reg.nr.: 16.000127
procesverantw.: BM50
INGEKOMEN
04 FEB. 2016
GEMEENTE NIJMEGEN
class.nr.:
afgedaan:

Van: Broekema, N (Nico) [mailto:NBroekema@GemeenteWestland.nl]
Verzonden: woensdag 3 februari 2016 13:40
Aan: 'Nijman, Ben'; 'a.oudbier@apeldoorn.nl'; 'jozef.kersten@arnhem.nl'; "Piket, P.' (p.piket@breda.nl)'; 'rjeene@delft.nl'; 'griffie@denhaag.nl'; 'Sj.peet@deventer.nl'; 'aet.wepster@dordrecht.nl'; "Hagelstein, Gerrit' (gerrit.hagelstein@ede.nl)'; 'j.verheugt@eindhoven.nl'; "r.jongedijk@enschede.nl' (r.jongedijk@enschede.nl)'; 'Toon.dashorst@groningen.nl'; 'jspier@haarlem.nl'; 'j.vanderrhee@haarlemmermeer.nl'; 'Beek van, Felix (felix.vanbeek@leeuwarden.nl)'; 'griffie@leiden.nl'; 'judith.goossens@maastricht.nl'; Heffels, Mirande BM50; "Midden J.M. van (Han)' (jm.vanmidden@griffie.rotterdam.nl)'; 'Wim Amesz (w.amesz@s-hertogenbosch.nl)'; 'gerard.vrenken@tilburg.nl'; 'Hall, Merel van (m.van.hall@utrecht.nl)'; "g.vansoest@venlo.nl' (g.vansoest@venlo.nl)'; 'Bolt K. (K.Bolt@zoetermeer.nl)'; "abm.ten.have@zwolle.nl' (abm.ten.have@zwolle.nl)'; Jansen, FJH (Freek)
Onderwerp: raad en lokale autonomie

Ter info een tweetal documenten met een staatsrechtelijke impact. Zouden jullie deze willen plaatsen op de LIS en doorgeleiden via de mail aan de leden van de raad.

Met vriendelijke groet,

Nico Broekema
griffier gemeente Westland

M: 06 - 46 19 43 05

Raadsledeninitiatief Lokale Autonomie

Correspondentieadres

Lies Zondag
lies.zondag@veendam.nl
Ommelanderwijk 100
9644TN Veendam
06-49130930

Aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Betreft: De Omgevingswet in relatie tot de lokale autonomie en democratie

Datum: 28-01-2016

Wij wenden ons tot u als raadsleden uit een 80-tal verschillende gemeenten. Bij ons is de afgelopen periode een grote mate van ongerustheid ontstaan over de tanende invloed van de gemeenteraden in diverse dossiers. De lokale autonomie wordt in onze waarneming gaandeweg uitgehold. Deze tendens is ook herkenbaar in het ontwerp voor de Omgevingswet.

Wij signaleren dat sprake is van moeizame verhoudingen tussen de centrale overheid en decentrale overheden op het gebied van doorzettingsmacht en beroepsrecht door wetsinstrumenten als de Crisis- en Herstelwet en de rijkscoördinatieregeling. Deze ontwikkeling wordt voortgezet in het ontwerp voor de Omgevingswet. Wij signaleren dat een integrale afweging en een goede ruimtelijke ordening niet meer verzekerd zijn, simpelweg omdat in rijkstructuurvisies niet alle belangen in kaart worden gebracht. Zo ontbreken in de rijkstructuurvisie 'Windenergie op land' de (eerder wel degelijk door EZ aangekondigde) gezondheidseffecten, de effecten op de leefbaarheid en de effecten op het landschap.

Het vertrouwen van onze inwoners in de democratie heeft door de over-ons-zonder-ons-aanpak van rijk en provincies bij windenergie op land een dieptepunt bereikt. In gemeenschappen waar windmolenplannen spelen, staan groepen inwoners lijnrecht tegenover elkaar: de initiatiefnemers die extreem goed gaan verdienen en de inwoners die de overlast mogen ervaren en grote financiële schade en gezondheidsproblemen kunnen oplopen.

Rijk en provincies zetten de rijks- en provinciale coördinatieregeling (RCR en PCR), in combinatie met de Crisis- en Herstelwet (CHW), in tegen gemeenten en burgers. Zonder een behoorlijke onderbouwing van een nationaal belang. Het rijk komt daarmee weg als gevolg van doorzettingsmacht en het ontbreken van beroepsrecht voor gemeenten. Bij agendering door Eerste of Tweede Kamer vervalt binnen vier weken de toepasselijkheid van de RCR. Deze termijn kan ertoe leiden dat zaken niet geagendeerd worden. Van gemeenten kan niet verlangd worden dat ze van een beleidsvoornemen in een prille fase onderkennen welke gevolgen dat in de praktijk voor hen zou kunnen hebben.

Wij verzoeken u als leden van de Eerste Kamer dringend om bij de besluitvorming over de Omgevingswet een halt toe te roepen aan de uitholling van onze positie en taken. Wij brengen onder uw aandacht welke negatieve effecten de RCR en PCR in combinatie met de CHW hebben voor de lokale autonomie en de lokale democratie.

