

Aan Provinciale Staten van Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
18 april 2024	4		2024/MS/017

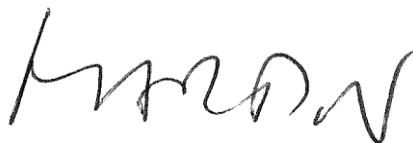
Onderwerp
Rapport Windpark Hanze

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft naar aanleiding van een motie van PS onderzocht hoe de provincie Flevoland haar rol heeft ingevuld bij het participatieproces bij Windpark Hanze. Bijgaand vindt u het resultaat van dit onderzoek, het rapport Windpark Hanze, de bijbehorende 5-minutenversie en een persbericht. De stukken zijn vanaf 18 april 2024 tevens te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Ook vindt u hier een animatie met de hoofdboodschap van het onderzoek.

Wij hopen dat onze bevindingen de provincie meer inzicht geven in de wijze waarop de provincie haar rol heeft ingevuld in het participatieproces bij Windpark Hanze. Tevens hopen wij dat de aanbevelingen de provincie ondersteunen bij het bepalen en uitvoeren van haar rol in participatietrajecten bij ruimtelijke projecten voor hernieuwbare energie. Wij zijn graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten.

Met vriendelijke groet,



Bestuurder-directeur
Randstedelijke Rekenkamer

BESTUURLIJKE NOTA

Windpark Hanze

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

Provincie Flevoland | april 2024



Voorwoord

Windmolens zijn een kenmerkend onderdeel van het landschap in Flevoland. Ruim een kwart van de windenergie die in Nederland op land wordt opgewekt, is afkomstig uit Flevoland. Met de ingebruikname van Windplan Groen op 28 maart 2024 heeft Flevoland zelfs het grootste windpark op land van Nederland, zowel qua aantal windmolens (86) als opgesteld vermogen (515 megawatt).

De transitie naar duurzame energie heeft ook impact op de leefomgeving. Eén van de doelstellingen van de provincie in het Regioplan Windenergie is daarom het behouden en vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor windenergie. Dit wil de provincie onder andere bereiken door bewoners en ondernemers de gelegenheid te bieden om te participeren in energieprojecten. Omdat het de initiatiefnemers van de windparken vrijstaat om zelf de vorm te kiezen van participatie, is participatie in de verschillende windparken op verschillende manieren vormgegeven. Meerdere windparken in Flevoland zijn op die manier succesvol gerealiseerd.

Bij Windpark Hanze, dat onderdeel uitmaakt van Windplan Groen, bleek in 2019 dat omwonenden (onder andere) ontevreden waren over de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. Hierop is de provincie een bemiddelingsproces gestart. Hoewel er eind 2021 overeenstemming is bereikt tussen Windpark Hanze en omwonenden, bleek in het voorjaar van 2022 dat er nog veel onvrede is onder omwonenden. Dit heeft geleid tot een motie van PS, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt verzocht onderzoek te doen naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de rol van de provincie daarbij en met adviezen te komen hoe dergelijke participatietrajecten te verbeteren. Dit is voor ons aanleiding geweest om dit onderzoek te doen.

De situatie van verdeeldheid bij Windpark Hanze laat zien dat de transitie naar duurzame energie sociale impact heeft. Het onderstreept het belang van maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijk beleid van de overheid. Ook wanneer aan de regelgeving wordt voldaan, kunnen er situaties ontstaan die burgers en ondernemers treffen. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid voor de overheid met zich mee.

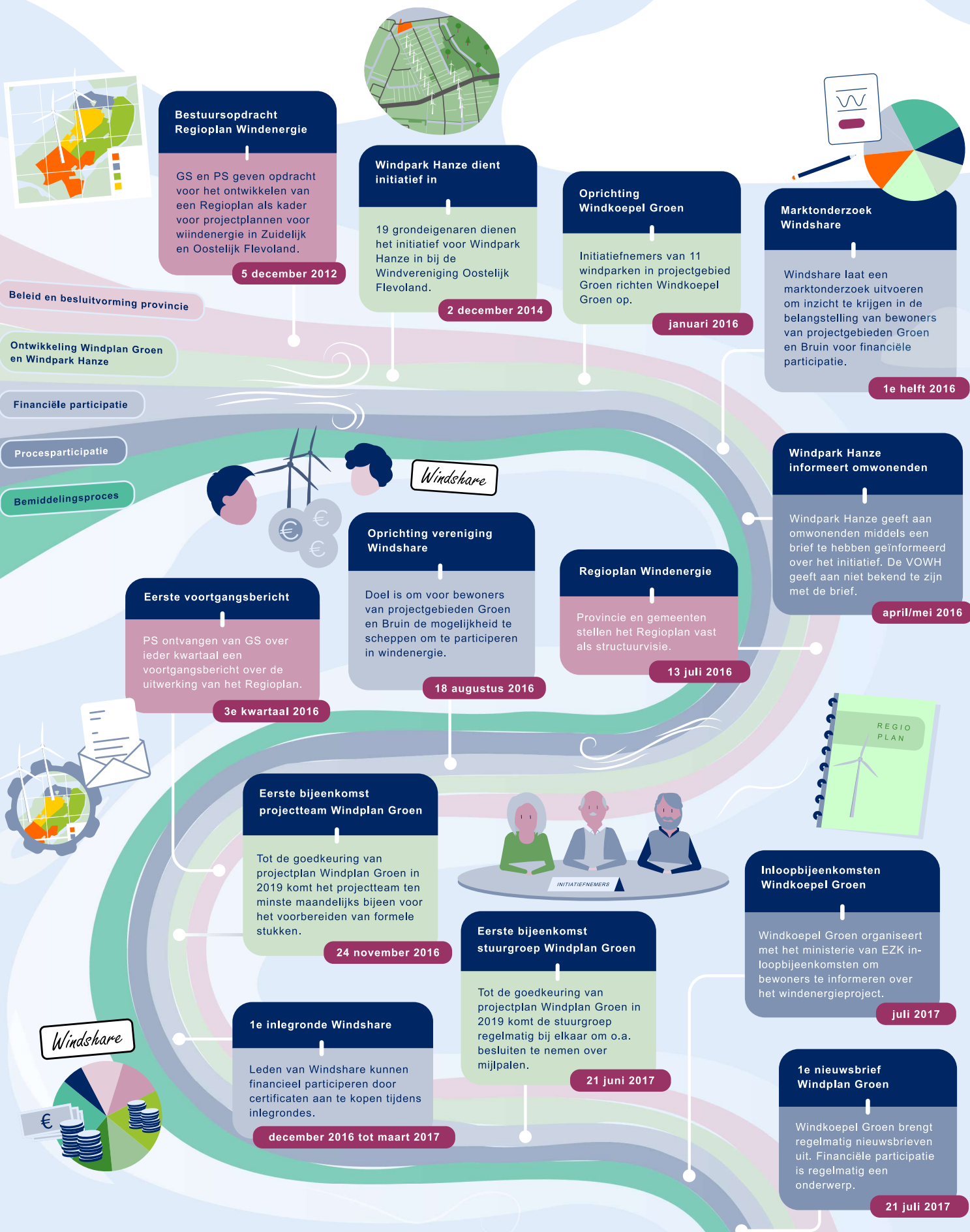
Voor dit onderzoek hebben we veel verschillende betrokkenen bij het windpark gesproken, waaronder de provincie Flevoland, gemeente Dronten, Waterschap Zuiderzeeland, Windkoepel Groen, Windshare en betrokkenen bij het bemiddelingsproces. Ook hebben we experts geraadpleegd van de Rijksuniversiteit Groningen op het gebied van bevoegdheden van overheden ten aanzien van participatie bij hernieuwbare energie. We willen alle betrokkenen hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

In het bijzonder willen we de vertegenwoordigers van Windpark Hanze en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze bedanken voor de gevoerde gesprekken en toegestuurde informatie. De situatie bij Windpark Hanze heeft geleid tot grote sociale onrust in het gebied en we hebben de emoties onder de betrokkenen gezien en ervaren. We waarderen de openheid van de betrokkenen om ons te voorzien van informatie voor dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Kirsten Bijkerk (onderzoeker), Iddo van der Giessen (onderzoeker), Mark van der Harst (onderzoeker) en Annalies Teernstra (projectleider).

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Tijdslijn participatieproces Windpark Hanze



Bestuursopdracht Regioplan Windenergie

GS en PS geven opdracht voor het ontwikkelen van een Regioplan als kader voor projectplannen voor windenergie in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.

5 december 2012

Windpark Hanze dient initiatief in

19 grondeigenaren dienen het initiatief voor Windpark Hanze in bij de Windvereniging Oostelijk Flevoland.

2 december 2014

Oprichting Windkoopel Groen

Initiatiefnemers van 11 windparken in projectgebied Groen richten Windkoopel Groen op.

januari 2016

Marktonderzoek Windshare

Windshare laat een marktonderzoek uitvoeren om inzicht te krijgen in de belangstelling van bewoners van projectgebieden Groen en Bruin voor financiële participatie.

1e helft 2016

Windpark Hanze informeert omwonenden

Windpark Hanze geeft aan omwonenden middels een brief te hebben geïnformeerd over het initiatief. De VOWH geeft aan niet bekend te zijn met de brief.

april/mei 2016

Oprichting vereniging Windshare

Doel is om voor bewoners van projectgebieden Groen en Bruin de mogelijkheid te scheppen om te participeren in windenergie.

18 augustus 2016

Regioplan Windenergie

Provincie en gemeenten stellen het Regioplan vast als structuurvisie.

13 juli 2016

Eerste voortgangsbericht

PS ontvangen van GS over ieder kwartaal een voortgangsbericht over de uitwerking van het Regioplan.

3e kwartaal 2016

Eerste bijeenkomst projectteam Windplan Groen

Tot de goedkeuring van projectplan Windplan Groen in 2019 komt het projectteam ten minste maandelijks bijeen voor het voorbereiden van formele stukken.

24 november 2016

Eerste bijeenkomst stuurgroep Windplan Groen

Tot de goedkeuring van projectplan Windplan Groen in 2019 komt de stuurgroep regelmatig bij elkaar om o.a. besluiten te nemen over mijlpalen.

21 juni 2017

1e inlegronde Windshare

Leden van Windshare kunnen financieel participeren door certificaten aan te kopen tijdens inlegrondes.

december 2016 tot maart 2017

Inloophbijeenkomsten Windkoopel Groen

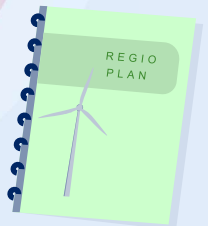
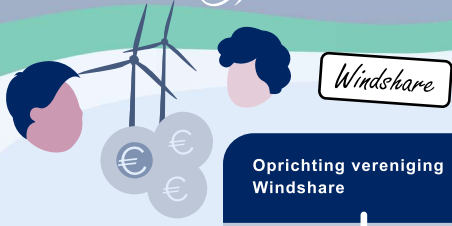
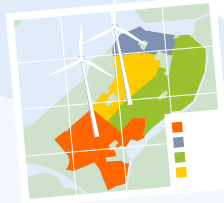
Windkoopel Groen organiseert met het ministerie van EZK inloophbijeenkomsten om bewoners te informeren over het windenergieproject.

juli 2017

1e nieuwsbrief Windplan Groen

Windkoopel Groen brengt regelmatig nieuwsbrieven uit. Financiële participatie is regelmatig een onderwerp.

21 juli 2017

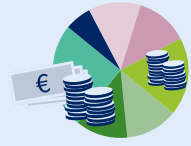




Bijpraatsessies dorpskernen

Windkoopel Groen organiseert 'bijpraatsessies' in vier dorpskernen om het projectplan toe te lichten.

november en december 2018



2e inlegronde Windshare

oktober 2018

Inloophbijeenkomsten Windkoopel Groen

oktober en november 2017

Intentieovereenkomst Windplan Groen

Het Rijk, de provincie, de gemeenten Dronten en Lelystad en Windkoopel Groen komen overeen om samen te werken aan een windenergieproject in projectgebied Groen.

20 september 2017



Omgevingsverordening 2019

De Omgevingsverordening bevat uitgangspunten voor procesparticipatie en financiële participatie van het Regioplan.

15 maart 2019

Keukentafelgesprekken Windpark Hanze

Windpark Hanze geeft uitleg aan omwonenden over het windpark en de mogelijkheid financieel te participeren via Windshare. Ook biedt Windpark Hanze omwonenden een omgevingsvergoeding aan.

april 2019



Inloophbijeenkomst Windkoopel Groen

25 februari 2019

Inloophbijeenkomsten Windkoopel Groen

mei 2019

3e inlegronde Windshare

Eerste helft 2019

Bewonersavond Windpark Hanze

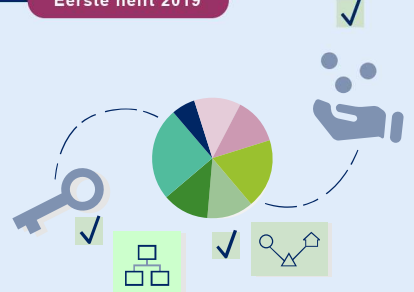
Omwonenden organiseren een bewonersavond waarop Windpark Hanze toelichting geeft.

13 mei 2019

GS informeren PS over voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen

GS oordelen dat projectplan Windplan Groen voldoet aan de voorwaarden m.b.t. financiële participatie en procesparticipatie en zijn voornemens het projectplan goed te keuren.

14 mei 2019



Start eerste fase bemiddelingsproces

Onder leiding van gespreksleiders worden gesprekken gevoerd met Windpark Hanze en omwonenden.

Mei 2019



Brief omwonenden aan PS

Omwonenden uiten hun ongenoegen over het participatieproces van Windpark Hanze.

21 mei 2019



Motie PS participatie Windpark Hanze

PS dragen GS op een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie.

GS houden projectplan Windplan Groen aan

Naar aanleiding van de motie komen GS terug op het voornemen om projectplan Windplan Groen goed te keuren.

29 mei 2019



Ondertekening consensusdocument

Het consensusdocument is een oplegger op het advies en is ondertekend door Windpark Hanze en de VOWH.

16 september 2019

Advies gespreksleiders

Dit advies onderscheidt negen thema's. De eerste acht thema's lijken oplosbaar, het negende thema is het grote verschil van inzicht.

14 augustus 2019

Oprichting VOWH

De VOWH wordt een formele vertegenwoordiging van een groot deel van de omwonenden van Windpark Hanze.

juli 2019

GS keuren projectplan Windplan Groen goed

GS oordelen dat met de ondertekening van het consensusdocument is voldaan aan de motie van PS.

17 september 2019

Vaststelling Rijksinpassingsplan en omgevingsvergunningen

9 oktober 2019

Start gebiedscommissie Windpark Hanze

Onder leiding van een voorzitter wordt geprobeerd overeenstemming te bereiken over de uitwerking van het consensusdocument.

november 2019



Windshare

4e inlegronde Windshare

Windshare organiseert een vierde inlegronde voor de financiering van een onderstation.

juli 2020

Uitspraak Raad van State

Rijksinpassingsplan en omgevingsvergunningen worden definitief.

16 september 2020

Advies onafhankelijk deskundige

In dit advies wordt direct aandeelhouderschap voor omwonenden in Windpark Hanze losgelaten.

31 januari 2021

Alternatief voorstel financiële participatie in de exploitatiefase

Windkoepel Groen stelt voor de financiële participatie in de exploitatiefase in te vullen met een obligatie-uitgifte in combinatie met een maatschappelijk fonds.

april 2021

Voorzitter gebiedscommissie Windpark Hanze stopt

Na verschil van mening tussen Windpark Hanze en de VOWH over het advies ziet de voorzitter van de gebiedscommissie geen ruimte om tot een gezamenlijk besluit te komen.

26 februari 2021

Gesprek onder leiding van de commissaris van de Koning

Uitkomst van dit gesprek was dat geen van beide partijen de bemiddeling wil stopzetten.

26 april 2021



Eerste Windplan Groen Journaal

Vanaf 2021 brengt Windkoopel Groen een aantal keer per jaar het Windplan Groen Journaal. Financiële participatie komt ook aan de orde.

24 juni 2021

Notitie waarde aandelen Windpark Hanze

Hierin is de waarde van de aandelen Windpark Hanze bepaald, voor zowel het moment van ondertekening consensusdocument (september 2019) als de (toen) actuele waarde.

29 september 2021

Conclusie onoverbrugbaar financieel verschil van inzicht over aandelenprijs

Partijen concluderen dat zij geen overeenstemming zullen bereiken over de prijs die moet worden betaald voor aandelen Windpark Hanze.

november 2021

Gesprekken onder leiding van de gedeputeerde

Doel van deze gesprekken is om te komen tot een aandelenprijs.

zomer en herfst 2021

Gedeputeerde informeert PS over bereikte overeenstemming

Ook publiceert de provincie een nieuwsbericht waarin zij aangeeft dat de bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden is afgerond.

8 maart 2022

Goedkeuring alternatief voorstel financiële participatie in de exploitatiefase

De provincie en gemeenten gaan akkoord met het voorstel van Windkoopel Groen voor financiële participatie in de exploitatiefase.

begin 2022

Overeenstemming over jaarlijks geïndexeerde 'acceptatievergoeding'

De vergoeding is voor alle 53 omwonenden van het windpark. De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op basis van een afstandstabel.

december 2021

Brief 'de nasmaak'

De VOWH informeert PS dat zij niet zo positief naar het bereikte resultaat kijkt als de gedeputeerde in zijn mededeling en nieuwsbericht.

14 maart 2022

Bijeenkomst presentatie acceptatievergoeding

Bij deze bijeenkomst laten omwonenden hun onvrede met de acceptatievergoeding blijken.

17 maart 2022

Motie verzoek rekenkameronderzoek

29 juni 2022

Informatie financiële participatie in de exploitatiefase

Windkoopel Groen informeert omwonenden over de obligatie-uitgifte en het maatschappelijk fonds.

begin oktober 2023

Ingebruikname Windpark Hanze

voorjaar 2024

Start bouw Windpark Hanze

maart 2022

Inschrijfperiode obligatie-uitgifte

Geïnteresseerden uit de gemeenten Dronten en Lelystad kunnen zich inschrijven voor een investering in één of meerdere obligaties.

26 oktober – 16 november 2023

| Inhoudsopgave |

1	INLEIDING	8
1.1	Aanleiding en context onderzoek.....	8
1.1.1	Windpark Hanze en projectplan Windplan Groen.....	8
1.1.2	Kritische geluiden omwonenden.....	10
1.1.3	Rol Rekenkamer.....	11
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	11
1.3	Procesparticipatie en financiële participatie.....	12
1.4	Betrokken partijen.....	13
1.5	Leeswijzer	16
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	17
2.1	Hoofdconclusie	17
2.2	Deelconclusies en aanbevelingen	18
2.2.1	Provinciaal participatiebeleid	18
2.2.2	Rol provincie bij procesparticipatie en financiële participatie	22
2.2.3	Rol provincie bij bemiddeling tussen Windpark Hanze en de VOWH.....	24
2.2.4	Informatievoorziening PS	26
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	28
4	NAWOORD	33
BIJLAGE A	MOTIE PROVINCIALE STATEN	35

| 1 | Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de aanleiding en context van het onderzoek. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de rol van de Rekenkamer in dit onderzoek, het gebruik van de begrippen procesparticipatie en financiële participatie en de betrokken partijen. Daarnaast bevat dit hoofdstuk de onderzoeksvragen en de leeswijzer voor dit rapport.

1.1 Aanleiding en context onderzoek

1.1.1 Windpark Hanze en projectplan Windplan Groen

Windpark Hanze is een windpark in het oosten van Flevoland, gelegen in de gemeente Dronten. Het is één van de elf windparken die zich hebben verenigd in Windkoepel Groen. In 2022 is gestart met de bouw van Windpark Hanze en eind 2023 was de bouw van de windmolens gereed.¹ Het windpark is sinds april 2024 operationeel.² Het windpark bestaat uit 15 windturbines in 2 lijnen, gelegen aan de Hoge Vaart en de Hondtocht (zie Figuur 1.1).



Figuur 1.1 Ligging Windpark Hanze³

De windturbines hebben een tiphoogte⁴ van 249 meter en een rotor van drie bladen met een diameter van 164 meter (zie Figuur 1.2). De windturbines hebben elk een vermogen van 6 megawatt (MW), met een totaal van 90 MW. Jaarlijks zal het windpark naar verwachting 350 miljoen kilowattuur (kWh) opwekken. Daarmee kunnen 115.000 huishoudens van stroom worden voorzien.⁵ Windpark Hanze is ontstaan uit een initiatief van 26 grondeigenaren in het buitengebied ten noordoosten van Dronten. Zij zijn tevens inwoners van het gebied.⁶

¹ Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl

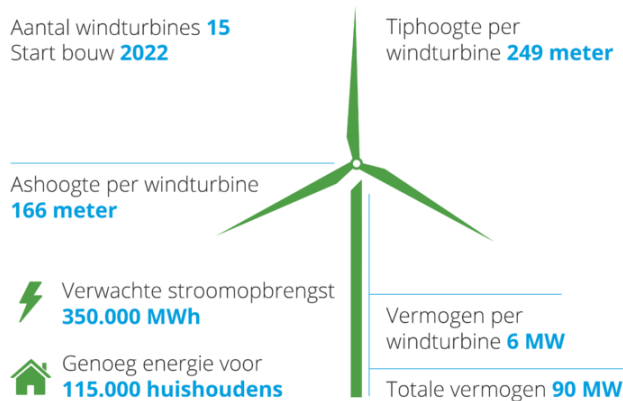
² Windpark Hanze, e-mail, 11 april 2024

³ Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl

⁴ Dit is de lengte van de mast plus de lengte van het blad (oftewel het hoogste punt van de windmolen).

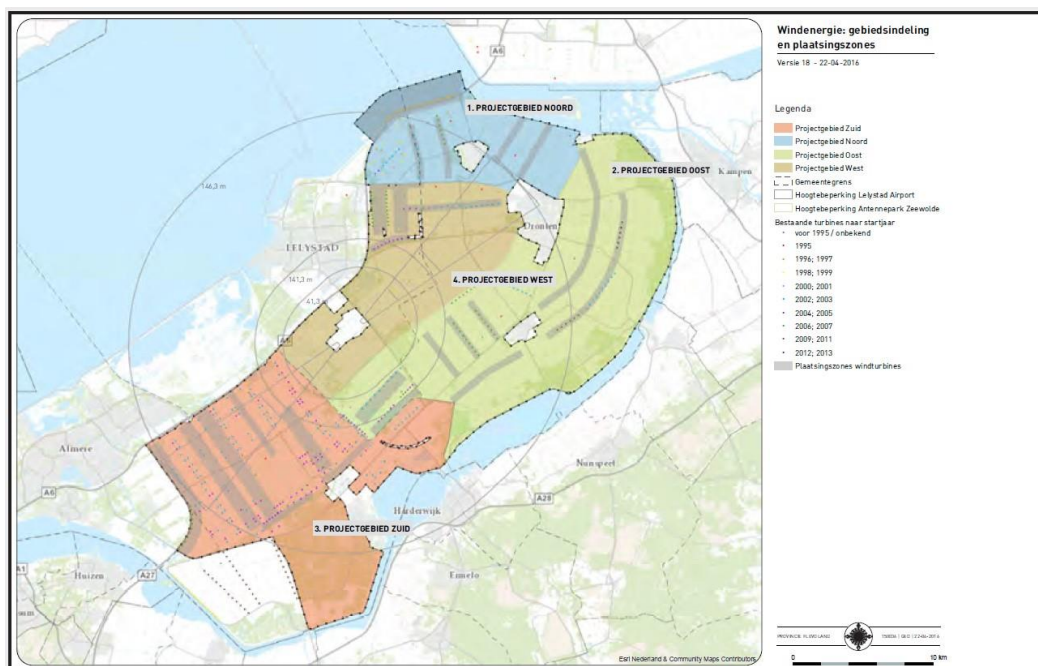
⁵ Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl

⁶ Windpark Hanze (2023), Veelgestelde vragen, www.windparkhanze.nl



Figuur 1.2 Feiten en cijfers Windpark Hanze⁷

In het Regioplan Windenergie uit 2016 beschrijft de provincie Flevoland haar strategie bij het ontwikkelen van windenergie in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.⁸ In het Regioplan heeft de provincie vier projectgebieden vastgesteld waarbinnen plaatsingszones voor nieuwe windmolens zijn opgenomen: Noord (Blauw), Oost (Groen)⁹, Zuid (Rood) en West (Bruin).¹⁰ In het Regioplan is bepaald dat initiatiefnemers in een projectgebied samen één plan voor windenergie opstellen. In projectgebied Groen, waar Windpark Hanze gelegen is, hebben initiatiefnemers van 11 windparken zich daarom in 2016 verenigd in Windkoepel Groen.¹¹



Figuur 1.3 Gebiedsindeling en plaatsingszones Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 2016¹²

⁷ Windpark Hanze (2024), www.windparkhanze.nl

⁸ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

⁹ De projectgebieden worden meestal genoemd naar hun kleur op de kaart van het Regioplan Windenergie, zie Figuur 1.3. In deze nota zal projectgebied Oost daarom aangehaald worden als projectgebied Groen.

¹⁰ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

¹¹ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019 & Windkoepel Groen (2022), www.windplangroen.nl

¹² Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 16

In 2017 heeft Windkoepel Groen een intentieovereenkomst opgesteld met het ministerie van Economische Zaken (EZ), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de provincie Flevoland en de gemeenten Dronten en Lelystad. In de overeenkomst spraken de partijen af om samen te werken aan een integraal windenergieproject in projectgebied Groen.¹³ Windkoepel Groen heeft vervolgens in 2019 projectplan Windplan Groen opgesteld. Dit is het plan voor windenergie in projectgebied Groen.¹⁴

Windkoepel Groen heeft met het Rijk en de provincie Flevoland afgesproken dat de koepel zich inspant om bewoners van projectgebied Groen te betrekken en te laten participeren.¹⁵ De wijze waarop Windkoepel Groen dit wil doen is vastgelegd in projectplan Windplan Groen. Hierin is aangegeven op welke manier de omwonenden worden betrokken bij de bouw van de windmolens. Ook is beschreven welke mogelijkheden voor financiële participatie aan omwonenden worden aangeboden.¹⁶

1.1.2 Kritische geluiden omwonenden

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. In een brief aan PS geeft een groep omwonenden aan dat zij van mening is dat Windpark Hanze niet voldoet aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan van de provincie.¹⁷ Hierna hebben omwonenden zich verenigd in de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH).

In mei 2019 namen PS een motie aan, waarin zij GS opdragen “*een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximale draagvlak en gelijkwaardige participatie*”.¹⁸ Dit leidde tot de inzet van gespreksleiders, die in augustus 2019 een advies hebben uitgebracht.¹⁹ Windpark Hanze en de VOWH hebben daarop een consensusdocument ondertekend.²⁰

In de periode hierna kwam er geen overeenstemming tussen Windpark Hanze en de VOWH. Daarop heeft de provincie meerdere bemiddelingspogingen ondernomen. In maart 2022 gaven GS in een mededeling aan PS aan dat de VOWH en Windpark Hanze overeenstemming hadden bereikt over de uitkering van een jaarlijkse geïndexeerde acceptatievergoeding aan omwonenden van het windpark.²¹ In een brief van maart 2022 aan PS stelt de VOWH echter dat er nog veel onvrede is onder omwonenden. De VOWH geeft aan: “*Naar aanleiding van een bijeenkomst op 17 maart jl. [2022] die was georganiseerd door Windpark Hanze voor de omwonenden ontstond wederom veel frustratie over de gang van zaken en zijn er vragen onbeantwoord gebleven over het verloop van dit proces.*” Ook stelt de VOWH in dezelfde brief: “*Wij verzoeken u om nog eens inhoudelijk te gaan beoordelen wat hier heeft plaatsgevonden.*”²²

¹³ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁴ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹⁵ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁶ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹⁷ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

¹⁸ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

¹⁹ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

²⁰ D. Monsma en H. de Vries (2019), Consensusdocument, 16 september 2019

²¹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

²² VOWH (2022), Brief aan de griffier, statenleden en fracties van de politieke partijen in Flevoland, 25 maart 2022

1.1.3 Rol Rekenkamer

Op 29 juni 2022 hebben PS unaniem een motie aangenomen, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt verzocht om onderzoek te doen naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en toezichhoudende) rol van de provincie daarbij (zie Bijlage A).²³ Dit is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoek te starten. Na overleg met een afvaardiging van PS op 23 november 2022 heeft de Rekenkamer een Onderzoeksopzet opgesteld en is dit onderzoek begin 2023 gestart.

Dit onderzoek is uitgevoerd in een situatie van verdeeldheid tussen Windpark Hanze en omwonenden. Het verschil van inzicht over de wijze van participatie in het windpark raakt initiatiefnemers en omwonenden in hun woonomgeving, leefomgeving en ondernemingen. De situatie bij Windpark Hanze heeft geleid tot grote sociale onrust in het gebied. Geïnterviewden geven aan dat burens die al jaren bij elkaar over de vloer kwamen, bij verjaardagen en samenwerkingen, dit door deze situatie niet meer doen. De sociale samenhang onder omwonenden kan nog langdurig verstoord zijn, zie ook Paragraaf 6.1 van de Nota van Bevindingen.

We achten het van belang om te benadrukken dat het de taak van de Rekenkamer is om het gevoerde bestuur van de provincie te onderzoeken. Dit onderzoek richt zich dan ook uitsluitend op de rol van de provincie in het participatieproces bij Windpark Hanze en haar betrokkenheid in het bemiddelingsproces tussen de betrokken partijen. We erkennen de emoties onder de betrokkenen, deze hebben we tijdens de uitvoering van het onderzoek gezien en ervaren. We kunnen echter geen oordeel geven over (het handelen van) andere betrokken partijen. Evenmin stelt de Rekenkamer betrokken partijen in het gelijk en kan de Rekenkamer niet voorzien in een oplossing voor het verschil van inzicht tussen Windpark Hanze en de VOWH. Met dit onderzoek hoopt de Rekenkamer bij te dragen aan een lerende provincie op het gebied van participatie bij windenergie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de Provinciale Staten van Flevoland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in het participatieproces bij Windpark Hanze. Het onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop de provincie haar rol in het participatieproces heeft ingevuld en tot welke resultaten dit heeft geleid (doeltreffendheid van beleid).

Centrale onderzoeksvraag

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt aan de hand van zeven onderzoeksvragen.

Tabel 1.1: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen	Beantwoording onderzoeksvraag in:
1. Wat zijn de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?	Deelconclusie 1 en Kader 2.1
2. Wat is de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?	Deelconclusie 1
3. Welke partijen zijn betrokken bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat is specifiek de rol van de provincie Flevoland?	Paragraaf 1.4

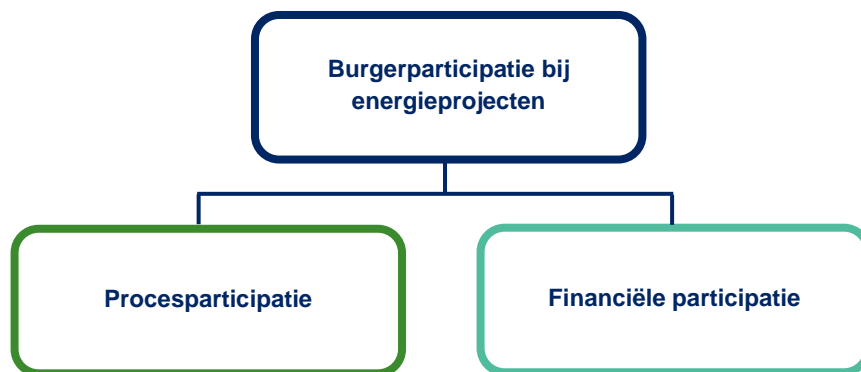
²³ Provincie Flevoland (2022), Motie vreemd aan de orde van de dag: Statenonderzoek Windpark Hanze, 29 juni 2022

Onderzoeksvragen	Beantwoording onderzoeksvraag in:
4. Hoe zijn tot eind juni 2022 de procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze verlopen?	Tijdlijn
5. In hoeverre heeft de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid?	Deelconclusie 2
6. Welke inspanningen heeft de provincie geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH?	Deelconclusie 3
7. Hoe zijn PS door GS geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze?	Deelconclusie 4

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer relevante documenten bestudeerd, onder andere op het gebied van beleid, wet- en regelgeving en Windplan Groen. Er zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen van de provincie, Windkoepel Groen, Windpark Hanze, VOWH, Windshare, gemeente Dronten, Waterschap Zuiderzeeland en met de betrokken gespreksleiders. Daarnaast zijn experts geraadpleegd van de Rijksuniversiteit Groningen op het gebied van bevoegdheden van overheden ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij hernieuwbare energie. Een nadere toelichting op de werkwijze is te vinden in de [Onderzoeksopzet](#).

1.3 Procesparticipatie en financiële participatie

Omwonenden kunnen op verschillende manieren participeren in projecten voor hernieuwbare energie. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie. Paragraaf 2.1 van de Nota van Bevindingen gaat nader op deze begrippen in. Hieronder volgt een korte toelichting.



Figuur 1.4 Verschillende vormen van participatie bij hernieuwbare energieprojecten

Bij **procesparticipatie** gaat het om de betrokkenheid van de omgeving (omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties) bij het besluitvormingsproces van een project. Het gaat dan bijvoorbeeld om de locatiekeuze, vormgeving en ontwikkeling van het project. Het kan resulteren in afspraken met de initiatiefnemer over bijvoorbeeld de locatie van windturbines of de versterking van natuurwaarden. Ook kan het resulteren in afspraken over financiële participatie.

Bij **financiële participatie** investeert de omgeving in het project en/of ervaart de omgeving de voordelen van de opbrengsten van het project. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen passieve vormen van financiële

participatie zoals een omgevingsfonds of omwonendenregeling, en actieve vormen zoals mede-eigenaarschap en financiële deelneming. Ook is een combinatie van deze vormen mogelijk.

Beleid met betrekking tot procesparticipatie en financiële participatie

De ministeries van IenM en EZ hebben in 2014 de Structuurvisie Windenergie op land opgesteld. Dit is een ruimtelijk plan voor de doorgroei van windenergie. Hoewel er geen landelijk beleid is voor participatie bij windenergie, noemt de Structuurvisie procesparticipatie en financiële participatie het overwegen waard. Ook is in landelijke afspraken zoals het Energieakkoord opgenomen dat bij projecten groter dan 15 MW een participatieplan door ontwikkelaars en betrokken overheden wordt opgesteld.²⁴

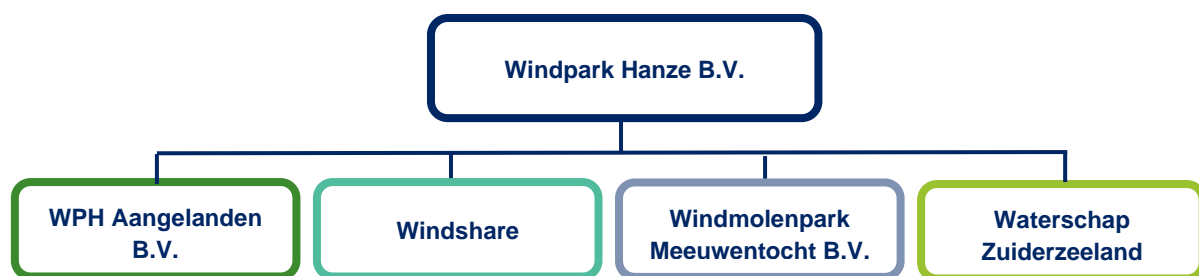
Zoals eerder aangegeven, beschrijft de provincie Flevoland in het Regioplan Windenergie uit 2016 haar strategie bij het ontwikkelen van windenergie in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland. In het Regioplan geeft de provincie aan dat zij het maatschappelijk draagvlak voor windenergie wil behouden en vergroten door zoveel mogelijk mensen baat te laten hebben bij windenergie. Hierbij benoemt de provincie uitgangspunten voor procesparticipatie en financiële participatie. Het staat een initiatiefnemer vrij om zelf de vorm te kiezen van de participatie. Hierdoor is de procesparticipatie en financiële participatie in elk projectgebied van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland anders ingericht.

1.4 Betrokken partijen

In deze paragraaf beschrijven we welke partijen er betrokken zijn bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat hun rollen zijn. Daarmee geeft deze paragraaf antwoord op de derde deelvraag. Hoofdstuk 3 van de Nota van Bevindingen gaat hier nader op in.

Windpark Hanze

Windpark Hanze B.V. is eigenaar en exploitant van Windpark Hanze en heeft vier aandeelhouders: WPH Aangelanden B.V., de vereniging Windshare, Windmolenpark Meeuwentocht en Waterschap Zuiderzeeland (zie Figuur 1.5).



Figuur 1.5 Aandeelhouders van Windpark Hanze B.V.

WPH Aangelanden B.V.

De oorspronkelijke 26 initiatiefnemers van Windpark Hanze zijn inwoners en grondeigenaren in het buitengebied ten noordoosten van Dronten. Gezamenlijk zijn zij één van de vier huidige aandeelhouders van het windpark onder de naam WPH Aangelanden B.V.

²⁴ Ministerie van IenM en EZ (2014), Structuurvisie Windenergie op land, 31 maart 2014, p. 5, 19 en 28

Windshare

De vereniging Windshare is in 2016 opgericht door bewoners van het buitengebied van Oostelijk Flevoland, met als doel om bewoners van het buitengebied financieel te kunnen laten participeren in nieuwe windenergieprojecten in de provincie Flevoland. Windshare heeft een aandeel van gemiddeld 10 procent in alle windparken van Windkoepel Groen, waaronder Windpark Hanze.

Windmolenpark Meeuwentocht B.V.

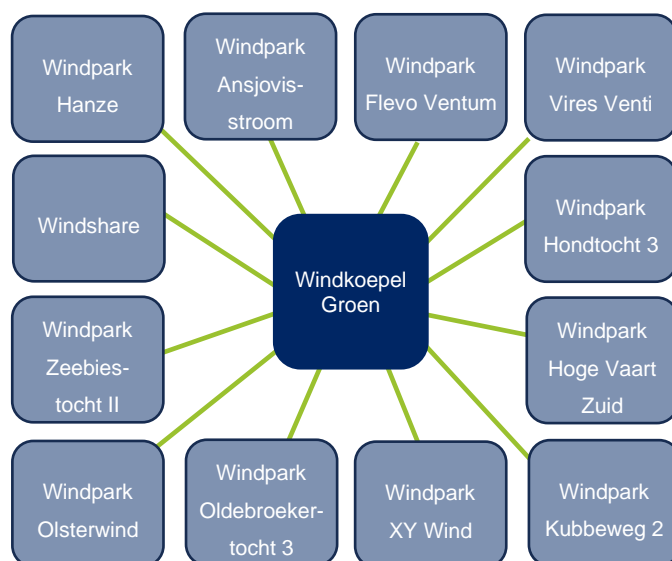
In projectplan Windplan Groen is vastgelegd dat partijen die moeten saneren volgens het Regioplan een percentage aandelen verkrijgen in de andere windparken binnen Windkoepel Groen. Dit is onder andere het geval voor windparkinitiatief Meeuwentocht. Dit heeft ertoe geleid dat Windmolenpark Meeuwentocht B.V. een aandeel in Windpark Hanze heeft verkregen.

Waterschap Zuiderzeeland

Waterschap Zuiderzeeland is één van de aandeelhouders van Windpark Hanze. Het waterschap had vanaf 2016 als doel om zelfvoorzienend te worden op het gebied van energie. Het waterschap geeft invulling aan dit doel door middel van deelname in Windpark Hanze. In Hoofdstuk 6 van de Nota van Bevindingen komt aan bod dat de VOWH kritisch is op de deelname van het waterschap in Windpark Hanze. Dit onderzoek gaat niet verder in op de deelname van Waterschap Zuiderzeeland in Windpark Hanze, omdat de Randstedelijke Rekenkamer een provinciale Rekenkamer is die geen oordeel kan geven over het waterschap.

Windkoepel Groen

Windkoepel Groen is opgericht in januari 2016. In de eerste aanzetten van het Regioplan werd duidelijk dat er per projectgebied één initiatiefnemer met één plan voor windenergie kon zijn. Verschillende initiatiefnemers van bestaande en toekomstige windparken binnen projectgebied Groen voorzagen dat zij moesten samenwerken. De initiatiefnemers wilden de zelfstandigheid die zij al hadden behouden. Zij besloten Windkoepel Groen te vormen als koepel over elf windparken, zie Figuur 1.6. Daarnaast is Windshare lid van Windkoepel Groen. Windkoepel Groen is een samenwerkingsovereenkomst met Windshare aangegaan om omwonenden uit het buitengebied de mogelijkheid te geven mee te doen bij de ontwikkeling en exploitatie van projectplan Windplan Groen.



Figuur 1.6 De elf windparken van Windkoepel Groen²⁵ (eigen bewerking)

²⁵ Windkoepel Groen, Details van de windparken, www.windplangroen.nl (geraadpleegd 25 oktober 2023)

Overheden

Rijk

Het Rijk is bevoegd gezag bij windparken met een capaciteit van meer dan 100 MW, zoals de projectgebieden volgens het Regioplan in Flevoland. Het Rijk stelt vanuit de rijkscoördinatierегeling een rijksinpassingsplan vast, dat vergelijkbaar is met een bindend bestemmingsplan van een gemeente. Ook coördineert het Rijk de vergunningverlening door de verschillende overheden.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland heeft met haar beleid, het Regioplan Windenergie, de kaders gesteld waaraan windenergieprojecten in Flevoland moeten voldoen. Doordat de windenergieprojecten een capaciteit van meer dan 100 MW hebben, is niet de provincie maar het Rijk bevoegd gezag. Volgens de intentieovereenkomst Windplan Groen neemt de provincie op regelmatige basis deel aan overleggen tussen de initiatiefnemer en overheden (de stuurgroep en het projectteam, zie hieronder) en heeft de provincie een adviserende rol voor de milieueffectrapportage (MER), het voorkeursalternatief (VKA, de keuze voor de plaatsingszones) en het rijksinpassingsplan op basis van het provinciale beleid. Daarnaast heeft de provincie het projectplan Windplan Groen getoetst aan de voorwaarden uit het Regioplan.

De provincie heeft ook een rol gespeeld in het bemiddelingsproces rond Windpark Hanze. De motie van PS in mei 2019 leidde tot de inzet van gespreksleiders door de provincie. Later in het proces hebben de gedeputeerde en de commissaris van de Koning zelf gesprekken tussen Windpark Hanze en omwonenden begeleid.

Gemeente Dronten

De gemeente Dronten, waarin Windpark Hanze is gelegen, heeft samen met de provincie en de gemeenten Lelystad en Zeewolde het Regioplan Windenergie opgesteld. Uit de intentieovereenkomst Windplan Groen volgt dat de gemeente Dronten, net als de provincie, het projectplan heeft getoetst aan de voorwaarden gesteld in het beleid en het Rijk heeft geadviseerd over de MER, het VKA en het rijksinpassingsplan. De gemeente is daarnaast bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Waterschap Zuiderzeeland

Zoals eerder naar voren kwam, is Waterschap Zuiderzeeland één van de aandeelhouders van Windpark Hanze. Het waterschap heeft – buiten deelname in Windpark Hanze – geen rol gespeeld bij het participatieproces bij Windpark Hanze.

Stuurgroep en projectteam Windplan Groen

Voor het opzetten van projectplan Windplan Groen is er een projectorganisatie ingericht, bestaande uit een stuurgroep en projectteam Windplan Groen. De stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Het projectteam bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Daarnaast is Windkoepel Groen in zowel de stuurgroep als het projectteam vertegenwoordigd.

Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH)

Een groot deel van de omwonenden van Windpark Hanze heeft zich verenigd in de VOWH. De VOWH is van mening dat bij Windpark Hanze niet wordt voldaan aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan en heeft hiervoor aandacht gevraagd aan PS.

1.5 Leeswijzer

In de Bestuurlijke Nota zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen die volgen uit de Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat ook de reactie van GS op de conclusies en aanbevelingen en een nawoord van de Rekenkamer. In de Nota van Bevindingen zijn naast de bevindingen van het onderzoek, tevens de geraadpleegde bronnen en de geraadpleegde personen te vinden. In de Onderzoeksopzet zijn de afbakening, het beoordelingskader en werkwijze van het onderzoek toegelicht.

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk begint met de hoofdconclusie van dit onderzoek, waarin de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. De hoofdconclusie is uitgewerkt in vier deelconclusies. Per deelconclusie zijn, indien van toepassing, aanbevelingen geformuleerd.

2.1 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.

2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

2.2.1 Provinciaal participatiebeleid

Deze deelconclusie gaat over het beleid van de provincie op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aansluiting van het beleid op de bevoegdheden van de provincie, de gekozen formuleringen in het beleid, de verschillende projectgebieden, en de aansluiting van het beleid op landelijke afspraken en richtlijnen. De bevoegdheden van overheden bij participatie worden in Kader 2.1 nader toegelicht. Hierna volgen de aanbevelingen.

Deelconclusie 1

De provincie heeft beleid op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land vastgelegd in het Regioplan Windenergie (2016) en de Omgevingsverordening (2019 en 2022). De provincie geeft hierin op hoofdlijnen weer wat zij verstaat onder procesparticipatie²⁶ en financiële participatie. Bij het bieden van gelegenheid tot financiële participatie, maakt de provincie onderscheid tussen:

²⁶ De provincie gebruikt in haar beleid het begrip 'planparticipatie' in plaats van 'procesparticipatie'. Dit rapport gebruikt het begrip 'procesparticipatie' in lijn met de landelijke terminologie zoals in het Klimaatakkoord en de gebruikte wetenschappelijke publicaties.

1. de mogelijkheid voor financiële participatie op gelijke voet vanaf de eerste risicodragende fase voor bewoners en ondernemers in het projectgebied; en
2. de mogelijkheid voor financiële participatie in de exploitatiefase voor overige bewoners in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.

Het staat een initiatiefnemer van een windpark vrij om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, op voorwaarde dat de participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig is vormgegeven. Met het Regioplan en de Omgevingsverordening legt de provincie een initiatiefnemer in feite een inspanningsverplichting op om bewoners en ondernemers in een projectgebied gelegenheid te bieden voor procesparticipatie en financiële participatie.²⁷ Hiermee sluit het beleid aan op de bevoegdheden van de provincie, zie Kader 2.1.

De formuleringen met betrekking tot financiële participatie in het beleid hebben echter ook tot onduidelijkheid geleid. De provincie heeft niet duidelijk gemaakt of later uitgewerkt wat de precieze betekenis is van het financieel kunnen participeren 'op gelijke voet vanaf de eerste risicodragende fase' en van het 'eerlijk, eenvoudig en evenwichtig' vormgeven van financiële participatie. Verschillende betrokkenen hebben deze passages wisselend geïnterpreteerd. Het was de bedoeling van de provincie dat de mogelijkheden voor financiële participatie gelijkwaardig waren voor omwonenden binnen hetzelfde projectgebied. De betekenis van 'eerlijke' financiële participatie 'op gelijke voet' is door de VOWH echter begrepen als gelijkheid tussen omwonenden én initiatiefnemers: de VOWH had op basis van het Regioplan verwacht dat omwonenden – net als initiatiefnemers – direct als aandeelhouder mochten investeren in Windpark Hanze (in plaats van participatie via Windshare, zie deelconclusie 2). Hoewel de provincie met de gekozen formuleringen heeft geprobeerd aan te geven hoe zij de vormgeving van financiële participatie voor zich ziet, heeft zij haar precieze bedoeling niet concreet gemaakt. Daarbij heeft de provincie vooraf niet voldoende duidelijk gemaakt dat zij de omschreven vormgeving van financiële participatie ook niet kan afdwingen, waardoor er een mismatch is ontstaan tussen de bevoegdheden van de provincie en de verwachtingen van omwonenden.

In het Regioplan heeft de provincie vier projectgebieden voor windenergie bepaald aan de hand van een afweging tussen nieuwbouwcapaciteit, saneringsopgave en financiële participatie. Per projectgebied is één initiatiefnemer verantwoordelijk voor de nieuwbouw en sanering van windmolens. De afbakening van projectgebied Groen, waarin Windpark Hanze is gelegen, maakte het realiseren van financiële participatie ingewikkeld: projectgebied Groen heeft een relatief groot aantal inwoners en er waren al bestaande windparken en nieuwe windparkinitiatieven, die samen tot één initiatief moesten komen. Doordat het initiatiefnemers vrij staat om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, is financiële participatie in elk projectgebied anders vormgegeven. Hoewel dit in lijn is met het beleid en de bevoegdheden van de provincie, heeft het geleid tot gevoelens van oneerlijkheid onder omwonenden van Windpark Hanze. Omdat omwonenden in sommige andere projectgebieden direct als aandeelhouder financieel konden participeren in een windpark, verwachtten omwonenden in projectgebied Groen dit ook. De scheiding tussen projectgebieden Groen en Blauw op de Colijnweg heeft de ervaren oneerlijkheid versterkt: de participatiemogelijkheden tussen omwonenden aan de ene kant en de andere kant van de weg verschillen van elkaar, waarbij de mogelijkheden in projectgebied Blauw als gunstiger worden gezien. De resulterende situatie sluit aan bij knelpunten die in de literatuur worden benoemd, waarbij is geconstateerd dat ongelijkheid zich als keerzijde van maatwerk voor kan doen, als er per casus grote verschillen in financiële participatie bestaan (zie Kader 2.1). Ook botst de resulterende situatie met het doel van de provincie om windenergie te doen verbinden en het maatschappelijk draagvlak voor windenergie te vergroten door middel van participatie in windmolens.

²⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de scheidslijn tussen inspanning en resultaat dun is en de gebruikte formuleringen tot verschillende interpretaties kunnen leiden, zie bevinding 28 in de Nota van Bevindingen.

Het Regioplan en de Omgevingsverordening sluiten grotendeels aan op de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden. Landelijke afspraken zoals de NWEA Gedragscode en het Klimaatakkoord noemen de mogelijkheid van een omgevingsovereenkomst waarin voorafgaand aan een projectplan afspraken met de omgeving worden vastgelegd. In haar beleid, dat dateert van vóór de NWEA Gedragscode en het Klimaatakkoord, vereist de provincie geen afstemming met de omgeving over de vormgeving van participatiemogelijkheden.

Kader 2.1 Bevoegdheden overheden bij participatie

De bevoegdheden van overheden, waaronder de provincie, bij procesparticipatie en financiële participatie zijn beperkt.²⁸ Hoewel de overheid financiële participatie van belang acht, bestaan hier geen bindende regels over. Bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie zijn initiatiefnemers primair verantwoordelijk voor de invulling van procesparticipatie en financiële participatie. Hierop kunnen gemeenten en provincies (naar de huidige lijn in de rechtspraak) sturen door een *inspanningsverplichting* voor initiatiefnemers om omwonenden te informeren, draagvlak te creëren en financiële participatie aan te bieden. Door het vastleggen van participatiebeleid kan een overheid initiatiefnemers aanspreken op hun inspanningen voor participatie en laten zien wat zij wil met participatie. Een overheid kan echter geen *resultaatsverplichting* opleggen aan een initiatiefnemer. Zij heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om afspraken met de omgeving af te dwingen of eisen te stellen aan financiële participatie, ook niet op grond van participatiebeleid.²⁹ De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bevatten geen regels over de vormgeving van financiële participatie.³⁰

In de literatuur worden ook knelpunten benoemd met betrekking tot de bevoegdheden van overheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Zo wordt in een preadvies over de juridische mogelijkheden voor het stimuleren van financiële participatie toegelicht dat het juridisch kader bij financiële participatie weinig houvast biedt aan betrokkenen, wat kan leiden tot verwarring en conflicten. Ook kan maatwerk door het vormgeven van participatie per projectgebied ongelijkheid als keerzijde hebben, volgens het preadvies.³¹ In een onderzoeksrapport van de Noordelijke Rekenkamer is bijvoorbeeld geconstateerd dat per casus grote verschillen bestaan voor wat betreft de financiële participatie.³² Verder wordt in het preadvies en het onderzoeksrapport van de Noordelijke Rekenkamer geconstateerd dat decentrale overheden de noodzaak voelen om financiële participatie af te dwingen of anderszins een rol te laten spelen bij de besluitvorming.

²⁸ Zie Paragraaf 2.3 van de Nota van Bevindingen voor een uitgebreidere toelichting op de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land.

²⁹ Zie ook Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam (2023), Quickscan. Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten, p. 11-28

In deze juridische analyse in opdracht van het ministerie van EZK wordt geconstateerd dat het bevoegd gezag omgevingsvergunningen kan verlenen en bestemmingsplannen kan vastleggen op basis van het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening'. Draagvlak in de omgeving voor, en financiële participatie bij een energieproject spelen hierin geen rol. Het lijkt in lijn met de huidige rechtspraak dat het bevoegd gezag een inspanningsverplichting om financiële participatie te organiseren kan opleggen. Het bevoegd gezag kan echter geen resultaatsverplichting voor financiële participatie opleggen, en dus geen financiële participatie door de omgeving als resultaat vereisen. Onder de Omgevingswet, geldend vanaf 1 januari 2024, verandert het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' naar 'zorg voor de fysieke leefomgeving'. Deze verbrede reikwijdte biedt het bevoegd gezag volgens de juridische analyse geen extra ruimte om financiële participatie van de omgeving in een project te eisen.

³⁰ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 10

³¹ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p. 10

³² Noordelijke Rekenkamer (2020), Verdeling onder hoogspanning: Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken

Hoewel een formele bevoegdheidsgrondslag om dwingend te sturen op financiële participatie ontbreekt, kan een overheid wel enige andere stappen ondernemen om richting te geven aan de vormen van participatie. Een overheid kan onder andere de initiatiefnemer wijzen op het belang van de financiële participatie en landelijke afspraken die daarover zijn gemaakt, zoals in de NWEA Gedragscode en het Klimaatakkoord. Verder kan een overheid ervoor kiezen om naast de initiatiefnemer ook zelf een actieve rol op zich te nemen in de communicatie met de omgeving.

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.

2.2.2 Rol provincie bij procesparticipatie en financiële participatie

De tweede deelconclusie gaat over de rol van de provincie in het participatieproces bij Windpark Hanze. Voorafgaand aan de deelconclusie en aanbeveling, lichten we toe op welke wijze Windkoepel Groen en Windpark Hanze invulling hebben gegeven aan procesparticipatie en financiële participatie. Procesparticipatie en financiële participatie hebben voor een groot deel vanuit Windkoepel Groen (waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt) plaatsgevonden.

Procesparticipatie

De procesparticipatie was een gedeelde verantwoordelijkheid van Windkoepel Groen (voor wat betreft de inhoud van het project) en het ministerie van EZK (voor wat betreft de rijkscoördinatieregeling³³).³⁴ Zo organiseerden Windkoepel Groen en het ministerie van EZK op verschillende momenten in 2017, 2018 en 2019 inloopbijeenkomsten voor bewoners van het projectgebied en andere belanghebbenden. Verder betrok Windkoepel Groen bewoners van het projectgebied en andere belanghebbenden bij projectplan Windplan Groen middels digitale nieuwsbrieven, nieuwsberichten op de website en een online 'Windplan Groen Journaal'. Ook organiseerde Windkoepel Groen bijpraatsessies waarin individuele belanghebbenden inbreng konden leveren. Daarnaast heeft Windpark Hanze verklaard omwonenden in 2016 met een brief te hebben geïnformeerd over het initiatief voor het windpark (hoewel de VOWH aangeeft niet bekend te zijn met deze brief), en heeft Windpark Hanze in 2019 in keukentafelgesprekken hun plan aan omwonenden toegelicht.

Financiële participatie

Zoals aangegeven in deelconclusie 1, staat het een initiatiefnemer vrij om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie. Windkoepel Groen geeft invulling aan financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase (de fase voordat de vergunningen zijn verleend) door middel van een samenwerking met de vereniging Windshare. Windshare is één van de leden van Windkoepel Groen en is voor gemiddeld tien procent aandeelhouder in de verschillende windparken. Om financieel te kunnen participeren, moesten bewoners en ondernemers van het projectgebied lid worden van Windshare. Leden van Windshare konden financieel participeren via certificaten, die gedurende vier 'inlegrondes' in de periode 2016-2020 konden worden aangekocht.

Windkoepel Groen geeft invulling aan financiële participatie in de exploitatiefase (de fase vanaf ingebruikname van de windparken) door middel van:

1. De uitgifte van obligaties in combinatie met een maatschappelijk fonds. Het Regioplan stelt dat minimaal 2,5 procent van de investeringsomvang in de exploitatiefase moet openstaan voor deelname door omwonenden. Windkoepel Groen geeft maximaal 1 procent van de investeringsomvang uit aan obligaties, die beschikbaar zijn voor bewoners en ondernemers van de gemeenten Dronten en Lelystad. Door de overige 1,5 procent te lenen bij een bank, besparen de windparken op de afdracht van rente. Deze besparing maken de windparken

³³ Tegen onder andere de vaststelling van het rijksinpassingsplan Windplan Groen in oktober 2019 is beroep ingesteld bij de Raad van State. Onderdeel van dit beroep was de financiële participatie bij Windpark Hanze. In de uitspraak is het merendeel van de beroepen ongegrond dan wel niet ontvankelijk verklaard en zijn alle besluiten in stand gebleven.

³⁴ Afspraken en verantwoordelijkheden met betrekking tot projectplan Windplan Groen zijn door Windkoepel Groen, het ministerie van EZK, het ministerie van IenW, de provincie Flevoland en de gemeenten Dronten en Lelystad vastgelegd in een intentieovereenkomst.

over aan een maatschappelijk fonds ten bate van minder draagkrachtige inwoners van de gemeenten Dronten en Lelystad.³⁵

2. Een gebiedsgebonden bijdrage, die bestemd is voor kwaliteitsverbetering van de omgeving in het projectgebied. Het Regioplan stelt dat de initiatiefnemer gedurende de exploitatie € 1.050 per MW per jaar levert.³⁶ In samenwerking met de gemeente Dronten is de onafhankelijke stichting Windfondsen Dronten opgezet die de gebiedsgebonden bijdrage gaat beheren.

Deelconclusie 2

De provincie heeft haar rol in het participatieproces bij Windplan Groen over het algemeen juist ingevuld. De provincie heeft procesparticipatie en financiële participatie bij Windplan Groen besproken en gestimuleerd via de stuurgroep en het projectteam. Hierbij ging de provincie na of Windkoepel Groen de intentie had iedereen in het projectgebied te informeren en mogelijkheden bood om financieel te participeren. In lijn met het beleid en haar bevoegdheden, heeft de provincie niet gestuurd op de invulling en vorm van procesparticipatie en financiële participatie.

Ook heeft de provincie projectplan Windplan Groen getoetst aan het Regioplan en de Omgevingsverordening. GS informeerden PS in mei 2019 dat zij voornemens waren om het projectplan goed te keuren. Hierbij oordeelden GS dat de mogelijkheden voor procesparticipatie en financiële participatie in lijn waren met het beleid. Volgens GS is aan alle bewoners en ondernemers in het projectgebied de mogelijkheid geboden om vanaf de eerste fase financieel te participeren. Ook oordeelden GS dat Windkoepel Groen zich committeert aan het organiseren van financiële participatie in de exploitatiefase en de gebiedsgebonden bijdrage.

GS kwamen echter terug op het voornemen om het projectplan goed te keuren nadat PS op 29 mei 2019 een motie aannamen, waarin zij GS opdroegen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. Deze motie kwam voort uit een brief van een groep omwonenden aan PS, waarin zij aangeven ontevreden te zijn over de wijze waarop zij zijn betrokken bij Windpark Hanze en de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. Hierop hebben GS projectplan Windplan Groen aangehouden. Hoewel GS oordeelden dat de mogelijkheden voor financiële participatie in het projectplan in lijn waren met het beleid, gebruikten GS een politieke motivering (de motie) om het projectplan aan te houden. Vanwege de impact van de situatie op de gemeenschap wilde de provincie proberen de situatie te verbeteren. Hiermee zorgde de provincie voor meer tijd om tot een oplossing te komen. Na de eerste bemiddelingsfase, die leidde tot de ondertekening van het consensusdocument (zie deelconclusie 3), keurden GS het projectplan in september 2019 alsnog goed. De Rekenkamer constateert dat de provincie zich met het aanhouden van het projectplan en het bemiddelingsproces dat hierop volgde heeft ingespannen voor het doel van de provincie om het maatschappelijk draagvlak voor Windpark Hanze te vergroten.

Hoewel de provincie haar rol in het participatieproces over het algemeen juist heeft ingevuld, had de provincie ervoor kunnen kiezen een actievere rol aan te nemen in de communicatie met omwonenden. Uit het onderzoek blijkt dat omwonenden van Windpark Hanze zich te laat en onvoldoende geïnformeerd voelen. Hoewel de provincie geen uitvoerende rol had in de procesparticipatie, had de provincie bijvoorbeeld beter kunnen toezien op de informatievoorziening 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.

³⁵ Windkoepel Groen verwacht dat er een jaarlijkse bijdrage van € 300.000 voor een periode van 15 jaar in het maatschappelijk fonds wordt gestort.

³⁶ Iedere vijf jaar te indexeren met peiljaar 2015. Windkoepel Groen verwacht dat de windparken vanaf 2024 jaarlijks ongeveer € 575.000 beschikbaar stellen voor de gebiedsgebonden bijdrage.

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.

2.2.3 Rol provincie bij bemiddeling tussen Windpark Hanze en de VOWH

Deze deelconclusie gaat over de rol van de provincie in het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en de VOWH van mei 2019 tot maart 2022. Allereerst schetsen we de achtergrond van de situatie rondom Windpark Hanze, dat ten grondslag ligt aan het bemiddelingsproces (zie Kader 2.2). Vervolgens lichten we de verschillende fases van het bemiddelingsproces kort toe. Daarna volgen de deelconclusie en de bijbehorende aanbeveling.

Kader 2.2 Achtergrond situatie Windpark Hanze

De situatie rondom Windpark Hanze heeft betrekking op een verschil van inzicht tussen Windpark Hanze en de VOWH over zowel financiële participatie als communicatie. Hier volgt een korte toelichting, Paragraaf 6.1 van de Nota van Bevindingen gaat uitgebreider in op de achtergrond van de situatie rondom Windpark Hanze.

Een belangrijk punt van de VOWH met betrekking tot financiële participatie, is dat volgens de VOWH bij Windpark Hanze niet wordt voldaan aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan. In het Regioplan is opgenomen dat bewoners en ondernemers in het projectgebied de gelegenheid krijgen om op gelijke voet financieel te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens vanaf de eerste risicodragende fase. Windkoepel Groen, waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt, geeft invulling aan financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase door middel van Windshare. Zoals aangegeven in deelconclusie 1, verwachtte de VOWH op basis van het Regioplan dat omwonenden – net als initiatiefnemers – direct als aandeelhouder mochten investeren in Windpark Hanze. Verder geeft de VOWH aan dat via Windshare alleen winstuitkeringen beschikbaar komen. De initiatiefnemers van Windpark Hanze krijgen, naast winstuitkeringen, ook een grondvergoeding. De VOWH geeft aan dat het inkomen van initiatiefnemers volgens hen stijgt ten opzichte van dat van omwonenden, waardoor het speelveld verandert (bijvoorbeeld wanneer er agrarische grond vrijkomt).

Met betrekking tot communicatie geeft de VOWH aan dat omwonenden pas laat geïnformeerd zijn over de bedoelingen van Windpark Hanze. Naast communicatie vanuit Windkoepel Groen en Windshare, heeft Windpark Hanze zelf haar omwonenden geïnformeerd, onder andere via een brief in 2016 (zie deelconclusie 2). De VOWH geeft aan niet bekend te zijn met deze brief en dat niet alle omwonenden in 2016 zijn geïnformeerd. Hoewel dit elkaar tegensprekt, doet de Rekenkamer niet aan waarheidsvinding op dit punt. De VOWH geeft aan dat omwonenden in april 2019 voor het eerst goed zijn ingelicht over de plannen. De VOWH licht toe dat voor hen toen duidelijk werd dat zij financieel konden participeren via Windshare, maar dat de eerste inlegrondes van Windshare op dat moment al voorbij waren en dat zij alleen nog mee konden doen met de laatste inlegronde.

Toelichting fases bemiddelingsproces

Fase 1: bemiddeling tot aan consensusdocument (mei – september 2019)

Zoals in deelconclusie 2 aan de orde kwam, hebben omwonenden van Windpark Hanze in mei 2019 aan PS laten blijken dat zij ontevreden waren over de wijze waarop zij betrokken zijn bij Windpark Hanze en de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. PS hebben naar aanleiding hiervan een motie aangenomen waarin zij GS opdroegen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. Voorafgaand aan de motie van PS waren er al gespreksleiders gestart met gesprekken met de omwonenden en Windpark Hanze. Na de motie van PS heeft de gedeputeerde hen gevraagd deze werkzaamheden in opdracht van de provincie voort te zetten. Het was lastig de partijen goed met elkaar in gesprek te krijgen. De gesprekken resulteerden in een advies en consensusdocument, waarin het thema 'directe en volledige participatie' door omwonenden in Windpark Hanze als kern van het verschil van inzicht tussen Windpark Hanze en de VOWH naar voren komt. Beide partijen hebben in september 2019 een consensusdocument als oplegger bij het advies ondertekend.

Fase 2: gebiedscommissie Windpark Hanze (november 2019 – februari 2021)

Na ondertekening van het consensusdocument werd in november 2019 de gebiedscommissie Windpark Hanze opgericht, met als doel om overeenstemming te bereiken over de uitwerking van het consensusdocument. Er was vanaf het begin weinig onderling vertrouwen. De gesprekken in de gebiedscommissie werden bemoeilijkt doordat zij deels digitaal moesten worden gevoerd vanwege coronamaatregelen. In de gesprekken bleek dat partijen het consensusdocument op verschillende manieren uitleggen. Dit had tot gevolg dat er een verschil van inzicht was over de prijs die de omwonenden zouden moeten betalen voor aandelen in Windpark Hanze. Na een onafhankelijk advies in november 2020, waarin direct aandeelhouderschap voor omwonenden in Windpark Hanze wordt losgelaten, belandde het bemiddelingsproces in een impasse en stapte de voorzitter van de gebiedscommissie in februari 2021 op.

Fase 3: bemiddeling onder leiding van de provincie (april 2021 – maart 2022)

De derde fase van het bemiddelingsproces begon met een gesprek onder leiding van de (toenmalige) commissaris van de Koning in april 2021. Uitkomst van dit gesprek was dat geen van beide partijen de bemiddeling wilde stopzetten. Vanaf de zomer 2021 praatten Windpark Hanze en de VOWH onder leiding van de (toenmalige) gedeputeerde verder, met als doel te komen tot een aandelenprijs. In november 2021 concludeerden de partijen dat er een onoverbrugbaar financieel verschil van inzicht is over deze aandelenprijs. Eind 2021 is overeenstemming bereikt tussen Windpark Hanze en de VOWH over de uitkering van een jaarlijkse geïndexeerde 'acceptatievergoeding' (een omgevingsvergoeding zonder tegenprestatie) aan 53 omwonenden van het windpark. Hiermee was de rol van de provincie in het bemiddelingsproces afgesloten. Ondanks dat de VOWH en Windpark Hanze tot overeenstemming waren gekomen, is de VOWH achteraf niet tevreden met de acceptatievergoeding als uitkomst van het bemiddelingsproces.

Deelconclusie 3

De provincie heeft haar rol in het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en de VOWH goed ingevuld. De provincie heeft een grote rol op zich genomen in het bemiddelingsproces. Hiertoe was zij wettelijk niet verplicht. In de eerste twee fases heeft de provincie het bemiddelingsproces gefaciliteerd. De provincie betaalde gespreksleiders en adviseurs, en voerde op de achtergrond gesprekken met alle betrokkenen. Nadat de bemiddeling in de gebiedscommissie was vastgelopen, nam de provincie de bemiddeling in de derde fase zelf op zich. Hiermee pakte de provincie in deze fase een grotere rol: naast de bemiddeling te faciliteren, begeleiden de commissaris van de Koning en gedeputeerde nu ook zelf gesprekken.

Met de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman als uitgangspunt, constateert de Rekenkamer dat de provincie in het bemiddelingsproces over het algemeen 'Open en duidelijk', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en betrouwbaar' heeft gehandeld. De provincie heeft inhoudelijk geen stelling genomen en zich neutraal en onafhankelijk opgesteld. De meeste betrokkenen, waaronder de initiatiefnemers van Windpark Hanze, Windkoepel Groen, gespreksleiders en andere overheden, zijn positief over de rol van de provincie en hebben waardering voor de moeite die de provincie heeft gestoken in het bemiddelingsproces. Betrokkenen geven aan dat de provincie verantwoordelijkheid heeft genomen met haar rol in het bemiddelingsproces, dat de provincie hier veel tijd en energie in heeft gestoken en moeite heeft gedaan partijen bij elkaar te brengen en overeenstemming te bereiken.

De VOWH is kritischer over de rol van de provincie in het bemiddelingsproces, omdat de provincie er volgens hen belang bij had dat het projectplan Windplan Groen kon worden goedgekeurd en de ontwikkeling van het windpark verder kon gaan. De ondertekening van het consensusdocument was voor GS doorslaggevend om het projectplan Windplan Groen goed te keuren. Zoals in deelconclusie 2 aan de orde kwam, hebben zij dit na ondertekening van het consensusdocument dan ook gedaan. Hoewel de provincie inhoudelijk geen stelling heeft genomen en zich neutraal en onafhankelijk heeft opgesteld, heeft de VOWH dit niet zo ervaren. De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol in het bemiddelingsproces goed heeft ingevuld, maar ook dat de grote betrokkenheid van de provincie en het aanhouden van projectplan Windplan Groen verwachtingen hebben gewekt bij omwonenden die niet zijn uitgekomen.

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.

2.2.4 Informatievoorziening PS

De deelconclusie gaat over de informatievoorziening van GS aan PS over het participatieproces bij Windpark Hanze. Uit deze deelconclusie volgen geen aanbevelingen.

Deelconclusie 4

GS hebben PS toereikend geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze. PS hebben GS bij de vaststelling van het Regioplan in juli 2016 via een motie verzocht om PS ieder kwartaal te informeren over de voortgang van de uitwerking van het Regioplan. GS hebben uitvoering gegeven aan deze motie via een periodiek voortgangsbericht vanaf het derde kwartaal van 2016. Daarnaast zijn PS op belangrijke momenten geïnformeerd via schriftelijke mededelingen. De informatievoorziening ging tot aan de start van het bemiddelingsproces over projectplan Windplan Groen in het algemeen en niet specifiek over Windpark Hanze.

De informatievoorziening vond op hoofdlijnen plaats, wat past bij de rol die de provincie bij het participatieproces had. De periodieke voortgangsberichten gingen onder andere over de formele procedure van de terinzagelegging en zienswijzen behorende bij de rijkscoördinatie-regeling. Ook zijn PS door onder andere GS geïnformeerd over de mogelijkheden voor financiële participatie bij projectplan Windplan Groen. Zo zijn PS geïnformeerd over

Windshare als invulling van de financiële participatie in de risicodragende fase. Verder zijn PS geïnformeerd over de financiële participatie in de exploitatiefase.

Naar aanleiding van de brief van een groep omwonenden aan PS in mei 2019, waarin zij aangeven ontevreden te zijn over het participatieproces van Windpark Hanze (zie deelconclusie 2), hebben PS op 29 mei 2019 een motie aangenomen waarin zij GS opdragen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. Tijdens het bemiddelingsproces dat hierop volgde (zie deelconclusie 3) informeerden GS PS een aantal keer op hoofdlijnen over de voortgang. In september 2019 informeerden GS PS via een mededeling over de ondertekening van het consensusdocument. Daarna verliep de informatievoorziening over het bemiddelingsproces via de periodieke voortgangsberichten. Na de afronding van het bemiddelingsproces informeerden GS PS hierover in maart 2022. PS stelden vervolgens schriftelijke Statenvragen naar aanleiding van een reactie van de VOWH op de mededeling van GS. PS vulden hun controlerende rol verder in door de Rekenkamer middels een motie te verzoeken een onderzoek te starten naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en controlerende) rol van de provincie daarbij.

| 3 | Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
M. Santhagens
1042 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

10 APR. 2024

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

3248411

Onderwerp
bestuurlijke reactie participatie windpark

Geachte heer Santhagen,

Hartelijk dank voor het uitgevoerde onderzoek naar Windpark Hanze. Graag maken we gebruik van de gelegenheid om voor 10 april 2024 te reageren op uw concept-bestuurlijke nota en de nota van bevindingen.

Algemeen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op verzoek van Provinciale Staten (PS) onderzoek gedaan naar de participatie in de ontwikkeling van Windpark Hanze in Dronten. Deze motie met dit verzoek is op 29 juni 2022 aangenomen door PS. Met dit onderzoek willen de onderzoekers PS inzicht bieden in het participatieproces bij Windpark Hanze. Daarbij is de belangrijkste vraag aan de orde *Hoe heeft de provincie Flevoland haar rol ingevuld bij het participatieproces bij Windpark Hanze?* In de onderzoeksopzet heeft de Rekenkamer afgebakend waarop het onderzoek zich heeft gericht en de criteria waarop het handelen van de provincie is beoordeeld.

De onderzoekers van de Randstedelijke Rekenkamer hebben gesproken met de partijen die bij dit project betrokken zijn geweest. Er is geen onderzoek bij andere windparken in Flevoland en elders verricht. Het onderzoek is gericht op deze casus. Een groot deel van het rapport bestaat dan ook uit een lezenswaardig feitenrelaas. Vanuit een dergelijk maatwerkonderzoek heeft de Rekenkamer algemene aanbevelingen als lessen geformuleerd. Bij de beoordeling van de rol van de provincie in haar bemiddeling wordt met name getoetst aan de behoorlijkheid van dit optreden.

De conclusies zijn voorzien van uitvoerige toelichtingen en onderbouwingen waarbij uiteenlopende en soms afwijkende opvattingen en bevindingen worden weergegeven. Daardoor is niet altijd duidelijk welke conclusie en de deelconclusies getrokken zijn. Daarom geven we de deelconclusies gecompriëerd weer en voorzien we deze van onze bestuurlijke reactie. Bij de aanbevelingen richten we ons op de vetgedrukte teksten, waarbij de overige tekst als toelichting wordt beschouwd.

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

Inlichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorhiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad



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.

Reactie

Het college kan zich goed vinden in de hoofdconclusie van de Rekenkamer dat de provincie haar rol bij het participatieproces bij Windpark Hanze over het algemeen goed heeft ingevuld en daarvoor extra inspanning heeft gedaan voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. De genoemde kanttekeningen onderschrijven wij dan ook niet zozeer als tekortkomingen maar als een gevolg van de beperkingen en dilemma's die ontstaan als gevolg van de zuiverheid van de – publiekrechtelijke – rol die de provincie heeft willen volgen. Deze dilemma's (zoals actieve communicatie/grote betrokkenheid versus het wekken van verwachtingen) zien wij ook terug in uw Bestuurlijke Nota.

Vanuit onze rol hebben wij richting de initiatiefnemer voorgeschreven hoe de financiële en procesparticipatie moest worden ingevuld. En vanuit diezelfde rol is het niet onze intentie geweest als overheid een positie in te nemen in het proces van participatie tussen initiatiefnemer en omwonenden in. Dit zou eerder verwarrend kunnen werken, ook wanneer er diverse vormen van communicatie zouden bestaan. Ons uitgangspunt is daarbij geweest dat de omwonenden zich primair tot de initiatiefnemer zouden moeten richten. In de fase van bemiddeling hebben wij ons vervolgens intensiever ons bezig gehouden met het proces vanuit onze rol als overheid en het publieke belang dat wordt gediend.

Deelconclusie 1 Provinciaal participatiebeleid

Binnen deelconclusie 1 ziet het college samengevat de volgende constatering door de Rekenkamer:

1. *Het participatiebeleid in het Regioplan Windenergie (2016) sluit aan op de bevoegdheden van de provincie;*
2. *De formuleringen met betrekking tot financiële participatie in het beleid hebben echter ook tot onduidelijkheid geleid;*
3. *Doordat het initiatiefnemers vrij staat om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, is financiële participatie in elk projectgebied anders vormgegeven. Hoewel dit in lijn is met het beleid en de bevoegdheden van de provincie, heeft het geleid tot gevoelens van oneerlijkheid onder omwonenden van Windpark Hanze;*
4. *Het Regioplan en de Omgevingsverordening sluiten grotendeels aan op de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden. In haar beleid, dat dateert van vóór de NWEA Gedragscode en het Klimaatakkoord, vereist de provincie geen afstemming met de omgeving over het vormgeven van participatiemogelijkheden.*

Reactie

Het college onderschrijft de deelconclusie van de Rekenkamer. In het Regioplan Windenergie is het kader voor participatie opgenomen, waarbij de keuze voor uitwerking van de vorm van de financiële participatie vrij is. Uniformiteit voor de projectgebieden is gezocht middels kaderstelling. Maatwerk juist door de initiatiefnemer zien wij als noodzakelijk omdat ieder projectgebied (mede vanuit historie en het moment van ontwikkeling) zeer verschillend is. Daarnaast kan, zoals de Rekenkamer ook constateert, de provincie geen resultaatsverplichting aan een initiatiefnemer opleggen.



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.

Reactie

Het college neemt uw aanbeveling over omdat deze aansluit bij de in februari 2023 door PS vastgestelde uitgangspunten voor participatie, die ook zijn opgenomen in het recent (in ontwerp) vastgestelde provinciaal participatiebeleid. Het college plaatst hierbij wel de opmerking dat dit participatiebeleid zich richt op de interactie die de provincie wil hebben met inwoners en stakeholders vanuit haar rol als beleidsmaker en waarbij ze zelf initiatiefnemer is. Bij de door u onderzochte procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze, zijn de privaatrechtelijke aspecten dominant.

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.

Reactie

Deze aanbeveling sluit aan bij het nadenken over de rol van de overheid bij de realisatie van de grote maatschappelijke opgaven in algemene zin. Via beleid en wet- en regelgeving wordt de energietransitie en de reductiedoelstelling van CO2 nagestreefd. Een deel is publiekrechtelijk afdwingbaar en handhaafbaar, maar met name het verwerven van draagvlak, betrokkenheid in het proces van realisatie en deelname aan het initiatief wordt aan de samenleving dan wel aan de markt overgelaten. De aanbeveling om hierover gezamenlijk na te denken sluit aan bij de wens om over kaderstelling en sturing na te denken. Deze aanbeveling onderschrijven wij.

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.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over, omdat het afwegen van diverse instrumenten zinvol is bij de bepaling van het realiseren van het beoogde doel. Het instrument omgevingsovereenkomst wordt de laatste tijd, gelet op de NWEA Gedragscode en het Klimaatakkoord, gehanteerd bij projecten rond hernieuwbare energie. Daarin worden voorafgaand aan een projectplan afspraken met de omgeving vastgelegd. In Flevoland is dit instrument tot nu toe niet gebruikt en dan is sprake van een andere rol van ons als provinciale overheid. Bovendien is niet duidelijk welke meerwaarde deze aanpak heeft ten opzichte van gebruikte methoden om onze doelen in Flevoland te bereiken. In dergelijke gevallen wordt de provincie namelijk deelnemer en komt ze in de juridische positie om direct invloed uit te oefenen. Tot nu toe heeft onze provincie het initiatief aan de samenleving gelaten en met name vanuit de publiekrechtelijke rol geopereerd. Voorgeschreven is in de omgevingsverordening dat een projectplan inzichtelijk maakt hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij een initiatief worden verzekerd en hoe de omgeving in een vroeg stadium van de planvorming actief wordt betrokken bij de uitwerking van het initiatief. Ook over financiële participatie is e.e.a. vastgelegd. Met deze aanpak is onze provincie thans koploper hernieuwbare energie. Het is de vraag of de provincie financiële deelneming bij de ontwikkeling van een initiatief een begaanbare weg acht.

Deelconclusie 2 Rol provincie bij procesparticipatie en financiële participatie

Binnen deelconclusie 2 ziet het college samengevat de volgende constatering door de Rekenkamer:



1. *De provincie heeft haar rol in het participatieproces bij Windplan Groen over het algemeen juist ingevuld. De provincie heeft procesparticipatie en financiële participatie bij Windplan Groen besproken en gestimuleerd via de stuurgroep en het projectteam. Hierbij ging de provincie na of Windkoepel Groen de intentie had iedereen in het projectgebied te informeren en mogelijkheden bood om financieel te participeren. In lijn met het beleid en haar bevoegdheden, heeft de provincie niet gestuurd op de invulling en vorm van procesparticipatie en financiële participatie.*
2. *De Rekenkamer constateert dat de provincie zich met het aanhouden van het projectplan en het bemiddelingsproces dat hierop volgde heeft ingespannen voor het doel van het de provincie om het maatschappelijk draagvlak voor Windpark Hanze te vergroten.*
3. *Hoewel de provincie haar rol in het participatieproces over het algemeen juist heeft ingevuld, had de provincie ervoor kunnen kiezen een actievere rol aan te nemen in de communicatie met omwonenden.*

Reactie

In het Regioplan is bepaald dat de initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor het project en voor de invulling van procesparticipatie en financiële participatie. Terecht constateren de onderzoekers dat GS zich in lijn met provinciaal beleid niet formeel met de uitvoering hebben bemoeid. Het is aan de initiatiefnemers om de verdere uitwerking in te richten en omdat geen enkele situatie volledig identiek is, moet een zekere ruimte voor invulling worden opengelaten. Alles willen regelen levert geen beter proces op en zorgt voor een vorm van schijnzekerheid. In brede zin is het aan de samenleving om invulling te geven aan (participatie rond) initiatieven. Alternatief zou zijn dat de overheid – in dit geval de provincie – partner in het proces zou zijn en ook zou deelnemen aan het Windpark. Dat is in de Flevolandse aanpak tot nu toe niet de rol die de overheid heeft gekozen. Het provinciaal beleid is gericht op het mogelijk maken van private initiatieven en daarop heeft de provincie toezicht gehouden op basis van het Regioplan. Op deze wijze wordt voorkomen dat verwarring ontstaat tussen publiekrechtelijke doelen en privaatrechtelijke uitvoering.

Van de professionaliteit van initiatiefnemers hangt het af of er toereikend wordt gecommuniceerd. Indien de provincie, die op het geheel een toezienende rol heeft, ook intensiever zou communiceren verwachten wij een grotere verwarring. Uiteraard is de provincie bereid nadere uitleg te geven over de provinciale (spel)regels en wat wel en niet mogelijk is. Dat omwonenden zich onvoldoende geïnformeerd voelen is niet hetzelfde als dat zij onvoldoende zijn geïnformeerd. Daartoe was en is Windkoepel Groen eerste aanspreekpunt. Als college zijn wij steeds bereid geweest aan gesprekken deel te nemen en uitleg te geven over wat participatie inhoudt en wat niet. Al met al delen we deze deelconclusie gedeeltelijk.

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.

Reactie

Het college neemt deze aanbeveling over maar onderschrijft wel het belang dat hierbij ruimte wordt betracht voor maatwerk en nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan rolzuiverheid. Bovendien is al eerder opgemerkt dat (financiële) participatie in dergelijke processen een private kant kan hebben in de vorm van (risicodragende) deelnemingen.

Deelconclusie 3 Rol provincie bij bemiddeling tussen Windpark Hanze en de VOWH

Binnen deelconclusie 3 ziet het college samengevat de volgende constatering door de Rekenkamer:

1. *De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol in het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en de VOWH goed heeft ingevuld, maar ook dat de grote betrokkenheid van de*



- provincie en het aanhouden van het projectplan Windplan Groen verwachtingen hebben gewekt bij omwonenden die niet zijn uitgekomen;
2. Met de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman als uitgangspunt, constateert de Rekenkamer dat de provincie in het bemiddelingsproces over het algemeen 'Open en duidelijk', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en betrouwbaar' heeft gehandeld.

Reactie

Het college onderschrijft deze deelconclusie van de Rekenkamer ten dele. De deelconclusie beschrijft duidelijk het spanningsveld tussen een actieve procesparticipatie door de provincie enerzijds en het ontstane verwachtingspatroon door omwonenden anderzijds. Er is echter niet zonder meer een verband te leggen tussen de verwachtingen van omwonenden en het aanhouden van het projectplan. Ook in de bemiddeling is geen sprake geweest van het wekken van verwachtingen door de provincie.

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.

Reactie

Het college neemt deze aanbeveling over in het kader van een provinciale bemiddelingsrol. Daarbij is het van groot belang dat zorgvuldige en duidelijke communicatie moet worden verzorgd tussen de betrokken partijen. Uiteraard is de intentie te voorkomen dat er verwachtingen ontstaan die de provincie niet kan waarmaken. Tegelijkertijd zijn wij ons ervan bewust dat ieder windpark (en dat geldt ook voor andere projecten) verschillend zijn wat betreft voorgeschiedenis, fysieke omstandigheden, omwonenden et cetera. Om die reden is altijd een zekere mate van ruimte nodig.

Deelconclusie 4 Informatievoorziening PS

Binnen deelconclusie 4 ziet het college samengevat de volgende constatering door de Rekenkamer:

1. *GS hebben PS toereikend geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze;*
2. *De informatievoorziening vond op hoofdlijnen plaats, wat past bij de rol die de provincie bij het participatieproces had.*

Reactie

Het college onderschrijft de deelconclusie van de Rekenkamer.

Wij danken u voor de geboden gelegenheid om bestuurlijk te reageren op dit onderzoek. De bespreking van dit rapport en uw aanbevelingen in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

D.J. Tijn - A.J. Gerritsen

| 4 | Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. Wij constateren dat GS de conclusies grotendeels onderschrijven en alle aanbevelingen overnemen. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Provinciaal participatiebeleid

GS geven aan dat zij deelconclusie 1 onderschrijven, maar gaan niet in op de conclusie van de Rekenkamer dat hoewel het beleid van de provincie aansluit op de bevoegdheden, de formuleringen met betrekking tot financiële participatie in het beleid tot onduidelijkheid hebben geleid. Met de formuleringen van participeren 'op gelijke voet vanaf de eerste risicodragende fase' en het 'eerlijk, eenvoudig en evenwichtig' vormgeven van financiële participatie, heeft de provincie geprobeerd aan te geven hoe zij de vormgeving van financiële participatie voor zich ziet. Zoals deelconclusie 1 aangeeft, is dit echter door betrokkenen wisselend geïnterpreteerd en heeft de provincie vooraf niet voldoende duidelijk gemaakt dat zij de omschreven vormgeving van financiële participatie ook niet kan afdwingen, waardoor er een mismatch is ontstaan tussen de bevoegdheden van de provincie en de verwachtingen van omwonenden.

Om hier lering uit te trekken, geeft de Rekenkamer in aanbeveling 1 het belang aan van het bieden van duidelijkheid aan betrokkenen over speelruimte, rollen en besluitvorming van de provincie. In de toelichting op de aanbeveling benadrukken wij dat de ontstane verwarring onder omwonenden van Windpark Hanze over (onder andere) het beleid de noodzaak onderstreept van duidelijkheid over mogelijkheden en beperkingen van de provincie, onder andere in het beleid voor participatie bij ruimtelijke projecten.

Omgevingsovereenkomst

Hoewel GS aanbeveling 3 overnemen, merken zij op dat het niet duidelijk is welke meerwaarde deze aanpak heeft ten opzichte van gebruikte methoden. Ook geven GS aan dat de provincie in dergelijke gevallen deelnemer wordt en zij in de juridische positie komt om direct invloed uit te oefenen.

De Rekenkamer wijst op de toelichting bij de aanbeveling. Een omgevingsovereenkomst, zoals benoemd in het Klimaatakkoord uit 2019, is een overeenkomst tussen initiatiefnemers en omwonenden. De Rekenkamer beveelt aan dat de provincie overweegt om een dergelijke overeenkomst *te stimuleren*. De Rekenkamer stelt niet voor dat de provincie zelf deelnemer in een overeenkomst wordt. De huidige methode van de provincie is dat een initiatiefnemer in een projectplan inzichtelijk maakt hoe de participatie vorm krijgt. Het betreft een projectplan tussen initiatiefnemers en de provincie, hierbij hebben omwonenden geen actieve rol. De meerwaarde van een omgevingsovereenkomst is dat omwonenden direct worden betrokken en afspraken tussen initiatiefnemers en omwonenden worden vastgelegd. Op basis van een omgevingsovereenkomst kan vervolgens een projectplan worden gemaakt.

Verder merken GS bij aanbeveling 3 op dat het de vraag is of de provincie financiële deelneming bij de ontwikkeling van een initiatief een begaanbare weg acht. Hoewel het aan de provincie is deze vraag te stellen en te antwoorden, willen wij voor de duidelijkheid benadrukken dat wij financiële deelneming van de provincie niet aan de orde hebben gesteld in ons rapport.

Rol provincie bij communicatie

In reactie op deelconclusie 2 geven GS onder andere aan dat het van de professionaliteit van initiatiefnemers afhangt of er toereikend wordt gecommuniceerd, en de provincie een toeziende rol op het geheel heeft. Verder merken GS op dat zij een grotere verwarring verwachten wanneer de provincie ook intensiever zou communiceren.

De Rekenkamer herkent de toezichhoudende rol van de provincie. De Rekenkamer concludeert daarom dat, hoewel de provincie geen uitvoerende rol had in de procesparticipatie, de provincie beter had kunnen toezien op de informatievoorziening (en daar zo nodig de initiatiefnemers op had kunnen aanspreken) óf omwonenden op belangrijke momenten zelf had kunnen informeren. Vanwege de grote impact van de situatie bij Windpark Hanze op de lokale gemeenschap en het doel van de provincie om het draagvlak voor windenergie te vergroten, acht de Rekenkamer dit van belang.

Verwachtingen van omwonenden

GS geven in reactie op deelconclusie 3 aan dat er niet zonder meer een verband te leggen is tussen de verwachtingen van omwonenden en het aanhouden van het projectplan. Anders dan de Rekenkamer, stelt de provincie zonder nadere toelichting of onderbouwing dat er in de bemiddeling geen sprake is geweest van het wekken van verwachtingen door de provincie.

De Rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat de grote betrokkenheid van de provincie een keerzijde heeft, namelijk dat het (onbedoelde) verwachtingen bij omwonenden heeft gewekt die niet zijn uitgekomen. Om daar lering uit te trekken, benadrukt de Rekenkamer in aanbeveling 5 het belang van het bieden van duidelijkheid aan betrokken partijen over de mogelijkheden en beperkingen van de provincie.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

Bijlage A | Motie Provinciale Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

PROVINCIALE STATEN

MOTIE VREEMD AAN DE ORDE VAN DE DAG

Artikel 21.c van Reglement van Orde Provinciale Staten van Flevoland

Motie nr.: 1

(In te vullen door de griffier)

Onderwerp: Statenonderzoek Windpark Hanze

Agendapunt: 12

Aan de voorzitter van Provinciale Staten

Provinciale Staten van Flevoland

in vergadering bijeen op: 29 juni 2022

Constaterende dat:

- Het Regioplan Wind van de provincie Flevoland duidelijke kaders stelt over hoe bewoners en ondernemers in de verschillende projectgebieden kunnen participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens;
- Hier in aanloop van de besluitvorming van de diverse windplannen uitvoerig tussen GS en PS is gesproken;
- Ook bij het plan Windpark Hanze de eisen w.b.t. planparticipatie en financiële participatie in het projectplan zijn beschreven;

Overwegende dat:

- Provinciale Staten op 29 mei 2019 een motie hebben aangenomen waarin Gedeputeerde Staten wordt gevraagd een uiterste inspanning te leveren om te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie - (zoals ook bij de overige windplannen in Flevoland). Dit nadat er een impasse was ontstaan in de gesprekken tussen initiatiefnemers en omwonenden van het te realiseren Windpark Hanze;
- Er na vergunningverlening veel twijfels en onvrede bij omwonenden leven over de uitvoering van de beschreven participatiemogelijkheden;
- Vanuit haar controlerende taak PS wil toetsen of de gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd;

Verzoeken:

- De Randstedelijke Rekenkamer:
 - a. een onderzoek te starten naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en toezichhoudende) rol van de provincie daarbij
 - b. met adviezen te komen hoe dergelijke participatietrajecten te verbeteren
 - c. gedurende het onderzoek, in contact te blijven met (een afvaardiging van) Provinciale Staten over de specifieke invulling en verloop van het onderzoek
 - d. een vervolgonderzoek te starten indien de uitkomsten daar aanleiding toe geven

en gaan over tot de orde van de dag.

Naam initiatiefnemer: J.N. Simonse (SGP), J.H. van Ulsen (VVD), L. Schenk (ChristenUnie), J. van Slooten (CDA), W. Boutkan (PVV), J.H.N. Beenen (JA21), T.A. Smetsers (D66), W.F. Mulckhuijse (SP), C.H.W. van den Berg (Fractie van den Berg)

Handtekening initiatiefnemer:

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

NOTA VAN BEVINDINGEN

Windpark Hanze

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

Provincie Flevoland | april 2024



| Inhoudsopgave |

1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Leeswijzer	5
2	ACHTERGROND	7
2.1	Procesparticipatie en financiële participatie	7
2.2	Landelijk beleid en afspraken	9
2.3	Bevoegdheden overheden bij participatie	12
3	BETROKKEN PARTIJEN	18
3.1	Windpark Hanze	18
3.2	Windkoepel Groen	20
3.3	Overheden	21
3.4	Stuurgroep en projectteam Windplan Groen	22
3.5	Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH)	23
4	BELEIDSKADERS PROVINCIE	24
4.1	Proces totstandkoming Regioplan Windenergie	24
4.2	Procesparticipatie en financiële participatie	30
4.3	Projectgebieden windenergie	35
4.4	Aansluiting beleid op landelijk beleid en afspraken	40
4.5	Aansluiting beleid op provinciale bevoegdheden	42
5	PROCESPARTICIPATIE EN FINANCIËLE PARTICIPATIE BIJ WINDPARK HANZE	44
5.1	Procesparticipatie	44
5.2	Financiële participatie	50
6	ROL PROVINCIE BIJ BEMIDDELING	61
6.1	Achtergrond situatie bij Windpark Hanze	61
6.2	Bemiddeling tot aan consensusdocument	65
6.3	Gebiedscommissie Windpark Hanze	69
6.4	Bemiddeling onder leiding van provincie	73
7	KWALITEIT INFORMATIEVOORZIENING	79
7.1	Informatievoorziening Windplan Groen	79
7.2	Informatievoorziening participatieproces	80
7.3	Informatievoorziening bemiddelingsproces	82
BIJLAGE A	MOTIE PROVINCIALE STATEN	85
BIJLAGE B	GERAADPLEEGDE PERSONEN	86
BIJLAGE C	GERAADPLEEGDE BRONNEN	87

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Windpark Hanze is een windpark in aanbouw in het oosten van Flevoland, gelegen in de gemeente Dronten. In 2022 is gestart met de bouw van het windpark. Het windpark is sinds april 2024 operationeel.¹ Het windpark zal bestaan uit 15 windturbines in 2 lijnen, gelegen aan de Hoge Vaart en de Hondtocht (zie Figuur 1.1). De windturbines hebben een tiphoogte² van 249 meter en een rotor van drie bladen met een diameter van 164 meter. De windturbines hebben elk een vermogen van 6 megawatt (MW), met een totaal van 90 MW. Jaarlijks zal het windpark naar verwachting 350 miljoen kilowattuur (kWh) opwekken. Daarmee kunnen 115.000 huishoudens van stroom worden voorzien.³ Windpark Hanze is ontstaan uit een initiatief van 26 grondeigenaren.⁴



Figuur 1.1 Ligging Windpark Hanze⁵

Projectplan Windplan Groen

In het Regioplan Windenergie uit 2016 heeft de provincie Flevoland vier projectgebieden vastgesteld waarbinnen plaatsingszones voor nieuwe windmolens zijn opgenomen: Noord (Blauw), Oost (Groen)⁶, Zuid (Rood) en West (Bruin).⁷ In het Regioplan is bepaald dat initiatiefnemers in een projectgebied samen één plan voor windenergie opstellen. In projectgebied Groen, waar Windpark Hanze gelegen is, hebben initiatiefnemers van 11 windparken zich daarom verenigd in Windkoepel Groen.⁸

¹ Windpark Hanze, e-mail, 11 april 2024

² Dit is de lengte van de mast plus de lengte van het blad (oftewel het hoogste punt van de windmolen).

³ Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl

⁴ Windpark Hanze (2023), Veelgestelde vragen, www.windparkhanze.nl

⁵ Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl

⁶ De projectgebieden worden meestal genoemd naar hun kleur op de kaart van het Regioplan Windenergie, zie Figuur 4.3 in Hoofdstuk 4. In deze nota zal projectgebied Oost daarom aangehaald worden als projectgebied Groen.

⁷ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

⁸ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019 & Windkoepel Groen (2022), www.windplangroen.nl

In 2017 heeft Windkoepel Groen een intentieovereenkomst opgesteld met het ministerie van Economische Zaken (EZ), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de provincie Flevoland en de gemeenten Dronten en Lelystad. In de overeenkomst spraken de partijen af om samen te werken aan een integraal windenergieproject in projectgebied Groen.⁹ Windkoepel Groen heeft vervolgens in 2019 projectplan Windplan Groen opgesteld, het plan voor windenergie in projectgebied Groen.¹⁰

Windkoepel Groen heeft met het Rijk en de provincie Flevoland afgesproken zich in te spannen om bewoners van projectgebied Groen te betrekken en te laten participeren.¹¹ De wijze waarop Windkoepel Groen dit wil doen is vastgelegd in projectplan Windplan Groen. Hierin is aangegeven op welke manier de omwonenden worden betrokken bij de bouw van de windmolens. Ook is een aanzet beschreven welke mogelijkheden voor financiële participatie aan omwonenden worden aangeboden.¹²

Kritische geluiden omwonenden

In 2019 bleek dat omwonenden van Windpark Hanze ontevreden waren over de wijze waarop zij zijn betrokken bij Windpark Hanze en de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. In een brief aan PS geeft een groep omwonenden aan dat zij van mening is dat Windpark Hanze niet voldoet aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan van de provincie.¹³ Hierna hebben omwonenden zich verenigd in de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH).

