

rijksuniversiteit groningen

VERWEY JONKER Instituut

Analyse en handelingsperspectief

Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen

Ron van Wonderen en Tom Postmes

Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen

Analyse en handelingsperspectief

Auteurs
Ron van Wonderen
Tom Postmes

Utrecht, maart 2022

Inhoud

1	Aanleiding, onderzoeksvragen en aanpak casusonderzoek	4
2	Casus zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen	7
3	Casus Windpark N33	14
4	Deelcasus Drentse Monden/Oostermoer	21
5	Overlap tussen deelcasussen	25
6	Integratie, aanbevelingen en handelingsperspectief	28

1 Aanleiding, onderzoeksvragen en aanpak casusonderzoek

Aanleiding en onderzoeksvragen

In het regionaal beleidsplan van de politie-eenheid Noord-Nederland en ook in het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO) is recent aandacht geweest voor maatschappelijke onrust als 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. Het RBPO heeft ons opdracht gegeven tot een verdiepende analyse van maatschappelijke onrust in Noord-Nederland, met handelingsperspectief voor bestuurders en uitvoerenden.

Korte schets aandachtspunten in Noord-Nederland

Er spelen in Noord-Nederland veel kwesties die relaties tussen burgers en overheid compliceren: windmolens, zonneparken, zoutwinning, aardbevingen. Rondom zulke kwesties kan maatschappelijke onrust ontstaan en dit heeft de aandacht van veiligheidsinstanties in Noord-Nederland. In een sessie met wetenschappers (2020) verkende een afvaardiging van het RBPO wat de mogelijke aandachtspunten zijn voor een analyse van de maatschappelijke onrust, nu en in de toekomst, bij overheidsbeslissingen in Noord Nederland:

- 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.

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 enkele 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 er van 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-overheidssentiment?
- 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.
  - 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?

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. We zijn een aanzienlijk aantal casussen tegengekomen, verspreid over de drie noordelijke provincies. Deze betreffen onrust en protesten tegen de komst van windparken, zonneparken, hoogspanningsleidingen, zout- en zandwinning.[1]

1 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.

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

1. Casus waarbij maatschappelijke onrust is uitgebleven en wellicht op effectieve wijze is gekanaliseerd. In overleg met het 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 het 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? Welk 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?

2 Casus zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen

Reconstructie van gebeurtenissen

Voorgeschiedenis

In en rond de Waddenzee vindt op verschillende locaties zoutwinning plaats. Protesten hiertegen karakteriseren zich door in het bijzonder de volgende sentimenten. Zoutwinning leidt tot bodemdaling waardoor schade aan woningen, schade aan de natuur en schade voor boeren (verzilting door bodemdaling) kunnen ontstaan. Halverwege de jaren '90 startte Frisia Zout 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. Als gevolg hiervan ondervonden boeren schade, omdat zoutwinning verzilting van hun grond veroorzaakte. Ook de afwatering raakte verstoord door bodemdaling, waardoor de boeren hun land niet meer droog kregen. Het draagvlak voor zoutwinning onder land nam steeds verder af. Voor de gemeente Harlingen, de provincie Fryslân en het ministerie van Economische Zaken werd de optie van zoutwinning onder de Waddenzee een uitweg om een belangrijke werkgever in de regio vast te houden. In 2006 is ervoor gekozen om op termijn over te gaan naar 100% winning op zee, in het gebied buiten de haven van Harlingen.[2] 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.

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

Omdat bodemdaling tot in de monumentale binnenstad van Harlingen niet kan worden uitgesloten, rezen er vragen over de gevolgen daarvan voor de bebouwing, met name voor monumenten in de binnenstad. 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." [3]

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.

3 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

Samenwerkingsovereenkomst Pilot Harlingen

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 vastgelegd[4]:

- Frisia Zout legt een *aanvullend meetnet* aan om trillingen, daling van de diepe en ondiepe ondergrond en scheefstand te registreren.
- 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.

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 EZ[5] en het Staatstoezicht op de Mijnen zeggen de pilot te zien als een voorbeeldpilot en mogelijke blauwdruk voor mijnbouwprojecten.[6] *'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. In januari 2022 zal de zoutwinning volledig in productie gaan.

Aanleiding, doelen, strategieën en succesfactoren SBHH / Pilot Harlingen

Aanvankelijk werd volgens geïnterviewden door de exploitant en de lokale overheid op de vragen en bezorgdheid van bewoners en ondernemers gereageerd als 'gaat u veilig slapen, alles is goed geregeld, er zal niets gebeuren'. Gezien de gebeurtenissen rond de gaswinning in Groningen was men hier echter niet gerust op. Toen de vereniging Oud-Harlingen weinig weerklank van exploitant en gemeente kreeg op haar zorgen heeft men de Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH) opgericht. De vereniging Oud Harlingen is de grootste vereniging in Harlingen, met ongeveer 1500 leden. Haar doel is "*het zorgdragen voor het monumentale karakter van Harlingen en de*

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

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

6 https://sbhh.nl/p/Nieuws/sbhh%7C05bd6310-c608-4f63-bec0-fdc791f97378/

historie een plaats geven in de toekomst." Uit zorg over de gevolgen van de zoutwinning is in samenspraak met lokale, provinciale en landelijke erfgoedorganisaties, kerkrentmeesters en particuliere huiseigenaren, de SBHH opgericht. De SBHH is dus van onderaf ontstaan, uit zorg over "Groningse toestanden" met het erfgoed.

Geïnterviewden benadrukken dat SBHH vanaf het begin geen 'actiegroep' wilde zijn. SBHH heeft een 'onderbouwd en op verbinding gericht verhaal' en zoekt die verbinding ook actief door te investeren in contacten. Op die manier, onafhankelijk van instituties, probeerde men een positie te creëren waarin wél naar de burger wordt geluisterd. In twee jaar tijd heeft men meer dan 200 gesprekken gevoerd met belanghebbenden en experts. In de woorden van de SBHH zelf: "*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.*"

Op draagvlak en verbinding gerichte aanpak

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. In de stad leeft het idee dat Oud Harlingen en dus de SBHH een goede afspiegeling is van wat er leeft onder de bevolking. Eveneens belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak voor de doelstellingen van SBHH is de verkregen steun van het lokaal bestuur. In de woorden van een geïnterviewde:

"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."[7]

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 niet een 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 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."[8]

Naast de 'op verbinding gerichte visie' zijn volgens geïnterviewden 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.

