om stakeholders proactief te informeren over effectrapportages en ze erbij te betrekken. Frisia heeft met meer dan veertig personen en instanties gesproken.

“Wat we gedaan hebben is stakeholders ten aanzien van de Waddenzee bij elkaar te roepen, zoals onderzoeksinstituut Deltares, mensen van het Ministerie EZ, de Waddenvereniging en anderen. Voor land hebben we hetzelfde gedaan. We hebben stakeholders geïnformeerd dat we de beide rapportages zouden gaan doen maar niet zonder hen te informeren over de voortgang. Dus hebben we elk kwartaal de groep bij elkaar gevraagd. Daarbij hebben we standaard de voortgangsresultaten laten zien en aan ze gevraagd wat ze ervan vinden. Ook hebben we gedeeld wat er wordt onderzocht en gevraagd of we hierin iets misten.” Toen deze trajecten na vijf jaar klaar waren, bleek dat er slechts vijf zienswijzen op de rapportages waren ingediend. *“De milieuverenigingen hadden hun zienswijzen gebundeld en ook*

³⁷ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

*enkele burgers hadden iets geschreven. De Commissie m.e.r. verwachtte veel meer zienswijzen, terwijl er dus maar vijf kwamen.”*³⁸

Het feit dat er slechts weinig zienswijzen zijn ingediend kwam volgens van Tuinen omdat de m.e.r. trajecten *‘heel zorgvuldig processen waren geweest, omdat iedereen erbij betrokken is geweest. Op basis hiervan is er een vergunning gegeven.’*

Achter de strategie van proactief contact zoeken met stakeholders zit een visie. Er lijkt sprake van een strategische overweging dat tegenstand en onrust voorkomen kunnen worden als mensen tijdig geïnformeerd zijn, als zij zich gehoord weten en als zij vroegtijdig inbreng kunnen geven vóórdat er een juridische zienswijze moet komen. Het betrekken van actoren bij de m.e.r. is volgens Van Tuinen weliswaar een flinke investering geweest maar ook een belangrijke succesfactor waarvan nu nog steeds de vruchten worden geplukt.

*“In 2007 begonnen we een lijst op te stellen van ‘wie zou hier iets van kunnen vinden’ als wij met de m.e.r.’s aan de slag gaan. Steeds hebben we de vraag gesteld of we iemand vergeten. Want als je onbewust iemand vergeet, dan voedt bij deze persoon of instantie in potentie tegenstand. Deze gesprekken hebben veel tijd gekost. Voordeel was wel dat als je in Noord Nederland met 40 instanties hebt gesproken dat je dan alles wel hebt gehad. Zij komen elkaar ook steeds weer tegen, waardoor er een consistent verhaal is. Dat voorkomt dat er een eigen invulling wordt gegeven en het proces alsnog onnodig spannend wordt.”*³⁹

Een andere succesfactor zou zijn het eerlijk zijn over onzekerheden naar andere actoren. Door mensen mee te nemen in onzekerheden word je later minder snel afgerekend op onverwachte uitkomsten.

³⁸ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

³⁹ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

“Van de protesten tegen gaswinning in Groningen hebben wij de les geleerd dat het belangrijk is om mensen mee te nemen in de onzekerheden die er zijn bij delfstofwinning, dat je niet te stellig bent. Dit is volgens mij een belangrijk leerpunt, dat is echt fout gegaan in Groningen. Dan kwamen er ingenieurs die aan de hand van ingewikkelde berekeningen heel stellig spraken over maximale bodemdaling. Terwijl het niet zo zeker is, het hangt af van veel factoren. Hierover moet je eerlijk zijn.”⁴⁰

In 2006 is vervolgens ervoor gekozen om (op termijn) over te gaan naar 100% winning op zee, voor de haven van Harlingen.

“Uiteindelijk is het meest milieuvriendelijke alternatief winning onder de Waddenzee is, want op land krijg je onomkeerbare bodemdaling en moet je reguleren met de waterhuishouding. De oproep vanuit de politiek was dan ook om onder de Waddenzee te gaan boren. Wij wilden afzien van winning onder het land als men ons genoeg tijd zou geven voor deze transitie. Daartoe hebben we een packagedeal over gemaakt met vier bestuurslagen: gemeente Harlingen, het waterschap, de provincie en het ministerie EZ.”⁴¹

Aangezien de zoutwinning op land niet per direct kon worden beëindigd en de winning onder zee gestart, was transitietijd benodigd. Hiertoe heeft in 2011 het ministerie EZ aan Frisia een verlengingsvergunning toegekend van de zoutwinning onder land, in het gebiedsproject voor Barradeel II (zie kamerstuk 32 849). In ruil daarvoor heeft Frisia beloofd om de zoutwinning onder land af te bouwen en per 2022 alleen nog onder zee zout te winnen. Ook heeft Frisia beloofd extra geld te storten in maatschappelijke projecten in het winningsgebied (bovenop de financiering die al beschikbaar was).

⁴⁰ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

⁴¹ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

“Onderdeel van de package deal was ook dat maatschappelijk draagvlak zou worden gecreëerd voor de transitie naar zoutwinning op zee. Dit vonden wij ook belangrijk voor het herstel van het vertrouwen. Zoutwinning onder land heeft immers gevolgen voor de omgeving. Dan is het mooi als er een maatschappelijke plus komt voor die omgeving. Dat is aan Frisia gevraagd en daarvoor is een extra bedrag van 6 miljoen bij elkaar gebracht. De maatschappelijke plus is naast aanleg van fietspaden met name besteed aan het opknappen van een viertal dorpskernen.”⁴²

Volgens van Tuinen was het uniek dat het bedrijf Frisia deelnam in de gebiedscommissie die ging over de maatschappelijke projecten in het winningsgebied.

“We zijn altijd betrokken geweest, wat vrij uniek blijkt. Je hoort veel wat er gebeurt en kunt erop reageren. Wij stonden midden in het proces en niet aan de zijlijn. In het begin vonden ze dat wel een avontuur, want moet je de tegenstander wel in de commissie brengen. Maar wij wilden de dynamiek begrijpen en zijn hier uiteindelijk tevreden over.”⁴³

Uit dit interview blijkt dus dat het bedrijf Frisia vanaf 2007 steeds meer gaat investeren in bovenwettelijke activiteiten, waarbij men in eerste instantie inzet op goede contacten en samenwerking met stakeholders en waarin men later ook bereid is om bij te dragen aan maatschappelijke projecten die geen direct bedrijfsbelang dienen. De aanleiding voor die omslag in het denken en handelen ligt tenminste voor een deel bij een verzoek van de toenmalige minister van Economische Zaken om rekening te houden met de gevoeligheid rond bodemdaling. Maar uit het verhaal blijkt ook dat meespeelde dat de zoutwinning onder land tot onverwacht snelle bodemdaling leidde en maatschappelijke onrust veroorzaakte. Frisia krijgt dus al in 2007 externe én interne prikkels om maatschappelijke onrust te voorkomen.

⁴² Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

⁴³ Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

Geen olie op het vuur gooien maar de verbinding zoeken

De Stichting Bescherming Historisch Harlingen hanteert volgens geïnterviewden de strategie van een 'zakelijke benadering en het zoeken van verbinding'. Dit helpt bij het realiseren van draagvlak in de lokale politiek en onder de bevolking waardoor de kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust wordt verkleind. Geïnterviewden lichten dit als volgt toe:

"Het belangrijkste waarom de Stichting succesvol was, is dat het beslist geen actiegroep was. Ze richtten zich op de feiten. Een actiegroep daarentegen gooit vaak olie op het vuur waardoor het conflict groter wordt en ze niets gedaan krijgen. Deze mensen deden dat niet, ze wilden zakendoen door de verbinding te zoeken met Frisia en ook back-up vanuit de Tweede Kamer. Dat hebben ze gewoon goed gedaan, waardoor de onrust over de zoutwinning is meegevallen. Als er wel een actiegroep was geweest, dan was dat wellicht anders geweest."

Initiatief SBHH vertegenwoordigt een afspiegeling van bewoners en ondernemers

Voor het realiseren van draagvlak in de stad Harlingen helpt het volgens geïnterviewden bovendien dat de SBHH van onderop is ontstaan, een brede afspiegeling van bewoners en ondernemers vertegenwoordigt en proactief opereert naar haar leden.

"De SBHH komt voort uit de stad en vertegenwoordigt een afspiegeling van de bewoners en ondernemers. Zij komen op voor het algemeen belang van de binnenstad, niet alleen voor hun eigen belangen."

"Ik denk dat per saldo het succes in de Pilot Harlingen ook zit in het feit dat de SBHH heel actief is met veel leden en goed communiceren met haar achterban."

Transparante communicatie vanuit SBHH en pilot Harlingen

SBHH beheert de website www.sbhh.nl met actuele en feitelijke informatie over de zoutwinning, het Aanvullend Meetnet en relevante discussies of media-artikelen over mijnbouw in de Waddenzee. Op de website wordt ook ruimte gegeven aan meer kritische geluiden, zoals aandacht voor calamiteiten die zijn optreden tijdens de zoutwinning door Frisia Zout, een manifest van natuurorganisaties om zoutwinning te beëindigen en een kritische analyse door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) van het 'Hand-aan-de-kraan' principe.⁴⁴ Op de website www.pilotharlingen.nl wordt feitelijke antwoorden gegeven op vragen en zorgen van burgers. De website gaat in op de samenwerking binnen Pilot Harlingen, de methode van zoutwinning, de mogelijke ongewenste gevolgen van de zoutwinning en de manieren waarop men deze ongewenste gevolgen tracht te voorkomen. Voorbeelden van thema's die op de website worden behandeld zijn:

- Gaat de bodem dalen, en hoeveel dan?
- Schade door zoutwinning: en dan?
- Waarom boort Frisia uitgerekend bij Harlingen?
- Hoe werkt de zoutwinning?
- Wat is het 'hand aan de kraan'-principe?
- Kunnen er aardbevingen ontstaan?
- Waarom is het meetnet niet eerder aangelegd?
- Hoe ziet het aanvullend meetnet eruit?
- Hoe werkt dat Harlinger meetnet eigenlijk?
- Wat zijn de risico's van zoutwinning?
- Hoe word je als huiseigenaar beschermd?

44 <https://sbhh.nl/p/Nieuws/sbhh%7C05bd6310-c608-4f63-beco-fdc791f97378/>

Vanuit SBHH en Pilot Harlingen wordt ook proactief naar lokale media gecommuniceerd over relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen. Geïnterviewden zien deze communicatie als één van de succesfactoren van Pilot Harlingen.

“De SBHH doet er verstandig aan dat zij veel aandacht geeft aan de communicatie. Vertrouwen is ontzettend belangrijk. Ze zijn veel in de lokale media en op de plaatselijke radio, ze timmeren goed aan de weg. Ik denk echt dat daar het vertrouwen mee gekomen is.”

De geïnterviewden van SBHH noemen specifiek ook ‘cafégesprekken’ als voorbeeld van proactieve communicatie naar de burgers.

“Cafégesprekken, dat is niets anders dan in een café gaan zitten en dat burgers met vragen kunnen langskomen. Kunnen hun zorgen kwijt en even stoom afblazen en geïnformeerd worden bij een gratis drankje. Dus laagdrempelig naar de mensen toe. Je zoekt allerlei plekken en manieren om mensen tegemoet te komen. Niemand heeft gevraagd om die winning. Je wordt er mee opgezadeld. Het minste wat je kunt doen is mensen actief en laagdrempelig tegemoetkomen.”⁴⁵

Communicatie vanuit SBHH geeft minder wantrouwen dan communicatie vanuit de overheid

Door de proactieve communicatie vanuit SBHH en Pilot Harlingen wordt een groot deel van de communicatie overgenomen die anders door de lokale overheid over het project zou zijn gedaan. En zoals elders al benoemd roept communicatie ‘van onderop’ door een stichting met wortels en breed draagvlak in de lokale samenleving minder wantrouwen op dan communicatie door de overheid.

⁴⁵ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

Winnen en borgen van vertrouwen door aanvullend meetnet en ‘Hand aan de kraan’-principe

Een specifieke strategie welke expliciet is opgenomen in de *Samenwerkingsovereenkomst Pilot Harlingen* is het verminderen van de angst voor de gevolgen van bodemdaling en het borgen van vertrouwen door het realiseren van een “aanvullend meetnet” dat trillingen, daling en scheefstand in de ondergrond van de binnenstad van Harlingen registreert. Over de benodigde metingen en apparatuur is zorgvuldig overleg geweest. Er zijn daarbij tevens grenzen vastgesteld voor maximale bodemdaling en scheefstelling. Bij de zoutwinning wordt tevens het zogeheten ‘Hand aan de kraan’-principe toegepast waarbij de winning wordt stopgezet indien een te grote bodemdaling wordt geconstateerd.

Het ‘Hand aan de kraan’-principe is gebaseerd op de verwachting dat bodemdaling snel en definitief stopt, zodra de winning wordt gestopt. Als nauwkeurig wordt gemeten of de bodemdaling een gevarezone nadert, dan kun je de daling dus tegengaan door winning te beëindigen of aan te passen. Frisia laat op het Wad en in Harlingen zelf frequent metingen doen om te volgen of de bodemdaling zich volgens de prognose ontwikkelt. Wat Harlingen betreft is Frisia maximaal 2 cm daling in de haven vergund. Daarnaast hebben de partijen van de Pilot Harlingen afgesproken bij 8 mm scheefstand om tafel te gaan. Bij 10 mm scheefstand gebeurt dat opnieuw. Op basis van de dan geldende kennis en inzichten wordt bekeken of en hoe verder zout kan worden gewonnen. Dat de afspraken rond het tijdig ‘pas op de plaats’ maken van tevoren op deze manier zijn vastgelegd, is een basis voor vertrouwen bij alle deelnemende partijen dat zij inspraak hebben in een passende oplossing, mocht dat nodig zijn. Het ‘Aanvullend Meetnet’ voor de stad Harlingen is deels in december 2020 aangelegd. Gevoelige meetapparatuur om verandering aan gebouwen te meten, zogeheten ‘tiltmeters’, worden in 2021 geplaatst op diverse locaties in de stad.

Geleerde lessen toepassen van eerdere maatschappelijke onrust rond afval- en energiecentrale Omrin

Geïnterviewden stellen dat men in Harlingen heeft geleerd van de onrust die eerder de komst en exploitatie van de afval- en energiecentrale Omrin heeft opgeroepen. Omrin, een publieke afvalverwerker, heeft een afvaloven bij de haven van Harlingen gebouwd. De zoutfabriek van Frisia is een afnemer van de energie die Omrin opwekt. Omwonenden van de centrale maken zich onder meer zorgen over de uitstoot van schadelijke stoffen waarin gevaarlijke dioxines zitten. Geïnterviewden wijzen op slecht omgevingsmanagement en een gebrek aan transparantie door Omrin waardoor wantrouwen naar de fabriek is ontstaan. De maatschappelijke onrust is verder toegenomen door een actieve actiegroep tegen de afval- en energiecentrale. Dit heeft tot spanningen in de lokale gemeenschap geleid. Geïnterviewden lichtten dit nader toe:

“De SBHH is zeker een actieve club, maar niet een club die zomaar iets doet. Het is onderbouwd waar zij mee komen. En dat is goed. Want wij hebben in Harlingen ook andere ervaringen. De komst van een afvaloven heeft veel onrust opgeroepen, vanaf het begin af aan. Hun omgevingsmanagement is gewoon slecht geweest. Er is toen een hele actieve actiegroep gekomen, die soms zelfs olie op het vuur gooide in mijn ogen. Dat leidde tot scheidslijnen en spanningen, in de politiek van Harlingen maar zelfs ook binnen families of in straten. Het heeft jaren geduurd voordat dat een beetje normaliseerde.”

“Rond 2006/2007 is ruim baan gegeven voor het oprichten van de reststoffen energiecentrale van Omrin aan de haven. Het toenmalige college van Harlingen heeft hard geijverd om dat ding hierheen te krijgen. Dit kon volgens het bestemmingsplan geregeld worden, zonder dat de gemeenteraad er veel mee van doen had. Mensen hadden te laat in de gaten wat er gebeurde en wat de consequenties zouden zijn. En toen ze gingen protesteren stond het ding er al bij wijze van spreken. Een onhandig optreden van de toenmalige wethouder bij Zembla heeft de eigenlijke onrust gewekt. Mensen zijn recht

overeind gaan zitten. Toen is de onrust echt begonnen, en is de Stichting Afvaloven Nee opgericht door een aantal kundige actievoerders en mensen die gewend waren echt goed onderzoek te doen naar waar men mee bezig was. En er kwam een heuse politieke partij uit voort, Frisse Wind Harlingen, die een keiharde politieke campagne voerde. Ondertussen was die afvaloven iets wat alles in Harlingen domineerde. Het leidde tot grote breuken in de stad, door verenigingen, door gezinnen, door de kerken, door alles. Ook in de Raad was de sfeer om te snijden. Dus dat was dus een vervelende toestand.”⁴⁶

De context in Harlingen voor een heftig protest tegen de zoutwinning in de Waddenzee was dus aanwezig. Volgens geïnterviewden heeft de zakelijke aanpak van de SBHH de mogelijke onrust de wind uit de zeilen genomen.

“Ik had de indruk dat een aantal personen die ook heel actief waren tegen de afvaloven, ook de zoutwinning wilde aangrijpen om onrust te zaaien, maar dat is mede door de aanpak van SBHH blijkbaar niet gelukt.”

“De onrust rond de centrale van Omrin is redelijk gedempt nu en begint langzaam een klein beetje tot de geschiedenis van Harlingen te behoren. Het verband met zoutwinning is echter wel dat het potentieel van bezorgdheid, protest en opstand aanwezig is in Harlingen. De Stichting Bescherming Historisch Harlingen opereert toch wel heel handig door ruimte te geven aan die bezorgdheid, deze zelf ook te articuleren, maar tegelijkertijd ook de onrust te kanaliseren. Tot nu toe werkt dit goed..”⁴⁷

46 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

47 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

Bestendigheid van de strategieën om maatschappelijke onrust te voorkomen

De strategieën van SBHH / Pilot Harlingen zorgen voor 'maatschappelijke rust' maar het risico dat door onverwachte gebeurtenissen de stemming weer kan omslaan blijft sluimerend aanwezig.

"De op samenwerking gerichte manier van werken en het proactief informeren geeft rust en vertrouwen in de gemeenschap. Maar dat is geen garantie dat het niet weer kan omslaan. We zijn er nog lang niet en je weet gewoon dat de actievoerders boven op ons zitten. Het staat nu op een waakvlammetje, maar het kan zo exploderen als er iets onverwachts gebeurt. Zoals een calamiteit of een onhandige uitspraak in de media. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat voelen we ook zo. Mensen zeggen in de stad ook weleens 'jullie zijn te close met Frisia'. Dus zult een evenwicht moeten houden naar alle kanten."⁴⁸

Hoe komt het dat er maar iets hoeft te gebeuren en mensen gaan van de waakvlam af? Wat is daar dan de motor achter?

"Dat is het gevoel dat je als burger geen grip ergens op hebt, geen invloed op hebt en je het ook niet begrijpt. Dat zag je bij de gaswinning in Groningen en is ook hier gebeurd, vooral in de periode toen de boodschap was 'gaat u maar slapen, alles is in orde'. Lang niet alles werd verteld of begrijpelijk verteld. Ook een informele avond is niet altijd de goede manier om mensen het gevoel te geven dat ze een goede vraag hebben en de zorgen begrijpelijk zijn en dat er een antwoord op is. Een panel achter de tafel is ook niet altijd de goede manier om te laten weten dat we de zorgen begrijpen. Het is dus belangrijk dat alle vragen beantwoord worden zondag in persoonlijke gesprekken. Vragen mogen niet onbeantwoord blijven."⁴⁹

48 Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

49 Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

Ook de energietransitie kan in de toekomst leiden tot nieuwe maatschappelijke onrust. In het kader van energietransitie worden er allerlei initiatieven genomen in de Harlinger industriehaven. Hier is discussie over. De geïnterviewden vanuit het lokaal bestuur zeggen zich bewust te zijn van het belang van goede communicatie, en te hebben geleerd van de onrust rond de Omrin centrale.

"Het is natuurlijk spannend. Hoelang blijft dit zo? Wanneer komt er toch weer gedoe? Er zijn mensen die vinden dat in de industriehaven geen fabrieken meer moeten komen. Maar de realiteit is dat we te maken hebben met een energietransitie. Op het moment is er een bio LNG-centrale in de maak. De haven gaat ook aan de gang met waterstof. Daar is wel discussie over, dus daar moeten we communicatief heel goed naar kijken. Het college is buitengewoon op haar qui vive dat de communicatie beter moet dan destijds rond Omrin."⁵⁰

Is overdracht van 'Pilot Harlingen' model mogelijk naar andere contexten?

Is het 'Pilot Harlingen' model rondom de zoutwinning waarin maatschappelijke onrust is voorkomen, overdraagbaar naar andere contexten? Dit lijkt zeker mogelijk, maar dan moet wel aan diverse randvoorwaarde kunnen worden voldaan. De exploitant moet de bereidheid hebben om de hand uit te steken naar andere betrokkenen (en in Harlingen begon dat proces al in 2007, zoals gezegd). En er moet sprake zijn van een 'gedragen groep' van bewoners en andere belanghebbenden die op de verbinding zoeken (en ook hier was sprake van een stevig verankerde bewonersvereniging met een lange geschiedenis). En het vertrouwen moet er zijn, of worden aangewakkerd, bij lokale overheden. In de woorden van een geïnterviewde:

50 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

"Ik denk dat deze pilot veel potentie in zich heeft, waarvan onderdelen te kopiëren zijn naar beleid ook in andere contexten. Het is daarbij wel een randvoorwaarde dat het vertrouwen bij overheidsinstanties wordt aangewakkerd om het te ondersteunen."⁵¹

Een geïnterviewde voegt hieraan nog toe dat het ook geholpen heeft om te ervaren hoe het niet moet. Hoe het anders had kunnen lopen illustreert immers de situatie rond de afval- en energiecentrale Omrin, waarbij het omgevingsmanagement en de transparantie tekort zouden zijn geschoten. Hierdoor is wantrouwen kunnen ontstaan, protestacties en maatschappelijke onrust.

"De situatie met de afvaloven van Omrin kon naar mijn idee niets anders dan een actiegroep tot gevolg hebben. En ik denk dat als die affaire er niet was geweest, rond de zoutwinning wellicht dezelfde situatie zou zijn ontstaan."

En dat is misschien nog wel het meest opvallend in de casus Harlingen; dat alle partijen, bewoners, overheden én ondernemer, zich realiseerden dat ze een belang hadden om maatschappelijke onrust te voorkomen. Gemeente en bewoners wilden geen herhaling van de ervaringen met Omrin, waar men uiteindelijk machteloos bleek. De zoutwinner Frisia realiseerde zich dat bij de winning onder land dingen anders liepen dan zij hadden voorspeld, dat hun geloofwaardigheid aantastte en voor onrust zorgde, en dat het draagvlak voor hun activiteiten zou verdampen als de relaties met de omgeving nog slechter zouden worden (en omgekeerd dat zij zouden kunnen blijven exploiteren mits die relaties hersteld konden worden). Het ministerie van EZ realiseerde zich tenslotte in 2007, volgens de betrokkenen in Harlingen althans, dat zorgvuldige omgang met milieueffecten cruciaal was en veel recenter dat de omgang met maatschappelijke onrust in Groningen tekort had geschoten.

⁵¹ Interview Langhout en Elzinga (SBHH).

2.3. Bezorgdheid dat zoutwinning leidt tot schade aan natuur en milieu

Naast de vrees voor schade aan de Harlinger binnenstad als gevolg van bodemdaling door zoutwinning kan ook een ander sentiment potentieel leiden tot het ontstaan van maatschappelijke onrust. Dit sentiment betreft de vrees dat zoutwinning schade toebrengt aan de natuur en het milieu van de Waddenzee, zoals verstoring en vervuiling. Dit sentiment wordt nog versterkt door het feit dat de Waddenzee een ecologisch Werelderfgoed (Natura 2000) gebied is waarin volgens natuur- en milieuactivisten economische activiteiten sowieso taboe moeten zijn. Deze sentimenten spelen binnen de Pilot Harlingen minder een rol maar worden wel onder de aandacht gebracht door milieuorganisaties zoals de Waddenvereniging, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming.

De natuur- en milieuorganisaties nemen echter niet deel aan de Pilot Harlingen. De doelen van de natuurorganisaties zijn anders, gericht op de bescherming van Werelderfgoed Waddenzee, terwijl Pilot Harlingen zich primair richt op de stad. Volgens geïnterviewden geeft dit geen problemen en is er wel informeel overleg.⁵²

"De Pilot richt zich primair op het stedelijk gebied van Harlingen. Betrokkenen willen dit niet mengen met de ecologie van de Waddenzee, want dan wordt het een complex verhaal. Uiteraard is er informeel is er wel overleg met de Waddenvereniging".

"Het doel van de Waddenvereniging is heel anders. Zij zeggen 'de Waddenzee is Werelderfgoed en daar moet je afblijven'. En de doelstelling van Pilot Harlingen is toch primair gericht op de stad. Dus wat zij willen valt buiten onze scope. Wij wisselen wel informatie uit, weten wat zij doen en zij wat wij

⁵² Citaten niet gespecificeerd, door meerdere geïnterviewden genoemd.

doen. Het is ook niet onmogelijk dat we samen zouden optrekken, maar onze doelen verschillen gewoon."

"De primaire focus op de zorg voor de historische binnenstad betekent niet dat milieuaspecten voor de Waddenzee helemaal niet aan de orde komen aan tafel. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over schonere alternatieven voor het gebruik van diesel bij de zoutwinning. Maar er is geen sprake van georganiseerd periodiek overleg met natuurorganisaties. Wel zijn er discussieavonden en informatieavonden geweest waarbij de Waddenvereniging ook aanwezig was. De Waddenvereniging is ook op de website van Pilot Harlingen te vinden met haar standpunt over de zoutwinning."

"De natuurorganisaties zijn tegen de zoutwinning. Punt. Toch houden de natuurorganisaties zich relatief rustig. Er worden momenteel geen grote protesten georganiseerd of de achterban gemobiliseerd. En we verwachten ook niet dat dit zal gaan gebeuren. Desalniettemin kunnen we het niet uitsluiten. Vanaf het moment dat er een koerswijziging bij de Waddenvereniging plaats zou vinden en zich wel met actievormen gaan bemoeien verandert het speelveld en zouden we vanuit de Pilot meer met ze in gesprek moeten."

Hoewel de natuur- en milieuorganisaties momenteel geen grote acties organiseren zaten en zitten ze zeker niet stil. Zo zijn diverse procedures tegen de vergunning voor de zoutwinning gevoerd en uiten de organisaties zich ook geregeld in de media met hun bezwaren tegen de zoutwinning onder het Wad. De argumenten van natuur- en milieuorganisaties tegen zoutwinning onder het Wad blijken uit de volgende voorbeelden.

"Met de nieuwe Waddenzeeconcessie kan Frisia Zout haar zoutproductie voor de toekomst veiligstellen, maar betreedt hiermee ook de habitat van natuurorganisaties. De Waddenvereniging spreekt in haar jongste campagne van 'fout zout'. Niet alleen de Waddenvereniging, ook de stichting

Natuurmonumenten voert actie met 'Laat het wad niet zakken'. Economische en ecologische belangen lijken te

in een arena van werelderfgoed. Verder menselijk ingrijpen in het werelderfgoed is voor de natuurverenigingen ongewenst. Omdat het Waddenzeesysteem zo dynamisch is, kunnen er altijd nu nog onbekende effecten optreden. Volgens de Waddenvereniging toont deze casus opnieuw aan dat "zodra het op economische belangen aankomt als kolencentrales, powerboatraces en delfstofwinning, bestuurders geen nee durven te zeggen', wat ten bate zou komen van ecologische waarden en minder meetbare waarden als natuurschoon. De grenzen van de natuurstatus van werelderfgoed worden zo steeds verder opgerekt."⁵³

*"Toen Frisia de zoutwinning van land naar de zee wist te verplaatsen werd het boerenprobleem een natuurprobleem, een probleem van Werelderfgoed Waddenzee. Natuurorganisaties zijn namelijk bang dat door de zoutwinning de bodem van het wad zal dalen en het water dieper worden. Dat bedreigde vogelsoorten als de kanoetstrandloper en de bergeend zullen verdwijnen [Beschermd vogel, zoals de kanoetstrandloper, zouden daardoor niet meer bij hun voedsel op het wad kunnen komen] en Waddeneilanden zullen afkalven, aldus de organisaties. Ze zijn samen een procedure begonnen tegen de vergunningverlening."*⁵⁴

Belangrijk uitgangspunt van natuurorganisaties is het voorzorgprincipe: 'Bij twijfel over de gevolgen zou je het risico eigenlijk niet moeten nemen met zo'n kwetsbaar gebied.' In 2018 is een protest gehouden tegen zout- en gaswinning in het Waddengebied. Centraal in dit protest stond het narratief dat door naast elkaar bestaande mijnbouwactiviteiten (zout en gas) sprake is van gestapelde schade, wat het probleem groter maakt. Onder het motto 'SamenTegengas' ging de protestactie van start bij Frisia Zout in Harlingen. Aan de manifestatie

⁵³ Bron (2015): <https://geografie.nl/artikel/fout-zout-onder-de-waddenzee>

⁵⁴ Bron (2014): <https://decorrespondent.nl/1657/hoe-het-wad-een-zoutmijn-werd-en-de-kanoetstrandloper-een-bedreigde-vogel/190642936990-d9e72a8e>

deden behalve actie- en belangengroepen ook verontruste bewoners en enkele politieke partijen mee. De ongeveer 150 actievoerders werden toegesproken door politici. Statement van actievoerders: "Het moet afgelopen zijn met plannen voor gas- en zoutwinning in de Waddenzee. (...) Door naast elkaar bestaande mijnbouwactiviteiten is bovendien vaak sprake van gestapelde schade."⁵⁵

Ook in latere jaren – en ondanks de 'pilot Harlingen' zijn zorgen over de gevolgen van zoutwinning nog niet bij iedereen weggenomen. Een en ander wordt recent nog geïllustreerd in een artikel in Vrij Nederland getiteld 'Texas in de Waddenzee: hoe Nederland gas en zout wint in beschermd gebied' (mei 2020) en een artikel in het Friesch dagblad 'Bezorgde blikken vanwege zoutwinning bij Harlingen (september 2020)'. De narratieven zijn onder meer dat de overheid te weinig aandacht heeft voor schade aan de natuur, de economische belangen gaan voor. En er is ook enig wantrouwen of de zoutexploitant zich wel aan de vergunning houdt.

"De Nederlandse overheid zit in een spagaat: enerzijds hoeder van een beschermd natuurgebied, anderzijds grootverdiener in de grondstofwinning. Als de mijnbouw ter discussie staat, spreken ministers over een 'robuust gebied' dat wel tegen een stootje kan. Tegelijkertijd bestempelt de overheid het gebied als zo kwetsbaar dat het een Waddenfonds van achthonderdmiljoen nodig heeft voor natuurherstel. In Harlingen heit de boortoren van Frisia Zout elke dag dieper in beschermd Waddengebied. Dit terwijl wetenschappers waarschuwen dat de Wadden nog voor het eind van deze eeuw dreigen te verdrinken door bodemdaling en de stijgende zeespiegel. Hiermee verdwijnen de karakteristieke wadplaten en kwelders, waar miljoenen trekvogels afhankelijk van zijn. Waarom grijpt de overheid, hoeder van ons Werelderfgoed, niet in? Of mijnbouw schadelijk was voor het Waddengebied

⁵⁵ Bron: <https://www.lc.nl/friesland/Protestactie-tegen-gas-en-zoutwinning-in-Harlingen-23239272.html>

en haar bewoners speelde in de discussie amper een rol. De vraag op welke wijze de staat zoveel mogelijk kon profiteren van de opbrengsten, domineerde het debat. Het is een patroon dat zich elk decennium zal herhalen. Olie- en gasconcerns willen boren, natuurbewegingen en de lokale bevolking zijn tegen en de landelijke politiek is verdeeld.”⁵⁶

“De Waddenvereniging, Natuurmonumenten en Vogelbescherming Nederland maken zich zorgen over de plannen van Frisia Zout, dat maandag onder de Waddenzee is begonnen met zoutwinning. „Dit is een unicum: zout boren onder het prachtige natuurgebied Werelderfgoed Waddenzee”, zegt Frank Petersen van de Waddenvereniging. (...) Minister Eric Wiebes was zo’n twee weken geleden nog op het Waddengebied met ons. Volgens mij begreep hij goed dat dit stuk natuur de hoogst mogelijke bescherming verdient.” De drie verenigingen stuurden Wiebes een brief waarin de hoop wordt uitgesproken dat er nog eens goed naar de boorplannen wordt gekeken. Frisia Zout wordt verweten af te wijken van de oorspronkelijke plannen. De Waddenvereniging geeft aan dat het bedrijf twee keer zoveel zout wil winnen uit één caverne als in het winningsplan staat aangegeven. „Eerder mislukten twee booropgingen van Frisia Zout bij Harlingen. Dat zal voor financiële schade hebben gezorgd en dat willen ze vast compenseren. De afspraak was dat er op vier plaatsen wordt geboord. Acht miljoen kuub zout per caverne. Maar dat is ineens verdubbeld naar zestien miljoen”. De verenigingen schrijven in de brief dat ‘er sprake is van een wijziging van de activiteit die niet past binnen de huidige vergunning’. De organisaties waarschuwen dat de zoutwinning onder andere voor bodemdaling kan zorgen op belangrijke wadplaat voor trekvogels en overwinterende vogels.”⁵⁷

56 Bron: <https://www.vn.nl/waddenzee-gaswinning/>

57 Bron: <https://frieschdagblad.nl/2020/9/9/bezorgde-blikken-vanwege-zoutwinning-bij-harlingen>

Ruim 35 fracties ondertekenen Waddenmanifest voor behoud natuur (februari 2021). Het narratief is dat de stilte, donkerte en de rust op het Wad terug moet worden beschermd. De Waddenzee behoort tot Unesco Werelderfgoed. Het gebied staat onder grote druk door economische activiteiten.

“De Waddenzee verdient bescherming en daarom moeten bestaande en nieuwe winningsprocessen naar bijvoorbeeld gas en zout niet meer mogelijk zijn. Zo’n 35 Staten-, gemeenteraads- en waterschapsfracties uit Fryslân, Groningen en Noord-Holland hebben daartoe het zogenoemde Waddenmanifest opgesteld. Ze roepen de Tweede Kamer en het kabinet op de Waddenzee te beschermen. De centrale boodschap: breng de stilte, donkerte en de rust op het Wad terug. Sinds juni 2009 behoort de Waddenzee tot Unesco Werelderfgoed. Het gebied staat onder grote druk, schrijven de ondertekenaars. „Door de economische activiteiten als de winning van gas en zout dreigt een uniek en waardevol stuk natuur verstoord te worden. De winning van delfstoffen brengt de natuurlijke processen in het Waddengebied in gevaar en zorgt voor bodemdaling op land en in de Waddenzee.” Zo is er het ‘hand-aan-de-kraanprincipe’, waarbij tijdens boringen steeds wordt gemeten wat de gevolgen zijn, zodat die boringen eventueel meteen zijn stil te leggen. „Zolang niet uitdrukkelijk uit onderzoek blijkt dat het hand-aan-de-kraanprincipe volledige garantie biedt dat er geen schade aan het Wad ontstaat door mijnbouw, dienen er geen vergunningen verstrekt te worden. Een krachtig signaal vanuit het Noorden is daarom noodzakelijk”, staat in het manifest.”⁵⁸

58 Bron: <https://www.ad.nl/friesland/ruim-35-fracties-ondertekenen-waddenmanifest-voor-behoud-natuur~ad067eb5/>

In het manifest staan de volgende argumentaties:

- *De ecologische waarde, de rust en donkerte van het UNESCO Werelderfgoed Wadden uniek is in de wereld en we de plicht hebben deze waarden op alle mogelijke wijzen te beschermen.*
- *Door economische activiteiten in het gebied en de veranderingen in het klimaat deze waarden onder druk staan.*
- *Tegen de wil in van de Provinciale Staten van Noord-Holland, Fryslân en Groningen verleent de minister van EZ vergunningen aan bedrijven die mijnbouwactiviteiten in het Waddengebied uitvoeren.*
- *Deze mijnbouw leidt tot bodemdaling waardoor het ecosysteem ernstig verstoord raakt en onomkeerbare ecologische schade ontstaat. Als de bodemdaling op het land plaatsvindt raken huizen, gebouwen en de Waddendijk beschadigd. Als de bodemdaling in zee gebeurt, zal minder wad droogvallen bij laag water. Precies dat natuurlijke kenmerk is de basis voor de toekenning van de titel Werelderfgoed door UNESCO.*
- *De bedrijvigheid die mijnbouw met zich meebrengt leidt tot ongewenste verstoring in het gebied die de rust, stilte en donkerte in het gebied aantast.*
- *De bij de winningen gebruikte technieken brengen risico's met zich mee op vervuiling die onaanvaardbaar zijn voor de natuurwaarden in het Waddengebied.*⁵⁹

Besluit

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat grootschalige maatschappelijke onrust vanuit natuur- en milieuoogpunt is vooralsnog is uitgebleven. Dit kan echter omslaan in geval van incidenten bij de winningslocatie Harlingen of elders (andere winningslocaties van zout of gas) in het Waddengebied. Ook kan het sentiment omslaan als natuurorganisaties een koerswijziging doorvoeren en zich alsnog actiever verzetten tegen de winning in Harlingen.