In mei 2019 namen PS een motie aan, waarin zij GS opdragen “*een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximale draagvlak en gelijkwaardige participatie*”.¹⁴ Dit leidde tot de inzet van gespreksleiders, die in augustus 2019 een advies hebben uitgebracht.¹⁵ Windpark Hanze en de VOWH hebben daarop een consensusdocument ondertekend.¹⁶

In de periode hierna kwam er geen overeenstemming tussen de VOWH en Windpark Hanze. Daarop heeft de provincie vanaf 2019 meerdere bemiddelingspogingen ondernomen. In maart 2022 gaven GS in een mededeling aan PS aan dat de VOWH en Windpark Hanze overeenstemming hadden bereikt over de uitkering van een jaarlijkse geïndexeerde acceptatievergoeding aan omwonenden van het windpark.¹⁷ In een brief van maart 2022 aan PS stelt de VOWH echter dat er nog veel onvrede is onder omwonenden. De VOWH geeft aan: “*Naar aanleiding van een bijeenkomst op 17 maart jl. [2022] die was georganiseerd door Windpark Hanze voor de omwonenden ontstond wederom veel frustratie over de gang van zaken en zijn er vragen onbeantwoord gebleven over het verloop van dit proces.*” Ook stelt de VOWH in dezelfde brief: “*Wij verzoeken u om nog eens inhoudelijk te gaan beoordelen wat hier heeft plaatsgevonden.*”¹⁸

⁹ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁰ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹¹ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

¹² Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹³ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

¹⁴ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

¹⁵ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

¹⁶ D. Monsma en H. de Vries (2019), Consensusdocument, 16 september 2019

¹⁷ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

¹⁸ VOWH (2022), Brief aan de griffier, statenleden en fracties van de politieke partijen in Flevoland, 25 maart 2022

Motie PS voor rekenkameronderzoek

Op 29 juni 2022 hebben PS een motie aangenomen, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt verzocht om onderzoek te doen naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en toezichthoudende) rol van de provincie daarbij (zie [Bijlage A](#)).¹⁹ Dit is voor de Randstedelijke Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoek te starten. Op 23 november 2022 is de Rekenkamer in overleg getreden met een afvaardiging van PS om de mogelijke onderzoeksrichting te bespreken. Mede op basis van dit overleg is de onderzoeksopzet opgesteld, die te vinden is op [onze website](#).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we Provinciale Staten van Flevoland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in het participatieproces bij Windpark Hanze. Hierbij richten we ons op de wijze waarop de provincie haar rol in het participatieproces heeft ingevuld en tot welke resultaten dit heeft geleid (doeltreffendheid van beleid). Op basis hiervan zullen we eventuele leerpunten formuleren.

Centrale onderzoeksvraag

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

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

1. Wat zijn de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?
2. Wat is de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?
3. Welke partijen zijn betrokken bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat is specifiek de rol van de provincie Flevoland?
4. Hoe zijn tot eind juni 2022 de procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze verlopen?
5. In hoeverre heeft de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid?
6. Welke inspanningen heeft de provincie geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH?
7. Hoe zijn PS door GS geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze?

In de [onderzoeksopzet](#) zijn de afbakening, het beoordelingskader en werkwijze van het onderzoek toegelicht.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstukken 2 en 3 zijn beschrijvende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 geeft een toelichting op het begrip participatie en beschrijft relevant landelijk beleid en afspraken over het betrekken van de omgeving bij hernieuwbare energieprojecten. Ook wordt toegelicht wat de bevoegdheden van overheden bij participatie zijn, waarmee de eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord. Hoofdstuk 3 beschrijft welke partijen betrokken zijn bij het participatieproces bij Windpark Hanze en beantwoordt daarmee onderzoeksvraag 3. De hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn niet alleen beschrijvend, maar zijn opgebouwd aan de hand van bevindingen. De bevindingen zijn genummerd en de nummering loopt door in de achtereenvolgende hoofdstukken. Hoofdstuk 4 gaat na wat de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland

¹⁹ Provincie Flevoland (2022), Motie vreemd aan de orde van de dag: Statenonderzoek Windpark Hanze, 29 juni 2022

met betrekking tot procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land is. Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 2. Vervolgens geeft Hoofdstuk 5 weer op welke wijze de procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze zijn verlopen (onderzoeksvraag 4). Ook gaat dit hoofdstuk na in hoeverre de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze heeft gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid (onderzoeksvraag 5). Daarna volgt Hoofdstuk 6, waarin wordt beschreven hoe het bemiddelingsproces is verlopen. Ook gaat dit hoofdstuk na welke inspanningen de provincie heeft geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH (onderzoeksvraag 6). Tot slot gaat Hoofdstuk 7 na hoe PS door GS zijn geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze (onderzoeksvraag 7).

| 2 | Achtergrond

Dit hoofdstuk starten we met een toelichting op het begrip participatie. Paragraaf 2.2 beschrijft relevant landelijk beleid en afspraken over het betrekken van de omgeving bij hernieuwbare energieprojecten. Tot slot wordt in de laatste paragraaf toegelicht wat de bevoegdheden van overheden bij participatie zijn, waarmee de eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord.

2.1 Procesparticipatie en financiële participatie

Door in te zetten op participatie, wenst de overheid de energietransitie te bevorderen. Draagvlak onder omwonenden is namelijk zeker niet vanzelfsprekend. Omwonenden verzetten zich regelmatig tegen de komst van wind- en zonneparken in hun omgeving, met moeizame juridische procedures tot gevolg. Om deze weerstand te voorkomen, zouden omwonenden bij hernieuwbare energieprojecten moeten worden betrokken.²⁰ Omwonenden kunnen op verschillende manieren participeren in projecten voor hernieuwbare energie. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie (zie Figuur 2.1).



Figuur 2.1 Verschillende vormen van participatie bij hernieuwbare energieprojecten

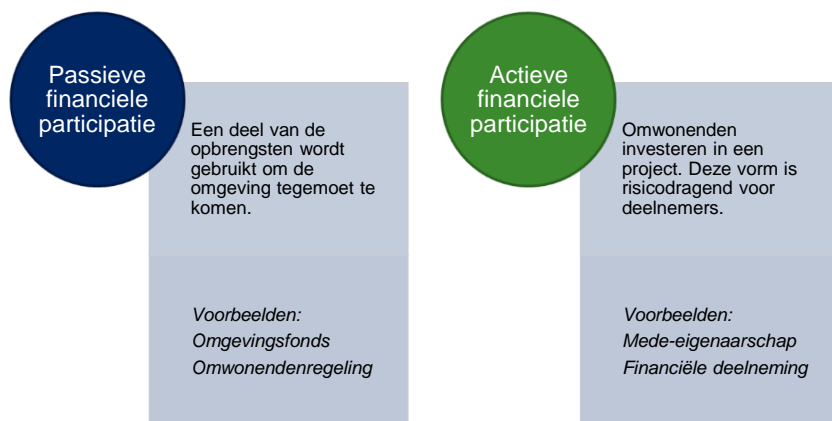
Bij **procesparticipatie** gaat het om de betrokkenheid van de omgeving (omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties) bij het besluitvormingsproces van een project. Het gaat dan bijvoorbeeld om de locatiekeuze, vormgeving en ontwikkeling van het project. De betrokkenheid van de omgeving kan variëren van informeren tot meebeslissen. Het kan resulteren in afspraken met de initiatiefnemer over bijvoorbeeld de locatie van windturbines of de versterking van natuurwaarden. Ook kan het resulteren in afspraken over financiële participatie.²¹

²⁰ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p. 3

²¹ Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019 & Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten

Bij **financiële participatie** investeert de omgeving in het project en/of ervaart de omgeving de voordelen van de opbrengsten van het project.²² Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve vormen van financiële participatie (zie Figuur 2.2), waarbij een combinatie van deze vormen ook mogelijk is:

- Bij **passieve financiële participatie** wordt een deel van de opbrengsten van een hernieuwbaar energieproject (zoals een windpark) gebruikt om de omgeving tegemoet te komen.²³ Bij deze vorm van participatie hebben omwonenden voordelen van een project, zonder dat dit een investering van hen vraagt.
 - Een voorbeeld van een vorm van passieve financiële participatie is een omgevingsfonds. Hierbij draagt de initiatiefnemer van een project een deel van de opbrengsten af. Deze opbrengsten komen ten goede aan maatschappelijke doelen in de buurt, zoals een sportclub of wijkvereniging.
 - Een ander voorbeeld is een omwonendenregeling. Hierbij ontvangen omwonenden voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op de energierekening.²⁴
- Bij **actieve financiële participatie** investeert de omgeving in het project. Bij deze vorm van financiële participatie zijn er niet alleen financiële baten, maar is er ook sprake van een ondernemend element. Daarmee is deze vorm risicodragend voor de deelnemers.
 - Een voorbeeld van actieve financiële participatie is mede-eigenaarschap. Hierbij kunnen individuele omwonenden mede-eigenaar worden van bijvoorbeeld een windproject. Dit kan bijvoorbeeld via een vereniging, coöperatie, stichting of andere vorm.²⁵ Kenmerkend aan mede-eigenaarschap is dat omwonenden zeggenschap hebben over het project.²⁶
 - Een ander voorbeeld is financiële deelneming. Bij deze vorm nemen omwonenden risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties.²⁷



Figuur 2.2 Verschillende vormen van financiële participatie

²² Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Projectparticipatie, www.klimaatakkoord.nl

²³ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Projectparticipatie, www.klimaatakkoord.nl & Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019

²⁴ Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019

²⁵ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Projectparticipatie, www.klimaatakkoord.nl & Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019

²⁶ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit

²⁷ Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019

2.2 Landelijk beleid en afspraken

2.2.1 Landelijk beleid

In maart 2014 hebben de ministeries van IenM en van EZ de Structuurvisie Wind op land opgesteld. Dit is een ruimtelijk plan voor de doorgroei van windenergie met als doelstelling om voorwaarden te scheppen voor een opwekkingsvermogen van ten minste 6000 MW aan windturbines in 2020. Het kabinet benoemde twee principes voor het vinden van ruimte voor windenergie, namelijk het bundelen van gebieden die geschikt zijn voor plaatsing van grote turbines, en aansluiten van het ruimtelijk ontwerp van projecten bij de hoofdkenmerken van het landschap. Met de provincie Flevoland is een taakstelling van 1390,5 MW afgesproken, de grootste taakstelling van de provincies op het gebied van windenergie.²⁸

De Structuurvisie noemt procesparticipatie²⁹ en financiële participatie door omwonenden van een windturbineproject het overwegen waard, en verwijst naar een motie waarin de regering is gevraagd om financiële participatie te bevorderen. Hierbij wordt verwezen naar het Energieakkoord, waarin wordt verwezen naar het belang van een betere verdeling van lusten en lasten en waarin is opgenomen dat bij projecten groter dan 15 MW een participatieplan door ontwikkelaars en betrokken overheden wordt opgesteld (zie volgende subparagraaf).³⁰

2.2.2 Landelijke afspraken

Deze paragraaf beschrijft welke afspraken overheden en andere betrokken partijen met elkaar hebben gemaakt over het betrekken van de omgeving bij windenergieprojecten. Hierbij is het van belang om te benadrukken dat deze afspraken zijn vastgelegd in juridisch niet-afdwingbare documenten.

Energieakkoord 2013

In september 2013 sloten ruim 40 partijen het Energieakkoord voor duurzame groei, waaronder de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, werkgevers, vakbonden en milieuorganisaties.³¹ Eén van de doelstellingen uit het Energieakkoord is een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en een verdere stijging naar 16 procent in 2023. Als onderdeel van die doelstelling stelt het Energieakkoord het doel om landelijk tot 6000 MW operationeel windvermogen op land te komen in 2020. Provincies hebben deze 6000 MW onderling verdeeld.³²

Het Energieakkoord geeft aan dat het voor de realisatie van de 6000 MW vereist is dat overheden, bedrijven, agrariërs, werknemers en natuur- en milieuorganisaties actief bijdragen aan de versterking van het maatschappelijk draagvlak. Het geforceerd doorzetten van projecten werkt namelijk contraproductief. Het Energieakkoord stelt dat een betere verdeling van de lusten en lasten tussen ontwikkelaars en de omgeving essentieel is voor het vergroten van draagvlak. Bij windprojecten groter dan 15 MW stellen ontwikkelaars samen met betrokken overheden een participatieplan op, dat omwonenden in staat stelt actief deel te nemen in de planvorming en exploitatie van windparken. Ontwikkelaars committeren zich om draagvlak te organiseren door de omgeving actief te betrekken, bijvoorbeeld door te zorgen voor maatschappelijk rendement voor de omgeving. De vergunningverlenende instantie kan volgens het Energieakkoord lokale eisen stellen aan het organiseren van

²⁸ Ministerie van IenM en EZ (2014), Structuurvisie Windenergie op land, 31 maart 2014, p. 5 en 19

²⁹ De ministeries van IenM en EZ gebruiken in hun beleid het begrip 'planparticipatie' in plaats van 'procesparticipatie'. Dit rapport gebruikt het begrip 'procesparticipatie' in lijn met de landelijke terminologie zoals in het Klimaatakkoord en de gebruikte wetenschappelijke publicaties.

³⁰ Ministerie van IenM en EZ (2014), Structuurvisie Windenergie op land, 31 maart 2014, p. 28

³¹ Rijksoverheid, Energieakkoord voor duurzame groei, www.rijksoverheid.nl, 6 september 2013

³² SER (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, 6 september 2013, p. 8 en 38

draagvlak door projectontwikkelaars, zoals in de vorm van aandelen, obligaties of andere vormen van mede-eigendom.³³

NWEA Gedragscode 2014 en 2020

In september 2014 hebben de leden van de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) zich gecommitteerd aan de Gedragscode draagvlak en participatie wind op land (hierna: Gedragscode 2014). De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland hebben de Gedragscode 2014 mede ondertekend. Onder andere de ministeries van EZ en van IenM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn geconsulteerd, maar hebben de Gedragscode niet ondertekend. De ondertekenaars hebben in een aanbiedingsbrief aan Rijk, provincies en gemeenten gevraagd wegen te zoeken om ontwikkelaars te verplichten de Gedragscode te hanteren, zodat deze Gedragscode feitelijk bindend wordt voor alle partijen die actief zijn in windenergie.

Samengevat regelt de Gedragscode hoe de windsector de omgeving betreft bij een windproject:

1. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in het hele projectproces (ontwikkeling, bouw en exploitatie). Dit gebeurt zo vroeg mogelijk; de vormgeving van een project begint met participatie van de omgeving tijdens de planvorming.
2. Initiatiefnemers stellen in overleg met het bevoegde gezag en belanghebbenden, voorafgaand aan het ruimtelijke ordeningsproces, een participatieplan op.
3. De omvang en inhoud van het participatieplan is maatwerk en afhankelijk van het project en de uitkomsten van gesprekken met omwonenden en andere belanghebbenden.
4. Het participatieplan beschrijft de (bovenwettelijke) participatie:
 - a. Procesparticipatie (consulteren gesprekken met belanghebbenden, klankbordgroepen, organiseren van discussie-, informatie- en ontwerpavonden, inrichting van een transparant systeem voor het behandelen van vragen en klachten);
 - b. Financiële participatie³⁴ (financiële deelneming met aandelen/obligaties, lokaal fonds, omwonendenregeling, creëren lokale werkgelegenheid).
5. Bij voorkeur wordt in samenspraak met betrokkenen gezocht naar participatieopties met een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement.
6. Als indicatie voor de financiële ruimte voor (bovenwettelijke versterking van) draagvlak en participatie hanteert de windsector een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro per MWh.
7. De verschillende financiële bijdragen die de initiatiefnemer levert aan de omgeving worden integraal in ogenschouw genomen om stapeling te voorkomen.
8. De initiatiefnemer is primair verantwoordelijk voor de communicatie rondom het project.³⁵

In oktober 2020 is de Gedragscode 2014 herzien en aangepast tot de Gedragscode Acceptatie & Participatie Wind op Land (hierna: Gedragscode 2020). Overheden hebben de Gedragscode 2020, net als de Gedragscode 2014, niet ondertekend. Wel is de Gedragscode 2020, naast de ondertekenaars van de Gedragscode 2014, ondertekend door Vereniging Milieudefensie, Energie Samen en de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW). De ondertekenaars roepen overheden op om initiatiefnemers te vragen om aan de hand

³³ SER (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, 6 september 2013, p. 8 en 32

³⁴ In de Gedragscode wordt het begrip 'projectparticipatie' gebruikt in plaats van 'financiële participatie'. Dit rapport gebruikt het begrip 'financiële participatie' in lijn met de landelijke terminologie zoals in het Klimaatakkoord en de gebruikte wetenschappelijke publicaties.

³⁵ NWEA e.a. (2014), Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, 3 september 2014, p. 2-3

van deze Gedragscode aan de slag te gaan, goed naar hun eigen rol, verantwoordelijkheid en mogelijkheden te kijken en nauw samen te werken met zowel initiatiefnemers als andere belanghebbenden.³⁶

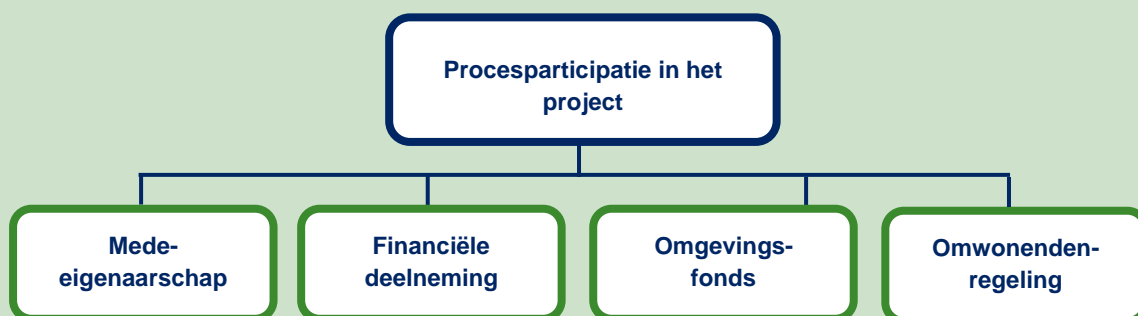
Klimaatakkoord 2019

In juni 2019 sloten overheden, bedrijven en organisaties het Klimaatakkoord, dat voortbouwt op het Energieakkoord en de afspraken daaruit heeft overgenomen.³⁷ In het Klimaatakkoord wordt het doel gesteld om decentrale overheden en hun maatschappelijke partners in staat te stellen om een goed plan met maatschappelijke acceptatie op te stellen. Het instrument hiervoor betreft de Regionale Energiestrategieën (RES).³⁸

Het Klimaatakkoord stelt dat participatie en acceptatie van groot belang zijn voor de ruimtelijke inpassing van de energietransitie en uitvoerbaarheid daarvan. Participatie bevordert de uitwerking van het motto: 'iedereen kan meedoen'. Wat betreft procesparticipatie noemt het Klimaatakkoord dat overheden primair verantwoordelijk zijn voor communicatie over nut en noodzaak van de energietransitie. Over participatie meldt het Klimaatakkoord dat de initiatiefnemer een proces doorloopt om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie.³⁹ In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de 'participatiewaaier' hierbij wordt gehanteerd. De participatiewaaier is een overzicht van verschillende vormen van participatie waar betrokkenen van een duurzaam energieproject voor kunnen kiezen en in mee kunnen denken (zie Kader 2.1).⁴⁰ In het Klimaatakkoord is aangegeven dat het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving het gesprek aangaan over participatie. De afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst (zie Kader 2.2), op basis waarvan een projectplan wordt gemaakt waarbinnen de participatie wordt omschreven. Het Klimaatakkoord spreekt een algemeen streven uit om in 2030 een eigendomsverdeling in een gebied te hebben van 50 procent eigendom van de productie van de lokale burgers en bedrijven. In het Klimaatakkoord is de uitwerking hiervan niet nader gespecificeerd.⁴¹

Kader 2.1 Participatiewaaier

In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de participatiewaaier wordt gehanteerd gedurende het proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van omgevingsparticipatie in een project. Het is bedoeld als 'menukaart' van verschillende opties waaruit gekozen kan worden, zie Figuur 2.3.



Figuur 2.3 Verschillende vormen van participatie bij hernieuwbare energieprojecten

³⁶ NWEA e.a. (2020), Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land, oktober 2020

³⁷ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord, Wat is het verschil tussen het Klimaatakkoord en het Energieakkoord?, www.klimaatakkoord.nl, geraadpleegd 10 oktober 2023

³⁸ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Klimaatakkoord, p. 162

³⁹ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Klimaatakkoord, p. 164-165

⁴⁰ Klimaatakkoord (2019), Participatiewaaier. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019

⁴¹ Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Klimaatakkoord, p. 164-165

Kader 2.2 Omgevingsovereenkomst

In het Klimaatakkoord wordt een omgevingsovereenkomst als onderdeel van omgevingsparticipatie genoemd. Er wordt beperkt ingegaan op wat een omgevingsovereenkomst inhoudt. Volgens het Klimaatakkoord worden hierin afspraken met de omgeving vastgelegd. Op basis van een omgevingsovereenkomst wordt een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht.⁴²

In 2017, twee jaar voor het Klimaatakkoord, deed de NLVOW in opdracht van het ministerie van EZ onderzoek naar omgevingsparticipatie bij windenergie op land. Dit rapport omschrijft een omgevingsovereenkomst als een set van privaatrechtelijke afspraken die bindend is voor betrokken partijen in een omgevingsadviesraad (OAR)⁴³. In het rapport wordt een omgevingsovereenkomst genoemd als processtap tussen het ontwikkelen van algemene voorwaarden aan het realiseren van duurzame energie en het definitieve besluit van het bevoegd gezag in. In een omgevingsovereenkomst worden concrete projectafspraken gemaakt over onder meer:

1. Het minimaliseren van overlast;
2. Compensatie voor overlast en schade;
3. Delen in de opbrengsten, zowel voor de omgeving als geheel, als voor individuele inwoners;
4. Aanspreekpunten en omgangsvormen tijdens de bouw en de exploitatie van het windpark.⁴⁴

Bij het onderhandelen over een omgevingsovereenkomst hebben omwonenden volgens de NLVOW behoefte aan professionele ondersteuning, aangezien ontwikkelaars meer kennis en ervaring over bijvoorbeeld financiële aspecten hebben en om te voorkomen dat de discussie blijft steken in onbegrip en wantrouwen. Een complicatie bij het sluiten van een omgevingsovereenkomst is het gegeven dat omwonenden in een OAR geen formeel mandaat hebben om namens andere omwonenden te tekenen. Ook een gemeente kan een omgevingsovereenkomst niet medeondertekenen omdat er waarschijnlijk onderwerpen aan de orde komen die buiten gemeentelijke bevoegdheden vallen. Wel kan een gemeente de omgevingsovereenkomst ratificeren, waarmee zij uitspreekt dat het inhoudelijk instemt met de overeenkomst en al het wettelijk mogelijke zal doen om de naleving te verzekeren.⁴⁵ Het rapport bevat meerdere voorbeelden van omgevingsovereenkomsten.

2.3 Bevoegdheden overheden bij participatie

In deze paragraaf wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land? De bevindingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op het werk van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies. Twee experts⁴⁶ van de Rijksuniversiteit Groningen, op het gebied van bevoegdheden van overheden ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij hernieuwbare energie, hebben een expert review uitgevoerd op deze paragraaf.

2.3.1 Procesparticipatie

Bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie, zoals een windpark, zijn initiatiefnemers primair verantwoordelijk voor een passende invulling van procesparticipatie. Gemeenten en provincies kunnen naar de huidige lijn in de

⁴² Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Klimaatakkoord, p. 164 en 219

⁴³ Een omgevingsadviesraad of omgevingsraad (OAR) is een door NLVOW gebruikte generieke aanduiding voor alle vormen van gestructureerd overleg tussen overheid, ontwikkelaars en omwonenden over de inrichting van een windpark, zie NLVOW (2017), Omgevingsparticipatie bij windenergie op land. Lessen uit de praktijk, p. 9

⁴⁴ NLVOW (2017), Omgevingsparticipatie bij windenergie op land. Lessen uit de praktijk, p. 32

⁴⁵ NLVOW (2017), Omgevingsparticipatie bij windenergie op land: Lessen uit de praktijk, p. 32

⁴⁶ prof. mr. H.D. Tolsma en mr. D.E Bakker, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen

rechtspraak daarop onder meer sturen met een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten.⁴⁷

De Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies geven in een factsheet een overzicht van verschillende beleidsmatige- en juridische instrumenten die ingezet kunnen worden om sturing te geven aan participatie bij energieprojecten. In deze factsheet geven zij aan dat het van belang is dat het bevoegd gezag participatiebeleid vaststelt om procesparticipatie te stimuleren. Door beleid te ontwikkelen ontstaat duidelijkheid voor initiatiefnemers en omwonenden. Met vastgelegd participatiebeleid kan het bevoegd gezag initiatiefnemers ook aanspreken op hun inspanningen voor participatie. De factsheet licht toe dat in participatiebeleid 'breed maatschappelijk draagvlak', 'voldoende draagvlak' of 'een eerlijk en transparant participatieproces' als *inspanningsverplichting* kunnen worden opgenomen om participatie te bevorderen. Het bevoegd gezag mag dan van een initiatiefnemer verlangen dat deze omwonenden informeert over het energieproject en inspanningen verricht om draagvlak te creëren en te vergroten. De Afdeling bestuursrechtspraak beschouwt zo'n eis als een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer, gericht op het informeren van omwonenden en het creëren of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Belangrijk hierbij is dat het niet gaat om een resultaatsverplichting. Het bevoegd gezag moet controleren of de initiatiefnemer zijn best heeft gedaan om de omgeving te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten.⁴⁸

Het kan zijn dat tussen de initiatiefnemer en omwonenden vrijwillig geen afspraken tot stand komen. Het bevoegd gezag heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om afspraken met de omgeving af te dwingen, ook niet op grond van participatiebeleid. Als participatiebeleid is vastgesteld, dan zal het bevoegd gezag op grond van dat beleid tot een oordeel moeten komen of de initiatiefnemer zich voldoende ingespannen heeft om tot afspraken te komen. De vraag of (voldoende) procesparticipatie heeft plaatsgevonden kan dan een rol spelen in de besluitvorming over de aanvraag voor het ruimtelijke besluit. In geval van onvoldoende inspanningen van de initiatiefnemer, kan het bevoegd gezag besluiten om geen medewerking te verlenen aan de voorgenomen ontwikkeling. Onder welke omstandigheden het bevoegd gezag in een concreet geval de ruimte heeft om tot dat oordeel te komen, was in ieder geval in 2020 nog niet duidelijk. De reikwijdte van de inspanningsplicht voor de initiatiefnemer is (waarschijnlijk) afhankelijk van het participatiebeleid, maar dat staat niet vast. Ook is op basis van de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd of planologische medewerking kan worden geweigerd enkel vanwege het niet voldoen aan de inspanningsplicht. Uit de rechtspraak volgt dat zonder participatiebeleid voor het bestuursorgaan een aanknopingspunt ontbreekt om inspanningen van de initiatiefnemer te verlangen om draagvlak te creëren of te vergroten.⁴⁹

Het bevoegd gezag kan er vanzelfsprekend voor kiezen om naast de initiatiefnemer ook zelf een actieve rol op zich te nemen in de communicatie met de omgeving.⁵⁰

Procesparticipatie onder de Omgevingswet

Per 1 januari 2024 wordt het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening vervangen door de Omgevingswet.

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld 'het

⁴⁷ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 2

⁴⁸ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 7-8

⁴⁹ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 9

⁵⁰ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 9

in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.' Doel is om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Wat het 'betrekken' inhoudt, kan variëren van informeren tot meebeslissen. De Omgevingswet schrijft bewust niet voor hoe participatie moet plaatsvinden.⁵¹

2.3.2 Financiële participatie

De factsheet van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies licht toe dat de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet geen regels bevatten over de vormen van financiële participatie. Net als bij procesparticipatie, geldt dat het bevoegd gezag de opties van financiële participatie op kan nemen in een gepubliceerd beleidsdocument. Dit beleid laat zien wat het bevoegd gezag wil met financiële participatie en geeft richting aan het gesprek met de initiatiefnemer, voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure over het project.

In de factsheet wordt aangeraden om in beleid concreet te beschrijven welke inspanningen het bevoegd gezag van de initiatiefnemer verlangt om draagvlak te creëren of te vergroten. Opnieuw gaat het hier om een *inspanningsverplichting*, aan de initiatiefnemer mag geen resultaatsverplichting worden opgelegd om financiële participatie van de omgeving in een project voor hernieuwbaar energie te bereiken. Er bestaat geen publiekrechtelijke bevoegdheid om (het aanbieden of realiseren van) financiële participatie in het project via beleid van een initiatiefnemer te eisen, in het traject voorafgaand aan formele besluitvorming. Ook een serieuze verkenning en toepassing van de mogelijkheden uit het beleid, die niet tot financiële participatie hebben geleid, kan volstaan om aan de inspanningsverplichting te voldoen.⁵²

De Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies lichten echter toe dat de jurisprudentie over de inspanningsplicht om draagvlak te creëren en te vergroten in ontwikkeling is. De rechtsvraag of het bevoegd gezag planologische medewerking mag weigeren omdat de initiatiefnemer geen opties van mede-eigenaarschap of financiële deelneming aanbiedt, is nog niet expliciet in de jurisprudentie beantwoord. Hierbij zijn het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel relevant (zie Kader 2.3).⁵³ Prof. mr. Tolsma en mr. Bakker (Rijksuniversiteit Groningen) geven aan dat de lijn in de rechtspraak over de inspanningsverplichting in de juridische literatuur wordt bekritiseerd, zowel op het punt van de juridische basis ervan als ook de reikwijdte.⁵⁴

In een preadvies voor de Jonge VAR⁵⁵ over de juridische mogelijkheden voor het stimuleren van financiële participatie, stelt mr. Bakker dat bij de rechterlijke toets of aan de inspanningsverplichting is voldaan, mede aandacht wordt besteed aan 'de omstandigheid dat in samenspraak met omwonenden financiële middelen zijn gereserveerd voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving van het plangebied'. Hoewel aangeboden financiële participatie zo een rol kan spelen bij het voldoen aan de inspanningsverplichting, kan de initiatiefnemer vrij gemakkelijk aantonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen om draagvlak te bevorderen. Daarnaast lijkt het problematisch om een bepaald resultaat af te dwingen. Van een effectieve bevoegdheid om eisen te stellen aan financiële participatie is dus volgens dit preadvies geen sprake.⁵⁶ Net als voor

⁵¹ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 10

⁵² Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 11

⁵³ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 12

⁵⁴ Prof. mr. Tolsma en mr. Bakker, Expert review Randstedelijke rekenkamer, 17 november 2023

⁵⁵ De Jonge VAR is onderdeel van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht.

⁵⁶ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p. 11-12

procesparticipatie, geldt voor financiële participatie dus dat het bevoegd gezag geen ruimte heeft om financiële participatie af te dwingen, wanneer er in het voortraject voorafgaand aan besluitvorming geen afspraken tot stand zijn gekomen tussen de initiatiefnemer en omwonenden. De factsheet van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies geeft aan dat er in de praktijk provincies en gemeenten zijn die wel werken met een resultaatsverplichting. Bij een eventueel beroep tegen een beslissing om geen planologische medewerking te verlenen, lopen deze overheden het risico dat de rechter het besluit zal vernietigen.⁵⁷

Kader 2.3 Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel

Bij het vaststellen van beleid over de uitoefening van de planologische bevoegdheid is het bevoegd gezag gebonden aan normen, zoals het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel:

Uit het **legaliteitsbeginsel** volgt dat een bestuursorgaan via beleid geen zelfstandige verplichtingen voor initiatiefnemers en/of de omgeving in het leven kan roepen. Daarvoor moet altijd een wettelijke grondslag zijn.

Uit het **specialiteitsbeginsel** volgt daarnaast dat een bestuursbevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend in het kader van de bevoegdheid verlenende wet (art. 3:4 lid 1 Awb) en de daarin beschermde specifieke algemene belangen. In het geval van een project voor hernieuwbare energie is dat 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. De bevoegdheid van het bevoegd gezag voor de planologische medewerking moet altijd aan dit belang gerelateerd zijn. Voor de afbakening van 'een goede ruimtelijke ordening' is de jurisprudentie relevant. Daaruit volgt dat belangen als natuur, milieu, gezondheid en volkshuisvesting worden meegewogen, maar alleen voor zover de bescherming van deze belangen verband houdt met de 'aan de grond te geven bestemming slechts voor zover ze ruimtelijk relevant zijn'.

Bij de invulling van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' beschikt de overheid over veel beleidsruimte. Het begrip biedt echter, naar de huidige stand van de jurisprudentie, (vooralsnog) geen grondslag om financiële participatie door de omgeving te eisen van de initiatiefnemer. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie uit de participatiewaai. Met deze opties van financiële participatie is geen ruimtelijk relevant belang gemoeid. De privaatrechtelijke constructie van een energieproject (mede-eigenaarschap/financiële deelneming), of het meeprofiteren van het energieproject door de omgeving (omwonendenregeling of omgevingsfonds), hebben geen betrekking op de ruimtelijke gevolgen van het energieproject. Kortom: wel of geen financiële participatie van de omgeving doet niets toe of af aan de ruimtelijke impact van een project voor hernieuwbare energie.⁵⁸

Andere mogelijkheden

Hoewel het bevoegd gezag financiële participatie dus niet kan afdwingen, kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer wel wijzen op het belang van financiële participatie en de afspraken die daarover zijn gemaakt, zoals de afspraken in het Klimaatakkoord, de gedragscodes en in het kader van de RES (zie vorige paragraaf). Het bevoegd gezag kan dit bijvoorbeeld doen in het geval dat de initiatiefnemer een voorstel doet voor financiële participatie dat niet past bij de interesse of mogelijkheden van de omgeving. Het bevoegd gezag kan vervolgens aansturen op het voortzetten of versterken van het gesprek met de omgeving. Uiteraard is – ook onafhankelijk

⁵⁷ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 11 en 15

⁵⁸ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 12

van deze afspraken – het creëren van draagvlak een maatschappelijk belang. Bovendien is dat doorgaans in het voordeel van de realisatie van het project van de initiatiefnemer.⁵⁹

Ook kan het bevoegd gezag in overeenkomsten afspraken maken met de initiatiefnemer over financiële participatie. Als de overheid eigenaar is van de grond voor een energieproject, bestaat er ruimte om in een privaatrechtelijke gronduitgifte-overeenkomst eisen te stellen aan vormen van financiële participatie van omwonenden. Het verdient volgens de factsheet van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies aanbeveling om de kaders hiervoor vast te leggen in beleid.⁶⁰

Financiële participatie onder de Omgevingswet

De Omgevingswet, die geldt vanaf 1 januari 2024, brengt geen verandering in de bevoegdheid van de overheid als het gaat om financiële participatie. Het bevoegd gezag kan financiële participatie door de omgeving stimuleren via participatiebeleid, maar de Omgevingswet biedt geen basis om de initiatiefnemer tot financiële participatie te verplichten. Wel relevant is de overgang van het 'belang van de goede ruimtelijke ordening' naar het 'belang van de fysieke leefomgeving'. Daarnaast moeten planologische bevoegdheden worden aangewend met het oog op 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Deze verbrede reikwijdte biedt het bevoegd gezag geen extra ruimte om financiële participatie van de omgeving in een project te eisen. Volgens een juridische analyse in opdracht van het ministerie van EZK ziet financiële participatie niet (altijd) op de fysieke leefomgeving, maar gaat het primair om het herverdelen van de lusten en lasten verbonden aan een concreet project. Daarbij benadrukt de juridische analyse dat niet op voorhand is uitgesloten dat (de wetgever bepaalt dat) bij vergunningverlening onder de Omgevingswet in de toekomst rekening kan worden gehouden met de mate waarin sprake is van financiële participatie of daartoe bij vergunningverlening kan verplichten. Onder de Omgevingswet blijft het mogelijk voor het bevoegd gezag om met de initiatiefnemer een overeenkomst te sluiten over een financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied.⁶¹

2.3.3 Knelpunten participatie

De bevoegdheden van overheden om procesparticipatie en financiële participatie af te dwingen zijn dus zeer beperkt. Hoewel de overheid financiële participatie van belang acht, bestaan hier geen bindende regels over. De totstandkoming van financiële participatie wordt omwille van maatwerk aan de praktijk overgelaten. In de literatuur en in een onderzoeksrapport van de Noordelijke Rekenkamer⁶² is geconstateerd dat decentrale overheden de noodzaak voelen om financiële participatie af te dwingen of anderszins een rol te laten spelen bij de besluitvorming.⁶³

Daarnaast zijn er nog enkele andere knelpunten. In het preadvies voor de Jonge VAR over de juridische mogelijkheden voor het stimuleren van financiële participatie wordt toegelicht dat het juridisch kader bij financiële participatie weinig houvast biedt aan betrokkenen, wat kan leiden tot verwarring en conflicten. Het

⁵⁹ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 12

⁶⁰ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 12-13

⁶¹ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, p. 16 & Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam (2023), Quickscan: Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten, p. 22-23

⁶² Noordelijke Rekenkamer (2020), Verdeling onder hoogspanning: Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken

⁶³ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p. 3

Klimaatakkoord, de Participatiewaaier en de gedragscodes laten veel open. Er wordt niet concreet vastgesteld op welk moment de afspraken moeten worden gemaakt. Wat 'vroegtijdig overleg' inhoudt, wordt eveneens niet ingevuld. Daarnaast is onbepaald welke personen bij dit overleg betrokken dienen te worden. 'De omgeving' is immers een vaag begrip. Het is niet helder of hiermee louter belanghebbenden worden aangeduid of dat het om een bredere kring gaat.⁶⁴

Naast het gebrek aan houvast, doet zich volgens het preadvies ongelijkheid als keerzijde van maatwerk voor. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat per casus grote verschillen bestaan voor wat betreft de gerealiseerde financiële participatie.⁶⁵ Het preadvies stelt dat de overheid deze ongelijkheid vergroot, bijvoorbeeld door selectief grote bedragen in omgevingsfondsen te storten. Het is de vraag wat dergelijke ongelijkheid met het vertrouwen van burgers doet. Naar aanleiding van de bevindingen van de Noordelijke Rekenkamer zijn Kamervragen gesteld over de wenselijkheid van eenduidige, wettelijke normen. De minister van EZK heeft destijds gereageerd geen voorstander te zijn van wettelijke normen op het punt van financiële participatie, vanwege de wens om maatwerk te bieden. Uniforme regels hoeven volgens het preadvies maatwerk echter niet uit te sluiten. Het preadvies verwijst naar een onderzoek naar regelingen in zes Europese landen, dat het ministerie van EZK adviseert om 'bepaalde verplichte maatregelen centraal te stellen en andere open te laten voor aanpassingen aan de lokale situatie'. Dit advies is vooralsnog niet overgenomen.⁶⁶

⁶⁴ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p. 10

⁶⁵ Noordelijke Rekenkamer (2020), Verdeling onder hoogspanning: Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken

⁶⁶ Mr. D.E. Bakker (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit, p.10-11

| 3 | Betrokken partijen

Dit hoofdstuk beantwoordt de derde onderzoeksvraag: Welke partijen zijn betrokken bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat is specifiek de rol van de provincie Flevoland? De volgende paragrafen lichten achtereenvolgens de rol van Windpark Hanze (3.1), Windkoepel Groen (3.2), de overheden (3.3), de stuurgroep en projectteam Windplan Groen (3.4) en de VOWH (3.5) toe.

3.1 Windpark Hanze

Windpark Hanze

Windpark Hanze is ontstaan uit een initiatief van een aantal eigenaren van grond dat grenst aan weerszijden van de Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord. In 2000 heeft een aantal van deze grondeigenaren een verzoek bij de gemeente Dronten ingediend om de bestemming 'landelijk gebied' te wijzigen, om daar een windmolenlijnopstelling te kunnen realiseren.⁶⁷ Dit verzoek is destijds afgewezen.⁶⁸ In 2014 heeft de provincie via de Windvereniging Oostelijk Flevoland (WVOF) een oproep gedaan aan inwoners van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland om initiatieven in te dienen voor windenergie, zie Hoofdstuk 4. Dit was voor de grondeigenaren aanleiding om het initiatief voor een windmolenlijnopstelling uit 2000 op te pakken.

19 grondeigenaren met een grondpositie aan weerszijden van de Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord hebben zich verenigd in Windpark Hanze. Op 2 december 2014 hebben zij het initiatief voor Windpark Hanze ingediend bij de WVOF. De WVOF heeft de ingekomen initiatieven gebundeld en ingediend bij de betrokken overheden Rijk, provincie Flevoland en gemeente Dronten.⁶⁹ Later hebben zeven andere grondeigenaren met een grondpositie grenzend aan de Keteltocht zich bij het initiatief aangesloten. Bij aanvang van het initiatief van Windpark Hanze is afgesproken dat alle 26 grondeigenaren medewerking verlenen, hoewel de precieze locaties van de toekomstige windturbines op dat moment nog niet duidelijk waren. De initiatiefnemers bepaalden gezamenlijk de plaatsing van de windmolens.⁷⁰ In ruil voor hun medewerking aan het windpark ontvangen de grondeigenaren grondvergoedingen. Zij kunnen deze grond immers niet meer voor andere activiteiten gebruiken.⁷¹

Windpark Hanze B.V. is eigenaar en exploitant van Windpark Hanze. De oorspronkelijke 26 initiatiefnemers van Windpark Hanze zijn gezamenlijk één van de vier huidige aandeelhouders van het windpark onder de naam WPH Aangelanden B.V. De andere aandeelhouders zijn Windshare, Windmolenpark Meeuwentocht B.V. en Waterschap Zuiderzeeland, zie Figuur 3.1. Windpark Hanze heeft twee bestuurders. Eén bestuurder is aangesteld door WPH Aangelanden B.V., de tweede bestuurder is aangesteld door Waterschap Zuiderzeeland. De bestuurders behartigen het belang van het windpark en niet het belang van één van de aandeelhouders.⁷²

⁶⁷ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, bijlage 2

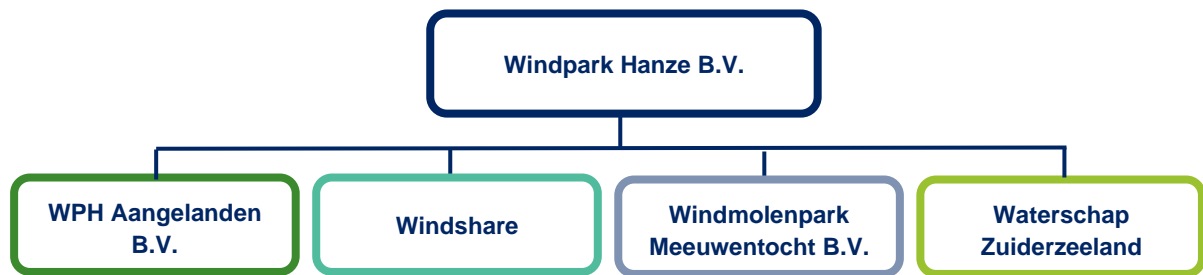
⁶⁸ Interviews, 25 oktober 2022 en 27 juni 2023

⁶⁹ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021 & Interview, 27 juni 2023

⁷⁰ Interview, 25 oktober 2022 & Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

⁷¹ Interview, 27 juni 2023

⁷² Interview, 25 oktober 2022 & Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022



Figuur 3.1 Aandeelhouders van Windpark Hanze B.V.⁷³

Windshare

De vereniging Windshare is op 18 augustus 2016 opgericht door bewoners van het buitengebied van Oostelijk Flevoland, met als doel om bewoners van het buitengebied financieel te kunnen laten participeren in nieuwe windenergieprojecten in de provincie Flevoland. Windshare ziet het als haar opdracht om de vraag naar participatie in de projectgebieden Groen en Bruin te inventariseren en te bundelen, en in overleg met windinitiatieven te komen tot het aanbieden van participatiemogelijkheden aan de bewoners van deze gebieden.

Windshare is opgericht na overleg tussen overheden en WVOF, en consultatie in het gebied. Uit een enquête als onderdeel van deze consultatie bleek voldoende interesse onder omwonenden voor financiële participatie in de windparken. Na oprichting is de vereniging in gesprek gegaan met Windkoepel Groen over de mogelijkheid om (risicovol) te participeren. Windkoepel Groen heeft de vraag om participatie door Windshare gehonoreerd. Windshare heeft een aandeel van gemiddeld 10 procent bij de verschillende windparken, waardoor zij medezeggenschap heeft in deze windparken.⁷⁴

Windmolenpark Meeuwentocht B.V.

In het projectplan Windplan Groen is vastgelegd dat partijen die moeten saneren volgens het Regioplan een percentage aandelen verkrijgen in de andere windparken binnen Windkoepel Groen. Dit is onder andere het geval voor windparkinitiatief Meeuwentocht. Dit heeft ertoe geleid dat Windmolenpark Meeuwentocht B.V. een aandeel in Windpark Hanze heeft verkregen.

Waterschap Zuiderzeeland

Waterschap Zuiderzeeland had vanaf 2016 als doel om zelfvoorzienend te worden op het gebied van energie. Na oriëntatie van het waterschap, bleek dat aansluiten bij te ontwikkelen windparken de enige was mogelijkheid om voldoende energie op te wekken. Na gesprekken met verschillende windenergie-initiatieven binnen het grondgebied van het waterschap, bleek Windpark Hanze de enige geschikte mogelijkheid voor het waterschap om te participeren in een windpark. In 2018 heeft de Algemene Vergadering (AV) van Waterschap Zuiderzeeland ermee ingestemd om deel te nemen in Windpark Hanze.

De omvang van de deelname van het waterschap in Windpark Hanze is bepaald door de energiebehoefte van het waterschap (40 gigawattuur per jaar) afgezet tegen de omvang van het windpark. In ruil voor dit aandeel stelde het waterschap een achtergestelde lening van maximaal € 10 miljoen beschikbaar.⁷⁵ Na instemming van de AV

⁷³ Windpark Hanze, e-mail, 3 november 2022

⁷⁴ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, p. 6 & Windshare, Doelstelling van Windshare, www.wind-share.nl, geraadpleegd 11 oktober 2023

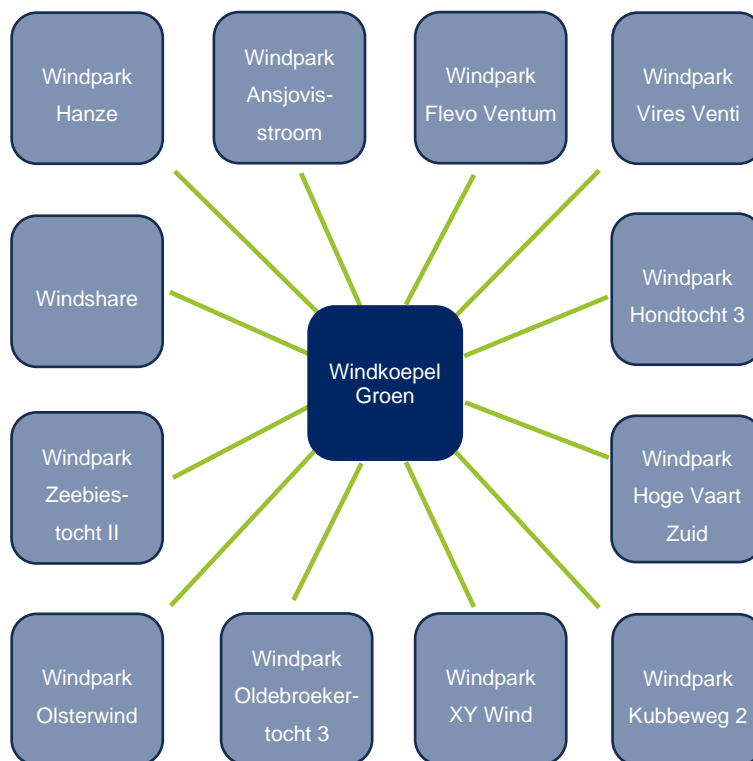
⁷⁵ Waterschap Zuiderzeeland (2016), Masterplan Duurzame Energie, september 2016; Waterschap Zuiderzeeland (2018), Besluitvorming samenwerking Windpark Hanze, 27 maart 2018 & Interview, 13 april 2023

met deelname aan Windpark Hanze, heeft het waterschap de provincie hierover geïnformeerd middels een brief. De provincie heeft hiertegen geen bezwaar gemaakt.⁷⁶

3.2 Windkoepel Groen

Windkoepel Groen is opgericht in januari 2016.⁷⁷ Binnen projectgebied Groen waren verschillende windparkinitiatieven al enige jaren bezig met het maken van plannen. Ook waren er al bestaande windparken. In de eerste aanzetten van het Regioplan Windenergie werd duidelijk dat er per projectgebied één initiatiefnemer met één plan voor windenergie kon zijn. De verschillende initiatiefnemers van bestaande en toekomstige windparken binnen projectgebied Groen voorzagen dat zij moesten samenwerken. De initiatiefnemers wilden de zelfstandigheid die zij al hadden behouden. Zij besloten een koepel te vormen: Windkoepel Groen.⁷⁸

Windkoepel Groen is een koepel over elf windparken (dit betreffen zowel bestaande als nieuwe windparken, waaronder Windpark Hanze), zie Figuur 3.2. Daarnaast is Windshare lid van Windkoepel Groen. Windkoepel Groen is een samenwerkingsovereenkomst met Windshare aangegaan om omwonenden uit het buitengebied de mogelijkheid te geven mee te doen bij de ontwikkeling en exploitatie van projectplan Windplan Groen.⁷⁹



Figuur 3.2 De elf windparken van Windkoepel Groen⁸⁰ (eigen bewerking)

⁷⁶ Waterschap Zuiderzeeland (2018), Brief: Melding samenwerking aan provincie, 17 mei 2018 & Interviews, 13 april en 10 juli 2023

⁷⁷ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

⁷⁸ Interview, 20 februari 2023

⁷⁹ Windkoepel Groen, De organisatie: Windkoepel Groen, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 11 oktober 2023

⁸⁰ Windkoepel Groen, Details van de windparken, www.windplangroen.nl (geraadpleegd 25 oktober 2023)

Het bestuur van Windkoepel Groen bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, leden van de windparken en één lid van Windshare. De leden hebben Windkoepel Groen gemandateerd om tot één projectplan te komen.⁸¹ De leden van Windkoepel Groen zijn gebonden aan de afspraken zoals deze zijn uitgewerkt in het projectplan Windplan Groen.⁸² Tijdens de exploitatie blijft Windkoepel Groen overkoepelend toezicht houden. Ook blijft Windkoepel Groen tijdens de exploitatie het aanspreekpunt voor de betrokken overheden.⁸³

3.3 Overheden

Rijk

Het Rijk coördineert de besluitvorming van energieprojecten met een nationaal belang. Daardoor is het Rijk bevoegd gezag bij windparken met een capaciteit van meer dan 100 megawatt (MW), zoals de projectgebieden volgens het Regioplan in Flevoland.⁸⁴ Het Rijk stelt vanuit de rijkscoördinatie-regeling een rijksinpassingsplan vast, wat vergelijkbaar is met een bindend bestemmingsplan van een gemeente, en coördineert de vergunningverlening door de verschillende overheden.