Actieve en transparante communicatie

Actieve en transparante communicatie was en is voor de SBHH een belangrijke strategie om de achterban te informeren. Hierdoor wordt ook mogelijke onrust gekanaliseerd. Dit is volgens hen een voorwaarde om uiteindelijk de achterban het vertrouwen en de rust te laten behouden. 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.

7 Interview Langhout en Elsinga (SBHH).

8 Interview burgemeester Sluiter en wethouder Schoute gemeente Harlingen.

Aanhaken van ministerie EZ

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. Volgens geïnterviewden was het voor de SBHH aanvankelijk wel ingewikkeld om in contact te komen met het ministerie van EZ. En was hun indruk dat EZ *'wel verstand heeft van economische zaken maar minder begrijpen van burgers die van onderop iets proberen voor elkaar te krijgen."* [9] Inmiddels zou wel sprake zijn van een gedragsveranderingen binnen het ministerie EZ. Dit zou mede zijn ingegeven door de gebeurtenissen rond de gaswinning in Groningen.

Verbeterpunten voor het ministerie EZ en het Staatstoezicht Op De Mijnen (SODM)

Geïnterviewden in de casus gaven hun visie op dingen die het ministerie EZ en het SODM beter zouden kunnen doen. 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. Een betere manier om de burgers te benaderen is mijnbouw in gezamenlijkheid met omwonenden te ontwikkelen.

9 Interview Langhout en Elsinga (SBHH).

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. Een sentiment is de vrees voor schade aan de monumentale Harlinger binnenstad, die voortkomt uit een aanvankelijk gebrek aan vertrouwen in het risicomanagement van exploitant en EZ. Een ander sentiment is de angst dat zoutwinning leidt tot schade aan natuur- en milieu (werelderfgoed Waddenzee), zoals verstoring en vervuiling.

Toegepaste strategieën

Uit de reconstructie van de casus wordt duidelijk dat actoren 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. We identificeren 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 investeren in goede relaties en doorlopend contact. De 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.

- **Transparante communicatie** vergroot het vertrouwen van bezorgde burgers. SBHH beheert de website www.sbhh.nl met actuele en feitelijke informatie over zoutwinning, het Aanvullend Meetnet en relevante discussies of media-artikelen over mijnbouw. Op de website is ook ruimte voor kritische geluiden, zoals mogelijke calamiteiten tijdens zoutwinning, een manifest van natuurorganisaties om zoutwinning te beëindigen en een kritische analyse van het 'Hand-aan-de-kraan' principe. Op de website www.pilotharlingen.nl worden feitelijke antwoorden gegeven op vragen en zorgen van burgers. De website gaat in op de samenwerking binnen Pilot, de methode van zoutwinning, de mogelijke ongewenste gevolgen en de preventieve maatregelen.

- **Communicatie van onderop roept minder wantrouwen op.** SBHH en Pilot Harlingen communiceren proactief met media over ontwikkelingen en gebeurtenissen. Geïnterviewden zien dit als één van de succesfactoren. De proactieve communicatie vervangt een groot deel van de communicatie die anders door de lokale overheid zou zijn gedaan. Communicatie 'van onderop' door een stichting met breed draagvlak roept minder wantrouwen op dan communicatie door de overheid.

- **Winnen en borgen van vertrouwen door aanvullend meetnet en 'Hand aan de kraan'-principe.** De *Pilot Harlingen* is een samenwerking van overheden, burgers en ondernemer om verantwoorde winning mogelijk te maken. Een strategie daartoe is het verminderen van de angst voor de gevolgen van bodemdaling met een "Aanvullend Meetnet" voor trillingen, daling en scheefstand. Er wordt het 'Hand aan de kraan'-principe toegepast: winning wordt stopgezet als afgesproken waarden worden overschreden. Dat de afspraken hierover van tevoren zijn vastgelegd, geeft vertrouwen aan alle partijen dat zij zeggenschap hebben in een passende oplossing, mocht dat nodig zijn.

- **Geleerde lessen toepassen van een eerdere casus met maatschappelijke onrust** in Harlingen. Geïnterviewden stellen dat men in Harlingen heeft geleerd van de maatschappelijke onrust die bij de komst en exploitatie van de afval- en energiecentrale *Omrin* ontstond. Geïnterviewden geven aan dat er ondanks de maatschappelijke onrust geen goede samenwerking met Omrin is ontstaan; zij wijten dat aan slecht omgevingsmanagement en een gebrek aan transparantie door Omrin, wat leidde tot wantrouwen jegens de fabriek. De maatschappelijke onrust is toegenomen door een actieve actiegroep tegen de afval- en energiecentrale. Dit heeft tot grote spanningen in de lokale gemeenschap geleid. De bouwstenen voor een heftig protest tegen de zoutwinning in de Waddenzee waren dus aanwezig in Harlingen. Maar omdat het vanwege gebrek aan samenwerking met Omrin nooit een oplossing kwam, was er volgens geïnterviewden een gedeelde motivatie: dit nooit weer.

In de voorgeschiedenis van de casus is hiernaast nog sprake geweest van enkele andere strategieën die zijn toegepast door exploitant Frisia. Uit de interviews blijkt dat het bedrijf Frisia vanaf 2007 steeds meer is gaan 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. Uit de reconstructie 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.

Concreet zijn de volgende strategieën toegepast door de exploitant:

- Vertrouwensband opbouwen met stakeholders door veel te investeren in contacten. Frisia heeft met meer dan veertig personen en instanties gesproken. Daarbij is er ook voor gekozen om stakeholders proactief te informeren over milieueffectrapportages en ze erbij te betrekken. Dit zou er onder meer toe geleid hebben dat er slechts vijf zienswijzen op de m.e.r.[10] rapportages voor de zoutwinning werden ingediend. 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 voor Frisia een flinke investering geweest maar ook een belangrijke succesfactor waarvan door de onderneming nog steeds de vluchten worden geplukt.
- Een andere succesfactor is eerlijk te zijn over onzekerheden tegen andere actoren. Door mensen mee te nemen in onzekerheden wordt je later minder snel afgerekend op onverwachte uitkomsten. In de woorden van een geïnterviewde: *"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."*[11]

10 Milieueffectrapportage.

11 Interview voormalig directeur Van Tuinen (Frisia).

Bestendigheid van de strategieën om maatschappelijke onrust te voorkomen

Alle geïnterviewden in de casus Harlingen geven aan dat zij het risico hoog achten dat door onverwachte gebeurtenissen de stemming alsnog kan omslaan. De consequentie is volgens hen dat goede samenwerking rond de exploitatie niet alleen is vereist in het voortraject en de opstartfase. Voor de toekomst zien zij risico's dat de energietransitie kan 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 daarbij te hebben geleerd van de onrust rond de Omrin centrale.

