



Windpark Hanze

Onderzoek naar de rol van de provincie bij het participatieproces bij Windpark Hanze

Aanleiding en vraagstelling

Windpark Hanze is een windpark in het oosten van Flevoland, gelegen in de gemeente Dronten. Het windpark bestaat uit 15 windturbines en is een initiatief van oorspronkelijk 19 (later 26) grondeigenaren in het buitengebied ten noordoosten van Dronten. Zij zijn tevens inwoners van het gebied. Windpark Hanze is één van de elf windparken die zich hebben verenigd in Windkoepel Groen. Windkoepel Groen heeft met (onder andere) de provincie afgesproken dat de koepel zich inspant om bewoners van projectgebied Groen te betrekken en te laten participeren. De wijze waarop Windkoepel Groen hier invulling aan geeft is vastgelegd in projectplan Windplan Groen. Hierin is aangegeven op welke manier de omwonenden worden betrokken bij de bouw van de windmolens en welke mogelijkheden voor financiële participatie aan omwonenden worden geboden.



In 2019 bleek dat omwonenden (die geen deel uitmaken van het initiatief voor het windpark) ontevreden waren over de wijze waarop zij zijn betrokken bij Windpark Hanze en de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. De omwonenden hebben zich verenigd in de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH). Naar aanleiding van een motie van PS in mei 2019 heeft de provincie gespreksleiders ingezet. De gesprekken hebben geleid tot de ondertekening van een consensusdocument door Windpark Hanze en de VOWH. In de periode hierna kwam er echter geen overeenstemming tussen Windpark Hanze en de VOWH. Daarop heeft de provincie meerdere bemiddelingspogingen ondernomen. Hoewel eind 2021 overeenstemming is bereikt tussen Windpark Hanze en de VOWH, bleek in het voorjaar van 2022 nog veel onvrede onder omwonenden. Dit heeft geleid tot een motie van PS, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt verzocht om onderzoek te doen naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de rol van de provincie daarbij.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe heeft de provincie Flevoland haar rol ingevuld bij het participatieproces bij Windpark Hanze?



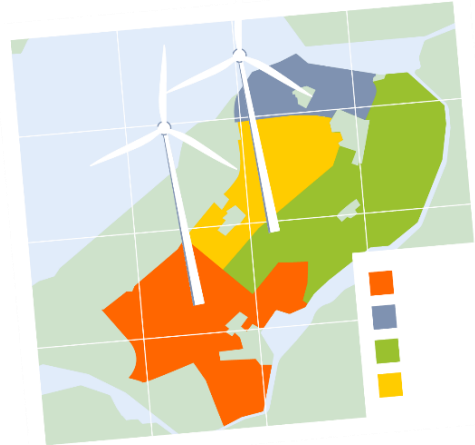
Hoofdconclusie

De provincie heeft haar rol bij het participatieproces bij Windpark Hanze over het algemeen goed ingevuld. De provincie heeft haar beperkte bevoegdheden bij participatie bij windenergie op verschillende manieren benut. Wel constateert de Rekenkamer enkele tekortkomingen van de provincie. Ten eerste betreft dit mogelijk gewekte verwachtingen bij betrokkenen, doordat de provincie niet voldoende heeft uitgelegd wat de mogelijkheden en beperkingen van de provincie bij participatie zijn. Ten tweede had de provincie ervoor kunnen kiezen om zelf een actieve rol op zich te nemen in de communicatie met omwonenden. Deze tekortkomingen hebben bijgedragen aan een situatie van verdeeldheid tussen omwonenden en initiatiefnemers van Windpark Hanze.

Rol van de provincie in het participatieproces

De provincie wil het maatschappelijk draagvlak voor windenergie behouden en vergroten door zoveel mogelijk mensen baat te laten hebben bij windenergie. De bevoegdheden van overheden (dus ook van de provincie) bij procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie zijn echter beperkt. De provincie heeft deze beperkte bevoegdheden bij Windpark Hanze benut door:

- initiatiefnemers van Windplan Groen, waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt, via het Regioplan en de Omgevingsverordening een inspanningsverplichting op te leggen om omwonenden gelegenheid te bieden tot procesparticipatie en financiële participatie;
- procesparticipatie en financiële participatie bij Windplan Groen te stimuleren via de stuurgroep en het projectteam; en
- projectplan Windplan Groen in 2019 te toetsen aan het Regioplan en de Omgevingsverordening.