Formeel is de Rijksoverheid niet gebonden aan het Regioplan van de provincie en betrokken gemeenten, maar de ministeries van EZ en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben intensief meegewerkt aan de totstandkoming van het Regioplan. Voor projectplan Windplan Groen werkten deze ministeries samen met de provincie en de gemeenten Dronten en Lelystad en is het Regioplan een belangrijk toetsingskader geweest. De minister van EZK en de minister van BZK nemen het ruimtelijke besluit door het rijksinpassingsplan. De minister van EZK coördineert de vergunningprocedures en is verantwoordelijk voor de afhandeling van alle aanvragen.⁸⁵

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland heeft met haar beleid, het Regioplan Windenergie, de kaders gesteld waaraan windenergieprojecten in Flevoland moeten voldoen. Doordat de windenergieprojecten een capaciteit van meer dan 100 MW hebben, is niet de provincie maar het Rijk bevoegd gezag. Volgens de intentieovereenkomst Windplan Groen neemt de provincie op regelmatige basis deel aan overleggen tussen de initiatiefnemer en overheden en heeft de provincie een adviserende rol voor de milieueffectrapportage (MER), het voorkeursalternatief (VKA, de keuze voor de plaatsingszones) en het rijksinpassingsplan op basis van het provinciale beleid. Daarnaast toetst de provincie het projectplan Windplan Groen aan de voorwaarden uit het Regioplan.⁸⁶

De provincie heeft ook een rol gespeeld in het bemiddelingsproces rond Windpark Hanze. De motie van PS in mei 2019 leidde tot de inzet van gespreksleiders door de provincie.⁸⁷ Later in het proces hebben de toenmalige gedeputeerde en de toenmalige Commissaris van de Koning zelf gesprekken tussen Windpark Hanze en omwonenden begeleid.

⁸¹ Interview, 20 februari 2023

⁸² Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

⁸³ Interview, 20 februari 2023

⁸⁴ RVO, Rijkscoördinatie-regeling (RCR), www.rvo.nl, 9 juli 2019

⁸⁵ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

⁸⁶ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

⁸⁷ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

Gemeente Dronten

Windpark Hanze is gelegen in de gemeente Dronten. De gemeente Dronten heeft samen met de provincie en de gemeenten Lelystad en Zeewolde het Regioplan Windenergie opgesteld. Uit de intentieovereenkomst Windplan Groen volgt dat de gemeente Dronten, net als de provincie, het projectplan toetst aan de voorwaarden gesteld in het beleid en het Rijk adviseert over de MER, VKA en het rijksinpassingsplan. De gemeente is daarnaast bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.⁸⁸

3.4 Stuurgroep en projectteam Windplan Groen

Voor het opzetten van projectplan Windplan Groen is er een projectorganisatie conform de procedure van de rijkscoördinatieregeling ingericht. De organisatie bestaat uit een stuurgroep en projectteam waarin, naast Windkoepel Groen, de volgende overheden zijn vertegenwoordigd: ministerie van EZK, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), provincie Flevoland en de gemeenten Dronten en Lelystad. De gekozen projectstructuur heeft dezelfde opzet als bij de andere windprojecten in Flevoland.⁸⁹

De stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden, de voorzitter van Windkoepel Groen en de projectleider van Windplan Groen. De gedeputeerde van de provincie is voorzitter van de stuurgroep. De stuurgroep is opgericht om breed draagvlak op bestuurlijk niveau te bevorderen. De stuurgroep komt bij elkaar om besluiten te nemen over mijlpalen, om de voortgang van het project conform de planning te bewaken en om knelpunten te bespreken. De stukken waarover de stuurgroep besluit worden in het projectteam voorbereid.⁹⁰

Het projectteam bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden en Windkoepel Groen. Het ministerie van EZK levert de voorzitter en secretaris van het projectteam.⁹¹ Het projectteam kwam vanaf november 2016 tot aan de goedkeuring van projectplan Windplan Groen in 2019 ten minste maandelijks bijeen.⁹² In de eerste periode werkte het projectteam aan het opstellen van een intentieovereenkomst tussen de betrokken overheden en de initiatiefnemer.⁹³ Vervolgens bereidde het projectteam de formele stukken voor, zoals de MER, het VKA, het rijksinpassingsplan en het projectplan, zodat de stuurgroep hier over kon besluiten.

In juni 2018 ging de stuurgroep akkoord met het VKA en legde zij dit ter goedkeuring voor aan de gemeenteraden en PS, aangezien dit een afwijking van het Regioplan betrof.⁹⁴ Procesparticipatie en financiële participatie werden in het projectteam en stuurgroep betrokken bij het opstellen van en besluiten over het project.⁹⁵

⁸⁸ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017

⁸⁹ Projectteam Windplan Groen (2016), Verslag 1^e projectteam Windkoepel Groen, 24 november 2016

⁹⁰ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017 & Projectteam Windplan Groen (2017), Plan van aanpak Windplan Groen, 21 juni 2017

⁹¹ Projectteam Windplan Groen (2017), Plan van aanpak Windplan Groen, 21 juni 2017 & Projectteam Windplan Groen (2016), Verslag 1^e projectteam Windkoepel Groen, 24 november 2016

⁹² Interview, 20 februari 2023

⁹³ Projectteam Windplan Groen (2016), Verslag 1^e projectteam Windkoepel Groen, 24 november 2016 & Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 1^e stuurgroep Windplan Groen, 21 juni 2017

⁹⁴ Stuurgroep Windplan Groen (2018), Concept verslag Stuurgroep vergadering windplan Groen, 20 juni 2018

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 2^e stuurgroep Windplan Groen, 20 september 2017

3.5 Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH)

De VOWH is in juli 2019 opgericht als een formele vertegenwoordiging van een groot deel van de omwonenden van Windpark Hanze. Op die manier konden de omwonenden democratisch hun richting bepalen.⁹⁶ Voorafgaand aan haar oprichting had de vereniging contact met de provincie, Waterschap Zuiderzeeland en gemeente Dronten.⁹⁷ De VOWH is van mening dat bij Windpark Hanze niet wordt voldaan aan de voorwaarde van het Regioplan dat bewoners en ondernemers gelegenheid krijgen tot financiële participatie op gelijke voet vanaf de eerste risicodragende fase. De VOWH heeft hiervoor aandacht gevraagd in PS. Dit heeft geleid tot een aangenomen motie die GS oproepen om zich in te spannen voor maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie in het gebied Windpark Hanze. Namens de omwonenden heeft de VOWH deelgenomen aan verschillende bemiddelingsgesprekken.⁹⁸ Dit komt verder in Hoofdstuk 6 aan de orde.

⁹⁶ Interviews, 27 oktober 2022, 27 maart en 26 juni 2023

⁹⁷ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, p. 6 & Interview, 27 oktober 2023

⁹⁸ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019; Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022; H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, p. 6 & Interview, 27 oktober 2023

| 4 | Beleidskaders provincie

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 2: Wat is de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land? In Paragraaf 4.1 wordt het proces beschreven waarin het Regioplan Windenergie en daarmee het beleid voor windenergie tot stand is gekomen. Paragraaf 4.2 gaat in op wat de provincie verstaat onder procesparticipatie en financiële participatie in haar voorgaande en vigerende beleid. Paragraaf 4.3 licht toe hoe de projectgebieden voor windenergie volgens het Regioplan zijn afgebakend. Paragraaf 4.4 gaat na of het provinciale beleid op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie aansluit op de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden en Paragraaf 4.5 toetst of het provinciale beleid aansluit bij de bevoegdheden van de provincie.

4.1 Proces totstandkoming Regioplan Windenergie

1. De provincie heeft haar beleid met betrekking tot procesparticipatie⁹⁹ en financiële participatie bij windenergie op land in 2016 vastgelegd in het Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland (hierna: Regioplan). Het Regioplan is een structuurvisie voor de provincie en de gemeenten Dronten, Lelystad en Zeewolde, en een toetsingskader voor de rijkscoördinatie­regeling.
 - a. Het Regioplan uit 2016 beschrijft de strategie van de provincie bij het ontwikkelen van windenergie in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.¹⁰⁰
 - b. Het Regioplan heeft de status van provinciale en intergemeentelijke structuurvisie zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze status is noodzakelijk om de voorwaarden voor de bouw van nieuwe windmolens beleidsmatig vast te leggen. Het Regioplan is vastgesteld door PS van Flevoland en de gemeenteraden van Dronten, Lelystad en Zeewolde.¹⁰¹
 - c. Het Rijk geeft het Regioplan als uitwerking van de rijksstructuurvisie Windenergie op Land de status van rijkstoetsingskader voor de toepassing van de rijkscoördinatie­regeling, waarmee het ministerie van EZ de besluitvorming van energieprojecten met een nationaal belang coördineert, zoals energiecentrales en windparken.¹⁰²
 - I. Hoewel de Rijksoverheid formeel niet gebonden is aan het Regioplan, spreken de provincie en gemeenten het vertrouwen uit bestuurlijke afspraken met de Rijksoverheid te kunnen maken over projecten die onder de rijkscoördinatie­regeling vallen.¹⁰³

⁹⁹ De provincie gebruikt in haar beleid het begrip 'planparticipatie' in plaats van 'procesparticipatie'. Dit rapport gebruikt het begrip 'procesparticipatie' in lijn met de landelijke terminologie zoals in het Klimaatakkoord en de gebruikte wetenschappelijke publicaties.

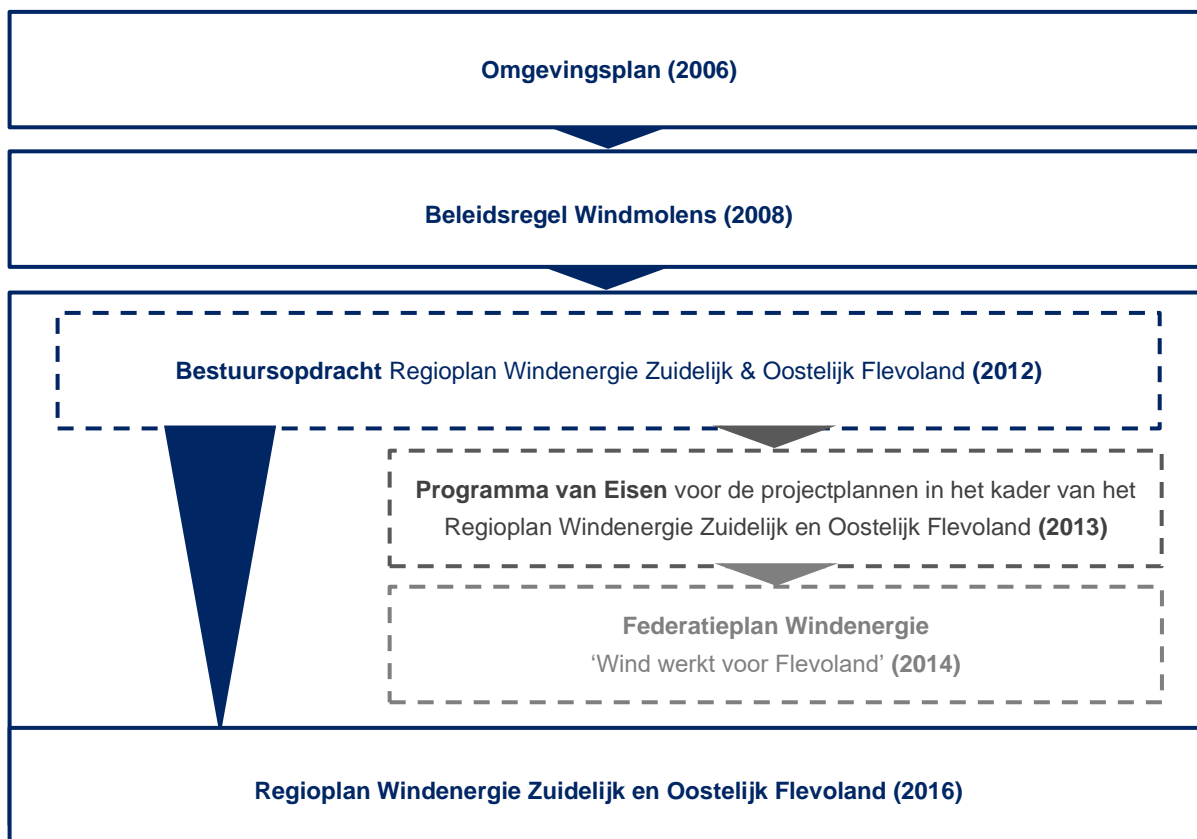
¹⁰⁰ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

¹⁰¹ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 9 & Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012, p. 3

De gemeente Almere was betrokken bij de totstandkoming van het Regioplan, maar heeft het niet bestuurlijk vastgelegd vanwege de beperkte omvang van het grondgebied van Almere binnen het projectgebied

¹⁰² Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012, p. 7 & Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, www.rvo.nl, 9 juli 2019

¹⁰³ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016



Figuur 4.1 Overzicht belangrijkste Flevolandse documenten met betrekking tot windenergie

2. Eerder heeft de provincie beleid met betrekking tot windenergie op land vastgelegd in het Omgevingsplan 2006 (hierna: Omgevingsplan) en de Beleidsregel Windmolens 2008 (hierna: Beleidsregel). In het Omgevingsplan werd het beleid van ‘opschalen en saneren’ geïntroduceerd. De Beleidsregel stelde voorwaarden op het gebied van financiële participatie.
 - a. In het Omgevingsplan gaf de provincie aan dat zij met minder windmolens meer duurzame energie wil opwekken en een mooier landschap wil realiseren, door middel van een strategie van ‘opschalen en saneren’: bestaande windmolens worden vervangen door windmolens met hogere energielevering dan de te saneren windmolens.¹⁰⁴ Het Omgevingsplan ging niet in op procesparticipatie of financiële participatie.
 - b. De Beleidsregel betrof een verduidelijking van de wijze waarop GS omgaan met de uitgangspunten van het Omgevingsplan. De Beleidsregel stelde voorwaarden aan windenergieprojecten op het gebied van financiële participatie.¹⁰⁵ Volgens een voormalig ambtelijk betrokkene was de aanpak van de provincie met de Beleidsregel top-down van karakter.¹⁰⁶

3. In 2012 zijn de kaders voor het Regioplan vastgelegd in de Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland (hierna: Bestuursopdracht). Daarin gaf de provincie aan het Regioplan te ontwikkelen door middel van een proces met een gebiedsgerichte benadering. De eisen en uitgangspunten van de Bestuursopdracht zijn verder uitgewerkt in een Programma van Eisen.

¹⁰⁴ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, 2 november 2006

¹⁰⁵ Provincie Flevoland (2008), Beleidsregel Windmolens 2008, 17 juni 2008, §4.3

¹⁰⁶ Interview, 10 juli 2023

- a. In 2012 hebben GS de Bestuursopdracht voor het Regioplan vastgesteld met instemming van PS. Hierin wordt als doel van het provinciale windenergiebeleid genoemd om bestaande windmolens te saneren en te vervangen door windparken met grotere en efficiëntere windmolens. Hierdoor moet het aantal windmolens worden gehalveerd, wordt het oorspronkelijke open landschap hersteld en zal de duurzame energieproductie toenemen.¹⁰⁷
 - b. In de Bestuursopdracht wordt de oprichting van de Stuurgroep Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland (hierna: Stuurgroep Regioplan) aangekondigd, waarin de bestuurders van de betrokken gemeenten en provincie vertegenwoordigd waren.
 - c. In de Bestuursopdracht wordt de beoogde werkwijze omschreven als een iteratief open planproces waar de vroegtijdige betrokkenheid en zeggenschap van de belanghebbenden centraal staat. Een gebiedsgerichte benadering moet dit concreet vormgeven. In de uitgangspunten wordt genoemd dat de planontwikkeling door het iteratief en open planproces wordt vormgegeven om zoveel mogelijk draagvlak te ontwikkelen.¹⁰⁸
 - d. Volgens een voormalig ambtelijk betrokkene bij de provincie veranderde met de Bestuursopdracht het karakter van het windenergiebeleid van top-down naar bottom-up. De mensen in het gebied zelf waren nu aan zet om tot plannen voor windmolens te komen.¹⁰⁹
 - e. De eisen en uitgangspunten van de Bestuursopdracht zijn verder uitgewerkt in het Programma van Eisen voor de projectplannen in het kader van het Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland (hierna: PvE). Het PvE is opgesteld samen met de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde, afgestemd met het ministerie van IenM en begin 2013 door PS vastgesteld.¹¹⁰
4. Voor de gebiedsprocessen waren de initiatiefnemers van de toekomstige windparken aan zet. Daartoe heeft de provincie alle inwoners van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland uitgenodigd om zich aan te sluiten bij windverenigingen, omdat zij alleen op die manier initiatiefnemer konden worden van een windpark. De provincie vroeg de windverenigingen aandacht voor het bieden van financiële participatie. De windverenigingen vormden in 2013 samen de Federatie Windverenigingen Flevoland (FWF). Daarmee konden de windverenigingen één aanspreekpunt vormen voor de overheden en onderlinge afspraken maken om plannen voor windenergie op te stellen.
- a. De provincie en de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde hebben op 9 april 2013 alle bewoners, windmoleneigenaren en grondbezitters van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland per brief geïnformeerd over de oprichting van windverenigingen. De windverenigingen bepaalden hoe nieuwe windmolenparken er uit konden gaan zien. In de brief geven de provincie en gemeenten aan dat zij aan de windverenigingen gevraagd hebben om de inwoners de mogelijkheid te bieden om financieel te participeren in de nieuwe windparken, zodat iedereen kan profiteren van de opbrengsten. In de brief nodigden de provincie en de gemeenten alle bewoners, windmoleneigenaren en grondbezitters uit om lid te worden van een windvereniging, omdat zij alleen op die manier initiatiefnemer konden worden van een windpark.¹¹¹

¹⁰⁷ Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012

¹⁰⁸ Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012, p. 9, 12

¹⁰⁹ Interview, 10 juli 2023

¹¹⁰ Provincie Flevoland (2013), Programma van Eisen voor de projectplannen in het kader van het Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 27 februari 2013

¹¹¹ Provincie Flevoland (2013), Brief: Windenergie in Flevoland, 9 april 2013

- b. De Windvereniging Oostelijk Flevoland (WVOF) is in 2013 opgericht en bestond uit bewoners, grondeigenaren en eigenaren van windturbines.¹¹² De WVOF was, net als de andere windverenigingen in de provincie, een gesprekspartner voor de provincie en gemeenten.
 - c. De provincie en betrokken gemeenten hebben de windverenigingen, waaronder de WVOF, gevraagd om gezamenlijk een federatie te vormen. Daarmee konden de windverenigingen één aanspreekpunt vormen voor de overheden en onderlinge afspraken maken om plannen voor windenergie op te stellen.¹¹³
 - d. Dit leidde tot de oprichting van de Federatie Windverenigingen Flevoland (FWF) in 2013.
5. Na de organisatie van de windverenigingen en de FWF gaf de Stuurgroep Regioplan begin oktober 2013 het go-besluit voor de vervolgfases om te komen tot projectplannen voor windparken en een uitvoerbaar Regioplan. De provincie informeerde ook de bewoners en nodigde hen opnieuw uit om lid te worden van een windvereniging, als enige manier om zelf initiatiefnemer te worden van een windpark. In februari 2014 is een samenwerkingsovereenkomst tussen de overheden en de FWF getekend om tot een projectplan te komen.
- a. In een brief van 2 oktober 2013 aan de FWF schrijft de provincie dat de eerste fase van het planproces is voltooid. In deze fase van organiseren is het volgende tot stand gekomen:
 - I. Het PvE is opgesteld;
 - II. Er zijn vijf gebiedsverenigingen gevormd;
 - III. Er is met de FWF één aanspreekpunt gekomen voor de gemeenten en provincie namens molenaars, grondeigenaren en bewoners van het landelijk gebied die willen investeren in de tweede generatie windparken;
 - IV. Er zijn overkoepelende afspraken voor saneren, vergoedingen en participatie gemaakt.¹¹⁴
 - b. Volgens de brief achtte de Stuurgroep Regioplan de organisatiegraad van de FWF voldoende om het go-besluit te geven voor het vervolg van het Regioplanproces. De betrokken overheden wilden samen met de FWF en haar leden “*in coproductie komen tot gedragen en haalbare projectplannen voor nieuwe windparken en een uitvoerbaar Regioplan*”.¹¹⁵
 - c. Op 14 oktober 2013 informeerde de provincie de bewoners, windmoleneigenaren en grondbezitters in het landelijk gebied over het go-besluit. De provincie nodigde hen opnieuw uit om lid te worden van een windvereniging. Alleen op die manier konden zij zelf initiatiefnemer worden van een nieuw windpark.¹¹⁶
6. In februari 2014 hebben de betrokken overheden met de FWF een Samenwerkingsovereenkomst Regioplan Windenergie Flevoland (hierna: Samenwerkingsovereenkomst) ondertekend. De FWF was verantwoordelijk voor het organiseren van gebiedsbijeenkomsten, de totstandkoming van vijf gedragen projectplannen en het aanbieden van één federatieplan aan de overheden.
- a. Op 20 februari 2014 hebben de gemeenten Dronten, Lelystad, Zeewolde, provincie en FWF een Samenwerkingsovereenkomst ondertekend.
 - b. Volgens de Samenwerkingsovereenkomst was de FWF verantwoordelijk voor afstemming en afweging door onder meer interactieve planvorming. Hiervoor moest de FWF gebiedsbijeenkomsten organiseren in windontwikkelgebieden en de omliggende kernen om invulling te geven aan procesparticipatie van windmoleneigenaren, initiatiefnemers, burgers en maatschappelijke organisaties. Dit moest resulteren in

¹¹² Omroep Flevoland (2014), Windvereniging Oostelijk Flevoland viert éénjarig bestaan, www.omroepflevoland.nl, 14 januari 2014

¹¹³ Provincie Flevoland (2013), Brief: Windenergie in Flevoland, 9 april 2013

¹¹⁴ Provincie Flevoland (2013), Brief: Go besluit eerste fase Regioplanproces, 2 oktober 2013

¹¹⁵ Provincie Flevoland (2013), Brief: Go besluit eerste fase Regioplanproces, 2 oktober 2013

¹¹⁶ Provincie Flevoland (2013), Brief: 'Go' voor gebiedsproces windenergie, 14 oktober 2013

vijf projectplannen die het FWF zou samenvoegen tot één federatieplan. Dit federatieplan moest de FWF binnen de kaders van het PvE voor 1 juli 2014 aan de overheden aanbieden.¹¹⁷

7. In juli 2014 diende de FWF het Federatieplan Windenergie 'Wind werkt voor Flevoland' (hierna: Federatieplan) in bij de betrokken overheden. Het plan benoemde opstellingsalternatieven en kondigde mogelijkheden voor financiële participatie globaal aan.
 - a. Op 2 juli 2014 diende de FWF het Federatieplan bij de betrokken overheden in. Het plan bestond uit onderlinge afspraken tussen bewoners, grondeigenaren en windmoleneigenaren in het buitengebied over het weghalen van bestaande molens en het bouwen van nieuwe molens. In het plan deed de FWF een voorstel voor de locaties voor nieuwe windmolens in de vorm van drie opstellingsalternatieven. Ook werden mogelijkheden voor financiële participatie geboden.¹¹⁸
8. In september 2014 besloten GS met de betrokken gemeenten dat het Federatieplan niet voldeed aan de randvoorwaarden van het PvE. Wel liet het Federatieplan zien dat er draagvlak was voor het opschalen en saneren van windmolens. Daarom wilde de provincie een volgende processtap zetten door een voorkeursvariant uit te werken die wel voldoet, het uitwerken van de organisatie van de FWF, en met het Rijk locaties te onderzoeken voor opschalen en saneren.
 - a. GS informeerden PS op 23 september 2014 over hun standpunt ten aanzien van het Federatieplan. Net als de andere betrokken overheden waren zij van mening dat het Federatieplan en de geformuleerde planalternatieven niet voldeden aan de randvoorwaarden van het PvE en de FWF dit niet of onvoldoende motiveerde.¹¹⁹ De provincie schreef aan de FWF dat het plan onvoldoende inhoudelijke basis voor een planMER en het Regioplan bood, en geen basis voor het in de Samenwerkingsovereenkomst afgesproken vervolg.¹²⁰
 - b. De provincie gaf aan dat het Federatieplan wel laat zien dat er draagvlak is voor het opschalen en saneren en wilde daarom een volgende processtap zetten. De vervolgaanpak bestond uit het definiëren van een gedragen voorkeursvariant die zou voldoen aan het PvE, het uitwerken van de organisatie van de FWF, en het intensiveren van de samenwerking met het Rijk en onderzoeken van locaties voor opschaling en sanering.¹²¹
9. Nadat er in september en oktober 2014 vergunningsaanvragen werden ingediend voor vervangende windmolens die niet strookten met het beleid van opschalen en saneren, stelden PS een Noodverordening wind vast om te voorkomen dat nieuwe windmolens werden gerealiseerd. In november 2014 trokken de overheden de regie naar zich toe door zelf het Regioplan op te gaan stellen en toe te werken naar een voorkeursalternatief. De organisatieontwikkeling van FWF werd stopgezet en de vijf windverenigingen werden vanaf dat moment het aanspreekpunt.
 - a. In september en oktober 2014 zijn er bij gemeente Dronten vergunningsaanvragen ingediend om bestaande windmolens te vervangen door nieuwe. Dit strookte niet met het beleid voor opschalen en saneren. Om die reden hebben PS op 29 oktober 2014 een voorbereidingsbesluit wind vastgesteld om

¹¹⁷ Gemeente Dronten e.a. (2014), Samenwerkingsovereenkomst Regioplan Windenergie Flevoland, 20 februari 2014, artikel 3

¹¹⁸ Federatie Windverenigingen Flevoland (2014), Federatieplan Windenergie. Wind werkt voor Flevoland, juli 2014

¹¹⁹ Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Standpunt Gedeputeerde Staten Federatieplan & Vervolgproces Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 23 september 2014

¹²⁰ Provincie Flevoland (2014), Brief: Vervolg regioplanproces in relatie tot Federatieplan en advies Wegingscommissie, 24 september 2014

¹²¹ Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Standpunt Gedeputeerde Staten Federatieplan & Vervolgproces Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 23 september 2014

- de realisatie van nieuwe windmolens te voorkomen. In februari 2015 is de bijbehorende Noodverordening wind vastgesteld.¹²²
- b. Op 6 november 2014 besloten provincie, betrokken gemeenten en de FWF om de sanering en opschaling van windmolens anders te organiseren. De overheden gingen zelf het Regioplan opstellen en wilden daarmee duidelijkheid creëren over de ontwikkelruimte. Het Regioplan moest concrete spelregels voor het ontwikkelen van de windparken bieden.¹²³
 - c. Hierna heeft de provincie de regie voor het opstellen van het Regioplan naar zich toegetrokken.¹²⁴
 - d. In de mededeling aan PS van 26 november 2014 meldde de provincie dat het vervolgproces gewijzigd werd voortgezet om toe te werken naar een voorkeursalternatief (VKA) begin 2015. De vijf windverenigingen waren vanaf dat moment de meest logische gesprekspartner voor de overheden. De organisatieontwikkeling van de FWF werd stopgezet.¹²⁵
10. In aanloop naar het Regioplan hebben de betrokken overheden overlegd met de windverenigingen, gebiedsconsultatie en inloopavonden voor de bewoners georganiseerd, en overlegd met belangenbehartigers en maatschappelijke organisaties. De windverenigingen hebben aangegeven initiatiefnemer te willen worden en waren betrokken bij het benoemen van plaatsingszones.
- a. In overleg met de overheden hebben de windverenigingen aangegeven zich te willen ontwikkelen tot initiatiefnemers die verantwoordelijk zijn voor de gebiedsgerichte projecten van opschalen en saneren, dan wel te willen deelnemen aan allianties die als initiatiefnemer optreden. De gebiedskennis en technische kennis van de windverenigingen is van waarde gebleken bij het benoemen van de plaatsingszones, aldus het Regioplan.¹²⁶
 - b. In maart 2015 hebben GS ingestemd met een beslisdocument met de hoofdlijnen voor het Regioplan. Hierin werd een aantal keuzes gemaakt, zoals over de gebiedsindeling, plaatsingszones en uitgangspunten voor financiële participatie. Afstemming met de samenwerkende gemeenten en een gebiedsconsultatie gingen hieraan vooraf.¹²⁷
 - c. Kort voor de zomer van 2015 zijn inloopavonden georganiseerd voor bewoners. De feitelijke mogelijkheden en belemmeringen waren toen goed in beeld volgens het Regioplan. Mogelijke belanghebbenden konden zich laten informeren over de inhoud en planning van het Regioplan. Windverenigingen waren aanwezig om vragen te beantwoorden.¹²⁸
 - d. Voorts hebben de betrokken overheden overleg gevoerd met belangenbehartigers en maatschappelijke organisaties, een Milieueffectrapportage (MER) met een VKA opgesteld, en een indicatieve financiële analyse van opschalen en saneren in de projectgebieden uitgevoerd.¹²⁹
11. In juli 2016 hebben de provincie en betrokken gemeenten het Regioplan vastgesteld. Met het Regioplan hebben de betrokken overheden de regie in het plaatsen van windmolens naar zich toegetrokken. Het

¹²² Provincie Flevoland (2015), Noodverordening wind, 18 februari 2015; Provincie Flevoland (2015), Nota van opmerkingen en wijzigingen. Noodverordening wind, 18 februari 2015 & Windenergie Nieuws (2014), Flevoland bereidt noodverordening voor windturbines, www.windenergie-nieuws.nl, 4 november 2014

¹²³ Provincie Flevoland (2014), Persbericht: Gebiedsverenigingen krijgen sterkere rol, 6 november 2014 & Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Proces rond windenergie, 26 november 2014

¹²⁴ Interview, 10 juli 2023

¹²⁵ Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Proces rond windenergie, 26 november 2014

¹²⁶ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 12

¹²⁷ Provincie Flevoland (2015), Mededeling: Hoofdlijnen en planning Regioplan windenergie zuidelijk en oostelijk Flevoland, 24 maart 2015

¹²⁸ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 12

¹²⁹ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 12

Regioplan bevat doelstellingen op het gebied van landschappelijke verbetering, duurzame energiehuishouding, economische versterking en maatschappelijk draagvlak voor windenergie.

- a. In juli 2016 hebben de provincie en kort daarvoor de gemeenten Dronten, Lelystad en Zeewolde het Regioplan vastgesteld. De kern van de strategie is opschalen en saneren.¹³⁰
- b. Een voormalig ambtelijk betrokkene bij de provincie licht toe dat het oorspronkelijke idee van het Regioplan was om windturbines beter in het landschap te laten plaatsen en meer mensen ervan te laten profiteren.¹³¹ De gemeente Dronten geeft aan dat het doel van het Regioplan was om zelf regie te houden bij de uitvoering van de rijkscoördinatieregeling, vooral over de landschappelijke elementen. Provincie en gemeenten wilden met het Regioplan lokaal de sanering en opschaling van bestaande windmolens organiseren.¹³²
- c. Het Regioplan heeft vier doelstellingen:
 - I. Landschappelijke verbetering door de afname van het aantal windmolens en de clustering in lijnopstellingen die aansluiten op bestaande lijnen in het landschap;
 - II. Een duurzamere energiehuishouding door meer energie op te wekken met wind;
 - III. Economische versterking door de extra banen die verbonden zijn aan windenergie en door de opbrengsten van windenergie zoveel mogelijk in de provincie zelf terecht te laten komen;
 - IV. Het behouden van maatschappelijk draagvlak voor windenergie.¹³³

4.2 Procesparticipatie en financiële participatie

Deze paragraaf gaat (chronologisch) in op wat de provincie verstaat onder procesparticipatie en financiële participatie in haar voorgaande en vigerende beleid.

12. In de Beleidsregel 2008 beschrijft de provincie wat zij verstaat onder financiële participatie. Nieuwe windmolenopstellingen moeten een financiële of andere bijdrage leveren aan het opstellingsgebied of de directe omgeving. Procesparticipatie komt hierin niet aan de orde.
 - a. De Beleidsregel 2008 stelt in aanvulling op het Omgevingsplan uit 2006 dat een windenergieproject moet voldoen aan een aantal voorwaarden op het gebied van financiële participatie: nieuwe windmolenopstellingen worden alleen toegestaan als tijdens de exploitatie een financiële of andere bijdrage aan gebiedsgebonden projecten in het gebied van de opstelling of directe omgeving ervan geleverd wordt.
 - b. De Beleidsregel 2008 gaat uit van een bijdrage van minimaal 10 procent en maximaal 30 procent van de opbrengst uit de exploitatie (voor belastingen).¹³⁴
 - c. Procesparticipatie komt niet aan de orde in de Beleidsregel 2008.
13. De Bestuursopdracht voor het Regioplan uit 2012 gaat in op financiële participatie bij windenergie. Het gaat hierbij om het bieden van financiële participatiemogelijkheden voor iedere inwoner en van risicodragende participatie in de projectontwikkelingen voor niet-windmoleneigenaren in het buitengebied. Procesparticipatie komt hierin niet expliciet aan de orde.

¹³⁰ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016 & Koninkrijk der Nederlanden (2016), Bekendmaking vaststelling 'partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor wind' en 'Regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland', Staatscourant 52594, 5 oktober 2016

¹³¹ Interview, 10 juli 2023

¹³² Interview, 18 april 2023

¹³³ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 6

¹³⁴ Provincie Flevoland (2008), Beleidsregel Windmolens 2008, 17 juni 2008, §4.3

- a. Eén van de doelstellingen van de Bestuursopdracht is om een impuls te geven aan de regionale economie, onder andere door:
 - I. Het neveninkomen van boeren en inwoners in het landelijk gebied voor de lange termijn te behouden, te vergroten en onder een grotere groep te verdelen;
 - II. Financiële participatieruimte voor de Flevolandse burgers te creëren;
 - III. Een deel van de opbrengsten van de windparken te investeren in de omgeving.¹³⁵
 - b. De Bestuursopdracht bevat eisen en uitgangspunten voor windprojecten. Eén van de eisen is:
 - Het bieden van financiële participatiemogelijkheden voor iedere inwoner van Flevoland.
 Eén van de uitgangspunten betreft:
 - De mogelijkheid bieden aan niet-windmoleneigenaren in het buitengebied om risicodragend te participeren in de projectontwikkeling;¹³⁶
 - c. Procesparticipatie komt niet expliciet aan de orde in de Bestuursopdracht.
14. De provincie geeft in het Regioplan uit 2016 op hoofdlijnen weer wat zij verstaat onder procesparticipatie. Een projectplan moet mogelijkheden bieden voor procesparticipatie. De communicatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en betrokken overheden. Het is niet gespecificeerd hoe procesparticipatie moet worden vormgegeven en wanneer is voldaan aan de genoemde voorwaarden.
- a. De provincie geeft in het Regioplan op hoofdlijnen weer wat de provincie verstaat onder procesparticipatie en communicatie.
 - I. Een projectplan moet voorzien in voldoende mogelijkheden voor procesparticipatie door omwonenden en andere betrokkenen, bijvoorbeeld inzake de invulling van plaatsingszones en de besteding van de gebiedsgebonden bijdrage.
 - II. De communicatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en de betrokken overheidspartijen. De initiatiefnemer communiceert over de planvorming rond de nieuwe opstellingen en de mogelijke inrichting van de plaatsingszones, de mogelijkheden om financieel te participeren en de (al dan niet vermeende) hinder. De betrokken overheidspartijen organiseren in samenhang daarmee de communicatie over de ruimtelijke procedures.¹³⁷
 - b. In het Regioplan specificeert de provincie niet nader hoe de procesparticipatie moet worden vormgegeven, of wanneer er wel of niet is voldaan aan de bovengenoemde voorwaarden.
15. De provincie onderscheidt in het Regioplan 1) de mogelijkheid voor financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase voor bewoners en ondernemers in het projectgebied en 2) de mogelijkheid voor financiële participatie in de exploitatiefase voor overige bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.
- a. De provincie wil het maatschappelijk draagvlak voor windenergie behouden en vergroten door zoveel mogelijk mensen baat te laten hebben bij de nieuwe situatie:
 - eigenaren door de participatie in nieuwe, moderne windmolens,
 - de bevolking als geheel door de verbetering van de omgevingskwaliteit en de kans om in het project te participeren, en de inzet van de gebiedsgebonden bijdrage.¹³⁸
 - b. De provincie geeft in het Regioplan aan dat financiële participatie een middel is om het lokale en regionale draagvlak te vergroten en eigenaren van te saneren windmolens een gelijkwaardig alternatief

¹³⁵ Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012, p. 7

¹³⁶ Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012, p. 8-9

¹³⁷ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 25-26

¹³⁸ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 6

- te bieden. Daarnaast draagt participatie bij aan de economische structuurversterking doordat economische revenuen (deels) behouden blijven binnen de provincie.¹³⁹
- c. De provincie onderscheidt de mogelijkheid voor financiële participatie voor bewoners en ondernemers in het projectgebied van de mogelijkheid voor overige bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland:
- I. Bewoners en ondernemers gevestigd in het projectgebied krijgen de gelegenheid om op basis van gelijkheid per projectgebied financieel te participeren in de ontwikkeling van nieuwe windmolens vanaf de eerste risicodragende fase.¹⁴⁰
 - II. Bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland krijgen de gelegenheid om financieel te participeren in de exploitatiefase.¹⁴¹ Minimaal 2,5 procent van de totale initiële investeringsomvang moet hiervoor beschikbaar zijn.¹⁴²
16. De provincie noemt in het Regioplan wat zij verstaat onder financiële participatie. Volgens het Regioplan staat het een initiatiefnemer vrij om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, op voorwaarde dat de participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig vormgegeven is. Per fase licht de provincie toe wat zij hieronder verstaat. De precieze bedoeling met 'eerlijk, eenvoudig en evenwichtig' heeft de provincie niet verder uitgewerkt. Uit interviews blijkt dat het de provincie erom gaat dat initiatiefnemers bewoners en ondernemers binnen een projectgebied gelijke gelegenheid bieden voor financiële participatie. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de formuleringen in het Regioplan met betrekking tot financiële participatie soms tot onduidelijkheid leiden.
- a. Het Regioplan geeft aan dat het een initiatiefnemer vrij staat om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie. Voorwaarde hierbij is dat de financiële participatie op een eerlijke, eenvoudige en evenwichtige manier wordt uitgewerkt en uitgevoerd. Dit betekent voor de ontwikkel- en bouwfase in elk geval dat:
- I. Alle bewoners en ondernemers uit het betreffende projectgebied risicodragend kapitaal (eigen vermogen) kunnen inbrengen, ongeacht het eigendom van de gronden waarop gerealiseerd wordt;
 - II. Redelijkerwijs gedeeld wordt in dividend en zeggenschap, gekoppeld aan de gedragen verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling en eventuele inbreng voor de invulling van de saneringsopgave;
 - III. De kandidaat-participanten te allen tijde worden gewezen op de aan participatie verbonden risico's;
 - IV. Een eventueel verlangd lidmaatschap of belang bij een initiatiefnemer geen onnodige belemmeringen opwerpt.
- Eerlijk, eenvoudig en evenwichtig betekent voor de exploitatiefase in ieder geval dat:
- I. Alle bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland kunnen participeren, waarbij minimaal 2,5 procent van de totale initiële investeringsomvang (de totale waarde van alle activa die met de nieuwe windmolenopstelling samenhangen) – ongeacht de vorm waarin dit gebeurt – open moet staan voor deelname voor een periode van minimaal tien jaar vanaf de aanvang van de exploitatie;
 - II. Dat kandidaat-participanten te allen tijde worden gewezen op de aan participatie verbonden risico's en daarvoor een redelijke vergoeding ontvangen;
 - III. Dat deze participaties, eventueel na een beperkte lock-in periode van maximaal twee jaar, verhandelbaar dienen te zijn;

¹³⁹ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 24

¹⁴⁰ Dit is de fase voordat de vergunningen zijn verleend.

¹⁴¹ Dit is de fase vanaf ingebruikname.

¹⁴² Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 24

- IV. Dat de initiatiefnemer eventuele achterblijvende belangstelling in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland voor invulling van de financiering moet kunnen aantonen, alvorens een invulling wordt toegestaan die afwijkt van het genoemde minimumpercentage van 2,5 procent.¹⁴³
- b. Gedurende de exploitatie dient de initiatiefnemer bij te dragen aan kwaliteitsverbetering van de omgeving met een gebiedsgebonden bijdrage om de impact van nieuwe windmolens maatschappelijk te compenseren. Het Regioplan geeft voorbeelden van de besteding van deze bijdrage, maar schrijft deze niet voor. De bedoeling is dat initiatiefnemer en gemeente tot maatwerk komen dat past bij de omgeving.¹⁴⁴
 - c. In het Regioplan is niet verder uitgewerkt wat er verder onder participatie wordt verstaan, omdat het ten koste zou gaan “*van de vrijheid voor initiatiefnemers op welke wijze zij invulling geven aan de participatie*” volgens de Nota van Beantwoording zienswijzen Regioplan Windenergie¹⁴⁵; en om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven hier zelf een goede en passende invulling aan te geven.¹⁴⁶
 - d. Een voormalig gedeputeerde die betrokken was bij het opstellen van het Regioplan geeft aan dat het op voorhand erg moeilijk is om te beschrijven hoe financiële participatie er precies uit moet komen te zien. Er zijn op dat moment nog te veel onduidelijkheden. Hij begrijpt waarom de provincie dit niet verder heeft uitgewerkt.¹⁴⁷
 - e. De gedeputeerde geeft aan dat in het Regioplan vooral een intentie is vastgelegd om te voorkomen dat een buitenlands bedrijf een windpark zou bouwen zonder de omgeving te betrekken. De opbrengsten van het windpark zouden moeten terugstromen naar de omgeving.¹⁴⁸
 - f. Een voormalig ambtelijk betrokkene bij de provincie geeft aan dat ‘eerlijk, eenvoudig en evenwichtig’ onder andere betekent dat financiële participatie onder gelijke voorwaarden gebeurt, dat er geen onderscheid is tussen omwonenden binnen hetzelfde projectgebied, dat er duidelijkheid is over de financiële risico’s die worden verwacht en dat aandelen of obligaties niet zomaar worden doorverkocht. Volgens de betrokkene was het duidelijk dat de invulling van financiële participatie per projectgebied zou verschillen.¹⁴⁹
 - g. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de formuleringen in het Regioplan met betrekking tot financiële participatie soms tot onduidelijkheid leiden.
 - I. Zo geeft een voormalig ambtelijk betrokkene aan dat de provincie door omwonenden is aangesproken op de formulering ‘eerlijk, eenvoudig en evenwichtig’ wanneer zij vonden dat de participatie niet eerlijk verloopt. Terugkijkend geeft deze betrokkene aan dat de precieze bedoeling van de formulering ‘eerlijk, eenvoudig en evenwichtig’ en het vertalen daarvan in een verordening duidelijker uitgewerkt had kunnen worden, aangezien mensen de provincie erop aanspreken en mensen de passage verschillend uitleggen.¹⁵⁰
 - II. Twee andere betrokkenen geven aan dat de formulering dat ‘in ieder geval bewoners en ondernemers in het projectgebied de gelegenheid krijgen om op gelijke voet financieel te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens vanaf de eerste risicodragende fase’ (zie bevinding 15.c) algemeen geformuleerd is. Dit kan verschillend geïnterpreteerd worden en had volgens de betrokkenen anders opgeschreven moeten zijn in het Regioplan.¹⁵¹

¹⁴³ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 24

¹⁴⁴ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 25

¹⁴⁵ Provincie Flevoland (2016), Nota van Beantwoording zienswijzen, overlegreacties en wensen & bedenkingen Ontwerp Regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 22 april 2016, p. 39

¹⁴⁶ Interview, 18 april 2023

¹⁴⁷ Interview, 28 maart 2023

¹⁴⁸ Interview, 8 mei 2023

¹⁴⁹ Interview, 10 juli 2023

¹⁵⁰ Interview, 10 juli 2023

¹⁵¹ Interview, 27 maart 2023

17. De uitgangspunten van het Regioplan op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie zijn toegepast in de Partiële herziening Omgevingsplan uit 2016 en het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening uit 2019. Op het gebied van procesparticipatie is de Omgevingsverordening explicieter dan het Regioplan. De Omgevingsvisie uit 2017 verwijst kort naar het evenwichtig delen van lusten en lasten van duurzame energie.
- a. Met de Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor wind uit 2016 is het Omgevingsplan aangepast, parallel aan de vaststelling van het Regioplan. Er wordt op de volgende manieren, die verder zijn uitgewerkt in het Regioplan, invulling gegeven aan participatie en draagvlak.¹⁵²
 - I. Bewoners en ondernemers krijgen de gelegenheid om financieel te participeren in de ontwikkeling (bewoners en ondernemers uit het buitengebied) en in de exploitatiefase (bewoners en ondernemers uit overig Flevoland).
 - II. De initiatiefnemer draagt gedurende de exploitatie bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving met een gebiedsgebonden bijdrage.
 - III. Bij de totstandkoming van het project stelt de initiatiefnemer omwonenden en andere betrokkenen in de gelegenheid om te participeren in de planvorming.¹⁵³
 - b. Het Omgevingsprogramma uit 2019 benoemt onder de voorwaarden voor een project voor opschalen en saneren dat er invulling wordt gegeven aan participatie en draagvlak. Deze voorwaarden zijn conform het Regioplan.¹⁵⁴
 - c. De Omgevingsverordening uit 2019 gaat in op financiële participatie en procesparticipatie. Op het gebied van financiële participatie en de gebiedsgebonden bijdrage is dit conform het Regioplan. Inzake procesparticipatie is de Omgevingsverordening explicieter dan het Regioplan over het in een projectplan inzichtelijk maken hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij een initiatief moet worden *verzeker*d. Daarnaast moet de omgeving in een *vroeg stadium* van de planvorming actief worden betrokken bij de uitwerking van het initiatief, in elk geval inzake de windmolenopstellingen en inrichting van plaatsingszones.¹⁵⁵
 - I. De Omgevingsverordening uit 2019 wordt bij ingang van de nieuwe Omgevingswet vervangen door de Omgevingsverordening 2022. Dit betreft voornamelijk wijzigingen van juridisch technische aard, en geen wijzigingen op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie.¹⁵⁶
 - d. De Omgevingsvisie en daaraan gekoppeld het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening worden door PS en GS geactualiseerd in de Statenperiode vanaf de verkiezingen in 2023.¹⁵⁷
18. Begin 2023 hebben PS uitgangspunten participatie vastgesteld voor de uitwerking van participatiebeleid. Financiële participatie komt hier niet in aan de orde. In een aangenomen amendement wordt onder andere geconstateerd dat een goed participatietraject weerstand bij besluiten kan helpen verminderen. Ook wordt overwogen dat participatie niet betekent dat iedereen zijn zin kan krijgen, en wordt besloten om aan de uitgangspunten toe te voegen dat de provincie in participatietrajecten van begin af aan duidelijk is over de speelruimte, rollen en besluitvorming.