Risico op maatschappelijke onrust als zoutwinning leidt tot schade aan natuur- en milieu

Naast de vrees voor schade aan het erfgoed is er ook vrees dat zoutwinning schade toebrengt aan de natuur- en het milieu van de Waddenzee, zoals verstoring en vervuiling. 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.

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.

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. Aan de manifestatie deden behalve actie- en belangengroepen ook verontruste bewoners en enkele politieke partijen mee. Ook in latere jaren– en ondanks de 'pilot Harlingen' zijn zorgen over de gevolgen van zoutwinning nog niet bij iedereen weggenomen. Ruim 35 fracties ondertekenen begin 2021 het Waddenmanifest voor het behoud van natuur en het beschermen van de stilte, donkerte en de rust op het Wad.

Grootschalige maatschappelijke onrust vanuit natuur- en milieuoogpunt is vooralsnog 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.

3 Casus Windpark N33

Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen Windpark N33

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). 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. In de casusbeschrijving van Windpark N33 gaan we uitgebreid in op de voorgeschiedenis en de reconstructie van de bestuurlijke gebeurtenissen. Sleutelmomenten die uit deze reconstructie naar voren komen zijn de volgende.

- 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). Heel specifiek was dat niet en ook de omvang van een eventueel windpark was onduidelijk.

- 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. Op Windpark N33 was de RCR van toepassing geworden en werd het een rijkskwestie. Door die opschaling verandert de besluitvorming ingrijpend: 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.

- De provincie Groningen kent een forse taakstelling wind op land; de minister van EZ zou aan de provincie een sanctie opleggen als de taakstelling niet zou worden gehaald (verdubbeling van dat deel dat de provincie tekortkomt). De provincie had er dus belang bij dat grootschalige windparken tijdig gerealiseerd worden. Ook initiatiefnemers van windparken ervoeren tijdsdruk omdat het moment waarop de SDE+ subsidie wordt toegekend van invloed was op de hoogte ervan. Dit zorgde ervoor dat initiatiefnemers druk uitoefenen op het bevoegd gezag om haast te maken met het verlenen van de vergunningen.

- Bij de het inpassingsplan en de vergunningen voor Windpark N33 werden de gemeenten die tegenstander waren door de gang van zaken buitenspel gezet. Deze gemeenten hebben vervolgens toch geprobeerd om de komst van het Windpark te verhinderen en hebben daarbij ook samengewerkt met actievoerders.

- In het kader van de definitieve vergunning is een MER-procedure doorlopen die in 2014 werd afgerond. In het project-m.e.r. waren vijf opstellingsvarianten opgenomen langs de N33. Hiernaast was sprake van een zesde variant op initiatief van de provincie. Het Rijk verzocht de provincie en gemeenten om een voorkeur uit te spreken voor een van de varianten. In 2015 besluiten Gedeputeerde Staten van Groningen om geen voorkeur uit te spreken; de initiatiefnemers gaven echter wel een voorkeursvariant door. In oktober 2015 stelden de ministers van EZ en IenM deze variant als voorkeursalternatief vast. Op 17 maart 2017 werden het inpassingsplan en de belangrijkste vergunningen verleend.

- In alle fasen van het proces was sprake van grote weerstand tegen de komst van het windpark onder de lokale bevolking, bekrachtigd door hun gemeenten. Echter, weinig zienswijzen van omwonenden werden 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. De Raad van State verklaarde alle bezwaren tegen het windpark ongegrond.

- Bij veel projecten op het gebied van duurzame energie wordt er naast de wettelijke inspraakmogelijkheden een 'gebiedsproces' opgezet. Vaak liggen de belangrijkste beslissingen dan al vast. Daardoor beperkt samenwerking met bewoners zich tot technische details, terwijl burgers graag willen meebeslissen over het project zelf alsmede de impact op de directe leefomgeving. Bij Windpark N33 was het gebrek aan fundamentele invloedsmogelijkheden de belangrijkste reden waarom de procesparticipatie door omwonenden niet tot stand kwam.

- Bij 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 van het totaal aan jaarlijkse kosten die de initiatiefnemers maken.

De Noordelijke Rekenkamer trekt over de Windpark N33-casus de volgende conclusies:

- 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 in tegenstelling tot burgers goede toegang tot het bevoegd gezag (provincie, rijk) en daardoor veel mogelijkheden om hun belangen over te brengen.

- Gedeputeerde Staten faciliteerden de initiatiefnemer in het ruimtelijke/vergunningsproces 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.

Duiding bestuurlijke gebeurtenissen Windpark N33

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. Samenvattend worden door betrokkenen hierover de volgende zaken genoemd:

- 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. Gemeenten voelden zich voor een voldongen feit geplaatst en kwamen hierdoor in een positie waarin ze aan de kant van de bevolking stonden maar tegenover de provincie.

- Dat het proces in Windpark N33 moeizaam is verlopen betekent niet dat dit ook op de andere windlocaties in de provincie het geval is geweest. De samenwerking tussen provincie en gemeenten rond Windpark N33 week af van de samenwerking bij andere gebieden (Delfzijl en Eemshaven). Er zou in de casus Windpark N33 sprake zijn geweest van minder co-creatie. Dat had ook implicaties voor de communicatie met de bevolking want gemeenten en provincie 'spraken niet met één mond'.

- Nadat op Windpark N33 de rijkscoördinatieregeling van toepassing was geworden door het samenvoegen van deellocaties (zodat het totaal aantal MW boven de 100 zou uitkomen) voerde het Rijk en niet de provincie of gemeenten de coördinatie. 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.

- Dat de samenwerking tussen gemeenten en provincie niet soepel verliep is een understatement. Naast de constatering dat de provincie onder (tijds) druk van initiatiefnemers en het Rijk niet handig zou hebben gehandeld richting gemeenten is in interviews ook de vooronderstelling geuit dat als gemeenten zich anders hadden opgesteld in de periode nadat het besluit al was genomen (minder in de verzetstand en meer gericht op coöperatie), het windpark wellicht meer naar hun wensen zou zijn ingepast.

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 door individuen tegen personen, bedrijven en op locaties.

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.

"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".

