



Rapport

Klacht

Verzoekster en andere bewoners van een woning nabij een hoogspanningsleiding te Hoogeveen klagen erover, dat de bij de instandhouding van het leidingstelsel betrokken overheidsinstanties, onder meer het Ministerie van Economische Zaken hen niet informeren over de gezondheidsrisico's die aan de leiding verbonden kunnen zijn en ondanks hun herhaalde verzoeken naar elkaar verwijzen.

Beoordeling

I Bevindingen

Over de feiten en omstandigheden

1. Mevrouw M. en anderen kochten in 2004 een woning in Hoogeveen, dichtbij de hoogspanningslijn die loopt van Zwolle, via Hoogeveen, naar Hoogkerk (Groningen). Volgens mevrouw M. heeft zij bij de koop meegewogen dat deze lijn uiterlijk in 2010 zou worden opgeheven en de mast die op haar perceel staat dan zou worden verwijderd. Deze opheffing per 2010 was vermeld in het provinciaal omgevingsplan van de provincie Drenthe. In een dergelijk plan legt een provincie de doelstellingen en het beleid op het gebied van milieu, verkeer, vervoer, water en ruimtelijke ordening voor een aantal jaren vast. Zo werd begin jaren '90 voorzien dat de hoogspanningslijn van Zwolle naar Hoogkerk in 2010 niet meer nodig zou zijn.

2. Eind 2007 besloot de minister van Economische Zaken in overleg met onder meer de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel en de netwerkbeheerder Tennet tot handhaving van de lijn van Zwolle tot Hoogeveen en tot opwaardering van het deel van Hoogeveen tot Hoogkerk. De aanleiding daartoe was dat in het noorden van het land in verband met onder meer de uitbreiding van de Eemshaven een capaciteitsprobleem zou ontstaan. Ook de ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie in de afgelopen jaren dragen eraan bij, dat de productie van elektriciteit de vraag naar capaciteit in de regionale netten zal overstijgen en dat overschot moet worden getransporteerd.

Tennet, een staatsbedrijf dat onder het Ministerie van Financiën valt, is op grond van de Elektriciteitswet 1998 verplicht om het transport van elektriciteit uit te voeren. Tennet kende de provincies Overijssel en Drenthe een vergoeding toe, als compensatie voor de aantasting van het landschap door de hoogspanningslijnen. De provincie Drenthe heeft over de besteding van het compensatiegeld een besluit genomen dat voorziet in de oplossing van een aantal landschappelijke knelpunten en herstel.

3. De provincies Drenthe en Overijssel hielden op 28 januari 2008 te Zuidwolde een informatieavond voor bewoners in de directe omgeving van de hoogspanningslijn, waar de voorgenomen afwijking van het provinciaal omgevingsplan door handhaving en

opwaardering van de lijn is toegelicht. Gedeputeerde Staten van Drenthe stelden op 15 april 2008 het gewijzigde plan vast, waarbij onder meer is meegewogen dat:

de omvang van de elektromagnetische velden, ondanks een verhoging van de stroomsterkte door de geleiders, zou worden teruggebracht tot beneden de huidige waarden, en

eventuele beroepen op schadevergoeding door Tennet zouden worden afgehandeld.

4. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer informeerde de gemeenten en provincies per brief van 4 november 2008 naar aanleiding van vragen over hoogspanningslijnen. De minister merkte onder meer op, dat nationaal en internationaal nog onderzoek wordt gedaan naar de mogelijke risico's van blootstelling aan elektromagnetische velden en dat de Gezondheidsraad regelmatig adviseert over onderzoek naar de biologische en gezondheidseffecten. Een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 betrof onder meer aanwijzingen voor een mogelijk gezondheidsrisico en de relatie tussen leukemie bij kinderen en het wonen in de nabijheid van hoogspanningslijnen.

5. Mevrouw M. en anderen dienden medio november 2009 via hun advocaat bij gedeputeerde staten van Drenthe een bezwaarschrift in tegen het besluit van 15 april 2008. Zij stelden dat zij pas sinds begin november 2009 op de hoogte waren van dat besluit, en dat uit voorzorg eerst nader onderzoek diende te worden gedaan naar een overschrijding van de normen voor een magneetveldzone rond een hoogspanningsleiding. Het college verklaarde de bezwaren op 29 april 2010 niet-ontvankelijk omdat deze pas na het verstrijken van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift waren ingediend.