De *rijkscoördinatieregeling (RCR)* zet gemeenten en burgers buitenspel met een rijksinpassingsplan plus omgevingsvergunning, zie artikel 3.35 Wro (2008). De RCR is van toepassing als dat bij een wet of besluit, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad wordt bepaald. Daarvoor is instemming van het parlement nodig. Die instemming wordt geacht te zijn gegeven als de Tweede of Eerste Kamer niet binnen vier weken na toezending een besluit heeft genomen omtrent de behandeling.
Daarnaast is de RCR frequent van rechtswege van toepassing. De RCR werkt door in o.a. de Elektriciteitswet (o.a. bij windparken boven de 100 MW), de Tracéwet, de Mijnwet, de Waterwet en de aanstaande Omgevingswet. Met de RCR heeft het rijk vrij spel: het rijk kan zonder afstemming en overleg doorzettingsmacht gebruiken.

De *provinciale coördinatieregeling (PCR)* werkt ongeveer hetzelfde. Provincies bepalen in een provinciale verordening in welke situaties de provincie doorzettingsmacht heeft. De provincie stelt een provinciaal inpassingsplan op en verstrekt de omgevingsvergunning. Provinciale inpassingsplannen hebben betrekking op o.a. windenergie (plannen van 5 tot 100 MW) maar ook op rotondes, kruispunten, fietspaden e.d.

De *Crisis- en Herstelwet (CHW)* dateert van maart 2010 en verhindert dat gemeenten een zienswijze kunnen indienen of beroep aantekenen bij de Raad van State. De lijsten met besluiten en plannen waar de CHW op van toepassing is, laten zien dat gemeenten bij meer dan 98% van alle ruimtelijke plannen geen beroepsrecht meer hebben. Desondanks is sprake van een groot aantal beroepsprocedures (503) bij de Raad van State sinds de inwerkingtreding van de CHW. Nu gemeenten niet in beroep mogen gaan, stellen steeds vaker de burgers beroep in, met ondersteuning door een gemeente.
Met de RCR, PCR en CHW worden de lokale autonomie en lokale democratie buitenspel gezet.

We benutten de casus 'Windenergie op land' om duidelijk te maken op welke wijze gemeenten, gemeenteraden en burgers buitenspel worden gezet met RCR, PCR en CHW. Deze brief gaat echter over veel meer dan Windenergie op land.

Deze brief gaat over de betekenis van lokale democratie en lokale autonomie, over de ontbrekende checks en balances bij de doorzettingsmacht van rijk en provincies, over het gebrek aan reële inspraakmogelijkheden voor burgers en gemeenten, over de inspraak- en besluitvormingsfuik, over de rechteloosheid van burgers en gemeenten jegens rijk en provincie, over de belangen die niet in kaart worden gebracht en evenmin integraal worden afgewogen, over het niet inhoudelijk wegen van zienswijzen, over de initiatiefnemers die privileges krijgen toebedeeld die andere partijen niet krijgen.

Onze gemeenteraden zijn uit positie gemanoeuvreerd

Onze gemeenten mogen geen zienswijzen meer indienen op plannen van andere overheden. Zienswijzen indienen mag alleen het rijk. Gemeenten kunnen wel 'een reactie' opstellen maar het rijk of de provincie kan die naast zich neerleggen. Dat draagt elementen van willekeur in zich: het rijk en de provincie kunnen rekening houden met reacties die uit komen en reacties die niet uit komen, naast zich neer leggen.

In het windenergiedossier zijn suggesties van gemeenten (o.a. Meeden, Korendijk) voor andere locaties die minder hinder opleveren voor de bevolking door de provincies afgewezen omdat dat meer tijd zou kosten en de initiatiefnemers daar geen grondposities hadden. Het rijk heeft doorzettingsmacht en kan een inpassingsplan en omgevingsvergunning vaststellen, die geheel strijdig zijn met de wensen van gemeenten en burgers. Gemeenten en burgers worden niet gehoord in de fase dat hun reacties en zienswijzen er juist toe zouden moeten doen, namelijk in de fase dat het Ministerie van EZ 'bondjes' maakt met initiatiefnemers van windenergieplannen. Wanneer burgers voor het eerst een zienswijze mogen indienen, is alles al in kannen en

kruiken. In combinatie met de onevenwichtige en gebrekkige informatievoorziening van de rijksoverheid over windenergie (zie uitspraak Nationale ombudsman[1]) zijn de gevolgen voor onze raden en burgers funest.

Burgers zijn buitenspel gezet – het vertrouwen in democratie en rechtstaat is geweld aangedaan

Burgers komen terecht in een inspraak- en besluitvormingsfuik (zie publicatie van prof. Bröring, Rijksuniversiteit Groningen[2] [3]). Burgers krijgen over nut en noodzaak van windenergie te horen dat het besluit al is genomen en onomkeerbaar is (en zijn daarbij niet betrokken) of dat een besluit later zal worden genomen (en dan gaat het alleen nog over de uitvoering). De zienswijzen van burgers werden bij de structuurvisie Windenergie op land nergens inhoudelijk gewogen. Daar komt nog bij dat in de publicatie waarnaar werd verwezen voor het weerleggen van de zienswijzen over nut en noodzaak (het Energierapport 2011[4]), juist die nut en noodzaak niet werden aangetoond. Doorzettingsmacht maakt kennelijk lui.

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat bij 87 bestudeerde uitspraken van de Raad van State over windenergie materieel niets is gewijzigd. De beperkte afwegingsruimte van de Raad van State is het gevolg van ingebrachte wetgevingsmechanismen die de reikwijdte van de toetsing door de Raad van State beperken. We roepen u op deze wetgevingsmechanismen niet voort te laten bestaan in de Omgevingswet.