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. Het plan leidde tot veel boze reacties onder bewoners. 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 richting 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 meer boosheid richting de provincie."[12]

12 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

Veenkoloniaal manifest

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); lokale gemeenschappen komen tegenover elkaar te staan.'

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 individuele actievoerders die steeds verder de grens opzoeken en zelfs overschrijden. De protesten tegen de komst van Windpark N33 intensiveren vanaf 2012, maar voor het huidig 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 allereerste moment dat het Rijk de coördinatie overnam. In de periode 2012-2019 wordt dat verzet steeds grimmiger. Uit mediaberichtgeving blijkt tevens dat al te heftige actiemethoden veelal worden afgekeurd. Men trekt een grens bij persoonlijke intimidatie, nazi-vergelijkingen en vernielingen en benoemt dit als extremisme waarmee zij niet geassocieerd willen worden. Toch houden deze actievormen niet op. Ook blijkt uit deze berichtgeving dat protesten tegen Windpark N33 soms zijn verweven met protesten tegen windpark Drentse Monden/Oostermoer in de Drentse Veenkoloniën.

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. 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). Volgens onze 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. 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.

Strategieën vanuit georganiseerde actievoerders

Actievoerders organiseren zich in 2011 in de actiegroep Stichting Platform Tegenwind N33 om gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegen de komst van het windpark. Het voornemen om middels de rijkscoördinatie regeling toe te staan dat er een windpark zou worden gebouwd heeft een rol gespeeld bij de oprichting van Stichting Platform Tegenwind N33. Want dit betekende dat bezwaren niet meer tegen het lokaal bestuur konden worden gemaakt en dat er dus naar andere manieren moest worden gekeken om verzet te kunnen bieden. Het was volgens de door ons geïnterviewde actievoerders een heel ingewikkeld verhaal hoe men moest opereren, *'want je hebt met alle bestuurslagen te maken: rijk, provincie en gemeenten. Terwijl je achterban, de bewoners, denken dat gemeenten bevoegd zijn om besluiten te nemen en de komst van de windmolens nog kunnen keren.''* In het verzet tegen de komst van Windpark N33 kiest Stichting Platform Tegenwind N33 nadrukkelijk voor samenwerking met anderen. Met legitieme methoden wordt dit verzet aangegaan.

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) hanteerde de actiegroep ook diverse inhoudelijke argumenten in haar verzet 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. Gehanteerde argumenten zijn:[13]

- In de m.e.r. is ten onrechte geen medisch onderzoek verricht naar de effecten van windturbines op de volksgezondheid, bijvoorbeeld door laagfrequent geluid, slagschaduw of 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.

De door ons geïnterviewde actievoerders geven dus aan dat zij niet per se tegen de komst van de windmolens in het gebied waren maar wel tegen de manier waarop en tegen de gekozen inpassing, dicht bij bebouwing. Naar alternatieve varianten zou door provincie, rijk en initiatiefnemers niet zijn geluisterd. Deze houding heeft bij actievoerders tot frustraties en tot verharding geleid. Als er wel de bereidheid was geweest om te luisteren en mee te buigen zouden de protesten volgens hen minder hevig zijn geweest.

13 Bron: http://tegenwindn33.nl/

Actiestrategieën

De actievoerders hebben meerdere actiestrategieën toegepast:

- Het vergroten van bewustwording door het verschaffen van informatie (voorlichting), het benaderen van de media en ludieke/zichtbare protestacties.
- Juridische procedures tegen de komst van de windparken, zoals eerder aangegeven ook in samenwerking met gemeenten.
- Coalitievorming met andere protestorganisaties, samenwerking met ondernemers. 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.
- Het ontwikkelen van alternatieven waaronder de realisatie van een zonnepark in plaats van windmolens. Dat de rijksoverheid aangedragen alternatieven voor de opzet van het windpark en 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.
- Beïnvloeding van lokale en regionale politiek en van de media. Ook is gepoogd gehoor te vinden in de landelijke politiek en men slaagde daarin deels. De Tweede Kamer wilde bijvoorbeeld een adempauze voor de grote windparken N33 en Drentse Veenkoloniën inlassen maar het ministerie weigerde dit.

Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens

Welke strategieën heeft de lokale overheid toegepast om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verminderen? De lokale overheid voelde zich, net zoals bewoners, aan de kant gezet. De gemeente Midden Groningen en voorganger Menterwolde (waar Meeden onder valt) is daarom 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. Ook de politie geeft aan dat de relatie met én begrip voor burgers belangrijk is. Ook als sprake is van incidenten.

"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 houden en bepalen als politie."[14]

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

14 Interview politie Noord Nederland.

Strategieën na vergunningverlening Windpark N33

In mei 2019 heeft de Raad van State definitief groen licht gegeven voor de komst van Windpark N33. De focus van actievoerders is sindsdien gericht op strategieën om de impact van het windpark op de gezondheid van omwonenden te verminderen. Het lokaal bestuur werkt hierin deels samen bijvoorbeeld bij het verzamelen en bundelen van klachten van bewoners. De gemeenten Midden-Groningen, Veendam en Oldambt hebben tevens opdracht gegeven tot het uitvoeren van metingen naar laagfrequent geluid. Daarbij is het standpunt dat men klachten en zorgen van bewoners over gezondheidseffecten serieus neemt.

4 Deelcasus 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* 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. De casussen kennen opvallende gelijkenissen als het gaat om sentimenten die speelden bij de bevolking, gebrekkige inspraakprocessen en spanningen tussen bestuurslagen. Tevens waren er verbanden tussen activisten onderling. Er zijn ook verschillen: de rol van de provincie en het oprichten van een compensatiefonds.

Reconstructie bestuurlijke gebeurtenissen

Voor een gedetailleerde reconstructie verwijzen wij naar paragraaf 4.2 van het rapport. Op hoofdlijnen zijn de gebeurtenissen vergelijkbaar met die rond N33. Ook op de komst van Windpark Drentse Monden / Oostermoer werd de rijkscoordinatieregeling van toepassing verklaard. In het Ontwerp van de provinciale omgevingsvisie van december 2009, wordt het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze nog niet aangewezen als windmolengebied. Pas daarna wordt het Ontwerp aangepast: het Veenkoloniale gebied werd aangewezen en de windenergieambitie wordt vergroot van 60MW naar maximaal 200 MW. De betrokken gemeentebesturen gebied tekenden protest aan. De gemeenten vonden het proces niet transparant en waren van mening dat men 'erin gerommeld' is. Bij besluit van 7 november 2011 heeft de minister van EZ rijkscoördinatie toegezegd. Gezien het ingrijpende karakter daarvan zou het redelijk zijn als over de toepassing van de RCR overleg was 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. 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.