¹⁵² Provincie Flevoland (2016), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor windenergie, 13 juli 2016

¹⁵³ Provincie Flevoland (2016), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor windenergie, 13 juli 2016, p. 13

¹⁵⁴ Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland, p. 33

¹⁵⁵ Provincie Flevoland (2019), Omgevingsverordening provincie Flevoland, artikel 2.18

¹⁵⁶ Provincie Flevoland (2022), Omgevingsverordening provincie Flevoland, Besluittekst

¹⁵⁷ Provincie Flevoland (2022), Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, 13 juli 2022

- a. Op 22 februari 2023 hebben PS uitgangspunten participatie vastgesteld voor de uitwerking van participatiebeleid aan de hand van het document Waarde(vol) verbinden – Vertrekpunt voor verder leren. Financiële participatie komt niet aan de orde in de uitgangspunten of het document.¹⁵⁸
- b. Bij de behandeling in PS is een amendement aangenomen. In het amendement constateren PS dat:
 - Overheden bij het nemen van een besluit te maken kunnen krijgen met weerstand;
 - Een goed participatietraject dit helpt verminderen;
 - Het samenwerken met burgers voor betere besluitvorming zorgt en daarmee voor draagvlak;
 - Overheden zich moeten houden aan wettelijke kaders.
 PS overweegt dat:
 - Participatie niet betekent dat iedereen die meedoet hun zin kunnen krijgen;
 - Er helderheid en duidelijkheid moet zijn tijdens het hele participatietraject;
 - De provincie belangen van alles en iedereen meeweegt.
 PS besluit het volgende beslispunt toe te voegen bij de uitgangspunten van het participatiebeleid:
 - De provincie is vanaf de start van een participatietraject duidelijk over de speelruimte, rollen en besluitvorming.¹⁵⁹

4.3 Projectgebieden windenergie

Deze paragraaf licht toe hoe de projectgebieden voor windenergie volgens het Regioplan zijn afgebakend.

19. Na een verkenning van mogelijke plangebieden voor windenergie, is de provincie in 2012 gekomen tot het Kaartbeeld 'Zoekruimte voor windenergie in Flevoland' (hierna: Kaartbeeld) met vijf projectgebieden. Met het Kaartbeeld leverde de provincie input voor de rijksstructuurvisie Wind op Land. De gebiedsindeling is gebaseerd op ruimtelijke eenheden en de planningshistorie van windenergie in Flevoland. Windpark Hanze valt ten dele in het zoekgebied.
 - a. In juni 2012 hebben PS het Kaartbeeld vastgesteld, zie Figuur 4.2. Het Kaartbeeld bevat vijf van de zes deelgebieden uit een plangebied dat is voorgesteld in het rapport Scenario's windenergie 'Verkenning naar een realistische zoekruimte voor windenergie' van Advies & Ingenieursbureau Tauw. Het zesde deelgebied betrof de gemeente Almere, waar de besluitvorming door de gemeenteraad op dat moment nog moest plaatsvinden. De aangeduide gebieden vielen binnen de ruimtelijke kaders van het Omgevingsplan 2006.¹⁶⁰
 - b. Met het Kaartbeeld leverde de provincie input voor de rijksstructuurvisie Wind op Land. Op deze manier kan *"het Rijk proactief tegemoet worden getreden en bepaalt de regio mede waar toekomstige windparken gesitueerd kunnen worden."*¹⁶¹
 - c. In de Bestuursopdracht van september 2012 wordt genoemd dat de Stichting Werkgroep Opschalen Windenergie Flevoland (WOWF), bestaande uit Flevolandse windmoleneigenaren en in Flevoland

¹⁵⁸ Provincie Flevoland (2023), Statenvoorstel: Uitgangspunten participatie, 22 februari 2023 & Provincie Flevoland (2023), Waarde(n)vol verbinden. Vertrekpunt voor verder leren, 22 februari 2023

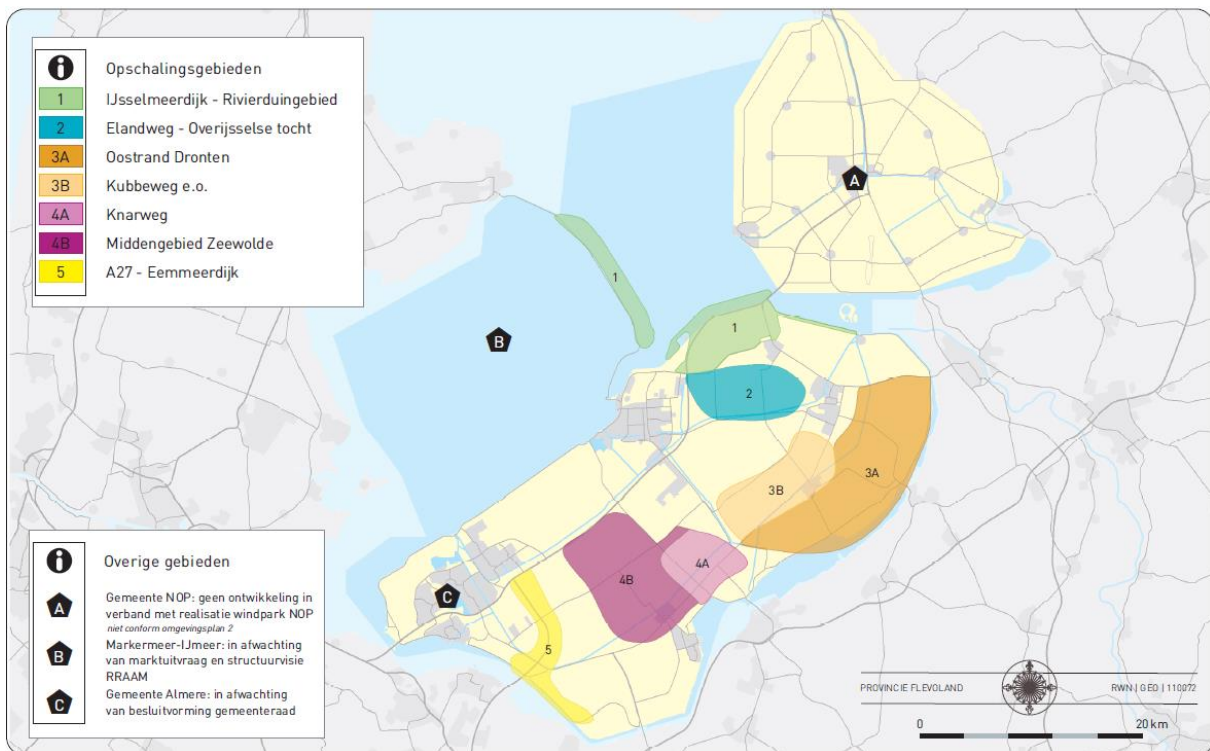
¹⁵⁹ Provincie Flevoland (2023), Amendement I: Waardevol verbinden, 22 februari 2023

¹⁶⁰ Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel: Kaartbeeld 'Zoekruimte voor windenergie in Flevoland', *regionale Input Rijksstructuurvisie Wind op land*, 15 mei 2012 & Tauw (2012), Scenario's windenergie. Verkenning naar een realistische zoekruimte voor windenergie, 12 februari 2012, p. 54

¹⁶¹ Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel: Kaartbeeld 'Zoekruimte voor windenergie in Flevoland', *regionale Input Rijksstructuurvisie Wind op land*, 15 mei 2012

actieve projectontwikkelaars, plannen moesten ontwikkelen voor de vijf projectgebieden, de gemeente Almere voor het zesde in het stedelijk gebied van Almere.¹⁶²

- d. Van de vijftien windmolens van Windpark Hanze, zie Figuur 4.4, vallen alleen de zes windmolens tussen de Hanzelijn en de N307 binnen deelgebied 3A Oostrand Dronten. Het gebied van de overige negen windmolens van Windpark Hanze was niet aangegeven in het Kaartbeeld.



Figuur 4.2 Kaartbeeld 'Indicatieve zoekruimte voor windenergie in Flevoland', 2012¹⁶³

20. In het Regioplan uit 2016 zijn vier projectgebieden aangewezen. Elk projectgebied heeft één verantwoordelijke initiatiefnemer. De begrenzing van de projectgebieden is bepaald door de landschappelijke samenhang, het economisch perspectief, en het organiserend vermogen per project. De plaatsingszones in de projectgebieden zijn bepaald door een afweging van de omgevingskwaliteit, het maatschappelijk draagvlak en het economisch perspectief.

- a. Ten opzichte van de verkenning door Tauw en de Bestuursopdracht is het aantal van zes projectgebieden gewijzigd naar vier projectgebieden in het uiteindelijke Regioplan, zie Figuur 4.3.¹⁶⁴ Dit betreft de projectgebieden Noord (Blauw), Oost (Groen)¹⁶⁵, Zuid (Rood) en West (Bruin).

- I. De initiatiefnemer van projectgebied Groen is Windkoepel Groen geworden, waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt.

¹⁶² Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012

¹⁶³ Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel: Kaartbeeld 'Zoekruimte voor windenergie in Flevoland', regionale Input Rijks-structuurvisie Wind op land, 15 mei 2012

¹⁶⁴ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 7

¹⁶⁵ De projectgebieden worden meestal genoemd naar hun kleur op de kaart van het Regioplan Windenergie, zie Figuur 4.3. In deze nota wordt projectgebied Oost daarom aangehaald als projectgebied Groen.

- b. Het uitgangspunt van het Regioplan is dat één initiatiefnemer per projectgebied verantwoordelijk is voor de nieuwbouw en sanering van windmolens. Het Regioplan meldt dat initiatiefnemers in de praktijk voortvloeien uit de bestaande windverenigingen, al dan niet in een alliantie met verschillende partijen.¹⁶⁶
 - I. Zoals in bevinding 4 en 9 genoemd, vormde de FWF in eerste instantie het aanspreekpunt voor de betrokken overheden, en werden na het opheffen daarvan de windverenigingen de gesprekspartner. Die praktijk is in het Regioplan doorgezet.
- c. Volgens het Regioplan zijn de projectgebieden begrensd aan de hand van de volgende criteria:
 - I. De landschappelijke samenhang;
 - II. Het economisch perspectief;
 - III. Het organiserend vermogen om het opschalen en saneren als één project in zijn geheel te realiseren.

Bij de afbakening is er volgens het Regioplan gezocht naar een afweging tussen de nieuwbouwcapaciteit, saneringsopgave en financiële participatie, en rekening gehouden met gemeentegrenzen en de werkgebieden van windverenigingen.¹⁶⁷ Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat er bij Windplan Groen discussie was over de totstandkoming van de grenzen van het projectgebied. Bij Windpark Zeewolde (projectgebied Rood) was er een logische gemeentegrens. Bij Windplan Blauw gingen drie bestaande energiecoöperaties fuseren, hetgeen de grenzen bepaalde.¹⁶⁸

- d. Elk projectgebied heeft plaatsingszones waarbinnen een initiatiefnemer nieuwe windmolens mag neerzetten, als deze deel uitmaken van een projectplan dat aan de voorwaarden voldoet. De keuze voor de plaatsingszones is volgens het Regioplan gebaseerd op “*een integrale afweging en een evenwichtige balans*” van de volgende drie aspecten:
 - I. De omgevingskwaliteit, waaronder aspecten vallen die in een Plan-MER aan de orde zijn gekomen.
 - II. Het maatschappelijke draagvlak, dat is getoetst tijdens bewonersavonden en in overleg met maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers en de initiatiefnemers.
 - III. Het economisch perspectief, dat is onderzocht in de financiële analyse tijdens de voorbereiding en is getoetst bij de initiatiefnemers.¹⁶⁹
- e. De gemeente Dronten geeft aan dat de betrokken overheden de grenzen van de projectgebieden gezamenlijk hebben bepaald, op basis van historie, gemeentegrenzen en landschappelijke lijnen.¹⁷⁰

21. Een aantal geïnterviewden kijkt achteraf kritisch naar de afbakening van de projectgebieden. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat projectgebied Groen meer inwoners heeft en te maken had met meer initiatiefnemers dan de andere projectgebieden.
- a. Een geïnterviewde geeft aan dat er weinig rekening is gehouden met de culturele en geografische verschillen tussen gebieden in de polder. Ook is er volgens de geïnterviewde weinig rekening gehouden met verschillen in schaalgrootte van bedrijven tussen de projectgebieden.¹⁷¹
 - b. Uit interviews blijkt dat er verschillen zijn tussen het aantal inwoners van projectgebied Groen en de andere projectgebieden: projectgebied Groen heeft ongeveer 500 inwoners, terwijl de andere

¹⁶⁶ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 7 & 14.

¹⁶⁷ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 13 & Provincie Flevoland (2016), Nota van beantwoording zienswijzen, overlegreacties en wensen & bedenkingen. Ontwerp regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 22 april 2016, p. 16

¹⁶⁸ Interview, 10 juli 2023

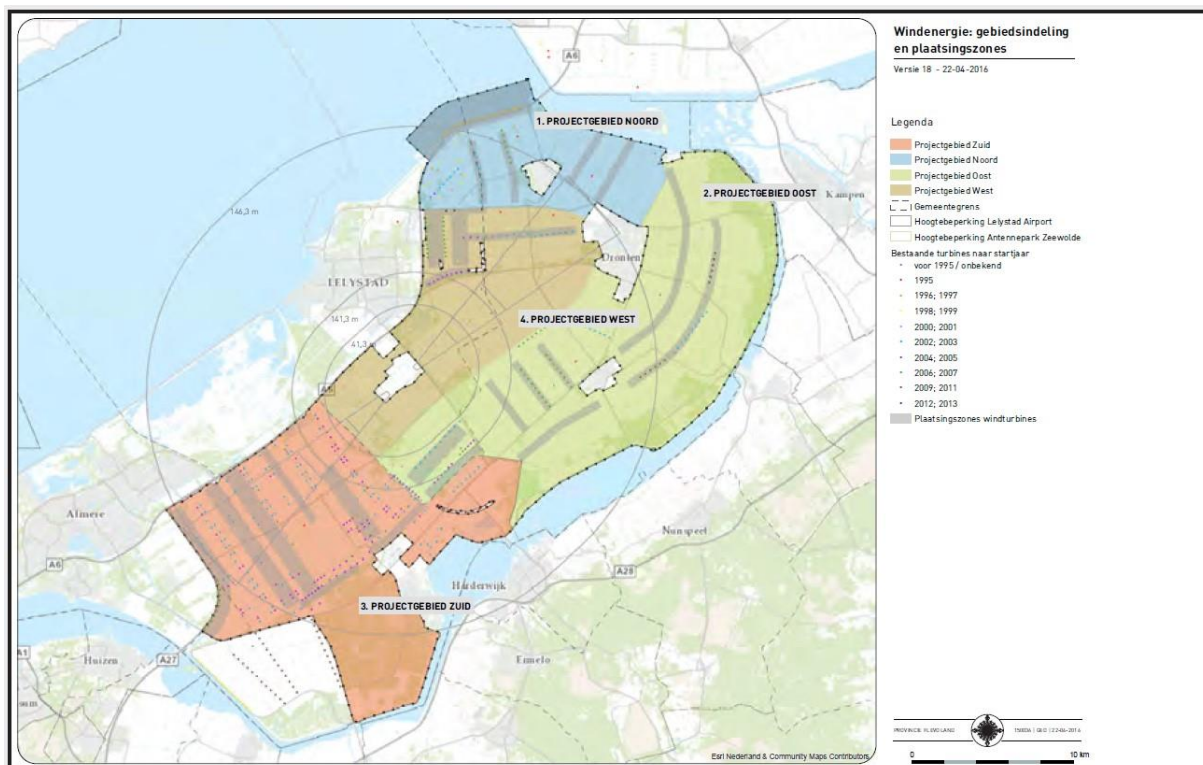
¹⁶⁹ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 13

¹⁷⁰ Interview, 18 april 2023

¹⁷¹ Interview, 20 februari 2023

projectgebieden minder dan 200 inwoners hebben.¹⁷² Het realiseren van financiële participatie was daardoor volgens geïnterviewden ingewikkelder voor projectgebied Groen.¹⁷³

- c. Verder komt in interviews naar voren dat het in projectgebied Groen complexer was om tot één plan voor windenergie te komen dan in de andere projectgebieden. In projectgebieden waren er bestaande windparken met een vervangingsvergunning. Ook waren er verschillende windparkinitiatieven (waaronder Windpark Hanze) al enige jaren bezig met het maken van plannen. Omdat er volgens het Regioplan één initiatiefnemer per projectgebied kon zijn, moesten de bestaande en nieuwe windparkinitiatieven (11 in totaal) samenwerken en was het maken van afspraken volgens geïnterviewden complex. In de andere projectgebieden waren er volgens de geïnterviewden minder partijen die tot één gezamenlijk plan voor windenergie moesten komen.¹⁷⁴
- d. Ook wordt de scheiding tussen projectgebieden Groen en Blauw op de Colijnweg als onlogisch genoemd. Hierdoor kunnen omwonenden aan de ene kant van de Colijnweg onder de voorwaarden van projectgebied Groen participeren, terwijl de omwonenden aan de andere kant van de Colijnweg onder de voorwaarden van projectgebied Blauw kunnen participeren.¹⁷⁵



Figuur 4.3 Gebiedsindeling en plaatsingszones Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 2016¹⁷⁶

22. Het noordelijke deel van Windpark Hanze is in het Regioplan ingetekend als plaatsingszone in projectgebied Groen, hoewel dat niet was aangewezen als indicatief zoekgebied in het Kaartbeeld uit 2012. Het zuidelijke deel van Windpark Hanze was wel aangewezen als indicatief zoekgebied in het Kaartbeeld. De

¹⁷² Interview, 25 oktober 2022 en 20 februari 2023

¹⁷³ Interview, 25 oktober 2022

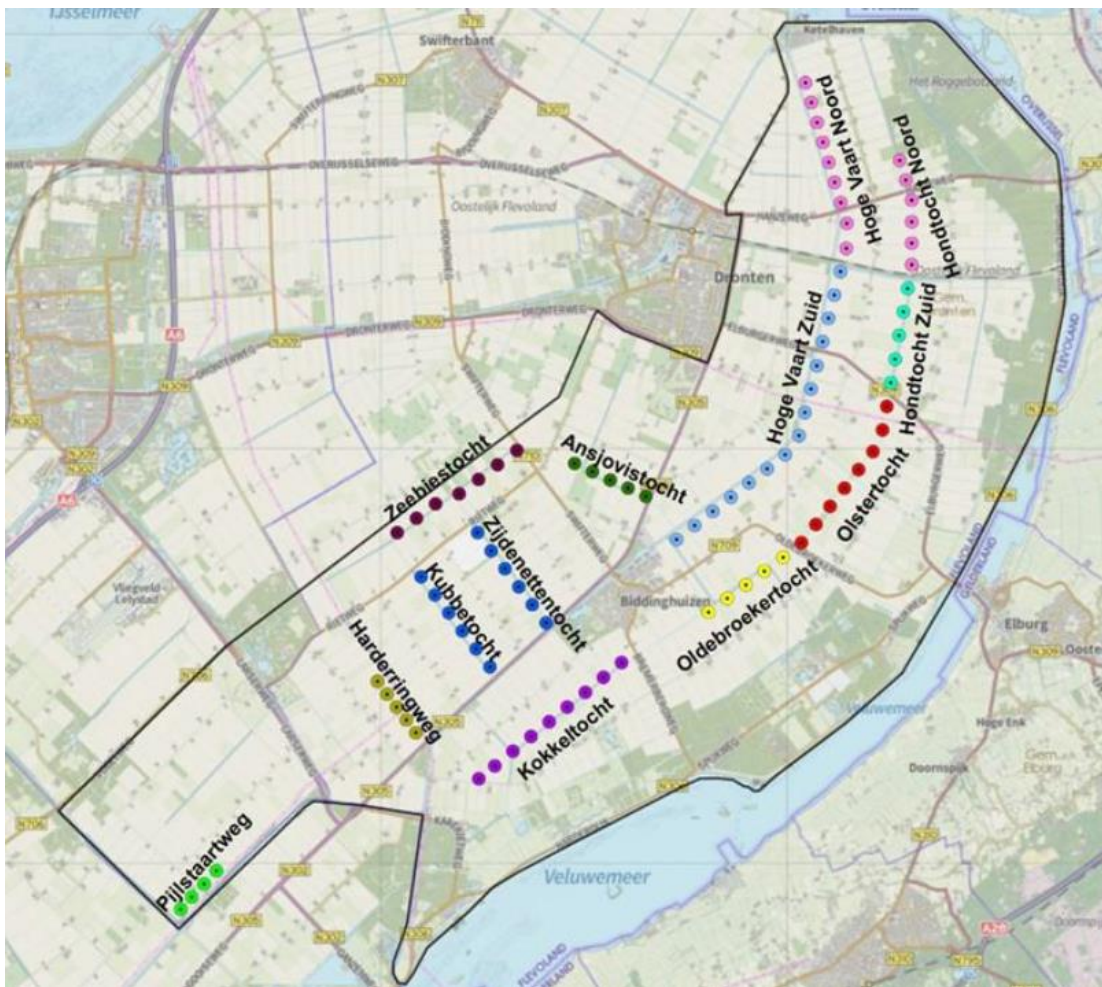
¹⁷⁴ Interview, 25 oktober 2022 en 20 februari 2023

¹⁷⁵ Interview, 27 oktober 2022

¹⁷⁶ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 16

plaatsingszones zijn onderwerp van gesprek geweest op bewonersavonden en in overleg met initiatiefnemers.

- a. Projectplan Windplan Groen (met daarin Windpark Hanze) betreft projectgebied Groen. Dit projectgebied is voornamelijk een combinatie van deelgebied 3A Oostrand Dronten en 3B Kubbeweg e.o. uit het Kaartbeeld uit 2012. Het gebied ten noorden van deelgebied 3A Oostrand Dronten – ten noorden van de N307 – was niet aangewezen als indicatief zoekgebied volgens het Kaartbeeld, maar is wel onderdeel geworden van de plaatsingszone van projectgebied Groen volgens het Regioplan en uiteindelijk projectplan Windplan Groen. Dit betreft het noordelijke deel van het gebied en de plaatsingszones van Windpark Hanze, zie Figuur 4.4.
- b. Zoals aangegeven in bevinding 19, was het zuidelijke deel van Windpark Hanze wel aangewezen als indicatief zoekgebied volgens het Kaartbeeld. Dit betreft het gebied tussen de Hanzelijn en de N307 binnen deelgebied 3A Oostrand Dronten.
- c. Zoals genoemd in bevinding 10 en 20 is de gebiedskennis en technische kennis van de windverenigingen – de latere initiatiefnemers – van waarde gebleken bij het benoemen van de plaatsingszones, en is het maatschappelijk draagvlak voor en economisch perspectief van de plaatsingszones aan de orde geweest op bewonersavonden en overlegd met initiatiefnemers.



Figuur 4.4 Projectplan Windplan Groen en de verschillende windparken¹⁷⁷

¹⁷⁷ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

4.4 Aansluiting beleid op landelijk beleid en afspraken

Deze paragraaf gaat na of het provinciale beleid op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land aansluit op de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden.

23. Het beleid van de provincie sluit aan op het Energieakkoord voor duurzame groei (hierna: Energieakkoord) uit 2013. De provincie eist in het Regioplan en de Omgevingsverordening dat omwonenden actief kunnen deelnemen in de planvorming en exploitatie van windparken.
 - a. Zoals in Paragraaf 2.2 toegelicht, stelt het Energieakkoord dat ontwikkelaars van windenergieprojecten van groter dan 15 MW samen met betrokken overheden een participatieplan opstellen om omwonenden in staat te stellen actief deel te nemen in de planvorming en exploitatie van windparken.
 - b. Op het gebied van procesparticipatie moeten ontwikkelaars zich volgens het Energieakkoord committeren om draagvlak te organiseren door het actief betrekken van de omgeving van een project. In het Regioplan stelt de provincie dat een projectplan mogelijkheden moet bieden voor procesparticipatie. In de Omgevingsverordening stelt de provincie dat een projectplan inzichtelijk moet maken hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij een initiatief moet worden verzekerd en de omgeving in een vroeg stadium van de planvorming actief moet worden betrokken, zie bevinding 17.
 - c. Op het gebied van financiële participatie noemt het Energieakkoord dat de vergunningverlenende instantie lokale eisen kan stellen aan het organiseren van draagvlak door ontwikkelaars in de vorm van aandelen, obligaties of andere vormen van mede-eigendom. In het Regioplan vraagt de provincie initiatiefnemers om financiële participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig vorm te geven. De provincie vraagt aan initiatiefnemers om de gelegenheid te bieden tot compensatie en participatie, wat het Energieakkoord als essentieel omschrijft voor het draagvlak. Daarnaast maakt de provincie gebruik van de, in het Energieakkoord genoemde, mogelijkheid om lokale eisen te stellen in vormen van mede-eigendom.

24. In de Structuurvisie Windenergie op Land uit 2014 is een taakstelling van 1390,5 MW aan windenergie afgesproken met de provincie Flevoland, zie Paragraaf 2.3. Het Regioplan is als structuurvisie van provincie en betrokken gemeenten een uitwerking van de Structuurvisie Windenergie op Land, zie bevinding 1. In het Regioplan is de taakstelling van 1390,5 MW in 2020 opgenomen. In het Regioplan is ook aangegeven dat het plan zich niet beperkt tot 1390,5 MW: de aanpak van 'opschalen en saneren' gaat daarna verder.¹⁷⁸

25. Het beleid van de provincie sluit deels aan op de NWEA Gedragscode. De provincie heeft de Gedragscode niet onderschreven, maar wel genoemd als uitgangspunt bij procesparticipatie en financiële participatie. Anders dan de Gedragscode vraagt, vereist het provinciale beleid geen afstemming met de omgeving voorafgaand aan een projectplan en geen invloed voor belanghebbenden op de te kiezen financiële participatiemogelijkheden. De gedeelde verantwoordelijkheid voor communicatie in het provinciaal beleid komt grotendeels overeen met de Gedragscode. Het vastleggen van afspraken tussen initiatiefnemer en omgeving komt niet aan de orde in het provinciale beleid.
 - a. De NWEA Gedragscode uit 2014 (en herziening uit 2020) van de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) met natuur- en milieuorganisaties roept overheden op om initiatiefnemers te vragen naar hun rol, verantwoordelijkheid en mogelijkheden te kijken, en samen te werken met andere belanghebbenden, zie Paragraaf 2.2. Overheden, waaronder het IPO, zijn geconsulteerd in het opstellen ervan, maar hebben de Gedragscode niet ondertekend en zijn er in principe niet aan gehouden. De provincie noemt in het Regioplan echter dat de Gedragscode geldt als uitgangspunt bij procesparticipatie en financiële

¹⁷⁸ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 9-10

participatie, waarmee zij deze als relevant erkent. Aangezien het Regioplan in 2016 is vastgesteld, en de Omgevingsverordening na 2019 niet is gewijzigd aangaande participatie bij windenergie, betreft dit de Gedragscode uit 2014.

- b. Zoals toegelicht in Paragraaf 2.2 stelt de NWEA Gedragscode dat de initiatiefnemer in overleg met het bevoegd gezag en belanghebbenden een participatieplan opstelt voorafgaand aan het ruimtelijk ordeningsproces, waarin omwonenden en andere belanghebbenden zijn betrokken. In het provinciale beleid is niet opgenomen dat een initiatiefnemer de omgeving actief betreft bij het opstellen van een plan voor participatie. Volgens het Regioplan moet een initiatiefnemer in een projectplan aangeven hoe hij in voldoende mogelijkheden voor procesparticipatie door omwonenden voorziet. Het Regioplan stelt niet dat voorafgaand aan het projectplan om afstemming met de omgeving moet worden gevraagd.
- c. De NWEA Gedragscode stelt dat bij voorkeur wordt gezocht naar financiële participatieopties met een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement. Welke opties het beste voldoen wordt in samenspraak met de belanghebbenden besloten en daarvoor bevat het participatieplan een besluitvormingsprocedure.¹⁷⁹ In het provinciale beleid is niet aangegeven dat over de mogelijkheden voor participatie in samenspraak met belanghebbenden moet worden besloten.
- d. De NWEA Gedragscode ziet het bevoegd gezag als verantwoordelijk voor de communicatie over haar duurzame energiebeleid en de uitleg en draagvlak voor de locatiekeuze voor windenergie en de daarbij behorende ruimtelijke procedures. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor proactieve communicatie over de voortgang, beslismomenten en gemaakte keuzes van het project. Het provinciale beleid maakt een vergelijkbare verdeling van de communicatie rondom een windproject, zie bevinding 14.
- e. De NWEA Gedragscode stelt dat de afspraken over financiële participatie worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de omgeving. De vernieuwde NWEA Gedragscode uit 2020 voegt toe dat, om een gelijkwaardig overleg te creëren, de omgeving ondersteund kan worden door zelfgekozen deskundigen of het proces kan worden begeleid door een onafhankelijk voorzitter. De verantwoordelijkheid voor de organisatie hiervan ligt bij de overheid. In het provinciale beleid van voor en na 2020 komt een overeenkomst tussen initiatiefnemer en omgeving niet aan de orde, zie ook bevinding 25e.

26. Het provinciale beleid sluit ten dele aan op het Klimaatakkoord. In het beleid genoemde vormen van participatie bij windenergie komen in grote lijnen overeen met de participatiewaaiers uit het Klimaatakkoord. Het beleid dat is vastgesteld na het Klimaatakkoord uit 2019, de Omgevingsverordening 2022, gaat niet in op de communicatie over het nut en de noodzaak van energietransitie, waarvoor overheden primair verantwoordelijk zijn volgens het Klimaatakkoord. Daarnaast wordt niet getoetst of de initiatiefnemer in gesprek gaat met de omgeving over de vormgeving van participatie. Evenmin komt in de Omgevingsverordening een omgevingsovereenkomst aan de orde.

- a. In het Klimaatakkoord uit 2019 zijn de afspraken uit het Energieakkoord van 2013 overgenomen, zie bevinding 23. Het Regioplan uit 2016 en de betrokkenheid van de provincie bij projectplan Windplan Groen dateren van vóór het Klimaatakkoord. De Omgevingsverordening uit 2022 is wel van na het Klimaatakkoord, maar is beleidsarm en betreft voornamelijk wijzigingen van juridisch technische aard met oog op de Omgevingswet.¹⁸⁰ De Omgevingsverordening 2022 bevat om die reden geen wijzigingen op het gebied van participatie bij windenergie ten opzichte van de Omgevingsverordening van 2019.
- b. Op het gebied van participatie verwacht het Klimaatakkoord dat een initiatiefnemer een proces doorloopt om tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie te komen: de participatiewaaiers, zie

¹⁷⁹ NWEA e.a. (2014), Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, 3 september 2014, p. 7

¹⁸⁰ Provincie Flevoland (2022), Omgevingsverordening provincie Flevoland, Besluittekst & Provincie Flevoland (2023), feitelijk wederhoor, 17 november 2023

Paragraaf 2.2. De genoemde vormen van de participatiewaaijer komen in grote lijnen overeen met de gewenste vormen van participatie in het Regioplan.

- c. Zoals toegelicht in Paragraaf 2.2 stelt het Klimaatakkoord dat overheden primair verantwoordelijk zijn voor de communicatie over de nut en noodzaak van de energietransitie. Het Regioplan en de Omgevingsverordening, beide van vóór het Klimaatakkoord, gaan niet in op communicatie over de nut en noodzaak van de energietransitie als geheel. Wel wordt de communicatie rondom een projectplan beschouwd als gezamenlijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemer en betrokken overheden, zie bevinding 14.
- d. Het bevoegd gezag wordt volgens het Klimaatakkoord geacht te controleren of de initiatiefnemer over de vormgeving van participatie in gesprek gaat met de omgeving. De Omgevingsverordening beschrijft dat de provincie een projectplan, inclusief plannen voor procesparticipatie en financiële participatie, toetst aan de gestelde voorwaarden. De Omgevingsverordening beschrijft niet dat er gecontroleerd wordt of de initiatiefnemer in gesprek gaat met de omgeving over de vormgeving van participatie.
- e. Het Klimaatakkoord stelt dat afspraken over participatie tussen ontwikkelaars en omgeving in een omgevingsovereenkomst worden vastgelegd, wat als basis moet dienen voor een projectplan waarin de inrichting van participatie wordt beschreven. Een overheid kan een omgevingsovereenkomst niet medeondertekenen, maar er wel mee instemmen. Een dergelijke omgevingsovereenkomst komt nog niet aan de orde in het Regioplan en de Omgevingsverordening.
- f. Het Klimaatakkoord streeft naar een evenwichtige eigendomsverdeling van 50 procent lokaal eigenaarschap van de productie van een windenergieproject. Het Regioplan en de Omgevingsverordening richten zich op lokaal eigenaarschap door als voorwaarde te stellen dat bewoners en ondernemers uit het projectgebied vanaf de eerst risicodragende fase moeten kunnen investeren, maar noemt geen streefgetal.

4.5 Aansluiting beleid op provinciale bevoegdheden

Deze paragraaf gaat na of het beleid van de provincie op het gebied van procesparticipatie en financiële participatie aansluit bij de bevoegdheden van de provincie bij windenergie op land. Twee experts¹⁸¹ van de Rijksuniversiteit Groningen, op het gebied van bevoegdheden van overheden ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij hernieuwbare energie, hebben een expert review uitgevoerd op deze paragraaf.

27. Het beleid van de provincie op het gebied van procesparticipatie bij windenergie sluit aan op haar bevoegdheden. Met het Regioplan en de Omgevingsverordening kan de provincie sturen op een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of vergroten.
 - a. Zoals in Paragraaf 2.3 toegelicht, kan de provincie participatiebeleid vaststellen om procesparticipatie te stimuleren en duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers en omwonenden. Initiatiefnemers zijn primair verantwoordelijk voor een passende invulling van procesparticipatie bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie. De provincie kan daarop sturen met een inspanningsverplichting om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of vergroten. Door het stellen van voorwaarden aan een initiatiefnemer in vastgesteld participatiebeleid, kan de provincie tot het oordeel komen of de initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen om tot afspraken op het gebied van procesparticipatie te komen.

¹⁸¹ prof. mr. H.D. Tolsma en mr. D.E Bakker, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen

- b. Volgens het Regioplan moet een initiatiefnemer met een projectplan de mogelijkheid bieden voor procesparticipatie en aangeven hoe hij bewoners wil motiveren voor financiële participatie.¹⁸² De Omgevingsverordening stelt dat een projectplan inzichtelijk moet maken hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij een initiatief moet worden verzekerd, en de omgeving in een vroeg stadium van de planvorming actief moet worden betrokken bij de uitwerking van een initiatief, zie bevinding 17.¹⁸³
28. Het beleid van de provincie op het gebied van financiële participatie bij windenergie sluit aan op haar bevoegdheden. De provincie kan initiatiefnemers een inspanningsverplichting voor het aanbieden van financiële participatie opleggen. Dit doet zij door een initiatiefnemer te vragen om bewoners en ondernemers in het projectgebied en breder in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland te laten participeren op een eerlijke, eenvoudige en evenwichtige manier. De provincie vraagt en beoordeelt een initiatiefnemer op het bieden van gelegenheid tot financiële participatie, waarmee aan de inspanningsverplichting wordt voldaan.
- a. Zoals in Paragraaf 2.3 toegelicht en vergelijkbaar met de bevoegdheden op het terrein van procesparticipatie, kan de provincie in haar beleid opties van financiële participatie opnemen en een initiatiefnemer een inspanningsverplichting voor het aanbieden van financiële participatie opleggen. In een overzicht van beleidsmatige- en juridische instrumenten voor participatie van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies, wordt aangeraden om in beleid concreet te beschrijven welke inspanningen van de initiatiefnemer worden verlangd om draagvlak te creëren of te vergroten. Uit dit overzicht volgt dat een serieuze verkenning en toepassing van de mogelijkheden uit het provinciaal beleid die niet tot financiële participatie heeft geleid, kan volstaan om aan de inspanningsverplichting te voldoen.¹⁸⁴
- b. In het Regioplan stelt de provincie dat 1) bewoners en ondernemers de gelegenheid krijgen om financieel te kunnen participeren vanaf de eerste risicodragende fase en 2) bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland financieel kunnen participeren in de exploitatiefase. Voor het laatstgenoemde moet volgens het Regioplan minimaal 2,5 procent van de totale initiële investeringsomvang beschikbaar zijn. De provincie vraagt initiatiefnemers om financiële participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig vorm te geven.¹⁸⁵ De provincie benadrukt in het Regioplan en, volgens een voormalige ambtelijk betrokkene, in de beoordeling van projectplannen *het bieden van gelegenheid* tot participatie, zie bevinding 17.¹⁸⁶
- c. In een expert review op deze paragraaf, geven prof. mr. Tolsma en mr. Bakker (Rijksuniversiteit Groningen) aan dat de bewoordingen 'gelegenheid bieden' wijzen op inspanningen, maar dat het uitgangspunt dat 2,5 procent van de totale initiële investeringsomvang beschikbaar moet zijn voor financiële participatie in de exploitatiefase, lijkt op een resultaatsverplichting. Zij geven aan dat deze dunne scheidslijn tussen inspanning en resultaat mogelijk een juridisch risico met zich meebrengt.¹⁸⁷

¹⁸² Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

¹⁸³ Provincie Flevoland (2019), Omgevingsverordening provincie Flevoland, artikel 2.18

¹⁸⁴ Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten

¹⁸⁵ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

¹⁸⁶ Interview, 10 juli 2023

¹⁸⁷ Prof. mr. Tolsma en mr. Bakker, Expert review Randstedelijke rekenkamer, 17 november 2023

| 5 | **Procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze**

Dit hoofdstuk beantwoordt de vierde en vijfde onderzoeksvraag: Hoe zijn de procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze verlopen? En in hoeverre heeft de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid? Paragraaf 5.1 gaat in op procesparticipatie en Paragraaf 5.2 op financiële participatie bij Windpark Hanze.

5.1 Procesparticipatie

Deze paragraaf beschrijft op welke manier de procesparticipatie bij Windpark Hanze is verlopen. Omdat Windpark Hanze onderdeel is van projectplan Windplan Groen, en procesparticipatie voor een groot deel vanuit Windkoepel Groen heeft plaatsgevonden, beschrijft Paragraaf 5.1.1 op welke wijze Windkoepel Groen bewoners van projectgebied Groen heeft betrokken bij en geïnformeerd over projectplan Windplan Groen. Daarnaast heeft Windpark Hanze ook zelf haar omwonenden geïnformeerd over het initiatief voor het windpark. Dit wordt beschreven in Paragraaf 5.1.2. Tot slot gaat Paragraaf 5.1.3 na in hoeverre de provincie procesparticipatie bij Windpark Hanze heeft gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid.

5.1.1 *Procesparticipatie door Windkoepel Groen*

29. De verantwoordelijkheden met betrekking tot procesparticipatie in projectplan Windplan Groen zijn in 2017 vastgelegd. Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor de procesparticipatie met betrekking tot de formele procedure van en besluitvorming over de rijkscoördinatierегeling. De provincie is verantwoordelijk voor de communicatie over het Regioplan en toetst het projectplan Windplan Groen op voldoende mogelijkheden voor procesparticipatie. Windkoepel Groen is verantwoordelijk voor de procesparticipatie met betrekking tot de inhoud en uitvoering van het project.
- De verantwoordelijkheden met betrekking tot procesparticipatie in projectplan Windplan Groen zijn in 2017 vastgelegd in de intentieovereenkomst tussen de verschillende overheden en Windkoepel Groen en in een communicatieplan (zie bevinding 31.b).
 - Zoals aangegeven in Hoofdstuk 3, komt projectplan Windplan Groen tot stand via een rijkscoördinatierегeling. Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor de communicatie en informatievoorziening over de formele procedure met betrekking tot de rijkscoördinatierегeling en de besluitvorming hierover. Het ministerie van EZK is daarnaast verantwoordelijk voor het behandelen van zienswijzen en het opstellen van nota van beantwoording. Dit gaat in samenwerking met Windkoepel Groen en de decentrale overheden.¹⁸⁸
 - De provincie is verantwoordelijk voor de communicatie over het Regioplan.¹⁸⁹ Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor het toetsen van projectplan Windplan Groen, waaronder het participatieplan, op voldoende mogelijkheden voor procesparticipatie.¹⁹⁰
 - Zoals aangegeven in Hoofdstuk 3, is er een stuurgroep en projectteam ingericht waarin alle betrokken overheden en Windkoepel Groen zijn vertegenwoordigd.

¹⁸⁸ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017, bijlage 3 & Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁸⁹ Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁹⁰ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017, bijlage 3

- e. Windkoepel Groen is verantwoordelijk voor het opstellen van een participatieplan en een communicatieplan en voor de uitvoering van de communicatie over de inhoud van het project naar de omgeving.¹⁹¹ Daarnaast is Windkoepel Groen verantwoordelijk voor het informeren van het projectteam over belangrijke zaken die opkomen in gesprekken met belanghebbenden.¹⁹²
30. Het ministerie van EZK voerde de procedure van terinzagelegging en zienswijzen die geldt voor een rijkscoördinatierегeling uit. De provincie had hierin geen formele rol. De provincie was betrokken via het projectteam en de stuurgroep.
- a. Het ministerie van EZK volgde de formele procedure van terinzagelegging en zienswijzen die geldt voor een rijkscoördinatierегeling. De Raad van State heeft geoordeeld dat de formele procedure correct is gevolgd.¹⁹³
 - b. De provincie had geen verantwoordelijkheid in de formele procedure (zie bevinding 29). Via het projectteam en de stuurgroep was de provincie betrokken bij de voorbereiding en besluitvorming van de stukken die horen bij de formele procedure.
31. Het communicatieplan (2017) en participatieplan (2019) van Windkoepel Groen beschrijven de rol van Windkoepel Groen in het betrekken van en de communicatie naar omwonenden. Een doelstelling van het communicatieplan is dat alle belanghebbenden weten op welke wijze financiële participatie mogelijk is. Het participatieplan beschrijft hoe Windkoepel Groen omwonenden en andere belanghebbenden informeert en consulteert.
- a. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 4, stelt het Regioplan dat een projectplan voorziet in voldoende mogelijkheden voor procesparticipatie door omwonenden en andere betrokkenen. Ook moet de initiatiefnemer aangeven hoe hij bewoners wil motiveren om financieel te participeren. Daarnaast stelt het Regioplan dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de communicatie over de planvorming, de inrichting van de plaatsingszones, de mogelijkheden voor financiële participatie en mogelijke overlast.
 - b. In 2017 heeft de communicatiewerkgroep Windplan Groen een communicatieplan opgesteld waarin zij de verantwoordelijkheden, communicatiedoelen, strategie en communicatiemiddelen beschrijft.
 - I. Het communicatieplan stelt dat Windkoepel Groen verantwoordelijk is voor de inhoudelijke communicatie naar omwonenden over de ontwikkeling, bouw en exploitatie van het project. Er wordt daarnaast benoemd dat Windkoepel Groen als één geheel naar buiten toe treedt.
 - II. De doelen van het communicatieplan hebben betrekking op de kennis van alle belanghebbende doelgroepen¹⁹⁴ over verschillende aspecten van Windkoepel Groen en projectplan Windplan Groen. Eén van de communicatiedoelen is dat alle belanghebbenden weten op welke wijze financiële participatie van de omgeving mogelijk is.
 - III. Het communicatieplan beschrijft dat de website van de initiatiefnemer zal worden gebruikt als centrale informatiebron. Daarnaast zal de initiatiefnemer periodiek digitale nieuwsbrieven verspreiden. Voor belangrijke informatie zullen er huis-aan-huis-brieven worden verspreid, zodat ook omwonenden die niet zijn aangemeld voor de nieuwsbrief deze informatie krijgen.¹⁹⁵
 - c. Het projectplan Windplan Groen uit 2019 bevat een participatieplan dat beschrijft hoe Windkoepel Groen belanghebbenden per projectfase gaat betrekken. Dit bestaat uit het informeren en consulteren van

¹⁹¹ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017, bijlage 3

¹⁹² Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017

¹⁹³ Raad van State (2020), Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak 201908358/1/R1, 16 september 2020

¹⁹⁴ Het communicatieplan definieert een top 13 van belanghebbende doelgroepen. De bewoners van projectgebied Groen staan hierin op de eerste plaats. Andere belanghebbenden die genoemd worden zijn onder andere de bewoners van omliggende dorpskernen, het lokale bedrijfsleven en natuurorganisaties.

¹⁹⁵ Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017

belanghebbenden.¹⁹⁶ De communicatie vanuit Windkoepel Groen naar de omgeving zal centraal worden afgestemd door de leden van Windkoepel Groen.¹⁹⁷

- I. Projectplan Windplan Groen beschrijft dat belanghebbenden zullen worden geïnformeerd middels nieuwsbrieven en nieuwsberichten op de websites van Windplan Groen en Windshare. Ook beschrijft het plan dat er informatieavonden georganiseerd zullen worden in de vergunningsfase en financieringsfase waarin onder andere financiële participatie aan bod komt. In de bouwfase zullen er open dagen georganiseerd worden.
- II. Projectplan Windplan Groen beschrijft dat Windkoepel Groen gesprekken voert met belanghebbenden om hen te consulteren over de verdere totstandkoming van het project en dit ook in het vervolg van het project zal blijven doen. Dit kan zowel op kleine schaal (bilaterale gesprekken) als grotere schaal (bijpraatsessies en stakeholderbijeenkomsten) gebeuren. In de bouwfase wordt er een klachtenmeldpunt ingesteld.¹⁹⁸

32. Windkoepel Groen betrok bewoners van het projectgebied en andere belanghebbenden bij projectplan Windplan Groen door uitvoering te geven aan het participatieplan en het communicatieplan. Dit gebeurde middels digitale nieuwsbrieven, nieuwsberichten op de website, een online 'Windplan Groen Journaal', inloopbijeenkomsten en 'bijpraatsessies'. Als gevolg van inbreng tijdens de planvormingsfase is projectplan Windplan Groen op enkele punten aangepast. Windkoepel Groen heeft geen huis-aan-huisbrieven verstuurd.
- a. Windkoepel Groen bracht vanaf juli 2017 regelmatig digitale nieuwsbrieven uit. Financiële participatie en Windshare waren regelmatig onderwerpen die behandeld werden.¹⁹⁹
 - b. Geïnteresseerden moesten zich aanmelden om de nieuwsbrieven te ontvangen.²⁰⁰ Omwonenden zijn begin 2017 over deze nieuwsbrieven geïnformeerd via een brief. Daarnaast is volgens Windkoepel Groen bij alle aankondigingen voor bijeenkomsten, via advertenties, regionale bladen en Facebook, geattendeerd op de nieuwsbrieven.²⁰¹
 - c. Vanaf 2021 brengt Windkoepel Groen een aantal keer per jaar een online 'Windplan Groen Journaal' uit. Deze journaals besteden aandacht aan onderwerpen die spelen rond projectplan Windplan Groen. In een aantal van deze journaals komt financiële participatie aan de orde.²⁰²
 - d. Windkoepel Groen organiseerde op verschillende momenten in 2017, 2018 en 2019 inloopbijeenkomsten voor bewoners van het projectgebied en andere belanghebbenden.²⁰³ Deze inloopbijeenkomsten zijn in samenwerking met het ministerie van EZK georganiseerd.²⁰⁴ Ook was Windshare aanwezig hierbij.²⁰⁵
 - I. Bij deze bijeenkomsten gaf Windkoepel Groen informatie die direct betrekking had op de organisatie in het projectgebied.²⁰⁶
 - II. De provincie was aanwezig bij deze bijeenkomsten om toelichting te geven over het Regioplan. De provincie had verder geen inhoudelijke rol.²⁰⁷

¹⁹⁶ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹⁹⁷ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

¹⁹⁸ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

¹⁹⁹ De nieuwsbrieven zijn te vinden op [de website](#) van Windkoepel Groen.

²⁰⁰ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁰¹ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁰² De uitzendingen van het Windplan Groen Journaal zijn te vinden op [de website](#) van Windkoepel Groen.