⁵⁹ Bron: <https://harlingenboeit.nl/nieuws/201cstop-met-gas-en-zoutwinning-in-het-waddengebied201d>

2.4. Conclusies

Wat kunnen we leren van de casus voor het voorkomen en kanaliseren van maatschappelijke onrust bij overheidsbeslissingen? In de casusbeschrijving hebben we meerdere factoren en randvoorwaarden beschreven die belangrijk blijken. Onderstaand vatten we deze kort samen.

Exploitant investeert vroegtijdig in contacten met stakeholders. Al in 2007 krijgt Frisia prikkels om maatschappelijke onrust te voorkomen. Het is duidelijk dat men nieuwe concessies moet zoeken en ter voorbereiding worden Milieu Effect Rapportages (m.e.r.'s) voor winning van zout onder zee en (als alternatief) blijvende winning onder land uitgevoerd vóórdat dat wettelijk verplicht is. In dat zorgvuldig voorbereide traject investeert de exploitant in gesprekken met relevante stakeholders 'die er iets van kunnen vinden'. Hiermee is ervoor gezorgd dat de 'ruis' rond de planvorming werd geminimaliseerd door bij actoren eenzelfde informatieniveau te realiseren. Dit heeft bijgedragen aan het beperken van het aantal zienswijzen bij de m.e.r.'s en tevens voor kortere informatielijnen en meer draagvlak in de jaren erna rond de concessie en voorbereiding van de exploitatie.

- De Stichting Bescherming Binnenstad Harlingen is om meerdere redenen succesvol in haar missie om de binnenstad te beschermen tegen de gevolgen van de zoutwinning, waarbij de potentieel aanwezige voedingsbodem / infrastructuur voor maatschappelijke onrust wordt gekanaliseerd.
 - Gerichtheid op verbinding en draagvlak ('geen actiegroep').
 - Stevige worteling binnen gemeenschap (Oud-Harlingen is een 'grote vereniging' waarnaar wordt geluisterd).
 - Doorzettingsvermogen.
 - De bereidheid om te investeren in een goed sociaal netwerk door een groot aantal persoonlijke gesprekken met alle relevante actoren te voeren.

- Actieve en transparante communicatie via websites en profilering in de lokale media. Daarbij veel uitleg geven, updates van stand van zaken en ook ruimte geven aan kritische geluiden. De communicatiestrategie ‘van onderop’ geeft minder wantrouwen dan als de lokale overheid de communicatie voor haar rekening zou hebben genomen.
- Binnen de Pilot Harlingen wordt uiteindelijk samengewerkt tussen het burgerinitiatief (SBHH), de exploitant (Frisia) en lokale bestuurslagen (gemeente, waterschap en provincie). De notie van transparante communicatie wordt daarbij gevolgd waarbij wordt beoogd geen ‘ruis’ te laten ontstaan tussen de communicatie van de samenwerkingspartners. Hierdoor wordt nagestreefd het vertrouwen in de samenleving te borgen. Immers, tegenstrijdige informatie vanuit burgers, exploitant en bestuurslagen zou kunnen zorgen voor verwarring en wantrouwen.
- De afspraken binnen de Pilot Harlingen zijn er (eveneens) op gericht om het vertrouwen in de samenleving te borgen. Hiertoe wordt het Aanvullend Meetnet gerealiseerd en wordt uitgegaan van het ‘Hand op de kraan’ principe, waardoor het vertrouwen ontstaat dat tijdig wordt ingegrepen bij te veel bodemdaling.

In de Pilot Harlingen is onder meer rekening gehouden met geleerde lessen rond de gaswinning in Groningen. In Groningen werd een te technocratische benadering naar burgers toegepast waarbij men te stellig was en de zorgen en vragen van burgers onvoldoende werden geadresseerd. In plaats van de benadering ‘ga gerust slapen, de zaken zijn onder controle’ (terwijl gebeurtenissen helemaal niet zo voorspelbaar zijn) is gekozen voor een proactieve communicatie met de samenleving. Wel ontstaat op basis van het casusonderzoek het beeld dat er nog verbeterpunten zijn voor het ministerie EZ en het SODM om meer rekening te houden met vragen en zorgen van burgers en ontvankelijker te zijn voor pogingen van met name bewoners om contact te leggen en samenwerking te zoeken.

Ook is in de Pilot Harlingen rekening gehouden met geleerde lessen uit Harlingen zelf, waar jarenlange maatschappelijke onrust rond de Omrin centrale ontstond. In het bijzonder het belang van betere communicatie én

voorkomen van te veel polarisatie is ter harte genomen door zowel initiatiefnemers vanuit de samenleving (vereniging Oud-Harlingen), de gemeente als de exploitant. Hoewel maatschappelijke onrust door de Pilot Harlingen op effectieve wijze lijkt te worden gekanaliseerd is het niet zo dat daarmee alle risico op maatschappelijke onrust is weggenomen. Volgens geïnterviewden hoeft er maar iets te gebeuren (een incident, tegenstrijdige communicatie door samenwerkingspartners in de Pilot Harlingen) en het vertrouwen kan verdampen. Ook nieuwe ontwikkelingen in de Industriehaven als gevolg van de energietransitie kunnen brandstof geven aan nieuwe maatschappelijke onrust. Alertheid blijft dus noodzakelijk. Ook vanuit de hoek van de gevolgen voor de Waddennatuur kan onrust ontstaan. Als natuurorganisaties alsnog ‘hun achterban mobiliseren’ kan dit het risico op maatschappelijke onrust verhogen.

Overdraagbaarheid van de casus naar andere contexten

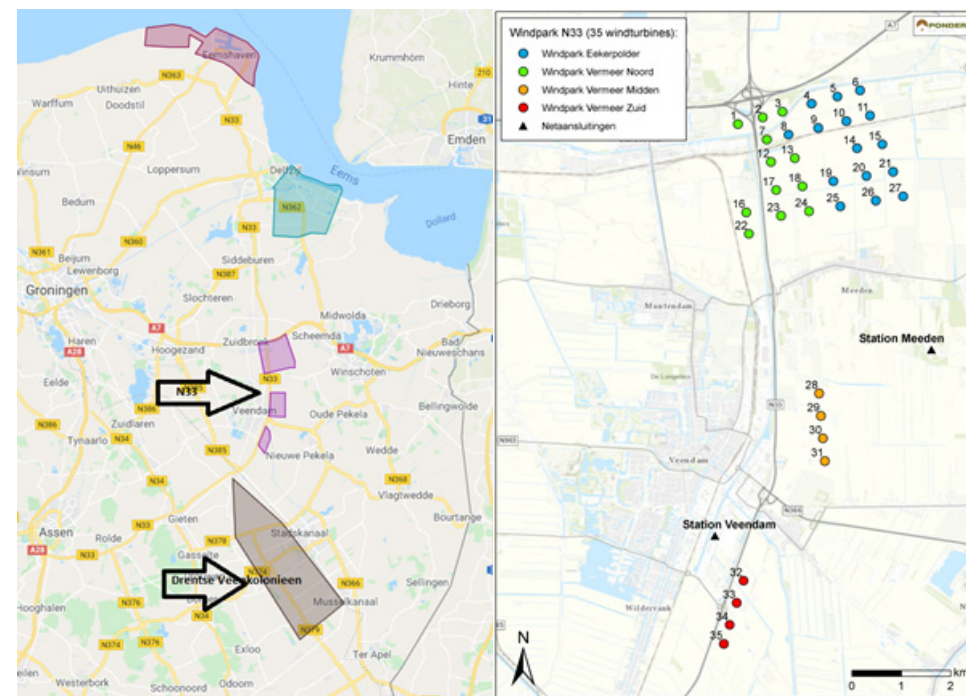
Is het ‘Pilot Harlingen’ model rondom de zoutwinning waarin maatschappelijke onrust wordt voorkomen, overdraagbaar naar andere casussen van ingrijpende overheidsbeslissingen? Dit lijkt zeker mogelijk, maar is niet eenvoudig. Er moet dan wel aan diverse randvoorwaarden kunnen worden voldaan:

- Een krachtig initiatief ‘van onderop’ met draagvlak in de samenleving, de bereidheid en competentie tot ‘het zoeken en slaan van verbindingen’ en de middelen en competentie tot communicatie met de lokale samenleving.
- Tijd, wil en ruimte tot investeren in contacten en relaties tussen actoren, zowel vanuit exploitant, burgerinitiatief als vanuit de lokale en nationale overheid. De exploitant moet daarbij de bereidheid hebben om de hand uit te steken naar andere betrokkenen. Het vertrouwen moet er zijn, of worden aangewakkerd, bij lokale overheden, de landelijke overheid en toezichthouders zoals SODM. Zodat draagvlak en ondersteuning vanuit de lokale overheid wordt gegeven aan een dergelijk initiatief.

3 Casus Windpark N33

3.1. Geografische locatie

De casus betreft maatschappelijke onrust rond de komst en aanleg van het grootschalige Windpark N33 in de provincie Groningen. Het windpark is aangelegd in de gemeenten Veendam, Midden-Groningen en Oldambt (in de nabijheid van autoweg N33). Woonplaatsen in de directe omgeving zijn Meeden-Wildervank-Veendam-Zuidbroek-Duurkenakker-Menterwolde. Het Windpark N33 bestaat uit 35 windturbines met een tiphoogte van 200 meter en ieder een vermogen van 4,3 MW. Het windpark wordt gevormd door twee deelparken: Windpark Eekerpolder (RWE) en Windpark Vermeer (Yard Energy/Blaaswind). Achter de ontwikkeling van het windpark staan drie initiatiefnemers. De eerste twee zijn verenigd in het 'samenwerkingsverband Windpark N33': Blaaswind BV (een initiatief van grondeigenaren uit Veendam en Menterwolde) en Yard Energy. De derde is RWE. Op het moment van het casusonderzoek bevinden de windturbines zich in een testfase waarbij wordt onderzocht of de turbines voldoen aan alle technische specificaties zoals vooraf afgestemd, alvorens formeel in gebruik te worden genomen.



3.2. Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen

De procedures en bestuurlijke gebeurtenissen rond de komst van Windpark N33 is uitgebreid beschreven door de Noordelijke Rekenkamer (2020).⁶⁰ Voor de reconstructie hiervan baseren we ons primair op deze publicatie. In paragraaf 3.3 beschrijven we op basis van interviews hoe betrokkenen bij de casus deze gebeurtenissen duiden.

De aanwijzing en procedures rond de komst van Windpark N33

De eerste stap in de realisatie van windparken in de provincie Groningen was het ruimtelijk aanwijzen van de gebieden voor ontwikkeling van groot-schalige windenergie. Provinciale Staten van Groningen zijn in een vroeg stadium begonnen met het aanwijzen van deze gebieden. Het Groningse concentratiebeleid voor windenergie werd al genoemd in de nota Ruimtelijke Perspectieven voor Groningen uit 1992 en werd concreet uitgewerkt in het Streekplan Groningen (1994). In december 2000 werden de concentratiegebieden vastgelegd in het eerste Provinciaal Omgevingsplan (POP). Wind op land kon volgens de provinciale collegeprogramma's tot 2019 alleen ontwikkeld worden in de concentratiegebieden bij Delfzijl, de Eemshaven en langs de N33. Het concentratiebeleid werd daarna bekrachtigd in het tweede POP (2006). In het derde POP (2009) is bovendien een taakstelling toegevoegd voor realisatie van 750 MW aan windenergie in Groningen als bijdrage aan de landelijke doelstellingen. Provinciale Staten van Groningen wilden het open landschap beschermen door windturbines in een aantal gebieden te concentreren en andere gebieden bewust uit te sluiten. Provinciale Staten wezen in 2000 al Delfzijl, de Eemshaven en de N33 Zuidbroek-Veendam als locaties aan. Bij vaststelling van het eerste POP bestond er nog geen plan-m.e.r. plicht. Het afwegen

van alternatieve locaties was daardoor niet verplicht. Bovendien werd in de POP plannen niet inzichtelijk hoeveel MW op de verschillende locaties zou worden gewonnen. Dit blijkt in de latere besluitvorming cruciaal.

Wanneer is welke bestuurslaag aan zet bij de plaatsing van een windpark?

Belangrijk in de N33-casus (zoals verderop in de casusbeschrijving nog zal blijken) is de vraag welke bestuurslaag wanneer aan zet is bij de plaatsing van een windpark. In het rapport van de Noordelijke Rekenkamer (2020) wordt dit inzichtelijk toegelicht. Voor een nieuw windpark worden meestal een ruimtelijke en een vergunningenprocedure doorlopen. Om te bepalen welke procedure moet worden gevolgd, moet eerst worden beoordeeld welke vergunningen nodig zijn. Mogelijke vergunningen zijn bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, watervergunning of Natuurbeschermingswetvergunning.

Vaak moet er ook een bestemmingsplan (of inpassingsplan door provincie of Rijk) worden opgesteld.

De ruimtelijke en vergunningenprocedures kunnen worden versneld door middel van een (gemeentelijke, provinciale of Rijks-) coördinatie-regeling. Hiermee kan de desbetreffende overheid de benodigde uitvoeringsbesluiten coördineren met het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan of inpassingsplan. De besluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd. Daardoor kan men in één keer op alle gecoördineerde besluiten reageren. Voor rechtsbescherming moeten bezwaarmakers rechtstreeks een beroep instellen bij de Raad van State. De vraag welke bestuurslaag wanneer aan zet is bij de plaatsing van een windpark wordt bepaald door het aantal MW dat door het windpark wordt opgewekt:

- Tot 5 MW is de gemeente het bevoegd gezag.
- Van 5 MW tot 100 MW is de provincie het bevoegd gezag.
- Vanaf 100 MW is het Rijk het bevoegd gezag. De ministers van EZ en BZK zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen, op basis van de zogeheten Rijkscoördinatie-regeling.

⁶⁰ Noordelijke Rekenkamer (2020). Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken. Provincie Groningen.

Vanaf 2010 maakt de Crisis- en herstelwet het voor het Rijk mogelijk om de Rijkscoördinatieregeling (RCR) toe te passen op windparken groter dan 100 MW. Daarmee zou de provincie haar bevoegdheid verliezen om concentratiegebieden aan te wijzen. Onderhandelingen tussen de provincies en het Rijk hadden als uitkomst dat de provincies de regie konden terugkrijgen als de provincies bij elkaar opgeteld ruimte reserveerden voor 1.000 MW extra windenergie. Begin 2013 maakten Rijk en Inter- Provinciaal Overleg (IPO) afspraken over het opstellen van in totaal 6.000 MW windenergie op land in 2020. Voor de provincie Groningen betekende dit een verhoging van de taakstelling voor windenergie op land van 750 MW naar 855,5 MW. Het Rijk heeft in maart 2014 concentratiegebieden aangewezen middels de Structuurvisie Wind op Land (SVWOL). Het Rijk volgde hierin de gebiedskeuze van de provincie Groningen en wees de Eemshaven, Delfzijl en het gebied rond de N33 aan als gebied voor ontwikkeling van grootschalige windenergie.

Participatieproces

De Noordelijke Rekenkamer reconstrueert dat bij het opstellen van het eerste Provinciaal Omgevingsplan (2000) de provincie Groningen ervoor gekozen had om "burgers, overheidspartners en maatschappelijke organisaties" nadrukkelijk te betrekken bij de voorbereiding om een stevig draagvlak tot stand te brengen. Vanaf 1998 organiseerde de provincie twee campagnes om de Groningers zich te laten uitspreken over wat zij van waarde vinden in hun omgeving. De reacties uit deze campagnes heeft de provincie benut als bouwstenen bij de uiteindelijke vaststelling van dit POP. De Noordelijke Rekenkamer schrijft echter ook het volgende.

"Procedureel gezien was sprake van een zorgvuldig proces: een participatieproces gevolgd door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin eenieder ideeën en zienswijzen kon indienen. De doorwerking van de formele inspraakprocedures is wisselend te noemen. Burgers (en andere belanghebbenden) konden proberen hun ideeën in het plan opgenomen te krijgen door Provinciale Statenfracties vóór vaststelling

van het plan te overtuigen van hun standpunten. Tegen een streekplan, een Provinciaal Omgevingsplan of een Omgevingsvisie staat echter geen beroep open bij de rechter. Ook staat geen beroep open tegen het opnemen van de concentratiegebieden in de Provinciale Omgevingsverordening. Provinciale Staten hadden er bij vaststelling van de eerste twee Provinciale Omgevingsplannen voor kunnen kiezen burgers een sterkere positie te geven door de aanwijzing van de concentratiegebieden als concrete beleidsbeslissing in het plan op te nemen. Concrete beleidsbeslissingen waren juridisch bindend en stonden open voor een beroep op de Raad van State. Provinciale Staten hebben de aanwijzing van de concentratiegebieden echter niet aangemerkt als concrete beleidsbeslissing, ook niet in het tweede Provinciaal Omgevingsplan. Omdat Provinciale Staten de meest fundamentele ruimtelijke beslissing, namelijk waar de windmolens mogen komen, destijds niet in de lijst van concrete beleidsbeslissingen hebben opgenomen, zijn omwonenden nooit in de gelegenheid gesteld de locatiekeuze aan de bestuursrechter voor te leggen."

De locatiekeuze voor de gebieden voor grootschalige windenergie vond plaats in het eerste Provinciaal Omgevingsplan uit 2000. In de daaropvolgende Provinciale Omgevingsplannen werden alternatieven voor de aangewezen locaties niet meer heroverwogen. Vanaf 29 september 2009 was het verplicht een plan-m.e.r. voor Provinciale Omgevingsplannen op te stellen. In een plan-m.e.r. staat de vraag centraal "waarom deze activiteit op deze locatie?" In het plan-m.e.r. van het derde Provinciaal Omgevingsplan is te lezen dat wordt aangesloten bij de locaties die reeds in het POP2 zijn aangegeven en dat alternatieve locaties niet meer worden meegenomen.

Coördinatie bij het Rijk en tijdsdruk bij procedure vergunningsverlening

De tweede stap in het besluitvormingsproces is het planologisch mogelijk maken van het windpark. Op Windpark N33 was de rijkscoördinatieregeling van toepassing geworden door het samenvoegen van deelloctaties zodat het totaal aantal MW boven de 100 zou uitkomen. Door die opschaling van de toenmalige doelstelling verandert de besluitvorming ingrijpend en staat de

regio ineens buiten spel: niet alleen voert het Rijk de coördinatie, ook wordt de inbreng van provincie en gemeenten in de besluitvorming sterk ingeperkt en daarboven wordt tevens de gedachte achter de Crisis- en herstelwet leidend waardoor sprake is van een beperking van de mogelijkheden van beroep. Hoe en waarom het wattage boven de 100 MW werd getild is dus cruciaal vanuit regionaal-democratisch oogpunt. Dit komt in de casusbeschrijving nog nader ter sprake.

In de procedure die is gehanteerd voorafgaand aan de vergunningverlening was sprake van tijdsdruk. De provincie Groningen kent een forse taakstelling wind op land. Het uitgangspunt toen deze afspraken met het Rijk werden gemaakt, was dat eind 2020 minimaal 855,5 MW opgesteld vermogen aan windenergie op het Groningse land moet zijn gerealiseerd. De minister van EZ had aan de provincies een sanctie opgelegd op het niet halen van de taakstelling. In het geval de provinciale taakstelling op 31 december 2020 niet zou worden bereikt, dan wordt dat deel dat de provincie tekortkomt verdubbeld. Deze nieuwe taakstelling, de verdubbeling van het tekort, dient te zijn gerealiseerd in 2023. De provincie had er dus belang bij dat grootschalige windparken tijdig gerealiseerd worden. Ook initiatiefnemers van windparken ervaren tijdsdruk omdat het moment waarop de SDE+ subsidie wordt toegekend van invloed is op de hoogte ervan. Dit zorgt er volgens de Noordelijke Rekenkamer voor dat initiatiefnemers dikwijls druk uitoefenen op het bevoegd gezag om haast te maken met het verlenen van de vergunningen.

Gemeenten buiten spel gezet

Over de het inpassingsplan en de vergunningen voor Windpark N33 stelt de Noordelijke Rekenkamer dat gemeenten (die tegenstander waren van het initiatief) door de gang van zaken buitenspel werden gezet. Deze gemeenten hebben vervolgens toch geprobeerd om de komst van het Windpark te verhinderen. De gemeenten hebben daarbij ook nauw samengewerkt met actievoerders. De Rekenkamer schrijft hierover:

“Op 7 april 2005 diende Blaaswind B.V. een startnotitie milieueffectrapportage Windpark N33 bij de gemeenten Menterwolde en Veendam in. De beide gemeenten waren tegen het initiatief en weigerden mee te werken aan een m.e.r.-procedure. Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet bood nieuwe kansen voor de initiatiefnemers. In de loop van de projectontwikkeling werd de samenwerking uitgebreid met YARD Energy. Zij verenigden zich in het Samenwerkingsverband Windpark N33. Het betrof een project van meer dan 100 MW. Binnen het regime van de nieuwe Wro viel het daarmee onder de Rijkscoördinatieregeling. Ook was de Crisis en herstelwet (Chw) van toepassing. De initiatiefnemers hebben het project op 21 oktober 2010 bij het ministerie van EZ aangemeld voor de rijkscoördinatieregeling. De gemeenten konden het windpark toen niet meer tegenhouden. De gemeenten zetten vervolgens alles op alles om de komst van de windmolens te verhinderen. Zij voerden acties uit om de komst van windmolens te verhinderen. Stichting Tegenwind heeft zich door de opstelling van de gemeenten beschermd gevoeld en dit heeft haar volgens eigen zeggen gesterkt in haar acties. Daarbij werkten de gemeenten en de stichting soms nauw samen. Tegenwind maakte bijvoorbeeld bij het voorbereiden van de beroepsprocedures gebruik van de expertise van de gemeenten. Ook maakte zij gebruik van dezelfde advocaat als de gemeenten. De gemeente Veendam heeft geld beschikbaar gesteld voor juridische bijstand voor inwoners die beroep aantekenen tegen de komst van het windpark.”⁶¹

In het kader van de definitieve vergunning is ook een m.e.r.-procedure doorlopen die in maart 2014 werd afgerond. In het project-m.e.r. waren vijf opstellingsvarianten voor de windmolens opgenomen langs de N33. Hoewel binnen het plangebied in het m.e.r. vijf varianten zijn uitgewerkt, was er volgens de provincie Groningen geen goede landschappelijke samenhang in het windpark te krijgen. Gedeputeerde Moorlag gaf aan niet gelukkig te zijn met de varianten en hij wilde het gehele windpark verder naar het Noorden verplaatsen.

61 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 35.

In deze zesde variant worden alle windmolens in het noordelijke cluster geconcentreerd.

De Noordelijke Rekenkamer schrijft hierover:

“Dit was om te voorkomen dat het dorp Meeden zowel aan noord- als zuidzijde ingesloten zou worden door windturbines. Een gevolg [was wel] dat het windpark voor meer dan de helft buiten het in het POP aangewezen concentratiegebied komt te liggen en dat het dorp Meeden met een zwaardere geluidsbelasting te maken zou krijgen. De provincie drong er bij het Rijk op aan om de zesde variant te onderzoeken. Het Rijk wilde als bevoegd gezag echter niet dat het project vertraging op zou lopen. In een motie van 24 april 2014 van het Tweede Kamerlid De Vries werd geconstateerd dat bij het project N33 de zesde variant het beste scoorde. Hij verzocht de regering om de provincie Groningen, onder de voorwaarde dat deze haar taakstelling voor 2020 zou realiseren, de ruimte te bieden voor onderzoek naar en realisatie van een betere variant die meer draagvlak genoot en om de lopende RCR-procedure aan te houden totdat dit onderzoek was uitgevoerd. Nadat de gedeputeerde met de minister van EZ had gesproken, was deze onder voorwaarden bereid een zesde variant mee te nemen.”⁶²

Na de provinciale Statenverkiezing van 2015 maakte gedeputeerde Moorlag geen deel meer uit van het college, waarna de bestuurlijke voorkeur voor de zesde variant werd losgelaten. De nieuwe gedeputeerde Homan pleitte bij de minister voor uitwerking van een zevende variant die op meer draagvlak kan rekenen bij de betrokken gemeenten. De minister van EZ reageerde afwijzend op het verzoek om uitstel. Het Rijk verzocht vervolgens de provincie en gemeenten om een voorkeur uit te spreken voor een van de bestaande varianten. Op 8 september 2015 besluiten Gedeputeerde Staten van Groningen om

geen voorkeur uit te spreken voor een van de zes varianten. De initiatiefnemers gaven wel een voorkeursvariant door. Zij hadden inmiddels een nieuwe opstellingsvariant uitgewerkt met drie clusters waarbij de afstand tot Meeden zo groot mogelijk was gehouden. Deze variant hield het midden tussen variant 4 en 6. Op 8 oktober 2015 stelden de ministers van EZ en IenM deze variant als voorkeursalternatief vast. Op 29 september 2016 stelde de minister van EZ het ontwerp-rijksinpassingsplan voor Windpark N33 vast. Op 17 maart 2017 werden het inpassingsplan en de belangrijkste vergunningen verleend.

Grote weerstand tegen aanleg Windpark N33

Op basis van een inventarisatie van de ingediende zienswijzen ten aanzien van de plannen voor de aanleg van Windpark N33 concludeert de Noordelijke Rekenkamer er in alle fasen van het proces sprake was van grote weerstand onder de lokale bevolking, bekrachtigd door hun gemeenten. Dat bleek vanaf het moment dat bewoners inspraak konden hebben in de planvorming, waarbij aangetekend moet worden dat later zou blijken dat de besluitvorming op dat moment al onomkeerbaar was geworden:

“Al tegen de ontwerpnotitie reikwijdte en detailniveau werden al ruim 2000 zienswijzen ingediend. Naar aanleiding van de besluitvorming over de zesde opstellingsvariant moest de notitie reikwijdte en detailniveau worden aangevuld. Hierop zijn binnen de inspraaktermijn 50 nieuwe zienswijzen binnengekomen. Ook zijn 4 reacties van overheden ontvangen. Er zijn drie inloopavonden gehouden waar medewerkers van de verschillende betrokken overheden en van de initiatiefnemers aanwezig waren om vragen te beantwoorden. De laatste avond is echter niet doorgegaan in verband met bezetting van het dorps huis door tegenstanders van het windpark. Tegen het inpassingsplan, het m.e.r. en de vergunningen van de N33 konden ook zienswijzen worden ingediend. Er zijn twee informatieavonden georganiseerd waarbij de mogelijkheid is geboden mondeling zienswijzen naar voren te

62 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 36.

brengen. Er kwamen bijna 300 zienswijzen binnen met een groot aantal handtekeningen.”⁶³

Maar weinig zienswijzen van omwonenden zijn gehonoreerd. Bij Windpark N33 hebben 6 zienswijzen tot in totaal 19 (detail)wijzigingen geleid. In één van deze zienswijzen zijn alleen al vele honderden grieven naar voren gebracht, waarvan 14 zijn gehonoreerd. Omdat op Windpark N33 de Crisis en Herstelwet van toepassing was, stond enkel beroep open bij de Raad van State als eerste en enige instantie. Tegen Windpark N33 zijn 22 beroepen ingesteld waarvan twee weer zijn ingetrokken. De Raad van State verklaarde alle bezwaren tegen het windpark ongegrond. Uit deze beroepsprocedures evenals andere beroepsprocedures die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht in andere casussen van wind- en zonneparken blijkt dat als een omwonende al een overwinning bij de bestuursrechter haalt, dit slechts op procedurele gronden is. Materieel verandert het besluit niet.⁶⁴

Gebiedsproces en inrichting van gebiedsfonds

Bij veel projecten op het gebied van duurzame energie wordt er naast de wettelijke inspraakmogelijkheden een ‘gebiedsproces’ opgezet. Het moment waarop omwonenden kunnen participeren in een dergelijk gebiedsproces is van belang voor de invloed die zij op de uiteindelijke inrichting van het zonne- of windpark kunnen hebben. De timing van de inzet van het gebiedsproces is daarom van belang. De ervaring is volgens de Noordelijke Rekenkamer dat de procesparticipatie pas wordt opgestart als de belangrijkste beslissingen vastliggen. Deelname op lokaal niveau is echter gericht op de technische details, zoals hoogte en aantal windturbines, terwijl burgers ook graag ook willen meebe-slissen over het project zelf alsmede de impact op de directe leefomgeving. Bij Windpark N33 was het gebrek aan fundamentele invloedsmogelijkheden

63 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 39.

64 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 41.

de belangrijkste reden waarom de procesparticipatie door omwonenden niet tot stand is gekomen. De Noordelijke Rekenkamer reconstrueert dit als volgt.

“In oktober 2015 heeft het Rijk een definitieve keuze gemaakt voor de locatie van de turbines in Windpark N33. De plannen voor de opstelling van de windmolens werden door de initiatiefnemers gezien als een technische afweging waarop omwonenden geen invloed konden uitoefenen. Het Rijk heeft een gebiedscoördinator aangesteld. De gebiedscoördinator werkte aan een verkenning in de omgeving van het windpark. Op dat moment waren de belangrijkste beslissingen, zoals de locatiekeuze en de inrichting van het windpark, al genomen. Hij heeft gesprekken gevoerd met bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen om te kijken of er bereidheid bestaat om te praten over communicatie, participatie en profijt voor de regio. Door de lengte van het proces, de verschillende bestuurders met verschillende opvattingen en de verschillende belangen van diverse partijen is het vertrouwen tussen partijen afgenomen en werd er niet meer aan één tafel met elkaar overlegd. De gebiedscoördinator stelde dat het moeilijk was om te praten over compensatie en dat er veel vragen bestonden bij de omwonenden. Het onderwerp compensatie werd vaak afgedaan als het praten over ‘spiegels en kralen’. Dorpsverenigingen hebben het vertrouwen in de gebiedscoördinator opgezegd. Hiermee is het overleg met omwonenden dat al stil lag, stil blijven liggen.”⁶⁵

Daar komt bij dat eventuele compensatie bovenwettelijk is. Een beroep op initiatiefnemers om in dialoog te gaan en om in een gebiedsfonds te participeren is dus altijd in de vorm van een gunst van initiatiefnemers aan bewoners. Onder die voorwaarden is het niet verwonderlijk dat gesprekken tussen omwonenden en initiatiefnemers over compensatie moeilijk van de grond komen: in zo’n gesprek zijn bewoners immers niet alleen ondergeschikt maar wordt hen tevens de vraag gesteld om, samen met het fonds, de situatie te accepteren dat

65 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 48.

hun positie en belangen ondergeschikt en afhankelijk zijn van die van de initiatiefnemers. Een fonds accepteren zou vernederend kunnen zijn, omdat zo'n schikking de gevolgde procedure bekrachtigt en omdat zo'n gang van zaken bekrachtigt dat alles uiteindelijk zou draaien om geld. Maar bepaalde waarden zijn niet in geld uit te drukken. Hier zou voor bewoners sprake kunnen zijn van wat in de literatuur een *taboo tradeoff* heet⁶⁶: een rationele economische keuze in deze situatie zou zijn om het gebiedsfonds te maximaliseren, maar als dat leidt tot een gevoel van vernedering zullen veel mensen mogelijk de eer aan zichzelf houden.

Bij het Windpark N33 zijn uiteindelijk tussen het Rijk en de initiatiefnemers afspraken gemaakt over de inrichting van een gebiedsfonds waarin de initiatiefnemers vrijwillig bereid waren om een bedrag te storten. De wens van de provincie Groningen om het provinciale beleidskader voor sanering, opschaling, gebiedsfonds en participatie toe te passen en de afspraken over de compensatie bindend vast te leggen, is niet door het Rijk gehonoreerd. Het Rijk liet de invulling van het gebiedsfonds volledig over aan de initiatiefnemers en de lokale overheden. De afdracht in het gebiedsfonds bij Windpark N33 bedraagt slechts een fractie (< 1%) van het totaal aan jaarlijkse kosten die de initiatiefnemers maken.⁶⁷

Conclusies Noordelijke Rekenkamer over aanwijzing en procedures rond komst Windpark N33

Naar haar aanleiding van haar onderzoek trekt de Noordelijke Rekenkamer onder meer de volgende conclusies:⁶⁸

- Omwonenden hebben nauwelijks een positie bij de aanwijzing van de concentratiegebieden voor windenergie. De provincie houdt zich doorgaans aan de wettelijke minimumvereisten die worden gesteld aan procesparticipatie. In de praktijk hebben omwonenden binnen deze wettelijke procedures weinig mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden.
- Provinciale Staten hebben omwonenden geen gelegenheid geboden de aanwijzing van de concentratiegebieden aan te vechten bij de bestuursrechter. Tegen de aanwijzing van de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie stond geen beroep op de rechter open. Provinciale Staten hadden een beroepsmogelijkheid kunnen creëren – door de aangewezen concentratiegebieden te kwalificeren als concrete beleidsbeslissing – maar hebben dat niet gedaan.
- Gedeputeerde Staten hebben bij de voorbereiding van de strategische ruimtelijke kaders waarin de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie zijn vastgelegd, vermeden dat alternatieven voor de locaties in een plan- m.e.r. moesten worden heroverwogen.
- Initiatiefnemers van wind- en zonneparken hadden goede toegang tot het bevoegd gezag en daardoor veel mogelijkheden om hun belangen over te brengen.
- Gedeputeerde Staten faciliteerden de initiatiefnemer in het ruimtelijke/vergunningproces onder andere door te zorgen voor een snelle vergunningverlening.
- Omwonenden werden laat bij het proces betrokken en hadden nauwelijks invloed op de inrichting van de wind- en zonneparken.

3.3. Duiding bestuurlijke gebeurtenissen en verhoudingen tussen bestuurslagen

In onze diepte-interviews met betrokkenen bij de casus Windpark N33 hebben we gevraagd om de gebeurtenissen in de casus nader te duiden, en daarbij specifiek in te gaan om de onderlinge verhoudingen tussen de diverse bestuurslagen.

66 Fiske, A. P., & Tetlock, P. E. (1997). Taboo tradeoffs: reactions to transactions that transgress the spheres of justice. *Political psychology*, 18(2), 255-297.

67 Noordelijke Rekenkamer (2020), p. 62.

68 Het onderzoek van de Noordelijke rekenkamer had naast Windpark N33 ook betrekking op twee andere initiatieven: Windpark Oostpolder en Zonnepark Vlagtwedde. We benoemen hier alleen de conclusies die (ook) voor Windpark N33 gelden.

Deze beschrijven we in paragraaf 3.3. In paragrafen 3.4 en 3.5 gaan we nader in op de sentimenten, incidenten en maatschappelijke onrust in de casus.

We hebben gesproken met de volgende betrokkenen⁶⁹:

- Adriaan Hoogendoorn, Harry Flap en Wanda van der Zee (burgemeester en ambtenaren gemeente Midden-Groningen).
- Jan Seton (burgemeester gemeente Borger-Odoorn).
- William Moorlag, voormalig gedeputeerde provincie Groningen.
- Lies Zondag en Johan Mulder (actiegroep Stichting Platform Tegenwind N33).
- Fred van Dijk (politie Noord-Nederland).
- Martine van Gemert (voormalig projectontwikkelaar windenergie RWE en tussen 2009-2015 betrokken bij project N33).

Duiding door lokaal bestuur van bestuurlijke gebeurtenissen en verhoudingen tussen bestuurslagen

In het jaar 2000 heeft de provincie een windpark langs de N33 in het provinciaal omgevingsplan opgenomen. De gemeente Veendam en de toenmalige gemeente Menterwolde hebben volgens geïnterviewden besloten dat ze geen windtribunes in hun gemeente wilden. Desalniettemin leidde de opname in het POP van de N33 als locatie tot allerlei initiatieven. Ontwikkelaars kwamen (in opmaat naar de besluiten) naar gemeenten toe met de boodschap dat ze graag een windpark wilden ontwikkelen. Eén van deze initiatiefnemers was een groep landeigenaars (boeren) die op de aangewezen locatie grond bezitten.