Hoewel GS oordeelden dat de mogelijkheden voor procesparticipatie en financiële participatie in projectplan Windplan Groen in lijn waren met het beleid, hebben GS het projectplan naar aanleiding van een motie van PS in 2019 aangehouden. In de motie droegen PS GS op om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. De motie kwam voort uit de sociale onrust die is ontstaan, door een verschil van inzicht tussen de initiatiefnemers en omwonenden van Windpark Hanze over zowel financiële participatie als communicatie. De provincie heeft zich deze situatie aangetrokken en een grote rol gepakt waartoe zij wettelijk niet verplicht was, in een poging tot het oplossen van de situatie.

De provincie is van mei 2019 tot maart 2022 betrokken geweest bij het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en omwonenden verenigd in de VOWH. De provincie heeft het bemiddelingsproces gefaciliteerd en in de laatste fase van het bemiddelingsproces hebben de toenmalige commissaris van de Koning en gedeputeerde ook zelf gesprekken begeleid. Na de eerste bemiddelingsfase, die leidde tot de ondertekening van het consensusdocument, keurden GS het projectplan in september 2019 alsnog goed. Met de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman als uitgangspunt, constateert de Rekenkamer dat de provincie in het gehele bemiddelingsproces over het algemeen 'Open en duidelijk', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en betrouwbaar' heeft gehandeld. De Rekenkamer constateert dat de provincie zich, met het aanhouden van het projectplan en het bemiddelingsproces dat hierop volgde, een extra inspanning heeft geleverd voor het maatschappelijk draagvlak voor Windpark Hanze.

Verwachtingen en communicatie

Hoewel de provincie haar rol in het participatieproces bij Windpark Hanze over het algemeen goed heeft ingevuld, constateert de Rekenkamer ook enkele tekortkomingen. Ten eerste heeft de provincie niet voldoende aan omwonenden uitgelegd wat de mogelijkheden en beperkingen van de provincie bij participatie zijn, wat heeft geleid tot een mismatch tussen de verwachtingen die omwonenden van de provincie hebben en wat de provincie op basis van haar bevoegdheden zou kunnen doen. Zo heeft de provincie weliswaar in het beleid aangegeven hoe zij financiële participatie voor zich ziet, maar heeft de provincie niet duidelijk gemaakt wat zij precies bedoelt met het financieel participeren 'op gelijke voet vanaf de eerste risicodragende fase' en van het 'eerlijk, eenvoudig en evenwichtig' vormgeven van financiële participatie, wat tot verwarring heeft geleid. Ook heeft de provincie niet voldoende duidelijk gemaakt aan omwonenden dat het de initiatiefnemer vrij staat om zelf de vorm te kiezen van



de financiële participatie en dat de provincie participatie niet kan afdwingen. Als gevolg hiervan verwachtten omwonenden van Windpark Hanze dat zij recht hadden op een bepaalde vorm van financiële participatie. Dat de mogelijkheden van financiële participatie niet voldeden aan de verwachtingen van omwonenden heeft bijgedragen aan gevoelens van oneerlijkheid. Verder hebben de grote betrokkenheid van de provincie bij het bemiddelingsproces en het aanhouden van projectplan Windplan Groen verwachtingen gewekt bij omwonenden die niet zijn uitgekomen.

Ten tweede had de provincie ervoor kunnen kiezen om zelf een actieve rol op zich te nemen in de communicatie met omwonenden. Te meer vanwege de complexiteit en omvang van projectgebied Groen, dat bestaat uit 11 bestaande en nieuwe windparken. Omwonenden van Windpark Hanze voelen zich te laat en onvoldoende geïnformeerd. De provincie had bijvoorbeeld beter kunnen toezien op de informatievoorziening door Windkoepel Groen of omwonenden op belangrijke momenten zelf kunnen informeren. Dit had kunnen bijdragen aan het doel van de provincie om het maatschappelijk draagvlak voor windenergie te vergroten.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1 aan GS

Bied bij participatie in ruimtelijke projecten vanaf de start duidelijkheid aan betrokkenen over de speelruimte, rollen en besluitvorming van de provincie, conform de uitgangspunten voor participatiebeleid. Dit om te voorkomen dat de provincie verwachtingen wekt die zij niet waarmaakt.

Eén van de uitgangspunten voor participatie die PS in 2023 hebben vastgesteld betreft: *“de provincie is vanaf de start van een participatietraject duidelijk over de speelruimte, rollen en besluitvorming.”* De ontstane verwarring onder omwonenden van Windpark Hanze over het beleid voor participatie bij windenergie en over het feit dat de provincie participatie niet kan afdwingen, onderstreept de noodzaak van duidelijkheid over de mogelijkheden en beperkingen van de provincie. Duidelijkheid is van belang in zowel het beleid voor participatie bij ruimtelijke projecten, als in afzonderlijke participatietrajecten.

