



# Toekomstbestendig Goed Bestuur

## Openbaar Bestuur en het verdienen en behouden van vertrouwen, legitimiteit en gezag

Conferentie "Prettig contact met de overheid"  
2 September 2015, Den Haag

prof. dr. Herman Bröring  
h.e.broring@rug.nl



## Opzet

- Vertrouwen; psychologie en bestuursrecht
- Casus windparken
  - Met bijzondere aandacht voor transparantie, communicatie en inspraak
- Nadere analyse
- Mogelijke verklaringen
- Hoe nu verder verder?



# Vertrouwen: psychologie

- Mens als sense-maker
- Trust
  - Intermenselijke verhouding
  - Eigen keus
  - Spijt
- Confidence
  - Institutioneel kader
  - Afhankelijkheid
  - Vervreemding



# Vertrouwen: bestuursrecht

- Verschaffen van duidelijkheid en inzicht
  - Wie is bevoegd, verantwoordelijk en aanspreekbaar?
  - Wie is de aanvrager ('initiatiefnemer')?
  - Welke procedures? Wat wanneer aan de orde?
  - Wat zijn de redenen voor welke beslissing?
- Democratie: meer dan verkiezingen
  - Openheid, eerlijkheid, actieve infoverstrekking
  - Transparantie
  - Aandacht voor draagvlak
  - Aandacht voor sociale cohesive



# Casus windparken

- Wie zijn de initiatiefnemers?
  - Anoniem, net als projectontwikkelaar en energiebedrijf
  - Afwezig op bijeenkomsten en anderszins
  - Alleen “Brinta-reclame”
- Welk bestuursorgaan gaat waarover?
  - Onduidelijk: RCR wel van toepassing?
  - Het vermeend bevoegd gezag, de minister, eveneens afwezig
  - Alleen aan de kant geschoven bestuur vertegenwoordigd



# Rijkscoördinatiereregeling?

- Meerdere aanvragen van  $< 100$  MW aan elkaar gekoppeld zodat samen  $> 100$  MW en dus de minister EZ bevoegd
  - Motivering initiatiefnemers: “In belang goede landschappelijke inpassing”
  - Maar in “de” aanvraag overal windmolens ingetekend waar ook maar enigszins mogelijk
  - En de initiatiefnemers willen voor hun deelaanvraag voor een eigen type turbine kunnen blijven kiezen
  - Bovendien geen technische eenheid
- Motivering  $\neq$  Motief



## 2 gescheiden werelden

Formeel	Informeel
EZ	Provincie, gemeenten
Initiatiefnemers	Bewoners

“Overleg” tussen EZ en provincie en gemeenten, maar overigens geen serieuze communicatie tussen actoren uit beide kolommen. Desinteresse EZ (heeft uitsluitend oog voor de energiedoelstelling) en initiatiefnemers (gaan voor de subsidies) voor actoren rechter kolom.



## Functies van inspraak

- Participatie, als alternatief voor representatieve democratie
- Verrijking besluitvorming
- Vergroting draagvlak
- Public mediation: voorkomen en oplossen van conflicten





# Functioneren van inspraak - I

- **Formele inspraakprocedures**
  - Standaard zienswijzen
  - Standaard reacties
  - Derde kolom, “Doorwerking”, vrijwel geheel leeg
- **Informele inspraakprocedures**
  - Inloop- of informatieavonden
  - Onduidelijke status
  - Bevoegd gezag en (anonieme) initiatiefnemers afwezig



## Functioneren van inspraak -II

- Na inspraak draagvlakonderzoek
  - 77.2% tegen
  - 11,2% neutraal
  - 10.3% voor
  - 1.4% geen mening
- Geen aanwijzingen dat zonder inspraak draagvlak nog kleiner zou zijn geweest...



## Functie vervuld? -I

- Beleidsverrijking: nee
  - Terug, vooruit en opzij wijzen
  - Besluitvormingsfuiik
- Draagvlakvergroting: in tegendeel
  - Geen transparantie
    - Rolonduidelijkheid overheidsactoren
    - Anonimiteit en afwezigheid initiatiefnemers
    - Veel inhoudelijke info blijft verborgen
  - Geen bespreking distributieve rechtvaardigheid (lusten en lasten)
- Public mediation: nee
  - Juist conflictopwekkend