⁶⁹ Citaten worden in de rapportage gekoppeld aan geïnterviewden, mits het individuele aanvullende inzichten betreft. Citaten over gebeurtenissen of inzichten die door meerdere geïnterviewden zijn genoemd hebben we omwille van de leesbaarheid niet geïndividualiseerd.

“Zij hebben een corporatie opgericht met als doel om daar een windpark te realiseren en wilden een m.e.r. uitvoeren. Beide gemeenten hebben gezegd: ‘Wij willen geen windpark dus doen ook niet mee aan deze procedure en nemen de m.e.r. niet in behandeling’. Daar hebben ze zich uiteindelijk bij neergelegd na veel discussie.”⁷⁰

In de periode hierna bleef het ogenschijnlijk stil, totdat in 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking trad. Deze nieuwe wet bleek kansen te bieden aan initiatiefnemers. Hoe deze wetgeving tot stand is gekomen valt buiten het kader van dit onderzoek, maar lijkt ons voor de bredere discussie over de acceptatie van initiatieven door omwonenden zeer relevant (zie ook Bröring). De geïnterviewden van de gemeente Midden-Groningen lichten toe hoe het proces vanaf dat moment is gegaan.

“Toen is de initiatiefgroep van boeren gaan samenwerken met de voorloper van energiebedrijf YARD Energy. Dat is in procedure gebracht, terwijl de gemeenten er niets meer tegen in te brengen hadden. Toen kreeg het Rijk de regie, maar was voornamelijk procedureel bezig. De provincie bemoeide zich sterk met de inhoud van dit plan. De gedeputeerde van de provincie vond dat het park bij Meeden in oostelijke richting uitgebreid zou moeten worden. Hij kwam tot de conclusie dat het windpark zoals dat aanvankelijk was bedacht op een industrieterrein bij Veendam niet haalbaar was. Dus er moest een alternatieve variant worden uitgewerkt en zo is energiebedrijf RWE erbij betrokken geraakt. Want RWE had grondposities aan de oostkant van het gebied boven Meeden. Dit heeft geleid tot overleg tussen de provincie, het rijk, YARD en RWE en een samenwerking van deze partijen. Toen werd de gemeente geconfronteerd met een groter plan dan het oorspronkelijke plan. Rond die tijd is ook het plan voor de rijkscoördinatierегeling geboren. In eerste instantie was het plan dat een deel door het Rijk en een deel door de provincie

⁷⁰ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

zou worden gecoördineerd, maar na juridisch uitzoekwerk bleek dat helemaal door rijks coördinatie te kunnen.”⁷¹

In de planvorming van Windpark N33 was al sinds het provinciaal omgevingsplan 2000 de relatie tussen gemeenten en provincie ingewikkeld. Echter het plan van de provincie voor een nieuwe variant voor het windpark was een trigger waardoor het verzet verder toenam.

“De gemeenten Menterwolde [toenmalige gemeente waarvan het dorp Meeden deel uitmaakte] en Veendam hebben zich vanaf het begin heftig verzet. Een provinciaal gedeputeerde zei toen ook ‘Als de gemeente het niet wil, dan komt het park er niet’, maar daar heeft de provincie zich niet aan gehouden. Misschien als het windpark er was gekomen zoals het aanvankelijk in het omgevingsplan stond, was het rumoer nog beperkt gebleven. Maar de provincie kwam zonder overleg met een nieuwe variant.”⁷²

De gemeente werd voor een voldongen feit geplaatst waarbij ze geen inbreng had gehad. Of het nu door de gevolgde procedure kwam of door de onwelgevallige uitkomst, het leidde tot boze reacties.

“Het was in het jaar 2012. De provincie had een publieksavond geregeld in het dorps huis van Meeden waar de plannen aan de bevolking zouden worden gepresenteerd. De gemeenten werden vlak daarvoor op dezelfde dag om 16.30 uur door de provincie ontboden, waarbij de gedeputeerde zei ‘We hebben een plan en dat gaan we vanavond presenteren aan de bevolking’. We hadden als gemeenten geen enkele inbreng. Tegen het plan is veel protest gekomen. De bevolking reageerde furieus. Dat was voor die tijd al zo, maar het werd steeds furieuzer. Dat merkte je ook op die avond. Dat buitengebied is grootschalig

71 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

72 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

open gebied, mensen mogen er nog geen veldschuurtje bouwen, maar ineens worden daar van die grote windturbines neergezet.”⁷³

De gemeente kwam hierdoor feitelijk in een positie waarin ze aan de kant van de bevolking stond maar tegenover de provincie.

“De gemeente werd door bewoners als bondgenoot gezien. De wethouder ging voor de zaal staan en gaf duidelijk aan dat hij het helemaal niet eens is met de plannen en dat de gemeente zich ging verzetten. De boosheid richtte zich daardoor sterk op de provincie. Die boosheid had zich natuurlijk ook op het Rijk kunnen richten, maar dat liet zich niet zien. Gedeputeerde Moorlag deed dat wel, wat heel moedig was. Hij liet zich zien op bewonersavonden en kreeg van alles naar zijn hoofd geslingerd. Maar dat leidde er wel mede toe dat de boosheid werd gekanaliseerd naar de provincie.”⁷⁴

De voormalig gedeputeerde van de provincie Groningen benoemt dat de samenwerking tussen provincie en gemeenten rond Windpark N33 afweek van de samenwerking bij andere gebieden (Delfzijl en Eemshaven). Er zou in de casus Windpark N33 sprake zijn geweest van minder co-creatie.

“Ten aanzien van de planvorming voor de windparken in Delfzijl en Eemshaven is er meer co-creatie is geweest met het lokaal bestuur. Ik had bijvoorbeeld periodieke overleggen met het lokaal bestuur. In de casus van Windpark N33 lag het echt anders, de gemeentebesturen waren tegen, en gaven aan de met alle beschikbare middelen zich zouden verzetten. Dat maakt wel een verschil in de samenwerking, maar ook in de communicatie naar bevolking toe want dan vertel je niet hetzelfde verhaal.”⁷⁵

73 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

74 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

75 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

Nadere duiding gebeurtenissen door voormalig gedeputeerde provincie Groningen

In de analyse door de Noordelijke Rekenkamer van de gebeurtenissen in de casus (zie paragraaf 3.2) evenals in de duiding door lokaal bestuur en actievoerders (zie paragraaf 3.5) wordt meermalen ingegaan op de rol van de provincie in de casus. Wij hebben voormalig gedeputeerde provincie Groningen William Moorlag gevraagd om vanuit zijn positie de gebeurtenissen te duiden.

Concentratiebeleid

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf heeft de provincie Groningen gekozen voor een concentratiebeleid voor de plaatsing van windmolens. De overwegingen voor deze keuze waren volgens voormalig gedeputeerde William Moorlag de volgende.

“Op het moment dat windenergie zich begon te ontwikkelen in de provincie zag je dat er her windmolens werden geplaatst. De provincie heeft, rond het jaar 2000 toen, gekozen voor concentratiebeleid op een beperkt aantal locaties: langs de N33, bij Delfszijl en bij de Eemshaven. Dat is toen de beleidskeuze geweest. Dat was nadrukkelijk een andere keuze dan in Flevoland, daar lieten ze het vrij, dat zie je nu ook wel. Windmolens zijn als hagelslag over provincie uitgespreid. Het is een fundamentele ruimtelijke keuze geweest: ga je landschappen met wind creëren, of ga je windlandschappen creëren. Het besluit in Groningen was dus om een aantal windlandschappen te gaan maken, om open en kwetsbare gebieden elders vrij te houden. Daarbij wilden we aansluiten bij industrie die er al zat en grootschalige infrastructuur. Bij de Eemshaven en oostkant van Delfzijl is dat evident. Toentertijd werd bij Windpark N33 voorzien dat er een bedrijventerrein zou komen, tussen Zuidbroek en Veendam. Dat bleek later te optimistisch, het is niet gerealiseerd. Maar ook de aanwezigheid van verkeersinfrastructuur en hoogspanningsleidingen waren destijds een

rechtvaardiging om te kiezen voor de N33. Die beleidsmatige keuze is keer op keer herhaald door GS en Provinciale Staten.”⁷⁶

De voormalig gedeputeerde vult aan dat de fase van het opstellen van de provinciale omgevingsplannen voor veel burgers redelijk abstract is. Verderop in deze rapportage komen we nog te spreken over de “inspraak-paradox”: weinig inspraak door burgers in de fase dat de realisatie van een project nog abstract en ver weg is maar er nog wel invloed kan worden uitgeoefend. En veel inspraak op het moment dat dat de realisatie van een project concreet en nabij is maar er nog weinig invloed kan worden uitgeoefend.

“De provincie organiseerde voorlichtingsbijeenkomsten over welke keuzes we in het Provinciaal Omgevingsplan op hoofdlijnen wilden maken, maar alleen de usual suspects kwamen daar op af: vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, boerenorganisaties, milieuorganisaties, en de echte geïnteresseerden die veel tijd hebben en interesse in bepaalde deelonderwerpen. Grosso modo de gewone burgerij wordt door zulke bijeenkomsten marginaal bereikt. Je hebt wel georganiseerde inspraak, maar het bereik blijft beperkt, ondanks alle campagnes.”⁷⁷

Rijkscoördinatieregeling

In de voorgaande paragraaf is uitgebreid aan de orde gekomen dat op Windpark N33 de rijkscoördinatieregeling van toepassing was geworden door het samenvoegen van deellooties (zodat het totaal aantal MW boven de 100 zou uitkomen). Daardoor voert het Rijk en niet de provincie of gemeenten de coördinatie en is er sprake van een beperking van de mogelijkheden van beroep. Volgens de voormalig gedeputeerde van de provincie Groningen ontstond er

⁷⁶ Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

⁷⁷ Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

vanaf het moment dat de rijkscoördinatieregeling mogelijk was⁷⁸ extra dynamiek bij initiatiefnemers in de provincie Groningen. Zij benaderden direct het rijk, de provincie raakte de regie toen kwijt. Uiteindelijk kreeg de provincie de regie op het gebied van ruimtelijke inpassing terug, maar pas nadat het Rijk de Groningse taakstelling voor windenergie op land verhoogde.

“In de provincie zag je dat ontwikkelaars koortsachtige bedrijvigheid begonnen te ontwikkelen. Zij benaderden rechtstreeks het Rijk en waren eerder al ook bij veel boeren langs geweest om daar contracten mee af te sluiten over dat zij het eerste ontwikkelrecht zullen hebben. Voor die ontwikkelaars was de ontwikkeling van windenergie een business opportunity. Aanvankelijk was er nog zwaar gelobbyd om initiatieven te laten omarmen door de Provinciale Staten, maar toen dat niet lukte zagen ze kansen bij het rijk. Vanuit Groningen is er bijna voor 2.500 MW aan plannen ingediend bij het Ministerie EZ. De provincie raakte op dat moment de regie volledig kwijt. In 2013 is er een uitgebreide lobby geweest dat provincies weer de regie zouden krijgen voor in ieder geval de ruimtelijke inpassing van windparken. Dat is gelukt. Maar als eis aan de provincies werd wel gesteld dat zij moesten leveren op het gebied van duurzame energie. Toen is die afspraak gemaakt voor de realisatie 6000MW op het land. Groningen heeft z'n taakstelling die eerder door de Provinciale Staten op 750 MW was vastgesteld, uitgebreid naar 855,5 MW. Het feit dat het op een halve MW is vastgesteld geeft aan hoe ingewikkeld de discussie is geweest. Daarmee werd echter wel bereikt dat de bijna 2.500 MW aan ingediende plannen bij het Ministerie van EZ van tafel gingen.”⁷⁹

78 Volgens de voormalig gedeputeerde van de provincie Groningen speelde mee in de beslissing om de rijkscoördinatieregeling in het leven te roepen dat de Tweede Kamer de ontwikkeling van windenergie veel te traag vond gaan. In 2009/2010 werd daarom de beleidsmatige keuze gemaakt dat bij alle initiatieven boven 100 MW het Rijk voortaan het bevoegd gezag zou zijn.

79 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

Omgevingsmanagement en inspraak Rijk schoten te kort

Terugkijkend op het omgevingsmanagement en de organisatie van inspraak door het Rijk geeft de voormalig gedeputeerde van de provincie Groningen aan dat deze tekort is geschoten en te technocratisch was.

“Het Ministerie Economische Zaken en Klimaat had de bevoegdheid om het inpassingsplan en daarmee ook de participatie te regelen. In 2010 heb ik tegen ze gezegd, jullie zijn formeel bevoegd maar zitten op grote afstand van het gebied. Dus ik heb ze aangeboden dat wij als provincie, zo mogelijk in samenspraak met gemeenten, de inspraak- en inpassingsprocedures zouden starten. EZ heeft het toen van de hand gewezen, ze hebben gezegd, nee wij gaan het zelf doen. Eerlijk gezegd moet ik vaststellen dat de projecten die onder het Rijk zijn ontwikkeld, dat is procesmatig minder goed gelopen dan als dit door de provincie en de gemeenten gedaan zou zijn. Want je ziet dat bij het ministerie EZ omgevingsmanagement en inspraak competenties zijn die heel matig zijn ontwikkeld. Je zag het ook bij de aanpak van inspraak bij gaswinning, daar was sprake van een redelijk funeste combinatie van techneuten en juristen.”⁸⁰

Ter vergelijking wijst de ex-gedeputeerde op het beter verlopen inspraakproces in Delfzijl.

“In Delfzijl bijvoorbeeld zijn de inpassingsplannen via de gemeenteraad gelopen, daar zijn ook meerderheden verkregen. Soms wel een beetje met de stok achter de deur: ‘als we het zelf nu niet gaan regelen het risico om overruled te worden’. Daar is het inpassingsproces uitgevoerd in co-creatie tussen provincie en gemeente. Windpark N33 is daarentegen redelijk geïsoleerd gebeurd.”⁸¹

80 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

81 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

De moeilijkheden met het draagvlak en de inspraak in Windpark N33 zouden voor een deel ook kunnen wortelen in eerdere wrijvingen met de provincie, welke mogelijk hebben doorgewerkt naar de onderlinge verhoudingen in de Windpark N33 casus.

“Onze verhouding met het gemeentebestuur van Menterwolde was redelijk suboptimaal. Menterwolde had een aantal beleidsvoornemens die indruisten tegen het provinciaal beleid. Dat is behoorlijk armpje drukken geweest tussen provincie en gemeente. Aanvankelijk ging het ook moeizaam met de gemeente Veendam, wat later overigens wel bijtrok. De bestuurlijke verhoudingen waren kortom niet optimaal, dat was gewoon omdat provinciaal belang en gemeentelijke belangen divergeerden.”⁸²

Dat het proces in de Windpark N33 casus moeizaam is verlopen is volgens de ex-gedeputeerde een understatement. Echter dat betekent niet dat dit ook op de andere windlocaties in de provincie het geval is geweest. Het beeld dat de windenergieprojecten in de provincie op een mislukking qua draagvlak en inspraak zijn uitgedraaid is onjuist en frustrerend.

“We moeten wat er is gebeurd in perspectief zetten. Mijn frustratie is de beeldvorming dat het draagvlak en participatie bij de komst van windenergie in Groningen op een grote mislukking is uitgedraaid. Dat is gewoon niet waar. Bij Eemshaven en Delfzijl is het proces niet in consensus maar wel in relatieve rust verlopen. Daar wordt 720MW ontwikkeld, dat is veel meer dan langs de N33. Helaas is toonaangevend en meest zichtbaar in het maatschappelijk debat de 120 MW bij de N33, dat is slechts 1/6e deel van de opgave elders in de provincie.”⁸³

82 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

83 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

De ex-gedeputeerde reflecteert op de periode dat hij naar bewonersavonden ging om het verhaal van de provincie uit te leggen.

“Als provincie wilden we dat de windmolens ruimtelijk fatsoenlijk zouden worden ingepast, maar ook dat bewoners correct worden geïnformeerd. Ik heb me daarvoor ingezet door naar bewonersavonden toe te gaan en het verhaal vanuit de provincie te vertellen. Achteraf heb ik bij Windpark N33 weleens gedacht, ik had beter handen eraf kunnen houden en het helemaal aan het ministerie van EZ laten. Maar mijn motto was ook: alleen dode vissen gaan met de stroom mee dus soms moet je dan ook gewoon tegen de stroom in durven gaan. Ik heb daarbij geijverd voor een variant waarin het minste aantal huizen zou worden belast met geluid. Die variant heb ik ook gepresenteerd in het dorps huis van Meeden, maar het verzet daar was toen al huizenhoog. Ik ben daar onder politiebegeleiding vertrokken. Dat was in 2014, er was toen al veel agressie. Waar ik ook moeite mee had was de opstelling van het bestuur van de gemeente Menterwolde. Hun enige signaal was in mijn beleving ‘we willen het windpark niet’. Ze wilden ook gerechtelijke procedures gaan voeren. Men dacht: we maken een goede kans bij de rechter, want zo’n plan dat kan helemaal niet. Ik heb ze gezegd, als alle procedures formeel correct worden doorlopen, dan mag je er gewoon van uitgaan dat de Raad van State zo’n plan goedkeurt. Ik heb toen verwezen naar de uitspraak in de casus Urk, waar ook groot verzet was tegen een rijks-inpassingsplan voor windenergie. Het was niet een boodschap die men graag wilde horen, maar het was wel de realiteit.”⁸⁴

Onbedoeld gevolg van de zichtbaarheid van de provincie was dat de boosheid van bewoners zich primair op de provincie richtte.

84 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

“Bewoners waren boos op de provincie in eerste plaats omdat het een provinciale keuze was om N33 aan te wijzen. En ten tweede ik heb m'n gezicht laten zien op de informatieavonden. Dat betekent dat je het vuur naar je toetrekt. Mijn insteek was wel om met open vizier te opereren, ook om niet populaire boodschappen toch te vertellen. Ik heb bewoners gezegd, je moet er rekening mee houden dat als de ontwikkelaars de procedures goed doorlopen, dan komt het windpark er. Ik heb op een gegeven moment geijverd voor de 6^e variant, omdat ik werkelijk de innerlijke overtuiging had dat ruimtelijk maar ook impact op aantal gebouwen minder slecht was dan andere varianten. Uiteindelijk is daar na 2015 niet voor gekozen. De ontwikkelaars kozen voor windmolens boven Meeden en een aantal oostelijk van Veendam. Ruimtelijk vind ik dat gewoon een gedrocht. Je rijdt het ene park uit en dan kom je het volgende alweer tegen.”⁸⁵

Nadere duiding gebeurtenissen door voormalig projectontwikkelaar windenergie

Initiatiefnemers/exploitanten spelen in de Windpark N33 casus uiteraard ook een grote rol. Elders in de casusbeschrijving staan we stil bij hoe andere betrokkenen (lokaal bestuur, provincie en actievoerders) aankijken tegen de rol en positie van initiatiefnemers/exploitanten van het windpark. We hebben Martine van Gemert (voormalig projectontwikkelaar windenergie voor RWE en tussen 2009-2015 betrokken bij project N33) gesproken en zij heeft vanuit haar persoonlijk perspectief gebeurtenissen geduid.

Het Windpark N33 wordt gevormd door twee deelparken: Windpark Eekerpolder (RWE) en Windpark Vermeer (Yard Energy/Blaaswind). Volgens geïnterviewde kwam de aanvraag tot het van toepassing verklaren van de rijkscoördinatie-regeling als volgt tot stand.

⁸⁵ Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

“De locatie langs de N33 is in de jaren '00 opgenomen in het provinciale beleid als wind zoeklocatie. In die tijd was KDE (Koop Duurzame Energie) samen met Blaaswind enige ontwikkelaar. Daarnaast had in dezelfde tijd Essent een plan voor de mogelijke ontwikkeling van windenergie in de Eekerpolder, (aangrenzend aan het zoekgebied van de N33). Medio 2009 was er nog geen sprake van samenvoeging van de plannen van Essent (later RWE) en KDE/Blaaswind. Het plan van KDE/Blaaswind werd, mede door steeds grotere beschikbare windturbines, echter zodanig groot dat het meer dan 100MW zou worden. Dat gaf KDE/Blaaswind de mogelijkheid om een aanvraag te doen in het kader van de rijkscoördinatieregeling. RWE zag mogelijkheden om met toevoeging van het gebied Eekerpolder druk weg te nemen bij woonkernen nabij Windpark N33. RWE toen haar projectplan ook aangemeld in het kader van een RCR, wat de mogelijkheid bood om beide plannen wellicht in samenhang te beschouwen. In maart 2014 werd het plangebied voor Windpark N33 inderdaad uitgebreid, waarbij beide initiatieven van KDE/Blaaswind (inmiddels Yard) en RWE gezamenlijk in beeld kwamen. Het Rijk heeft toen in het SWOL, op verzoek van gedeputeerde Moorlag, ruimte gemaakt voor een 6^e variant in de m.e.r. voor Windpark N33, waardoor het gebied van de Eekerpolder betrokken werd.”⁸⁶

Vanaf dat moment is RWE volgens geïnterviewde ook actief de regio ingegaan om mensen te informeren, te polsen wat er leeft en te horen wat de zorgen waren. Ook heeft men verkend hoe de omgeving kan meeprofiteren zodra er geld uit het windpark komt en is gesproken met actievoerders om te ontdekken of men elkaar ergens kon vinden. Die gesprekken zijn volgens geïnterviewde netjes en met respect naar elkaar toe verlopen.

In die tijd (2014) kreeg de provincie meer moeite om het lokale proces te managen. De provincie had als gevolg van de RCR-regeling niet meer de

⁸⁶ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

regie, maar werd door gemeenten en de omgeving wel op de ontwikkelingen aangesproken.

“In die tijd nam de weerstand lokaal steeds meer toe en had provincie voor mijn gevoel steeds meer moeite om het lokale proces te managen. De rol van de provincie was ook lastig. Zij hadden de touwtjes weliswaar niet meer in handen - door de RCR was dat ze ‘ontschoten’ – maar de provincie werd door gemeenten en de omgeving wel aangesproken op de ontwikkelingen. Daarbij werd met name druk gezet op het afblazen van het hele initiatief, of desnoods verplaatsen. Terwijl aan de andere kant het Rijk de provincie en gemeenten een belangrijke stem wilde geven in de ontwikkeling, waarbij juist werd ingezet op een goede inpassing van het windpark. De provincie bleef er daardoor een beetje tussenin zitten had ik het idee.”⁸⁷

De voormalig projectontwikkelaar schetst een ander beeld van de houding van het Rijk dan de andere geïnterviewden. Het Rijk stelde zich volgens haar in die fase wel luisterend op.

“Doordat het een rijkscoördinatieproject was, heb ik veel met het Rijk te maken gehad. Ik heb het Rijk daarbij echt als dienend en luisterend ervaren. Zo hebben ze naar mijn mening echt in het proces gezeten: wij doen de coördinatie, maar alsjeblieft regio, zeg hoe jullie het hebben willen hebben. Er is de provincie zelfs ruimte geboden om een alternatief plan voor de N33 te presenteren. Omwille van de beperkte tijd was dat echter geen reële mogelijkheid voor de provincie. Wat het Rijk in het proces wel voor ogen hield is dat er gewerkt werd aan een resultaat, aan een windpark, dat stond niet ter discussie. Maar binnen die kaders is een dringende handreiking naar de regio in mijn beleving zeker gedaan.”⁸⁸

⁸⁷ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

⁸⁸ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

Als de gemeenten zich anders hadden opgesteld in die periode, zou volgens geïnterviewde het windpark er anders hadden kunnen uitzien, meer naar hun wensen zijn ingepast. Dat vraagt volgens geïnterviewde dan wel van de gemeenten dat ze accepteren dat er wordt toegewerkt naar de daadwerkelijke realisatie van het windpark.

“Het ging om de gemeenten Oldambt, Menterwolde (inmiddels onderdeel van Midden-Groningen) en Veendam. Minister Kamp heeft echt zijn best gedaan om vanuit gemeentelijk niveau een uitspraak te krijgen: hoe kunnen we dit het beste oplossen en invullen? De gemeenten zaten naar mijn idee echter volop in de ‘nee’ stand. Ik kan me ook heel goed voorstellen dat het een heel lastig dilemma is: ‘hoe dien ik mijn gemeente het beste? Tegen het windpark strijden of meewerken om tot een “minst slecht” resultaat te komen. Wanneer ‘kantel’ je in je strategie?’ Een tussenweg hierin is ook heel lastig, het is het een of het ander. Maar door je te verzetten, stap je eigenlijk van tafel en verlies je uiteindelijk wel de grip op de uitkomst. Hoe dan ook, het is de gemeenten en provincie toen, in de zomer van 2014, niet gelukt om tot een gezamenlijk gedragen park lay-out te komen voor minister Kamp. Waar men het - voor zover ik me herinner - alleen over eens was, was dat de lasten in ieder geval verdeeld moesten worden over ieder van de 3 gemeenten. Waardoor Kamp vervolgens moest zeggen: ‘ik moet het met deze informatie doen en dus zelf een keuze maken’. Daar is vervolgens een voorkeursalternatief uit gekomen dat tot het bestaande park geleid heeft. Het windpark had er dus anders uit kunnen zien op aangeven van gemeenten, en provincie. Of het dan beter was geworden, of meer acceptabel, dat weet ik echt niet. Maar het Rijk heeft in mijn beleving wel echt ingezet om lokaal een besluit te laten vallen, en de regio heeft de regie – hoe goed ik dat ook kan begrijpen - niet gepakt. Ik stoor me er wel aan als er wordt gezegd: ‘zoals het Rijk ons toen heeft overvallen mag ons nooit meer gebeuren’. Dat vind ik toch te eenzijdig.”⁸⁹

⁸⁹ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

Gemeenten en ook de provincie hebben volgens geïnterviewde zich ogenschijnlijk ook laten leiden door de druk van de extreme vormen van lokale weerstand.

“Gemeenten en ook de provincie leken zich te laten leiden door actievoerders met de luidste stemmen. Terwijl er bij grote delen van de bevolking echt wel ruimte voor nuance was. Die nuance is echter nauwelijks in de media gekomen, daar was geen belangstelling voor. Maar die nuance heeft ook op andere manieren weinig ruimte gekregen. Het verhaal is blijkbaar mooier als je kunt zeggen dat het de schuld van het Rijk is, en dat onze regio altijd aan het kortste eind trekt..”⁹⁰

Maar er zijn ook bewonersavonden geweest met veel boze mensen, 200-400 bewoners. Hoe is dat volgens geïnterviewde te verklaren?

“Ik moet het duidelijker verwoorden. Misschien dat in de regio wel 95% van de mensen ongerust was over de ontwikkeling van een windpark en daarnaast ook niet veel vertrouwen had in het inspraakproces. En daarbij speelde ook een verleden waarbij het niet altijd eerlijk is gegaan, mensen hadden het gevoel dat er al zo veel over ze is besloten. Er ligt een historie met gaswinning en aardbevingen, met herenboeren versus arbeiders, noem maar op. Er is een beerput met frustraties, littekens uit het verre en meer recente verleden. Maar ik ben er ook van overtuigd dat er ook veel mensen waren die wilden weten, hoe zit dat nou eigenlijk, wat zijn de plannen, hoe kan ik daarover meepraten. Maar deze mensen durfden, of wilden, hun mond niet open doen, uit angst of om de relatie met de burens en vrienden niet op het spel te zetten. De kwetsbare sociale cohesie is heel belangrijk, en misschien wel belangrijker dan een windpark. Niet dat deze mensen per se voor een windpark waren, helemaal niet, maar zij wilden deze ontwikkeling wel met een andere grondhouding aangaan. Als het dan toch gebeurt, hoe kunnen wij daar zelf op sturen en

⁹⁰ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

van profiteren, omdraaien naar iets positiefs voor onze regio? Zulke plenaire sessies waren daarbij niet handig, want er zijn altijd enkele mensen die hun gelijk willen halen, tegenover een hele hoop mensen die ongehoord naar huis gaan. Er was veel onrust, maar de mate waarin is denk ik erg gestuurd in de beeldvorming door een kleine club activisten die belang had bij polarisatie. Ik maakte me zorgen over mensen die echt schrijvende verhalen hebben, maar met wie je wel prima het gesprek aan kan gaan, samen kijken hoe verder. Door de angst die is gecreëerd door een paar mensen, is dat proces in mijn ogen grotendeels geblokkeerd en in ieder geval aan het oog onttrokken.”⁹¹

Volgens de geïnterviewde voormalig projectontwikkelaar windenergie is het door het grote aantal variabelen en samenloop van omstandigheden lastig om precies aan te wijzen wie of wat nu (het meest) verantwoordelijk is voor het moeilijke proces en de weerstand rond de planning en komst van het windpark.

“Het proces is al lang geleden in gang gezet, op lokaal en regionaal niveau. Ver voordat windturbines zo groot waren als ze nu zijn, en voordat de weerstand tegen windenergie was wat hij nu is. De stand der techniek en de manier waarop regelingen in elkaar zitten, heeft de kaarten gedurende het spel doen veranderen. Toen begonnen werd te denken aan windenergie bij de N33, waren windturbines misschien 40 – 50 meter hoog (ashoogte). Gaandeweg het proces veranderde dit door nieuwe technieken naar ruim boven de 100 meter ashoogte. Ik heb mensen horen verzuchten: ‘als we er rond 2000 – 2005 meer werk van hadden gemaakt, dan hadden we hier een heel ander, meer behapbaar windparkje staan.’ Daarnaast speelt misschien ook een vervelend neveneffect van de afkadering van gemeentelijke, provinciale en rijkscoördinatieregelingen. Want wat zou er zijn gebeurd als de grens tussen een PCR en een RCR niet 100, maar 75, of juist 150MW was geweest? Had dat uitgemaakt voor de omvang, of lay-out van het park? Of als op

⁹¹ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

basis van andere gronden een project onder provinciale of rijkscoördinatie was beland? Dat is iets dat ik mij afvraag en de moeite waard is om in een evaluatie te bekijken. Alles bij elkaar denk ik dat veel betrokken partijen in de loop van 15 jaar met elkaar een proces ingezogen zijn en zich op bepaald moment in een situatie terugzagen waar de sturing, de regie uit handen was geglipt. En waarbij het rijk, toetsend aan de wettelijke kaders, geen aanleiding had om het proces te stoppen. Het Rijk had bovendien zware duurzaamheidsdoelstellingen, nee is geen optie. Dat het dan in de regio voelt alsof het Rijk het windpark er door heeft gedrukt, ja die emotie kan ik me goed voorstellen. Toch vind ik het lastig om – alles overziend - een 'schuldige' aan te moeten wijzen. Liever hoop ik dat we hier met alle betrokkenen lessen uit kunnen trekken, daarbij ook in de spiegel kijkend, hoe we (als regio) in de toekomst in ieder geval niet meer overgeleverd raken aan een situatie of proces, en het heft in handen houden. Zodat we zelf ook maximaal van de voordelen kunnen profiteren."

Compensatieregelingen

In de casussen van de windmolenparken langs de N33 en in de Drentse Veenkoloniën is sprake van een compensatiefonds met daarin bijdragen van exploitanten. Daarnaast was de minister van EZ bereid de omgeving van de windmolenparken te compenseren onder de voorwaarde dat de provincies een gelijk bedrag daaraan zouden toevoegen. Hier blijken echter verschillen tussen de provincies Drenthe en Groningen. Er is onvrede bij bestuurders en bewoners dat de provincie Groningen geen cofinanciering biedt ter compensatie van omwonenden. De provincie Drenthe doet dit wel. In de woorden van burgemeester Hoogendoorn van Midden-Groningen:

"Minister Wiebes heeft gezegd dat de twee windmolenprojecten beide een voorbeeld zijn van hoe het niet moet. Dat is ook de reden dat hij voor beide windparken een bedrag op tafel heeft gelegd ter compensatie van bewoners. Echter wel onder de voorwaarde dat de provincies een gelijk bedrag zouden

*bijleggen, wat de provincie Drenthe wel doet, maar de provincie Groningen niet. De cofinanciering wordt niet waargemaakt in Groningen, waardoor we het toegezegde bedrag van Wiebes dreigen mis te lopen."*⁹²

*"Het is veelzeggend dat het ministerie voor deze twee parken zo'n bedrag op tafel wil leggen ter compensatie van de weerstand. Maar de provincie Groningen wil niet bijleggen. Gemeenten hebben een aantal gesprekken gehad en we hebben ze zelfs nog verwezen naar het rapport van de Noordelijke Rekenkamer en ook nog een brief geschreven naar de Provinciale Staten. Maar het was in de coalitie besloten en daar kwamen we niet doorheen. Ze willen het gebaar niet maken."*⁹³

Berichtgeving over compensatie in de media

De onvrede over de opstelling van de provincie Groningen in dezen is ook publiek door gemeenten geuit. Dat blijkt bijvoorbeeld uit berichtgeving in lokale media.

Gemeenten boos op provincie om compensatie Windpark N33 (4 maart 2020)⁹⁴

Het provinciebestuur heeft nauwelijks oog gehad voor de belangen van bewoners rondom Windpark N33 bij Meeden. 'De verhoudingen tussen de lusten en de lasten van het park zijn volstrekt zoek.' Dat schrijven de gemeenten Midden-Groningen, Veendam en Oldambt in een boze brief aan het provinciebestuur. De colleges van de

⁹² Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

⁹³ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

⁹⁴ Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/219609/Gemeenten-boos-op-provincie-om-compensatie-windpark-N33-Onthutsende-wanverhouding>

gemeenten zijn 'geschrokken' van de doorrekeningen van de verdeling van lusten en lasten. Die werden afgelopen maandag door de Noordelijke Rekenkamer gepubliceerd in een rapport. Daaruit bleek dat omwonenden nauwelijks baat hebben bij het windpark, dat jaarlijks met miljoenen euro's gesubsidieerd wordt door het rijk. De initiatiefnemers van het windpark storten - als het windpark eenmaal draait - ieder jaar ruim 156.000 euro in een gebiedsfonds voor de omgeving, terwijl de winst voor de eigenaren van het park in het eerste jaar dat het park draait door de Noordelijke Rekenkamer geschat wordt op ruim tien miljoen euro. 'Deze wanverhouding is onthutsend,' aldus de drie gemeenten. 'De lusten (opbrengsten van het park) lijken in grote omvang vooral eenzijdig terecht te komen. En dat mede dankzij overheids geld,' schrijven de gemeenten in ongebruikelijk harde bewoordingen.

Volgens de Noordelijke Rekenkamer ontbreekt het de provincie Groningen aan juridische mogelijkheden om compensatie voor omwonenden van windparken (en ook zonneparken) af te dwingen. Er zijn wel mogelijkheden om vóórdat de vergunningen verleend worden dwingende afspraken te maken met de initiatiefnemers, maar dat gaat volgens de Rekenkamer dan om puur ruimtelijke afspraken. 'Als de provincie deze bevoegdheden gebruikt voor financiële afspraken over compensatie, dan loopt die juridisch op glad ijs,' zei Linze Schaap van de Noordelijke Rekenkamer maandag al. 'De provincie gebruikt dan haar bevoegdheid op een manier waarvoor die niet bedoeld is.' In reactie hierop wijst Joost Koedam, woordvoerder namens de drie gemeenten, erop dat rondom het windpark Drentse Monden Oostermoer wél mogelijk was om tot extra compensatie te komen. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op verzoek van de Gedeputeerde Staten van Drenthe een financiële bijdrage geleverd aan het gebiedsfonds van het Drentse windpark, naast het bedrag dat de provincie Drenthe zelf ook al bijdroeg. 'Het

rapport van de Rekenkamer laat helder zien dat er alles voor te zeggen is dat het Rijk en de provincie Groningen voor Windpark N33 op dezelfde manier te werk gaan,' aldus de gemeenten in de brief. Begin juli riep de DorpenAlliantie Oost Groningen de provincie Groningen ook al op om een extra bijdrage in het gebiedsfonds. Daar ging de provincie toen niet op in. Gedeputeerde Homan zei toen: 'Bij de afspraken die in 2012 gemaakt zijn voor Windpark N33 is ook niet afgesproken dat de provincie bijdraagt aan het gebiedsfonds. Wij ondersteunen en de ontwikkelaars betalen. En eventueel ook de grondeigenaren.' Midden-Groningen, Veendam en Oldambt willen dus extra compensatie voor een eerlijkere verdeling van de lusten en de lasten. Dat financiële compensatie niet per se voor meer draagvlak zorgt voor windparken, zoals de Noordelijke Rekenkamer maandag stelde, maakt volgens Koedam niet veel uit. 'Die conclusie bestrijden we niet, maar als je niets doet en achteruit blijft leunen, dan verandert er helemaal niets. Mensen willen echt wel een bijdrage leveren aan de energietransitie, maar dat moet wel gaan met een evenredige verdeling van de lusten en de lasten.' Volgens de gemeenten is dat dus onvoldoende gebeurd.