Geluid

De Nederlandse Wet geluidhinder bepaalt in art. 1b onder 2 dat deze wet niet geldt voor het geluid van windmolens welke duurzame energie opwekken én niet voor geluid vanwege een internationaal racecircuit gedurende ten hoogste 12 dagen per jaar. Voor windmolens heeft het rijk het Activiteitenbesluit milieubeheer[5] opgesteld. De invoering van dit besluit is aan de Tweede Kamer gepresenteerd als beleidsneutraal. In werkelijkheid betekende het besluit een forse versoepeling vergeleken met de voorheen geldende regels. De zogenoemde Lden-norm uit het besluit zadelt ons dichtbevolkte Nederland op met de aller slechtste geluidnormen van de hele EU. Windmolens die vanwege hun geluidsbelasting in Nederland op 400 meter van huizen geplaatst kunnen worden, mogen in Wallonië niet dichterbij komen dan 800 meter, in Duitsland en Vlaanderen is dat 900 meter en in Denemarken 1050 meter. In alle Europese landen is de minimumafstand minstens tweemaal zo groot als in Nederland.

De Lden-normen in deze AMvB worden in geen enkel ander land gebruikt als geluidsnorm voor windmolens, Lden is geïntroduceerd als vergelijkingsmaat tussen lidstaten om geluidsoverlast te inventariseren, met de kanttekening dat deze maat niet geschikt is voor fluctuerende geluidsbronnen (zoals windmolens). Het is een norm die uit gaat van een jaargemiddelde. Daardoor is handhaving feitelijk onmogelijk.

CPB-advies

Het CPB stelt in zijn advies (MKBA) bij de structuurvisie Windenergie op Land dat windenergie geen additionele arbeidsplaatsen oplevert (de score op arbeidsplaatsen is 0) en dat van CO2-reductie evenmin sprake is zolang onder het huidige systeem van emissiehandel. Het CPB merkt op dat uitstel met 5 jaar veel kosten zou schelen omdat minder SDE+-subsidie nodig zou zijn. Het ministerie van EZ noemt dat overigens geen subsidie omdat de SDE+-regeling betaald wordt uit een opslag op de energierekening van alle huishoudens in Nederland. EZ verstrekt de subsidies, maar deze subsidies komen voornamelijk uit de portemonnee van de particuliere

[1] https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/221
[2] http://www.lokaal13.nl/Vertrouwen%20verdient,%20verdiend%20vertrouwen%20Broring%20-%20H.%20Broring%20(RUG)-2.pdf
[3] http://www.rug.nl/research/portal/publications/vechten-tegen-windmolens(184c2d38-d043-40b4-ae77-ab36876f57dd).html
[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/06/10/energierapport-2011
[5] http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/geldigheidsdatum_28-01-2016

huishoudens. Dat is geld waarvan wij vinden dat het goed besteed moet worden aan wel effectieve en efficiënte hernieuwbare energie oplossingen

Omgevingswet

Het kabinet wil de rijkscoördinatieregeling (RCR), de provinciale coördinatieregeling (PCR) en de Crisis- en Herstelwet (CHW) opnemen in de Omgevingswet. Dat is een wet waarvan gezegd wordt dat vertrouwen tussen overheden centraal moet staan. Landelijk wordt over de Omgevingswet geframed dat gemeenten meer zeggenschap krijgen.

De inhoudelijke normen worden niet vastgelegd in de Omgevingswet maar in AMvB's. Dat beperkt de beleidsruimte van gemeenten. Het risico bestaat dat het algemeen belang van een goed woon- en leefklimaat het aflegt tegen sectorale doelen. Door AMvB's wordt het bestuur nog meer dan nu wetgever in eigen zaak.

Wij merken op dat naar onze waarneming het vertrouwen tussen overheden ver te zoeken is en dat checks en balances ontbreken. Door de mechanismen in diverse wetten wordt de positie van de raden juist systematisch ondermijnd. Dit proces is al ingezet vanaf 2008. In de ruimtelijke ordening worden met behulp van de rijkscoördinatieregeling en de Crisis en Herstelwet gemeenteraad en burgers buitenspel gezet. Op provinciaal niveau gebeurt hetzelfde door middel van de provinciale coördinatieregeling (PCR) en - alweer – de Crisis en Herstelwet.

Met de inzet van RCR en PCR wordt regelmatig gedreigd. Zo meldde de voorzitter van het IPO over het aanwijzen van locaties voor windenergie, overigens zonder overleg met de betreffende gemeenten: 'de provincies hadden geen keus, het rijk dreigde met de rijkscoördinatieregeling' (verslag congres 'Ruimte voor provinciaal beleid', februari 2015). Diverse provincies dreigden gemeenten (bv. Emmen, Westland, Korendijk) met de provinciale coördinatieregeling. En het rijk dreigde gemeenten Aa en Hunze, Borger Odoorn en Meeden met de rijkscoördinatieregeling. De gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn hebben een civiele procedure aangespannen omdat minister Kamp bij windparken onder de 100 MW niet bevoegd is en toch een besluit heeft genomen voor een rijksinpassingsplan.

RCR, PCR en CHW zijn instrumenten die gemeenten, raden en burgers buitenspel zetten. Recente ervaringen met de uitvoering van het Energieakkoord, onderdeel windenergie op land, wijzen uit hoe schadelijk RCR, PCR en CHW zijn voor de lokale autonomie en de lokale democratie.