Vervolgens wendde mevrouw M. zich op 30 mei 2010 tot zowel de rechtbank te Assen als de Raad van State, de afdeling Bestuursrechtspraak, met het verzoek om het besluit van het college van 15 april 2008 te vernietigen.

6. Het college van burgemeester en wethouders van Hoogeveen verzocht de minister van Economische Zaken per brief van 7 december 2009 om op korte termijn nadere informatie te geven met betrekking tot de gevolgen van de opwaardering van een deel van de lijn, de gevolgen van de magnetische velden voor de woningen in de directe omgeving van die lijn, de schade voor de betrokken bewoners nu die lijn niet wordt opgeheven en verder over de mogelijkheid van verplaatsing van een aantal masten.

Het college lichtte toe, dat Tennet inmiddels al was begonnen met de aanpassing en dat de bewoners met een mast op hun terrein zoals mevrouw M. door Tennet slechts summier zijn ingelicht over de werkzaamheden, en aangezien die bewoners niet op de hoogte zijn gesteld van de instandhouding van de lijn dat bij hen tot onbegrip en ongerustheid heeft geleid. Verder schreef het college:

"Bewoners hebben Tennet schriftelijk om opheldering gevraagd. Tennet verwijst de bewoners bij brief van 30 oktober 2009 (...) voor wat betreft de gezondheidsrisico's door naar de gemeente Hoogeveen. De bewoners hebben de indruk dat hun ongerustheid niet serieus wordt genomen. Daarnaast hebben de bewoners de indruk van het bekende kastje naar de muur te worden gestuurd. Bewoners hebben op zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau de gemeente Hoogeveen om duidelijkheid verzocht. Aangezien voor de instandhouding van de hoogspanningslijn geen procedure op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening noodzakelijk is kan de gemeente Hoogeveen geen duidelijkheid geven over de eventuele gezondheidsrisico's of mogelijke planschade. Daarnaast bestaat onduidelijkheid of de instandhouding van de hoogspanningslijn als nieuwe of bestaande situatie moet worden aangemerkt. Dit is relevant voor het toetsingskader ten aanzien van het magnetisch veld. (het aanmerken als "nieuwe situatie" kan meebrengen dat bij de gemeente een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan en een aanvraag om een bouwvergunning moet worden ingediend; N.o.)".

7. Mevrouw M. en anderen wendden zich via hun advocaat op 4 januari 2010 tot de minister van Economische Zaken met het verzoek om af te zien van het opwaarderen van de hoogspanningslijn, omdat als gevolg daarvan een grote belasting, c.q. magneetveldzone zou ontstaan.

De minister antwoordde de advocaat van mevrouw M. op 15 januari 2010, dat, kort samengevat, aan het verzoek niet kon worden voldaan omdat het opwaarderen van de lijn nodig is om aan de vraag naar elektriciteit te kunnen voldoen en Tennet wettelijk verplicht is om het transport uit te voeren.

Over het onderzoek van de Nationale ombudsman en het standpunt van partijen

8. *Standpunt mevrouw M.*

Mevrouw M. diende op 19 mei 2010 bij de Nationale ombudsman een klacht in, omdat de betrokken overheidsinstanties zich niet inzetten voor de behartiging van de belangen van de burgers en geen inzicht gaven in de procedures. Mevrouw M. wees er in dit verband onder meer op, dat Tennet de provincie Drenthe wel een compensatie heeft toegekend, maar een verzoek om schadevergoeding van bewoners heeft afgewezen. Verder achtte mevrouw M. het gewenst dat een milieueffectrapportage zou worden uitgevoerd.

9. *Onderzoek*

De Nationale ombudsman besloot om tot een onderzoek over te gaan naar de klacht dat de bewoners onvoldoende zijn geïnformeerd en de minister van Economische Zaken te verzoeken om een reactie. Dit, omdat het standpunt van de minister hier een onmisbare voorwaarde leek te zijn voor andere instanties om te kunnen besluiten tot een milieueffectrapportage, het doen van een onderzoek naar de gezondheidsrisico's en te

kunnen oordelen over een schadevergoeding en een mogelijke verplaatsing van masten.