De kwestie rond het uitkeren van de compensatie is ten tijde van de afronding van ons rapport nog altijd niet tot een oplossing gebracht. In juni 2021 schrijven lokale media over de laatste stand van zaken:

Windpark N33: Waarom wordt compensatiegeld EZ niet uitgekeerd?⁹⁵

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZ) heeft 1.5 miljoen euro klaarliggen ter compensatie van de komst van Windpark N33. Dat bedrag is eenmalig en bedoeld voor de Midden-Groningen, Veendam en Oldambt. Waarom maakt het ministerie dit bedrag niet over aan deze gemeenten? Burgemeester Adriaan Hoogendoorn van Midden-Groningen weet het antwoord op deze vraag. "EZ is voorlopig niet bereid tot uitkering omdat de provincie Groningen niet bereid is er eenzelfde bedrag bij te leggen." De initiatiefnemers van het windpark storten jaarlijks ruim 156.000 euro in een gebiedsfonds voor de omgeving. Ook dit bedrag wordt verdeeld onder de 3 bovengenoemde gemeenten. Overigens wordt de winst in het eerste jaar dat het park draait door de Noordelijke Rekenkamer geschat op ruim 10 miljoen euro. De colleges van Midden-Groningen, Veendam en Oldambt vertelden begin maart vorig jaar al dat de provincie de voorbije jaren nauwelijks oog had voor de belangen van de bewoners rondom Windpark N33. De gemeenten vinden dat de verhouding tussen de lusten en de lasten volstrekt zoek is. Dit hebben ze Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten 15 maanden geleden ook in een brief laten weten.

⁹⁵ Bron: [https://www.menterwolde.info/nieuws/windpark-n33-meeden/ezk-compensatiegeld-\(1.5-miljoen\)-windpark-n33-ligt-klaar-maar-wacht-op-provincie/](https://www.menterwolde.info/nieuws/windpark-n33-meeden/ezk-compensatiegeld-(1.5-miljoen)-windpark-n33-ligt-klaar-maar-wacht-op-provincie/)

3.4. Reconstructie sentimenten en dynamiek protest en maatschappelijke onrust

Tegen het Windpark N33 was van meet af aan veel maatschappelijke weerstand. Met name voor inwoners van Meeden kwam het windpark (te) dichtbij te staan, maar ook op andere plaatsen verwachtten mensen veel hinder. Behalve dat zij hinder van het windpark ondervonden, stonden -wederom vooral in het dorp Meeden maar ook in andere plaatsen- voor- en tegenstanders van het windpark lijnrecht tegenover elkaar. De tegenstanders van het windpark hebben zich verenigd in belangengroepen zoals stichting Tegenwind. Deze stichting probeerde via allerlei wegen de komst van het windpark tegen te houden. Zij voerden overleg met de gemeenten, probeerden de politiek te beïnvloeden, verzochten bij de RVO om handhaving, dienden zienswijzen in en voerden beroepsprocedures bij de rechter. Aanvankelijk manifesteerden tegenstanders van Windpark N33 zich op een ludieke wijze, maar in de loop van de tijd zijn de verhoudingen verhard. Met name vanaf 2013 namen de protesten zowel in aantal als in grimmigheid toe. Naast de collectieve uitingen en protesten in groepsverband, was daarbij ook sprake van strafbare feiten tegen personen, bedrijven en op locaties. Qua aantal en ernst ging het volgens de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid om extremistische acties.⁹⁶

In deze paragraaf beschrijven we sentimenten die ten grondslag liggen aan boosheid en maatschappelijke onrust, gebeurtenissen welke hebben geleid tot (meer) boosheid en protest, incidenten die hebben plaatsgevonden, de strategieën die tegenstanders van Windpark N33 hebben toegepast en de reacties van de overheid hierop.

⁹⁶ Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (2018). Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48, September 2018. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Spanningen binnen de gemeenschap

Al vroeg in het proces van de N33 casus ontstonden spanningen en maatschappelijke onrust, met als brandpunt het dorp Meeden. Zo ontstonden in Meeden spanningen tussen grondbezitters (boeren) die baat zouden hebben bij de komst van het Windmolenpark en bewoners die hiervan hinder zouden ervaren. Dit sentiment heeft volgens geïnterviewden historische wortels.

“In de dorpsamenleving van Meeden kwamen boeren en burgers tegenover elkaar te staan. De oude tegenstelling tussen boeren en arbeiders is hiermee weer teruggekeerd. Agrariërs hebben het niet zo breed en kunnen op deze manier aardig wat inkomsten verwerven, stellen daarvoor hun grond beschikbaar, maar daarmee verrijken ze zichzelf. Voor de dorpsbewoners levert het niets op. Dit zette de verhoudingen in de het dorp onder druk”.⁹⁷

“Dorpelingen dachten dat ze van de splitsingen af waren en dat het één gemeenschap was geworden, maar dat het nu weer terug is gekeerd is behoorlijk hard binnengekomen. Door actievoerders zijn bij boeren stalen pennen in de grond gestoken en dat is 100 jaar geleden ook gebeurd. Arbeiders gingen staken, boeren dachten ‘we zullen jullie krijgen’. Ze gingen zelf oogsten zonder de landarbeiders. Maar de machines liepen stuk door de pinnen die in de grond waren gestoken. Het is frappant, want dat is nu dus weer gebeurd en hiermee herhaalt de geschiedenis zich”.⁹⁸

“In Meeden ontstond door de spanningen over de molens een tweedeling die best heftig was. Mensen kwamen niet meer bij elkaar op verjaardagen en kinderen van boeren werden op school genegeerd. De gevolgen merk je nu nog, ook bij de landbouwers. Er zijn nog steeds boeren die zeggen ‘wat ons

⁹⁷ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

⁹⁸ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

is aangedaan zijn we niet vergeten. Daarom stoppen we geen geld in het gebiedsfonds’.”⁹⁹

Boosheid richt zich voor belangrijk deel op de provincie

De boosheid en maatschappelijke onrust onder de bevolking van Meeden nam verder toe toen de provincie Groningen in 2012 de alternatieve variant openbaar maakte. De gemeente (Menterwolde) voelde zich voor een voldongen feit geplaatst (zie paragraaf 3.3). Het plan leidde tot boze reacties onder bewoners.

“Tegen het plan is veel protest gekomen. De bevolking reageerde furieus. Dat was voor die tijd al zo, maar het werd steeds furieuzer.”¹⁰⁰

De boosheid van de tegenstanders richtte zich met name op de provincie Groningen. Dit is overigens een verschil met de aardgaswinning, waarbij de boosheid van de bevolking zich veeleer op het Rijk richtte.

“De boosheid over de aardgaswinning was meer gericht op het rijk, terwijl de boosheid hier zich juist richtte op de provincie. Het windpark werd weliswaar geïnitieerd door zowel de provincie als het rijk, maar de provincie heeft de concrete plannen opgesteld. Daarom was er meer boosheid richting de provincie.”¹⁰¹

Actievoerders organiseren zich

In 2011 organiseren actievoerders zich in de actiegroep Platform Tegenwind N33 om gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegen de komst van het

⁹⁹ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

¹⁰⁰ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

¹⁰¹ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

windpark. Men procedeert tegen de komst van de parken, ontwikkelt alternatieven, zet coalities op, bewerkt de lokale en regionale politiek, zoekt de media op en voert zichtbare protestacties uit. In paragraaf 3.5 gaan we nader op in de strategieën die door de georganiseerde actievoerders zijn toegepast.

Veenkoloniaal manifest¹⁰²

Het sentiment bij actievoerders tegen de komst van Windpark N33 blijkt onder meer helder uit het 'Veenkoloniaal manifest' dat men heeft opgesteld in 2011. In het manifest zien we onder meer de sentimenten 'Noord-Nederland is een wingewest'; de nationale overheid is een 'kolonisator' die geen rekening houdt met de gevolgen voor de lokale bevolking (overlast, gezondheidsschade); en lokale gemeenschappen komen tegenover elkaar te staan.

Veenkoloniaal manifest

Voor energieopwekking wordt gezocht naar de weg van de minste weerstand door in internationaal verband gemaakte afspraken zo goedkoop mogelijk na te komen. Hierbij valt de Nederlandse overheid terug op de goedkoopste denkbare manier van realisatie door toepassing van het ouderwetse kolonisatieprincipe. Recentelijk heeft de overheid hiertoe voorstellen gepresenteerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Kern van dit plan is het herinvoeren van kolonisatie. De noordelijke provincies worden bestemd als kansrijk voor het realiseren van windmolenparken. Het zal niemand verbazen dat dat een aantal andere provincies wordt ontzien. In de plannen van de overheid worden de Veenkoloniën letterlijk gekoloniseerd, dit uitsluitend om het geldelijk gewin. Met

spiegels en kraaltjes in de vorm van een bijdrage voor een dorpshuis of zwembad wordt getracht de bevolking op de hand te krijgen. Dit werkte ook in de koloniale tijd. Internationaal onderzoek geeft aan dat windmolens op minimaal 2 kilometer van bewoning geplaatst moeten worden i.v.m. de voor de mens schadelijke bij-effecten van deze molens. Bij de aanleg van de voorgenomen windmolenparken in de nieuw koloniën (Veenkoloniën) wordt geen rekening gehouden met deze internationaal aanvaarde afstand tot bewoning. In het geval van de N33 wonen naar schatting 20.000 mensen binnen een straal van 2 kilometer rond de geplande molens. Een deel van deze 20.000 mensen zal problemen krijgen met de gezondheid door de effecten van de molens door slagschaduw of geluidsoverlast. Kolonisatie houdt geen rekening met de belangen van een ander dan de kolonisator. Respect voor omgeving of mensen valt in het niet bij het gewin. Gebrek aan respect zal evenals kolonisatie kunnen leiden tot het openen van een doos van Pandora. Er ontbrandt een hevige strijd tussen voor en tegenstanders van windenergie in het gebied. Lokale gemeenschappen komen vijandig tegenover elkaar te staan en zullen dit jaren blijven doen. Een bekend gezegde luidt: wie wind zaait zal storm oogsten. Overheid: bezint eer gij met kolonisatie, omwille van de wind, begint!!!!"

Verzet tegen de plannen voor Windpark N33 worden steeds grimmiger

Daar waar de georganiseerde actievoerders met hun acties en juridische procedures binnen de kaders van de wet blijven, zijn er vermoedelijk andere actievoerders, mogelijk individuen, die steeds verder de grens opzoeken en zelfs overschrijden. De protesten tegen de komst van Windpark N33 intensiveren vanaf 2012, maar voor het huidige onderzoek is van belang dat ook al voor die tijd sprake was van protest. Zo hebben reeds in 2010 actievoerders een blokkade uitgevoerd van de N33. Er was dus al sprake van vrij hard protest op het

¹⁰²Bron: <http://tegenwindn33.nl/Veenkoloniaal%20manifest.pdf>

allereerste moment dat het Rijk de coördinatie overnam. Vanaf het allereerste begin van de opschaling, dus.

*"Protesten ontstonden vooral na 2012. Daarvoor ook al hoor, toen is men ook een keer de N33 gaan blokkeren. Later is het allemaal veel heftiger geworden."*¹⁰³

*"In de tijdlijn van de protesten zat een opbouw. Eerst waren er kleinere brandjes bij boeren en werden betonblokken gestort. Toen verschenen de posters van gedeputeerden met hakenkruizen. Daarna begonnen ook de eerste bedreigingen te komen richting ondernemers. Toen werd duidelijk dat dit niet meer alleen spontane acties waren en dat het niet meer kleinschalig zou kunnen worden opgelost. Er leek sprake te zijn van georkestreerde acties."*¹⁰⁴

Dat het verzet tegen de plannen voor Windpark N33 steeds grimmiger wordt (in de periode 2012-2019) blijkt ook de mediaberichtgeving over de protesten. Uit de mediaberichtgeving blijkt tevens dat al te heftige actiemethoden worden afgekeurd door veel tegenstanders. Men trekt een grens bij persoonlijke intimidatie, nazi-vergelijkingen en vernielingen en benoemt dit als extremisme waarmee zij niet geassocieerd willen worden. Overigens blijkt uit deze berichtgeving dat protesten tegen Windpark N33 soms zijn verweven met protesten tegen windpark Drentse Monden/Oostermoer in de Drentse Veenkoloniën. Hier gaan we later in dit rapport nog nader op in.

Uit de mediaberichtgeving over de acties blijken strategieën zoals:

- Intimidatie van boeren die hun land ter beschikking willen stellen voor windmolens (bedreigingen, asbest storten, brandstichting).

¹⁰³Genoemd in meerdere interviews, citaten niet gespecificeerd..

¹⁰⁴Idem.

- Bedreigen van horecagelegenheden waar informatiebijeenkomsten worden gehouden.
- Persoonlijke intimiderende aanvallen op bestuurders en politici (zoals posters waarin bestuurders worden afgebeeld als nazi's).
- Dreigbrieven aan ondernemingen en organisaties die betrokken zijn bij de windparken in Groningen en Drenthe.

'Protest tegen windmolenpark N33 overschrijdt alle fatsoensnormen' (juni 2015)¹⁰⁵

Het verzet tegen de plannen voor een windmolenpark bij Meeden wordt steeds grimmiger. Een tweedeling in het dorp dreigt. Deze week plaatsten actievoerders borden met een connotatie naar de oorlog en het Duitse Rijk. De gemeente eiste dat de borden werden weggehaald. Een nieuwe actie volgde, die was gericht op boeren die hun land beschikbaar willen stellen. Eerder zorgde de discussie al voor spanning op scholen.' Twee actiegroepen hebben horecagelegenheden waar informatiebijeenkomsten worden gehouden een waarschuwing gestuurd. Ze schrijven dat ze hun achterban 'niet meer in de hand kunnen houden' en dat er mogelijk 'ernstige incidenten kunnen plaatsvinden'. RTV-Noord verzamelde enkele reacties van politici. Marjo van Dijken (oud-Tweede Kamerlid): 'Wie respectvol behandeld wil worden kan zich niet veroorloven om mensen met een andere opvatting zó te schofferen en intimideren.' Hendrik Klap (Gemeentebelangen): 'Dat Meeden boos is lijkt me helder. (...) Er is niet geluisterd naar de bevolking en dat gebeurt nog steeds niet. Sommige acties en teksten gaan veel te ver. (...) Dat er harde acties

¹⁰⁵Bron: <https://www.fluxenergie.nl/protest-tegen-windmolenpark-overschrijdt-alle-fatsoensnormen/?gdr=accept>

zijn, en nog komen lijkt me zeer terecht. Minister Kamp denkt dat we alles pikken in het Noorden, maar Meeden zal zich blijven verzetten.' Wiebe van der Ploeg (GroenLinks): 'In Meeden worden er op de achtergrond indringende gesprekken gevoerd. Kernboodschap kan zijn: hou het ludiek, dat maakt u effectief! Het beoogde Windpark N33 wordt ontwikkeld door Yard Energy Development en Blaaswind (een collectief van boeren). Er is ook een variant voor het park waarbij RWE mede-ontwikkelaar wordt. De mogelijke participatie van RWE leidde ertoe dat de tegenstanders anti-Duitse sentimenten opriepen. RWE overweegt juridische stappen tegen de demonstranten vanwege een vergelijking met de Duitse bezetter.

Afgebrande schuur bij boer in Tweede Exloërmond (2016, Drenthe)

106

Een incident van 21 september 2016, toen de landbouwschuur van 'windboer' Harbert ten Have uit Tweede Exloërmond in brand werd gestoken. Ten Have heeft dan al met enkele andere grondeigenaren miljoenen in een windmolenpark geïnvesteerd. Een maand later staan bij een andere investerende boer hoibalen in brand. Die winter ontvangen alle windboeren kerstkaarten die verwijzen naar de branden. En hun privégegevens belanden op straat. Onbekenden publiceren die in brieven en verspreiden ze in de dorpen, zogenaamd uit naam van het ministerie van Economische Zaken.

106Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/197489/Asbest-hakenkruizen-en-bedreigingen-zo-ver-gaat-het-verzet-tegen-windmolens>

Asbest, hakenkruizen en bedreigingen: zo ver gaat het verzet tegen windmolens (2018)¹⁰⁷

Mensen blijken ver te gaan om hun ongenoegens over de bouw van windmolenparken in de provincie Groningen te uiten. Van bedreigingen tot naziverwijzingen. In dit artikel een overzicht van het verzet tot dusver.

- 10 januari 2018: De beul van Meeden. Op diverse plekken in Meeden zijn posters opgehangen waarop PvdA-Kamerlid William Moorlag is afgebeeld als kampbeul. Ook zijn er hakenkruizen op te zien. 'De beul van Meeden', staat op het affiche. Ze hangen onder andere in de plaatselijke bushokjes. Moorlag was jaren gedeputeerde in de provincie Groningen en in die hoedanigheid betrokken bij de plannen voor het windpark dat bij het dorp moet komen.
- 4 februari 2018: Nazipamfletten. Amper een maand later hangen onder meer in Muntendam, Annen, Assen en wederom in Meeden nazipamfletten. Daarop staan toenmalig burgemeester Rein Munniksma van Midden-Groningen en de Drentse gedeputeerde Tjisse Stelpstra afgebeeld als nazibeulen. 'Tegenstanders van het windmolendossier hadden al aangekondigd meer in de privésfeer aan te zullen vallen', vertelt de burgemeester aan RTV Drenthe. Deze actie gaat Markus Ploeger te ver, als fervent tegenstander van de komst van windmolens nabij zijn woonplaats Meeden. 'Voor deze actie is geen draagvlak in Meeden. Op deze manier een burgemeester en gedeputeerde afbeelden gaat veel te ver.' De plakkers zijn echt een grens overgegaan. 'Dit komt het debat niet ten goede. Ik hoop dat de politie deze mensen kan traceren. Ook de Dorpenalliantie Oost-Groningen is tegen de

107Idem

komst van windmolenparken. Maar de pamfletactie gaat veel te ver, vindt woordvoerder Stikfort. 'Het maakt pijnlijk duidelijk dat sommige actievoerders in al hun aan religieus fanatisme grenzende extremisme definitief een grens zijn overschreden.'

- 20 april 2018: Vlaggen met hakenkruizen. Op vrijdagochtend 20 april ontsieren vlaggetjes met hakenkruizen de N33 bij Zuidbroek. Langs de spoorbrug zijn tientallen vlaggetjes op houten stokjes in het gras gestoken. Ze zijn waarschijnlijk afkomstig van tegenstanders van de geplande windmolenparken in het gebied, zo is af te leiden uit de teksten die erop staan. 'Bezet gebied', is een van de kreten. Burgemeester Rein Munniksma van Midden-Groningen, gedeputeerde Nienke Homan en haar voorgangers Marc Calon en William Moorlag worden met naam genoemd op de vlaggen. Evenals energiebedrijf Innogy, dat zich genoodzaakt ziet om zich daarvan te distantiëren. 'We vinden deze actie kwetsend en respectloos en niet kunnen', zegt een woordvoerder.
- 16 juli 2018: Collectieve dreigbrief. 34 ondernemingen en organisaties die betrokken zijn bij de windparken in Groningen en Drenthe vinden op 16 juli een dreigbrief op de mat. In de brief wordt gewaarschuwd voor 'verstreckende gevolgen', en er staat: 'Wij staan niet in voor de veiligheid van uw personeel'. De brief is ondertekend door 'belaagde en bedreigde burgers uit Groningen en Drenthe'. De briefstuurders voelen zich naar eigen zeggen behandeld als uitschot door de overheid en initiatiefnemers van de windparken: 'Meewerken of verrijken aan onze ondergang zal voor uw bedrijf en uw reputatie verstreckende gevolgen hebben. Zware beveiligingseisen bij windparken zullen op alle locaties waar uw bedrijfsnaam in beeld wordt gebracht noodzakelijk zijn.' Wordvoerder Jorrit de Jong van Innogy Windpower laat niet veel later weten dat er melding is gedaan bij de politie. De briefstuurders dreigen namelijk dat de acties alleen maar zullen

'verheviggen'. Later op de dag maakt een collega van De Jong bekend dat zeker twee medewerkers van bedrijven die betrokken zijn bij de bouw van windparken ook persoonlijk zijn bedreigd. In die persoonlijke dreigbrieven gaan de briefstuurders nog verder.

- 27 juli 2018: Gevaarlijke akkers. Op vrijdag 27 juli publiceert het NRC een artikel over het verzet in Groningen en Drenthe tegen windmolenparken, dat verhardt. Naast dreigbrieven, vlaggetjes met hakenkruizen en nazipamfletten doken er de afgelopen jaren ook nog eens vele voorwerpen op in akkers, zoals houten palen, zware kettingen, en meer dan honderd grote conservenblikken die waren gevuld met beton en ijzeren staven. Die zijn bedoeld om machines te beschadigen van eigenaren die hun grond afstaan voor windmolenbouw.
- 11 december 2018: Onbekenden dumpen asbest rond de toekomstige stikstoffabriek in Zuidbroek, als protest tegen de komst van windmolens in het gebied tussen Meeden en Muntendam. Er zijn ook borden geplaatst met de tekst 'Wie wind zaait zal asbest oogsten'. Burgemeester Adriaan Hoogendoorn van de gemeente Midden-Groningen keurt de actie af. 'Het is een recht van een ieder om te protesteren, maar zodra de gezondheid, de veiligheid of de eigendommen van een ander hierdoor worden geraakt, is er geen sprake van enig begrip of tolerantie.'
- 18 januari 2019: Opnieuw dumpen onbekende actievoerders asbest bij Zuidbroek, langs de toekomstige locatie van Windpark N33. Op de pamfletten die erbij geplaatst zijn worden bovendien meerdere acties aangekondigd. 'Komende zomer, rond oogsttijd, worden de landbouwpercelen in Groningen en Drenthe, van Delfzijl tot Coevorden, bekend gemaakt die ook een behandeling hebben ondergaan. (...) Deze groene schandvlekken zullen niet te saneren zijn gezien de omvang/diepte van de verontreiniging', staat er onder meer.

Duiding escalatie en incidenten

Volgens geïnterviewden is gedurende de escalatie van harde actie die al in 2010 begint tot een oplopende hoeveelheid incidenten zoals intimidatie, pogingen tot sabotage en brandstichting, sprake van een toenemend verlies van alle vertrouwen in instanties. Bij de incidenten is vermoedelijk een kleine groep activisten betrokken, maar voor de acties is steun bij een veel grotere groep.

“De incidenten die op een gegeven moment gebeurden zijn voorbeelden van eigenrichting, het recht in eigen hand nemen omdat je alle vertrouwen in instanties hebt verloren. Zoals de betonblokken die zijn neergezet, posters met nazi snorretjes van bestuurders, asbeststortingen bij boeren en dreigbrieven. Dat werd weliswaar gedaan door een kleine groep, maar er was wel veel onderhuids verzet. De groep die tot daadwerkelijke daden komt is relatief klein, maar de kleine groep die het moreel steunt is wel behoorlijk van omvang.”¹⁰⁸

De voormalig projectontwikkelaar windenergie voor RWE heeft eveneens de indruk dat slechts een klein groepje personen verantwoordelijk is geweest voor de ernstige intimidaties en dat de steun voor hun gedrag waarschijnlijk niet zo groot was.¹⁰⁹

“In die tijd werd het verzet steeds grimmiger, we werden nazi’s genoemd. Daarbij hadden we de indruk, want we hebben enorm veel keukentafelgesprekken gevoerd, dat het meest intimiderende protest eigenlijk maar vanuit een klein clubje personen kwam. Maar dat had wel veel impact. Mensen durfden geen contact met ons te hebben, ook niet voor alleen maar vragen. In ieder geval niet publiekelijk. Wel bereikten ons ‘onder de radar’ vaak geluiden: ‘ik wil gewoon weten wat er gaat gebeuren. Ik weet nog niet of ik

¹⁰⁸Genoemd door meerdere geïnterviewden, niet gespecificeerd.

¹⁰⁹ Interview voormalig projectontwikkelaar windenergie.

voor of tegen moet zijn. Of zelfs ‘ik wil graag meedenken over besteding van geld voor onze regio, waar kan ik mij aanmelden’. Maar deze geluiden bleven buiten beeld voor de buitenwereld, veelal ook op verzoek van de betrokkenen.’ Er was een heel meta-sentiment ontstaan, waarin je als ontwikkelaar, maar ook als provincie of gemeente denk ik, niets constructiefs kon doen. De beeldvorming [werd] gevoed dat heel dorp wakker lag van, en woedend was op het windpark en de rijksoverheid. Terwijl ik er ook van overtuigd ben dat een deel van dorp zich ondertussen ook druk maakte over de sociale cohesie. De extreme beeldvorming is naar mijn gevoel ontstaan rondom een paar mensen, het was niet de grote massa. Daarmee hebben een paar mensen het proces naar zich toe getrokken, gegijzeld.”

Sentimenten en (grimmige) acties richtten tegen landeigenaren (boeren) en regionale politici (zoals gedeputeerde Moorlag). Landeigenaren (boeren) werden onder druk gezet zich af te keren van de windparken (‘hun vrouwen worden op het schoolplein met de nek aangekeken’). Ook waren er verdergaande protestacties en incidenten (intimidaties, dreigen met geweld).

“Toen had je die borden in Meeden langs de weg staan, heel Meeden stond te koop met allerlei teksten op de borden. Als gedeputeerde Moorlag kwam dan stond er een machine buiten te bulderen met windturbine geluiden. Moorlag is soms vertrokken met stinkbommen onder zijn auto. Onder politiebegeleiding werd hij naar zijn auto geleid. Rond 2012 was dit.”¹¹⁰

Zulke vergaande acties konden rekenen op aanzienlijk minder draagvlak onder de bevolking en leidden ook tot afkeuring vanuit reguliere actievoerders (‘dit gaat te ver, wij distantiëren ons’).

¹¹⁰Genoemd door meerdere geïnterviewden, niet gespecificeerd.

“Een aantal mensen hebben in Meeden het voortouw hebben genomen en die hebben heel radicaal gereageerd. Vanuit Meeden hoorden we veelal: we ondersteunen wel acties maar zo heftig is niet goed.”¹¹¹

Volgens meerdere respondenten is de escalatie deels te verklaren uit frustratie met de gang van zaken. Aanvankelijk voerde men ludieke acties, juridische procedures en was men druk met ontwikkelen van tegenvoorstellen (zoals zonneparken in plaats van windmolens). Deels door frustratie dat deze activiteiten tot niets leidden, werd het protest heftiger.

“Ze zijn begonnen met ludieke acties en dat is zo verder gegaan. Twee periodes zijn daarbij belangrijk. In de eerste periode richtte men zich op formeel verzet tegen het Windpark, waar ook advocaten bij geweest zijn. Zodra de kansen om het Windpark nog tegen te kunnen houden afnamen, werden de frustraties en daarmee de heftigheid van het protest groter. Met luid protest gingen ze naar Provinciale Staten vergaderingen, waarbij deuren zijn geblokkeerd en groene zeep op de stoep is gegooid. En er zijn bijvoorbeeld dingen/ objecten in het land van boeren gegooid, waarvan nooit een dader bekend is geworden.”¹¹²

In de volgende paragraaf wordt duidelijk dat ook de actievoerders zelf dit punt onderschrijven. Verharding en escalatie ontstaat, in hun optiek, doordat overheden niet bereid zijn om te luisteren of mee te denken als alternatieven worden gesuggereerd. Samen roept dit het beeld op dat als acties geen gehoor vinden, men naar andere (hardere) middelen grijpt.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

3.5. Duiding en strategieën vanuit georganiseerde actievoerders

Actievoerders organiseren zich in 2011 in de actiegroep Stichting Platform Tegenwind N33 (website: <http://tegenwindn33.nl>) om gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegen de komst van het windpark. Wij hebben in het kader van het casusonderzoek een dubbelinterview afgenomen met mevrouw Lies Zondag, voormalig voorzitter van Stichting Platform Tegenwind N33 en de heer Johan Mulder, secretaris van Stichting Platform Tegenwind N33 en secretaris bij Dorpsraadcoöperatie Meeden. In dit interview zijn we ingegaan op het duiden van de belangrijkste gebeurtenissen in de casus vanuit het perspectief van de tegenstanders, en is gesproken over de strategieën die de actievoerders hebben toegepast.

Duiding gebeurtenissen in de casus

Planvorming windparken was niet transparant en niet te keren

Eerder (2004/2005) was al sprake in het gebied van plaatselijke initiatieven voor een windpark welke zou moeten komen in de gemeente Veendam. De gemeente heeft dat toen kunnen tegenhouden. Tegelijkertijd waren er achter de schermen (initiatiefnemers, provincie en rijk) ontwikkelingen gaande omtrent plannen voor windenergie in de provincie Groningen die voor burgers **én gemeenten** niet transparant waren en ook niet te keren waren. Dit is volgens onze geïnterviewden als volgt gegaan.

“De gemeente gaf duidelijk aan dat ze daar geen toestemming voor wilden geven, ook niet voor een m.e.r. onderzoek. De gemeente gaf aan dat ze gewoon geen windpark wilden, heel helder. Maar achter de schermen zijn er ontwikkelingen geweest die wij als burgers niet kunnen volgen. De provincie gaf aan voorstander te zijn van windenergie en er is een provinciale omgevingsvisie opgesteld waarin windparken werden genoemd. De gebieden waren in eerste instantie Eemshaven en Delfzijl, dat zou genoeg zijn om te

voldoen aan alle quota door het rijk. Als er eventueel toch nog een derde gebied nodig zou zijn, dan zou deze in de Groninger Veenkoloniën komen. Een heel project waar je als burger niet bij betrokken wordt. De provincie is een mistige bestuurslaag waar uitnodigingen aan - en overleg met burgers tekortschieten. De gemiddelde burger denkt dat de gemeente het kan oplossen. Maar buiten het zicht van de burgers werd er driftig aan plannen gewerkt. En uiteindelijk is dat geland in een provinciale omgevingsvisie die het mogelijk heeft gemaakt om nog een derde gebied aan te wijzen. De burgers van het gebied hebben daar niet voor gekozen, en de individuele gemeentes hebben zich zelfs verzet.¹¹³

“De provinciale POP plannen zijn niet transparant in elkaar overgelopen, aangepast, uitgebreid etc. Als burger begrijp je dit niet. En gemeenten kunnen wel zienswijzen indienen, maar niet middels een rechtszaak in hoger beroep gaan. De nieuwe provinciale omgevingsvisie waarin de Groninger Veenkoloniën als gebied was toegevoegd is in 2009 vastgesteld zonder veel overleg en inspraak. Er is nooit met de mensen overlegd. Gemeenten hebben kenbaar gemaakt aan de provincie dat ze tegen waren, maar daar is niet naar geluisterd.”¹¹⁴

“Eerst was sprake van een vermoedelijke zoeklocatie, toen een zoeklocatie en toen ineens een windmolenpark. Dit is achter de rug van burgers en gemeenten door de initiatiefnemers voorbereid in coördinatie met provincie en waarschijnlijk ook het rijk. Dus daar zit je dan als gemeente en inwoners. Bij wie moet je zijn? Dat was voor ons als Platform dus ook ingewikkeld, want het was onduidelijk waar we naartoe moesten. Wij zijn toen allereerst naar de provincie gegaan in de hoop dat ze het plan zouden aanpassen. Maar wat bleek, als zo’n plan is vastgelegd dan is het vrijwel onmogelijk om er nog beweging in te krijgen. En dat werd nog versterkt door het later van

113 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

114 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

toepassing verklaren van de rijkscoördinatierегeling waardoor de bevoegdheid bij het Rijk kwam te leggen. Het Rijk heeft gezegd ‘wij nemen op advies van de provincie’ de gebieden op die zij aanbevelen.¹¹⁵ De provincie had dus wel degelijk de mogelijkheid om gebieden aan te passen, maar dat hebben ze niet gedaan en het Rijk heeft het overgenomen.”¹¹⁶

“Het proces is in een tegengestelde volgorde gegaan. Initiatiefnemers wilden de windmolens en zijn naar het Rijk gegaan om een rijkscoördinatierегeling aan te vragen. Je voelde aan alles dat voor hun de trein moest blijven rijden, als deze stil stond waren ze in paniek. Ze zaten niet te wachten op inspraak van bewoners. Omdat het windpark boven de 100mw uitkwam, kon het Rijk de rijkscoördinatierегeling goedkeuren en was van toen af aan eindverantwoordelijk. Dat kwam de provincie goed uit, want dan kon deze zich daarachter verschuilen. Toen wij als tegenstanders van het windpark onze bezwaren bij de provincie kenbaar maakten, zeiden ze ‘maar wij hebben er niets over te zeggen, het Rijk is verantwoordelijk.’¹¹⁷

De rol van de provincie was dus groot. Maar zeggen de geïnterviewden, dat was maar voor een bepaalde periode waarin ze het verschil nog hadden kunnen maken. Daarna kwam de beslissingsbevoegdheid te liggen bij het rijk.

“De rol van de provincie was even groot. Maar op het moment dat het windpark onder de rijkscoördinatierегeling komt te vallen is het onomkeerbaar.

115 Deze quote slaat op de nationale structuurvisie wind op land (SWOL) die werd opgesteld n.a.v. de diverse provinciale omgevingsvisies. Deze SWOL werd in 2013 van kracht. In de omgevingsvisie van de provincie Groningen was toen al vastgelegd (2009) dat de Veenkoloniën definitief zoekgebied waren voor grootschalige wind. Dit, i.c.m. de rijkscoördinatierегeling van 2010 maakte het onmogelijk om de komst van het windpark nog te weren.

116 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

117 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

Dan is er maar één instantie verantwoordelijk en dat is het rijk. Het Rijk neemt de besluiten.”¹¹⁸

Besluitfuik

Bovenstaande verwijzing naar de ‘onomkeerbaarheid van het proces’ wordt door actievoerster Lies Zondag helder uiteengezet in een interview ter gelegenheid van haar stoppen als voorzitter van Stichting Platform Tegenwind N33 (in 2020)¹¹⁹.

“De eerste taak van Tegenwind was voorlichting. Mensen wisten niet wat de komst van een windpark betekende. ‘Is dat waar’, vroegen mensen mij, ‘gaat dat hier komen?’ Mensen wisten niet wat hier gebeurde. Al snel hadden 35 mensen zich bij het Platform aangesloten. Ons uitgangspunt werd dat de windmolens op minimaal 2 kilometer afstand van elke vorm van aaneengesloten bebouwing moesten komen. Wij dachten dat het tegenhouden van het windpark kans van slagen had, maar stonden ook op het standpunt dat we meedachten over alternatieven. Maar over de hoofden van de bewoners van de Drents/Groningse Veenkoloniën heen was allang besloten dat windenergie moet bijdragen aan de nationale doelstelling voor duurzame energie.”

De actievoerster noemt dat een ‘besluitfuik’.

“Zoiets begint heel abstract bij het rijk; die legt een grofmazig net over het gebied, een net waaruit je denkt te kunnen ontsnappen. Dat is een langlopend, maar onomkeerbaar proces. Opeens heeft het net zich gesloten en kun je geen kant meer op.”

118 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

119 Bron: <https://www.dvhn.nl/groningen/Lies-Zondag-voormalig-voorzitter-Platform-Tegenwind-N33-ik-haat-windmolens-tot-in-het-diepst-van-al-mijn-vezels-25483055.html>

Sterke lobby naar provincie van boeren en energie-exploitanten

In de periode voordat de rijkscoördinatieregeling van kracht werd, waren volgens geïnterviewden in het bijzonder de landeigenaren (de boeren) en ondernemers (elektriciteitsmaatschappijen, investeringsmaatschappijen) de drijvende krachten achter de komst van de windmolens. Zij zouden een sterke lobby hebben gehad naar de provincie.