Het rijk maakt regelmatig gebruik van de RCR en CHW. Het ontbreken van checks en balances leidt er toe dat het rijk zich bij het windmolendossier gebreken kan permitteren, bijvoorbeeld

- in de onderbouwing van een nationaal belang: er wordt verwezen naar beleidsnota's die vermelden dat de productiekosten het laagst zijn; de ruimtelijke effecten van in beschouwing genomen energietechnologieën worden niet beschreven;
- niet breed genoeg kijken bij de gebiedskeuze (volgens de commissie m.e.r.) en
- een incomplete kosten-batenanalyse (dat zegt het CPB er eerlijk bij) voorstellen als een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Het rijk komt daarmee weg als gevolg van doorzettingsmacht en het ontbreken van beroepsrecht voor gemeenten. Nergens in het besluitvomingsproces zijn de ingebrachte zienswijzen inhoudelijk gewogen. Bij de weerlegging van zienswijzen wordt terug verwezen naar eerdere stukken (die gebreken vertonen) of vooruit gewezen naar nog te nemen besluiten. Ook hier speelt de 'inspraak- en besluitvormingsfuik'.
De essentie is dat het rijk zich kan permitteren om niet te luisteren en door te drukken. Een integrale afweging vindt niet plaats omdat verzuimd is alle belangen in kaart te brengen. Bij gebrek aan checks en balances gaat het rijk gaat zijn goddelijke gang.

Deze gang van zaken is in strijd met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, waarin het rijk met de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW (dat zijn geen overheden en evenmin gekozen bestuursorganen) heeft afgesproken dat overheden elkaar informeren over en betrekken bij plannen met consequenties voor het grondgebied van andere overheden. Rijk en provincies hebben op het windenergiedossier gehandeld in flagrante tegenspraak met deze Code.

Wanneer het rijk niet het middel (windmolens) maar het doel (MW's hernieuwbare energie) zou decentraliseren, zou dat niet alleen veel beter passen bij het uitgangspunt van subsidiariteit, het zou lokaal en regionaal veel innovatieve ideeën, creativiteit en draagvlak genereren.

Wij hebben onze waarneming gedeeld met de VNG en inmiddels ook met de Raad van Europa, als hoeder van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie[6]. Wij verbazen ons over de houding van de VNG die sinds 2008 kennelijk akkoord is gegaan met een sluipende uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden. Op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft dat ertoe geleid dat bij 98% van alle ruimtelijke plannen, oorspronkelijke gemeentelijke bevoegdheden de facto niet meer bij de gemeenten berusten. Daarnaast is het raadsledeninitiatief betrokken bij het indienen van een klacht in het kader van het Verdrag van Aarhus[7].

(Bestuurs)akkoorden die de VNG - geen overheidsorganisatie maar een vereniging waaraan gemeenten contributie betalen - sluit, hebben voor gemeenten geen bindende werking. Ook niet als er zogenoemde ledenraadplegingen zijn gehouden. Voor de goede orde: over de doorzettingsmacht (RCR, PCR), inleveren beroepsrecht (CHW) én het Energieakkoord hebben geen ledenraadplegingen plaatsgevonden. En evenmin was daarvan sprake bij het door laten lopen van deze instrumenten in de Omgevingswet. Wij herkennen ons niet in de positieve houding van de VNG ten opzichte van de Omgevingswet.

De Raad van State wees eerder op de onheldere bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten. Dat heeft uiteraard gevolgen voor het bereik en de toepasselijkheid van doorzettingsmacht van provincies jegens gemeenten. De reactie van de Raad van State zou tot een aangepast wetsvoorstel moeten leiden. In plaats daarvan is een bestuursakkoord gesloten waarin afspraken/zullen worden gemaakt over de invoering en de financiële gevolgen (wie betaalt wat, wie coördineert, wat zijn de kosten e.d.) Over dit bestuursakkoord is evenmin een ledenraadpleging gehouden.

Voor ons is het onbegrijpelijk dat organisaties als de VNG en IPO zo lichtvaardig met de lokale autonomie, de provinciale autonomie, democratische legitimatie op lokaal niveau en de positie van de burgers omgaan. De Omgevingswet wordt door het ministerie en deze organisaties omgeven met een schijn van vereenvoudiging, terwijl de werkelijkheid aantoonbaar anders zal zijn na vaststelling van het wetsontwerp zoals het nu is geredigeerd met de huidige voorgenomen AMvB's.

Dit alles is aanleiding voor ons u deze brief te sturen. Wij verzoeken u niet akkoord te gaan met het opnemen van RCR, PCR en CHW in de Omgevingswet. Wij verzoeken u de doorzettingsmacht van rijk en provincies te clausuleren en te voorzien van effectieve checks en balances en het recht van gemeenten op zienswijze en beroep te herstellen.

---

[6] Nederlands:
http://www.lokaal13.nl/Brief%20Monitoring%20Commissie%20Raad%20van%20Europa%20Nederlandse%20vertaling.pdf
Engels (origineel)
http://www.lokaal13.nl/Letter%20to%20the%20Chair%20of%20the%20Monitoring%20Committee.pdf

[7] http://www.lokaal13.nl/dossier-2

Wij verzoeken tevens om beleidsnota's en convenanten met mogelijk grote gevolgen voor gemeenten en burgers aan inspraak en beroep onderhevig te maken. Bijvoorbeeld bij de Energienota 2011, de structuurvisie Windenergie op land en het Energieakkoord zou inspraak en beroep mogelijk moeten zijn. Dan zou het Ministerie van EZ ook geen brede maatschappelijke energiediscussie hoeven te organiseren.