Nadere duiding bestuurlijke gebeurtenissen

De bestuurlijke gebeurtenissen in de casus Drentse Monden/Oostermoer zijn nader onderzocht door onderzoekers Bröring en Tollenaar[15]. De onderzoekers komen tot de volgende bevindingen:

- In hun analyse concluderen Bröring en Tollenaar dat 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.

15 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). 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.

- 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.

- Bij de toekenning van de RCR-verzoeken kwam 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.

- 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 kwamen vragen over de verdeling van de lusten en lasten op. Ook de gemeenteraden en in Provinciale Staten benadrukken het belang van eerlijke verdeling. Echter: *"Men komt vervolgens amper verder dan de conclusie dát 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?"*

- 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.

Volgens Bröring en Tollenaar is evident dat de doelen van inspraak, te weten beleidsverrijking en vergroting van het draagvlak, in het participatie- en besluitvormingsproces niet zijn bereikt. 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."[16]

De casus laat zien dat een project dat juridisch goeddeels op orde is, door schending van beginselen van 'good governance' toch kan vastlopen. Welke lessen zijn te trekken? Volgens onderzoeker Bröring is de vraag waarom 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

16 Bröring (2017), pagina 258.

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."[17]

Ook speelde een rol in de casus 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.

"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."[18]

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

"De initiatiefnemers zorgen wel voor draagvlak; voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten; en voor transparantie."[19]

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

- Indachtig het criterium verantwoording is meer overheidsregie aangewezen. Wie formeel bevoegd is, moet zelf de verantwoordelijkheid nemen, ook die voor draagvlak, in plaats van deze af te schuiven naar op winst gerichte ondernemers.

- Het ministerie EZ kan goed met initiatiefnemers omgaan, maar zou vaardigheden in het omgaan met burgers moeten versterken.

Reconstructie sentimenten en dynamiek protest en maatschappelijke onrust

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 en voor Oostermoer WindNEE. Deze beide actiegroepen hebben net zoals Stichting 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. Sentimenten richten zich tegen grondeigenaren (boeren), provincie, rijk en exploitanten. 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. In vergelijking met Groningen moesten bij de actiegroepen in Drenthe ook de gemeenten het ontgelden. Het contact van het lokaal bestuur in Drenthe met de actiegroepen was zakelijk; dit had onder meer te maken met de felle houding van de actiegroepen in Drenthe.

17 Bröring (2017), pagina 259.

18 Bröring (2017), pagina 260.

19 Idem.

Strategieën vanuit lokaal bestuur naar tegenstanders van de windmolens

De door ons geïnterviewde 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:

- Proactief informatie geven door de gemeente over de stand van zaken en gevolgen van de komst van het windpark, onder meer via lokale media.

- Windloket waar mensen direct vragen kunnen stellen. Met vanuit de gemeente een snelle reactie via telefoon en email, om het vertrouwen in gemeentelijke overheid terug te winnen.

- Luistersessies door de burgemeester, 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.*"[20]

- 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 op drie locaties in het gebied verteld werd hoe het ervoor stond. Zoals met het grondonderzoek, geluid, gezondheid etc. Alle aspecten waar mensen mee zaten lieten we de revue laten passeren. 'We' is de wethouder Duurzaamheid en ik als mijn rol als burgervader. We wilden uitstralen 'wij zijn er voor jullie'.*"[21]

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.

20 Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

21 Interview burgemeester Seton Borger-Odoorn.

5 Overlap tussen deelcasussen

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 de incidenten. Meer overleg tussen lokale overheden was wenselijk. Uiteindelijk is besloten om een informele gelegenheidsdriehoek te vormen om informatie te delen onder betrokken burgemeesters, OM en politie. Daarbij waren vijf gemeenten betrokken, vanwege de overlap tussen windparken N33 en Drentse Monden/Oostermoer: Midden-Groningen, Borger-Odoorn, Veendam, Stadskanaal (zelf geen windmolens, maar wel op 100m bij gemeentegrens) en Aa en Hunze.

Meerwaarde grensoverschrijdende driehoek

De grensoverschrijdende driehoek heeft volgens betrokkenen geholpen om informatie uit te wisselen. Iedere maand zat men met elkaar om tafel en konden allen beschikken "*over dezelfde foto en dezelfde verhalen*". Het heeft de politie een beter overzicht gegeven over het geheel en geholpen in de afstemming tussen burgemeesters, wat leidde tot eenduidiger overheidsbeleid. 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.

Van opschaling is afgezien omdat het lokale bestuur invloed wilde 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.

Betekenis 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 buren 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? Volgens betrokkenen bij de casus waren de gevolgen voor individuele dienders beperkt. Degenen die in het gebied wonen zijn bewust niet op het dossier gezet. Ook om te voorkomen dat tegen hun persoonlijke belangen in zouden moeten handelen. De geïnterviewde vanuit de politie legde uit dat zij 3 politie hanteerden: 'bestuurlijke regie/coördinatie, verbeterde informatieplatform en operationele preparatie.' Daarnaast speelde continu het vraagstuk hoe de politie zich moest positioneren 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, maar tóch adequaat te reageren op strafbare feiten.

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 laagfrequent geluid is belangrijk

Geïnterviewden wijzen op het risico van laagfrequent geluid door de windmolens op de fysieke en psychosociale gezondheid van omwonenden. Actievoerders vinden het belangrijk om de impact van het windpark op de psychische en fysieke gezondheid goed te monitoren, serieus te nemen en aan te pakken. Als dat niet gebeurt dan is de kans op nieuwe onrust aanzienlijk. De door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van het lokaal bestuur herkennen en onderschrijven het probleem én risico. Volgens één van de geïnterviewden: *"De windmolens zijn zeer hoog, hele rijen, dus zijn beeldbepalend en veel mensen zijn ongerust over wat het laag frequente 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."*[22]

Cumulatie van diverse soorten winning in de provincie Groningen

Wat volgens geïnterviewden 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. En meer in het algemeen, hoe kan in de toekomst 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.