“In de hele provincie zijn er mogelijkheden om windenergieprojecten te starten, want hier is ruimte en veel agrariërs. Op een gegeven moment was er veel interesse onder boeren door de subsidie die ze zouden krijgen voor het aanbieden van een perceel. Je kon namelijk je perceel aanbieden als ‘host’ om een windtribune neer te zetten, waardoor je verzekerd bent van duizenden euro’s inkomen per jaar zonder dat je risico loopt.¹²⁰ Ze krijgen zo’n riant beloning dat agrariërs wel gek zouden zijn als ze het niet zouden doen. Daarnaast waren er diverse ondernemers (elektriciteitsmaatschappijen, investeringsmaatschappijen) die in het gebied windmolens wilden exploiteren samen met boeren in het gebied. Er is dus veel lobby geweest, men liep het provinciehuis plat. Dat hele lobby- en verdienmodel is mogelijk gemaakt door de politiek. De politiek heeft gezegd ‘we vinden het uitstekend om in de provincie energie te wekken, dus hoe meer initiatiefnemers zich aanmelden om mee te doen, hoe groter de keuze is en hoe groter de quota’. Het profileren van Groningen als de duurzame energieprovincie van Nederland is wat ons betreft een ongelukkige keuze geweest omdat het ellende tot gevolg heeft gehad.”¹²¹

120 Volgens geïnterviewden is het lastig om exacte bedragen te noemen, omdat contracten geheim gehouden worden. Het bedrag van 15.000 euro per geplaatste megawatt is volgens geïnterviewden algemeen aanvaard als juist. Dit betekent dat een windturbine van 3 megawatt dus 45.000 euro per jaar oplevert voor de grondeigenaar die zijn grond hiervoor beschikbaar stelt. De meeste turbines die op dit moment geplaatst worden hebben een vermogen van 4 megawatt of meer.

121 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

Actievoerders waren tot compromissen bereid maar daar is niet naar geluisterd

Geïnterviewden geven aan dat zij niet per se tegen de komst van de windmolens in het gebied waren maar wel tegen de manier waarop en de plekken waar de molens zouden komen te staan. Naar alternatieve varianten zou door provincie, Rijk en initiatiefnemers echter niet zijn geluisterd. Deze houding heeft tot frustraties bij actievoerders geleid en tot verharding. Als er wel de bereidheid was geweest om te luisteren en mee te buigen zouden de protesten volgens hen minder hevig zijn geweest.

Dit blijkt ook helder uit de volgende uitspraak van een omwonende:

“We zijn akkoord voor de windmolens die op twee kilometer afstand staan. Het is niet mooi voor het landschap, maar we zijn toch akkoord als omwonenden. Dat hadden we ook toen gezegd bij de inspraak tegen de projectontwikkelaar. Maar die zei: we zetten de molens neer waar we dat willen. En toen heeft Meeden de kont tegen de krib gegooit: kachel maar op met je molens, we willen ze allemaal niet meer hebben hier. Je moet mensen geen dingen door de strot duwen want worden ze boos.”¹²²

Weinig verschillen met proces in Drentse Veenkoloniën

Vlak over de provinciegrens in de Drentse Veenkoloniën wordt thans het windpark Drentse Monden / Oostermoer gerealiseerd. Geïnterviewden zien weinig verschillen in de besluitvorming in de casussen, wellicht met uitzondering dat de provincie Groningen zichtbaarder is geweest in het proces dan de provincie Drenthe.

“Ook in Drenthe zijn de plannen in het geheim voorbereid. Ondoorzichtig op het provinciehuis, in overleg met initiatiefnemers, maar gemeenten en

bewoners werden er buiten gehouden. Op dezelfde snelheid en op dezelfde manier zijn de trajecten doorlopen, ook als het gaat om het rekening willen houden met bezwaren. Verschil is wellicht dat de Groningse gedeputeerde Moorlag geen verstopperij heeft gespeeld maar juist nadrukkelijk naar voren is gestapt en zich heeft laten zien bij inspraak- en informatiebijeenkomsten. In Drenthe is het nog steeds niet duidelijk hoe alles precies is gelopen.”¹²³

“Wij hebben zeker nooit gezegd dat Moorlag een boef is. Maar hij heeft in onze ogen wel onwrikbaar en te lang vastgehouden aan het langgerekte windpark wat langs N33 moest komen. Pas op het allerlaatste moment heeft hij in samenwerking met RWE bedacht om een deel van de geplande windmolens te concentreren vlak boven Meeden. Dat kwam tegemoet aan bezwaren vanuit Veendam maar was een schijnoplossing in het gebied waarbij gemeenten tegen elkaar werden uitgespeeld. Eén gemeente werd opgeofferd en twee andere gemeenten ontzien. Dat was oneerlijk, daar konden we niet achter staan als Tegenwind. Je moet betrokkenen niet tegen elkaar uitspelen, vooral als er al een lang traject gaande is waarin iedereen heeft mee willen werken. Wij hadden een aantal alternatieven aangedragen met burgers en gemeente die realistisch waren, maar gedeputeerde Moorlag fietste daar dwars doorheen.”¹²⁴

Inzet van gemeenten was constructief

De inzet van gemeenten in het proces, met name Veendam en Midden-Groningen, was volgens geïnterviewden constructief. Ook is door de actievoerders samengewerkt met deze gemeenten.

“De gemeente Veendam heeft wat ons betreft absoluut rechtlijnig en consequent gehandeld en heeft goed gereageerd. Ze hebben rug recht

¹²³Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹²⁴ Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹²²Bron: <https://www.youtube.com/watch?v=Z7RedDoByg4>

gehouden in ieder traject. Vanuit de gemeenteraad is er ook geld beschikbaar gesteld om bewoners financieel in staat te stellen om bezwaarprocedures te kunnen voeren.¹²⁵

“Met de gemeente Midden-Groningen hebben we ook goed samengewerkt. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een alternatieve variant was er een voordeel om samen te werken. Als actiegroep kwamen we financiën en kennis te kort en toen zijn we geholpen door de gemeente.”¹²⁶

Strategieën tegenstanders Windpark N33

Oprichting Stichting Platform Tegenwind N33

Stichting Platform Tegenwind N33 is opgericht maart 2011. Het initiatief is genomen door de dorpsadviesraden van Meeden en Muntendam en betrokken inwoners van Muntendam, Meeden, Veendam, Wildervank, Ommelanderswijk en Zuidwending. Trigger voor de oprichting was een brief van de toenmalige minister van EZ (Maxime Verhagen) met het voornemen om middels de rijks-coördinatie regeling toe te staan dat er een windpark zou worden gebouwd.

“Dit betekende dat bezwaren niet meer tegen het lokaal bestuur konden worden gemaakt, maar dat naar andere manieren moest worden gekeken om verzet te kunnen bieden. Toen is de Stichting Tegenwind opgericht in maart 2011 die niet alleen wilde opkomen voor het dorp Meeden maar voor het hele gebied waar de molens waren geprojecteerd. Het was een heel ingewikkeld verhaal hoe je moet opereren, want je hebt met alle bestuurslagen te maken: rijk, provincie en gemeenten. Terwijl je achterban, de bewoners, denken

125Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

126 Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

dat gemeenten bevoegd zijn om besluiten te nemen en de komst van de windmolens nog kunnen keren.”¹²⁷

In het verzet tegen de komst van Windpark N33 kiest Platform Tegenwind N33 nadrukkelijk voor samenwerking met anderen in dit verzet. Met legitieme methoden wordt dit verzet aangegaan.

“We realiseerden ons van het begin af aan dat het niet alleen over Meeden gaat, maar dat meer dorpen en steden de gevolgen van het windpark zullen ondervinden. Wij wilden mensen mobiliseren, alle mensen die in de streek wonen.”¹²⁸

Naast Platform Tegenwind N33 is ook de actiegroep ‘Storm Meeden’ actief geweest. Deze actiegroep waaraan de bekende actievoerder Jan Hendriks was verbonden werd geassocieerd met verdergaande (niet legale) acties en heeft zichzelf opgeheven in 2016. Dit naar aanleiding van berichtgeving waarin de actiegroep verantwoordelijk werd gehouden voor het saboteren van boeren die grond beschikbaar stellen voor Windpark N33. Het Dagblad van het Noorden bericht hierover het volgende:

“Boeren in het gebied beschuldigden vorige week de actiegroep Storm Meeden er van landbouwakkers bezaaid te hebben met betonblikken met ijzeren pinnen. Hendriks zou door een boer ook zijn bekogeld met één van die objecten. Daardoor laaide het conflict rond de windmolens in het gebied weer op. ‘Die agressieve toon van de boeren, daar ben ik zwaar teleurgesteld in. Wij waren altijd van de ludieke acties’, zegt Hendriks. ‘Maar als daar op zo’n manier op wordt gereageerd.. dan ben ik er helemaal klaar mee.’ ‘Ons doel was om de problematiek op ludieke wijze onder de aandacht te brengen en dat is

127Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

128Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

ook gelukt. Maar nu is het klaar. Kijk, als de boeren er ook op ludieke wijze op hadden gereageerd... Maar dit gaat veel te ver.¹²⁹

Gehanteerde argumenten door actievoerders

Naast de argumenten over de (ondoorzichtige) besluitvorming en tekortschietende inspraak van betrokkenen uit het gebied, en sentimenten zoals we hebben gezien in het Veenkoloniaal Manifest (rijksoverheid als kolonisator, Groningen als wingewest en stopcontact voor Nederland) hanteert de actiegroep ook diverse inhoudelijke argumenten tegen de komst van het Windpark N33. Daarbij benadrukt men niet per se tegen windenergie te zijn, maar wel dat windmolens niet te dicht bij bebouwing mogen worden geplaatst en dat meer rekening gehouden moet worden met de risico's voor de gezondheid en het woon- en leefklimaat van omwonenden. Gehanteerde argumenten zijn:¹³⁰

- In de m.e.r. is ten onrechte geen medisch onderzoek verricht naar de effecten van windturbines op de volksgezondheid. Hierbij gaat het o.a. om laagfrequent geluid, slagschaduw en geluidsoverlast.
- De toeristische en recreatieve sector wordt getroffen bij plaatsing van windturbines.
- De kracht van het gebied; rust en ruimte, wordt tenietgedaan door de komst van windparken.
- De krimp van het gebied wordt versterkt.
- Waardedaling van de woningen.

Actiestrategieën

De actievoerders hebben meerdere actiestrategieën toegepast in hun strijd tegen de komst van het windpark:

¹²⁹<https://dvh.nl/groningen/Storm-Meeden-heft-zichzelf-op-21576996.html>

¹³⁰ Bron: <http://tegenwindn33.nl/>

- Vergroten bewustwording door het verschaffen van informatie (voorlichting), het benaderen van de media en ludieke/zichtbare protestacties.
- Juridische procedures tegen de komst van de windparken. Hierbij is zoals eerder aangegeven ook de samenwerking gezocht en gevonden met gemeenten.
- Coalitievorming met andere protestorganisaties, samenwerking met ondernemers.
- Ontwikkelen van alternatieven (zonneparken i.p.v. molens).
- Beïnvloeden van de lokale en regionale politiek, de media opzoeken en procederen tegen de komst van de windparken. Ook is gepoogd gehoor te vinden in de landelijke politiek en men slaagde daarin deels. De Tweede Kamer wilde bijvoorbeeld een adempauze inlassen voor de grote windparken N33 en Drentse Veenkoloniën om alternatieven te zoeken, maar het ministerie gaat daarin niet mee.

We lichten de actiestrategieën toe met behulp van voorbeelden en citaten.

- Het vergroten bewustwording door het verschaffen van informatie (voorlichting), het benaderen van de media en ludieke/zichtbare protestacties.

“We hebben ludieke acties en voorlichtingsavonden georganiseerd. Ook hebben de pers opgezocht. Op een gegeven moment kregen we het gevoel dat we echt wat bereikten, want er komt aandacht naar ons en dat was wat wij nodig hebben. We wilden in de samenleving tussen de oren krijgen iets waar we 20 jaar lang mee te maken zouden gaan krijgen. Vele mensen wisten daar niets van en leefden daar niet mee, die bewustwording is het grootste werk geweest. Ook hebben we een groot boekwerk gemaakt en deze door de hele politieke gemeenschap van hoog tot laag gebracht. Je bent met heel veel dingen bezig.”¹³¹

¹³¹ Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

De activiteiten hadden soms veel impact op persoonlijke levens.

*"Er was veel impact op gezinnen en op je omgeving. Wij gingen in gezinnen gescheiden op vakantie om maar niets te missen van informatie of om een moment van inspraak te missen. En als je dan ziet dat er overheen gewalst wordt ... dan moet je je iedere keer weer in je gezicht laten slaan."*¹³²

- Juridische procedures tegen de komst van de windparken.

De actievoerders hebben diverse juridische procedures aangespannen tegen de komst van Windpark N33. Onderstaand een illustratief voorbeeld van de aanpak hiervan.

*"Via een flyer, de website, Facebook en alle andere mogelijkheden proberen wij (Platform Tegenwind N33) samen met Storm Meeden uw medewerking te vragen voor het initiatief om het gehele windpark tegen te houden, door het aangaan van een juridisch traject met ondersteuning van in deze problematiek gespecialiseerde advocaten. Mochten we dit deels of geheel verliezen dan zullen we procederen voor een maximale planschade- regeling en compensatieregeling. Bedenk dat er al serieuze alternatieven zijn aangedragen die dit windpark gewoon overbodig maken. Uw huis is nu al minder waard geworden, vanwege enkel het voornemen van het plaatsen van het windpark. Tevens is het nu al veel lastiger verkoopbaar."*¹³³

¹³²Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹³³Bron: <http://tegenwindn33.nl/>

Windkamp Nee !!
Ter compensatie van de CO2 bom "RWE Eemscentrale"
Moeten wij de "RWE windturbine" ellende betalen.
Turbines draaien niet op wind, maar op subsidie!!
Men zegt: Waar strijden jullie voor? Ze komen er toch wel. Alles is al geregeld.
Nee!!
Laat u niet misleiden!
We hebben volop kansen!
Er zijn alternatieven!
Er is geen draagvlak!
We hebben het wetboek aan onze kant!
Dus: Doe mee
Want:
Samen staan we sterk!

Stormmeeden en Tegenwind n33
Luiden de noodklok

Laat dit niet gebeuren!
Bescherm uw omgeving en u zelf met uw rechtsbijstandsverzekering

Beschermrecht !

Storm Meeden en Tegenwind n33 zijn hard aan 't werk voor een **Turbinevrije omgeving**. In het verleden heeft u zichzelf al eens de vraag gesteld of u, uw gezin en omgeving moest beschermen. Als u een **rechtsbijstandsverzekering** hebt afgesloten en hier al jaren voor betaald; is het nu tijd om 'm in te zetten. Het voorwerk hebben wij al voor u gedaan, een inschrijfformulier maakt de aanvraag eenvoudig. Ook kan uw **vakbondslidmaatschap** ingezet worden. Maak er gebruik van !!!

"Voor niets gaat de zon op"
We maken veel kosten die vaak uit eigen zak worden betaald.
Is het u ook wat waard om in een rustige en gezonde omgeving te blijven wonen ?
Steu ons dan met een donatie !
Ieder bedrag is welkom. Deze donatie staat los van de verzekering, maar maakt het mogelijk dat Tegenwind n33 en Storm Meeden zich voor u en een leefbare omgeving kunnen blijven inzetten.

De belangrijkste nadelen op een rij

1. De waarde van je woning daalt.
2. Of erger je woning wordt onverkooptbaar.
3. Geluidsoverlast, slapeloze nachten.
4. Het uitzicht wordt verpest.
5. Risico's van laagfrequent geluid.
6. Slagschaduw.
7. Vogelsterfte.

Nadelen van windenergie
Windturbines leveren geen bijdrage in verlaging van CO2 uitstoot.
De variabele stroomproductie zorgt voor een instabieler stroomnet en lager rendement bij de back-up centrales.
Er zijn onderzoeken die wijzen op ziekmakende effecten van windturbines.
Hoge kosten van windenergie, zonder subsidie (die we met zijn allen betalen) draait er geen windturbine.
De stroomproductie van de turbines wordt bewust te hoog voorgespiegeld.

Met een rechtsbijstandsverzekering is meedoen gratis !
Niets te verliezen dus en alles te winnen!

- Ontwikkelen van alternatieven

Actievoerders kwamen met diverse alternatieven waaronder de realisatie van een zonnepark in plaats van windmolens. Dat de rijksoverheid aangedragen alternatieven voor de opzet van het windpark noch voor een zonnepark niet serieus wilde bekijken is volgens geïnterviewden een kantelpunt geweest. Men was tot dat moment tot veel bereid, maar na de afwijzende reacties van het Rijk was voor velen de maat echt vol.

“Ze schoten in hun eigen voeten. In de eerste plaats werkte het buitenspel zetten van bewoners contraproductief voor het ontwikkelen van de energietransitie en draagvlak. Als je zo met burgers omgaat, dan doe je iets fout. Het was voor ons onderhandelbaar, wij wilden overal over praten, maar niet over het park zoals het gepland was. Wij waren niet volledig tegen de komst van windenergie in het gebied maar wel als het zo dicht bij burgers komt te staan. We wilden praten over een mix, een wolkenvariant, we hadden een plan waar alle ondernemers achterstonden voor een zonnepark. Op dat moment waren we tot veel bereid, maar uiteindelijk doen ze er niets mee. In het laatste stadium draaiden mensen dan helemaal door.”¹³⁴

- Samenwerking met actiegroepen tegen windparken Drentse Monden / Oostermoer

Bij informatieavonden en juridische procedures is samengewerkt met actiegroepen tegen windpark Drentse Monden / Oostermoer. Het contact met de Drentse actievoerders bracht diverse voordelen, zoals kennisdeling en uitbreiding van netwerken.

¹³⁴Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

“Wij wisten aanvankelijk niet dat dezelfde plannen klaarlagen voor de Drentse Veenkoloniën. Pas via de krant met advertenties van de rijksoverheid kwamen we erachter dat er nog iets ging gebeuren. Spontaan heen en weer bellen met mensen daar en op een gegeven moment zeiden we ‘laten we bij elkaar komen’. Dat was al vrij vroeg, rond 2012.”¹³⁵

“Je moet begrijpen dat als je hiermee begint dat je tegenover een enorme overmacht staat, zo ongelooflijk groot, dat besef je pas na een aantal jaren als je erop terugkijkt. Het is dan zaak dat je zelf ook massa maakt. Je moet het doen met vrijwilligers, sowieso fijn als je dan met meer mensen aan tafel zit. Iedereen heeft zijn eigen specialiteit en je kunt netwerken bundelen. Want je moet zoveel mogelijk ingangen zien te vinden om zaken voor elkaar te krijgen en daar heb je veel mensen voor nodig. Wij doen dit als actievoerders naast een volledige baan, en er wordt van je verwacht dat je er tijd aan besteedt. Dat betekent je vele avonden er aan moet besteden. Het is heerlijk als je dan met veel mensen bent, het is fijn en nuttig om kennis te delen. Er waren mensen bij die netwerken hadden met relaties in bedrijven en connecties in de politiek. Ook hadden mensen specialistische kennis m.b.t. techniek, modellen en zaken zoals geluid.”¹³⁶

“Als activisten die voor hetzelfde doel strijden denk je na over verschillende strategieën van demonstraties, bezwaar maken, hoe je dingen bereikt in de politiek etc. Ook loop je tegen dilemma’s aan. Bijvoorbeeld hoe ver je kunt gaan in protesten. Het is goed om dat met elkaar te delen.”¹³⁷

¹³⁵Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹³⁶Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹³⁷Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

Focus na 2019 verlegd naar verminderen van gezondheidsklachten voor bewoners

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State definitief uitspraak gedaan inzake windpark N 33 welke voor Stichting Platform Tegenwind N33 desastreus heeft uitgepakt. Het plan voor de realisatie van het windpark kan zonder aanpassingen worden uitgevoerd. De tegenstanders van het windpark gooien echter niet de handdoek in de ring. Het is volgens de actievoerders nu belangrijk om de impact van het windpark op de psychische en fysieke gezondheid van omwonenden te monitoren, serieus te nemen en aan te pakken. Op 27 maart 2021 schrijft Tegenwind N33 op haar website:

“De grote hoeveelheid klachten van overlast en gezondheidsproblemen van omwonenden in de wijde omgeving van het windpark baart Tegenwind N33 grote zorgen. Dat deze zorgen terecht zijn blijkt uit de uitkomsten van het onderzoek naar laagfrequent geluid van de gezamenlijk betrokken gemeenten Veendam, Midden-Groningen en Oldambt. Het gegeven dat de, verontrustende, uitkomst van het onderzoek reeds voor de jaarwisseling bekend is en het gegeven dat door de initiatiefnemers en de bouwers van de turbines geen oplossing wordt geboden voor de overlast is voor Tegenwind N33 niet acceptabel. Tegenwind N33 is dan ook, samen met haar advocaat DOKK-advocaten, bezig met het voorbereiden van een handhavingsverzoek waarbij in eerste instantie zal worden geëist dat de turbines in de nachtelijke uren worden stilgezet. Tegenwind N33 zoekt hierbij aansluiting bij betrokken belangenbehartigers voor de omwonenden van het windpark zoals de dorpsadviesraden in het gebied waarvan de bewoners zijn getroffen door de gevolgen van het Windpark N33. Door het ontbreken van een door de overheid ingesteld meldpunt voor overlast van het Windpark N33, worden omwonenden die overlast ondervinden van het Windpark N33, gevraagd de overlast te melden bij het meldpunt van de Dorpsraadcoöperatie Meeden. Tegenwind N33 is ervan overtuigd dat zij de stilstand van de turbines in de nachtelijke uren zal kunnen afdwingen bij de rechter.”

De geïnterviewden van Stichting Platform Tegenwind N33 lichten de huidige problematiek in het gebied en wijze waarop de actiegroep hierop inspeelt nader toe. Men is zeer bezorgd dat de maatschappelijke onrust weer toe zou nemen als de problematiek niet serieus wordt genomen of niet goed wordt aangepakt.

“De maatschappelijke onrust nu de molens er staan is anders dan destijds. Toen was de onrust onder tegenstanders van de komst van de windmolens. Maar nu zie je dat mensen ziek en boos worden als gevolg van de molens die operationeel zijn. Daar zitten ook mensen tussen die voor de energietransitie zijn en in principe ook voor het plaatsen van windturbines, maar ziek worden van het geluid. Zij zeggen: ik vind het prima dat de molens er staan, maar wil er niet ziek van worden. Ik heb het gevoel dat het nu nog groter gaat worden, de onrust.”¹³⁸

“We verzamelen klachten van individuele burgers, de teller staat nu al op 100. Groot probleem is het verstoren van de nachtrust door laag frequent geluid. Ga dan kijken wat er mogelijk is. Betrek de fabrikant, los het probleem op. De initiatiefnemers kunnen de windmolens ook uitzetten in de nacht. Eigenlijk zouden zij de verantwoordelijkheid moeten nemen en ze 's nachts uitzetten, omdat er zo veel klachten zijn binnengekomen.”¹³⁹

Ook de gemeenten Midden-Groningen, Veendam en Oldambt hebben veel klachten van omwonenden van Windpark N33 ontvangen en hebben opdracht gegeven tot het uitvoeren van metingen waarin laagfrequent geluid wordt bevestigd.

“De meeste klachten komen uit Meeden. Ten noorden van dit dorp staan 27 van de 35 windturbines van dit windpark. Bromtonen houden mensen 's

¹³⁸Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹³⁹Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

nachts uit hun slaap. En zorgen voor stress. Dorpsraadcoöperatie Meeden riep inwoners al in oktober op klachten aan haar door te geven. Aan die oproep is goed gehoor gegeven. In opdracht van de 3 gemeenten wordt op 6 plekken bij het windpark metingen naar laagfrequent geluid verricht. Bij de eerste meting bij de zuidelijke windmolens van Windpark N33 is onverwacht veel laagfrequent geluid gemeten, schrijven de gemeenten in een persbericht. Het gaat om de vier molens ter hoogte van Ommelandervijk.¹⁴⁰

Volgens de gemeenten hebben de bouwers gezegd, nadat ze op de hoogte zijn gesteld, onderzoek te doen naar de oorzaak, om ook het probleem te kunnen oplossen. 'De producent van de molens heeft inmiddels zijn technische specialisten ingezet om te achterhalen waar dit laagfrequent geluid vandaan komt,' aldus de gemeenten in RTV Noord. Ook exploitanten RWE en Eurus Energy gaan onderzoeken hoe het geluid ontstaat en hoe het opgelost kan worden.

Handhaving is problematisch

Voor de betrokken gemeenten is het lastig om op grond van de klachten handhavend op te treden jegens het windpark. De gemeentelijke overheid wordt hierbij gehinderd door wetgeving. Vanwege de status van Windpark N33 als rijkscoördinatieproject moeten gemeenten handhaven op basis van een geluidsvergunning welke bepaalt dat moet worden gekeken naar het jaargemiddelde. Slechts als dit wordt overschreden kunnen gemeenten handhaven. In de geluidsnormen wordt geen rekening gehouden met specifiek laagfrequent geluid, waardoor van individuele overschrijdingen van de norm geen sprake kan zijn. Op basis van de bewonersklachten kunnen gemeenten bij overlast het windpark dus niet stilleggen. Wat nog wel mogelijk is, is kijken naar de private juridische mogelijkheden. In april 2021 vraagt Platform Tegenwind de rechter om Windpark N33 bij Meeden uit te zetten: "de bromtoon moet stoppen zodat mensen weer kunnen slapen". DOKK-advocaten onderzoekt in opdracht

van Platform Tegenwind N33 de mogelijkheid van een handhavingsverzoek tegen windparkexploitanten RWE en Yard.

In de woorden van de geïnterviewden:

*"Er zijn mensen in het gebied die fysieke en psychische klachten hebben als gevolg van laag frequent geluid. Het verstoort ook de nachtrust van deze mensen. Het is geen kwestie van overlast, het is werkelijk ziekmakend en je kunt hier onderzoek naar doen. Maar de wet en regelgeving is een knelpunt, er zijn geen specifieke marges voor laag frequent geluid opgenomen in de vergunning en regelgeving. Alleen jaargemiddelden. Oftewel als omwonende heb je hier niets aan als je 5 nachten wakker ligt dan is dat jouw probleem en niet hun probleem. We zoeken nu als Tegenwind met onze advocaat naar een gat in de wetgeving waardoor er toch handhaving kan gaan plaatsvinden."*¹⁴¹

Totdat er een structurele oplossing is hebben beide exploitanten van Windpark N33 besloten om de molens aan te passen. 'We hebben de turbines terug geregeld zodat het geluid minder/niet meer waarneembaar is', schrijft een woordvoerder in een gezamenlijke verklaring. In mei 2021 draaien de windmolens van Windpark N33 in de avond- en nachtelijke uren anders om zo geluidsoverlast te verminderen. Het laagfrequent geluid is daarmee verminderd maar nog niet verdwenen.¹⁴²

In juli 2021 is in de windturbines van Windpark N33, na allerlei testen, door de exploitanten nieuwe software geïnstalleerd. Het is afwachten of de turbines

¹⁴¹Mw. Zondag en dhr. Mulder (Stichting Platform Tegenwind N33).

¹⁴² <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/816817/Bromtonen-bij-Windpark-N33-iets-verminderd-Maar-we-zijn-er-nog-niet>

dan minder geluidsoverlast veroorzaken bij wisselende weersomstandigheden. Er worden weer continumetingen uitgevoerd om dit nauwlettend te monitoren.¹⁴³

3.6. Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens

Welke strategieën heeft de lokale overheid toegepast om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verminderen?

Naast de burgers staan

De gemeente Midden-Groningen en voorganger Menterwolde (waar Meeden onder valt) is bewust naast de bewoners gaan staan om steun en begrip te tonen. Ook was sprake van een tolerante houding naar actievoerders 'die in hun recht stonden om zich te laten horen'. Actievoerders zijn zelfs ondersteund in de juridische strijd. Tegelijkertijd nam men duidelijk afstand van grensoverschrijdende acties zoals de intimidatie van boeren. In de woorden van burgemeester Hoogendoorn van Midden-Groningen:

"Het gemeentebestuur is steeds naast de inwoners van Meeden blijven staan om te laten zien dat we ze begrijpen. Ook waren we bijvoorbeeld aanwezig bij zittingen van de Raad van State naar aanleiding van protesten door bewoners. We stonden dus naast de inwoners, maar we stelden ook grenzen. Als actievoerders buitenwettelijk opereren dan houdt het op, daar hebben we activisten ook op aangesproken."¹⁴⁴

¹⁴³https://www.menterwolde.info/nieuws/windpark-n33-meeden/de-tijd-moet-het-leren:-minder-geluidsoverlast-windpark-n33-door-nieuwe-software/?fbclid=IwAR3phRucrUh_KOijDGtnsWEZWmY-7F2YACUdzg4TE_z7G8A7W45h_9Ji8no

¹⁴⁴Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

"We hebben een advocaat ingehuurd om bij de Raad van State ook argumenten van de gemeente mee te nemen. Dus in feite waren wij hier een bondgenoot van Tegenwind."¹⁴⁵

"We maakten duidelijk dat we het verzet vanuit de samenleving heel goed snappen en wilden ernaast staan, maar tegelijkertijd hebben we intimiderende acties veroordeeld. Zoals de intimidatie van boeren. Die mensen zijn ook onze burgers en zij worden bedreigd met acties. Daar hebben we duidelijk afstand van genomen. Het is balanceren tussen begrip tonen en de grens aangeven van 'hier houdt het op'.¹⁴⁶

De geïnterviewde van de politie Noord-Nederland geeft eveneens aan dat de relatie met én begrip voor burgers belangrijk is. Ook als sprake is van incidenten.

"Wanneer de dreigementen ernstiger worden, ook ten opzichte van ondernemers, dan ga je nog een keer kijken als politie naar 'wat speelt hier nou'. We hadden wel een les geleerd vanuit de aardbevingen. Pas nou op dat niet de bevolking als verdachte wordt bestempeld. Het zijn in de eerste plaats bezorgde burgers. Probeer vanuit die verbinding contact te houden en je positie te bepalen als politie."¹⁴⁷

De houding van burgers, politie en lokaal bestuur naar activisten veranderde naarmate de acties grimmiger werden. Toen intimidatie en bedreigingen toenamen nam men daar steeds nadrukkelijker afstand van. De politie

¹⁴⁵Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

¹⁴⁶ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

¹⁴⁷Interview politie Noord Nederland.

onderzocht strafbare feiten en incidenten en nam dit zeer serieus, naast het houden van verbinding.¹⁴⁸

“De tolerantie naar activisten schoof op. Het begon met kleine en ludieke dingen en dat vond eigenlijk niemand erg. Het mag misschien niet, maar we begrijpen het wel. Dat was in het begin wel de houding bij burgers en lokale bestuurders. Uiteindelijk werden ondernemers bedreigd en verschenen verhalen in de pers. Toen werd steeds meer zichtbaar hoeveel schade die bedreigingen aanrichtten en zag je dat meer mensen zich daarvan distantieerden. Burgers, maar ook bestuurders. Op een gegeven moment werd iemand bedreigd die ook heel erg sociaal actief was en allerlei verenigingen sponsorde. Dat was belangrijk voor het besef dat het zo niet langer kon. Want dat zo’n bedrijf op de fles gaat, dat moet niet kunnen. Veel mensen werkten daar ook, dus het ging ook ineens over eigen werkgelegenheid.”¹⁴⁹

Strategieën na vergunningverlening Windpark N33

In mei 2019 heeft de Raad van State definitief groen licht gegeven voor de komst van Windpark N33. In voorgaande paragraaf 3.5 beschreven we dat de focus van actievoerders sindsdien is gericht op strategieën om de impact van het windpark op de gezondheid van omwonenden te verminderen. Het lokaal bestuur werkt hierin deels samen met de actievoerders. Bijvoorbeeld bij het verzamelen en bundelen van klachten van bewoners. Zoals eerder gesteld hebben de gemeenten Midden-Groningen, Veendam en Oldambt tevens opdracht gegeven

tot het uitvoeren van metingen naar laagfrequent geluid. Daarbij is de boodschap dat men klachten en zorgen van bewoners over gezondheidseffecten serieus neemt.

¹⁴⁸Andere maatregelen van de politie: Instellen een interne werkgroep (aanvankelijk crisisteam; later met zelfde leden omgezet naar werkgroep, om crisisdenken en –handelen te beperken/voorkomen) om kennis uit verschillende disciplines te combineren en zo scenario’s op te stellen en maatregelen voor te bereiden.; Investeren in de contacten met de betrokken burgemeesters (o.a. door het initiëren van bestuurlijk overleg en persoonlijke contacten), het bestuurlijk overleg zelf en de voorbereiding daarop. Aandringen op en aansluiten bij operationele overleggen (de contacten op ‘ambtelijk niveau’: met de ambtenaren van gemeenten en met werknemers van de bouwers). Voeren van gesprekken met andere bestuurders (zoals Commissaris der Koning en, voorzitters veiligheidsregio’s etc.).

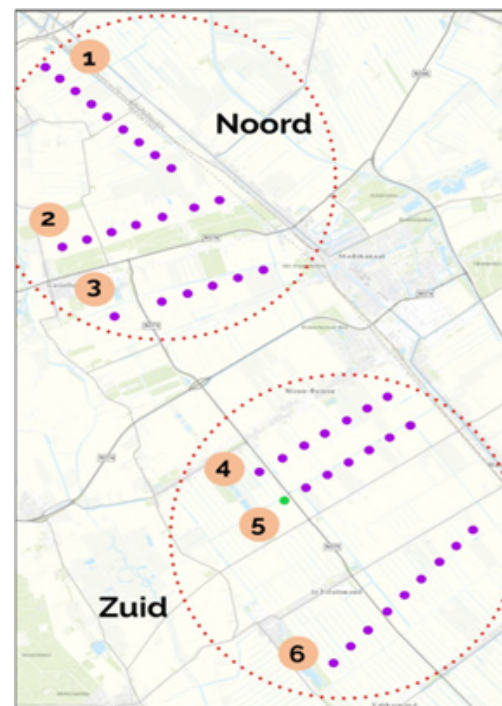
¹⁴⁹Interview politie Noord Nederland.

4 Casus Windpark Drentse Monden / Oostermoer

Op beperkte geografische afstand van Windpark N33 en in ongeveer dezelfde tijdsperiode was het onrustig rond de komst van nog een ander groot windpark, te weten *Windpark Drentse Monden / Oostermoer*. De casussen kennen opvallende gelijkenissen als het gaat om sentimenten die speelden bij de bevolking, gebrekkige inspraakprocessen en spanningen tussen bestuurslagen. Bovendien was sprake van dwarsverbanden tussen activisten onderling in de protesten tegen de komst van de windparken. In dit hoofdstuk gaan we in op deze casus. Naast de overeenkomsten kijken we ook naar verschillen tussen de twee casussen, waaronder de rol van de provincie en de aanpak in het oprichten van een compensatiefonds.

4.1. Geografische locatie

Windpark Drentse Monden en Oostermoer in het noordelijk deel van de Drentse Veenkoloniën, te weten de gemeente Borger-Odoorn en Aa en Hunze langs de grens met Groningen, ter hoogte van Stadskanaal. Windpark De Drentse Monden en Oostermoer is een initiatief van drie partijen: Duurzame Energieproductie Exloërmond B.V., Raedthuys Windenergie B.V. en Windpark Oostermoer Exploitatie B.V. In totaal zijn hier ruim 100, lokaal gevestigde, agrarische bedrijven bij betrokken. De 45 windmolens worden geplaatst in zes lijnopstellingen. Die lijnen zijn verspreid over ruim 50 vierkante kilometer in het gebied van 2e Exloërmond, Nieuw-Buinen, Drouwenermond en Gasselternijveen. Dat heeft de Raad van State bepaald (februari 2018). De doelstelling voor duurzame energie weegt daarbij zwaarder dan het belang van omwonenden die tegen het windpark zijn. De bouw van de windmolens is in maart 2020 begonnen en wordt in de loop van 2021 opgeleverd.



4.2. Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen

Onze analyse van de gebeurtenissen in de casus *Drentse Monden / Oostermoer* is aanvullend op de analyse van de casus N33. De procedurele gang van zaken en gebeurtenissen rond de komst van Windpark Drentse Monden / Oostermoer

is reeds beschreven door Bröring en Tollenaar (2015) en Bröring (2017).¹⁵⁰ Voor de reconstructie hiervan baseren we ons primair op deze publicaties. Tevens hebben wij het rapport van de Noordelijke Rekenkamer (2020)¹⁵¹ en lokale media-berichtgeving geraadpleegd. Tot slot hebben we gebeurtenissen besproken in het interview met burgemeester Seton van de gemeente Borger-Odoorn.

De aanwijzing en procedures rond de komst van Windpark Drentse Monden en Oostermoer

Provinciale Omgevingsvisie, aanwijzing Veenkoloniën als zoekgebied

In Drenthe wordt de komende jaren voor ruim 285,5 MW aan windenergie gerealiseerd. Het grootste deel hiervan wordt gebouwd in windpark Drentse Monden en Oostermoer. Het gebied van de Drentse Monden werd door de provincie Drenthe aangewezen als zoekgebied voor de door het Rijk opgelegde taakstelling in het kader van de energietransitie. De eerste fase van de besluitvorming, op provinciaal niveau, voltrok zich eind 2009 / begin 2010. De Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe kozen voor concentratie van de windmolenparken in het Oostelijke veengebied (Veenkoloniën). Op 2 juni 2010 werd een provinciale omgevingsvisie vastgesteld, waarin de Veenkoloniën definitief werden aangewezen als zoekgebied voor windmolenparken.