Wij verzoeken u voorts het wetsontwerp Omgevingswet te toetsen aan:

- de basisbeginselen van onze democratische rechtsstaat en gedecentraliseerde eenheidstaat, waaronder het in de Nederlandse Grondwet vastgelegde hoofdschap van de raad;
- internationale verdragen zoals het Verdrag van Aarhus;
- het Europees Handvest Lokale Autonomie. Eén van de aanbevelingen van het Monitoring Committee in 2013 was dat de lokale en regionale autonomie versterkt dienden te worden;
- de Code Interbestuurlijke Verhoudingen: o.a. dat overheden elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken, op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast;
- de effecten en ingrijpende gevolgen voor de burgers. Voorkomen moet worden dat:
    - burgers terechtkomen in een inspraak- en besluitvormingsfuik
    - burgers die zienswijzen indienen en beroep aantekenen, gezien de doorzettingsmacht van het rijk en de terughoudende toetsing door de RvS, de facto geen kans maken
    - de teloorgegane rechtsbescherming van de burger voortduurt (reden voor de Aarhus-klacht over Windenergie op land, die onlangs ontvankelijk is verklaard);
    - de kloof tussen burger en bestuur verder wordt vergroot en
    - de ontbrekende procedurele rechtvaardigheid (zie o.a. de Nationale ombudsman) het vertrouwen van de burger in de rechtstaat nog verder ondermijnt. De volgende vragen staan centraal:
      Worden de juiste procedures gebruikt en worden ze juist toegepast?
      Word ik betrokken bij de procedures en kan ik mijn zegje doen en de uitkomst beïnvoeden?'

Wij verzoeken u met klem het huidige ontwerp voor de Omgevingswet geen kracht van wet te laten krijgen onder voortbestaan van de door ons gesignaleerde democratische tekortkomingen. Graag lichten wij onze waarnemingen als lokale volksvertegenwoordigers aan u toe en zijn wij bereid deel te nemen aan expertmeetings danwel u op andere wijze nader te informeren.

Hoogachtend,
Namens het raadsledeninitiatief,

Lies Zondag (contactpersoon)
lies.zondag@veendam.nl
Ommelanderwijk 100
9644 TN, Veendam
06-49130930

Henk Linnemann
Henk.linnemann@planet.nl
Scholtenskanaal o.z. 25
7889 VA Klazienaveen-Noord

John Witkamp
j.g.m.witkamp@hccnet.nl
De Backerstraat 83
2685 TD Poeldijk

Dhr. Philippe Receveur
Voorzitter Monitoring Commissie
Congres van Lokale en Regionale Overheden
F-67075 Strasbourg cedex
Frankrijk

07-01-2016

Geachte heer Receveur,

In 2013 bracht de Monitoring Commissie van het Congres van Lokale en Regionale Overheden een bezoek aan Nederland om de toestand van de lokale autonomie en democratie in kaart te brengen in het licht van het Europese Handvest inzake de Lokale Autonomie van de Raad van Europa. De uitkomsten van het rapport van de Commissie werden besproken op de 26e bijeenkomst van het Congres en leidde tot een positieve resolutie met betrekking tot de situatie in Nederland.

In het rapport maakt de Monitoring Commissie enkele aanbevelingen. Met betrekking tot deze brief is de belangrijkste aanbeveling dat Nederland:

> *De "autonome" en "juiste" bevoegdheden van gemeenten en provincies versterkt en het aantal medebewindstaken vermindert in het licht van artikel 4 paragraaf 4 van het Handvest.*

Als antwoord op deze aanbeveling heeft de Nederlandse overheid benadrukt dat ze veel waarde hecht aan de principes van lokale en regionale autonomie. Ze drukte tevens uit dat elke verandering in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lokale en regionale overheden moet rusten op gegronde argumenten en in lijn moet zijn met de principes van lokale en regionale autonomie zoals bepaald in de Nederlandse Grondwet.

Wij, democratisch gekozen leden van gemeenteraden, willen graag uw aandacht vestigen op het feit dat de uitlatingen van de Nederlandse overheid in sterk contrast staan met de praktische invulling die wordt gegeven aan beleid met betrekking tot de plaatsing van windparken in onze respectievelijke gemeenschappen. De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren systematisch maatregelen genomen die strijdig zijn met de door hun geuite waardering van lokale en regionale autonomie en de aanbevelingen van het rapport van de Monitoring Commissie. De genomen maatregelen versterken de rol en bevoegdheden van de rijksoverheid in de medebewindsprocedure in tegenstelling tot het verminderen van deze rol en bevoegdheden. Wij zullen aantonen dat deze maatregelen noch gebaseerd zijn op gegronde argumenten, noch in lijn zijn met de lokale en regionale autonomie zoals voorgeschreven in het Handvest, in tegenstelling tot wat de Nederlandse overheid zegt.

Als gemeenteraadsleden zullen wij de onderstaande beschouwing beperken tot het lokale niveau, maar wij zijn ervan overtuigd dat een groot aantal statenleden onze ervaringen en opvattingen delen.