"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."[23]

Risico's voor draagvlak energietransitie

In bredere zin zien geïnterviewden maar bijvoorbeeld ook politici en opiniemakers 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."[24]

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 hierover:

22 Interview burgemeester Borger-Odoorn.

23 Interview burgemeester Hoogendoorn en ambtenaren gemeente Midden-Groningen.

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

"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."[25]

25 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

6 Integratie, aanbevelingen en handelingsperspectief

In de casusbeschrijvingen hebben we meerdere factoren en randvoorwaarden beschreven die belangrijk blijken om maatschappelijke onrust te voorkomen, mede door beter draagvlak voor overheidsbeslissingen te realiseren. Daarnaast kwamen we een aantal factoren tegen, in beide casussen, die als het ware elkaars spiegelbeeld zijn en die met name bij de windparken zijn misgelopen. In dit hoofdstuk integreren we de inzichten en trekken conclusies.

Maar eerst een belangrijke kanttekening: dit casusonderzoek is van bescheiden omvang. Dat betekent dat onze integratie en conclusies gebaseerd zijn op deze enkele casussen: het zijn daarmee nog geen harde wetenschappelijke feiten zijn over wat werkt en wat niet. Het eindproduct van dit onderzoek is, in wetenschappelijk opzicht, een set gefundeerde en beargumenteerde *hypothesen* over hoe maatschappelijke onrust kan worden voorkomen en hoe, in plaats daarvan, coöperatie tot stand kan komen. Met die kanttekening: er zijn veel inzichten en het is goed om ze op te lijnen en lessen te trekken.

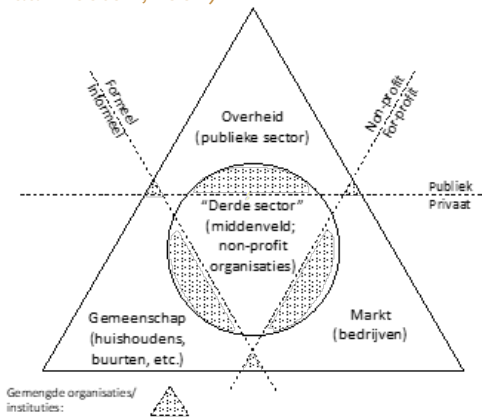
Onrust voorkomen: het belang van goede relaties vooraf

De eerste lessen hebben betrekking op het voorkomen van onrust. Het is nuttig om eerst een stap terug te zetten en te kijken naar de principes van maatschappelijke ordening die je, als je door je oogharen naar de samenleving kijkt, ziet. Figuur 1 geeft dit schematisch weer (Pestoff, 1992)[26]. Het is nuttig om onderscheid te maken tussen vier maatschappelijke instituties (overheid, gemeenschap, markt en dat wat in het Nederlands het "maatschappelijk middenveld" is gaan heten, maar wat internationaal ook wel de "derde sector" wordt genoemd bestaande uit non-profit organisaties, verenigingen, etc.). Elkvan die sectoren heeft ook kenmerkende omgangsvormen en ordeningsprincipes: publiek/privaat, for-profit/nonprofit, en formeel/informeel.

Het geheel wordt normaal gesproken bij elkaar gehouden door zaken die niet in het plaatje zijn opgenomen, zoals de rechtsstaat, goed functionerend toezicht en goede dialoog. Maatschappelijke onrust kun je, in dit schema, zien als een gevolg van gebeurtenissen waardoor spanningen ontstaan tussen deze actoren, bijvoorbeeld omdat een van de actoren voor zijn gevoel in de verdrukking komt en van zich laat horen. Maatschappelijke onrust escaleert als de spanningen zodanig zijn dat conflict ontstaat.

26 Pestoff, V. A. (1992). Third sector and co-operative services—An alternative to privatization. Journal of Consumer Policy, 15(1), 21–45. https://doi.org/10.1007/BF01016352

Figuur 1: Een visuele weergave van maatschappelijke ordening, met onderscheid van instituties (overheid, markt, gemeenschap en middenveld) en ordeningsprincipes (publiek/privaat, for-profit/nonprofit, en formeel/informeel (naar Pestoff, 1992)



Terug naar de casussen kunnen we deze abstracte analyse van de samenleving goed gebruiken om te illustreren waardoor het kanaliseren van onrust wel of niet lukt. Met name de 'Pilot Harlingen' biedt een rijk inzicht in factoren die, naar wij vermoeden, een bijdrage leverden aan het voorkomen van maatschappelijke onrust. Deze factoren zien we ook weer terug bij de windmolens, maar dan vaak gespiegeld. Dat geeft aanleiding voor de conclusie dat ze mogelijk een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van maatschappelijke onrust.

De centrale conclusie met betrekking tot het voorkomen van maatschappelijke onrust is dat dit beter slaagt als er **voorafgaand** aan de exploitatie (in de beschreven casussen wind en zout) en liefst voorafgaand aan de vergunningverlening al **succesvolle coöperatie** is in de "driehoek" bedrijf-overheid-burgers. Op dit punt verschilden de casus Harlingen en de windparken in meerdere opzichten.

- Uit de casus Harlingen concluderen wij dat succesvolle coöperatie waarschijnlijker werd doordat actoren (lokale overheid, exploitant, middenveld en gemeenschap) willen investeren in intensief contact en goede relaties met elkaar. De aanzet daartoe is er al in 2007. Bij de windmolens zien we dat de eenheid van actoren van begin af er niet is. Er komt goede samenwerking tot stand tussen de bedrijven die met enkele bewoners (landeigenaren) samenwerken en enkele overheden, met name rijksoverheid en provincies. In dat stadium worden plannen ontwikkeld die gemeenten en de overige bewoners (die samen een numerieke meerderheid vertegenwoordigen) voor hun gevoel buiten spel zetten.

- Succesvolle coöperatie wordt in Harlingen bevordert doordat er een bewonersvereniging is (stichting Oud Harlingen) met groot draagvlak in de samenleving. Deze bewonersorganisatie heeft veel middelen en vertegenwoordigt in goede communicatie met de achterban een belang waarmee men iedereen (inclusief lokaal bestuur) achter zich verenigt: de monumentale binnenstad. Bij de windparken was er geen vergelijkbare vereniging die het belang van de lokale waarden (bijvoorbeeld het aanzicht van de streek of de ruimtelijke kwaliteit) verdedigde. Daarbij speelt mogelijk een rol dat de gemeenschap verdeeld was, omdat de initiatiefnemers deels lokale grondeigenaren waren. Ook speelt mee dat prominente organisaties die zich ontfermen over het aanzicht en de ruimtelijke kwaliteit vaak een milieudoelstelling hebben: zij vertegenwoordigen wel de streek en haar natuur maar niet de 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. In Harlingen kwam dat contact moeizaam tot stand, volgens geïnterviewden. In de casus windmolens vond men, volgens geïnterviewden, in het geheel geen gehoor, noch bij initiatiefnemers noch bij rijksoverheid.