²⁰³ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, bijlage 4 & Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁰⁴ Rijksoverheid (2019), Inpassingsplan Windplan Groen, 9 oktober 2019

²⁰⁵ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁰⁶ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁰⁷ Interview, 10 juli 2023

- e. Windkoepel Groen geeft aan ook aanwezig te zijn geweest op informatiebijeenkomsten van Windshare in 2017, 2018 en 2019. Hier informeerde Windkoepel Groen over de voortgang.²⁰⁸
- f. Windkoepel Groen organiseerde eind 2018 'bijpraatsessies' in de vier aan projectgebied Groen grenzende dorpskernen.²⁰⁹ Tijdens deze sessies werd het projectplan toegelicht en zijn er visualisaties en geluidssimulaties getoond. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met individuele belanghebbenden.
 - I. Projectplan Windplan Groen beschrijft dat als gevolg van de inbreng van belanghebbenden in de planvormingsfase het projectplan is aangepast. Er is binnen Windpark Hanze één windturbine nabij Ketelhaven geschrapd, waardoor de afstand tussen Ketelhaven en de dichtstbijzijnde windturbine is verdubbeld. Daarnaast legt Windkoepel Groen zichzelf een strengere norm voor slagschaduwhinder op dan wettelijk is vereist.²¹⁰
- g. Zoals genoemd in bevinding 31.b.III beschrijft het communicatieplan dat de initiatiefnemer huis-aan-huis-brieven verstuurt, in geval van belangrijke informatie die doelgroepen echt moet weten. Om daarmee ook bewoners uit het projectgebied te bereiken die zich niet hebben aangemeld voor de nieuwsbrief. Windkoepel Groen geeft aan geen huis-aan-huis-brieven te hebben verstuurd naar omwonenden. Volgens Windkoepel Groen lag en ligt de communicatie naar omwonenden in het buitengebied vooral bij Windshare en de windparken.²¹¹

5.1.2 Procesparticipatie door Windpark Hanze

- 33. Naast informatievoorziening vanuit Windkoepel Groen, heeft Windpark Hanze ook zelf haar omwonenden geïnformeerd over het initiatief voor het windpark. Zo geeft Windpark Hanze aan omwonenden in 2016 te hebben geïnformeerd over het initiatief voor het windpark (hoewel de VOWH aangeeft niet bekend te zijn met deze brief). In april 2019 heeft Windpark Hanze, in aanvulling op de communicatie vanuit Windkoepel Groen, in keukentafelgesprekken hun plan aan omwonenden toegelicht.
 - a. Windpark Hanze geeft aan in april en mei 2016 het initiatief kenbaar gemaakt te hebben aan omwonenden middels een brief die initiatiefnemers persoonlijk hebben bezorgd.
 - I. Windpark Hanze heeft een brief opgesteld waarin informatie voor omwonenden staat over de plaatsingszones van het Regioplan en de omvang van het windpark. Daarnaast wordt benoemd dat financiële participatie in heel projectgebied Groen dezelfde vorm zal krijgen, dat deze verder uitgewerkt wordt en dat Windshare hiervoor is opgericht.²¹² Windpark Hanze geeft aan dat de initiatiefnemers deze brief persoonlijk hebben bezorgd bij omwonenden.²¹³
 - II. De VOWH geeft aan niet bekend te zijn met deze brief en dat niet alle omwonenden in 2016 zijn geïnformeerd door Windpark Hanze (zie Hoofdstuk 6).²¹⁴

²⁰⁸ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁰⁹ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019 & H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, bijlage 4

²¹⁰ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²¹¹ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²¹² Windpark Hanze (2016), Kennisgeving initiatief Windpark Hanze, mei 2016

²¹³ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, bijlage 4 & Interview, 27 juni 2023

²¹⁴ VOWH (2019), Reactie op brieven van 9 augustus en 16 september van Windpark Hanze, 20 september 2019; H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021 & Interview, 26 juni 2023

- b. Windkoepel Groen werd in 2017 verantwoordelijk voor de communicatie naar de bewoners van projectgebied Groen, waaronder omwonenden van Windpark Hanze (zie bevinding 29).²¹⁵
 - I. Binnen Windkoepel Groen is afgesproken dat de communicatie naar de omgeving centraal vanuit de koepel gedaan werd en niet door de verschillende windparken zelf.²¹⁶
 - II. Windpark Hanze heeft de eerste twee nieuwsbrieven van Windkoepel Groen (van 21 juli en 20 september 2017) doorgestuurd aan omwonenden.²¹⁷ De VOWH geeft aan dat omwonenden deze eerste twee nieuwsbrieven hebben ontvangen, maar dat het voor hen niet duidelijk was dat zij zich moesten aanmelden om verdere nieuwsbrieven te ontvangen.²¹⁸
- c. In aanvulling op de informatievoorziening vanuit Windkoepel Groen voerden vertegenwoordigers van Windpark Hanze in april 2019 keukentafelgesprekken met omwonenden. Tijdens deze gesprekken heeft Windpark Hanze uitleg over het windpark gegeven, een omgevingsvergoeding aangeboden (zie bevinding 44) en gemeld dat omwonenden financieel konden participeren via Windshare.²¹⁹

5.1.3 Rol provincie bij stimuleren en toetsen procesparticipatie

Rol van de provincie bij uitwerking procesparticipatie

34. De provincie heeft via de stuurgroep en het projectteam aandacht gehad voor de procesparticipatie in projectplan Windplan Groen. Ook heeft de provincie Windkoepel Groen in algemene zin gestimuleerd en ondersteund in de informatievoorziening. Terugkijkend geeft een voormalig ambtelijk betrokkene aan dat de provincie de communicatie anders had kunnen aanpakken.
- a. Zoals aangegeven in bevinding 29, is Windkoepel Groen verantwoordelijk voor de procesparticipatie met betrekking tot de inhoud en uitvoering van het project. De provincie geeft aan daarom geen inhoudelijke rol te hebben gespeeld bij de informatievoorziening vanuit Windkoepel Groen of Windpark Hanze.²²⁰
 - b. Uit de beschikbare verslagen van de stuurgroep en het projectteam van Windplan Groen, waar de provincie onderdeel van uitmaakte, blijkt dat de procesparticipatie door Windkoepel Groen in de stuurgroep en het projectteam werd besproken en gestimuleerd.
 - I. In 2017 hebben het projectteam en de stuurgroep het communicatieplan en het participatieplan (zie bevinding 31) behandeld en goedgekeurd.²²¹
 - II. In het projectteam en de communicatiewerkgroep bespraken de betrokken overheden, waaronder de provincie, de uitvoering van de informatievoorziening. Een voormalig ambtelijk betrokkene van de provincie geeft aan dat de provincie de informatievoorziening vanuit Windkoepel Groen niet heeft beoordeeld op effectiviteit, maar keek of Windkoepel Groen de intentie had iedereen in het gebied te informeren.²²²
 - III. Niet van alle bijeenkomsten van de stuurgroep en het projectteam zijn verslagen beschikbaar. De beschikbare verslagen zijn grotendeels op hoofdlijnen.

²¹⁵ Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017 & Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 21 juni 2017, bijlage 3

²¹⁶ Interview, 27 juni 2023

²¹⁷ Interview, 27 juni 2023

²¹⁸ Interview, 26 juni 2023

²¹⁹ Interviews, 26 en 27 juni 2023 & Windpark Hanze (2019), Presentatie: Windpark Hanze, april 2019

²²⁰ Interview, 10 juli 2023

²²¹ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 1^e stuurgroep Windplan Groen, 21 juni 2017; Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 2^e stuurgroep Windplan Groen, 20 september 2017 & Windkoepel Groen (2017), Participatieplan Windplan Groen, 12 september 2017

²²² Interview, 10 juli 2023

- c. Daarnaast deelde de provincie signalen vanuit de omgeving met Windkoepel Groen, bijvoorbeeld zorgen over overlast in de dorpskern Ketelhaven.²²³ Ook organiseerde de provincie een workshop omgevingsmanagement om Windkoepel Groen te inspireren.²²⁴
 - l. De provincie had geen specifieke aandacht voor de informatievoorziening over Windshare aan bewoners van het projectgebied²²⁵ Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor communicatie over Windshare niet bij de overheden lag.²²⁶
- d. Terugkijkend geeft een voormalig ambtelijk betrokkene aan dat de provincie de communicatie anders had kunnen aanpakken. De betrokkene geeft bijvoorbeeld aan dat een overheid bijvoorbeeld ook zelf brieven aan omwonenden kan sturen bij de start van een rijkscoördinatierегeling, met informatie over de start van het proces en aandachtspunten. Op die manier kan een overheid laten zien er voor de omwonenden in een gebied te zijn.²²⁷

Procesparticipatie in projectplan Windplan Groen beoordeeld door GS

35. GS hebben in 2019 geoordeeld dat het projectplan Windplan Groen voldeed aan de gestelde eisen op het gebied van procesparticipatie.
- a. De Omgevingsverordening 2019 bepaalt dat GS een projectplan moeten goedkeuren.²²⁸ Bij de goedkeuring wordt nagegaan hoe het projectplan zich verhoudt tot de Omgevingsverordening en het Regioplan. Eén van de aspecten waar GS het projectplan op beoordeelden, is het voorstel voor de procesparticipatie.²²⁹
 - b. GS informeerden PS in mei 2019 dat zij voornemens waren om het projectplan Windplan Groen goed te keuren. GS hebben het projectplan onder andere beoordeeld op het voorstel voor de procesparticipatie. Daarbij is niet alleen het projectplan Windplan Groen betrokken, maar ook het communicatieplan. GS oordeelden het volgende: “hiermee zijn belanghebbenden optimaal voorbereid op de aanstaande verandering in hun omgeving en welke gevolgen dat voor hen heeft.”²³⁰
 - c. GS kwamen terug op het voornemen om projectplan Windplan Groen goed te keuren, nadat PS op 29 mei 2019 een motie²³¹ aannamen waarin zij GS opdroegen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. Deze motie kwam voort uit een brief van een groep omwonenden aan PS²³² waarin de omwonenden hun ongenoegen uitten over het participatieproces van Windpark Hanze. In Hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op deze situatie en het vervolg hiervan.

²²³ Inwoners van de dorpskern Ketelhaven vrezen geluidsoverlast, overlast door slagschaduw en verstoring van het landschap door windturbines die in de buurt van de dorpskern worden gebouwd. Zie bijvoorbeeld Omroep Flevoland (2018), Ketelhaven blijft tegen windmolens, www.omroepflevoland.nl, 26 november 2018

²²⁴ Interview, 10 juli 2023

²²⁵ Interview, 10 juli 2023

²²⁶ Interview, 18 april 2023

²²⁷ Interview, 10 juli 2023

²²⁸ Art. 2.13, lid 2, Omgevingsverordening 2019

²²⁹ Provincie Flevoland (2019), Voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen en aanpassing omgevingsverordening, 13 maart 2019

²³⁰ Provincie Flevoland (2019), Voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen en aanpassing omgevingsverordening, 13 maart 2019

²³¹ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

²³² Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

5.2 Financiële participatie

Deze paragraaf beschrijft op welke manier financiële participatie bij Windpark Hanze is verlopen. Net als de procesparticipatie, is ook de financiële participatie grotendeels georganiseerd vanuit Windkoepel Groen. In deze paragraaf maken we onderscheid tussen financiële participatie vanaf de risicodragende fase (de fase voordat de vergunningen zijn verleend) en financiële participatie in de exploitatiefase (de fase vanaf ingebruikname). Deze vormen van participatie komen respectievelijk in Paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 aan bod. Per paragraaf beschrijven we de opzet en uitvoering van de financiële participatie. Tot slot gaat Paragraaf 5.2.3 na in hoeverre de provincie de financiële participatie heeft gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid.

5.2.1 Financiële participatie vanaf de risicodragende fase

Opzet van Windshare

36. In het Regioplan is aangegeven dat bewoners en ondernemers die gevestigd zijn in het projectgebied de gelegenheid krijgen om financieel te participeren vanaf de eerste risicodragende fase (zie Hoofdstuk 4). Windkoepel Groen geeft invulling aan financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase door middel van een samenwerking met de vereniging Windshare.
- a. Uit interviews blijkt dat de ambitie van de initiatiefnemers van de windparken in Windkoepel Groen vanaf het begin af aan was om alle inwoners van projectgebied Groen de mogelijkheid te geven deel te nemen in de ontwikkeling van de windparken.²³³
 - I. Ook blijkt uit een brief van de initiatiefnemers van (onder andere) Windpark Hanze aan de provincie en gemeente Dronten uit 2015 dat zij de intentie hadden om 25 procent van hun aandelen/projecten beschikbaar te stellen voor financiële participatie om op die manier de betrokkenheid van inwoners van het buitengebied te vergroten en de weerstand te verminderen. In de brief is aangegeven dat het de intentie is om de aandelen/projecten beschikbaar te stellen aan een gebiedscoöperatie, wat later in detail zal worden uitgewerkt om de belangen van alle partijen goed mee te kunnen nemen. De inwoners van het gebied worden uitgedaagd hier invulling aan te geven.²³⁴
 - b. Windkoepel Groen, waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt, heeft ervoor gekozen om financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase in te vullen door middel van een samenwerking met de vereniging Windshare.²³⁵
37. Het initiatief voor de oprichting van Windshare kwam in 2015 vanuit de WVOF. Uit een marktonderzoek, uitgevoerd in 2016 door Windshare, bleek dat er onder bewoners draagvlak voor en interesse was in financiële participatie in windenergie. De provincie faciliteerde het marktonderzoek. Hierna is Windshare in augustus 2016 opgericht, met als doelstelling om voor bewoners van de projectgebieden Groen en Bruin de mogelijkheid te scheppen om te participeren in nieuwe windenergieprojecten.
- a. Het initiatief voor de oprichting van Windshare kwam in 2015 vanuit de WVOF, omdat de WVOF van mening was dat omwonenden van de projectgebieden Groen en Bruin zouden moeten kunnen participeren in windenergie.²³⁶

²³³ Interviews, 25 oktober 2022 en 20 februari 2023

²³⁴ Initiatiefnemers Mossel-Kokkelweg, Olstertocht, Hondtocht Noord, Hoge Vaart Zuid en Hoge Vaart Noord (2015), Brief: (Wind) Project initiatief Oost-Oost, 7 juni 2015

²³⁵ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019 & Interview, 20 februari 2023

²³⁶ Interview, 6 maart 2023

- b. Door middel van een marktonderzoek wilde Windshare inzicht krijgen in de mate waarin bewoners van projectgebieden Groen en Bruin belangstelling hebben voor verschillende vormen van financiële participatie in windenergie in het gebied.
 - c. Windshare vroeg in 2016 aan alle bewoners van projectgebieden Groen en Bruin om deel te nemen aan een internetenquête. Windshare probeerde bewoners op verschillende manieren te bereiken:
 - I. Via een uitnodigingskaart per post aan alle adressen van projectgebieden Groen en Bruin;
 - II. Via het FlevoPanel en de database van de WVOF;
 - III. Via e-mail door LTO Noord Oostelijk Flevoland.
 Het onderzoek kreeg voldoende respons met voldoende spreiding om representatief voor het gebied te zijn.
 - d. Uit het onderzoek bleek dat een groot deel van de ondervraagden participatie in windenergie belangrijk vindt en hier geïnteresseerd in is. Ook bleek dat het merendeel van de ondervraagden behoefte heeft aan samenwerking bij participatie in windenergie en dat bijna de helft zeker of waarschijnlijk lid zou willen worden van Windshare.²³⁷
 - e. De resultaten van het onderzoek zijn op verschillende manieren gedeeld. Zo organiseerde Windshare een informatieavond waarin de resultaten van het onderzoek zijn toegelicht. Ook publiceerde Windshare de resultaten online en deelde deze met de provincie.²³⁸
 - f. De provincie faciliteerde het marktonderzoek door het adressenbestand te verzorgen en de verzendkosten van de oproep voor het onderzoek te financieren. De provincie speelde geen inhoudelijke rol bij het onderzoek.²³⁹
 - g. De vereniging Windshare is in augustus 2016 opgericht, na afronding van het marktonderzoek. De doelstelling van Windshare is om voor bewoners van de projectgebieden Groen en Bruin de mogelijkheid te scheppen om te participeren in nieuwe windenergieprojecten. Op die manier wil Windshare de kansen die windenergie biedt voor alle bewoners in het gebied bereikbaar maken.²⁴⁰
38. Windkoepel Groen en Windshare gingen in 2016 een samenwerking aan. Windshare heeft één van de tien zetels in het bestuur van Windkoepel Groen. Ook werd Windshare voor gemiddeld tien procent aandeelhouder in de verschillende windparken van Windkoepel Groen. Windshare heeft hetzelfde winstrecht op een aandeel als de andere aandeelhouders.
- a. Het eerste contact tussen Windshare en Windkoepel Groen was in 2015. In 2016, na afronding van het marktonderzoek, gingen Windshare en Windkoepel Groen officieel in gesprek over de samenwerking en het vormgeven van financiële participatie. Als uitgangspunt voor de gesprekken werd genomen dat investeren via Windshare evenveel winstrecht krijgt als een directe investering.²⁴¹ In juni 2017 is de samenwerking tussen Windshare en Windkoepel Groen formeel goedgekeurd door de leden van Windkoepel Groen.²⁴²
 - b. Windshare heeft één van de tien zetels in het bestuur van Windkoepel Groen.²⁴³ Windshare heeft in het bestuur hetzelfde stemrecht als de andere leden.²⁴⁴

²³⁷ KiekendiefPerspectief (2016), Onderzoek naar de mate waarin bewoners van het buitengebied in Oostelijk Flevoland belangstelling hebben voor participatie in windenergie

²³⁸ Windshare i.o. (2016), Brief aan de Statencommissie Duurzaamheid provincie Flevoland, 14 april 2016 & Interview, 6 maart 2023

²³⁹ Interviews, 6 maart en 10 juli 2023

²⁴⁰ Windshare (2023), www.wind-share.nl, geraadpleegd 12 oktober 2023 & Interview, 6 maart 2023

²⁴¹ Interview, 6 maart 2023

²⁴² Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁴³ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

²⁴⁴ Interview, 6 maart 2023

- c. Windshare werd aandeelhouder in de verschillende windparken van Windkoepel Groen (waaronder Windpark Hanze).²⁴⁵ Dit betreft een aandeel van gemiddeld tien procent over alle windparken.
 - I. Op basis van het resultaat van de eerste inlegronde (zie bevinding 40) en een uitvraag onder leden wat zij in de komende jaren zouden willen investeren wilde Windshare een aandeel van tien procent in Windkoepel Groen. Hier ging Windkoepel Groen mee akkoord.²⁴⁶
 - II. Als aandeelhouder in de verschillende windparken heeft Windshare medezeggenschap in deze windparken en is zij gebonden aan de afspraken die gemaakt zijn in de windparken.²⁴⁷
 - III. Doordat Windshare aandelen in verschillende windparken van Windkoepel Groen heeft, heeft zij risicospreiding. Wanneer één van de parken minder presteert dan verwacht, heeft dit beperkt invloed op het totale rendement van Windshare. Dit zorgt voor een lager risico dan een investering in één specifiek park.²⁴⁸
- d. De exacte aandelenpercentages van Windshare variëren per windpark, op verzoek van Windkoepel Groen, om pragmatische redenen. Windshare ging hiermee akkoord onder de voorwaarde dat zij een aandeel van gemiddeld tien procent over heel Windplan Groen bleef behouden.²⁴⁹
- e. Windshare heeft hetzelfde winstrecht op een aandeel als de andere aandeelhouders.²⁵⁰ Dit betekent dat Windshare evenveel winstuitkering per aandeel ontvangt als de andere aandeelhouders.²⁵¹

Uitvoering van Windshare

39. Om financieel te kunnen participeren in Windkoepel Groen, moesten bewoners en ondernemers allereerst lid worden van Windshare. Voor het lidmaatschap is een jaarlijkse contributie verschuldigd. Het lidmaatschap stond open voor alle bewoners en ondernemers van de projectgebieden Groen en Bruin. De intentie van Windshare is om een vereniging te zijn voor bewoners en ondernemers die geen initiatiefnemer van de windparken van Windkoepel Groen zijn, maar initiatiefnemers konden ook lid worden.
- a. Nadat Windshare in 2016 was opgericht, konden bewoners en ondernemers lid worden. Leden van Windshare betalen een jaarlijkse contributie van € 250. Dit geld was nodig om de vereniging op te kunnen richten en diende als drempel om alleen serieus geïnteresseerden aan te trekken.²⁵²
 - b. Alle bewoners en ondernemers van de projectgebieden Groen en Bruin konden lid worden. Per adres is één lidmaatschap mogelijk. Alle leden hebben één stem in de Algemene Ledenvergadering.²⁵³
 - c. De intentie van Windshare is om een vereniging te zijn voor bewoners en ondernemers die geen initiatiefnemer van de windparken van Windkoepel Groen zijn.²⁵⁴ Windshare, Windpark Hanze en Windkoepel Groen deden de oproep aan initiatiefnemers om niet lid te worden van Windshare.²⁵⁵
 - d. Windshare geeft aan dat het voor hen onbekend was wie initiatiefnemer was en wie niet. Daarom besloot Windshare dat alle bewoners en ondernemers van de projectgebieden Groen en Bruin lid

²⁴⁵ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁴⁶ Interviews, 20 februari en 6 maart 2023

²⁴⁷ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁴⁸ Interview, 6 maart 2023

²⁴⁹ Interview, 6 maart 2023

²⁵⁰ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁵¹ Interview, 27 juni 2023

²⁵² Interview, 6 maart 2023

²⁵³ Interview, 6 maart 2023

²⁵⁴ Interview, 6 maart 2023

²⁵⁵ Interviews, 6 maart en 27 juni 2023

konden worden.²⁵⁶ Dit betekent dat initiatiefnemers van de windparken van Windkoepel Groen lid konden worden van Windshare.²⁵⁷

I. Windpark Hanze geeft aan dat de initiatiefnemers van Windpark Hanze Windshare hebben gemachtigd om na te gaan of zij geïnvesteerd hebben via Windshare. Volgens Windpark Hanze gaf Windshare aan dat dit niet het geval is.²⁵⁸ De Rekenkamer heeft geen inzicht in de leden van Windshare.

40. Leden van Windshare konden financieel participeren vanaf de risicodragende fase door certificaten aan te kopen. Deze certificaten konden gedurende vier 'inlegrondes' in de periode 2016-2020 worden aangekocht. Per inlegronde liep de prijs per certificaat op, vanwege een afname van risico's. In iedere inlegronde is het streefbedrag gehaald.
- a. Leden van Windshare konden financieel participeren door certificaten aan te kopen.
 - b. Voorafgaand aan iedere inlegronde sloot Windshare het lidmaatschap. Dit deed Windshare vanuit het principe dat er gedurende een inlegronde (financiële) informatie wordt gedeeld over de certificaten en de windparken. Na afloop van een inlegronde werd het lidmaatschap weer opengesteld.²⁵⁹
 - c. In Tabel 5.1 staat voor iedere inlegronde de inschrijfperiode. De risico's namen af met iedere inlegronde. Daarmee nam de waarde van de certificaten toe.²⁶⁰
 - d. De afspraak tussen Windshare en Windkoepel Groen was dat Windshare tien procent van het benodigde totaalbedrag per projectfase zou inbrengen (niet meer en niet minder). De streefbedragen zijn in elke inlegronde behaald.
 - I. In de tweede inlegronde wilden de leden meer certificaten kopen dan er beschikbaar waren. Hierdoor moest de inleg worden 'afgetopt': de inleg van de leden met de hoogste inleg werd bijgesteld tot een maximumbedrag. Windshare geeft aan dat het een klein deel betrof dat moest worden afgetopt in de tweede inlegronde.
 - II. Ook in de vierde inlegronde heeft Windshare moeten aftoppen, omdat de belangstelling in deze inlegronde, die plaatsvond nadat de vergunningen verleend waren, groot was.
 - III. Om gelijkwaardigheid onder de leden te behouden heeft Windshare bepaald dat één lid niet meer dan vijf procent van de certificaten kan bezitten. Windshare geeft aan dat er geen leden zijn die in de buurt van dit percentage zitten.²⁶¹

Tabel 5.1: Inlegrondes Windshare²⁶²

Inlegronde	Inschrijfperiode	Projectfase
1 ^e	December 2016 – maart 2017	Vorbereidende fase
2 ^e	Oktober 2018	Vorbereidende fase
3 ^e	Eerste helft 2019	Financieringsfase: inbrengen eigen vermogen van heel Windkoepel Groen voor financiering en SDE-aanvraag.
4 ^e	Juli 2020	Na vergunningverlening (een vierde ronde was nodig voor de financiering van een onderstation)

²⁵⁶ Interview, 6 maart 2023

²⁵⁷ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021 & Interview, 6 maart 2023

²⁵⁸ Interview, 27 juni 2023

²⁵⁹ Interview, 6 maart 2023

²⁶⁰ Interview, 6 maart 2023

²⁶¹ Interview, 6 maart 2023

²⁶² Windshare, www.wind-share.nl, geraadpleegd 12 oktober 2023 & Interview, 6 maart 2023

5.2.2 Financiële participatie in de exploitatiefase

Obligaties en een maatschappelijk fonds

41. In het Regioplan is aangegeven dat bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland de gelegenheid krijgen om financieel te participeren in de exploitatiefase (zie Hoofdstuk 4). In het projectplan Windplan Groen uit 2019 was de invulling van deze vorm van financiële participatie nog niet uitgewerkt.
- a. Het Regioplan stelt dat alle bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland in de exploitatiefase (de fase vanaf ingebruikname) financieel kunnen participeren. Minimaal 2,5 procent van de totale initiële investeringsomvang moet openstaan voor deelname voor een periode van minimaal 10 jaar vanaf de aanvang van de exploitatie (zie Hoofdstuk 4).
 - I. De initiatiefnemer is vrij om zelf de vorm te kiezen waarin deze participatie wordt aangeboden.²⁶³
 - b. Het risico van participatie in de exploitatiefase is kleiner dan het risico van participatie in de ontwikkelfase. Bij participatie in de exploitatiefase bestaat nog steeds het risico op een tegenvallend rendement, maar de kans dat het gehele ingelegde kapitaal verloren gaat is klein.²⁶⁴
 - c. In het projectplan Windplan Groen uit 2019 beschrijft Windkoepel Groen dat er twee vormen van participatie in de exploitatiefase verkend zullen worden:
 - I. De mogelijkheid om een windmolen die eigendom is van de samenleving (een 'dorpsmolen') te realiseren, bijvoorbeeld middels een lokale energie-coöperatie;
 - II. Een obligatie-uitgifte.²⁶⁵
 - d. In aanvulling op het projectplan Windplan Groen, beschrijft Windkoepel Groen in een participatieplan voor de financiële participatie van inwoners van de woonkernen uit 2019 dat Windkoepel Groen een studie laat uitvoeren naar de meest geschikte vorm voor participatie in de exploitatiefase. Mogelijkheden die genoemd worden zijn de uitgifte van obligaties en korting op het energieverbruik. In dit participatieplan wordt de mogelijkheid tot een dorpsmolen, zoals beschreven in het projectplan Windplan Groen, niet genoemd.²⁶⁶
42. Windkoepel Groen stelde in 2021 voor om de financiële participatie in de exploitatiefase in te vullen door middel van een maatschappelijk fonds in combinatie met de uitgifte van obligaties. In het najaar van 2023 maakte Windkoepel Groen details over de financiële participatie in de exploitatiefase bekend en is de inschrijving op de obligaties geopend.
- a. In april 2021 geeft Windkoepel Groen in een notitie aan de stuurgroep aan de financiële participatie in de exploitatiefase breder te willen invullen dan alleen door middel van obligaties: *"Met breder bedoelen wij socialer, omdat wij niet voorbij willen gaan aan huishoudens die niet de financiële middelen hebben om te investeren in obligaties."*²⁶⁷
 - b. Windkoepel Groen geeft aan er groot belang aan te hechten dat de revenuen van de financiële participatie beperkt worden tot het eigen projectgebied, de gemeenten Dronten en Lelystad.²⁶⁸
 - c. In juni 2021 geeft Windkoepel Groen in een notitie aan de stuurgroep aan waarom niet voor eerder genoemde opties wordt gekozen:
 - I. De uitgifte van obligaties beperkt zich tot bewoners en ondernemers die zich dat financieel kunnen veroorloven;

²⁶³ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

²⁶⁴ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁶⁵ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

²⁶⁶ Windkoepel Groen (2019), Participatieplan financiële participatie woonkernen Windplan Groen, juni 2019

²⁶⁷ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie, 7 april 2021

²⁶⁸ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie, 7 april 2021

- II. Een dorpsmolen vergt een zekere organisatiegraad. Dat is volgens Windkoepel Groen reden geweest waarom een dorpsmolen op diverse locaties in Nederland niet gerealiseerd kon worden. Daarnaast vraagt deze optie ook om een financiële investering en beperkt zich daarmee tot bewoners en ondernemers die zich dat kunnen veroorloven;
- III. Korting op het energieverbruik is volgens Windkoepel Groen niet haalbaar vanwege organisatorische belemmeringen. Ook zou de korting beperkt blijven tot enkele euro's per maand.²⁶⁹
- d. Windkoepel Groen stelt voor om de financiële participatie in de exploitatiefase in te vullen door middel van obligaties in combinatie met een maatschappelijk fonds.
 - I. Door de obligatie-uitgifte te beperken tot maximaal 1 procent van de investeringsomvang en de overige 1,5 procent te lenen bij een bank, kunnen de windparken van Windkoepel Groen besparen op de afdracht van rente. De rente over een lening bij de bank is namelijk lager dan de rente op de uitgegeven obligaties. Deze besparing maken de windparken over aan een maatschappelijk fonds ten bate van minder draagkrachtige inwoners van de gemeenten Dronten en Lelystad.²⁷⁰
 - II. Windkoepel Groen verwacht dat er een jaarlijkse bijdrage van € 300.000 voor een periode van 15 jaar in het maatschappelijk fonds wordt gestort.²⁷¹
 - III. Het is de intentie van Windkoepel Groen om meerdere maatschappelijke organisaties te betrekken bij de verdere uitwerking van het maatschappelijk fonds.²⁷²
- e. In het najaar van 2023 maakte Windkoepel Groen details over de financiële participatie in de exploitatiefase bekend en is de inschrijving op de obligaties geopend.²⁷³

Gebiedsgebonden bijdrage

43. Ook is in het Regioplan aangegeven dat initiatiefnemers gedurende de exploitatie bij dienen te dragen aan kwaliteitsverbetering van de omgeving met een gebiedsgebonden bijdrage (zie Hoofdstuk 4). Deze bijdrage is bestemd voor kwaliteitsverbetering van de omgeving in het projectgebied. De gemeente Dronten was betrokken bij het opzetten van een onafhankelijke stichting die het geld gaat beheren.
- a. Volgens het Regioplan levert de initiatiefnemer gedurende de exploitatie een gebiedsgebonden bijdrage ter hoogte van € 1.050 per MW per jaar, iedere vijf jaar te indexeren met peiljaar 2015. De gebiedsgebonden bijdrage moet worden besteed aan maatregelen en projecten die tot doel hebben het verbeteren van de leefbaarheid en het landschap in het projectgebied en de aanliggende woonkernen.²⁷⁴
 - b. Windkoepel Groen verwacht dat de windparken van projectplan Windplan Groen vanaf 2024 jaarlijks ongeveer € 575.000 beschikbaar stellen voor de gebiedsgebonden bijdrage.²⁷⁵
 - c. In het projectplan Windplan Groen uit 2019 beschrijft Windkoepel Groen dat de middelen zullen worden besteed aan zichtbare doelen die de leefbaarheid en het landschap van het projectgebied en de aanliggende woonkernen verbeteren. Er wordt onderzocht in hoeverre de gebiedsgebonden bijdrage besteed kan worden aan de realisatie van klimaatdoelstellingen.²⁷⁶
 - d. In samenwerking met de gemeente Dronten is de onafhankelijke stichting Windfondsen Dronten opgezet die de gebiedsgebonden bijdrage gaat beheren.

²⁶⁹ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021

²⁷⁰ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021

²⁷¹ Windkoepel Groen (2023), Windplan Groen Journaal, 26 september 2023

²⁷² Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021

²⁷³ Windkoepel Groen (2023), Obligaties, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 3 oktober 2023

²⁷⁴ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016

²⁷⁵ Windkoepel Groen (2023), Windplan Groen Journaal, 26 september 2023

²⁷⁶ Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019

- I. De gemeente Dronten was betrokken bij het opzetten van de stichting Windfondsen Dronten, gevormd door inwoners van het gebied, die de gebiedsgebonden bijdrage gaat beheren.²⁷⁷ De stichting is onafhankelijk van de gemeente Dronten en Windkoepel Groen en neemt zelf beslissingen over aangevraagde projecten.²⁷⁸
- II. De gemeente Dronten en Windkoepel Groen houden toezicht op het proces en stellen kaders en voorwaarden vast.²⁷⁹ Iedere twee jaar evalueert het bestuur van de stichting met de gemeente Dronten en de windparken of de doelstellingen worden gehaald en of het nodig is de afgesproken kaders bij te stellen.²⁸⁰

Omgevingsvergoeding Windpark Hanze

44. De initiatiefnemers van Windpark Hanze boden in 2019, afzonderlijk van Windkoepel Groen, de omwonenden van Windpark Hanze een omgevingsvergoeding aan. In eerste instantie stelde Windpark Hanze de voorwaarde dat de ontvanger van de vergoeding geen bezwaar zou maken tegen het windpark. Deze voorwaarde liet Windpark Hanze later vallen vanwege de ontstane weerstand hierover. De omgevingsvergoeding is vooralsnog niet overeengekomen met omwonenden.
 - a. Windpark Hanze geeft aan dat zij omwonenden die niet konden of wilden investeren via Windshare tegemoet wilde komen, omdat door het windpark de leefomgeving verandert. Windpark Hanze bood daarom aan haar omwonenden een omgevingsvergoeding aan.²⁸¹ Deze omgevingsvergoeding was, in aanvulling op het wettelijke beschermingskader, bedoeld als financiële compensatie voor hinder en beperking van woongenot.²⁸²
 - I. Binnen Windkoepel Groen bestond er geen draagvlak voor een dergelijke omgevingsvergoeding. Windpark Hanze bood deze daarom zelfstandig aan haar omwonenden aan.²⁸³
 - II. De hoogte van de omgevingsvergoeding was afhankelijk van de afstand van de woning tot de dichtstbijzijnde windturbine(s).²⁸⁴
 - b. Windpark Hanze stelde in eerste instantie de voorwaarde dat de ontvanger van de omgevingsvergoeding geen bezwaar zou maken tegen het windpark. Nadat hier weerstand op kwam liet Windpark Hanze deze voorwaarde vallen.²⁸⁵
 - I. In de oorspronkelijke overeenkomst van de omgevingsvergoeding was de verplichting voor omwonenden opgenomen dat zij zich zouden weerhouden van enige actie die de realisering en exploitatie van Windpark Hanze zou kunnen schaden en/of vertragen. Daaronder werd ook verstaan het nalaten van het gebruik maken van wettelijke mogelijkheden zoals het indienen van zienswijzen, inspraakreacties en bedenkingen en het aantekenen van bezwaar of beroep tegen overheidsbesluiten, vergunningaanvragen en verlening van vergunningen.²⁸⁶
 - II. De VOWH geeft aan dat omwonenden verrast waren door de voorwaarden van de omgevingsvergoeding.²⁸⁷

²⁷⁷ Interview, 18 april 2023

²⁷⁸ Windkoepel Groen, Gebieds Gebonden Bijdrage, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 11 september 2023

²⁷⁹ Windkoepel Groen, Gebieds Gebonden Bijdrage, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 11 september 2023

²⁸⁰ Windkoepel Groen, Vragen en Antwoorden bij het Windplan Groen Journaal van 18 april www.windplangroen.nl, geraadpleegd 12 oktober 2023

²⁸¹ Interview, 27 juni 2023

²⁸² Windpark Hanze (2019), Omwonendenovereenkomst Windpark Hanze, april 2019

²⁸³ Interviews, 25 oktober 2022 en 27 juni 2023

²⁸⁴ Windpark Hanze (2019), Presentatie: Windpark Hanze, april 2019

²⁸⁵ Interview, 27 juni 2023

²⁸⁶ Windpark Hanze (2019), Omwonendenovereenkomst Windpark Hanze, april 2019

²⁸⁷ Interview, 27 oktober 2022

- III. Naar aanleiding van gesprekken met omwonenden en ontstane politieke onrust besluit Windpark Hanze om bovenstaande voorwaarde voor het ontvangen van de omgevingsvergoeding te laten vervallen.²⁸⁸
- c. De omgevingsvergoeding is vooralsnog niet overeengekomen met omwonenden.²⁸⁹

5.2.3 Rol van de provincie bij stimuleren en toetsen financiële participatie

Rol van de provincie bij uitwerking financiële participatie

45. De provincie heeft via de stuurgroep en het projectteam van Windplan Groen de financiële participatie in projectplan Windplan Groen besproken en gestimuleerd. De provincie zag het niet als haar rol om te sturen op de invulling en vorm van de financiële participatie, omdat dit aan de initiatiefnemer is.
- a. Volgens het Regioplan staat het de initiatiefnemer vrij om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, op voorwaarde dat de participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig vormgegeven is. De voorwaarden omtrent participatie zijn niet volledig uitgewerkt, om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven hier zelf een goede en passende invulling aan te geven (zie Hoofdstuk 4).
 - b. Uit interviews blijkt dat de provincie het dan ook niet als haar rol zag om te sturen op de invulling van de financiële participatie. De rol van de provincie beperkte zich tot het stellen van de kaders in het Regioplan.²⁹⁰
 - I. De provincie heeft daarom geen rol gespeeld in de oprichting, vormgeving en uitvoering van Windshare als middel voor financiële participatie.²⁹¹
 - c. Uit interviews en de beschikbare verslagen van de stuurgroep en het projectteam van Windplan Groen blijkt dat de financiële participatie in projectplan Windplan Groen in de stuurgroep en het projectteam werd besproken en gestimuleerd.²⁹²
 - I. Windkoepel Groen geeft aan dat in het projectteam en de stuurgroep vanaf de start direct duidelijk was dat Windshare gelijkwaardig meedeed in het ontwikkelen van projectplan Windplan Groen. Voor de start van beide overleggen is volgens Windkoepel Groen een samenwerking met Windshare regelmatig aan de orde geweest in overleggen met provincie en gemeente Dronten.²⁹³
 - II. In de stuurgroep werd bijvoorbeeld op 20 september 2017 het concept participatieplan van Windkoepel Groen besproken. Onderdeel van dit participatieplan zijn de mogelijkheden voor financiële participatie: Windshare, financiële participatie in de exploitatiefase en de gebiedsgebonden bijdrage.²⁹⁴ De gedeputeerde sprak zich in de stuurgroep uit voor brede mogelijkheden voor financiële participatie, omdat dat kan zorgen voor meer draagvlak. Windkoepel Groen gaf vervolgens aan hiermee aan de slag te gaan.²⁹⁵
 - III. Verder blijkt uit interviews dat de invulling van financiële participatie, waaronder Windshare en de gebiedsgebonden bijdrage, regelmatig werden besproken in de stuurgroep en het projectteam.²⁹⁶ Ook werden concepten van het projectplan Windplan Groen, waarin onder andere de invulling van financiële participatie werd beschreven, besproken.²⁹⁷

²⁸⁸ Windpark Hanze, e-mail aan gedeputeerde: Omwonenden Windpark Hanze, 28 mei 2019

²⁸⁹ Interview, 27 juni 2023

²⁹⁰ Interviews, 18 april en 10 juli 2023

²⁹¹ Interviews, 6 maart en 10 juli 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁹² Interviews, 18 april en 10 juli 2023

²⁹³ Schriftelijke beantwoording vragen, 9 oktober 2023

²⁹⁴ Windkoepel Groen (2017), Concept Participatieplan, 20 september 2017

²⁹⁵ Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 2e stuurgroep Windplan Groen, 20 september 2017

²⁹⁶ Interviews, 18 april en 10 juli 2023

²⁹⁷ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

- IV. Er zijn geen alternatieven voor Windshare als invulling van de financiële participatie in de ontwikkelingsfase besproken in de stuurgroep en het projectteam.²⁹⁸
- V. Niet van alle bijeenkomsten van de stuurgroep en het projectteam zijn verslagen beschikbaar. De beschikbare verslagen zijn grotendeels op hoofdlijnen.

Financiële participatie in projectplan Windplan Groen beoordeeld door GS

46. GS hebben in 2019 geoordeeld dat de financiële participatie in projectplan Windplan Groen voldoet aan de voorwaarden uit het Regioplan en hebben daarom in mei 2019 aangegeven dat zij voornemens waren het projectplan goed te keuren. Dit voornemen werd heroverwogen nadat PS GS middels een motie opdroegen een uiterste inspanning te plegen voor gelijkwaardige participatie in het gebied van Windpark Hanze.
- a. Zoals aangegeven in bevinding 35, bepaalt de Omgevingsverordening 2019 dat GS een projectplan moeten goedkeuren. Bij de goedkeuring wordt nagegaan hoe het projectplan zich verhoudt tot de Omgevingsverordening en het Regioplan. Eén van de aspecten waar GS het projectplan op beoordeelden, is het of het projectplan inzicht geeft in de invulling van de financiële participatie en de gebiedsgebonden bijdrage aan kwaliteitscompensatie.²⁹⁹
 - b. GS beoordeelden de invulling van financiële participatie van projectplan Windplan Groen op hoofdlijnen.
 - I. Er is vooral gekeken of omwonenden toegang hadden tot de participatiemogelijkheden en of er belemmeringen waren. Zo toetste de provincie of de toegankelijkheid van Windshare gelijkwaardig was voor het hele projectgebied³⁰⁰ en of voldaan werd aan de randvoorwaarden met betrekking tot de financiële participatie in de exploitatiefase en de gebiedsgebonden bijdrage.³⁰¹
 - II. De provincie kan geen oordeel geven over bijvoorbeeld de hoogte van het rendement op aandelen.³⁰² Een voormalig ambtelijk betrokkene licht toe dat de overheid niet over dergelijke zaken gaat, dit is aan de deelnemers onderling. De geïnterviewde licht dit toe aan de hand van een te verdelen taart als metafoor: de provincie kan niet bepalen hoe groot stuk taart iedereen moet hebben en de provincie kan niet zeggen of de taartstukken te groot of te klein zijn.³⁰³
 - c. GS informeerden PS in mei 2019 dat zij voornemens zijn om het projectplan Windplan Groen goed te keuren. GS hebben geoordeeld dat de mogelijkheden voor financiële participatie in lijn zijn met de voorwaarden uit het Regioplan.³⁰⁴ GS zijn tot dit oordeel gekomen, omdat alle bewoners en ondernemers in het projectgebied de mogelijkheid is geboden om vanaf de eerste fase te participeren (via Windshare of rechtstreeks) en omdat Windkoepel Groen zich in projectplan Windplan Groen committeert aan de gebiedsgebonden bijdrage en het organiseren van de participatiemogelijkheden in de exploitatiefase.³⁰⁵
 - d. GS kwamen terug op het voornemen om projectplan Windplan Groen goed te keuren nadat PS op 29 mei 2019 een motie³⁰⁶ aannamen waarin zij GS opdroegen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. Deze motie

²⁹⁸ Interview, 10 juli 2023

²⁹⁹ Provincie Flevoland (2019), Voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen en aanpassing omgevingsverordening, 13 maart 2019

³⁰⁰ Provincie Flevoland (2019), Nota van Antwoord – zienswijzen ontwerp Wijziging Omgevingsverordening Flevoland Windplan Groen & Interview, 10 juli 2023

³⁰¹ Provincie Flevoland (2019), Voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen en aanpassing omgevingsverordening, 13 maart 2019, bijlage 1

³⁰² Provincie Flevoland (2019), Nota van Antwoord – zienswijzen ontwerp Wijziging Omgevingsverordening Flevoland Windplan Groen

³⁰³ Interview, 10 juli 2023

³⁰⁴ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Ontwerp Rijksinpassingsplan Windplan Groen en besluit Gedeputeerde Staten over projectplan en Omgevingsverordening Flevoland, 14 mei 2019

³⁰⁵ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Beoordeling Windplan Groen, 21 mei 2019, bijlage 3

³⁰⁶ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

kwam voort uit een brief van een groep omwonenden aan PS³⁰⁷ waarin de omwonenden hun ongenoegen uitten over het participatieproces van Windpark Hanze. In Hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op deze situatie en het vervolg hiervan.

Rol provincie bij uitwerking exploitatieparticipatie

47. De provincie gaf in 2021 bij Windkoepel Groen aan in principe positief te zijn over het voorstel om de financiële participatie in de exploitatiefase op te splitsen in een obligatie-uitgifte en een maatschappelijk fonds, maar vroeg Windkoepel Groen wel duidelijker te onderbouwen waarom het van eerder gemaakte afspraken afwijkt, voordat de provincie en gemeenten Dronten en Lelystad ermee akkoord kunnen gaan. In april 2022 zijn de betrokken overheden akkoord gegaan met het voorstel van Windkoepel Groen voor de financiële participatie in de exploitatiefase.
- a. In het projectplan Windplan Groen uit 2019 was de financiële participatie in de exploitatiefase nog niet uitgewerkt. Windkoepel Groen stelde in 2021 voor om de financiële participatie in de exploitatiefase op te splitsen in een obligatie-uitgifte en een maatschappelijk fonds.³⁰⁸
 - b. Omdat dit voorstel afwijkt van projectplan Windplan Groen (zie bevinding 41) vroeg Windkoepel Groen formeel akkoord aan de stuurgroep voor deze invulling van de financiële participatie in de exploitatiefase.³⁰⁹ In de praktijk betekent dit dat de provincie en de gemeenten Dronten en Lelystad akkoord moesten gaan met het voorstel van Windkoepel Groen.³¹⁰
 - c. De provincie en de gemeenten Dronten en Lelystad gaven in 2021 aan dat zij in principe positief zijn over het voorstel van Windkoepel Groen, maar vragen Windkoepel Groen ook meerdere keren de motivering en argumentatie voor het afwijken van de eerder gemaakte afspraken duidelijker en concreter te onderbouwen.³¹¹
 - I. Onderdeel van de kritiek vanuit de overheden is dat het niet duidelijk is op welke manier er onderzoek is gedaan naar de verschillende vormen van financiële participatie in de exploitatiefase uit projectplan Windplan Groen en het participatieplan financiële participatie woonkernen Windplan Groen (zie bevinding 41). Volgens de overheden worden er te veel aannames gedaan met betrekking tot de haalbaarheid en de interesse voor de eerder voorgestelde invullingen.³¹²
 - d. Begin 2022 heeft de provincie een juridische toets laten uitvoeren of een maatschappelijk fonds zoals voorgesteld door Windkoepel Groen past onder de betekenis van 'financiële participatie' zoals in het Regioplan verwoord. De conclusie was dat er voldoende onderbouwing en naleving van de uitgangspunten in het Regioplan zijn opgenomen in het voorstel van Windkoepel Groen. Hierop zijn de provincie en de gemeenten Dronten en Lelystad in april 2022 akkoord gegaan met het voorstel van Windkoepel Groen voor financiële participatie in de exploitatiefase. Wel hebben zij nog enkele voorwaarden gesteld aan de verdere uitwerking. Bij deze uitwerking zijn vooral de gemeenten betrokken.³¹³

³⁰⁷ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

³⁰⁸ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021

³⁰⁹ Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021

³¹⁰ Provincie Flevoland (2021), Memo: Alternatieve invulling exploitatieparticipatie Windplan Groen, 11 mei 2021

³¹¹ Provincie Flevoland (2021), Memo: Alternatieve invulling exploitatieparticipatie Windplan Groen, 11 mei 2021; Provincie Flevoland, e-mail aan Windkoepel Groen: Reactie op alternatief voorstel burgerparticipatie, 15 juni 2021 & Gemeente Dronten, e-mail: RE: nieuwe notitie Windplan Groen inzake burgerparticipatie, 8 juli 2021

³¹² Provincie Flevoland, e-mail aan Windkoepel Groen: Reactie op alternatief voorstel burgerparticipatie, 15 juni 2021 & Gemeente Dronten, e-mail: RE: nieuwe notitie Windplan Groen inzake burgerparticipatie, 8 juli 2021

³¹³ Gemeente Dronten, e-mail: Reactie voorstel Financiële Burgerparticipatie, 13 april 2022

- I. De provincie geeft aan dat zij heeft gekeken of het voorstel van Windkoepel Groen in lijn met het beleid is en concludeerde dat het voorstel wellicht niet naar de letter van het beleid, maar wel in de geest en bedoeling van het beleid is.³¹⁴

³¹⁴ Schriftelijke beantwoording vragen, 25 oktober 2023

| 6 | Rol provincie bij bemiddeling

Dit hoofdstuk gaat in op het bemiddelingsproces tussen de VOWH en Windpark Hanze. In dit hoofdstuk schetsen we hoe het bemiddelingsproces is verlopen en beantwoorden we de zesde onderzoeksvraag: Welke inspanningen heeft de provincie geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH? Het hoofdstuk start met een paragraaf (6.1) waarin de achtergrond van de situatie bij Windpark Hanze wordt geschetst, dat ten grondslag ligt aan het bemiddelingsproces. Daarna komen de verschillende fases van het bemiddelingsproces aan bod:

- bemiddeling tot aan het consensusdocument (mei tot september 2019) (Paragraaf 6.2);
- bemiddeling in de gebiedscommissie Windpark Hanze (november 2019 tot februari 2021) (Paragraaf 6.3);
- en bemiddeling onder leiding van de provincie (april 2021 tot maart 2022) (Paragraaf 6.4).

Over iedere fase wordt beschreven hoe het bemiddelingsproces is verlopen en welke rol de provincie hierbij had.

6.1 Achtergrond situatie bij Windpark Hanze samengevat

Deze paragraaf gaat in op de achtergrond van de situatie rondom Windpark Hanze, dat ten grondslag ligt aan het bemiddelingsproces. Dit heeft betrekking op drie onderwerpen, die in deze paragraaf (6.1) respectievelijk aan de orde komen: financiële participatie, communicatie en de rol van Waterschap Zuiderzeeland in Windpark Hanze. Per onderwerp zullen de verschillende perspectieven van onder andere de VOWH en Windpark Hanze naast elkaar gezet worden.

Voorafgaand maakt de Rekenkamer hierbij de volgende kanttekeningen:

- We benadrukken dat we niet oordelen over de situatie, het verhaal van beide partijen en de uitkomst van het bemiddelingsproces. Zoals aangegeven in de onderzoeksopzet, richt het Rekenkameronderzoek zich op de wijze waarop de provincie haar rol in het participatieproces heeft ingevuld.
- In de volgende paragrafen (6.2, 6.3 en 6.4) wordt niet verder ingegaan op de deelname van Waterschap Zuiderzeeland in Windpark Hanze, omdat de Randstedelijke Rekenkamer een provinciale rekenkamer is die geen oordeel kan geven over het waterschap. We beperken ons tot de rol van de provincie.
- We schetsen de situatie op basis van de ontvangen documenten en de gesprekken die we hebben gevoerd. Daarbij benadrukken we dat we een vertegenwoordiging van de betrokken partijen hebben gesproken. Zo zijn de omwonenden gedeeltelijk verenigd in de VOWH. Andere leden van de VOWH en andere omwonenden kunnen een andere kijk op de situatie hebben. Hetzelfde geldt voor Windpark Hanze, van wie wij tevens een vertegenwoordiging hebben gesproken.
- Het gaat in deze paragraaf (6.1) om de situatie tot aan mei 2019. Het verloop van het bemiddelingsproces daarna wordt in de volgende paragrafen (6.2, 6.3 en 6.4) geschetst.

