

Correspondentieadres

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

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 besluitvormingsfuij, 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 windenergie dossier 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

kruiden. In combinatie met de onevenwichtige en gebrekkige informatievoorziening van de rijksoverheid over windenergie (zie uitspraak Nationale ombudsman¹) 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 besluitvormingsfuij (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 2011⁴), 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 ingebracht 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 milieubeheer⁵ 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%20verdiend,%20verdiend%20vertrouwen%20Broring%20-%20H.%20Broring%20\(RUG\)-2.pdf](http://www.lokaal13.nl/Vertrouwen%20verdiend,%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](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 bedreigd. 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 besluitvormingsproces 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 gaan 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 windenergiesdossier 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 Autonomie⁶. 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 Aarhus⁷.

(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:
 - o burgers terechtkomen in een inspraak- en besluitvormingsfuik
 - o 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
 - o de teloorgegane rechtsbescherming van de burger voortduurt (reden voor de Aarhus-klacht over Windenergie op land, die onlangs ontvankelijk is verklaard);
 - o de kloof tussen burger en bestuur verder wordt vergroot en
 - o 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 beïnvloeden?

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,

■■■■■■■■■■ (contactpersoon)	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■		