- 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. In de casus windmolens lijkt er lokaal minder ervaring met zulk verzet te zijn geweest. De protestgroepen waren nieuw. En de rijksoverheid en initiatiefnemers trokken zich schijnbaar niets aan van het protest.

Dat laatste is misschien nog wel de meest saillante conclusie. Het wijst erop dat er in geval van de windmolens al in 2009, toen het Rijk zich oriënteerde op het toepassen van de coördinatieregeling, een lelijke scheur zat in de "driehoek" overheid, bedrijven, burgers. Bij aanvang van ons onderzoek was een hypothese dat maatschappelijke onrust diepe historische wortels kan hebben: in de veengebieden waar nu de windparken staan was historisch altijd al strijd tussen kapitaal (herenboeren) en arbeiders. De solidariteit was er groot.[27] Wellicht speelde dat een rol in de felheid van de acties. Maar het onvermogen van sommige overheden en initiatiefnemers om burgers meer te betrekken en om beter te luisteren is toch zeker niet aan toe te schrijven aan die lokale historische tegenstellingen. In het geval van de windmolens lijkt het er eerder op dat het voorkomen van maatschappelijke onrust van begin tot eind geen rol speelde in de besluiten van het Rijk en de initiatiefnemers, en mogelijk ook niet van de provincie.

27 Hofstee, E. W. (1948). Enige aspecten van bevolking en samenleving in de Drents-Groninger Veenkoloniën. KNAW (red.): Akademiedagen Amsterdam dl. 2 (pp. 11-36).

Ook toen de onrust steeds meer escaleerde, weken rijk en initiatiefnemers geen millimeter af van de ingeslagen weg. We concluderen dat dat gebrek aan responsiviteit bijdroeg aan de escalatie. En hoe is te verklaren dat het Rijk de verantwoordelijkheid voor bewonersbetrokkenheid en draagvlak neerlegde bij initiatiefnemers, die daartoe geen wettelijke verplichting hadden, ogenschijnlijk geen voorwaarden meekregen en waar ogenschijnlijk ook geen toezicht op werd gehouden? Het wijst op een miskenning van het belang van wat in wetenschappelijke literatuur de *social license to operate* wordt genoemd: het besef dat zonder draagvlak iedere onderneming strandt. Wellicht speelt hier de ervaren urgentie van de klimaatmaatregelen, waardoor de overheid het belang van bewoners meende te kunnen negeren en zich exclusief richtte op het stimuleren en faciliteren van het bedrijfsleven. Hoe dan ook is, kijkend naar Figuur 1, duidelijk dat vanaf het prille begin goed contact met de gemeenschap een ondergeschikte rol speelde voor de overheid.

Het contrast met de casus Harlingen is groot. Daar geldt dat *alle* partijen, bewoners, overheden én ondernemers, 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 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 deze casus al in 2007 dat op gebied van milieu het draagvlak van maatschappelijke organisaties (middenveld) cruciaal was, en veel later ging ook voor bewoners de deur van het ministerie open, volgens betrokkenen omdat men lering had getrokken uit de maatschappelijke onrust in Groningen.

De slotsom is: om maatschappelijke onrust te voorkomen is er idealiter voorafgaand aan een initiatief al goede coöperatie tussen overheid, gemeenschap en ondernemers. Daarbij helpt het als alle drie zich inspannen om maatschappelijke onrust te voorkomen.

Reageren op onrust: handelingsperspectief

Ook zijn er conclusies te trekken over de reacties van overheden en betrokkenen voordat onrust ontstaat. Laten we om te beginnen kijken naar de factoren die ertoe leiden dat onrust wordt ingedamd. Omdat in Harlingen nu eenmaal minder onrust is ontstaan is vooral uit die casus het een en ander te leren. In onze analyse werd duidelijk dat er in Harlingen veel is gedaan om onrust te voorkomen: er waren namelijk aanleidingen om onrust te verwachten, onder meer vanuit de milieubeweging. Ook hier is het nuttig om de vergelijking met de windparken te maken: factoren waarvan we vermoeden dat ze onrust verminderen zouden bij de windparken minder aan de orde moeten zijn.

De rode lijn in onze conclusies is dat maatschappelijke onrust beperkt blijft als actoren erin slagen om goede samenwerking te ontplooien, ook als de belangen niet parallel lopen:

- Onrust kan worden ingedamd doordat exploitanten tijdig investeren in **dialoog en goede relaties** met andere stakeholders en dan met name in contact met bewoners en belangengroeperingen. In Harlingen geldt dat Frisia al in 2007 wordt gestimuleerd, door het ministerie van EZ, om maatschappelijke onrust te voorkomen. Op dat moment is dat nog met name gericht op onrust rond milieu. In dit zorgvuldig voorbereide traject investeert de exploitant in gesprekken met partijen 'die er iets van kunnen vinden'. Dit lijkt bij te hebben gedragen in een vermindering van het aantal kritische zienswijzen over de Maatschappelijke Effect Rapportage. Maar op dat moment blijven bewoners grotendeels uit beeld. Betekenisvol contact met hen ontstaat pas veel later, als bewoners bezorgd raken over de gevolgen van de winning voor de historische binnenstad van Harlingen. En anders dan in 2007 komt het initiatief tot samenwerking dan vooral van bewoners. Hoe anders is de situatie rond de windmolenparken: er is geen betekenisvolle dialoog tussen initiatiefnemers, ministerie, bewoners en gemeenten. Er is wel dialoog van de provincies met alle betrokkenen, maar voor het indammen van onrust levert dat niets op. Integendeel: de provincies maakten namens de regio afspraken met EZ zonder daarvoor regionaal draagvlak te hebben. Daarbij valt op dat enkel de initiatiefnemers bij de provincie en bij EZ gehoor vinden. Die initiatiefnemers krijgen bovendien van de overheid de ruimte om zich niets van bewoners aan te trekken: pas als bij de Raad van State is 'veilig gesteld' dat de windmolens er komen, doet men een poging tot samenwerking met omwonenden.