<u>De Rijkscoördinatieregeling</u>
Wellicht de belangrijkste maatregel van de rijksoverheid die de lokale autonomie beperkt – en zelfs volledig elimineert – is de Rijkscoördinatieregeling. Met betrekking tot de plaatsing van windturbines en windparken, met een capaciteit groter dan 5 MW, is lokale overheden alle besluitvormingsmacht ontnomen. Tussen 5 en

100 MW komt het besluitvormingsproces de provincies toe en boven de 100 MW heeft de rijksoverheid alle besluitvormingsmacht opgeëist. Het resultaat is dat de autoriteit van gemeenten is beperkt tot besluiten over één of twee losse windturbines en dat zij de autoriteit over de ruimtelijke ordeningsaspecten van windparken met meer dan twee turbines volledig is verloren (een standaard windturbine is tegenwoordig goed voor 3 MW). Juist deze windparken hebben de grootste impact op onze bevolking die woont en werkt in onze gemeenschappen en die de grootste impact heeft op onze natuur en het landschap van onze gemeente. Desondanks heeft de rijksoverheid de bestemmingsbevoegdheid op zich genomen (een bevoegdheid die normaliter voor gemeenten bestemd is), doordat de Rijkscoördinatieregeling van toepassing is op alle windparken groter dan 100 MW. De rijksoverheid is hiermee verantwoordelijk voor het coördineren van het verlenen van alle vergunningen. Dit 'coördineren' betekent plat gezegd: "doe wat ik wil, of anders doe ik het zelf wel", waarbij 'ik' de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu betreft.

Doordat de nationale overheid het gehele ruimtelijke ordeningsproces heeft overgenomen en lokale belangen niet worden meegewogen in haar beslissingen staan lokale gemeenschappen volledig aan de zijlijn. Het enige argument hiervoor is dat de ruimtelijke ordening van windparken een nationale kwestie is die alle andere overwegingen overstemt ondanks het zorgvuldige en weloverwogen beleid van gemeenten.

De rijksoverheid heeft deze nieuwe medebewindsprocedure (waarbij weinig 'mede' geldt voor lokale overheden) in 2010 geïntroduceerd met het oog op het versnellen van besluitvormingsprocessen van grote infrastructuur projecten en met het doel om de werkgelegenheid te stimuleren in het tegengaan van de effecten van de economische crisis. Ze heeft echter niet aangetoond dat de aanleg van windparken ook maar enig significant effect heeft op de werkgelegenheid in Nederland noch dat het een positieve invloed heeft op het herstel van de Nederlandse economie; alle windturbines worden zelfs geïmporteerd. Bovendien heeft de rijksoverheid geen gegronde argumenten aangedragen voor de grootschalige vermindering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lokale overheden, noch heeft zij de grondwettelijkheid van het centraliseren van lokale bevoegdheden aangetoond. Zoals openlijk werd gesteld door een werknemer van het Ministerie van Economische Zaken: de Rijkscoördinatieregeling heeft uitsluitend en specifiek het doel om de lokale weerstand tegen het plaatsen van windparken te onderdrukken. Deze werknemer is uiteraard haastig ontheven uit zijn positie.

<u>Geluidsregels</u>

Een tweede beperking van de autonomie van lokale overheden vond plaats met betrekking tot de belangrijkste factor waarmee windparken de lokale bevolking, en zeker de directe omwonenden, hinderen: geluid. Tot 2011 was geluidsregulering van installaties of fabrieken in handen van lokale overheden. Er golden nationale richtlijnen, maar gemeenten waren bevoegd om deze richtlijnen van toepassing te verklaren. Dit gold tevens voor windturbines en windparken. Het was aan gemeenten om, binnen de nationale kaders, de mogelijke geluidsoverlast van een windpark te analyseren met het oog op de lokale omstandigheden. Deze bevoegdheid werd hen ontnomen, toen in 2011 voor windparken – en enkel voor windparken – universele nationale geluidsnormen wettelijk werden vastgesteld door de rijksoverheid. Als gevolg zijn gemeenten volledig machteloos om op te treden voor de belangen van hun gemeenschap en hen te beschermen tegen de excessieve geluidsoverlast waaraan zij worden blootgesteld door windparken. De rijksoverheid liet slechts een klein gaatje in de wet voor enige overgebleven bevoegdheid in het geval van 'bijzondere lokale omstandigheden', maar benadrukte vervolgens richting gemeenten dat zij deze bevoegdheid niet dienden te gebruiken.

Wederom is deze beperking van de gemeentelijke bevoegdheden nooit onderbouwd met enig argument met betrekking tot lokale autonomie en de grondwettelijke verhouding tussen nationale en lokale overheden. De enige gegeven motivering was de noodzaak tot het verhogen van het aantal geschikte locaties voor de plaatsing van windparken.

Juridische beroepsmogelijkheden

Ten slotte, zoals eerder genoemd heeft de rijksoverheid het besluitvormingsproces met betrekking tot windparken volledig verschoven naar provinciaal en nationaal niveau door de besluitvormingsmacht bij parken van 5 MW en hoger te ontnemen van gemeenten. Toen de rijksoverheid dit nieuwe besluitvormingsproces introduceerde, greep zij tevens de kans om de beroepsgang naar de bestuursrechter door lokale overheden geheel uit te schakelen. Als gevolg kunnen gemeenten niet langer naar de rechter als zij het oneens zijn over een besluit dat genomen is op provinciaal of nationaal niveau als het gaat om de plaatsing van windparken. Toen de gemeente Urk desondanks een beroep deed op de Raad van State tegen de nationale overheid over het plaatsen van een grootschalig windpark op Urkse grond werd dit beroep onontvankelijk verklaard. De implicatie is dat gemeenten niet enkel aan de kant worden gezet bij het besluitvormingsproces door de Rijkscoördinatieregeling, maar ook dat de rijksoverheid haarzelf volkomen immuun heeft gemaakt tegen juridische actie van lokale overheden.