Financiële participatie

Op 21 mei 2019 heeft een groep omwonenden een brief gestuurd aan PS waarin zij haar ongenoegen uit over het participatieproces van Windpark Hanze. De omwonenden geven aan dat bij Windpark Hanze volgens hen niet wordt voldaan aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan.³¹⁵ In het Regioplan is opgenomen dat bewoners en ondernemers in het projectgebied de gelegenheid krijgen om op gelijke voet financieel te

³¹⁵ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens vanaf de eerste risicodragende fase (zie Hoofdstuk 4).³¹⁶ Zoals naar voren kwam in Hoofdstuk 5, geeft Windkoepel Groen, waar Windpark Hanze onderdeel van uitmaakt, invulling aan financiële participatie vanaf de eerste risicodragende fase door middel van Windshare. Ook kwam in Hoofdstuk 5 naar voren dat Windpark Hanze, afzonderlijk van Windkoepel Groen, de omwonenden van Windpark Hanze in 2019 een omgevingsvergoeding heeft aangeboden.

Uit de ontvangen documenten en de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd maakt de Rekenkamer op dat omwonenden om verschillende redenen niet tevreden zijn over deze mogelijkheden voor financiële participatie. Zo geeft de groep omwonenden in de brief uit mei 2019 aan dat Windpark Hanze niet toestaat dat anderen, dan de eigenaren die grond hebben in de plaatsingszones, toetreden tot hun vereniging en op gelijke wijze als zij participeren in Windpark Hanze.³¹⁷ Volgens de VOWH was de bedoeling van het Regioplan dat iedereen mee zou kunnen doen en de VOWH geeft aan dat omwonenden rechtstreeks exploitant wilden zijn.³¹⁸ Omdat omwonenden hadden verwacht dat zij direct mochten investeren in Windpark Hanze, gingen zij ervan uit dat Windshare niet voor hen bedoeld was.³¹⁹ De VOWH geeft aan dat omwonenden via Windshare niet direct aandeelhouder in het windpark zijn. Hiermee bedoelen zij dat ze via Windshare niet direct eigenaar voor het deel van de aandelen zijn. Een investeerder via Windshare is geen ondernemer en exploitant. Hierdoor is het bedrag om te investeren niet te lenen bij een bank. Investerings via Windshare moeten dus uit eigen middelen komen, niet iedereen heeft deze mogelijkheid.³²⁰

Daarnaast geeft de VOWH aan dat via Windshare alleen winstuitkeringen beschikbaar komen.³²¹ De initiatiefnemers van Windpark Hanze krijgen, naast winstuitkeringen, een grondvergoeding. Windpark Hanze licht toe dat deze grondvergoedingen er zijn omdat de initiatiefnemers hun grond hebben ingebracht voor het windpark en deze dus niet meer voor andere activiteiten kunnen gebruiken. Er is in een vroeg stadium van het windpark een 'grondpot' samengesteld en er zijn afspraken gemaakt over de hoogte en verdeling van de grondvergoedingen. Iedereen die grond heeft ingebracht voor het project deelt daar in mee. Dit is ongeacht de uiteindelijke plaatsing van de windmolens, omdat dit vooraf meestal nog niet bekend is. Grondeigenaren die uiteindelijk daadwerkelijk grond kwijt zijn aan het windpark krijgen daarvoor een extra vergoeding uit de grondpot. Grondvergoedingen zijn onderdeel van de kosten en staan daarmee los van de winstuitkeringen.³²² Wat over is na betalen van alle kosten, is de winst waaruit uitkeringen aan alle aandeelhouders (initiatiefnemers, Windshare en anderen) worden gedaan. Volgens de VOWH zijn de verschillen tussen initiatiefnemers en omwonenden, die burens van elkaar zijn, hierdoor groot. De VOWH licht dit toe door aan te geven dat het inkomen van initiatiefnemers volgens hen stijgt ten opzichte van dat van omwonenden, waardoor het speelveld verandert (bijvoorbeeld wanneer er agrarische grond vrijkomt).³²³

Zoals eerder aangegeven, bood Windpark Hanze de omwonenden in 2019 een omgevingsvergoeding aan. In Hoofdstuk 5 is aangegeven dat Windpark Hanze de omwonenden hiermee tegemoet wilde komen, omdat de leefomgeving door het windpark verandert. Omdat er binnen Windkoepel Groen geen draagvlak voor een omgevingsvergoeding bestond, bood Windpark Hanze deze zelfstandig aan haar omwonenden aan.³²⁴ Hiervoor

³¹⁶ Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016, p. 21

³¹⁷ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

³¹⁸ Interview, 26 juni 2023

³¹⁹ Interview, 27 oktober 2022

³²⁰ Interview, 26 juni 2023

³²¹ Interview, 26 juni 2023

³²² Interview, 27 juni 2023

³²³ Interview, 26 juni 2023

³²⁴ Interview, 27 juni 2023

dienden omwonenden een omwonendenovereenkomst te tekenen. Windpark Hanze stelde in eerste instantie hierin de voorwaarde dat de ontvanger van de omgevingsvergoeding geen bezwaar zou maken tegen het windpark.³²⁵ De VOWH geeft aan dat omwonenden verrast waren door de voorwaarden van de omgevingsvergoeding en dat hiermee volgens hen niet werd voldaan aan de eis uit het Regioplan dat iedereen op gelijkwaardige wijze mee moet kunnen doen.³²⁶ Naar aanleiding van gesprekken met omwonenden en ontstane politieke onrust, heeft Windpark Hanze besloten de koppeling tussen het ontvangen van de omgevingsvergoeding en (bijvoorbeeld) het al dan niet indienen van een zienswijze op het ontwerp-inpassingsplan te laten vervallen.³²⁷

Verder maakt de VOWH de vergelijking tussen financiële participatie in Windpark Hanze en projectgebied Groen en in andere windparken en projectgebieden.³²⁸ Zoals aangegeven in Hoofdstuk 4, geeft het Regioplan aan dat het een initiatiefnemer vrij staat om zelf de vorm te kiezen van de financiële participatie, wat heeft geleid tot verschillen tussen de windparken en projectgebieden. De VOWH geeft bijvoorbeeld aan dat in projectgebied Groen elk windpark het betrekken van omwonenden anders heeft aangepakt, waardoor sommige omwonenden wel kunnen participeren. Zij noemen XY Wind als voorbeeld. Daar stonden ook geen oude windmolens en daar konden alle omwonenden wel rechtstreeks en direct mee investeren in het project als initiatiefnemer.³²⁹ Ook verwijzen zij naar projectplan Windplan Blauw waarbij omwonenden direct financieel mogen participeren in het windpark. Dit hadden zij daarom ook verwacht en gewild voor Windpark Hanze.³³⁰ Ook Windpark Alexia in Zeewolde wordt als voorbeeld aangehaald. Kenmerkend voor dit windmolenpark is volgens betrokkenen dat (op één na) alle inwoners, van het begrensde gebied waarin de windmolens staan, participeren in het windpark.³³¹

Communicatie

In de brief uit mei 2019 geven omwonenden verder aan dat zij pas laat zijn geïnformeerd over de bedoelingen van Windpark Hanze.³³² In Hoofdstuk 5 kwam naar voren dat binnen Windkoepel Groen is afgesproken dat de communicatie naar omwonenden centraal vanuit de Windkoepel werd gedaan en dat deze bestond uit onder andere informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven. Ook kwam naar voren dat omwonenden door Windshare zijn geïnformeerd. Verder is in Hoofdstuk 5 aangegeven dat Windpark Hanze daarnaast zelf haar omwonenden heeft geïnformeerd over het initiatief voor het windpark, onder andere via een brief in 2016. De VOWH geeft aan niet bekend te zijn met deze brief en dat niet alle omwonenden in 2016 zijn geïnformeerd.³³³ De VOWH licht toe dat het voor hen in 2018 bekend werd dat er mogelijk windmolens zouden komen, maar dat de plannen voor hen niet duidelijk waren.³³⁴ Volgens de VOWH kregen omwonenden geen duidelijke informatie van de initiatiefnemers, wanneer zij hiernaar vroegen.³³⁵

De VOWH geeft aan dat omwonenden in april 2019 voor het eerst goed zijn ingelicht over de plannen, toen vertegenwoordigers van Windpark Hanze keukentafelgesprekken met omwonenden voerden (zie ook

³²⁵ Windpark Hanze (2019), Omwonendenovereenkomst Windpark Hanze, april 2019

³²⁶ Interview, 27 oktober 2022

³²⁷ Windpark Hanze, e-mail aan gedeputeerde: Omwonenden Windpark Hanze, 28 mei 2019

³²⁸ Interview, 27 oktober 2022

³²⁹ Interviews, 27 oktober 2022 en 17 april 2023

³³⁰ Interview, 27 oktober 2022

³³¹ Interview, 27 maart 2023

³³² Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

³³³ VOWH (2019), Reactie op brieven van 9 augustus en 16 september van Windpark Hanze, 20 september 2019; Interview, 26 juni 2023 & H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021

³³⁴ Interview, 26 juni 2023

³³⁵ Interview, 27 oktober 2022

Hoofdstuk 5).³³⁶ Daarbij kregen omwonenden de boodschap dat als zij financieel wilden participeren in Windpark Hanze, zij hiervoor bij Windshare moesten zijn. Zoals eerder aangegeven kwam dit volgens de VOWH voor omwonenden als een verrassing; zij gingen ervan uit dat Windshare niet voor hen was bedoeld. De VOWH licht verder toe dat op het moment dat omwonenden hoorden dat financiële participatie in Windpark Hanze alleen via Windshare kon, de eerste twee investeringsrondes van Windshare al voorbij waren. Op dat moment (april 2019) was de derde ronde bezig en kon alleen nog mee gedaan worden met de vierde (laatste) ronde. Deze ronde betrof het minst risicodragend, wat resulteert in de minste opbrengst.³³⁷

Rol Waterschap Zuiderzeeland in Windpark Hanze

In Hoofdstuk 3 is toegelicht dat Waterschap Zuiderzeeland deelnemer is in Windpark Hanze. De VOWH is kritisch op de deelname van het waterschap in Windpark Hanze, omdat dit de initiatiefnemers van het Windpark volgens hen zou bevoordelen en de mogelijkheden voor omwonenden om deel te nemen aan Windpark Hanze zou verkleinen. Volgens de VOWH hebben de initiatiefnemers aanzienlijk minder geld per persoon hoeven inleggen doordat het waterschap investeerde. Daarnaast hadden volgens de VOWH de initiatiefnemers door de deelname van het waterschap de omwonenden niet of minder nodig als mede-investeerdere.³³⁸

Het waterschap geeft hierop aan dat veel (externe) deskundigen en adviseurs betrokken zijn bij het proces om tot een zorgvuldige samenwerking met het windpark te komen. Er is uitgebreid onderzocht hoe dit financieel en juridisch zo secuur mogelijk kon worden gedaan.³³⁹ De lening door het waterschap heeft een marktconforme rente, die is getoetst door een externe adviseur. Op deze manier is er geen sprake van staatssteun.³⁴⁰ Het waterschap geeft aan dat als de initiatiefnemers zelf de bijdrage van het waterschap hadden moeten inbrengen, het de vraag is hoe zij dit hadden gedaan. Daarvoor zijn verschillende manieren denkbaar (onder andere zelf meer inbrengen vanuit eigen bedrijven, andere investeerders zoeken). Het waterschap geeft aan dat het niet is vast te stellen of er door de lening van het waterschap aan Windpark Hanze geen investeringsruimte meer was voor omwonenden.³⁴¹ Het waterschap wil haar eigen energie opwekken omdat dit ten goede komt aan het hele gebied, aan alle inwoners van het waterschap. De gedachte is niet om het windpark te bevoordelen.³⁴²

Sociale onrust

Uit de brief van de groep omwonenden aan PS van 19 mei 2019³⁴³ en de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat de onvrede over het participatieproces bij Windpark Hanze heeft geleid tot grote sociale onrust. Geïnterviewden geven aan dat burens die al jaren bij elkaar over de vloer kwamen, bij verjaardagen en samenwerkingen, dit door deze situatie niet meer doen.³⁴⁴ Een geïnterviewde licht toe dat de bewoners het gebied gemeenschappelijk hebben opgebouwd. Het uitgangspunt was 'samen ondernemen' en nabuurschap. De sociale structuur in het gebied wordt door de situatie ontwricht en zal volgens de geïnterviewde nog een lange doorwerking hebben.³⁴⁵ Zo geeft een andere geïnterviewde aan dat hij verwacht dat het twee of drie generaties

³³⁶ Interviews, 27 oktober 2022 en 26 juni 2023

³³⁷ Interview, 27 oktober 2022

³³⁸ Interview, 27 oktober 2022

³³⁹ Interview, 13 april 2023

³⁴⁰ Waterschap Zuiderzeeland (2018), Besluitvorming samenwerking Windpark Hanze, 27 maart 2018; Interview, 13 april 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 13 april 2023

³⁴¹ Interview, 13 april 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 13 april 2023

³⁴² Interview, 13 april 2023

³⁴³ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

³⁴⁴ Interviews, 26 september 2022, 20 februari, 27 maart en 28 maart 2023

³⁴⁵ Interview, 17 april 2023

kan duren voordat de sociale samenhang weer bijgetrokken is.³⁴⁶ Windpark Hanze heeft in haar reactie op de brief van omwonenden aangegeven dat de onrust hen zorgen baart en dat zij er – binnen de grenzen van hun mogelijkheden – alles aan willen doen die onrust weg te nemen of te verminderen.³⁴⁷

6.2 Bemiddeling tot aan consensusdocument (mei – september 2019)

48. In mei 2019 heeft een groep omwonenden van Windpark Hanze aandacht gevraagd aan PS voor de situatie met betrekking tot financiële participatie in het windpark. PS hebben naar aanleiding hiervan een motie aangenomen waarin zij GS opdragen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie. De impact van de situatie op de gemeenschap zorgde ervoor dat de gedeputeerde wilde proberen de situatie te verbeteren. GS hebben daarom het projectplan Windplan Groen op dat moment niet goedgekeurd. De omwonenden hebben zich in deze periode georganiseerd in de VOWH.

- a. Zoals genoemd in Paragraaf 6.1 heeft op 21 mei 2019 een groep omwonenden een brief gestuurd aan PS, waarin zij hun ongenoegen uiten over het participatieproces van Windpark Hanze en aangeven dat de onvrede leidt tot grote sociale onrust. In de brief geven de omwonenden aan dat bij Windpark Hanze volgens hen niet wordt voldaan aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan.
 - I. In dezelfde periode hebben de omwonenden zich georganiseerd in de VOWH, zodat dit een formele vertegenwoordiging zou zijn. De gedachte hierachter was dat de omwonenden op die manier democratisch hun richting konden bepalen.³⁴⁸
- b. Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat de provincie verrast was door de brief van de VOWH aan PS, zij wist slechts kort van tevoren dat de VOWH naar PS ging.³⁴⁹ Ook de gedeputeerde geeft aan dat hij pas in de aanloop naar de motie in aanraking is gekomen met de situatie bij Windpark Hanze.³⁵⁰
 - I. De ambtelijk betrokkene geeft aan dat de provincie geen contact had met de deelnemende parken van Windkoepel Groen, dit ging (zoals afgesproken) via Windkoepel Groen. Er was dus ook geen rechtstreeks contact tussen de provincie en Windpark Hanze. De betrokkene vraagt zich af of signalen uit het gebied hierdoor slechter of langzamer bij de provincie terechtkwamen. Terugkijkend zou de provincie eens in de zoveel tijd direct contact met de elf windparken kunnen hebben bij wijze van klankbord.³⁵¹
- c. Naar aanleiding van deze brief hebben PS op 29 mei 2019 een motie aangenomen waarin zij GS opdragen een uiterste inspanning te plegen om in het gebied Windpark Hanze te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie.³⁵²
- d. Deze motie werd ingediend bij het agendapunt in de Statenvergadering waarbij GS PS lieten weten voornemens te zijn om het projectplan Windplan Groen goed te keuren.³⁵³ Naar aanleiding van de aangenomen motie hebben GS dit voornemen heroverwogen.³⁵⁴
 - I. Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat het Rijk bevoegd gezag was en in theorie het aanhouden van het projectplan had kunnen 'overrulen'. Het is echter in goede afstemming verlopen

³⁴⁶ Interview, 20 februari 2023

³⁴⁷ Windpark Hanze (2019), Korte reactie brief omwonenden Windpark Hanze d.d. 21 mei 2019, 27 mei 2019

³⁴⁸ Interviews, 27 oktober 2022, 27 maart en 26 juni 2023

³⁴⁹ Interview, 10 juli 2023

³⁵⁰ Interview, 8 mei 2023

³⁵¹ Interview, 10 juli 2023

³⁵² Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

³⁵³ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Ontwerp Rijksinpassingsplan Windplan Groen en besluit Gedeputeerde Staten over projectplan en Omgevingsverordening Flevoland, 14 mei 2019

³⁵⁴ Interview, 10 juli 2023

- omdat het Rijk ook het belang inzag van bestuurlijk draagvlak. Volgens de intentieverklaring zag het Rijk het Regioplan als belangrijk handelingskader en wilde het Rijk in goed overleg handelen.³⁵⁵
- e. De provincie heeft op 1 juli 2019 aan projectteamleden van Windplan Groen en betrokkenen bij Windpark Hanze laten weten dat zij op dat moment niet konden instemmen met het projectplan omdat er op dat moment in onvoldoende mate tegemoet was gekomen aan de motie.³⁵⁶
 - I. De gedeputeerde geeft aan dat hij na de motie voor een dilemma stond. In projectplan Windplan Groen werden mogelijkheden om financieel te participeren geboden. Verhalen uit de omgeving over de verslechterde relatie tussen initiatiefnemers en omwonenden hebben de gedeputeerde echter geschokt. De gedeputeerde geeft aan dat de provincie windenergie altijd heeft willen inzetten om te verbinden. Het is niet wenselijk dat windenergie een gemeenschap splijt. De gedeputeerde geeft daarom aan dat hij vindt dat de provincie de opdracht heeft om te proberen de situatie te verbeteren. Dit was een belangrijke drijfveer voor de gedeputeerde.³⁵⁷
49. Voorafgaand aan de motie van PS waren de gespreksleiders al gestart met gesprekken met de omwonenden en Windpark Hanze. Na de motie van PS heeft de gedeputeerde hen gevraagd deze werkzaamheden in opdracht van de provincie voort te zetten. Het was lastig de partijen goed met elkaar in gesprek te krijgen.
- a. In mei 2019, vóór de motie van PS, kwamen de omwonenden bij elkaar om te praten over de plannen voor Windpark Hanze. Hierbij waren ook vertegenwoordigers van Windpark Hanze aanwezig. Omwonenden stelden aan Windpark Hanze voor om met elkaar in gesprek te gaan, met een gespreksleider. De VOWH heeft deze gespreksleiders gevraagd.³⁵⁸ De VOWH geeft aan dat het gesprek met Windpark Hanze op niets uitliep en dat zij daarom aandacht hebben gevraagd voor de situatie van Windpark Hanze bij de politiek, hier kwam de motie uit voort.³⁵⁹
 - b. Ter uitvoering van de motie hebben GS de gespreksleiders gevraagd om in opdracht van de provincie hun werkzaamheden voort te zetten.³⁶⁰ Windpark Hanze en de VOWH stelden voor om de gesprekken onder leiding van de gespreksleiders voort te zetten op kosten van de provincie.³⁶¹
 - c. De gespreksleiders geven aan dat het lastig was om de partijen goed met elkaar in gesprek te krijgen.³⁶²
 - d. De gespreksleiders hebben in het traject, naast de VOWH en Windpark Hanze, ook Windkoepel Groen en Windshare gesproken.³⁶³
50. De gesprekken resulteerden in augustus 2019 in een advies, waarin de gespreksleiders negen thema's identificeren. Over de eerste acht thema's concluderen zij dat er met enige inspanning veel op te lossen is. Het negende thema betreft de kern van het verschil van inzicht tussen Windpark Hanze en de VOWH. Tussen beide partijen is een verschil in inzicht over directe en volledige participatie door omwonenden in Windpark Hanze. Het advies van de gespreksleiders was om ruimte te bieden tussen de 3,84 en 10 procent voor investering door omwonenden. Beide partijen hebben in september 2019 een consensusdocument als oplegger bij het advies ondertekend.

³⁵⁵ Interview, 10 juli 2023

³⁵⁶ Provincie Flevoland, e-mail aan projectteamleden Windplan Groen en betrokkenen in bemiddeling rondom Windpark Hanze: Stand van zaken bemiddeling Windpark Hanze irt motie van Provinciale Staten, 1 juli 2019

³⁵⁷ Interview, 8 mei 2023

³⁵⁸ Interviews, 27 maart en 26 juni 2023

³⁵⁹ Interview, 26 juni 2023

³⁶⁰ Provincie Flevoland (2019), Memo: Bemiddeling rondom windpark Hanze, 5 september 2019

³⁶¹ Interview, 10 juli 2023

³⁶² Interview, 27 maart 2023

³⁶³ Interviews, 20 februari, 6 maart, 27 maart en 27 juni 2023

- a. In augustus 2019 hebben de gespreksleiders een advies opgesteld. In dit advies omschrijven zij de situatie en identificeren zij negen thema's, zie Kader 6.1. De conclusie van de gespreksleiders over de eerste acht punten is dat met enige inspanning veel op te lossen is. Het negende punt gaat over het direct en volledig participeren door omwonenden. Omwonenden willen gelijkwaardig aan initiatiefnemers kunnen deelnemen aan Windpark Hanze en ook gelijkwaardig kunnen meedelen in de opbrengsten. Zij zouden het liefst zien dat de voor inwoners beschikbare aandelen één op één gelijk over alle bewoners van het gebied (initiatiefnemers en omwonenden) verdeeld werden.³⁶⁴ Voor Windpark Hanze was dit onbespreekbaar.³⁶⁵ De gespreksleiders concluderen dat een gelijke positie voor allen niet haalbaar lijkt en dat dit de kern van het verschil van mening is tussen beide partijen. Het advies eindigt met een verkenning hoe nu verder moet worden gegaan. Hierbij adviseren de gespreksleiders ruimte te bieden tussen de 3,84 en 10 procent voor investering door omwonenden. In het advies geven zij aan dat zij omtrent dit laatste punt minder zeker zijn dat dit oplosbaar is.³⁶⁶
- b. De gespreksleiders geven aan dat het tijd heeft gekost om het advies door alle partijen te laten accepteren en om alle partijen op één lijn te krijgen.³⁶⁷ Zo bestond op 5 september 2019 vooralsnog onvoldoende draagvlak voor de ondertekening van het consensusdocument.³⁶⁸ De gespreksleiders geven aan dat er is gezocht naar wat partijen bindt en niet wat hen scheidt. Het was voor de omwonenden minder dan gehoopt, maar het was meer dan Windshare voor hen zou kunnen betekenen. Beide partijen gaven destijds aan dat zij het eens waren dat dit de contouren waren waarbinnen een oplossing gevonden kon worden.³⁶⁹
- c. Het consensusdocument is een oplegger op het advies. In het consensusdocument staat dat 'het eindoordeel van beide partijen is dat men het geheel een karige (VOWH), dan wel aan de ruimhartige (Windpark Hanze) kant vindt'. Ook staat in het consensusdocument dat na veel wikken en wegen beide partijen zeggen dat het advies kan dienen als uitgangspunt voor gesprekken waarbij, binnen de contouren van het advies, naar oplossingen wordt gezocht voor wat betreft de aangereikte thema's.³⁷⁰ Beide partijen hebben op 16 september 2019 het consensusdocument ondertekend en op elke pagina van het advies een paraaf gezet.³⁷¹
- d. De gedeputeerde geeft aan dat het consensusdocument op dat moment het maximaal haalbare was.³⁷²

Kader 6.1 - Advies gespreksleiders

In het advies van de gespreksleiders worden negen thema's onderscheiden:

1. **Vertrouwen:** 'De schade is te groot om in één keer weg te nemen; een nieuwe redelijke basis voor een ieder is haalbaar, de rest zal de komende jaren moeten slijten.'
2. **Omgevingsvergoeding:** 'Er bestaat geen algehele tevredenheid over de omgevingsvergoeding. Sommigen vinden deze toereikend, anderen bepaald niet. Partijen zijn het er over eens dat arbitrage, met een bindende uitkomst, zal gaan leiden tot een oplossing.'
3. **Verlichtingsplan:** 'Partijen zijn het eens over de kansen om te komen tot een gedragen verlichtingsplan. Dit wordt niet gezien als een principiële en zwaarwegende verschil van mening. Het vraagt nog wel aandacht.'

³⁶⁴ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

³⁶⁵ Interview, 8 mei 2023

³⁶⁶ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

³⁶⁷ Interview, 27 maart 2023

³⁶⁸ Provincie Flevoland (2019), Memo aan Stuurgroep Windplan Groen: Bemiddeling rondom windpark Hanze, 5 september 2019

³⁶⁹ Interview, 27 maart 2023

³⁷⁰ D. Monsma en H. de Vries (2019), Consensusdocument, 16 september 2019

³⁷¹ D. Monsma en H. de Vries (2019), Consensusdocument, 16 september 2019; D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019 & Interview, 27 maart 2023

³⁷² Interview, 8 mei 2023

4. **Gebiedscommissie:** 'Over en weer is men van mening dat een permanente 'gebiedscommissie' bijdraagt aan wederzijds begrip. (...) Men is er voorstander van een dergelijk initiatief vorm te geven.'
5. **Stroomafname:** 'Stroomafname voor omwonenden acht een ieder wenselijk. (...) Er zal nagedacht moeten worden over mogelijkheden, die leiden tot een voordeel voor alle inwonenden in het gebied.'
6. **Waarde woningen:** 'Over de huidige en toekomstige waarde van woningen in het gebied bestaan verschillende beelden. Enerzijds kan een deskundige adviseur, in een objectiverende rol, een bijdrage leveren; anderzijds vindt men dat geschillen op basis van planschaderegels opgelost dienen te worden.'
7. **Positie voor omwonenden in het bestuur van Windpark Hanze:** 'Omwonenden willen een positie in het bestuur van het windmolenproject, zoals ook andere partijen die hebben. Een positie garandeert dat men in de toekomst goed geïnformeerd blijft, zo luidt de redenering.'
8. **Bijdrage van omwonenden aan het eigen vermogen Windpark Hanze:** 'De omwonenden zouden op gelijke wijze en tegen dezelfde voorwaarden willen bijdragen aan het vereiste eigen vermogen. Op dit moment is niet bekend hoe groot (omvang) het totale bedrag is dat men gezamenlijk zou kunnen en willen bijdragen.'
9. **Directe en volledige participatie door omwonenden in Windpark Hanze:** Omwonenden willen gelijkwaardig aan initiatiefnemers kunnen deelnemen aan Windpark Hanze en derhalve ook gelijkwaardig kunnen meedelen in de opbrengsten. Zij zouden het liefst zien dat de voor inwoners beschikbare aandelen één op één gelijk over alle bewoners van het gebied verdeeld werden.³⁷³

51. Na ondertekening van het consensusdocument keurden GS het projectplan Windplan Groen goed. De provincie geeft aan dat zij op dat moment geen argument meer had om het projectplan Windplan Groen aan te houden. Na deze goedkeuring had de provincie geen verdere mogelijkheden meer om bemiddeling verder af te dwingen.
 - a. Na ondertekening van het consensusdocument hebben GS het projectplan Windplan Groen op 17 september 2019 goedgekeurd. Hierbij geven zij aan dat zij hebben geoordeeld dat met de bereikte overeenstemming in voldoende mate is voldaan aan de strekking van de motie van PS.³⁷⁴
 - b. De gedeputeerde geeft aan dat hij – ondanks dat hij het consensusdocument het maximaal haalbare achtte – weinig vertrouwen had dat het consensusdocument voldoende basis had voor een oplossing met draagvlak bij beide partijen, omdat hij weinig bewegingsruimte meer voorzag bij beide partijen. De gedeputeerde geeft aan dat hij de hoop had dat de ondertekening van het consensusdocument een trigger kon zijn voor een betere samenwerking in het vervolg. Met de ondertekening van het consensusdocument had de gedeputeerde geen argument meer om de besluitvorming over het projectplan Windplan Groen aan te houden.³⁷⁵ Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat de overeenstemming broos en wiebelig voelde, maar er stonden wél handtekeningen onder het consensusdocument. Dit was doorslaggevend voor GS en het uitgangspunt om het projectplan goed te keuren. Omgekeerd kon de prille, voorzichtige overeenstemming niet gebruikt worden om het niet goed te keuren.³⁷⁶
 - c. Hierna hebben PS besloten dat de motie is afgedaan.³⁷⁷
 - d. Tegen onder andere de vaststelling van het rijksinpassingsplan Windplan Groen in oktober 2019 is beroep ingesteld bij de Raad van State. Onderdeel van dit beroep was de financiële participatie bij Windpark Hanze.³⁷⁸ De provincie heeft volgens diverse betrokkenen in de hoorzitting in juni 2020 bij de

³⁷³ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

³⁷⁴ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 17 september 2019

³⁷⁵ Interview, 8 mei 2023

³⁷⁶ Interview, 10 juli 2023

³⁷⁷ Provincie Flevoland (2019), Lijst af te voeren moties, 18 december 2019

³⁷⁸ Raad van State (2020), Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak 201908358/1/R1, 16 september 2020, artikel 10

Raad van State verklaard dat zij ervan uitging dat de partijen het geschil hadden opgelost, omdat het consensusdocument er lag.³⁷⁹ In de uitspraak is het merendeel van de beroepen ongegrond danwel niet ontvankelijk verklaard en zijn alle besluiten in stand gebleven.³⁸⁰

- e. Verschillende geïnterviewden geven aan dat door de goedkeuring van het projectplan de provincie weinig mogelijkheden meer had om de partijen te dwingen om tot overeenstemming te komen, dit moest hierna gebeuren op basis van vrijwilligheid.³⁸¹
52. De provincie heeft in de fase tot aan het consensusdocument (mei tot september 2019) een faciliterende rol gespeeld. Zij heeft gesprekken gevoerd met de gespreksleiders en de betrokken partijen. Op verzoek van de gedeputeerde zijn de gespreksleiders door de provincie betaald.
- a. De gedeputeerde heeft informele gesprekken met vertegenwoordigers van Windpark Hanze en de VOWH gevoerd om zich meer te verdiepen en om de verhalen van beide kanten te horen. Beide partijen hadden een andere kijk op de situatie. Daarnaast heeft de gedeputeerde in formele zin met beide partijen gesprekken gevoerd om de werkwijze en doelstelling van het bemiddelingsproces duidelijk te maken. Er moest sprake zijn van een goede samenwerking.³⁸²
 - b. De provincie was volgens de gespreksleiders erg betrokken bij het bemiddelingsproces. Meerdere keren hebben de gespreksleiders gesprekken gevoerd met de provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk als gezamenlijk, over de stand van zaken en hoe er een oplossingsrichting zou kunnen ontstaan.³⁸³ De provincie informeerde de gespreksleiders over de context van de situatie en faciliteerde hun bemiddeling. De gespreksleiders informeerden de provincie over het verloop van het bemiddelingsproces.³⁸⁴
 - c. De provincie heeft geen formele opdracht gegeven aan de gespreksleiders, maar hen wel betaald. De omwonenden hadden de gespreksleiders gegarandeerd dat er een vergoeding voor hen zou komen. Toen de gedeputeerde hier kennis van nam gaf hij aan dat het zijn voorkeur had dat de provincie dit betaalde.³⁸⁵

6.3 Gebiedscommissie Windpark Hanze (november 2019 – februari 2021)

53. Na het consensusdocument hebben vertegenwoordigers van Windpark Hanze en de VOWH van november 2019 tot november 2020 gepraat in de gebiedscommissie Windpark Hanze onder leiding van een voorzitter. Doel van de gebiedscommissie was overeenstemming bereiken over de uitwerking van het consensusdocument. Er was vanaf het begin weinig onderling vertrouwen. De gesprekken werden bemoeilijkt doordat zij deels digitaal moesten worden gevoerd vanwege coronamaatregelen.
- a. In het consensusdocument was afgesproken dat een gebiedscommissie zou worden opgericht. De gebiedscommissie is volgens dit document een groep, bestaande uit vertegenwoordigers van de VOWH en Windpark Hanze, die allerlei aspecten aangaande het project bespreken. Informeren (wederzijds) is een doel, maar bijvoorbeeld ook het wegnemen van irritaties.³⁸⁶ De gebiedscommissie werd opgericht

³⁷⁹ Interviews, 27 maart en 26 juni 2023

³⁸⁰ Raad van State (2020), Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak 201908358/1/R1, 16 september 2020, artikel 10 & Provincie Flevoland (2020), Mededeling: Mededeling uitspraak raad van state windplan Groen, 16 september 2020

³⁸¹ Interviews, 27 maart, 28 maart en 17 april 2023

³⁸² Interview, 8 mei 2023

³⁸³ Interview, 27 maart 2023

³⁸⁴ Interview, 10 juli 2023

³⁸⁵ Interviews, 27 maart en 10 juli 2023

³⁸⁶ D. Monsma en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019, p. 3

- omdat de provincie voorzag dat de uitwerking van het consensusdocument zou mislukken wanneer dit aan de partijen zelf werd overgelaten.³⁸⁷
- b. Er was vanaf het begin weinig onderling vertrouwen. Het komen tot een voorzitter van de gebiedscommissie was daardoor ingewikkeld. Over en weer was er geen vertrouwen in elkaars kandidaten als voorzitter.³⁸⁸ Uiteindelijk is over de aanstelling van de voorzitter van de gebiedscommissie in gezamenlijkheid door de VOWH en Windpark Hanze besloten en waren beide partijen akkoord.³⁸⁹
 - c. De gesprekken in de gebiedscommissie liepen van november 2019 tot november 2020. De voorzitter heeft vooraf een aantal individuele gesprekken gevoerd met beide partijen. Hierna zijn de gesprekken gezamenlijk geweest.³⁹⁰ Halverwege het proces is er opnieuw spanning geweest in het overleg. De voorzitter heeft toen opnieuw afzonderlijke gesprekken gevoerd om de duidelijkheid te vergroten voor een vervolgaanpak en de spanning te verminderen.³⁹¹ Ook heeft hij richting de provincie laten weten dat hij op enig moment tegenwerking ervaarde, omdat hij geen inzicht kreeg in financiële stukken van Windpark Hanze.³⁹²
 - d. De voorzitter heeft ook gesprekken gevoerd met verschillende andere partijen, zoals Windshare en Windkoepel Groen.³⁹³
 - e. Een deel van de gesprekken heeft door de coronamaatregelen noodgedwongen digitaal plaatsgevonden. Dit heeft het proces in de gebiedscommissie bemoeilijkt.³⁹⁴
54. In de gesprekken in de gebiedscommissie bleek dat partijen het consensusdocument op verschillende manieren uitleggen. Dit had tot gevolg dat er een verschil van inzicht was over de prijs die de omwonenden zouden moeten betalen voor aandelen in Windpark Hanze.
- a. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het consensusdocument geen concrete afspraken bevat en op verschillende manier kon worden uitgelegd.³⁹⁵
 - b. Waar de VOWH het consensusdocument zag als een overeenkomst waarin was vastgelegd waarover verder werd gepraat, zag Windpark Hanze het als een advies dat *kan* dienen als uitgangspunt voor verdere gesprekken.³⁹⁶
 - c. Dit had tot gevolg dat er geen overeenstemming kwam over de prijs die omwonenden zouden moeten betalen voor het kopen van aandelen in Windpark Hanze.
 - I. De VOWH ging ervan uit dat afgesproken was dat de omwonenden maximaal 10 procent van de aandelen van Windpark Hanze mochten kopen voor de prijs op moment van het consensusdocument (nominale waarde).³⁹⁷
 - II. Windpark Hanze was bereid investeringsruimte te bieden aan omwonenden, maar wilde wel waardering zien voor het eerder gelopen risico.³⁹⁸

³⁸⁷ Interview, 8 mei 2023

³⁸⁸ Interviews, 26 juni en 10 juli 2023

³⁸⁹ Interviews, 8 mei, 26 juni en 27 juni 2023

³⁹⁰ Interview, 28 maart 2023

³⁹¹ B. Gijsberts (2021), Brief voorzitter gebiedscommissie Windpark Hanze, 26 februari 2021

³⁹² Provincie Flevoland (2021), Interne notitie: Ambtelijke samenvatting proces Windpark Hanze/ Windkoepel Groen mbt participatie, 31 juli 2021 & Interview, 28 maart 2023

³⁹³ Interviews, 20 februari en 6 maart 2023

³⁹⁴ B. Gijsberts (2021), Brief voorzitter gebiedscommissie Windpark Hanze, 26 februari 2021; Interviews, 28 maart en 8 mei 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

³⁹⁵ Interviews, 20 februari, 17 april, 8 mei en 26 juni 2023

³⁹⁶ Interviews, 27 oktober 2022 en 27 maart 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

³⁹⁷ Interview, 27 oktober 2022

³⁹⁸ Interview, 27 juni 2023

III. De VOWH wilde het bedrag dat Windpark Hanze vroeg voor een aandeel niet betalen.³⁹⁹ Hierdoor raakte het proces in een impasse.⁴⁰⁰

55. In november 2020 werd een onafhankelijk advies gevraagd aan een deskundige. In dit advies werd direct aandeelhouderschap voor omwonenden in Windpark Hanze losgelaten. Omdat dit voor de VOWH niet acceptabel was als uitkomst zorgde dit opnieuw voor een impasse in het bemiddelingsproces. De voorzitter van de gebiedscommissie besloot hierdoor in februari 2021 te stoppen.
- a. In november 2020 constateerde de voorzitter dat er geen zicht was op een gezamenlijk gedragen oplossing en er dus sprake was van een patstelling. Alle partijen stemden in om een inhoudelijk deskundige een dringend advies uit te laten brengen over participatiemogelijkheden.⁴⁰¹
 - I. Er is tussen beide partijen discussie geweest of het advies bindend of dringend zou moeten zijn.⁴⁰² Uiteindelijk is besloten dat een dringend advies werd gevraagd.⁴⁰³
 - b. In de opdracht voor het advies werd gevraagd te komen tot haalbare en acceptabele voorstellen gericht op vergroting van het draagvlak voor Windpark Hanze bij omwonenden. Deze voorstellen moesten in ieder geval gaan over de wijze waarop zo mogelijk een vervolg kan worden gegeven aan het komen tot een vorm van participatie vanuit omwonenden en over een omgevingsvergoeding.
 - I. Daarbij is aangegeven dat de voorstellen zo goed als mogelijk passend moesten worden gemaakt in het licht van het advies van de gespreksleiders, het consensusdocument, het provinciale beleid (o.a. Regioplan), het rijksinpassingsplan Windplan Groen en over deze onderwerpen binnen de Windkoepel Groen gemaakte afspraken.⁴⁰⁴
 - c. Op 31 januari 2021 is het advies gepresenteerd. De kern van het advies is dat omwonenden individueel de keuze krijgen tussen:
 - I. een basis-omgevingsvergoeding met daarboven de mogelijkheid van een kapitaal-inleg (tot maximaal € 80.000 middels een achtergestelde lening als risicodragend vermogen in Windpark Hanze BV, met een rentevergoeding van 10 procent, waarin een risico-opslag is verrekend);
 - II. of een hogere omgevingsvergoeding waarbij geen kapitaal-inleg mogelijk is.⁴⁰⁵
 - d. Direct aandeelhouderschap voor omwonenden was geen onderdeel van het advies. Uit het advies is op te maken dat de onafhankelijk deskundige concludeert dat beide partijen niet onredelijk zijn in hun voorstel van waardering van de aandelen, maar dat de verschillende benadering van het vraagstuk vervolgoverleg in de weg staat. Het advies gaat daarom uit van een combinatie van financiële compensatie en financiële participatie, zodat alle omwonenden, onafhankelijk van hun vermogenspositie, in de gelegenheid gesteld kunnen worden om mee te delen.
 - I. Windpark Hanze vond dit een logische conclusie en heeft het advies daarom geaccepteerd.⁴⁰⁶

³⁹⁹ Interview, 27 oktober 2022

⁴⁰⁰ Interview, 27 juni 2023

⁴⁰¹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022 & H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, p. 6

⁴⁰² Interviews, 26 juni en 27 juni 2023

⁴⁰³ B. Gijsberts (2020), Opdracht: Ontwikkeling Windpark Hanze, oostelijk Flevoland "Gebiedscommissie Windpark Hanze", 5 november 2020

⁴⁰⁴ B. Gijsberts (2020), Opdracht: Ontwikkeling Windpark Hanze, oostelijk Flevoland "Gebiedscommissie Windpark Hanze", 5 november 2020

⁴⁰⁵ H.L. Tiesinga (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021, p. 11

⁴⁰⁶ Interview, 27 juni 2023

- II. De VOWH was erg ontevreden over het advies. Wat hen betreft werd gelijkwaardigheid in deze oplossing losgelaten. De omwonenden wilden rechtstreeks exploitant zijn en aandelen verkrijgen en dat kon niet in deze constructie.⁴⁰⁷
- e. Na dit verschil van mening tussen Windpark Hanze en de VOWH zag de voorzitter van de gebiedscommissie geen ruimte om tot een gezamenlijk besluit te komen. In februari 2021 besluit hij daarom te stoppen.⁴⁰⁸ Zowel de VOWH als Windpark Hanze begrijpen deze beslissing.⁴⁰⁹ Een voormalig ambtelijk betrokkene van de provincie geeft aan dat het geen grote verrassing was dat de voorzitter zijn opdracht neerlegde, maar dat het wel een frustratie was voor de provincie dat de partijen er niet uitkwamen. Het consensusdocument bevatte volgens de provincie goede uitgangspunten en zij ging ervan uit dat de partijen verder gingen met het uitwerken ervan.⁴¹⁰
56. De provincie heeft in de fase van de gebiedscommissie opnieuw een betrokken, met name faciliterende, rol gespeeld. De provincie was formeel opdrachtgever, voerde op de achtergrond gesprekken en is op de hoogte gehouden van het verloop van de bemiddeling. De provincie heeft inhoudelijk geen stelling genomen.
- a. In november 2019 heeft de gedeputeerde de gesprekken begeleid waarin omwonenden en Windpark Hanze gezamenlijk de voorzitter hebben aangewezen als onafhankelijke voorzitter.⁴¹¹ De provincie was formeel opdrachtgever van de voorzitter en de notulist van de gebiedscommissie en het advies. Allen werden door de provincie betaald.⁴¹²
- b. In de overeenkomst met de voorzitter is als voorwaarde opgenomen dat de provincie ééns in de twee maanden op de hoogte gehouden werd over de voortgang en stand van zaken van het proces.⁴¹³ Uit interviews blijkt dat de voorzitter de provincie ambtelijk en bestuurlijk op de hoogte heeft gehouden van de voortgang.⁴¹⁴
- c. Ook is in interviews aangegeven dat de provincie niet inhoudelijk betrokken was bij de gebiedscommissie en inhoudelijk geen stelling heeft genomen.⁴¹⁵ Wel heeft de gedeputeerde ten tijde van de gebiedscommissie contact gehouden met beide partijen, om hun verhalen aan te horen en uitleg te geven over het proces. Dit waren informele gesprekken die de gedeputeerde afstemde met de voorzitter.⁴¹⁶
- I. De VOWH geeft aan in deze fase twee of drie keer een gesprek met de provincie te hebben gehad. Zij wilde inhoudelijk overleggen met de provincie, maar dat werd door de provincie afgehouden, omdat ze zich hierin niet wilde mengen.⁴¹⁷
- II. De provincie heeft Windpark Hanze verzocht om financiële stukken beschikbaar te stellen, nadat de voorzitter deze stukken niet ontving.⁴¹⁸

⁴⁰⁷ Interview, 26 juni 2023

⁴⁰⁸ B. Gijsberts (2021), Brief voorzitter gebiedscommissie Windpark Hanze, 26 februari 2021

⁴⁰⁹ Interviews, 26 juni en 27 juni 2023

⁴¹⁰ Interview, 10 juli 2023

⁴¹¹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022 & Provincie Flevoland (2020), Brief: Opdracht voor opstartfase Gebiedscommissie Windpark Hanze, februari 2020

⁴¹² Provincie Flevoland (2020), Brief: Opdracht voor opstartfase Gebiedscommissie Windpark Hanze, februari 2020; Provincie Flevoland (2020), Overeenkomst van opdracht Tussen Provincie Flevoland en Dhr. H.L. Tiesinga, 15 december 2020 & Interviews, 28 maart en 10 juli 2023

⁴¹³ Provincie Flevoland (2020), Brief: Opdracht voor opstartfase Gebiedscommissie Windpark Hanze, februari 2020

⁴¹⁴ Interviews, 28 maart en 8 mei 2023

⁴¹⁵ Interviews, 28 maart en 8 mei 2023

⁴¹⁶ Interview, 8 mei 2023

⁴¹⁷ Interview, 26 juni 2023

⁴¹⁸ Interview, 10 juli 2023

- III. Ook heeft de gedeputeerde gesprekken gevoerd met het waterschap en de voorzitter van Windkoepel Groen op het moment dat de voorzitter heeft aangegeven tegenwerking te ervaren, om aan te geven dat hij uitgaat van een commitment van alle partijen.⁴¹⁹
- d. De provincie was ook niet inhoudelijk betrokken bij de opdracht voor het advies. De inhoudelijke opdracht van het advies is bepaald door de VOWH, Windpark Hanze en de voorzitter.⁴²⁰

6.4 Bemiddeling onder leiding van provincie (april 2021 – maart 2022)

57. Nadat de bemiddeling in de gebiedscommissie was vastgelopen nam de provincie de bemiddeling zelf op zich. Hiermee pakte de provincie in deze fase een grotere rol: naast de bemiddeling te faciliteren begeleidde de provincie nu ook zelf gesprekken. De partijen werden uitgenodigd voor een gesprek onder leiding van de Commissaris van de Koning in april 2021. Uitkomst van dit gesprek was dat geen van beide partijen de bemiddeling wilde stopzetten.
- a. Na het vastlopen van de gebiedscommissie in februari 2021 moest de gedeputeerde zich opnieuw beraden. De gedeputeerde geeft aan dat hij niet anders kon dan het inzetten van het ‘zwaarste middel’ van de provincie: het betrekken van de Commissaris van de Koning. De Commissaris heeft door zijn functie gezag en veel ervaring in conflictoplossing. De gedeputeerde hoopte dat het statuut van de Commissaris beweging bij de partijen zou kunnen forceren. De bijeenkomst vond plaats op 26 april 2021 op het provinciehuis en was half fysiek en half digitaal vanwege corona.⁴²¹
 - b. De uitkomst van de bijeenkomst was dat geen van beide partijen de bemiddeling wilde stopzetten.⁴²²
 - I. De VOWH geeft aan dat zij open stond voor verdere gesprekken.⁴²³
 - II. Windpark Hanze geeft aan dat het voor hen geen optie was om te stoppen met de pogingen om omwonenden mee te laten profiteren van het windpark, omdat zij zich realiseert dat het windmolenpark impact heeft op de omgeving.⁴²⁴
 - c. Er werd een nieuw compromis gesloten: de VOWH moest accepteren dat de berekeningen van het advies uitgangspunt waren voor de vervolgesprekken. Windpark Hanze moest accepteren dat (een vorm van) aandeelhouderschap door omwonenden weer bespreekbaar werd.⁴²⁵
58. Vanaf de zomer 2021 praatten Windpark Hanze en de VOWH onder leiding van de gedeputeerde verder, met als doel te komen tot een aandelenprijs. Verschil van inzicht was dat de VOWH voor deze prijs wilde uitgaan van de waarde van de aandelen op het moment van het ondertekenen van het consensusdocument (september 2019). Windpark Hanze had gevraagd om een berekening van de economische waarde die de aandelen op dat moment (augustus 2021) hadden. In november 2021 concludeerden de partijen dat er een onoverbrugbaar financieel verschil van inzicht is over de aandelenprijs. Doordat de provincie de gesprekken zelf leidde zat zij nog dichter op het proces. De provincie had als doel neutraal en onafhankelijk te blijven en geen partij te kiezen.