- Onrust wordt ingedamd als een bewonersgroep **effectieve tegenmacht** kan uitoefenen. Bij de windparken genoten bewonersinitiatieven weliswaar veel steun, maar het waren *ad hoc* groepen die niet voortkwamen uit een bestaande bewonersvereniging. Omdat men zich van begin af buiten spel gezet voelde kwamen de bewonersinitiatieven voort uit verzet. En de bewonersinitiatieven richtten zich tegen een klein maar invloedrijk deel van de lokale bevolking: bewoners met grondposities die, als mede-initiatiefnemers, uitstekende toegang genoten tot provincie en EZ. Succesvolle coöperatie met bewoners komt in Harlingen wél tot stand. Daarbij speelt vermoedelijk een rol dat de bewonersvertegenwoordiging een groot draagvlak heeft in de samenleving en veel investeert in het zoeken met verbinding. De bewoners waren daardoor beter in staat om tegenmacht uit te oefenen en uiteindelijk de ondernemer en EZ aan tafel te krijgen. De ingrediënten daarvoor waren:
  - Draagvlak en gezag binnen gemeenschap.
  - Actieve en transparantie 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 in de communicatie tussen 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. Hoe anders is de situatie rond windmolens: daar is enkel in de provincie Drenthe enige vorm van samenwerking tot stand gekomen tussen betrokkenen, achteraf ter reparatie van een traject dat alle betrokkenen (met mogelijke uitzondering van initiatiefnemers) betreuren.

- 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. Ook hier geldt dat er rond de windmolens geen vehikel tot stand kwam om enige invloed te gunnen.

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. In de casus van de windmolens kregen omwonenden van overheid en initiatiefnemers juist geen kans om invloed uit te oefenen op het besluit dat er windmolens zouden komen en in welk gebied. Ook de zienswijzen en zorgen van bewoners zijn grotendeels genegeerd. Het lijkt dat het doel was om zo snel mogelijk de procedure te doorlopen. Een proces van gezamenlijke inpassing, participatie en compensatie kwam door de opstelling van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers niet van de grond. Bij de windmolens lijkt dan ook geen rekening te zijn gehouden met de lessen van gaswinning in Groningen.

- 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.

De escalatie van onrust: analyse en handelingsperspectief

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.*

Het verschil met de casus Harlingen is groot. Daar vinden bewoners in eerste instantie ook geen gehoor. Maar als zij zich organiseren en zo machtiger worden, vinden bewoners wél gehoor, met als gevolg dat het voorkomen van escalatie een gezamenlijke zorg wordt van de vereniging die de bewonersbelangen vertegenwoordigt, de onderneming en de overheid.

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.[28]

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

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

interviews en mediaberichtgeving bleek dat het vertrouwen van bewoners in het lokaal bestuur groter was dan dat in 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.

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 maken zich schuldig aan grensoverschrijdende intimidatie en geweld. Maar het zijn volgens de radicaliseringsliteratuur meestal individuen of soms kleine deelgroepen die hardere actie omarmen.

In de casus van de windparken valt op dat gemeenten samenwerkten met de actievoerders in hun legitieme verzet. Zowel de gemeenten als de actievoerders raakten al vroeg gefrustreerd door de onmogelijkheid om invloed uit te oefenen. Er ontstond zo een zeer scherpe tegenstelling van "wij" (bewoners en gemeenten samen) tegen "zij" (initiatiefnemers, ministerie en provincies). En er werd soms uitgedragen: bewoners zullen hiertegen in verzet komen.

In de tijdlijn valt ons op dat het legitieme protest tegen de windmolens zich al heel vroeg vermengt met ludieke acties die de fatsoensgrenzen overschrijden. Grensoverschrijdende acties zijn daardoor soms niet goed meer te onderscheiden van legitiem verzet. De hardere acties zijn ogenschijnlijk door *individuen* gepleegd. Het is zeer wel denkbaar dat zij zich gesterkt en gelegitimeerd voelden door de scherpe wij/zij tegenstelling die ontstond, ook al traden politie en OM prompt op tegen wetsovertredingen.

Die scherpe tegenstelling ontstond, als gezegd, in een situatie waarin er voor omwonenden en gemeenten geen betekenisvolle inspraak mogelijk was in de procedure van het bevoegd gezag (EZ, en deels ook provincie). De escalatie die volgde was wellicht te voorkomen geweest door een "reset" in relaties tussen bewoners/gemeenten en hogere overheden (provincie en rijk). Het meest opvallend daarin is de noodzaak tot een reset van relaties tussen overheden. Dat is een opvallend verschil met de casus Harlingen.

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 Harlingen was tegenmacht door bewoners uiteindelijk wel succesvol. Maar daar was de situatie dan ook heel anders. De bewonersvereniging was een bestaande, machtige en goed georganiseerde club bewoners met een goed netwerk met veel lokale ondernemers. Alle betrokkenen hadden geleerd van de protesten rond de komst van de Omrin centrale en waren ervan doordrongen: dat nooit meer. En de ondernemer was door eerdere maatschappelijke onrust rond zoutwinning én door de 'Groningse toestanden' van doordrongen geraakt dat draagvlak onder de bevolking een voorwaarde was voor succesvolle exploitatie op lange termijn.

De houding van de initiatiefnemers is een opmerkelijk verschil tussen de casussen. Bij de windmolens lijkt een deel van de initiatiefnemers zich nooit iets aangetrokken te hebben van bezwaren van omwonenden, noch van de noodzaak tot samenwerking. Dat ligt niet alleen aan de ondernemers. Ook het bevoegd gezag zou hieruit lering kunnen trekken: zij maakte de windhandel voor initiatiefnemers zeer lucratief, maar liet na om goede participatie te vereisen.

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 wijd 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. [29]

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

29 Deze conclusie en de adviezen die eruit voortvloeien sluiten onder meer aan bij recente adviezen voor tegengaan van regional onbehagen en ressentiment. Zie Caspar van den Berg en Annemarie Kok (2021). Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment, Rijksuniversiteit Groningen.

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.

Handelingsperspectief

Welke lessen zijn uit de casussen rond windmolens en Harlingen te trekken voor het handelingsperspectief om escalatie te voorkomen? Uiteraard geldt ook hier de kanttekening dat het casusonderzoek van bescheiden omvang is.

Escalatie van maatschappelijke onrust wordt minder waarschijnlijk als:

- 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.[30]
- 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.

30 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

rijksuniversiteit groningen

VERWEY-JONKER Instituut

COLOFON

Opdrachtgever	Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg Noord-Nederland
Financier	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Drs. R. van Wonderen
	Prof. dr. T. Postmes
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 978-94-6409-151-9

© 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.