## Functies vervuld? -II

- Afschuiven verantwoordelijkheid voor vertrouwen en legitimiteit van (vermeend) bevoegd gezag (EZ) naar decentrale overheden
- Afschuiven van verantwoordelijkheid voor vertrouwen en legitimiteit van overheid naar ondernemers (van vertical / publiek) naar horizontaal / privaat)
- Sterk wantrouwen, zelfs woede
  - Jegens de overheid
  - Jegens de initiatiefnemers



## Nadere analyse I

- Zelfs de meest basale vragen laten zich niet eenvoudig beantwoorden
  - Wie zijn de initiatiefnemers?
  - Welke overheid waarvoor bevoegd?
  - Wat is de speelruimte voor welke overheid?
- Uitsluiting van burgers
  - Geen voice: “Over u, zonder u”
- Slechte voorlichting, besluitvormingsfuiik
- Ook provincie en gemeenten buiten spel gezet



## Nadere analyse II

- Tarten van basale regels van psychologie en bestuursrecht
- Voor wie meent dat democratie meer omvat dan verkiezingen: ondemocratische besluitvorming
- Passief-agressieve, polariserende besluitvormingsstrategie
- Burgers en decentrale bestuurders en raadsleden voelen zich miskend
- Rijksoverheid en initiatiefnemers zijn in hun perceptie onbetrouwbaar gebleken



# Mogelijke verklaringen

- 1) Doelstelling windenergie voor EZ heilig: alles moet ervoor wijken
- 2) Alleen zaken doen met initiatiefnemers (kleine groep, parallel belang)
- 3) Sterke lobby vanuit agrarische sector
- 4) “Haagse stolp”, “Den Haag vs regio”
- 5) De overheid wantrouwt burgers: “Die roepen alleen ‘nimby’”
- 6) De overheid denkt dat burgers dom zijn
- 7) De overheid is niet oprecht geïnteresseerd in “softe” aspecten als vertrouwen, transparantie, draagvlak en sociale cohesie



# Kan t beter? Algemeen

- Doen wat we al lang weten
  - Transparant, open en eerlijk zijn
  - Bestuursrecht toepassen naar zijn bedoelingen
  - Etc
- Omgevingswet:
  - Vertrouwen in initiatiefnemers...
- Niet zonder sterke, democratische overheid
  - Neem je verantwoordelijkheid!
  - Voer regie!
- “Naïef-normatieve” bestuurskunde?





# Hoe verder in onze casus? -I

- Voor burgers zijn (rijks)overheid en initiatiefnemers onbetrouwbaar en misleidend
- Dus geen “Prettig contact met de overheid”
- Daarom volgen van de door rijksoverheid en initiatiefnemers verkozen weg van polarisatie
- Ook betrokken gemeenten haken af
  - Borger-Odoorn: “EZ, u bent niet bevoegd”
  - Aa en Hunze doet niet mee aan vergunningverlening (“leges zijn bloedgeld”) en evenmin aan omgevingsraad (“schaaminstantie”)



# Hoe verder in onze casus? -II

- EZ: focus houden en blijven doordrukken?
  - Impliciet, zoals tot dusverre
  - Expliciet: hardop zeggen dat alles aan energiedoelstelling ondergeschikt is
- EZ: vertrouwen proberen te herstellen?
  - “Te voet en te paard...”
  - Bemiddelaar?
- Toch omgevingsraad, maar dan onder strikte voorwaarden en overheidsregie, met ondergeschikte rol initiatiefnemers?
- Puur burgerforum, dus zonder initiatiefnemers en overheid?
- Opnieuw beginnen, want EZ onbevoegd?



# Andere aspecten

- Rol parlement bij RCR
- Rol IPO en VNG
- Hernieuwbare energie > Windenergie op land
  - Waarom dit laatste doel op zich zelf?
- Draagvlak van wie?
  - Deelnemers Energieakkoord ↔ Streekbewoners
- Proactief
  - Verdeling lusten en lasten
  - Handhaving (versoepelde geluidsnormen; gemiddelden)



## Slotopmerkingen

- *Prettig contact met de overheid* leuk voor BZK en eigen parochie, maar hoe zit het met andere ministeries, zoals EZ?
- Kunnen besluitvorming duurzame energievoorziening en *Toekomstbestendig goed bestuur* wel samen gaan?
- Zelf overtuigd van nut en noodzaak windenergie op land (in energiemix)
- Maar durf niet meer in windpark te participeren, want
  - Onfatsoenlijk bestuur
  - Maatschappelijk onverantwoord ondernemen