¹⁵⁰ Bröring, H., & Tollenaar, A. (2015). Vechten tegen windmolens: falende inspraak. In A. T. Marseille, A. C. M. Meuwese, F. C. M. A. Michiels, & J. C. A. de Poorter (editors), *Behoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht* (blz. 293–311). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.; Bröring, H. E. (2017). Splitszwam-besluitvorming: Leren van 'worst practices' rond een windpark. In P. A. J. van den Berg, & G. Molier (editors), *In Dienst van het Recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer-bundel)* (blz. 245-264). Boom Juridisch.

¹⁵¹ Noordelijke Rekenkamer (2020). *Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken*. Provincie Drenthe.

Rijkscoördinatierегeling van toepassing verklaard

De provincie heeft de beweging gemaakt om de Drentse Veenkoloniën als zoekgebied aan te wijzen. In het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie van 18 december 2009, wordt het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze nog niet aangewezen als windmolengebied. Vervolgens wordt een inspraakprocedure gehouden (januari/februari 2010). Na deze inspraak, in april 2010, wordt het Ontwerp aangepast met een vergroting van de windenergieambitie van 60MW naar maximaal 200 MW. Toen werd ook het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn aangewezen.¹⁵² De burgemeester van Borger-Odoorn zegt hierover: *"Dit was wel een gamechanger, want zo zag het er niet uit, maar het is toch gebeurd."*

Nadat de provinciale omgevingsvisie bekend werd, hebben de gemeentebesturen in het betrokken gebied protest aangetekend tegen de aanwijzing. De gemeenten vonden het proces niet transparant en waren van mening dat men 'erin gerommeld' is.¹⁵³

In een interview met het Dagblad van het Noorden (2015) legt burgemeester Seton nader uit waarom gemeenten nader bezwaar hebben gemaakt tegen de RCR regeling.

"We zitten in een lastige positie vanwege de rijkscoördinatierегeling waarmee dit windpark tot stand is gekomen. Op gezag van het rijk. Het was geen vraag aan de gemeente. Wij hebben bezwaar gemaakt tegen die rijkscoördinatierегeling, omdat we vonden dat er geen sprake was van één groot windpark, maar van drie kleinere, van drie initiatiefnemers. En in dat

¹⁵² Bröring, 2017, pagina 253.

¹⁵³ Bröring, 2017, pagina 253. In lijn met de Awb zou in een dergelijk geval van een majeure wijziging de procedure opnieuw moeten worden gevolgd. GS van Drenthe vonden een nieuwe procedure echter niet nodig (Bröring, 2017, p. 254).

geval zouden we als gemeente bevoegd gezag zijn en veel meer kunnen sturen. Maar dat is tot in twee instanties door de rechter niet gehonoreerd. Die rechtsgang is ons door initiatiefnemers verweten.”¹⁵⁴

Intussen lag er al het initiatief tot het ontwikkelen van een windmolenpark tussen Stadskanaal en Borger: *De Drentse Monden*. Vrij snel daarna werd een tweede park, tussen Veendam en Gieten, voorbereid: *Oostermoer*. In de casus valt op dat de projectontwikkelaars al gauw in het traject bij de rijksoverheid, het ministerie van Economische Zaken (EZ), aankloppen. Dat was (en is) voor hen een aantrekkelijke partner, zeker sinds de rijkscoördinatie regeling (RCR) van toepassing op installaties van ≥ 100 Megawatt. Vanaf 2010 maakt de Crisis- en herstelwet (Chw) het voor het Rijk mogelijk om de rijkscoördinatie regeling (RCR) toe te passen op windparken groter dan 100 MW. Op 19 mei 2010 wordt door Raedthuys Windenergie en Duurzame Energieproductie Exloërmond een verzoek ingediend tot het van toepassing verklaren van de RCR (de zogenoemde ‘RCR-claim’); in oktober 2010 volgt eenzelfde verzoek door Windunie voor windpark *Oostermoer*. Doordat de initiatiefnemers de beide parken aan elkaar koppelden werd, gezien het aantal MW, de RCR van toepassing. De minister accepteert de verzoeken. Bij besluit van 7 november 2011 heeft de minister van EZ rijkscoördinatie toegezegd. Formeel werd daarmee het provinciaal bestuur grotendeels buiten spel gezet. Gezien het ingrijpende karakter daarvan zou het redelijk zijn dat over de toepassing van de RCR overleg is gevoerd met de provincie Drenthe en de betrokken gemeenten Borger-Odoorn, Aa en Hunze en Stadskanaal, net over de provinciegrens in Groningen. Dit overleg zou echter niet hebben plaatsgevonden.¹⁵⁵ Tegen het van toepassing verklaren van de RCR is vervolgens door de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze geprocedeerd (zonder resultaat) tegen de Staat. Deze procedure liep tot 2016.

¹⁵⁴ <https://dvh.nl/drenthe/Burgemeester-Jan-Seton-praat-met-voor-en-tegenstanders-van-het-Drentse-windpark-Kleine-stappen-op-een-smal-pad-25008686.html>

¹⁵⁵ Bröring (2017), pagina 252.

Afronding m.e.r.

In de zomer en najaar van 2011 werden de m.e.r.-notities afgerond. De (gezamenlijke) m.e.r.-notities leverden 1.080 zienswijzen op voor *De Drentse Monden* en 638 voor beide projecten gezamenlijk. De teneur van de inspraakreacties was steeds: vrees voor geluidhinder, slagschaduw, veiligheidsrisico's, horizonvervuiling, sterfte onder vogels, waardevermindering woningen, et cetera. Geen van de zienswijzen leidde tot aanpassing van het plan.

Gebiedsvisie windenergie Drenthe

In het rapport *Verdeling onder Hoogspanning* (2020) schrijft de Noordelijke Rekenkamer dat het gegeven dat de provincie door het Rijk overruled zou kunnen worden, steeds nadrukkelijker de discussie op het provinciale niveau is gaan bepalen. Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van Coevorden, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen hebben in juni 2013 samen de gebiedsvisie Windenergie Drenthe vastgesteld. De belangrijkste vraag was waar en onder welke voorwaarden windturbines in het zoekgebied konden worden geplaatst. De provincie Drenthe beschouwde de Gebiedsvisie als een interventie van provincie en gemeenten in een proces waarin het Rijk formeel in de lead is teneinde de ‘lasten’ van de windparken (met name aantasting leefomgeving en landschap) zo veel mogelijk te beperken.

Bröring en Tollenaar zeggen hierover:

“Nu de plannen voor de realisering van de windparken duidelijker werden, besloot het provinciebestuur tot een ‘verfijning’ van de provinciale omgevingsvisie. Dit resulteerde in de ‘Gebiedsvisie windenergie Drenthe, die van 19 december 2012 tot 12 februari 2013 ter inzage heeft gelegen. Voorafgaand aan de vaststelling van deze gebiedsvisie, werden informatieavonden georganiseerd in de gemeenten binnen het zoekgebied. Het resultaat van deze inspraakronde was opnieuw een groot aantal ingediende zienswijzen. De zienswijzen gingen onder meer over de beperking van de locatiekeuze tot Oost-Drenthe, andere bronnen van duurzame

energie, economische haalbaarheid en verborgen kosten, de procedure en de milieueffecten. In het kader van dit laatste werden onder meer vragen gesteld over de minimale afstand tot woningen, geluidsoverlast (ook laagfrequent geluid), en de bescherming van vogels. Ook landschappelijke aspecten vormden een belangrijk onderwerp. In het voorjaar van 2013 werd de Gebiedsvisie vastgesteld.”¹⁵⁶

Informele informatiebijeenkomsten

Naast de formele (juridische) inspraakprocedures vonden tal van informele inspraak- en communicatiemomenten plaats.

“Deze informele gelegenheden drukten de formele inspraakmogelijkheden naar de achtergrond. Al met al vonden er ongeveer een dozijn bijeenkomsten plaats, verdeeld over verschillende rondes. De bijeenkomsten kregen de benaming als ‘inloopavond’ of ‘informatieavond’. (...) ‘Wat opviel was dat het initiatief voor deze bijeenkomsten veelal werd genomen door bestuurders die geen bevoegdheid meer hadden: gedeputeerden van de provincie en wethouders van de gemeenten waarin de molens zouden worden gerealiseerd. Het bevoegd gezag (vertegenwoordigers van het ministerie) en initiatiefnemers waren veelal afwezig.”¹⁵⁷

Volgens burgemeester Seton van Borger-Odoorn was de reden waarom gemeenten ook zelf informatieavonden organiseerden het feit dat het Rijk geen duidelijke informatie verschafte in de bijeenkomsten.

“Dus als gemeente voel je dan toch de verplichting om mensen te woord te staan omtrent de windmolens en de gevolgen voor bijvoorbeeld de veiligheid.

¹⁵⁶ Bröring en Tollenaar (2015), pagina 9.

¹⁵⁷ Bröring en Tollenaar (2015), pagina 9/10.

*Dat was rond 2016-2017. Hoe concreter het project werd, meer druk we voelden om mensen te informeren”.*¹⁵⁸

Gevoel niet serieus te worden genomen wakkeret onvrede aan

Als vertegenwoordigers van het ministerie en de initiatiefnemers wel aanwezig waren bij informatieavonden, leek dit (echter) de onvrede onder de bevolking juist aan te wakkeren.

“Toen zij wel aanwezig waren, bij informatieavonden in de getroffen regio, bleek dat echter slechts de onvrede aan te wakkeren. De tegenstanders, verenigd in het Platform Storm, lieten luidruchtig van zich horen en gaven de vertegenwoordigers van het ministerie en de initiatiefnemers nauwelijks de gelegenheid om de vragen te beantwoorden. Het gevoel niet serieus genomen te worden overheerste, doordat minister Kamp zelf niet de moeite nam om de tegenstanders te woord te staan. Het gemene gevoel was: ‘dit zijn maar Drenten, ik stuur wel een paar onderdeuren’. Ook voor politici, raadsleden en leden van de provinciale staten, hadden deze bijeenkomsten geen toegevoegde waarde.”¹⁵⁹

Draagvlak is gering, desalniettemin start inpassingsprocedure (2014)

De bestuurlijke onvrede onder met name gemeentebestuurders die de grip op de situatie kwijtraakten leidde ertoe dat de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal eind 2014 een draagvlakonderzoek lieten verrichten. De uitkomst: 77,2% van de benaderde huishoudens is tegen en 10,3% voor de komst van het windpark; 11,2% is neutraal en 1,4% heeft geen mening. Aan het eind van de reeks van inspraakprocedures en bijeenkomsten is het draagvlak voor de besluiten over de vestiging van het windpark dus gering. Er zijn volgens Bröring en Tollenaar geen aanwijzingen dat zonder de inspanningen

¹⁵⁸ Interview burgemeester Borger-Odoorn.

¹⁵⁹ Bröring en Tollenaar (2015), pagina 10.

op het terrein van inspraak en voorlichting het draagvlak nog kleiner zou zijn geweest. De resultaten van het draagvlakonderzoek hebben de minister van Economische zaken er echter niet van weerhouden de initiatiefnemers van het RCR-Windpark De Drentse Monden en Oostermoer te berichten dat de procedure van het inpassingsplan zal worden gestart.

4.3. Nadere duiding bestuurlijke gebeurtenissen

Duiding door onderzoekers Bröring en Tollenaar

Gefragmenteerde, onervaren overheid met vertroebelde verantwoordelijkheden

In hun analyse concluderen Bröring en Tollenaar dat in de casus sprake is van een gefragmenteerde, onervaren overheid met onduidelijke verantwoordelijkheden. De onderzoekers stellen zich de vraag hoe het kan dat het draagvlak is afgenomen en alternatieven zijn afgewezen. Het antwoord is volgens hen grotendeels een inherent probleem met inspraakprocedures: de procedure werd gevoerd ten behoeve van een projectontwikkelaar en initiatiefnemers die geldelijk gewin nastreven.

“Nu worden inspraakprocedures vaker gevoerd over besluiten die gunstig zijn voor de een en nadelig voor de ander. De rationaliteit van inspraak is er juist op gericht om die belangentegenstelling te overbruggen. In dit geval bleken de initiatiefnemers echter het spel beter te beheersen dan de bestuursorganen die de inspraak moesten vormgeven, en die voor het eerst met (besluitvorming over) windparken te maken kregen en daarom nog niet over alle relevante kennis en ervaring beschikten. De initiatiefnemers onder leiding van de projectontwikkelaar, met name Raedthuys en Windunie, deden er in hun relatie tot de bevolking het zwijgen toe en wachtten af tot de besluitvorming rond was. Door koppeling van plannen – opschaling, waardoor de rijkscoördinatie­regeling van toepassing werd – hebben zij de provinciale en lokale bestuursorganen formeel buitenspel gezet. De inspraak werd erdoor

vertroebeld: verantwoordelijkheden schoven op naar de minister, terwijl de facto lokale politici met de boze burger moesten communiceren.”¹⁶⁰

“De Drentse casus maakt bovendien duidelijk dat de overheid geen eenheid is, die met één mond hetzelfde beleidsverhaal afsteekt. Integendeel: de betrokken gemeenten hebben steeds meer afstand genomen van Rijk en provincie, en de provincie van het rijk. Windenergieprojecten elders in het land geven hetzelfde beeld te zien. Gemeenten respectievelijk provincies worden voor de vraag gesteld of op basis van eigen bevoegdheden moet meewerken aan de ruimtelijke inpassing van windparken, indien de ruimte om daarbij een eigen afweging te maken, ontbreekt.”¹⁶¹

Besluitvormingsfuik

Wat betreft de inspraakmogelijkheden op de planvorming was sprake van een ‘besluitvormingsfuik’ waaruit betrokkenen niet konden ontsnappen, en werden vragen van burgers over ‘lasten en lusten’ onvoldoende beantwoord.

“Inhoudelijk draaide de wrevel om twee zaken: de locatiekeuze en de verdeling van de lusten en lasten. De aanwijzing van de Drentse Veen koloniën in de Omgevingsvisie Drenthe 2010 als ‘zoekgebied’ bleek de ingang tot een besluitvormingsfuik waaraan betrokkenen niet konden ontsnappen. De terugkerende vraag waarom de keuze is gevallen op het Mondengebied, dus aan de Oostzijde (in de luwte van) van het Drents plateau, werd slechts beantwoord door een verwijzing naar het gepasseerde station van de Omgevingsvisie uit 2010. Bij de verdeling van de lusten en de lasten gaat het allereerst om de zorgen in de vorm van gevreesde overlast (geluidhinder, slagschaduw, ‘s nachts knipperende toplichten). De zorgen hieromtrent werden stevast weggeredeneerd met een verwijzing naar toepasselijke regelgeving.

160 Bröring en Tollenaar (2015), pagina 12.

161 Idem.

Bovendien werd geen duidelijkheid geboden over de toedeling van de lusten. Wie verdient hoeveel aan de windturbines? Wat zijn de subsidiebedragen? Moet er belasting over worden betaald? Lopen de subsidienemers risico met de exploitatie van een windpark? De initiatiefnemers noch het bestuur was van plan deze informatie te verstrekken, ook niet tijdens de informatieavonden.¹⁶²

Parallele communicatietrajecten

Bij de toekenning van de RCR-verzoeken van de initiatiefnemers kwam zoals eerder gezegd de provincie formeel buiten spel te staan. Bovendien schrijft de minister dat de projectontwikkelaar verantwoordelijk is voor het verkrijgen van draagvlak in de regio. In de praktijk was echter sprake van parallelle communicatietrajecten met bewoners door initiatiefnemers/EZ enerzijds en gemeenten anderzijds.

“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. Als voortekenen 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.”¹⁶³

Onduidelijkheid over verdeling van lusten en lasten

In 2011 en 2012 vinden de eerste voorlichtingsbijeenkomsten voor de bevolking plaats (van EZ en initiatiefnemers respectievelijk provincie en gemeenten). Al

tijdens de lokale voorlichtingsbijeenkomsten komen vragen op naar de verdeling van de lusten en lasten. Ook gemeenteraden en de Provinciale Staten benadrukken het belang van een eerlijk verdeling. Echter, zo schrijft Bröring¹⁶⁴:

“Merkwaardig is dat het vervolgens amper verder komt dan de conclusie dat 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. 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. Een belangrijke factor is dat geen duidelijkheid bestaat over wat met windmolens wordt verdiend. Wát valt er eigenlijk te verdelen? Daar komt geen antwoord op.”

Ook op het punt van de distributieve rechtvaardigheid is derhalve de communicatie gebrekkig en ontbreekt transparantie. Daar komt in de rest van de procedure geen verbetering in.¹⁶⁵ Wel wordt ondertussen gewerkt aan de totstandkoming van een gebiedsfonds waaraan de initiatiefnemers zullen gaan bijdragen. Met dit laatste wordt aansluiting gezocht bij gedragscodes die inmiddels zijn opgesteld.¹⁶⁶ De overheid ziet in dit verband – in lijn met de privatisering van de zorg voor draagvlak – de primaire verantwoordelijkheid niet voor zichzelf weggelegd, maar voor de windenergiesector. 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

¹⁶² Bröring en Tollenaar (2015), pagina 10.

¹⁶³ Bröring (2017), pagina 253.

¹⁶⁴ Bröring (2017), pagina 254.

¹⁶⁵ Bröring (2017), pagina 255.

¹⁶⁶ De Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land van de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) en de Gedragscode Windenergie op Land van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW).

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

In een overkoepelende analyse van de inspraak in de casus concludeert Bröring dat de 'inspraakwet' van omgekeerd evenredige invloed zich heeft doen 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, 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 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 lasten 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. Zo worden in de

*procedure over het rijksinpassingsplan de vele door bewoners ingebrachte standaardargumenten even standaard door EZ weggeschreven."*¹⁶⁷

In de casus speelt ook dat de verschillende beleidsdocumenten in een onlogische volgorde tot stand kwamen.

*"In 2010 worden RCR-claims ingediend en worden Borger-Odoorn en Aa en Hunze door de provincie aangewezen. In 2012 wordt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 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 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 lasten 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."*¹⁶⁸

Conclusies

Volgens Bröring en Tollenaar is evident dat de gangbare doelen van inspraak, te weten beleidsverrijking en vergroting van het draagvlak, in het participatie- en besluitvormingsproces niet zijn bereikt.

¹⁶⁷Bröring (2017), pagina 256.

¹⁶⁸Bröring (2017), pagina 257.

“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.”¹⁶⁹

De besluitvorming over het windpark in Oost-Drenthe is een splijtzwam gebleken tussen boeren en burgers, tussen burgers en overheden en tussen overheden onderling.

“Gemeenten zijn overvallen, zo niet uitgesloten. 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 en 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.”¹⁷⁰

De casus laat zien dat een project dat juridisch goeddeels op orde is, door schending van beginselen van ‘good 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 kunnen

¹⁶⁹ Bröring (2017), pagina 258.

¹⁷⁰Idem.

en kruiken is. Daarmee is gekozen voor een participatievorm onderaan de participatieladder.”¹⁷¹

Hoe heeft het zover kunnen komen? Welke lessen zijn te trekken? Volgens onderzoeker Bröring is de vraag waarom met name de rijksoverheid, in de volle wetenschap dat deze aspecten zo belangrijk zijn, er onvoldoende aandacht voor heeft gehad.

“Een Haags gebrek aan kennis van wat in de regio leeft – en van percepties van bewoners (die ook een werkelijkheid zijn) – zal een rol spelen. Er ontbreekt [echter ook] een politiek vertoog 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 om rekening te houden met gewijzigde omstandigheden en met – in de regio zelf ontwikkelde – alternatieven die zich in de loop van het besluitvormingsproces aandienen.”¹⁷²

Verder speelde een rol in de casus de al eerder genoemde ‘ongelukkige volgorde’ in het gehele besluitvormingstraject, waarbij landelijk beleid en landelijke afspraken (Energieakkoord; gedragscodes) pas in de loop van de besluitvorming over de Drentse casus tot stand kwamen; en verder was er sprake van dat de projectontwikkelaars over meer kennis ervaring beschikten in het proces dan de lokale/regionale overheden, waardoor sprake was van ongelijkheid/onevenwichtigheid in het proces.

¹⁷¹ Idem.

¹⁷²Bröring (2017), pagina 259.

“Bij de provincie, die oorspronkelijk een centrale rol toekwam, ontbrak de ervaring om met dit soort precaire casus om te gaan. Voor de projectontwikkelaars geldt dat niet. Maar zij zijn winstgericht en lijken niet geïnteresseerd in sociale duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.”¹⁷³

Een belangrijke onderliggende verklaring lijkt het Haagse marktdenken te zijn, waarbij veel vertrouwen in initiatiefnemers bestaat.

“De initiatiefnemers zorgen wel voor draagvlak; voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten; en voor transparantie.”¹⁷⁴

Op grond van de bevindingen in de casus suggereert Bröring een aantal oplossingsrichtingen.¹⁷⁵

- Indachtig het criterium verantwoording is meer overheidsregie aangevoelen. 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.
- Het ministerie EZ kan goed met initiatiefnemers omgaan, maar zou vaardigheden in het omgaan met burgers moeten versterken.

¹⁷³ Bröring (2017), pagina 260.

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ Verder adviseert Bröring een aantal landelijke oplossingen zoals het onderwerp (geheel) onder te brengen bij een ander ministerie dan EZ, of om een (los van de verantwoordelijke minister(s) staande) ombudsman het besluitvormingsproces op punten zoals transparantie, communicatie en aandacht voor sociale (en bestuurlijke) cohesie te laten bewaken. Ook zou gedacht kunnen worden aan het (wettelijk) van toepassing verklaren van een zogenoemd Social Impact Assessment (vergelijkbaar met en in aanvulling op een m.e.r.). Deze oplossingsrichtingen vallen echter buiten bestek van onze casusstudie die primair is bedoeld om handvatten te bieden voor het lokaal bestuur.

4.4. Reconstructie sentimenten en dynamiek protest en maatschappelijke onrust

Actiegroepen

Het verzet van burgers tegen de komst van het windpark in de Drentse Veenkoloniën werd georganiseerd en gekanaliseerd door twee actiegroepen. In het deelgebied De Drentse Monden was dat *Platform Storm* (<https://www.platformstorm.nl>) en voor Oostermoer: *WindNEE* (<http://www.windnee.nl/>). Deze beide actiegroepen hebben net zoals Platform Tegenwind N33 een groot aantal activiteiten ondernomen om de komst van de windparken in de Drentse Monden en Oostermoer te voorkomen. Zichtbare acties, informatieavonden, juridische procedures. Een overzicht van de verzetsacties wordt gegeven op de websites van de beide actiegroepen. De toon vanuit de actiegroepen is fel. De bekende windmolenactivist Jan Nieboer is betrokken bij de protesten. Sentimenten richten zich tegen grondeigenaren (boeren), provincie, Rijk en exploitanten. In vergelijking met Groningen moesten bij de actiegroepen in Drenthe ook de gemeenten het ontgelden.

Ook ondernemers stelden zich actief op en zijn gekomen met een voorstel voor de realisatie van een zonnepark. De ondernemersvereniging VVBK en de ondernemersvereniging Buinermond ontwikkelden een plan om 250 hectare aan zonnepanelen te ontwikkelen in de Drentse Veenkoloniën als alternatief voor de dreigende komst van 50 turbines in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn.

Burgemeester Seton van Borger-Odoorn omschrijft de actiegroepen als volgt. De actiegroepen hadden het gevoel dat hun bezwaren en procedures kans van slagen hadden.

“Er ontstond in de loop van de tijd, naarmate de trein steeds verder doorging, steeds meer verzet. Er waren goed georganiseerde actiegroepen die het

verzet vorm gaven. Zij informeerden bewoners over de stand van zaken met een nieuwsbrief en informatieavonden. Informeren ging hand in hand met het voeren van verzet. Ook schakelden de actiegroepen de media in om hun standpunten naar voren te brengen. Zij gebruikten geen vormen die niet toegestaan zijn. De actiegroepen hadden het gevoel dat hun bezwaren en procedures kans van slagen hadden. Anders zouden ze niet in beroep zijn gegaan. Ze waren sterk overtuigd van hun standpunt, en ook dat het juridisch mogelijk zou zijn om hun gelijk te halen. En ze hadden advocaten die hen daarbij hielpen.¹⁷⁶

Het contact van de gemeente Borger-Odoorn met de actiegroepen was zakelijk. De zakelijke opstelling had volgens de burgemeester onder meer te maken met de felle houding van de actiegroepen in Drenthe.

“Ze waren niet blij met de opstelling van de gemeente, maar we konden wel gewoon normaal met elkaar spreken. We hadden allebei andere focus: zij op het tegenhouden van de windmolens. En wij waren meer gericht op wat we wél kunnen doen. Zoals informeren over relevante aspecten en invulling gebiedsfonds. We hebben ook met de actievoerders meegedacht toen ze bezig waren met een bijeenkomst over planschade, ook hebben we contact gehad op dat punt met een advocaat. Er was dus geen vijandige sfeer onderling, maar het was ook niet zo dat we bij elkaar veel over de vloer kwamen.”¹⁷⁷

“Een betere samenwerking met activisten lukte niet omdat de actievoerders sterk gefocust waren op het verhinderen dat de windmolens er zouden komen. Die houding was hier behoorlijk fel. Maar de molens vielen niet tegen te houden, we kwamen niet op één lijn.”¹⁷⁸

¹⁷⁶ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

¹⁷⁷ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

¹⁷⁸ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

Ontwikkeling van alternatieven voor het windpark

Ook ondernemers komen in het geweer tegen de komst van het Windpark N33 en ontwikkelen een alternatief dat wel energie oplevert maar met minder overlast voor omwonenden, te weten een solarpark. De landelijke overheid wilde echter niet in gesprek over het alternatief. De onderstaande nieuwsberichten geven een inzichtelijke inkijk in de dynamiek rond het initiatief.

Knoalster ondernemers gaan all-in op Solar Park (maart 2015)¹⁷⁹

Ondernemers uit de Kanaalstreek en de Drentse Veenkoloniën willen er alles aan doen om een groot zonnepark te realiseren. Dat is volgens hen de enige manier om de komst van vijftig reusachtige windmolens tegen te houden. Woensdagavond presenteerden de initiatiefnemers hun plannen aan de achterban. Bij de ondernemersverenigingen zijn 250 bedrijven aangesloten. De meeste ondernemers zien de komst van de windmolens niet zitten. Datzelfde geldt voor veel burgers. Een onderzoek wees in 2014 uit, dat meer dan driekwart van de mensen tegen de komst van een windpark is. Het alternatief waar de Knoalsters voor gaan is het Solar Park Veenkoloniën. Een park van 250 hectare vol met zonnepanelen. Die kan de vereiste 150 megawatt aan energie opleveren. Het Solar Park is in alle opzichten een goed alternatief. ‘Het is goed toepasbaar op landbouwgrond en je krijgt geen claims en Raad van State-procedures die je bij de windmolens wel gaat krijgen. Hier is draagvlak voor. De windmolens gaan ons veel kosten. Zonne-energie gaat ons veel opleveren.’ De lokale en provinciale politiek is om, maar heeft vooralsnog niet veel te willen. De voorstanders van het zonnepark proberen hun ideeën nu kenbaar te maken in Den Haag. ‘Er zijn al gesprekken geweest met Kamerleden en zij zitten ook met die molens in hun maag.’

¹⁷⁹Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/146346/Knoalster-ondernemers-gaan-all-in-op-Solar-Park>

Brandbrief ondernemers over windpark Veenkoloniën¹⁸⁰

Provincies en gemeenten moeten 'maximaal weerstand' bieden aan de druk van het Rijk om mee te werken aan de komst van de windparken in de Veenkoloniën. Dat schrijven de ondernemers in het gebied in een brandbrief aan de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Stadskanaal, Borger-Odoorn en Aa en Hunze. De ondernemers willen dat de regionale overheden het kabinet en de Tweede Kamer overtuigen van het nut van zonneparken in plaats van windparken voor de opwekking van duurzame energie. Ze waarschuwen voor onrust en escalatie zoals bij het windpark bij Meeden wanneer de windplannen worden doorgezet. De ondernemersverenigingen van Stadskanaal en Nieuw-Buinen strijden sinds 2013 fel tegen de komst van de mega-windparken, met turbines van rond de tweehonderd meter hoog. Ze staan gepland in het Veenkoloniale Mondengebied tussen pakweg Musselkanaal en Gasselte. De ondernemers zien de komst van de windparken als een ramp voor het gebied. 'Het park zal de Veenkoloniën op slot zetten', stellen ze. Als alternatief willen ze een grootschalig Solar Park. Daarvoor is onder de bevolking veel meer draagvlak dan voor het windpark, waar tachtig procent van alle inwoners tegen is. Minister Henk Kamp hoeft wat de ondernemers betreft niet op bezoek te komen in het gebied wanneer hij 'een in beton gegoten standpunt' inneemt over de inzet van windmolens op het land als middel om meer duurzame energie te produceren. Kamp kondigde vorige week aan te willen praten met omwonenden van het toekomstige windpark bij Meeden. Ook uit de inzet van een volgens de ondernemers 'ondemocratisch machtsmiddel' als de rijkscoördinatie Regeling blijkt dat de minister weinig bereid is van zijn ideeën af te wijken.

180 Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/150442/Brandbrief-ondernemers-over-windpark-Veenkolonien>

Kamp-ziet-niets-in-Veenkoloniaal-zonnepark-in-plaats-van-windmolens¹⁸¹

Minister Henk Kamp ziet niets in een grootschalig zonnepark als vervanging van de 45 geplande windmolens in de Veenkoloniën. Het druist volgens hem in tegen alle gemaakte afspraken en zou te veel vertraging opleveren, zo meldt RTV Drenthe. 'Het windpark is uitvloeisel van de gemaakte afspraken. Daar kunnen we niet zomaar van afstappen.' De minister stelde ook dat hij er geen vertrouwen in heeft dat een groot zonnepark tijdig gerealiseerd kan worden om als alternatief te dienen. 'We hebben afgesproken dat in 2020 veertien procent van onze energie duurzaam wordt opgewekt. Ik verwacht dat een zonnepark van ruim vierhonderd hectare niet binnen drie tot vier jaar gerealiseerd kan worden.'

Maatschappelijke onrust en incidenten

Er zijn in de Drentse Veenkoloniën door sommige activisten actievormen toegepast die niet zijn toegestaan. Acties jegens boeren (door activisten 'windboeren' genoemd) en bedrijven die meewerken aan de komst van de windparken waren fel en intimiderend.

"Er waren intimidaties en bedreigingen, er zijn allerlei nare dingen gebeurd. Er is door sommige activisten heel wat gedaan om de druk op de overheid zo maximaal mogelijk op te voeren. En ook op de bedrijven die meewerkten aan het bouwen van de windparken of aan het aanleggen van de wegen die nodig waren voor de windmolens."¹⁸²

181 Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/173845/Kamp-ziet-niets-in-Veenkoloniaal-zonnepark-in-plaats-van-windmolens>

182 Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

In de lokale media zijn artikelen verschenen waarin de gemeente Borger-Odoorn actievoerders oproept zich niet buiten de wet te begeven, en daarbij kritisch is over de rol van actiegroep Platform Storm.

Burgemeester Borger-Odoorn: Platform Storm moet achterban in toom houden¹⁸³

Burgemeester Jan Seton van de gemeente Borger-Odoorn roept tegenstanders van het windpark in de Drentse Monden op te stoppen met dreigbrieven en andere acties. Ook wijst hij Platform Storm op haar verantwoordelijkheid haar achterban in toom te houden. Volgens Seton moet dit, om zo het gesprek tussen voor en tegenstanders van windmolens in het gebied weer mogelijk te maken. 'De afgelopen periode heb ik onder meer gebruikt voor luistersessies, waarbij ik met name het verhaal van tegenstanders aanhoorde', zegt Seton. 'Na de zomer willen we het initiatief nemen om met voor- en tegenstanders in gesprek te gaan. Dat plan is concreet, na de zomer komen we daar mee naar buiten.' Seton stelt ook de rol van de actiegroep Platform Storm ter discussie. Volgens hem zouden de actiegroep en voorman Jan Nieboer er meer aan kunnen doen om de manier van protest tegen de windmolens in te dammen. 'De manier waarop de heer Nieboer reageert, door vaak in eerste instantie afstand te nemen van de acties, maar daarna wel olie op het vuur te gooien, daar houd ik niet van.' Volgens Seton zouden Nieboer en de mensen van Platform Storm de tegenstanders moeten oproepen hun acties gericht tegen windboeren te stoppen. Jan Nieboer zegt dat hij zijn achterban probeert in toom te houden, maar dat hem dit

¹⁸³<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/196971/Burgemeester-Borger-Odoorn-Tegenwind-Veenkolonien-moet-achterban-in-toom-houden>

niet lukt. 'Ik probeer de boel te sussen, te zeggen: 'Doe dat nou niet.' Maar dan krijg ik als reactie: 'Jan, ze luisteren toch niet naar ons.' Volgens Nieboer zijn hij en Seton in het verleden vaker gebotst. 'We hebben vaker contact gehad en ik heb hem op zijn verantwoordelijkheid gewezen. De heer Seton heeft zijn rol in dit dossier niet goed vervuld. Hij zou moeten opkomen voor de belangen van de inwoners, die niet op deze windmolens zitten te wachten. De mensen hier voelen zich compleet gepakt.'

Actievoerders in beeld

Burgemeester Seton geeft aan dat het Openbaar Ministerie en de politie de harde kern die actie voert tegen de komst van windmolens in beeld had. Een klein deel van de actievoerders in de Drentse Monden is fanatiek tegenstander, maar zij verkondigen niet de mening van alle inwoners. Het is dus belangrijk om goed onderscheid te maken tussen actievoerders die via procedures of legale acties bezwaar maken, en activisten die over de schreef gaan.

"Mensen die in beroep gaan is natuurlijk iets heel anders dan mensen die sabotage plegen. Dit moet gescheiden blijven."¹⁸⁴

In een interview met het Dagblad voor het Noorden licht de burgemeester dit nader toe, waarbij hij benadrukt dat het jammer is dat vanuit het Rijk er te weinig begrip is voor *de machteloosheid* waaruit extreme acties kunnen voortkomen.

"Ik begrijp waar het verzet vandaan komt, maar ik heb geen begrip voor dreigementen. Maar als ik alleen maar zeg dat het niet kán - dreigbrieven sturen, asbest strooien - dan denken mensen dat je hun boosheid niet begrijpt."

¹⁸⁴Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

En dat ligt heel gevoelig. Als je in dit gebied woont en je zo machteloos voelt, dan word je daar heel boos van, dat snap ik. Wat lastig is, is dat vanuit het Rijk daar weinig begrip voor is. Er wordt daar veel sneller gezegd: het is nou eenmaal door de rechter zo besloten, dus je moet er over ophouden. Maar dat kan natuurlijk nooit. Mensen zijn nog steeds geraakt. En tegelijkertijd kan het nooit zo zijn dat mensen dreigbrieven gaan sturen. Maar je moet al die verschillende vormen van boosheid en protest niet over één kam scheren. ¹⁸⁵

Sabotage en intimidatie waren bedoeld om tot uitstel en misschien afstel van de windparken te kunnen komen.

“De intimidaties richtten zich specifiek op personen en bedrijven die invloed hebben op de voortgang. Er werd bijvoorbeeld ingezoomd op mensen zoals een horeca eigenaar die ruimte wilde geven aan een informatieavond van de initiatiefnemers over de komst van de windmolens. De eigenaar van het restaurant is vervolgens bedreigd, dus is de avond niet doorgedaan. Er is toen een avond door tegenstanders georganiseerd, zo zie je hoe het ‘omklapt’.”¹⁸⁶

De woede van actievoerders richtte zich (net zoals in Groningen) vooral op de provincie. De felheid van de acties is onder meer terug te voeren op frustraties dat procedures en gewone actiemethoden geen gehoor vinden, wat leidt tot oplopende woede. In zo’n situatie gaan sommige mensen over tot verdergaande acties om te worden gehoord. Enkelens overschrijden daarbij de grenzen wat is toegestaan.