10. *Standpunt van de minister*

In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de minister van Economische Zaken onder meer het volgende mee:

wat betreft de brief van het college van burgemeester en wethouders

De brief van het college van 7 december 2009 is op 8 december 2009 ontvangen, maar de ontvangst daarvan is niet bevestigd. Omdat de vragen van het college deels dienden te worden beantwoord door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (VROM) is dit ministerie per e-mail op 16 december 2009, en daarna nog een aantal keren, gevraagd om te reageren. Naar aanleiding van het verzoek van de Nationale ombudsman van 30 juni 2010 is het Ministerie van VROM nogmaals gerappelleerd en is inmiddels een bericht ontvangen. Na afstemming met Tennet is de burgemeester van Hoogeveen per brief van 26 juli 2010 geïnformeerd. (zie hierna, onder 11). Een kopie van die brief is gezonden aan de betrokken bewoners.

wat betreft verzoeken van anderen

Van de advocaat van mevrouw M. en anderen is een verzoek om informatie ontvangen en daar is op gereageerd (zie hiervoor, onder 7).

wat betreft de magneetveldzone

Uit het rapport van 29 juni 2010 over de door Tennet uitgevoerde berekeningen voor de lijn rond Hoogeveen komt naar voren, dat de magneetveldzone na de opwaardering gelijk aan of kleiner is dan in de oude situatie. Deze uitkomst houdt in, dat Tennet bij het langer in stand houden en opwaarderen van de lijn rekening heeft gehouden met het beleid van VROM (zie Achtergrond, onder 1.).

Over de reactie van de minister op de vragen van de gemeente Hoogeveen

11. De minister van Economische zaken bood de burgemeester van Hoogeveen in haar brief van 26 juli 2010 excuses aan voor het lange uitblijven van een reactie. Zij deelde verder onder meer mee, dat de vragen van het college van 7 december 2009 deels het beleid van de minister van VROM betreffen, dat is verwoord in een brief van oktober 2005, aangevuld in een brief van 2008 (zie Achtergrond, onder 1.).

Volgens de minister komt het er op neer, dat het besluit om de lijnverbinding langer in stand te houden past binnen het geldende bestemmingsplan, nu de lijn wel wordt aangepast, maar het aantal gevoelige bestemmingen in de desbetreffende zone niet toeneemt. Uit het rapport van Tennet van 29 juni 2010 blijkt, dat de magneetveldzone in de

nieuwe situatie gelijk is aan of kleiner is dan in de oude situatie, zodat rekening is gehouden met het beleid van het Ministerie van VROM.

Met betrekking tot een eventuele schadevergoeding dient volgens de minister contact te worden opgenomen met Tennet.

Tot slot deelde de minister mee, dat de vraag naar het eventueel verplaatsen van hoogspanningsmasten moet worden beantwoord in een eventuele ruimtelijke procedure en een mogelijke milieueffectrapportage. De minister wees er daarbij op, dat een verplaatsing niet noodzakelijk is in verband met de waarborgen voor de energievoorziening en de kosten van een verplaatsing dan voor rekening van de gemeente of een ander komen.

Mevrouw M. en anderen ontvingen een kopie van deze brief.

II. Beoordeling

12. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Tevens impliceert dit vereiste, dat ook indien een bestuursorgaan de uitvoering van beleid overlaat aan derden, het bestuursorgaan erop dient toe te zien dat burgers tijdig en afdoende over de uitvoering van het beleid worden geïnformeerd. Het betekent ook, dat een overheidsinstantie andere bij die aangelegenheid betrokken instanties tijdig en volledig informeert, zodat deze op hun beurt in staat zijn om burgers die zich tot hen wenden adequaat te informeren.

13. In dit geval gaat het om burgers die in 2004 een woning kochten, waarbij voor hen van belang was dat de vlakbij gelegen hoogspanningslijn binnen een aantal jaren zou worden opgeheven. Die opheffing was opgenomen in het omgevingsplan van de provincie Drenthe, omdat in de jaren '90 van de vorige eeuw werd gedacht dat die lijn tegen 2010 niet meer nodig zou zijn. Het is echter anders gelopen, en in 2007 bleek juist de handhaving en verhoging van de capaciteit van de lijn noodzakelijk.

14. Het kan gebeuren dat als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en gewijzigde inzichten een eerder genomen besluit moet worden herzien. Ook in zo'n situatie hoort een nieuw besluit niet te worden genomen dan nadat de daarmee gemoeide belangen zorgvuldig zijn afgewogen. De besluitvorming in dit geval betrof hoofdzakelijk de regionale en bovenregionale belangen bij het in tact laten van de hoogspanningslijn. Dat besluit kwam tot stand in overleg tussen de minister van Economische Zaken en de betrokken provincies. De gemeentelijke overheden en individuele burgers die ook belangen hebben bij een zaak als deze zijn wel geïnformeerd over de instandhouding van de lijn na 2010, maar niet actief bij het overleg en de besluitvorming betrokken.