Opnieuw is deze maatregel genomen door de rijksoverheid zonder gegronde argumentatie in relatie tot de lokale autonomie en de grondwettelijke positie van lokale overheden. Het is tevens noemenswaardig dat de rijksoverheid aangaf niet gebonden wilde zijn aan artikel 11 bij de ratificering van het Handvest inzake de Lokale Autonomie, juist het artikel dat het recht van lokale overheden op rechtsmiddelen vastlegt "ten einde de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren alsmede de eerbiediging van die beginselen van lokale autonomie die zijn vastgelegd in de grondwet of de interne wetgeving."

**

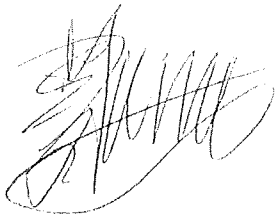
Wij zijn ons bewust van het feit dat de drie genoemde zaken allemaal verband houden met één specifiek domein van de lokale overheid – windenergie en de plaatsing van windparken – maar wij hopen te benadrukken dat dit van het hoogste belang is voor onze lokale gemeenschappen. De besluitvorming rondom windenergie en windparken schept zelfs dermate veel verdeeldheid dat het de sociale cohesie van onze gemeenschappen dreigt te ontwrichten. Ons inziens zijn de maatregelen van de rijksoverheid in het beperken en zelfs uitschakelen van de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lokale overheden de factor die het meest bijdraagt aan deze tragische ontwikkelingen. In de naam van windenergie en windparken heeft de nationale overheid een zware klap uitgedeeld aan de lokale autonomie en lokale democratie, die zo ver is gegaan als het uitsluiten van lokale overheden van hun toegang tot rechtsbescherming bij de bestuursrechter.

Wij willen deze zaken onder uw aandacht brengen, zodat de Monitoring Commissie bewust is van hoe de Nederlandse rijksoverheid de implementatie van de eerder genoemde aanbeveling van de Commissie heeft gefrustreerd voor windenergie en windparken. Wij willen u tevens verzoeken om deze zaken te agenderen bij de volgende bijeenkomst van het Congres van Lokale en Regionale Overheden. Als de Commissie zou besluiten de zaken verder te onderzoeken, zijn wij uiteraard bereid u bij te staan op elke mogelijke manier.

Kopieën van deze brief zullen worden gezonden aan de Nederlandse leden van het Congres en de minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de implementatie van het Europese Handvest inzake de Lokale Autonomie.

Hoogachtend,
Namens het raadsledeninitiatief Democratie en Energie verenigd in de denktank Lokaal 13,

Lies Zondag
lies.zondag@veendam.nl
Ommelanderwijk 100
9644TN Veendam, Netherlands



Henk Linnemann
henk.linnemann@planet.nl
Scholtenskanaal o.z. 25
7889VA Klazienaveen-Noord, Netherlands



Mr. Philippe Receveur
Chair Monitoring Committee
Congress of Local and Regional Authorities
F-67075 Strasbourg cedex
France

07-01-2016

Dear monsieur Receveur,

In 2013 the Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities visited the Netherlands to review the status of local autonomy and democracy in the light of the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe. The Committee's report was discussed at the 26th meeting of the Congress and this led to a Resolution that, generally, was quite positive about the situation in the Netherlands.

In its report the Monitoring Committee made several recommendations. For present purposes the most important recommendation is that the Netherlands:

> *Reinforce the "autonomous" and "proper" competences of the municipalities and provinces and reduce the tasks performed under the "medebewind" procedure, in the light of the Article 4 para. 4 of the Charter.*

In its response to this recommendation the Netherlands government stressed that it attaches great importance to the principle of local and regional autonomy. It also stated that any changes in the responsibilities and competences of local and regional authorities should be supported by solid arguments and should be in balance with the principles of local and regional autonomy as laid down in the Constitution of the Netherlands.

We, democratically elected members of municipal councils, wish to call your attention to the fact that these words stand in stark contrast to the practices of the Netherlands government in respect of the introduction of wind farms in our respective communities. In fact, as we will demonstrate below, over the last couple of years the government has systematically taken measures that are contrary to the letter and spirit of the above recommendation: these measures strengthen the role and competences of the central government in the "medebewind" procedure, rather than, as the recommendation suggests, reduce that role and those competences. We will also show that - contrary to what the government states - the measures taken are neither based on solid arguments, nor in balance with local and regional autonomy as laid down in the Charter.

As we are council members of municipalities, we will limit the discussion below to the local level, but we are convinced that many members of provincial councils share our experiences and views.