“Wanhoop zit er achter het verzet. Sommige dingen die gebeurd zijn kun je verklaren uit het feit dat ‘n kat in het nauw rare sprongen maakt. Want dit zijn

¹⁸⁵Bron: <https://dvhn.nl/drenthe/Burgemeester-Jan-Seton-praat-met-voor-en-tegenstanders-van-het-Drentse-windpark-Kleine-stappen-op-een-smal-pad-25008686.html>

¹⁸⁶ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

we niet gewend van mensen uit ons gebied. Langzamerhand werd een woede opgebouwd waardoor het bij sommigen zo ver kwam dat ze over de wettelijke grens heen gingen. Dat gebeurde niet als gevolg van een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis, hoewel die wel bijdragen aan de opbouw van de woede. Als je kijkt naar de incidenten dan zie je dat er sprake is van een soort opbouw. Er werden in het begin metalen voorwerpen in het veld van boeren gelegd, de loonbedrijven plaatsten dan een metaaldetector in de voertuigen waardoor het geen zin had. Daarna ging het steeds verder. Zoals bedreigingen naar gedeputeerden etc.”¹⁸⁷

Ook de weinig meewerkende houding van de initiatiefnemers die de bewoners er niet bij wilden betrekken speelde een rol. Mogelijk dat protest en acties minder heftig zouden zijn geweest als zij zich constructiever naar bewoners hadden opgesteld.

“Ik denk dat als de initiatiefnemers van begin af aan een iets andere houding hadden aangenomen, dat de felheid die in de loop van de jaren bij bewoners is ontstaan had kunnen worden verminderd of voorkomen. In plaats daarvan kwam hun standpunt over als ‘wij helpen als boeren / grondeigenaren het gebied doordat we economische waarde toevoegen, en bovendien is het legitiem.’ De initiatiefnemers hebben te weinig een hand uitgestoken naar bewoners. Inmiddels lijkt het besef wat meer in te dalen dat ze de omgeving hiervoor ook nodig hebben.”¹⁸⁸

¹⁸⁷ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

¹⁸⁸ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

4.5. Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens

De gemeente Borger-Odoorn heeft diverse strategieën gehanteerd naar mensen die bezorgd of boos waren over de komst van de windmolens, waarbij is gekozen voor een persoonlijke en luisterende houding. De toegepaste strategieën waren: informatie geven, windloket, luistersessies met de burgemeester, windtafels (met provincie) en windavonden. De strategieën worden hieronder kort toegelicht.

*“Mensen voelde zich heel erg in de steek gelaten, want er was niemand die voor hen opkwam. Tegen het Rijk kun je niet op, waar moet je dan naartoe als inwoners die zonder enige inspraak de windmolens in de buurt krijgen en daarover allerlei vragen hebben. Wij sprongen als gemeente in dat gat. Bewoners kregen de nodige informatie van de gemeente. Dit doen we nog steeds via lokale media. Op een gegeven moment hebben we in de loop van het proces een ‘windloket’ opgericht waar mensen direct vragen kunnen stellen. Met vanuit ons een snelle reactie via telefoon of email, om het vertrouwen in gemeentelijke overheid terug te winnen. Hiernaast heb ik als burgemeester luistersessies gedaan met inwoners en me laten vertellen wat er speelt. Na eerst stoom afblazen ontstond er dan vaak een gesprek. Er is echt een groep mensen geweest die lange tijd aan hun lot is overgelaten. Aan het einde van de gesprekken was er vaak zelfs een klein applausje. Dan heb je het zo kunnen doen dat mensen het misschien niet met je eens worden, maar wel beter begrijpen hoe de overheid er in staat en wat je kunt doen als overheid”.*¹⁸⁹

De luistersessies zijn in 2019 opgevolgd door zogenoemde windtafels, welke werden georganiseerd samen met de nieuwe Commissaris van de Koning Jetta Klijnsma van de provincie Drenthe. Dat waren bijeenkomsten in

horecagelegenheden in het gebied waarvoor voor- en tegenstanders werden uitgenodigd om de commissaris te voeden met wat op dat moment in het gebied speelde.

*“We stopten als het ware de thermometer er in, om erachter te komen wat het sentiment was. Dan kunnen we vervolgens als overheden beter bekijken hoe we er mee om kunnen gaan. Het heeft bruikbare dingen en ideeën opgeleverd voor wat we zouden kunnen met het gebied.”*¹⁹⁰

Eind 2019 zijn zogeheten ‘windavonden’ georganiseerd. Hierbij werd met bewoners gesproken over de zorgen en vragen waar zij mee zaten.

*“De laatste stap in de persoonlijke benadering waren de windavonden, informatiebijeenkomsten in november 2019, waarbij voor drie locaties in het gebied verteld werd hoe het ervoor stond. Zoals met het grondonderzoek, geluid, gezondheid etc. ‘We’ is de wethouder Duurzaamheid (techniek windmolens en gezondheid) en ik als mijn rol als burgervader. We wilden uitstralen ‘wij zijn er voor jullie’.”*¹⁹¹

De windavond en luistersessies waren primair bedoeld om stoom af te laten blazen en aan bewoners een luisterend oor te bieden, informatie te geven, het vertrouwen in het lokaal bestuur te herstellen en begrip te krijgen voor de positie van de gemeente. De bijeenkomsten hadden niet als doel om draagvlak te creëren voor het besluit van de windmolens.

“Draagvlak creëren voor het besluit van de windmolens was niet ons doel. We hebben altijd gezegd dat het niet ons besluit is. Dan hoeven we ook geen draagvlak te creëren, want dat moet vanuit de initiatiefnemers en het

¹⁸⁹Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

¹⁹⁰ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

¹⁹¹Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

Rijk komen. Wat tot op de dag van vandaag niet erg gelukt is. Vooral stoom afblazen, vertrouwen herstellen en informatie verstrekken was het doel van de avonden. Zoals over wat gaat er gebeuren, hoeveel, wat en waar gebouwd. En wat kunnen en doen wij als gemeente om eventuele overlast voor bewoners te verminderen; en waar kunnen bewoners zich melden als ze ergens last van hebben. Hoe zit het met verkeer tijdens het bouwen, gaan onze wegen stuk, waar gaan de vrachtwagens rijden, bodemverontreiniging etc.¹⁹³

Compensatieregeling: gebiedsfonds

In de casussen van de windmolenparken langs de N33 en in de Drentse Veenkoloniën is sprake van een compensatiefonds. Hier zijn echter verschillen tussen de provincies Drenthe en Groningen. In Groningen is onvrede bij bestuurders en bewoners dat de provincie geen cofinanciering biedt aan een fonds ter compensatie van omwonenden. De provincie Drenthe doet dit wel. Onderstaand gaan we nader in op de werkwijze bij het tot stand komen van het gebiedsfonds in Drenthe.

Het gebiedsfonds is een jaarlijkse geldstroom waarmee omwonenden de leefbaarheid in het gebied kunnen verbeteren. Initiatiefnemers, de provincie Drenthe, het Rijk en de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze storten de komende tien jaren jaarlijks tonnen in het zogeheten Gebiedsfonds. Nadien eindigt de bijdrage van de overheden. De initiatiefnemers verlenen nog vijf jaar een jaarlijkse bijdrage van circa drie ton (afhankelijk van de energieproductie van de windturbines). Bewoners van de regio bepalen zelf hoe het Gebiedsfonds wordt verdeeld.

De verdeling van het geld dat erin wordt gestopt (totale bedragen, verdeeld over 10 jaar):¹⁹³

- Provincie Drenthe: 1,75 miljoen euro
- Het rijk: 2,1 miljoen euro
- Gemeente Borger-Odoorn: 565.500 euro
- Gemeente Aa en Hunze: 312.000 euro
- Windpark De Drentse Monden en Oostermoer: 4,5 miljoen euro (verdeeld over vijftien jaar)

De bestemmingen voor uitgaven in het gebiedsfonds aan doelen in het gebied worden door inwoners zelf uitgewerkt. Volgens burgemeester Seton:

“Wij als overheid gaan dit niet besluiten zonder de bewoners, we gaan niet dezelfde fouten maken als destijds de initiatiefnemers, het moet uit inwoners zelf komen. Er is hiertoe een bewonersadviesgroep opgesteld met klankborden in elk dorp met een eigen gekozen voorzitter. Ze zijn nu zelf spelregels aan het opstellen en dan gaan we het geld uitkeren aan collectieve voorzieningen in het gebied. Daarnaast zijn er ‘burenregelingen’ denkbaar die op basis van een landelijk protocol beschikbaar moeten worden gesteld. Deze worden door de omgevingsadviesraad ingevuld met tegemoetkomingen voor mensen die dicht bij de windmolens wonen.”¹⁹⁴

Meer informatie over de spelregels inzake het gebiedsfonds is te vinden op <https://www.borger-odoorn.nl/actueel/actuele-themas/windpark/gebiedsfonds.html>

¹⁹³Bron: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/167716/Provincie-aan-de-slag-met-spelregels-gebiedsfonds-windmolenpark>

¹⁹⁴Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

Fricties over besteding gelden gebiedsfonds met windboeren

Overigens zijn de spanningen rond de windparken nog niet volledig voorbij, wat onder meer blijkt uit recente fricties die zijn ontstaan tussen de betrokken gemeenten, provincie en bewonersgroeperingen enerzijds (OverlegAdviesRaad OAR) en de initiatiefnemers (boeren die windmolens op hun land hebben staan).¹⁹⁵ Berichtgeving in lokale media maakt duidelijk dat de initiatiefnemers van het windpark in februari 2021 de gesprekken staakten over de besteding het geld in het gebiedsfonds. Daar stoppen overheden geld in, maar ook de windboeren. Zij willen zeggenschap over de besteding, terwijl het vertrekpunt was dat het gebied / de bewoners daarover zouden beslissen. Het ging dan met name om de burenregeling, waarmee inwoners een geldbedrag kunnen krijgen, afhankelijk van hoe ver ze van een windmolen wonen. De initiatiefnemers zijn het daar niet mee eens en mede daardoor liepen de gesprekken spaak, tot grote ergernis van de betrokken gemeenten en de provincie.

“De boosheid zit er nog goed in, een dag na het nieuws dat het windpark het overleg met de Omgevingsadviesraad (OAR) staakt. In ieder geval bij gedeputeerde Tjisse Stelpstra, die de actie schandelijk vindt tegenover de inwoners van het gebied. “Ik word er ontzettend moe van. Ik ben ook boos. Dit doe je niet. We weten al dat er een slechte sfeer is in het gebied. Zo verziek je sfeer alleen maar meer”, zegt hij. “Houd toch eens op.” Volgens betrokken adviseur Rob Rietveld moet er een oplossing komen. ‘Het is een onhandige keuze van het windpark om het overleg te stoppen. Zeker naar de toekomst toe en hoe we met elkaar om willen gaan in het gebied. De komst van de 45 windmolens in de Veenkoloniën leidt al jarenlang tot spanningen en ruzies in het gebied. Bij andere windparken in het land waar ik dit soort gesprekken ook voer, is het nooit een probleem dat de besteding van de middelen door

¹⁹⁵Zie ook zie ook de documentaire die dinsdag 12/10 is verschenen <https://www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2021/tegenwind.html> en de reuring die de uitspraak van het Europese Hof en RvS gaf: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/171525/Uitspraak-RvS-over-windmolens-geeft-bezwaarmakers-kans-bij-rechter>

het gebied bepaald wordt. Daar zijn de windparken juist blij mee, want dan hebben ze niet de verantwoordelijkheid over de besteding van het geld. Dat komt bij de mensen zelf te liggen. Het gesteggel is dus uniek, maar dit park is op meerdere fronten uniek.”¹⁹⁶

4.6. Dwarsverbanden dynamiek windparken N33 en Drentse Monden / Oostermoer

Uit de casusbeschrijvingen komen duidelijk opvallende gelijkenissen naar voren als het gaat om de sentimenten die speelden bij de bevolking, beperkte inspraakprocessen, spanningen tussen bewoners en boeren en spanningen tussen bestuurslagen. En de dwarsverbanden in de protesten tegen de komst van de windparken. In deze paragraaf staan we stil bij nog twee andere dwarsverbanden tussen de casussen: de grensoverschrijdende bestuurlijke driehoek en de boosheid over de vermelding van windmolen protesten als extremistisch in een Dreigingsbeeld van de NCTV. We hebben hierover gesproken met burgemeester Jan Seton van Borger-Odoorn (voorzitter van de driehoek) en Fred van Dijk (betrokken bij de driehoek namens politie Noord-Nederland).

Grensoverschrijdende driehoek

Toen de dreiging toenam ontstond bij de politie de behoefte aan meer bestuurlijke regie en aan informatie-uitwisseling over de maatschappelijke onrust en incidenten.

“Waar we als politie last van hadden was dat er geen bestuurlijke regie was. We zagen dat op bestuurlijk niveau het heel erg gefragmenteerd was, iedere lokale burgemeester moest feitelijk zijn eigen problemen oplossen. Terwijl er

¹⁹⁶ Bron: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/167269/Duidelijke-boodschap-aan-windboeren-Maak-het-geld-over-en-hou-op>

veel overlap was. We vroegen ons af of gemeenten bereid waren om samen te werken. Dat zou ons ook helpen om overzicht te krijgen. In een gezamenlijke bijeenkomst van CdK's van Drenthe en Groningen en de voorzitters van de Veiligheidsregio's Drenthe en Groningen hebben wij aangedrongen op een gelegenhedsdriehoek. En dit is door de betrokken burgemeesters opgepakt.. Daarnaast zagen we dat ook de Commissarissen van de Koning van Groningen en Drenthe in beweging kwamen om partijen bijeen te brengen. Dit waren Kleinsma van Drenthe en Paas van Groningen. Dit heeft ons geholpen., daardoor kregen wij burgemeesters aan de lijn en zeiden dat ze met de politiechef wilden praten."¹⁹⁷

Ook vanuit de lokale overheden werd meer overleg gewenst.

"In de aanloopfase hebben we als overheden toen gezegd en erkend dat we allemaal te maken hebben met windmolens, initiatiefnemers, en tegenstand in vormen die niet toegestaan zijn (zoals objecten storten op de velden, bedreigingen, intimidaties, brandstichting etc.). Wij hebben gezegd dat we meer overleg willen om met elkaar te spreken en de vinger aan de pols te houden om eventueel preventief maatregelen te kunnen nemen. Informatie uitwisseling is belangrijk. Want als er op de ene plek iets gebeurt, dan kan dat zo doorgaan naar de andere plek."¹⁹⁸

Uiteindelijk is besloten om een informele gelegenhedsdriehoek te vormen om informatie te delen onder betrokken burgemeesters, OM en politie. Daarbij waren vijf gemeenten betrokken, over de provinciegrenzen heen vanwege de overlappende onrust tussen windparken N33 en Drentse Monden/Oostermoer. De betrokken gemeenten waren: Midden-Groningen, Veendam, Stadskanaal

¹⁹⁷Interview politie Noord-Nederland.

¹⁹⁸Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

(zelf geen windmolens, maar wel op 100m bij gemeentegrens), Borger-Odoorn en Aa en Hunze.¹⁹⁹

Meerwaarde grensoverschrijdende driehoek

De grensoverschrijdende driehoek heeft volgens betrokkenen geholpen om informatie uit te wisselen en "over dezelfde foto en dezelfde verhalen" te beschikken.

"Het heeft geholpen om informatie uit te wisselen. Iedere maand zaten we met elkaar om tafel en daarbij hebben we ook nog de veiligheidsregio gevraagd om te faciliteren en een informatiepoot te realiseren. Uiteindelijk konden we allen beschikken over dezelfde foto en dezelfde verhalen. Het heeft ons als politie een beter overzicht gegeven over het geheel. Het heeft zeker ook geholpen in de afstemming tussen de burgemeesters onderling die elkaar steeds meer opzochten en elkaar informeerden. En wat ze konden doen met de publieksavonden werd op elkaar afgestemd, wat leidde tot meer eenduidiger overheidsbeleid. De meerwaarde moet je ook in het licht zien van het chagrijn van bestuurders omdat ze buiten spel waren gezet bij de besluitvorming. Dit was ook een poging om bij elkaar te komen en meer invloed te hebben."²⁰⁰

"De grensoverschrijdende driehoek was echt een driehoek (politie, gemeenten en OM), waarbij werd genotuleerd. Iedereen was er ook. Het ging ook over hoe we ons konden wapenen als er echt iets ernstigs zou gebeuren, hoe we dan met elkaar kunnen optreden. En om te voorkomen dat je van elkaar niet weet wat je doet. Dat was heel nuttig, het heeft commitment aan elkaar opgeleverd.

¹⁹⁹Het eerste 'informele driehoeksoverleg' dateert van eerder en was onder voorzitterschap van de (inmiddels overleden) burgemeester Pieter Smit. Dit overleg was op 28 november 2016. Deelnemers in dit overleg: Menterwolde, Oldambt, Veendam, Aa en Hunze, Borger-Odoorn, het Openbaar Ministerie en de politie. In de fase daarna was burgemeester Jan Seton voorzitter van dit overleg.

²⁰⁰Interview politie Noord-Nederland.

Sinds driekwart jaar is de driehoek slapend, omdat er thans geen zaken meer voorkomen die dermate kritiek zijn dat ze op de agenda zouden moeten.”²⁰¹

GRIP-discussie

In de driehoek is ook discussie gevoerd over de “GRIP”. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure. GRIP heeft betrekking op de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de hulpverleningsdiensten van de veiligheidsregio. De GRIP structuur is in het leven geroepen om de opschaling van de hulpverleningsdiensten ordentelijk te organiseren.

De opschalingsniveaus zijn:

- GRIP 1: Bronbestrijding
- GRIP 2: Bronbestrijding -en effectgebied
- GRIP 3: Bedreiging van welzijn van bevolking
- GRIP 4: Gemeenteoverschrijdend incident
- GRIP 5: Bovenregionaal incident

De vraag is besproken of in de GRIP moest worden opgeschaald. Hier is van afgezien vanwege de volgende redenen. In de eerste plaats wilde het lokale bestuur invloed houden op wat zou moeten gebeuren, en omdat de zorg was dat opschaling tot een crisisstructuur niet zou helpen om in verbinding te blijven met de omgeving.

“We stelden ons de vraag of je dan niet in Grip Rijk terecht komt als aangewezen structuur om in de crisis te handelen en of we dat wel willen, gezien alle argwaan naar de landelijke/provinciale overheid. Het lokale bestuur wilde, na eerste gepasseerd te zijn nu vooral invloed kunnen hebben. De lokale

²⁰¹Interview politie Noord-Nederland.

bestuurders (burgemeesters) hebben (mede) om die reden de handen in elkaar geslagen en gekozen voor een “gelegenheidsdriehoek” die de wet niet kent. De provinciale bestuurslaag werd niet direct betrokken bij de overleggen in de driehoek, hun aanwezigheid was volgens betrokken gemeenten niet noodzakelijk. De provinciale bestuurders werden op vlieghoogte gebracht, maar verder eigenlijk buiten dit hele spektakel gehouden.”²⁰²

“Het vraagstuk voor ons als politie was eveneens: ga je deze maatschappelijke onrust nu als crisis aanvliegen of niet. Daarbij was een overweging dat een crisisstructuur leidt tot crisismaatregelen en crisisgedrag. We stelden ons de vraag of dat helpt in het in verbinding blijven met je omgeving. Het antwoord op deze vraag was ‘nee’. Wij hebben als politie daarom bewust ervoor gekozen om het binnen de bestaande “normale” politie aan te vliegen, met wel een crisisstructuur op de achtergrond maar ondersteunend aan het normale politieproces; en dus veel geïnvesteerd in contacten met de inwoners van het gebied. Dit kwam toen van pas, maar zal vooral in de toekomst helpen.

“De aanpak van de politie bij crises (bijvoorbeeld handhaven – door ME – bij grote demonstraties) is wezenlijk anders dan de reguliere aanpak. Deze laatste houdt in dat we netwerken onderhouden, verbindingen leggen, een informatiepositie opbouwen/onderhouden en opsporingsonderzoeken doen. Dat vraagt juist heel veel inzet.”²⁰³

Vermelding in dreigingsbeeld terrorisme

In september 2018 kwam de NCTV met een halfjaarlijks Dreigingsbeeld waarin zorgen werden geuit over extremisme bij het verzet tegen de bouw van windmolens in Groningen en Drenthe.

²⁰²Interview politie Noord-Nederland.

²⁰³Interview politie Noord-Nederland.

10 september 2018: Zorgen over toenemend extremisme. Nationaal Coördinator²⁰⁴ Terrorismebestrijding en Veiligheid Dick Schoof

maakt zich zorgen over extremisme bij het verzet tegen de bouw van windmolens in Groningen en Drenthe. Dat meldt hij in zijn halfjaarlijkse Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Volgens Schoof neemt het protest 'in sommige gevallen' buitenwettelijke vormen aan. Schoof benadrukt dat het geen vorm van terrorisme is. 'En ook geen radicalisering zoals waar we over praten bij vormen van jihadisme. Maar we zien wel dat de mensen die bezwaren hebben tegen de windmolens buitenwettelijk gaan optreden. Ze plegen geen aanslagen, maar doen wel dingen als het vernielingen en intimidatie. Daarom vragen we hier aandacht voor', licht Schoof toe. Jan Nieboer van actiegroepen Platform Storm en Tegenwind Veenkoloniën verbaast zich niet over het rapport. Het zou hem niet verrassen als de bom barst. 'Het zijn nu nog papieren uitingen, maar ik ken meerdere mensen die zeggen: 'Als ze niet om ons willen denken, dan gaan ze eraan'. Ik heb gehoord dat er mensen zijn die al handgranaten en andere explosieven hebben gekocht.'

Deze vermelding in het Dreigingsbeeld heeft bij bewoners en het lokaal bestuur in zowel Groningen als Drenthe tot onbegrip en verontwaardiging geleid. Het beeld zou zijn ontstaan dat tegenstanders van windmolens op één hoop worden gegooid en het etiket extremisme opgeplakt krijgen. Dit is niet behulpzaam voor het lokaal bestuur om in gesprek te blijven met tegenstanders en daarbij de gemoederen in de hand te houden. Men is hierover in gesprek gegaan met de NCTV. Onze geïnterviewden van de gemeente Midden-Groningen vertellen hierover het volgende.

²⁰⁴Bron: Dagblad van het Noorden.

"Het riep boosheid op bij bewoners in het gebied dat ze als extremisten worden neergezet. Er wordt hen onrecht aangedaan en daar reageren ze dan op. En dan worden ze door de landelijke overheid als extremisten aangeduid. Het sentiment van boosheid werd daardoor nog groter. We waren zelf ook boos over de duiding van de NCTV. Jetta Kleinsma (CdK in Drenthe) heeft de NCTV erop aangesproken dat dit niet helpt. De acties van tegenstanders worden door ons zelf eerder geduid als uitingen van frustratie en onmacht dan extremisme. We keuren het niet goed, maar we geven er geen lading aan".²⁰⁵

"Jan Hendriks heeft veel sympathie bij een deel van de bewoners van Meeden. Als wij als gemeente de terminologie hadden overgenomen en mensen zoals Jan Hendriks als terrorist hadden beschouwd, dan had je echt oorlog gehad. Mensen vinden dat hij zijn nek uitsteekt voor hun belangen en nemen hem in bescherming."²⁰⁶

"De vermelding door de NCTV kwam als een donderslag bij heldere hemel. Burgers worden politiek niet gehoord en aan de kant gezet en dan ga je ook nog als groot overheidsorgaan NCTV benoemen dat activisten extremistisch zijn of kunnen worden. Dat heeft het klimaat en het hele beeld niet geholpen, ook ons als politie niet. Het verhaal van de NCTV verraste ons ook. In onze strafrechtelijke onderzoeken zijn we veel lokale mensen tegengekomen, waarvan enkelen daadwerkelijk het strafrechtelijke pad zijn opgegaan. Maar dat is iets heel anders dan hele organisaties met strategische verbanden."²⁰⁷

In Drenthe waren de reacties vergelijkbaar met die in Groningen. In de woorden van de burgemeester van Borger-Odoorn:

²⁰⁵Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

²⁰⁶Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

²⁰⁷Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

"In de NCTV rapportage werden verschillende groepen tegenstanders over één kam geschoren en kregen het label extremist opgeplakt. Wij waren hier boos over. Er zijn namelijk veel mensen die weliswaar tegen windmolens zijn, maar daar niet te ver in gingen. Die worden zo op één hoop gegooid met mensen die wel grenzen overgingen. In het belang van die inwoners hebben wij ons publiekelijk verzet tegen deze typering. Ons was ook niets gevraagd door de NCTV. Wij waren niet benaderd en ineens krijg je als gebied zo'n titel in zo'n rapport. De NCTV had naar onze mening onvoldoende meegewogen wat zo'n betiteling doet voor mensen in het gebied. Dat vonden wij niet sjiek en hebben daarover een gesprek gehad. Een zorgvuldige benadering, vooral op dit onderwerp, is immers van belang".²⁰⁸

²⁰⁸Interview burgemeester Seton gemeente Borger-Odoorn.

5 Enkele aanvullende reflecties op de casussen Windpark N33 en Drentse Monden/Oostermoer

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal overstijgende zaken in de casussen van Windpark N33 en Drentse Monden/Oostermoer waarop we een korte reflectie willen geven.

- Sentimenten.
- Gehanteerde strategieën van overheid.
- Verschillen met maatschappelijke onrust tegen gaswinning.
- Wat betekent maatschappelijke onrust voor de lokale politiek?
- Risico's op nieuwe maatschappelijke onrust en hoe kunnen deze worden voorkomen.

5.1. Sentimenten

Allereerst een korte beschrijving van emoties en sentimenten welke we in de casussen hebben geïdentificeerd als onderliggend zijn aan de boosheid en maatschappelijke onrust. Deze kunnen worden samengevat tot de volgende categorieën:²⁰⁹

- 'Groningen en Drenthe als wingewest'. Het Noorden als 'stopcontact voor Nederland'. De landelijke overheid als 'kolonisator'.
- Het niet gehoord worden van Groningers en Drenten door de landelijke overheid.
- Historisch sentiment: lange historie in het Noorden van protest en zich achtergesteld voelen.
- Het sentiment van burgers tegen landeigenaren ('herenboeren') die voordeel hebben bij komst van windmolens (spanningen binnen gemeenschappen). Ongelijke verdeling van lasten en lusten.
- De landelijke overheid is onbetrouwbaar, men houdt zich niet aan de eigen regels.
- Sentiment dat de cumulatie van energie- en delfstoffenwinning (gas, zon, wind, zout, zand) 'te veel' is geworden voor de bewoners van het Noorden.
- De 'landelijke overheid (ministerie EZ)' opereert technocratisch en communiceert vanuit de te realiseren doelstellingen. Maar daarbij weinig doet om ook draagvlak te verkrijgen in het Noorden en ook geen oor en oog heeft voor lokale gevolgen noch lokale ideeën.
- Sentiment vanuit ondernemers: de regio zou economisch geen voordeel hebben door de komst van windmolenparken maar er zijn slechts nadelen. De komst van de windparken zet het Noorden op slot, frustrereert ondernemerschap en leidt tot krimp. Koppeling met sentiment 'het Noorden als wingewest'.
- Het sentiment 'we willen als noorden echt wel ons steentje bijdragen en komen met alternatieven (bv. ontwikkeling zonneparken in plaats van windmolens) maar zelfs daar wil landelijke overheid niet naar kijken.
- Het sentiment 'de lokale en regionale politiek willen het wel anders' maar ook naar hen wordt niet geluisterd door de landelijke overheid.
- Het sentiment van ervaren overlast en schade (geluid, gezondheidsklachten, verpesten uitzicht, dalen huizenprijzen) doordat windmolens dicht bij woningen komen en dat deze klachten niet serieus worden genomen. Dit sentiment is niet typisch voor het Noorden maar draagt wel bij aan de frustratie/explosiviteit onder bewoners.

²⁰⁹De sentimentanalyse hebben we uitgevoerd op basis van berichtgeving over de casus in media / in openbare bronnen (internetanalyse) en op basis van de afgenomen interviews.

5.2. Gehanteerde strategieën van lokale overheid

Terugkijkend op de casusbeschrijvingen van Windpark N33 en Drentse Monden/Oostermoer, welke strategieën heeft de lokale overheid toegepast om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verminderen?

Naast de burgers staan

De gemeente Midden Groningen en voorganger Menterwolde (waar Meeden onder valt) heeft zich bewust naast de bewoners opgesteld om te laten zien dat men hen begrijpt. Ook zijn actievoerders ondersteund in de juridische strijd. Tegelijkertijd nam men duidelijk afstand van overschrijdende acties zoals de intimidatie van boeren.

De strategieën die door gemeenten werden toegepast verschilden onderling. Dit had volgens geïnterviewden te maken met een aantal factoren.

“De gemeenten hadden allemaal hun eigen agenda en gebied. Die gebieden zijn ook echt anders. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de gemeente Aa en Hunze, de reactie van de bevolking was daar gematigd. En het is ook echt een ander slag mensen dat daar woont als je het vergelijkt met de Drentse Monden of Meeden. Makkelijker aanspreekbaar zeg maar.”

“Je zag de verharding vooral in het Drentse Monden gebied en Meeden en omstreken. Je ziet dan ook dat burgemeesters een andere positie innemen. Midden Groningen stond voor haar burgers wat goed is, maar het was voor hun soms daardoor ook lastig om openlijk afstand te nemen van de meer radicale activisten. Ze waren aan het zoeken naar een balans hierin.”

“Burgemeesters zaten in een dilemma. Aan de ene kant overheidsbeleid willen verdedigen en aan de andere kant de lijn goed houden met burgers. Bestuurders van de ene gemeente waren daar heel duidelijk in, wanneer je

op strafrechtelijke gebied komt dan ga je de lijn over en daar nemen we dan afstand van. Bij de andere gemeente was de positie wat lastiger omdat de activisten veel draagvlak hadden onder de lokale bevolking.”

Persoonlijke en luisterende houding naar bewoners

De gemeente Borger-Odoorn hanteerde diverse strategieën die zich richtten op een persoonlijke en luisterende houding het actief luisteren naar voor- en tegenstanders. De toegepaste strategieën waren:

- Informatie geven
- Windloket
- Luistersessies met de burgemeester
- Windtafels (met provincie)
- Windavonden.

De strategieën (welke we hebben toegelicht in paragraaf 4.5) hadden als doel stoom afblazen ('mensen kunnen hun verhaal kwijt') en het terugwinnen van vertrouwen in de overheid door het serieus nemen van de bezorgdheid van bewoners.

5.3. Verschillen met maatschappelijke onrust tegen gaswinning

De focus en vooral de heftigheid van de maatschappelijke onrust de komst van Windpark N33 zijn anders dan de bij de gaswinning. Waar zitten de verschillen? Hoe is volgens geïnterviewden het heftiger verzet tegen Windpark N33 te verklaren? De volgende verschillen en verklaringen worden genoemd.

- De komst van Windpark N33 is weliswaar geïnitieerd door zowel de provincie als het rijk, maar de provincie was kop van jut omdat deze de concrete plannen had opgesteld. De boosheid van tegenstanders van

Windpark N33 richtte zich daarom veeleer op de provincie, terwijl deze bij de aardgaswinning meer werd geuit richting het rijk.

- In de casus Meeden was ook van belang dat in de gemeenschap specifieke individuen aanwezig waren die bereid waren tot heftige acties. Hoewel in Meeden het draagvlak voor acties aanzienlijk was onder bevolking, werden door de gemeenschap de meest heftige acties afgekeurd.
- Windmolens zijn zichtbaar, komen letterlijk in de 'achtertuin' van mensen. Dit vergroot de kans op collectieve actie. Gevolgen van gaswinning zijn meer individueel. Bij de gaswinning waren burgers vooral individueel in gevecht met eerst de NAM en later met de overheid om tot schadevergoeding te komen (herstel en versterking). Een geïnterviewde verwoordt dit aldus: *"Door de individuele strijd van burgers vanwege de schade die ze hadden door aardbevingen werd minder de collectiviteit beleefd. Bij de gaswinning was wel sprake van gedeelde frustraties en deze werd door sommige getroffen goed en duidelijk verwoord. Maar er was niet echt een club activisten die heftige acties gaat ondernemen. Of burgers individueel in protest komen en in welke vorm, is afhankelijk van hoe individuen in elkaar steken. De ene persoon gaat door tot het gaatje, de ander wordt er depressief van."*
- De 'tegenstander' komt (ook) van binnenuit de gemeenschap en komt men dagelijks tegen. En is dus in tegenstelling tot gaswinning geen verre of abstracte instantie. *"Een verschil is dat in Meeden alles veel nabijer was. De boeren die grond beschikbaar stelden voor de windmolens komen de andere bewoners steeds tegen. Dus daarmee werd de dorpsgemeenschap gespleten. Terwijl bij de gaswinning was veel meer de ongrijpbare NAM en de ongrijpbare overheid de tegenstander, waar tegenstanders geen grip op hadden. Het is kortom een ander mechanisme."*
- Tot slot was er volgens geïnterviewden bij actievoerders het geloof dat er een mogelijkheid bestond om de windmolens tegen te houden. Dat verzet niet hopeloos zou zijn. De schaal / het belang is ook kleiner dan bij de gaswinning ('daar is het hele land van afhankelijk, dat gaat altijd door').

5.4. Wat betekent maatschappelijke onrust voor de lokale politie

Individuele politiemensen kunnen persoonlijk te maken krijgen met de gevolgen van maatschappelijke onrust. Want politiemensen wonen ook in het gebied, en kunnen tegenover hun burens komen te staan. Kan de politie zorgen dat ze neutraal zijn en blijven (en zo ook gezien worden), dat ze geen positie nemen, maar ook niet krijgen?

"De signalen die we als gemeente van de politie hierover kregen zijn dat er nauwelijks gevolgen voor individuele dienders zijn. Degenen die wonen in het gebied worden bewust niet op het dossier gezet. Ook om de reden dat de politie dan tegen hun persoonlijke belangen in zou moeten handelen. Daarvan weet ik een voorbeeld bij gaswinning. Er was een zitactie waarbij ze stevig moesten optreden. Dat was beroerd voor de politie, omdat ze zelf ook thuis gefrustreerd zaten met schade door de aardbevingen. Dan komt het heel dichtbij. Dan moet je ingrijpen bij mensen die ook voor jouw belangen opkomen. Dat was heel lastig, maar in dit dossier speelt het niet zo".²¹⁰

De geïnterviewde vanuit de politie wijst op de noodzaak om continu alert te blijven en ook om kennis in het veld op te halen.

"Ik denk dat we er redelijk goed in geslaagd zijn om te voorkomen dat bevolking tegenover de politie kwam te staan. Maar dit is een kwetsbaar evenwicht. Morgen hoeft er maar één wetenschappelijk artikel te komen over gezondheidsklachten door windmolens en dan kan de vlam weer in de pan vliegen. We kunnen dus als politie niet achterover leunen, het vraagt om continue aandacht om met deze thema's in verbinding te blijven en goed te begrijpen wat er speelt bij de bevolking."²¹¹

210 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

211 Interview politie Noord Nederland.

“Vanuit onze ervaringen bij de gaswinning hebben we geleerd dat het belangrijk is om als politie tussen de bevolking te staan. We hebben bijvoorbeeld een avond met kennismobilisatie gedaan van allerlei mensen vanuit het veld, zoals welzijnsinstellingen uit het gebied, en hun bevraagd of ze tips hadden voor de politie. Was een hele boeiende bijeenkomst, omdat ze zelf ook belang hadden in het gebied en voelde dat ze erbij betrokken waren en onze oprechtheid voelden.”²¹²

Vraagstuk van positionering (onafhankelijkheid bewaken)

Ook voor de politie is de relatie met én begrip voor burgers belangrijk, ook bij incidenten. De geïnterviewde vanuit de politie legde uit dat boven de 3 politie-uitgangspunten ‘bestuurlijke regie/coördinatie, verbeterde informatieplatform en operationele preparatie’, voor de politie ook continu het vraagstuk speelde van positionering van de politie ten opzichte van de maatschappelijke onrust. Dit was een voortdurende worsteling waarin het streven van politie steeds was om niet als partijdig te worden gezien.

“Hoe zorg je nu als politie dat je aan de ene kant niet alleen maar gezien wordt als de beschermer van de economische belangen en ga je windmolens bewaken en dus tegen de bezorgde burgers bent of anderzijds alles maar toestaat om de bezorgde burger te dienen. Dat was een constante worsteling en een afweging in vele momenten. Zo hebben we bijvoorbeeld verzoeken van de energiemaatschappijen om de transporten van de windmolens onderdelen te begeleiden (beveiligen) niet gehonoreerd. Wij waren wel op de hoogte en hielden op afstand toezicht, maar geen transportbegeleiding. Rondom de windparken Meeden en Drentse Monden hebben we een operationeel overleg geïnitieerd om zoveel mogelijk info uit te wisselen. Bewust gekozen om deze overleggen door de gemeente (een AOV-er) te laten voorzitten.”

Hoewel politiemensen die wonen in het gebied bewust niet op het dossier worden gezet is niet helemaal te voorkomen dat politiemensen zich in privé-tijd uiten.