Aanbeveling 2 aan GS en PS

Reflecteer op de toereikendheid van de bevoegdheden van de provincie voor het sturen op participatie en de vrijheid van initiatiefnemers in het vormgeven van participatie en organiseer hierover een gedachtewisseling tussen PS en GS. Indien PS meer bevoegdheden voor het sturen op participatie bij hernieuwbare energie wenselijk achten, dring hier bij regering en parlement op aan.

De provincie kan sturen op participatie bij hernieuwbare energie door het opleggen van een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers om omwonenden te informeren, draagvlak te creëren en financiële participatie aan te bieden. Een overheid kan echter geen afspraken met de omgeving afdwingen of eisen stellen aan financiële participatie, waardoor initiatiefnemers vrij zijn in de vormgeving van participatie. Dit heeft gezorgd voor verschillen tussen projectgebieden in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland. In het geval van Windpark Hanze hebben de verschillen ertoe geleid dat omwonenden de mogelijkheden tot financiële participatie niet als eerlijk hebben ervaren. In andere windparken en projectgebieden hoeft dit echter niet zo zijn. Het kan ook wenselijk zijn

om de vrijheid van initiatiefnemers te behouden omwille van maatwerk per participatietraject. De Rekenkamer acht het van belang dat PS en GS reflecteren op de toereikendheid van de bevoegdheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Het is aan PS om te bepalen of deze bevoegdheden toereikend zijn. Indien PS meer bevoegdheden voor het sturen op participatie bij hernieuwbare energie wenselijk achten, is het van belang om het draagvlak hiervoor onder de andere provincies na te gaan. Indien er voldoende draagvlak is, kan er bij regering en parlement worden aangedrongen op wetgeving voor bevoegdheden om (een specifieke vorm van) participatie beter te borgen.

Aanbeveling 3 aan GS

Overweeg om bij ruimtelijke projecten voor hernieuwbare energie een omgevingsovereenkomst met concrete afspraken over de betrokkenheid en participatie van de omgeving te stimuleren. Bespreek de uitkomst van de overwegingen in PS.

In een omgevingsovereenkomst, zoals genoemd in het Klimaatakkoord uit 2019, kunnen afspraken met de omgeving worden vastgelegd. Hierin kunnen concrete projectafspraken worden gemaakt over onder meer het minimaliseren van overlast; compensatie voor overlast en schade; delen in de opbrengsten; aanspreekpunten en omgangsvormen tijdens de bouw en de exploitatie van het windpark. Op basis van een omgevingsovereenkomst kan een projectplan worden gemaakt, waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht.

Aanbeveling 4 aan GS

Neem een actieve rol in participatieprocessen bij ruimtelijke projecten voor hernieuwbare energie. Daarmee kan de provincie bijdragen aan haar doelstelling om het maatschappelijke draagvlak voor windenergie te behouden en te vergroten. Het is aan de provincie om te bepalen op welke wijze zij hier invulling aan geeft.

In het Regioplan geeft de provincie aan dat zij het maatschappelijk draagvlak voor windenergie wil behouden en vergroten door zoveel mogelijk mensen baat te laten hebben bij windenergie. Hoewel de provincie participatie niet kan afdwingen, kan de provincie wel andere stappen ondernemen om participatie te stimuleren. De provincie kan bijvoorbeeld beter toezien op de wijze waarop (en de mate waarin) een initiatiefnemer invulling geeft aan participatie. Ook kan de provincie ervoor kiezen om omwonenden op belangrijke momenten zelf te informeren. Het is aan de provincie om te bepalen op welke wijze zij hier invulling aan geeft.

Aanbeveling 5 aan GS

Bied duidelijkheid aan betrokken partijen over de mogelijkheden en beperkingen van de provincie, indien de provincie een grote rol neemt in een situatie van verdeeldheid. Dit om – voor zover mogelijk – te voorkomen dat er verwachtingen ontstaan die de provincie niet kan waarmaken.

Het is van belang dat de provincie zich ervan bewust is dat zij verwachtingen kan wekken bij de betrokkenen, als de provincie een rol gaat spelen in een situatie van verdeeldheid zoals bij Windpark Hanze. Door vooraf duidelijk te maken welke rol de provincie heeft, en welke rol zij niet heeft, kunnen onterechte verwachtingen worden beperkt. De provincie kan bijvoorbeeld bij een bemiddelingsproces vooraf duidelijk maken dat de provincie geen uitkomst kan afdwingen en dat zij faciliteert dat partijen er zelf onderling uitkomen.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport Windpark Hanze en vindt u op onze website <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl>. Voor meer informatie kunt u contact opnemen bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer, info@randstedelijke-rekenkamer.nl.