<u>De Rijkscoördinatieregeling*</u>
Perhaps the single most important measure of the central government to reduce local autonomy - in fact: eliminate it altogether - in respect of wind energy and wind farms is that since 2010 all decision-making on wind farms with a capacity over 5 MW has been taken away from local authorities: between 5 and 100 MW provincial authorities are in charge, while the national government has reserved for itself all decision-making on wind farms bigger than 100 MW. The result is that the

* "National Coördination Regulation"

authority of municipalities is limited to decisions on one or two solitary wind turbines (3 MW is nowadays a standard size of a wind turbine), while municipalities have no authority at all in relation to the spatial planning of wind farms with two or more turbines. Which are precisely the wind farms that have a most profound effect on the people living and working in our communities, as well as on nature and landscape. Nevertheless, now that the "Rijkscoördinatieregeling" applies to wind farms of 100 MW and more, it is the central government that adopts the required zoning regulations (which normally is a competence of municipalities) and it is the central government that "coordinates" the issuing of all permits, licenses and exemptions - with the word "coordinates" in practice meaning: "do as I say or otherwise I do it myself". With the "I" being the ministers of Economic Affairs and of Infrastructure and the Environment.

With the central government taking over the entire spatial planning process, local interests are not taken in consideration, leaving local communities totally sidelined. The only argument used to push local governments, local communities and local interests to the sideline is that the spatial planning of wind farms is a national issue and that this overrules all considerations that have been laid down in careful and deliberate planning policies adopted by local authorities.

The central government has introduced this new "medebewind " procedure (with no or very little "mede" for local authorities) in 2010 to expedite decision-making on major infrastructural projects with a view to increase employment and to combat the economic crisis. However, it has failed to prove that the construction of wind farms has any significant effect on employment in the Netherlands – in fact: all wind turbines are imported – nor that it has any positive impact on the economic crisis. Accordingly, the government has not supported this major reduction of thecompetences of local authorities with solid arguments, nor has it addressed the constitutionality of this major change in the balance between the responsibilities and competences of the central government and of local authorities is. As was stated publicly by a civil servant of the ministry of Economic Affairs: the sole purpose of the "Rijkscoördinatieregeling" is to suppress local resistance to wind farms. The individual in question was expeditiously removed from his position.

Noise regulations

A second reduction of the autonomy of local authorities has occurred in relation to what is the single most important impact of wind farms on local communities and especially on people living in the direct vicinity of a wind farm: noise. Until 2011 the regulation of noise by installations or factories was in the hands of local authorities, that is: there were national guidelines, but the application of these guidelines in a specific situation was a competence of local authorities. This regime also applied to wind turbines and wind farms. Accordingly, it was up to municipalities to analyze the noise impact of a wind farm project in the light of the local situation and to set - within the national guidelines - specific norms for that specific wind farm. That competence was taken away from local authorities in 2011 when for wind farms - and only for wind farms - uniform national noise standards were set by the national government and laid down in statutory provisions. As a result, local authorities are powerless to take action on behalf the people living in their communities to protect them against excessive noise exposure from wind farms. Yes, the national government left a small loophole open for some residual competence of a local authority in case of "special local circumstances", but it then proceeded to impress upon local authorities to not use this competence.

Again, this reduction of local competences was never supported by any arguments in relation to local autonomy and the constitutional relationship between the national government and local governments. The sole motivation given was that there was a need to enlarge the area that would be available for wind farms.

Judicial review

Lastly, when the national government introduced the new decision-making regime for wind farm projects by essentially reserving decision-making to provinces (5 to 100 MW) and itself (100 MW or more), it also used the moment to take away for wind farm projects the right of local authorities to submit a dispute with a higher level of government to judicial review. As a result, municipalities can no longer go to court if they disagree with a proposed decision of a province or the national government on a wind farm project. When the municipality of Urk nevertheless filed an appeal with the Council of State against the national government in relation to a large-scale wind farm project within its borders, that appeal was summarily dismissed. The implication is that local authorities are not only sidelined in the decision-making process itself through the "Rijkscoördinatieregeling", but that the national government has also made itself immune against legal action by local authorities.

Once again, this measure too was taken by the national government without proper motivation in relation to local autonomy and the constitutional position of local governments. It is also worth noting that in ratifying the Charter the Netherlands indicated that it did not wish to be bound by article 11, which is precisely the provision on the right of local authorities to have recourse to a judicial remedy "in order to secure free exercise of their powers". In hindsight an action with a certain degree of clairvoyance.

**

We realize that the three issues addressed above all relate to one single domain of local government - wind energy and the construction of wind farms - but we wish to emphasize that for local communities this is a most important concern. In fact, decision-making on wind energy and wind farms has become so divisive that it endangers the social fabric of our communities. In our view a major contributing factor to this most unfortunate development has been the actions taken by the national government to restrict and even eliminate the role, responsibilities and competences of local (and provincial) authorities. For wind energy and wind farms the national government has dealt a severe blow to local autonomy and local democracy. And even to the rule of law by barring local authorities from access to judicial review.

We bring this to your attention so that the Monitoring Committee is aware of how, for wind energy and wind farms, the Netherlands government has frustrated the implementation of the aforementioned recommendation of the Committee. We also request you to bring this matter to the attention of the next meeting of the Congress of Local and Regional Authorities. If the Committee were to decide to investigate the matter itself, we of course stand ready to assist in any way we can.

Copies of this letter will be sent to the Netherlands members of the Congress, as well as to the minister of Internal Affairs, who is responsible for the implementation of the European Charter of Local Self-Government.

Yours sincerely,
On behalf of council member initiative Democracy and Energy, united in think tank Lokaal 13.

Lies Zondag
lies.zondag@veendam.nl
Ommelanderwijk 100
9644TN Veendam, Netherlands

Henk Linneman
henk.linnemann@planet.nl
Scholtenskanaal o.z. 25
7889VA Klazienaveen-Noord, Netherlands