“Wij kwamen een keer op een informatieavond iemand tegen die met rotte eieren naar binnen stapte. Toen bleek dat iemand van de politie te zijn in zijn privé tijd. Die plukten we er wel even tussenuit. Dat geeft wel aan wat voor dilemma het was. Heeft dus wel impact, ‘politiemensen zijn net mensen.’”

Een belangrijke factor om ook in de toekomst effectief als politie te opereren bij het voorkomen van maatschappelijke onrust is het steeds maar weer de verbinding met veldpartijen en burgers opzoeken. De vraag naar politie is altijd groter dan de capaciteit en vraagt keuzes: dat is van alle tijden.

“We moeten continu weer de verbinding opzoeken. Door de onrust rond Corona en andere zaken zitten onze mensen ieder weekend als ME'er in Den Haag of Amsterdam. Dus de capaciteit komt onder druk te staan door alles wat gaande is. Zo'n demonstratie zorgt ervoor dat uren daar naartoe gaan, dan heb je minder tijd voor lokale dingen. De reflex is maatschappelijke ongenoegen te handhaven, maar het grootste gevaar daarbij is dat de capaciteit niet ingezet kan worden voor de relaties in dorpen en wijken. De contacten moet je onderhouden en organiseren in vreedstijd, zodat wanneer het spannend wordt je elkaar makkelijker weet te vinden.”

In deze keuzes liggen kortom risico's van 'korte-termijnkeuzes' op de loer. Bijvoorbeeld de keuze voor inzet bij demonstraties (handhaven) ten koste van de inzet op lange termijn effecten: investeren in verbinding. Bij de windmolenproblematiek is heel duidelijk gekozen voor het bouwen aan relaties; dat heeft niet alleen positieve effecten voor dit veiligheidsprobleem, maar ook bij andere veiligheidsproblemen.

²¹²Interview politie Noord Nederland.

5.5. Risico's op nieuwe maatschappelijke onrust en hoe deze kan worden voorkomen?

Wat zijn volgens geïnterviewden de risico's dat er in de toekomst nieuwe maatschappelijke onrust ontstaan rondom Windpark N33 en Windpark Drentse Monden/Oostermoer? En hoe kan maatschappelijke onrust worden voorkomen?

Aanpakken van laag frequent geluid is belangrijk

Geïnterviewden wijzen op het risico van laag frequent geluid door de windmolens op de fysieke en psychosociale gezondheid van omwonenden. Het is volgens de actievoerders belangrijk om de impact van het windpark op de psychische en fysieke gezondheid te monitoren, serieus te nemen en aan te pakken. Als dat niet gebeurt dan is de kans op nieuwe onrust aanzienlijk. Zij verwachten dat de maatschappelijke onrust nu anders zijn dan destijds. *"Toen was er alleen onrust onder tegenstanders van de komst van de windmolens maar nu worden mensen ziek en boos als gevolg van de molens die operationeel zijn. Daar zitten ook mensen tussen die voor de energietransitie zijn en in principe ook voor het plaatsen van windturbines, maar ziek worden van het geluid. Zij zeggen: ik vind het prima dat de molens er staan, maar wil er niet ziek van worden."* Knelpunt is dat wet- en regelgeving niet is ingericht op handhaving van normen. We zijn hier in paragraaf 3.5 reeds uitgebreid op ingegaan.

De door ons geïnterviewde burgemeesters herkennen en onderschrijven het probleem én risico:

*"Ook is een hot-item: klachten over laagfrequent geluid van de windmolens. Laagfrequent geluid is indringend en daar hebben veel mensen last van. Als dit zo blijft, dan ontstaat er een heel groot probleem. De betrokken gemeenten zijn hierover in goed overleg met twee ontwikkelaars. Hopelijk komt er in april een oplossing en zijn we de klachten dan kwijt."*²¹³

²¹³ Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

*De windmolens zijn zeer hoog, hele rijen, dus zijn beeldbepalend en veel mensen zijn ongerust over wat het laagfrequente geluid doet voor de gezondheid. Dat is een oprechte zorg. Als de gezondheidsaspecten niet serieus worden genomen dan kan daardoor nieuwe onrust ontstaan, vooral als er voorbeelden komen van mensen die daadwerkelijk ziek worden. Als overheid moet je dan staan voor de gezondheid van je inwoners."*²¹⁴

Ook vanuit de wetenschap wordt gewaarschuwd om risico's voor de gezondheid serieus te nemen.

"Laagfrequent geluid uit windparken teistert burgers met slapeloosheid, concentratieverlies, vermoeidheid en depressie. Tientallen inwoners van Meeden klopten afgelopen weken met hun klachten aan bij de Dorpsraadcoöperatie Meeden. Niemand weet zeker wat de oorzaak is, maar angstig kijken de Groningers op naar de 35 hoge windturbines die hen sinds kort omringen. Een geval van windmolen-aanstelleritis? Dat is te makkelijk, aldus medici. Jan de Laat van het Leids Universitair Medisch Centrum legt de laatste hand aan een studie naar een kleine duizend wetenschappelijke artikelen over het verband tussen medische klachten en windturbines. Dat het fout gaat in Nederland, staat volgens hem als een paal boven water. We moeten volgens hem veel voorzichtiger zijn met de plaatsing van windturbines nabij bebouwing. De huidige maximale geluidsnorm op gevels van huizen is te hoog. Uit de literatuur blijkt dat die blootstelling onmiskenbaar leidt tot gezondheidsklachten bij een deel van de bevolking. Alleen als we die geluidsnorm aanscherpen, is dat te voorkomen. Emeritus hoogleraar KNO-heelkunde Louw Feenstra valt hem bij. Het grootste risico zit mogelijk niet in het geluid dat je hoort – het gezwiep van wieken – maar in het infrasonen en laagfrequente geluid. „Die zeer lage geluidsgolven hoor je misschien niet, maar neem je wel waar. Lage geluidsgolven reiken over lange afstanden. In tegenstelling tot korte golven gaan ze overal doorheen. Er valt niet tegen te

²¹⁴ Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

isoleren. Langdurige blootstelling zorgt voor ziekte en stress”, zegt Feenstra. Het is de hoogste tijd dat bestuurders en rechters deze medische kennis serieus nemen”, zegt Nico Broekema van het Democratisch Energie Initiatief (DEI). „Tot nu toe wordt het volkomen genegeerd.” Volgens Broekema trekken omwonenden tijdens juridische procedures tegen windparken constant aan het kortste eind. „Bij de Raad van State krijgt men bijna nooit gelijk. Ook medische argumenten worden verworpen. Het is een euvel van het bestuursrecht: de bescherming dient de overheid, niet de burger. Ik hoop echt dat de toeslagenaffaire rechters ook in dit dossier wakker schudt: is dit wel de verstandige koers? Anders verwacht ik straks forse schadeclaims door gedupeerde burgers.”²¹⁵

Cumulatie van diverse soorten winning in de provincie Groningen

Wat volgens geïnterviewden ook een risico is voor het kunnen ontstaan van nieuwe onrust is de cumulatie van diverse soorten van winning in de provincie Groningen. Dit roept verzet op. De actievoerders van Platform Tegenwind N33 benadrukken in dit verband het sentiment van Groningen als ‘wingewest’.

“Het sentiment van Groningen is wingewest klopt helemaal. Er lijkt hiertegen steeds meer verzet te ontstaan. Alles komt bij elkaar, gaswinning, zoutwinning et cetera. Overall in de provincie hoor je hetzelfde: de overheid ziet de burgers niet staan, ze tellen niet mee en worden niet gehoord. Toen ik een aantal jaar geleden naar hier kwam, was het sentiment dat windmolens weliswaar afschuwelijke dingen zijn om te zien en behoorlijk verstorend zijn in de schoonheid van het landschap. Maar de reacties van de mensen toen nog, ook van degene die fors aan de kant zitten van het verzet, was dat ze toen nog zoiets hadden van ‘trots’ over ‘onze’ bijdrage aan de economie in Nederland. Zo hebben veel Groningers er lange tijd ingestaan. Maar als er allerlei problemen

ontstaan en de overheid niet thuis geeft, dan is het op een gegeven moment gewoon klaar. Vandaar nu massief die emotie van Groningen is een wingewest en dat pikken we niet langer”.

Een nieuwe ontwikkeling in het gebied langs de N33 is de bouw van een groot-schalige stikstoffabriek in Zuidbroek ter vervanging van de Groningse gaswinning. De reden voor de bouw van de fabriek is om buitenlands gas, voornamelijk afkomstig uit Noorwegen, geschikt te maken voor de Nederlandse markt. Dat Noorse gas vervangt het Groningse gas, dat immers wordt stopgezet. Kan deze fabriek leiden tot maatschappelijke onrust? En meer in het algemeen, hoe kan naar de toekomst toe worden voorkomen dat activiteiten steeds tot weerstand zullen leiden. Een van onze geïnterviewden vanuit het lokaal bestuur benadrukt dat bij maatschappelijke opgaven niet meer top-down moet worden gehandeld, maar vanuit een gezamenlijke aanpak.

“Bij de stikstoffabriek is er uiteindelijk niet zo veel weerstand geweest. Mensen weten dat het nodig is om van gaswinning af willen. Er wordt wel weer een prijs betaald vanuit het gebied. En het draagt bij aan de opeenstapeling, dus de vraag is terecht hoe we naar de toekomst toe kunnen voorkomen dat activiteiten steeds tot weerstand zullen leiden. Ik denk echt dat we als overheden ons anders tot elkaar moeten gaan verhouden. We houden altijd maatschappelijke opgaven die niet eenvoudig zijn. Dat kan niet alleen maar top-down worden geregeld, maar meer een gezamenlijke aanpak, anders blijven we dit soort problemen houden. Een goede strategie in ontwikkelen is van belang.”

In het interview met het Dagblad voor het Noorden (2020) wijst actievoerster Lies Zondag eveneens de cumulatie van energiewinning waarbij het open Groninger landschap verandert in een productielandschap zonder dat bewoners daar inspraak op hebben en zich steeds meer vervreemd zullen gaan voelen.

²¹⁵Bron: <https://dvh.nl/groningen/Slapeloosheid-vermoeidheid-en-depressies-windmolens-maken-inwoners-van-Meeden-ziek.-Verdikkeme-ik-heb-er-toch-last-van-26366029.html>

*"Het open Groninger landschap verandert in een productielandschap. Dat begon met de gas- en zoutwinning, de aardgasbuffer Zuidwending, de stikstoffabriek bij Zuidbroek, gigantische windmolens langs de N33 en achter Meeden, zonneparken bij Sappemeer en Duurkenakker. Daarbij komt nu Windpark N33. Uitgestort over een betrekkelijk leeg landschap zonder de inwoners daarbij te betrekken. Een ander bepaalt schijnbaar hoe waardevol ons landschap is. Dat energielandschap, die Veenkoloniën 3.0 waar de provincie mee wegloupt, zorgt bij inwoners voor vervreemding."*²¹⁶

Risico's voor draagvlak energietransitie

In bredere zin zien geïnterviewden maar bijvoorbeeld ook politici en opinie-makers risico's voor het draagvlak voor de energietransitie als de overheid op een technocratische manier omgaat met de bezwaren en zorgen van bewoners. Provinciaal politicus Serbanescu-Kele verwoordt dit als volgt:

*"Mijn voorspelling is dat wanneer deze dialoog op dezelfde technocratische manier als in het verleden wordt gevoerd, de weerstand hiertegen met de dag zal groeien, tot het punt dat de hele energietransitie geen schijn van kans meer maakt."*²¹⁷

Betere samenwerking tussen lokaal en provinciaal bestuur

Over de casussen heen valt op dat gebrek aan bestuurlijke eenheid een groot risico is voor maatschappelijke onrust. Als overheden binnen de regio (gemeenten en provincie) het niet eens kunnen worden over de aanpak, over regie en koers, dan ligt onrust onder bewoners al snel op de loer. Dat geldt net zo voor de relatie rijk-regio. Het risico op maatschappelijke onrust wordt

des te groter als overheden en/of bestuurders hun bewoners actief mobiliseren, stimuleren of faciliteren om in actie te komen. Onze indruk is dat het onvermogen om bestuurlijk goede relaties te onderhouden en beleid goed af te stemmen, uiteindelijk een van de grootste risico's op escalatie van maatschappelijke onrust is. Een van de respondenten zegt hier over:

*"We zouden meer als één overheid moeten opereren. In Groningen is bij Delfzijl en bij de Eemshaven meer als eenheid geopereerd. [...] Inspraak is meer dan een technische exercitie, een aantal stappen en vinkjes erachter. Wat belangrijker is dan dat formele inspraakprocedures worden doorlopen, is dat er ook echt een sfeer van co-creatie kan ontstaan, waarin je samen gaat kijken of je benefits voor gebied kunt regelen. Bij Delfzijl en Eemland is dat wel gelukt. Bij N33 is het naar mijn mening niet gelukt."*²¹⁸

216 Bron: <https://www.dvhn.nl/groningen/Lies-Zondag-voormalig-voorzitter-Platform-Tegenwind-N33-Ik-haat-windmolens-tot-in-het-diepst-van-al-mijn-vezels-25483055.html>

217 Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/192412/Provincie-zet-deur-voor-grote-windparken-verder-open>

218 Interview voormalig gedeputeerde Moorlag provincie Groningen.

6 Conclusies

In de casusbeschrijvingen hebben we meerdere factoren en randvoorwaarden beschreven die belangrijk blijken om meer draagvlak over overheidsbeslissingen te kunnen realiseren en (escalatie van) onrust te voorkomen. Hieronder benoemen we de belangrijkste conclusies die vanuit de casussen getrokken kunnen worden.

Conclusies casus zoutwinning Harlingen en voorzichtige lessen

In Harlingen werd maatschappelijke onrust tot nu toe effectief voorkomen. Welke factoren spelen een rol bij de totstandkoming van succesvolle coöperatie tussen actoren met een tegengesteld belang?

- Exploitanten investeren vroegtijdig in contacten met stakeholders. Al in 2007 krijgt Frisia prikkels om maatschappelijke onrust te voorkomen. Het is duidelijk dat men nieuwe concessies moest zoeken. Ter voorbereiding worden Milieu Effect Rapportages (m.e.r.'s) voor winning van zout onder zee en (als alternatief) blijvende winning onder land uitgevoerd, vóórdat dat wettelijk verplicht is. In dat zorgvuldig voorbereide traject investeert de exploitant in gesprekken met relevante stakeholders 'die er iets van kunnen vinden'. Hiermee is ervoor gezorgd dat de 'ruis' rond de planvorming werd geminimaliseerd door bij actoren eenzelfde informatieniveau te realiseren. Dit heeft bijgedragen aan het beperken van het aantal zienswijzen bij de m.e.r.'s en tevens voor kortere informatielijnen en meer draagvlak in de jaren erna rond de concessie en voorbereiding van de exploitatie.
- De Stichting Bescherming Binnenstad Harlingen slaagt er om meerdere redenen in succesvol namens haar achterban te spreken met exploitant, gemeente, ministerie en tal van andere partijen. Doordat de stichting de gelegenheid neemt én krijgt om een effectieve tegenmacht te zijn, slaagt zij er in om de potentieel aanwezige voedingsbodem / infrastructuur voor maatschappelijke onrust te kanaliseren.
 - Draagvlak en gezag binnen gemeenschap;
 - Actieve en transparante communicatie met haar achterban én andere inwoners van Harlingen via websites en profilering in de lokale media. Daarbij veel uitleg geven, updates van stand van zaken en ook ruimte geven aan kritische geluiden onder bewoners;
 - Gerichtheid op verbinding en draagvlak met ondernemers en EZ ('wij zijn geen actiegroep');
 - De bereidheid om te investeren in een goed sociaal netwerk door een groot aantal persoonlijke gesprekken met alle relevante actoren te voeren;
 - Doorzettingsvermogen: bij meerdere instanties en betrokkenen vond de Stichting in eerste instantie geen gehoor.
- Onrust wordt ingedamd als er **samenwerking** tot stand komt. Binnen de Pilot Harlingen wordt samengewerkt tussen het burgerinitiatief (SBHH), de exploitant (Frisia) en lokale bestuurslagen (gemeente, waterschap en provincie). Zo ontstaat een nieuw middenveld dat partijen verenigt. Daarbij wordt veel geïnvesteerd in het voorkomen dat er 'ruis' ontstaat tussen de communicatie van de samenwerkingspartners. Dit zou het vertrouwen in de samenwerking borgen. Immers, tegenstrijdige informatie vanuit burgers, exploitant en bestuurslagen zou kunnen zorgen voor verwarring en wantrouwen onderling en bij de gemeenschap.
- De Pilot Harlingen geeft burgers **betekenisvolle invloed**, binnen de samenwerking. Om de winning veilig en verantwoord plaats te laten vinden, stelde men tevoren voorwaarden vast. Het monitoren werd een *gezamenlijke*

opgave, met een aanvullend meetnet en afspraken over winning en het stopzetten ervan. Beoogd doel is dat de samenleving vertrouwen houdt. In die pilot is de sleutel tot het bewaren van rust, naar onze indruk, dat bewoners zeggenschap krijgen over wat verantwoorde winning is.

Wat zijn de redenen dat de betrokken actoren handelen zoals ze dat doen? Wij zagen ook twee processen op de achtergrond die de betrokkenen mogelijk motiveerden om te investeren in onderlinge relaties en coöperatie te zoeken, in een situatie waar dat wettelijk niet verplicht is en bedrijfsmatig een investering vergt.

- De Pilot Harlingen kwam volgens geïnterviewden mede tot stand door 'de lessen van de gaswinning in Groningen'. De betrokkenen, ook de exploitant, waren van mening dat de benadering in Groningen te technocratisch was geweest. De kernboodschap van autoriteiten aldaar was 'ga gerust slapen, de zaken zijn onder controle', terwijl de bodembeweging te onvoorspelbaar was gebleken. Zij concludeerden: het was onverstandig om rond de zoutwinning al te stellig te zijn over de beperkte risico. Er moest meer aandacht zijn voor zorgen en vragen van burgers. Daarom koos men voor proactieve communicatie over risico's en stippelde de betrokkenen binnen de pilot een gezamenlijke strategie uit om bezorgdheid (en daarmee potentiële onrust) te *managen*. Coöperatie ontstond dus door een gedeelde motivatie om 'Groningse toestanden' te vermijden. Een tweede proces op de achtergrond dat vermoedelijk een rol speelde bij de coöperatieve houding in Harlingen is dat betrokkenen lering trokken uit de jarenlange maatschappelijke onrust en strijd rond de Omrin Centrale. Die situatie werd door niemand bevredigend gevonden. Deze les uit het recente verleden stimuleerde ook de gemeente en de exploitant om maatschappelijke onrust te voorkomen. In de casus windmolens lijken het ontstaan en de escalatie van maatschappelijke onrust geen relevant signaal te zijn geweest voor de exploitanten, het ministerie van EZ en in zekere zin ook niet voor de provincies: het tijdpad bleef leidend.

Hoewel maatschappelijke onrust door de Pilot Harlingen op effectieve wijze lijkt te worden gekanaliseerd is het niet zo dat daarmee alle risico op maatschappelijke onrust is weggenomen. Volgens geïnterviewden hoeft er maar iets te gebeuren (een incident, tegenstrijdige communicatie door samenwerkingspartners in de Pilot Harlingen) en het vertrouwen kan verdampen. Ook nieuwe ontwikkelingen in de Industriehaven als gevolg van de energietransitie kunnen brandstof geven aan nieuwe maatschappelijke onrust. Alertheid blijft dus noodzakelijk. Ook vanuit de hoek van de gevolgen voor de Waddennatuur kan onrust ontstaan. Als natuurorganisaties alsnog 'hun achterban mobiliseren' kan dit het risico op maatschappelijke onrust verhogen.

Lessen van 'Pilot Harlingen'?

Met het 'Pilot Harlingen' model rondom de zoutwinning is maatschappelijke onrust vooralsnog voorkomen. Eerst de kanttekening dat we casusonderzoek van bescheiden omvang hebben uitgevoerd, en dat er dus geen harde feiten zijn over wat werkt en wat niet: we hebben enkel *hypothesen* over hoe maatschappelijke onrust kan worden voorkomen en hoe, in plaats daarvan, coöperatie tot stand kwam. Met die kanttekening: het lijkt zeker mogelijk om lessen te trekken, al zijn die mogelijk niet eenvoudig in andere situaties te realiseren:

- Succesvolle coöperatie lijkt waarschijnlijker als actoren (exploitant, burgerinitiatief, lokale en nationale overheid) willen investeren in intensief contact en goede relaties met elkaar.
- Succesvolle coöperatie wordt mede mogelijk dankzij krachtige bewonersvertegenwoordiging met draagvlak in de samenleving, de bereidheid tot 'het zoeken en slaan van verbindingen' en de middelen en competentie tot goede communicatie met de achterban van bewoners.
- Succesvolle coöperatie wordt mogelijk als overheden vertrouwen hebben dat coöperatie met bewoners kans van slagen heeft, en zij draagvlak en ondersteuning geven aan een dergelijk initiatief van bewoners. Ook (h)erkenning en steun van hogere overheden en toezichthouders, in dit geval EZ en SODM, zijn hierbij belangrijk. Het casusonderzoek suggereert dat

voor de hogere overheden en toezichthouders verbeterpunten zijn om meer rekening te houden met vragen en zorgen van burgers en om ontvankelijker te zijn voor pogingen van bewoners om contact te leggen en samenwerking te zoeken.

- Succesvolle coöperatie komt eerder tot stand als er een gedeelde visie is op 'hoe het niet moet'. Harlingen was geholpen met de eerdere slechte ervaringen van onrust rond een afval- en energiecentrale en rond Groningen, waar in de ogen van betrokkenen het omgevingsmanagement en de transparantie tekort hadden geschoten en waar ook hevig verzet tegen was. Het voorkomen van nieuwe maatschappelijke onrust werd een gezamenlijk doel.

Dat laatste is misschien nog wel het meest opvallend in de casus Harlingen; dat *alle* partijen, bewoners, overheden én ondernemer, zich realiseerden dat ze een belang hadden om maatschappelijke onrust te voorkomen. Gemeente en bewoners wilden geen herhaling van de ervaringen met Omrin, waar men uiteindelijk machteloos bleek. De zoutwinnert Frisia realiseerde zich dat bij de winning onder land dingen anders liepen dan zij hadden voorspeld, dat dat hun geloofwaardigheid aantastte en voor onrust zorgde, en dat het draagvlak voor hun activiteiten zou verdampen als de relaties met de omgeving nog slechter zouden worden (en omgekeerd dat zij zouden kunnen blijven exploiteren mits die relaties hersteld konden worden). Het ministerie van EZ realiseerde zich tenslotte in 2007, volgens de betrokkenen in Harlingen althans, dat zorgvuldige omgang met milieueffecten cruciaal was en veel recenter dat de omgang met maatschappelijke onrust in Groningen tekort had geschoten.

Maar ondanks dat gemeenschappelijk belang kwam de samenwerking niet vanzelf tot stand: het vergde veel inzet van allen. In andere casussen zou de grote uitdaging bovendien zijn: is zo'n samenwerking ook te realiseren als betrokken bewoners zouden beschikken over minder sociaal kapitaal? Daar ligt wat ons betreft de grootste uitdaging voor overheden, initiatiefnemers en exploitanten: om bewoners met minder maatschappelijk kapitaal en cachet net zo serieus te durven nemen.

Conclusies casussen Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden en voorzichtige lessen

In de casussen Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden was geen sprake van coöperatie, enkel van oplopende onrust. Uit de casus kunnen verschillende conclusies worden getrokken over de factoren die escalatie in de hand werken. Ook hier kunnen we factoren spiegelen aan de casus Harlingen. We herhalen de kanttekening: omdat wij slechts enkele casussen hebben kunnen onderzoeken is wat volgt dus *hypothesen*. We delen de escalerende factoren op in 'sentimenten bewoners', 'driehoek burger, bestuur en bedrijfsleven' en 'interbestuurlijke verhoudingen binnen de overheid'.

Sentimenten bewoners

Maatschappelijke onrust onder bewoners ontstaat door een samenspel van meerdere redenen. In de regio rondom de windparken leeft van oudsher een sentiment dat bewoners 'achtergesteld en niet serieus genomen worden' en dat de regio een 'wingewest' is. De afhandeling van de schade door gaswinning bevestigt de achterliggende tegenstelling tussen bewoners en kapitaal. Rond de windmolens wordt dat beeld ook weer bekrachtigd door de actievoerders. Het beeld wordt bevestigd op informatieavonden en in bezwaarprocedures, als er niet serieus wordt ingegaan op de zorgen die leven maar als in plaats daarvan een technocratische insteek wordt gekozen. Het beeld is dat de windparken er hoe dan ook moesten komen zonder dat bewoners hierover iets te zeggen hadden of van zouden kunnen profiteren. De bewoners kregen wel de lasten maar niet de lusten. Men vindt dat naar alternatieven die bewoners opperden niet is geluisterd.

Al deze zaken dragen eraan bij dat burgers a) een schending van hun integriteit en rechten ervaren; en b) dat men de ander (initiatiefnemers, exploitanten, overheid) hiervoor wil corrigeren. In iets andere bewoordingen: *men ervaart onrecht en men tekent protest aan. Bij geen gehoor zoekt dat protest een andere uitingsvorm: escalatie behoort dan tot de mogelijke gevolgen.*

Op sommige plekken in Noord-Nederland is dat gevoel niet gehoord te worden mogelijk endemisch. Daar zijn breukvlakken in de populatie ontstaan (stereotypen over wij en zij, langs de lijnen van bijvoorbeeld sociale klassen of eigenaarschap) die een ideologisch effect hebben: ze verklaren (a priori) waarom zij zich niets aan zullen trekken van ons. Uit de literatuur is bekend dat dat soort vooronderstellingen het risico op escalatie vergroot.²¹⁹

We hebben in de casussen meerdere strategieën beschreven die vanuit het lokaal bestuur werden toegepast om juist wel met bewoners in contact te komen, naar hun zorgen te luisteren en duidelijke informatie te geven. Uit de interviews en mediaberichtgeving bleek dan ook dat het vertrouwen van bewoners in het lokaal bestuur groter was dan naar de provinciale en landelijke overheden. Dat dit bijdraagt aan spanningen tussen overheidslagen onderling is ook evident uit de casussen. Bewoners ervaren dat overheden niet spreken met één mond (zie ook onder 'Interbestuurlijke verhoudingen binnen de overheid').

Om tegenmacht te bieden hanteren bewoners in het algemeen verschillende strategieën, waaronder: reclameren, procederen en actief corrigeren. Al deze zaken zijn in de casus van de windmolens volop aan de orde. De openbare orde problematiek escaleert als mensen zelf zaken willen gaan 'rechtzetten' (bijvoorbeeld door anderen te intimideren of bestraffen). Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is deze escalatie vooral reacties geweest op eerdere gebeurtenissen en reacties op frustraties dat reguliere protesten geen zin hebben. Er zit derhalve geen 'ideologische' beweging achter om de bestaande orde in het Noorden om ver te werpen, maar het zijn processen van 'onderop'. Dit maakt echter de escalaties die er zijn geweest overigens niet minder ernstig: het is veel te ver gekomen.

²¹⁹Postmes, T., Bezouw, M. V., & Kutlaca, M. (2014). *Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum.

We zien in de casussen dat escalatie voortkomt uit machteloosheid. Het gevoel niet gehoord te worden als je je stem verheft leidt tot een zoektocht naar andere soorten van actie. Sommigen gaan dan over tot "ludieke acties" en dezelfde of andere personen plegen grensoverschrijdende intimidatie en geweld. Maar het zijn meestal individuen of soms kleine deelgroepen die hardere actie omarmen. Tegelijk valt op, met name bij de windmolens, dat openbare ordeproblematiek structureel was geworden en we hoorden dat er onder een brede laag van de bevolking begrip (en dus passieve steun) voor was. Al met al volgt hier toch de constatering uit dat reeds in een vroegtijdig stadium van de casus sprake was van grensoverschrijdende acties die op dat moment niet altijd als zodanig werden gezien door bevolking en lokaal bestuur.

Het grote voordeel van eerder reageren: het biedt de kans om een "reset" te forceren in de relaties tussen de actoren. In de casus ging het daarbij niet alleen om een "reset" in relaties tussen bewoners en hogere overheden (provincie en rijk). Het was evident noodzakelijk om óók een reset van relaties tussen overheden zelf te bewerkstelligen.

Uit de casussen blijkt hoe belangrijk het is voor burgers om effectief tegenmacht te kunnen bieden. Bewoners in de beschreven casussen Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden organiseren zich in verschillende actiegroepen. Zij mobiliseren tegenstanders op grote schaal, organiseren zichtbare acties die veel media-aandacht krijgen en ze ondernemen juridische procedures, met steun van gemeenten. En toch was het niet genoeg: op geen moment lijkt er sprake geweest van constructieve dialoog met het bevoegd gezag, deels doordat de gehanteerde Rijks Coördinatie Regeling inspraak minimaliseert.

In de casus rond de zoutwinning in Harlingen beschrijven we een voorbeeld hoe tegenmacht door bewoners wel succesvol kan zijn. De omstandigheden in die casus waren echter geheel anders. Zodra duidelijk werd dat de monumentale stad Harlingen wordt bedreigd kwam een machtige en goed georganiseerde club bewoners in actie die op veel draagvlak in de stad kan rekenen en die in

staat bleek om op verbindende en constructieve wijze allianties aan te gaan. Bij eerdere problemen met zoutwinning in een naburige gemeente waar deze voorwaarden niet aanwezig waren bleek het protest veel meer versplinterd én minder constructief is. Belangrijk in die casus was ook dat men had geleerd van de protesten rond de komst van de Onrin centrale en dat er daardoor een bij partijen gedeeld belang en urgentie was: dat nooit meer. De bereidheid van de exploitant om het contact met bewoners aan te gaan is daarbij cruciaal om tot constructieve processen te komen. Dit is een zeker een leerpunt voor de casussen Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden. Een deel van de problemen had mogelijk voorkomen kunnen worden als de initiatiefnemers en exploitanten in een vroegtijdig stadium meer open hadden gestaan voor de zorgen van- en de samenwerking met bewoners.

Driehoek burger, bestuur en bedrijfsleven

De indruk vanuit met name de windmolencasussen is dat met name EZ zich lang weinig gelegen laat liggen aan bewoners en hun wensen en belangen. De deur voor bedrijven staat echter breed open, zowel bij het ministerie als bij de provincies. Waar bewoners aangeven geen gehoor te vinden, onderhouden bedrijven warme banden met de overheid. De exploitanten weten de weg naar de 'juiste ambtenaren' makkelijker te vinden. Dat geldt met name voor de provincie en voor het Rijk, zo suggereert het casusonderzoek. De gemeente slaagt er vaker in een billijke balans te vinden.

Wij weten niet of het een bewuste keuze is van EZ (en wellicht provincies) om zo sterk naar ondernemers te trekken. Opvallend is dat in Harlingen, waar burgers uiteindelijk wel in gesprek komen met EZ en toezichthouder SodM, de burgerbeweging zelf een zakelijke instelling heeft en 'activisme' expliciet afwijst. Ook in de casus Harlingen hoorden wij dat EZ niet gewend zou zijn om met bewoners rekening te houden en in gesprek te gaan. Bij de windmolens speelde wellicht mee dat het bij bewoners aan eenheid ontbrak: sommige initiatiefnemers waren immers lokale grondeigenaren. Hoe dan ook is de les van beide casussen om, juist als men prijs stelt op draagvlak voor ondernemerschap, zorgvuldiger de balans te bewaren tussen belangen van overheid, bedrijfsleven en bewoners.

Uit beide casussen blijkt dat wet- en regelgeving zo is geconstrueerd dat bewoners zich moeilijk kunnen laten horen en dat, vanaf een bepaald moment, zij onmogelijk meer gehoor kunnen vinden. In dit opzicht lijkt sommige wetgeving zo geconstrueerd dat maatschappelijke onrust en escalatie waarschijnlijk zijn.

Interbestuurlijke verhoudingen binnen de overheid

De laatste factor die een rol speelt bij de escalatie van de maatschappelijke onrust in deze casussen is de onderlinge verdeeldheid aan overheidszijde. Er is niet één overheid in de casussen Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden. In de casussen zie je dat onrust opkomt en doorgroeit als er spanningen zijn tussen gemeenten en provincie en als gemeenten, provincie en het Rijk niet op één lijn zitten. Dit zorgt ervoor dat er 'ruis' ontstaan in de communicatie met bewoners en dat daarmee het wantrouwen toeneemt. In de Pilot Harlingen is juist dit aspect één van de belangrijkste uitgangspunten: spreek met één mond en voorkom verwarring en onduidelijkheid.

In het onderzoek zien we tevens dat de handhaving van de openbare orde wordt bemoeilijkt als het bestuurlijk zou botsen. De beschreven 'grensoverschrijdende bestuurlijke driehoek' laat zien hoe hier van onderop (politie, gemeenten) een antwoord is geformuleerd die de informatiepositie en afstemming verbeterde.

Tenslotte is onze indruk dat de ontstane onrust rond windmolens mede kon escaleren omdat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke onrust niet door alle overheden in gelijke mate wordt ervaren. Wellicht zou het helpen als duidelijker wordt dat overheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om escalatie te voorkomen, c.q. om rust en goede verhoudingen te bewaren, en dat zij dat gezamenlijk zullen moeten invullen in afstemming met ketenpartners zoals politie.

Lessen van Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden?

In de (deel)casussen *Windpark N33 en Oostermoer / Drentse Monden* is het draagvlak voor ingrijpende overheidsbeslissingen onvoldoende gebleken en is maatschappelijke onrust ontstaan en zelfs geëscaleerd. Welke lessen zijn hieruit te trekken? Net zoals in de casus *Harlingen* plaatsen we de kanttekening dat we casuonderzoek van bescheiden omvang hebben uitgevoerd, en dat er dus geen harde feiten zijn over wat werkt en wat niet: we hebben enkel hypothesen over hoe meer draagvlak kan worden gerealiseerd en (escalatie van) maatschappelijke onrust kan worden voorkomen.

Draagvlak voor ingrijpende overheidsbeslissingen wordt groter en (escalatie van) maatschappelijke onrust wordt minder waarschijnlijk indien:

- Bewoners die hun stem in protest verheffen zich gehoord voelen door overheden en initiatiefnemers/exploitanten. Dit betekent dat overheden (lokaal, landelijk en toezichthouders) én initiatiefnemers/exploitanten vroegtijdig in contact treden met bewoners, vragen en bezorgdheid serieus nemen, aangedragen alternatieven serieus bekijken, streven naar coöperatie met bewoners en een eerlijke verdeling van zowel lasten als de lusten. De casussen laten zien dat het goed mogelijk is om met bewoners samen te werken (*Harlingen* en ook *Midden-Groningen*) en een voorbeeld (*Drenthe*) waarin dat moeizamer is gegaan. Belangrijke factor is daarbij tevens de houding van de betreffende activisten (bereidheid tot verbinding en meedenken). De suggestie voor het lokaal bestuur is om niet de 'polen' maar het 'redelijke midden' van activisten op te zoeken en te faciliteren.²²⁰
- Bewoners meer tegenmacht kunnen uitoefenen; als zij daadwerkelijk kunnen participeren in besluitvorming en als wordt voorkomen dat zij door wetgeving buiten spel komen te staan.
- Overheden (gemeenten, provincie en het Rijk) onderling niet verdeeld zijn maar op één lijn zitten. Hierdoor zal er minder 'ruis' ontstaan in de communicatie met bewoners en kan daarmee het vertrouwen toenemen.
- Een prikkel aanwezig is om daadwerkelijk draagvlak te creëren. In de casus *Pilot Harlingen* was deze prikkel aanwezig, in de casussen van de windparken ontbrak echter deze prikkel. Indien initiatieven van ondernemers samenvallen met de doelstelling(en) van de overheid, dan is dat een extra waarborg om alle belangen extra goed af te wegen.
- De provinciale en landelijke overheden niet alleen goed toegankelijk zijn voor ondernemers (initiatiefnemers, exploitanten) maar ook voor bewoners.
- Overheden (gemeenten, provincie en het Rijk) gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het bewaren van rust en goede verhoudingen en het voorkomen van escalatie, samen met ketenpartners zoals politie.

220 Zie voor meer informatie over het in contact treden met het 'redelijke midden' het 'denkkader polarisatie' van Bart Brandsma: https://insidepolarisation.nl/wp-content/uploads/2019/08/Bart-Brandsma_Vrij-Nederland_8-januari-2019.pdf



COLOFON

Opdrachtgever	Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg Noord-Nederland
Financier	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Drs. R. van Wonderen Prof. T. Postmes - Rijksuniversiteit Groningen
Met medewerking van	L.H.L. Reches, MSc I. van Grunsven I. Teunissen
Foto omslag	ANP - Huisman Media
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-150-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, maart 2022

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.