15. De brief van het college van burgemeester en wethouders van Hoogeveen van 7 december 2009 maakt duidelijk, dat er bij de betrokken bewoners grote onzekerheid en

onduidelijkheid bestaat over de risico's die zij mogelijk lopen als gevolg van het handhaven en opwaarderen van de hoogspanningslijn. Door de betrokken provincies is begin 2008 al een informatieavond voor aanwonenden belegd, waarop is toegelicht dat na de opwaardering van de lijn de omvang van de magneetvelden lager zou worden dan toen nog het geval was. Dat is bevestigd met het onderzoeksrapport van 29 juni 2010, dat is verschenen nadat in 2009 met de aanpassing van de lijn was begonnen.

16. Het gaat hier om een project waarbij diverse overheidsinstanties, direct en indirect, betrokken zijn, en bij de uitvoering waarvan elk van die instanties eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Daartoe behoort ook dat zo'n instantie aan andere instanties de informatie verstrekt die deze nodig hebben om hun taken naar behoren uit te voeren. Een project als dit raakt ook aan de directe belangen van burgers. Voor een burger hoort in zo'n geval duidelijk te zijn waar hij terecht kan voor het verkrijgen van informatie. Aan die duidelijkheid heeft het hier lang ontbroken. Mevrouw M. en anderen hebben het bestuur van hun gemeente daarover benaderd, echter dat bestuur kon die duidelijkheid niet geven zonder eerst informatie in te winnen bij de verantwoordelijke minister.

17. De minister van Economische Zaken verstreekte de gevraagde informatie met haar brief van 26 juli 2010. Dat is ruim zeven maanden na het verzoek van het college. Deze informatie werd bovendien pas verstrekt naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman. Het is duidelijk dat een volwaardige reactie pas mogelijk was nadat de minister van VROM zou hebben gereageerd op het (herhaalde) verzoek om een standpunt, en bovendien verscheen het ook noodzakelijke rapport van de netwerkbeheerder pas op 29 juni 2010. Het lange uitblijven van die reactie getuigt echter van een onvoldoende oog voor het belang van de betrokken burgers bij de informatie die een einde kon maken aan de al geruime tijd bij hen bestaande onduidelijkheid en onrust.

Het was passend geweest als de minister het college en de betrokken bewoners, op korte termijn een voorlopig bericht over de stand van zaken had gegeven met een opgave van de termijn waarbinnen naar verwachting alle vragen konden worden beantwoord. Het college en de betrokken bewoners hadden dan veel eerder kunnen weten waar zij aan toe waren dan nu het geval was.

Wat dit punt betreft is de onderzochte gedraging van de minister van Economische Zaken niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Economische Zaken uit Den Haag, is gegrond, althans voor zover het betreft het niet op korte termijn geven van een tussenbericht wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Onderzoek

Op 19 mei 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de minister van Economische Zaken. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Economische Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Mevrouw M. en de minister van Economische zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

De brieven van mevrouw M. van 10 mei en 28 juni 2010, met bijlagen.

De brief van het college en burgemeester en wethouders van Hoogeveen van 7 december 2009.

De brieven van de minister van Economische Zaken van 21 en 29 juli 2010.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. VROM-advies met betrekking tot hoogspanningslijnen.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer adviseerde de decentrale overheden per brief van 3 oktober 2005 en 4 november 2008 over de problematiek rond het wonen in de buurt van hoogspanningslijnen:

De brief van 3 oktober 2005 betreft het advies om bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande lijnen, zo veel als mogelijk is te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan, waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone).

De brief van 4 november 2008 betreft een verduidelijking, onder meer van wat onder een gevoelige bestemming moet worden verstaan.

2. MER

Op grond van de milieuwetgeving is het in een aantal gevallen verplicht om na te gaan wat de effecten voor het milieu zijn bij besluiten over plannen en projecten met aanzienlijke milieugevolgen. Het betreft bijvoorbeeld bestemmingsplannen en de aanleg van verkeerswegen en pijpleidingen. Onderdeel van de procedure is het milieueffectrapport (MER).