⁴¹⁹ Provincie Flevoland (2021), Interne notitie: Ambtelijke samenvatting proces Windpark Hanze/ Windkoepel Groen mbt participatie, 31 juli 2021

⁴²⁰ Provincie Flevoland (2020), Overeenkomst van opdracht Tussen Provincie Flevoland en Dhr. H.L. Tiesinga, 15 december 2020

⁴²¹ Interview, 8 mei 2023 & Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁴²² Interview, 8 mei 2023

⁴²³ Interview, 26 juni 2023

⁴²⁴ Schriftelijke beantwoording vragen, 27 juni 2023

⁴²⁵ Interview, 8 mei 2023

- a. Na april 2021 trok de provincie de regie naar zich toe door een vergelijking van beide standpunten op te stellen en gesprekken te voeren met de partijen.⁴²⁶ Uit diverse mailcontact blijkt dat de provincie contact heeft onderhouden met beide partijen om hen aan tafel te krijgen en de bemiddeling te organiseren.⁴²⁷ De provincie eiste voor deze fase dat er nieuwe externe vertegenwoordigers voor de VOWH en Windpark Hanze zouden komen. De gedeputeerde geeft aan de gesprekken hierdoor minder op emotie gebaseerd waren.⁴²⁸
- b. Nadat beide partijen aangaven verder te willen praten, is een extern rapport gevraagd met een vergelijking tussen het aanbod van de VOWH enerzijds en het aanbod van Windpark Hanze anderzijds. Voor het rapport is met beide partijen gesproken, zijn concepten gedeeld en de opmerkingen verwerkt. Het rapport is medio juli 2021 aan partijen opgeleverd.⁴²⁹ Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat de provincie scherper zicht had op het vraagstuk door het rapport.⁴³⁰
- c. Uit verschillende gespreksverslagen uit de periode augustus tot en met december 2021 blijkt dat de gedeputeerde de gesprekken tussen de VOWH en Windpark Hanze die na het rapport volgden zelf leidde. Ook was er ambtelijke ondersteuning aanwezig bij deze gesprekken.⁴³¹ De provincie zat hierdoor nog dichter op het proces.⁴³²
- d. Er is in deze gesprekken verkend of er overeenstemming bereikt kon worden over de voorwaarden voor direct aandeelhouderschap. Het moeilijkste punt betrof de waarde van de aandelen.⁴³³ Op basis van het rapport zijn de vertegenwoordigers van Windpark Hanze en de VOWH in overleg gegaan met als doel een aandelenprijs overeen te komen.⁴³⁴ De VOWH wilde voor deze prijs uitgaan van de waarde van de aandelen op het moment van het ondertekenen van het consensusdocument (september 2019). Windpark Hanze had gevraagd om een berekening van de economische waarde die de aandelen op dat moment hadden (augustus 2021).⁴³⁵ Windpark Hanze licht toe dat omwonenden niet de marktwaarde hoefden te betalen, maar dat er wel waardering moest zijn voor het genomen risico.⁴³⁶
- e. In november 2021 concludeerden de partijen dat er een onoverbrugbaar financieel verschil van inzicht is over de aandelenprijs.⁴³⁷
- f. Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat het dubbel voelde dat de provincie dichter op het proces zat in deze fase omdat de provincie neutraal, onafhankelijk en bemiddelend moest blijven en niet ging over *hoe* de afspraken gemaakt zouden worden en wat de uitkomst was. Beide partijen wensten dat de provincie voor hen zou opkomen, zoals het kenmerk van een conflict is, maar dat was niet de rol van de provincie. De provincie wilde vooral dat het zou slagen om de partijen bij elkaar te brengen, ongeacht de uitkomst van het bemiddelingsproces. De geïnterviewde geeft aan dat het de provincie lukte om de bemiddelende rol te blijven vervullen.⁴³⁸

⁴²⁶ Interview, 10 juli 2023

⁴²⁷ Diverse mails mei 2021 tot en met juli 2021

⁴²⁸ Interviews, 8 mei en 26 juni 2023

⁴²⁹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁴³⁰ Interview, 10 juli 2023

⁴³¹ Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 2 augustus 2021; Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 29 september 2021 & Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 23 december 2021

⁴³² Interview, 10 juli 2023

⁴³³ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

⁴³⁴ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁴³⁵ ValuePro (2021), Notitie waarde aandelen Windpark Hanze B.V., 29 september 2021 & Interview, 26 juni 2023

⁴³⁶ Interview, 25 oktober 2022

⁴³⁷ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁴³⁸ Interview, 10 juli 2023

59. Eind 2021 is overeenstemming bereikt tussen Windpark Hanze en de VOWH over de uitkering van een jaarlijkse geïndexeerde 'acceptatievergoeding' aan 53 omwonenden van het windpark. De gedeputeerde geeft aan dat hiermee de rol van de provincie in het bemiddelingsproces is afgesloten.
- a. Nadat partijen in november 2021 een onoverbrugbaar financieel verschil van inzicht in de aandelenprijs concludeerden, is een ander spoor verkend: een jaarlijkse geïndexeerde acceptatievergoeding (een omgevingsvergoeding zonder tegenprestatie) van het windpark voor alle 53 omwonenden.⁴³⁹ De gedeputeerde stelde een deadline voor beide partijen om tot een oplossing te komen. Windpark Hanze en de VOWH hebben intensief onderhandeld over onder andere de hoogte van de acceptatievergoeding en de zones waarin deze wordt uitkeerd.⁴⁴⁰
 - I. De VOWH geeft aan dat er ook leden waren die vanaf het begin hebben aangegeven om verschillende redenen geen behoefte te hebben aan aandelen. De VOWH wilde zich ook voor hen inzetten. Als de juridische weg werd ingeslagen zou het nog een lang proces worden en hadden de mensen die geen aandeel wilden kopen hier niets aan. Daarom heeft de VOWH besloten om toch weer over een omgevingsvergoeding te willen praten.⁴⁴¹
 - II. Windpark Hanze geeft aan dat met de deadline van de gedeputeerde de juiste druk werd gezet. Windpark Hanze is een alternatief gaan uitwerken. De omgevingsvergoeding uit het onafhankelijk advies van januari 2021 (zie bevinding 55) werd verhoogd. Daarmee wilde Windpark Hanze laten zien dat zij bereid was een grote financiële verplichting aan te gaan en omwonenden te laten delen in het windpark zonder dat zij aandeelhouder werden.⁴⁴²
 - b. Eind 2021 is overeenstemming bereikt tussen Windpark Hanze en de VOWH over de uitkering van een jaarlijkse geïndexeerde acceptatievergoeding aan 53 omwonenden van het windpark. De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op basis van een afstandstabel. De afspraken tussen Windpark Hanze en omwonenden worden individueel vastgelegd middels een overeenkomst.⁴⁴³
 - c. De gedeputeerde geeft aan dat deze acceptatievergoeding recht doet aan beide partijen. Hierover hebben de vertegenwoordigers van beide partijen overeenstemming bereikt.⁴⁴⁴
 - d. De gedeputeerde geeft aan dat hiermee de rol van de provincie in het bemiddelingsproces is afgesloten.⁴⁴⁵
60. In maart 2022 heeft de gedeputeerde PS geïnformeerd over bereikte overeenstemming tussen de VOWH en Windpark Hanze. Ook is het resultaat van de onderhandelingen gepresenteerd aan de omwonenden. Ondanks dat de VOWH en Windpark Hanze tot overeenstemming waren gekomen, was de VOWH niet tevreden met de acceptatievergoeding als uitkomst van het bemiddelingsproces.
- a. In maart 2022 heeft de gedeputeerde PS geïnformeerd over bereikte overeenstemming tussen de VOWH en Windpark Hanze.⁴⁴⁶ Ook publiceerde de provincie een nieuwsbericht waarin zij aangeeft dat de bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden is afgerond.⁴⁴⁷

⁴³⁹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022 & Windpark Hanze (2022), Presentatie: Informatieavond Windpark Hanze, 17 maart 2022

⁴⁴⁰ Interview, 27 juni 2023

⁴⁴¹ Interview, 26 juni 2023

⁴⁴² Interview, 27 juni 2023

⁴⁴³ Windpark Hanze (2022), Presentatie: Informatieavond Windpark Hanze, 17 maart 2022

⁴⁴⁴ Interview, 8 mei 2023

⁴⁴⁵ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022 & Interview, 8 mei 2023

⁴⁴⁶ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁴⁴⁷ Provincie Flevoland (2022), Bemiddeling windpark Hanze en omwonenden afgerond, www.flevoland.nl, 10 maart 2022

- b. Ondanks dat de VOWH en Windpark Hanze tot overeenstemming waren gekomen, was de VOWH niet tevreden met de acceptatievergoeding. Zowel de VOWH als een individu hebben na het bericht van de gedeputeerde een brief gestuurd naar de provincie waarin zij aangeven niet zo positief naar het bereikte resultaat te kijken als de gedeputeerde in zijn mededeling en nieuwsbericht.⁴⁴⁸
 - c. Windpark Hanze geeft aan tevreden te zijn dat er uiteindelijk een afspraak gemaakt is, ook al is deze oplossing niet wat beide partijen nastreefden. Windpark Hanze hoopte dat hiermee een intensief en emotioneel proces afgerond kan worden en partijen weer gezamenlijk vooruit kunnen kijken.⁴⁴⁹
 - d. Op 17 maart 2022 is een bijeenkomst gehouden waarbij de acceptatievergoeding is toegelicht aan de omwonenden.⁴⁵⁰ Windpark Hanze geeft aan dat deze avond als doel had om de omwonenden te informeren over de acceptatievergoeding, maar ook om een punt te zetten achter het proces en vooruit te kijken. De bijeenkomst ging echter niet zoals Windpark Hanze had gehoopt.⁴⁵¹ De VOWH geeft aan dat veel omwonenden boos werden en de overeenkomst niet wilden tekenen. Afgesproken is dat elke omwonende individueel kan besluiten wel of niet te tekenen.⁴⁵²
61. De meeste betrokkenen zijn positief over de rol van de provincie en hebben waardering voor de moeite die de provincie heeft gestoken in het bemiddelingsproces. De VOWH is kritischer over de rol van de provincie. De gedeputeerde zelf vraagt zich af of de provincie misschien te diep het bemiddelingsproces is ingegaan.
- a. De meeste betrokkenen, waaronder Windpark Hanze, zijn positief over de rol van de provincie.⁴⁵³ In de interviews komen verschillende aspecten naar voren.
 - I. Zo geeft Windpark Hanze aan dat de provincie verantwoordelijkheid heeft genomen door een bemiddelende rol aan te nemen tussen de VOWH en Windpark Hanze. De provincie heeft zich volgens hen maximaal ingespannen en had niet meer kunnen doen.⁴⁵⁴
 - II. Anderen geïnterviewden benoemen dat de provincie veel tijd en energie heeft gestoken in het bemiddelingsproces. Ook heeft de provincie veel moeite gedaan om te zorgen dat partijen bij elkaar kwamen en zoveel mogelijk overeenstemming te krijgen.⁴⁵⁵
 - III. Hierbij wordt in meerdere gevallen ook specifiek verwezen naar de laatste fase van het bemiddelingsproces waarbij de provincie de bemiddeling zelf op zich nam. Geïnterviewden geven aan dat het een risico was om de bemiddeling zelf op zich te nemen, maar ook dat het goed was omdat de provincie daarmee het algehele belang van de omgeving diende.⁴⁵⁶
 - IV. Verschillende geïnterviewden benoemen de betrokkenheid van de gedeputeerde zelf. Zij geven aan dat hij het serieus nam en goed heeft geluisterd.⁴⁵⁷
 - b. De VOWH is kritischer over de rol van de provincie. De VOWH geeft aan dat zij achteraf gezien het idee kreeg dat de provincie ten koste van alles wilde dat er duurzame energie wordt opgewekt. Door de bemiddeling te betalen werd gedaan alsof ze alles wilde doen om het op te lossen, maar de provincie had er vooral belang bij dat de vergunning kon worden verleend. Omwonenden hebben het gevoel dat er druk op hen is uitgeoefend om eruit te komen zodat de vergunning verleend kon worden, ook in verband met de SDE-subsidie waarvoor de vergunning voor een bepaalde tijd moest worden

⁴⁴⁸ VOWH (2022), De nasmaak, 14 maart 2022 & Individu, e-mail: Windpark Hanze en Omwonende, 11 maart 2022

⁴⁴⁹ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

⁴⁵⁰ Windpark Hanze (2022), Presentatie: Informatieavond Windpark Hanze, 17 maart 2022

⁴⁵¹ Interview, 25 oktober 2022

⁴⁵² Interview, 27 oktober 2022

⁴⁵³ Interviews, 25 oktober 2022, 20 februari, 27 maart, 28 maart, 13 april en 18 april 2023 & Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

⁴⁵⁴ Interview, 25 oktober 2022 en 13 april 2023

⁴⁵⁵ Interviews, 20 februari, 13 april en 18 april 2023

⁴⁵⁶ Interviews, 27 maart en 28 maart 2023

⁴⁵⁷ Interviews, 27 maart en 13 april 2023

verleend.⁴⁵⁸ De vertegenwoordiger namens de VOWH in de laatste fase van het bemiddelingsproces geeft aan dat hij het waardevol vindt dat de provincie de bemiddeling tussen Windpark Hanze en de VOWH heeft gefaciliteerd. De provincie had volgens hem echter nadrukkelijker kunnen sturen op de uitgangspunten uit het consensusdocument. Dat is nu niet gebeurd. De partijen moesten er onderling zien uit te komen.⁴⁵⁹

- c. Een voormalig ambtelijk betrokkene geeft aan dat de inspanning van de provincie er misschien voor heeft gezorgd dat er verwachtingen aan werden ontleend. Tegelijk zou deze betrokkene de stappen van de provincie in de bemiddeling een volgende keer weer zo aanpakken.⁴⁶⁰
- d. De gedeputeerde geeft aan dat de rol die de provincie in de bemiddeling heeft opgepakt wellicht groter en intensiever is dan dat zij formeel verplicht is. De gedeputeerde vraagt zich af of de provincie te diep het bemiddelingsproces is ingegaan. De gedeputeerde geeft aan dat hij het erg belangrijk vond dat het gesprek tussen beide partijen bleef plaatsvinden.⁴⁶¹

62. De behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman bevat vier kernwaarden voor behoorlijk overheidsoptreden: *Open en duidelijk*, *Respectvol*, *Betrokken en oplossingsgericht* en *Eerlijk en betrouwbaar*. Verschillende onderliggende normen kunnen worden gerelateerd aan de rol van de provincie in het bemiddelingsproces.

- a. De Nationale ombudsman heeft behoorlijkheidsnormen opgesteld die overheden helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan volgens de Nationale ombudsman worden samengevat in vier kernwaarden: *Open en duidelijk*, *Respectvol*, *Betrokken en oplossingsgericht* en *Eerlijk en betrouwbaar*. Elk van deze kernwaarden is omschreven aan de hand van enkele normen.⁴⁶² Hieronder zullen verschillende van deze normen aangehaald worden in relatie tot de rol van de provincie in het bemiddelingsproces.
- b. Open en duidelijk
 - I. Eén van de normen onder deze kernwaarde is *Luisteren naar de burger*. Als omschrijving staat hierbij dat de overheid actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Bij de bemiddeling bij Windpark Hanze kan worden gezegd dat de burger waar het hier om gaat de omwonenden van Windpark Hanze zijn, maar ook de initiatiefnemers van Windpark Hanze kunnen als de betreffende burgers worden gezien. De VOWH geeft aan dat zij zich gehoord voelde op het moment dat de gedeputeerde had aangegeven het projectplan Windplan Groen niet goed te keuren tot er een bemiddelingsresultaat was. Echter zijn zij wel van mening dat de gedeputeerde het projectplan pas goed had moeten keuren nadat het consensusdocument was uitgewerkt, in plaats van direct na ondertekening van het consensusdocument.⁴⁶³ Windpark Hanze is van mening dat de provincie haar rol goed heeft ingevuld.⁴⁶⁴
- c. Betrokken en oplossingsgericht
 - I. De norm *Samenwerking* houdt in dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samenwerkt en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt. De provincie bleef tijdens alle fases bemiddelingsproces betrokken en heeft het proces begeleid tot er overeenstemming was. Zij heeft de partijen niet verwezen naar andere overheden zoals de gemeente Dronten, het waterschap of het Rijk.

⁴⁵⁸ Interview, 26 juni 2023

⁴⁵⁹ Interview, 17 april 2023

⁴⁶⁰ Interview, 10 juli 2023

⁴⁶¹ Interview, 8 mei 2023

⁴⁶² Nationale ombudsman (2019), Behoorlijkheidswijzer, juni 2019

⁴⁶³ Interview, 27 oktober 2022

⁴⁶⁴ Schriftelijke beantwoording vragen, 17 november 2022

- II. De norm *De-escalatie* betekent dat de overheid in haar contacten met de burger probeert escalatie te voorkomen of te beperken. Er zat bij de partijen van het bemiddelingsproces emotie over het proces. De provincie eiste voor de derde fase van het bemiddelingsproces dat er nieuwe vertegenwoordigers zouden komen voor beide kanten.⁴⁶⁵ De gedeputeerde geeft aan dat de gesprekken hierdoor minder op emotie gebaseerd waren.⁴⁶⁶
- d. Eerlijk en betrouwbaar
- I. Onder *Betrouwbaarheid* verstaat de Behoorlijkheidswijzer dat de overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. De gedeputeerde heeft aangegeven dat hij met het aanhouden van het projectplan wellicht onterechte hoop gaf aan de omwonenden.⁴⁶⁷ Dit blijkt ook uit interviews met de VOWH en andere betrokkenen. De VOWH hoopte met het bemiddelingsproces meer grip op het proces te krijgen. Andere betrokkenen geven aan ze hadden gewild dat de provincie, ook verder in de procedure, de mogelijkheid had moeten houden om in te grijpen. De verantwoordelijkheid van de provincie zou volgens hen explicieter in het Regioplan opgenomen moeten worden, zodat dit voor alle partijen, ook de provincie, duidelijk is.⁴⁶⁸ Hoewel de provincie na het goedkeuren van het projectplan Windplan Groen geen mogelijkheden meer had om bemiddeling verder af te dwingen, heeft de gedeputeerde zich, na zijn toezegging dat de provincie zich inspant voor het vergroten van het draagvlak door gesprekken tussen partijen en bemiddeling te faciliteren⁴⁶⁹, ruim twee en een half jaar ingezet voor een uitkomst van het bemiddelingsproces.
- II. Onder deze kernwaarde is één van de normen dat de overheid zich *onpartijdig* opstelt en handelt zonder vooroordelen. Windpark Hanze is van mening dat de gedeputeerde de betrokkenen op sommige momenten 'bij de oren gepakt' heeft en daarbij niet op de stoel van één van de partijen is gaan zitten.⁴⁷⁰ De VOWH is kritischer op de onpartijdigheid van de provincie. Zij geven aan dat zij achteraf het idee hebben dat de provincie door de bemiddeling te betalen deed alsof ze alles wilde doen om het op te lossen, maar de provincie had er volgens hen vooral belang bij dat het projectplan Windplan Groen kon worden goedgekeurd en de ontwikkeling van het windpark verder kon gaan. De VOWH heeft het gevoel dat er druk op hen is uitgeoefend om eruit te komen zodat de ontwikkeling van het windpark verder kon gaan.⁴⁷¹

⁴⁶⁵ Interview, 26 juni 2023

⁴⁶⁶ Interview, 8 mei 2023

⁴⁶⁷ Interview, 8 mei 2023

⁴⁶⁸ Interview, 27 maart 2023

⁴⁶⁹ Provincie Flevoland (2019), Statenvergadering, 29 mei 2019

⁴⁷⁰ Interview, 25 oktober 2022

⁴⁷¹ Interview, 26 juni 2023

| 7 | **Kwaliteit informatievoorziening**

Dit hoofdstuk beantwoordt de laatste onderzoeksvraag: Hoe zijn PS door GS geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze? Paragraaf 7.1 beschrijft de informatievoorziening van GS aan PS over het projectplan Windplan Groen. Paragraaf 7.2 gaat in op de informatievoorziening over het verloop van de procesparticipatie en financiële participatie. Paragraaf 7.3 beschrijft de informatievoorziening over het bemiddelingsproces.

7.1 Informatievoorziening projectplan Windplan Groen

63. PS worden door GS periodiek geïnformeerd over de voortgang van projectplan Windplan Groen door middel van voortgangsberichten. Daarnaast zijn PS op belangrijke momenten geïnformeerd via schriftelijke mededelingen. Verder zijn PS op verschillende momenten door andere partijen geïnformeerd over de voortgang van projectplan Windplan Groen.
- a. PS hebben GS in juli 2016 middels een motie verzocht om PS ieder kwartaal te informeren over de voortgang van de uitwerking van het Regioplan.⁴⁷²
 - b. GS geven vanaf Q3 2016 uitvoering aan deze motie via een periodiek voortgangsbericht aan PS.⁴⁷³ Deze voortgangsberichten beschrijven voor elk windenergieproject, waaronder projectplan Windplan Groen, op hoofdlijnen wat de voortgang van het project is, welke uitdagingen er zijn en wat de planning is. Via de voortgangsberichten worden PS bijvoorbeeld geïnformeerd over het tekenen van de intentieovereenkomst,⁴⁷⁴ de impact die de hoogtebeperkingen op het project hebben⁴⁷⁵ en de vaststelling van het rijksinpassingsplan.⁴⁷⁶
 - I. Tussen Q3 2016 en Q1 2019 ontvingen PS ieder kwartaal een voortgangsbericht. In Q1 2017 en Q4 2017 en vanaf Q1 2019 zijn twee kwartalen samengenomen in één voortgangsbericht.
 - c. Daarnaast zijn PS vanaf 2019 door GS geïnformeerd over belangrijke momenten in de voortgang van projectplan Windplan Groen via schriftelijke mededelingen.
 - I. In mei 2019 informeerden GS PS via een mededeling over het rijksinpassingsplan en de beoordeling van GS. PS werden onder andere geïnformeerd over het voornemen van GS om het projectplan Windplan Groen goed te keuren.⁴⁷⁷ Tijdens de commissiebehandeling van het rijksinpassingsplan op 15 mei 2019 zegde de gedeputeerde toe PS een overzicht te sturen van de punten waarop GS het projectplan Windplan Groen hebben beoordeeld. Dit overzicht ontvingen PS op 21 mei 2019.⁴⁷⁸

⁴⁷² Provincie Flevoland (2016), Motie 1: Regioplan Wind, 13 juli 2016

⁴⁷³ Provincie Flevoland (2016), Nieuwsbrief 1: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e kwartaal 2016

⁴⁷⁴ Provincie Flevoland (2017), Nieuwsbrief 3: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 2e kwartaal 2017

⁴⁷⁵ Provincie Flevoland (2018), Nieuwsbrief 5: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 1e kwartaal 2018

⁴⁷⁶ Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 10: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2019

⁴⁷⁷ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Ontwerp Rijksinpassingsplan Windplan Groen en besluit Gedeputeerde Staten over projectplan en Omgevingsverordening Flevoland, 14 mei 2019

⁴⁷⁸ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Beoordeling windplan Groen, 21 mei 2019, bijlage 1

- II. Verder ontvingen PS mededelingen over de goedkeuring van projectplan Windplan Groen door GS,⁴⁷⁹ de vaststelling van het rijksinpassingsplan,⁴⁸⁰ de uitspraak van de Raad van State over de beroepsprocedure tegen het rijksinpassingsplan,⁴⁸¹ het bereiken van 'financial close' door de windparken van projectplan Windplan Groen⁴⁸² en de uitspraak van de rechtbank inzake de beroepsprocedure tegen de goedkeuring van het projectplan door de provincie.⁴⁸³
- d. PS zijn ook op verschillende momenten door andere partijen geïnformeerd over de voortgang van projectplan Windplan Groen.
 - I. Op 30 juni 2017 ontvingen PS bijvoorbeeld een brief van het ministerie van EZK die informeert over de start van projectplan Windplan Groen, de procedure die gevolgd gaat worden en op welke manier de provincie en PS hierbij betrokken zijn.⁴⁸⁴
 - II. PS ontvingen in de periode 2016-2018 meerdere nieuwsbrieven van Windkoepel Groen. Dit zijn dezelfde nieuwsbrieven die Windkoepel Groen verstuurd naar bewoners van het projectgebied (zie bevinding 32).
- e. De informatievoorziening aan PS ging over projectplan Windplan Groen in het algemeen en niet specifiek over Windpark Hanze.

7.2 Informatievoorziening participatieproces

64. De informatievoorziening aan PS ging een aantal keer in op procesparticipatie. De voortgangsberichten over de windenergieprojecten gingen een aantal keer in op het plaatsvinden van de formele procedure van terinzagelegging en zienswijzen behorende bij de rijkscoördinatierегeling. Nieuwsbrieven van Windkoepel Groen berichtten een aantal keer over het plaatsvinden van informatiebijeenkomsten.
- a. In de motie uit 2016 waarin PS GS verzochten om PS ieder kwartaal te informeren over de voortgang van de uitwerking van het Regioplan (zie bevinding 63), vragen PS GS expliciet om hierbij in te gaan op de participatie van burgers.⁴⁸⁵
 - b. De voortgangsberichten over de windenergieprojecten, waaronder projectplan Windplan Groen (zie bevinding 63), gaan een aantal keer in op procesparticipatie. In een aantal voortgangsberichten worden PS geïnformeerd over het verloop van de formele procedure van terinzagelegging en zienswijzen behorende bij de rijkscoördinatierегeling.
 - I. Bijvoorbeeld in het vierde voortgangsbericht over de tweede helft van 2017 staat aangegeven dat er informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd voor het ophalen van reacties van betrokkenen en belanghebbenden op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor het op te stellen Milieu Effect

⁴⁷⁹ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 17 september 2019

⁴⁸⁰ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 30 oktober 2019

⁴⁸¹ Provincie Flevoland (2020), Mededeling: Mededeling uitspraak raad van state windplan Groen, 16 september 2020

⁴⁸² Provincie Flevoland (2021), Mededeling: Persbericht; Windparken van Windkoepel Groen bereiken financial close, 9 december 2021

⁴⁸³ Provincie Flevoland (2021), Mededeling: Uitspraken rechtbank inzake beroepsprocedures bij Windplan Groen, 13 december 2021

⁴⁸⁴ Ministerie van Economische Zaken (2017), Brief aan Provinciale Staten van de Provincie Flevoland: Start project Windplan Groen, 30 juni 2017

⁴⁸⁵ Provincie Flevoland (2016), Motie 1: Regioplan Wind, 13 juli 2016

- Rapport (MER).⁴⁸⁶ In het negende en tiende voortgangsbericht over 2019 wordt de procedure van terinzagelegging en zienswijzen van het rijksinpassingsplan benoemd.⁴⁸⁷
- II. In het twaalfde voortgangsbericht over de tweede helft van 2020 staat aangegeven dat de initiatiefnemers waar mogelijk de omgeving zo veel mogelijk bij hun plannen betrekken. Als voorbeeld wordt gegeven een digitale informatiebijeenskomst over planschade die in november 2020 is gehouden.⁴⁸⁸
 - c. In de mededeling van 14 mei 2019 geven GS aan dat de initiatiefnemers van projectplan Windplan Groen gesprekken hebben gevoerd met bewoners van het projectgebied en aanliggende dorpskernen over zorgen die er in de omgeving zijn met betrekking tot het project en dat dit op een aantal punten heeft geleid tot aanpassingen in het projectplan.⁴⁸⁹
 - d. PS zijn een aantal keer via de nieuwsbrieven van Windkoepel Groen geïnformeerd over het plaatsvinden van informatiebijeenskomsten met als doel inwoners te informeren en zorgen weg te nemen.⁴⁹⁰
65. PS zijn op een aantal momenten door GS, Windkoepel Groen en Windshare geïnformeerd over de mogelijkheden tot financiële participatie bij projectplan Windplan Groen. PS zijn geïnformeerd over Windshare als invulling van de financiële participatie en over de voortgang van de uitwerking van de gebiedsgebonden bijdrage en de financiële participatie in de exploitatiefase.
- a. GS informeerden PS in een voortgangsbericht en via een schriftelijke mededeling over de rol van Windshare.
 - I. In het eerste voortgangsbericht van Q3 2016 staat aangegeven dat voor bewoners van het projectgebied zonder positie in een van de windparken de vereniging Windshare is opgericht, om invulling te geven aan financiële participatie in de ontwikkelfase.⁴⁹¹ In verdere voortgangsberichten is er geen aandacht voor Windshare.
 - II. In het overzicht van de beoordeling van projectplan Windplan Groen uit 2019 (zie bevinding 63.c) gaven GS aan dat alle bewoners en ondernemers uit het projectgebied via Windshare de kans is geboden om te participeren.⁴⁹²
 - b. Eerder, in de eerste helft van 2016, zijn PS door Windkoepel Groen en Windshare zelf geïnformeerd over het in oprichting zijn van Windshare met als doel financiële participatie mogelijk te maken voor bewoners in het projectgebied.
 - I. PS ontvingen in maart 2016 de eerste nieuwsbrief van Windkoepel Groen. Daarin staat aangegeven dat Windkoepel Groen in overleg is met Windshare om een participatiemodel op te zetten.⁴⁹³

⁴⁸⁶ Provincie Flevoland (2017), Nieuwsbrief 4: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2017

⁴⁸⁷ Provincie Flevoland (2019), Voortgangsbericht 9: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 1e en 2e kwartaal 2019 & Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 10: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2019

⁴⁸⁸ Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 12: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2020

⁴⁸⁹ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Ontwerp Rijksinpassingsplan Windplan Groen en besluit Gedeputeerde Staten over projectplan en Omgevingsverordening Flevoland, 14 mei 2019

⁴⁹⁰ Bijvoorbeeld Windkoepel Groen (2018), Nieuwsbrief over Windplan Groen, 15 maart 2018 & Windkoepel Groen (2018), Nieuwsbrief 8 over Windplan Groen, 12 november 2018

⁴⁹¹ Provincie Flevoland (2016), Nieuwsbrief 1: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e kwartaal 2016

⁴⁹² Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Beoordeling windplan Groen, 21 mei 2019, bijlage 1

⁴⁹³ Windkoepel Groen (2016), Windkoepel Groen (WKG): nieuwsbrief nr.1, maart 2016

- II. In april 2016 ontvingen PS een brief van Windshare (in oprichting) waarin Windshare aandacht vroeg voor financiële participatie voor bewoners van de projectgebieden.⁴⁹⁴ Bijgevoegd aan de brief is het door Windshare uitgevoerde marktonderzoek (zie bevinding 37).
- III. In de Statencommissie Duurzaamheid van 8 juni 2016 is er namens Windshare een toelichting gegeven over het ontstaan van Windshare en haar doelen en is er aan PS gevraagd duidelijke criteria te stellen voor financiële participatie.⁴⁹⁵
- c. GS hebben PS op een aantal momenten geïnformeerd over de voortgang van de uitwerking van de gebiedsgebonden bijdrage en de financiële participatie in de exploitatiefase.
 - I. In het beoordelingsoverzicht van projectplan Windplan Groen van GS uit 2019 staat dat Windkoepel Groen zich heeft geëngagemint aan de gebiedsgebonden bijdrage en het organiseren van participatiemogelijkheden in de exploitatiefase.⁴⁹⁶
 - II. Het voortgangsbericht over de tweede helft van 2020 geeft aan dat de gemeente Dronten met de windparken en inwoners in overleg is over de wijze waarop bestedingsdoelen worden vastgesteld.⁴⁹⁷
 - III. In voortgangsberichten over 2021 en 2022 staat vermeld dat Windkoepel Groen een voorstel heeft gedaan voor de uitwerking van de financiële participatie in de exploitatiefase, dat dit juridisch getoetst wordt en dat Windkoepel Groen op basis van deze toets de plannen verder uitwerkt.⁴⁹⁸ In de voortgangsberichten wordt geen inhoudelijke informatie gegeven over de opzet van de financiële participatie in de exploitatiefase.

7.3 Informatievoorziening bemiddelingsproces

66. PS zijn in mei 2019 door omwonenden middels een brief geïnformeerd over hun ongenoegen met de situatie rond Windpark Hanze. Tijdens het debat in de Statenvergadering van 29 mei 2019 gaf de gedeputeerde aan bereid te zijn een rol te spelen in de bemiddeling. PS namen een motie aan die GS opdraagt een uiterste inspanning te plegen om tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie te komen.
- a. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 6, ontvingen PS in mei 2019 een brief van een collectief van omwonenden van Windpark Hanze waarin zij hun ongenoegen uiten over het participatieproces van Windpark Hanze. Het ongenoegen richt zich op de mogelijkheden voor financiële participatie en onvoldoende informatievoorziening.⁴⁹⁹
 - b. In de Statenvergadering van 29 mei 2019 gaf de gedeputeerde aan dat de provincie zich inspant voor het vergroten van het draagvlak door gesprekken tussen partijen en bemiddeling te faciliteren. Tijdens de vergadering werd een motie ingediend die GS opdraagt een uiterste inspanning te plegen om in het gebied van Windpark Hanze te komen tot maximale draagvlak en gelijkwaardige participatie.⁵⁰⁰ De motie is met algemene stemmen aangenomen door PS.

⁴⁹⁴ Windshare i.o. (2016), Brief aan de Statencommissie Duurzaamheid provincie Flevoland, 14 april 2016

⁴⁹⁵ Windshare i.o. (2016), Afschrift inspraak Statencommissie Duurzaamheid 8 juni 2016

⁴⁹⁶ Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Beoordeling windplan Groen, 21 mei 2019, bijlage 1

⁴⁹⁷ Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 12: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2020

⁴⁹⁸ Provincie Flevoland (2022), Voortgangsbericht 14: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 3e en 4e kwartaal 2021 & Provincie Flevoland (2022), Voortgangsbericht 15: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 1e en 2e kwartaal 2022

⁴⁹⁹ Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

⁵⁰⁰ Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

- c. Zoals aan de orde kwam in bevinding 63 ging de informatievoorziening hiervoor over projectplan Windplan Groen in het algemeen en niet specifiek over Windpark Hanze. De gedeputeerde geeft aan dat hij pas in aanloop naar de motie met de situatie rond Windpark Hanze in aanraking is gekomen.⁵⁰¹
67. GS informeerden PS een aantal keer op hoofdlijnen over de voortgang van het bemiddelingsproces bij Windpark Hanze. In september 2019 informeerden GS PS via een mededeling over de ondertekening van het consensusdocument. Daarna verliep de informatievoorziening over het bemiddelingsproces via de voortgangsberichten over de windenergieprojecten. Daarin werd op hoofdlijnen over de voortgang geïnformeerd. Na de afronding van het bemiddelingsproces informeerden GS PS hierover in maart 2022.
- a. In september 2019 informeerden GS PS via een schriftelijke mededeling over het ondertekende consensusdocument en het goedkeuren van projectplan Windplan Groen. GS gaven aan dat zij hebben geoordeeld dat met de bereikte overeenstemming in voldoende mate is voldaan aan de strekking van de motie van mei 2019. De mededeling gaat niet inhoudelijk in op het advies of het consensusdocument.⁵⁰²
- b. In de periode hierna gaven GS in een aantal voortgangsberichten over de windenergieprojecten een korte update over de voortgang van het bemiddelingsproces. In een interview geeft de gedeputeerde aan dat hij PS op hoofdlijnen informeerde en dat teksten in de voortgangsberichten neutraal werden geformuleerd.⁵⁰³
- I. Het voortgangsbericht over de eerste helft van 2021 vermeldt bijvoorbeeld dat er nog steeds gewerkt wordt aan het uitwerken van het consensusdocument en dat dit geen gemakkelijk proces is.⁵⁰⁴
- II. De gedeputeerde geeft aan dat zolang het bemiddelingsproces nog liep, de gedeputeerde PS alleen op hoofdlijnen over de voortgang van het proces kon informeren. Hij geeft aan PS ook af en toe mondeling te hebben geïnformeerd.⁵⁰⁵
- c. Op 8 maart 2022 informeerden GS PS via een schriftelijke mededeling over het bereiken van overeenstemming over de acceptatievergoeding. GS gaven aan dat met het bereiken van overeenstemming over de acceptatievergoeding het proces in bestuurlijke zin is afgerond en de rol van de provincie is beëindigd.⁵⁰⁶
68. In reactie op de mededeling van GS over het bereiken van overeenstemming over de acceptatievergoeding ontvingen PS op 14 maart 2022 een brief van de VOWH. PS stelden vervolgens schriftelijke Statenvragen over de financiële participatie bij Windpark Hanze en het bemiddelingsproces. Op 29 juni 2022 werd de Randstedelijke Rekenkamer middels een motie vreemd aan de orde van de dag verzocht hier een onderzoek naar te starten.
- a. In reactie op de mededeling van GS over het bereiken van overeenstemming over de acceptatievergoeding ontvingen PS van zowel de VOWH als een individu een brief waarin zij aangeven niet zo positief naar het bereikte resultaat te kijken als de gedeputeerde in zijn mededeling.⁵⁰⁷
- b. Verschillende Statenfracties dienden hierna schriftelijke Statenvragen in over financiële participatie bij Windpark Hanze en het bemiddelingsproces. GS gaven in de beantwoording aan dat zij van mening zijn dat in formele zin is voldaan aan de eisen voor financiële participatie. Het bemiddelingsproces heeft

⁵⁰¹ Interview, 8 mei 2023

⁵⁰² Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 17 september 2019

⁵⁰³ Interview, 8 mei 2023

⁵⁰⁴ Provincie Flevoland (2021), Voortgangsbericht 13: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 1e en 2e kwartaal 2021

⁵⁰⁵ Interview, 8 mei 2023

⁵⁰⁶ Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

⁵⁰⁷ VOWH (2022), Brief: De nasmaak, 14 maart 2022 & Individu, e-mail: Windpark Hanze en Omwonende, 11 maart 2022

geleid tot bestuurlijke overeenstemming, maar GS zijn zich ervan bewust dat niet alle omwonenden tevreden zijn. GS zien voor de provincie geen verdere rol in het proces.⁵⁰⁸

- c. In de Statenvergadering van 29 juni 2022 wordt het onderwerp besproken na het indienen van een motie vreemd aan de orde van de dag met als onderwerp Statenonderzoek Windpark Hanze. Er werden vragen gesteld over de vormgeving van de financiële participatie bij Windpark Hanze, het gevolgde bemiddelingsproces en de rol van de provincie daarin. De motie verzoekt de Randstedelijke Rekenkamer een onderzoek te starten naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en controlerende) rol van de provincie daarbij.⁵⁰⁹ De motie is met algemene stemmen aangenomen door PS.

⁵⁰⁸ Provincie Flevoland (2022), Schriftelijke statenvragen van de Statenfractie van het CDA, SGP, D66, ChristenUnie en VVD over windpark Hanze, ingediend op 6 april 2022, en de antwoorden daarop van het college van Gedeputeerde Staten zoals vastgesteld op 26 april 2022, 26 april 2022

⁵⁰⁹ Provincie Flevoland (2022), Motie vreemd aan de orde van de dag: Statenonderzoek Windpark Hanze, 29 juni 2022

Bijlage A | Motie Provinciale Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

PROVINCIALE STATEN

MOTIE VREEMD AAN DE ORDE VAN DE DAG

Artikel 21.c van Reglement van Orde Provinciale Staten van Flevoland

Motie nr.: 1

(In te vullen door de griffier)

Onderwerp: Statenonderzoek Windpark Hanze

Agendapunt: 12

Aan de voorzitter van Provinciale Staten

Provinciale Staten van Flevoland

in vergadering bijeen op: 29 juni 2022

Constaterende dat:

- Het Regioplan Wind van de provincie Flevoland duidelijke kaders stelt over hoe bewoners en ondernemers in de verschillende projectgebieden kunnen participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens;
- Hier in aanloop van de besluitvorming van de diverse windplannen uitvoerig tussen GS en PS is gesproken;
- Ook bij het plan Windpark Hanze de eisen w.b.t. planparticipatie en financiële participatie in het projectplan zijn beschreven;

Overwegende dat:

- Provinciale Staten op 29 mei 2019 een motie hebben aangenomen waarin Gedeputeerde Staten wordt gevraagd een uiterste inspanning te leveren om te komen tot maximaal draagvlak en gelijkwaardige participatie - (zoals ook bij de overige windplannen in Flevoland). Dit nadat er een impasse was ontstaan in de gesprekken tussen initiatiefnemers en omwonenden van het te realiseren Windpark Hanze;
- Er na vergunningverlening veel twijfels en onvrede bij omwonenden leven over de uitvoering van de beschreven participatiemogelijkheden;
- Vanuit haar controlerende taak PS wil toetsen of de gemaakte afspraken in de praktijk zijn uitgevoerd;

Verzoeken:

- De Randstedelijke Rekenkamer:
 - a. een onderzoek te starten naar de participatie van bewoners en ondernemers bij Windpark Hanze en de (kaderstellende en toezichhoudende) rol van de provincie daarbij
 - b. met adviezen te komen hoe dergelijke participatietrajecten te verbeteren
 - c. gedurende het onderzoek, in contact te blijven met (een afvaardiging van) Provinciale Staten over de specifieke invulling en verloop van het onderzoek
 - d. een vervolgonderzoek te starten indien de uitkomsten daar aanleiding toe geven

en gaan over tot de orde van de dag.

Naam initiatiefnemer: J.N. Simonse (SGP), J.H. van Ulsen (VVD), L. Schenk (ChristenUnie), J. van Slooten (CDA), W. Boutkan (PVV), J.H.N. Beenen (JA21), T.A. Smetsers (D66), W.F. Mulckhuijse (SP), C.H.W. van den Berg (Fractie van den Berg)

Handtekening initiatiefnemer:

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- Voormalig coördinator Windenergie
- Voormalig senior beleidsadviseur Windenergie
- Voormalig gedeputeerde Windenergie
- Senior Beleidsadviseur Windenergie

Vertegenwoordigers van de volgende betrokken partijen

- Gemeente Dronten
- Waterschap Zuiderzeeland
- Windkoepel Groen
- Windpark Hanze
- Windshare
- VOWH
- Vertegenwoordiger namens de VOWH in bemiddelingsproces
- Gespreksleiders eerste fase bemiddelingsproces
- Voormalig voorzitter gebiedscommissie

Bijlage C | Geraadpleegde bronnen

Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, 2 november 2006
- Provincie Flevoland (2008), Beleidsregel Windmolens 2008, 17 juni 2008
- Provincie Flevoland (2012), Bestuursopdracht Regioplan Windenergie Zuidelijk & Oostelijk Flevoland, 10 juli 2012
- Provincie Flevoland (2012), Statenvoorstel: Kaartbeeld 'Zoekruimte voor windenergie in Flevoland', regionale Input Rijks-structuurvisie Wind op land, 15 mei 2012
- Provincie Flevoland (2013), Brief: Go besluit eerste fase Regioplanproces, 2 oktober 2013
- Provincie Flevoland (2013), Brief: 'Go' voor gebiedsproces windenergie, 14 oktober 2013
- Provincie Flevoland (2013), Brief: Windenergie in Flevoland, 9 april 2013
- Provincie Flevoland (2013), Programma van Eisen voor de projectplannen in het kader van het Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 27 februari 2013
- Provincie Flevoland (2014), Brief: Vervolg regioplanproces in relatie tot Federatieplan en advies Wegingscommissie, 24 september 2014
- Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Proces rond windenergie, 26 november 2014
- Provincie Flevoland (2014), Mededeling: Standpunt Gedeputeerde Staten Federatieplan & Vervolgproces Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 23 september 2014
- Provincie Flevoland (2014), Persbericht: Gebiedsverenigingen krijgen sterkere rol, 6 november 2014
- Provincie Flevoland (2015), Mededeling: Hoofdlijnen en planning Regioplan windenergie zuidelijk en oostelijk Flevoland, 24 maart 2015
- Provincie Flevoland (2015), Noodverordening wind, 18 februari 2015
- Provincie Flevoland (2015), Nota van opmerkingen en wijzigingen. Noodverordening wind, 18 februari 2015
- Provincie Flevoland (2016), Motie 1: Regioplan Wind, 13 juli 2016
- Provincie Flevoland (2016), Nieuwsbrief 1: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e kwartaal 2016
- Provincie Flevoland (2016), Nota van Beantwoording zienswijzen, overlegreacties en wensen & bedenkingen. Ontwerp Regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 22 april 2016
- Provincie Flevoland (2016), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor windenergie, 13 juli 2016
- Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 14 juli 2016
- Provincie Flevoland (2017), Nieuwsbrief 3: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 2e kwartaal 2017
- Provincie Flevoland (2017), Nieuwsbrief 4: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2017
- Provincie Flevoland (2018), Nieuwsbrief 5: Voortgang en uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 1e kwartaal 2018
- Provincie Flevoland (2019), Lijst af te voeren moties, 18 december 2019
- Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Beoordeling windplan Groen, 21 mei 2019, bijlage 1 en 3
- Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Ontwerp Rijksinpassingsplan Windplan Groen en besluit Gedeputeerde Staten over projectplan en Omgevingsverordening Flevoland, 14 mei 2019
- Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 17 september 2019
- Provincie Flevoland (2019), Mededeling: Voortgang Windplan Groen, 30 oktober 2019
- Provincie Flevoland (2019), Memo aan Stuurgroep Windplan Groen: Bemiddeling rondom windpark Hanze, 5 september 2019

- Provincie Flevoland (2019), Memo: Bemiddeling rondom windpark Hanze, 5 september 2019
- Provincie Flevoland (2019), Motie 5: Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019
- Provincie Flevoland (2019), Nota van Antwoord – zienswijzen ontwerp Wijziging Omgevingsverordening Flevoland Windplan Groen
- Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2019), Omgevingsverordening provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2019), Voornemen goedkeuring projectplan Windplan Groen en aanpassing omgevingsverordening, 13 maart 2019
- Provincie Flevoland (2019), Voortgangsbericht 9: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 1e en 2e kwartaal 2019
- Provincie Flevoland (2020), Brief: Opdracht voor opstartfase Gebiedscommissie Windpark Hanze, februari 2020
- Provincie Flevoland (2020), Mededeling: Mededeling uitspraak raad van state windplan Groen, 16 september 2020
- Provincie Flevoland (2020), Overeenkomst van opdracht Tussen Provincie Flevoland en Dhr. H.L. Tiesinga, 15 december 2020
- Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 10: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2019
- Provincie Flevoland (2020), Voortgangsbericht 12: Voortgangsbericht uitwerking Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, 3e en 4e kwartaal 2020
- Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 2 augustus 2021
- Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 29 september 2021
- Provincie Flevoland (2021), gespreksverslag, 23 december 2021
- Provincie Flevoland (2021), Interne notitie: Ambtelijke samenvatting proces Windpark Hanze/ Windkoepel Groen mbt participatie, 31 juli 2021
- Provincie Flevoland (2021), Mededeling: Persbericht; Windparken van Windkoepel Groen bereiken financial close, 9 december 2021
- Provincie Flevoland (2021), Mededeling: Uitspraken rechtbank inzake beroepsprocedures bij Windplan Groen, 13 december 2021
- Provincie Flevoland (2021), Memo: Alternatieve invulling exploitatieparticipatie Windplan Groen, 11 mei 2021
- Provincie Flevoland (2021), Voortgangsbericht 13: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 1e en 2e kwartaal 2021
- Provincie Flevoland (2022), Mededeling: Bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022
- Provincie Flevoland (2022), Motie vreemd aan de orde van de dag: Statenonderzoek Windpark Hanze, 29 juni 2022
- Provincie Flevoland (2022), Omgevingsverordening provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2022), Schriftelijke statenvragen van de Statenfractie van het CDA, SGP, D66, ChristenUnie en VVD over windpark Hanze, ingediend op 6 april 2022, en de antwoorden daarop van het college van Gedeputeerde Staten zoals vastgesteld op 26 april 2022, 26 april 2022
- Provincie Flevoland (2022), Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, 13 juli 2022
- Provincie Flevoland (2022), Voortgangsbericht 14: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 3e en 4e kwartaal 2021
- Provincie Flevoland (2022), Voortgangsbericht 15: Voortgangsbericht uitwerking beleid Windenergie, 1e en 2e kwartaal 2022

- Provincie Flevoland (2022), Bemiddeling windpark Hanze en omwonenden afgerond, www.flevoland.nl, 10 maart 2022
- Provincie Flevoland (2023), Amendement I: Waardevol verbinden, 22 februari 2023
- Provincie Flevoland (2023), Statenvoorstel: Uitgangspunten participatie, 22 februari 2023
- Provincie Flevoland (2023), Waarde(n)vol verbinden. Vertrekpunt voor verder leren, 22 februari 2023
- Provincie Flevoland, e-mail aan projectteamleden Windplan Groen en betrokkenen in bemiddeling rondom Windpark Hanze: Stand van zaken bemiddeling Windpark Hanze irt motie van Provinciale Staten, 1 juli 2019
- Provincie Flevoland, e-mail aan Windkoepel Groen: Reactie op alternatief voorstel burgerparticipatie, 15 juni 2021

Windkoepel Groen

- Windkoepel Groen (2016), Windkoepel Groen (WKG): nieuwsbrief nr.1, maart 2016
- Windkoepel Groen (2017), Concept Participatieplan, 20 september 2017
- Windkoepel Groen (2017), Participatieplan Windplan Groen, 12 september 2017
- Windkoepel Groen (2018), Nieuwsbrief 8 over Windplan Groen, 12 november 2018
- Windkoepel Groen (2018), Nieuwsbrief over Windplan Groen, 15 maart 2018
- Windkoepel Groen (2019), Participatieplan financiële participatie woonkernen Windplan Groen, juni 2019
- Windkoepel Groen (2019), Windplan Groen: Projectplan Groen versie 2.0, 4 juli 2019
- Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie, 7 april 2021
- Windkoepel Groen (2021), Notitie aan stuurgroep: naar een socialere invulling van de burgerparticipatie_update, 25 juni 2021
- Windkoepel Groen (2022), www.windplangroen.nl
- Windkoepel Groen (2023), Obligaties, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 3 oktober 2023
- Windkoepel Groen (2023), Windplan Groen Journaal, 26 september 2023
- Windkoepel Groen, De organisatie: Windkoepel Groen, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 11 oktober 2023
- Windkoepel Groen, Details van de windparken, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 25 oktober 2023
- Windkoepel Groen, Gebieds Gebonden Bijdrage, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 11 september 2023
- Windkoepel Groen, Vragen en Antwoorden bij het Windplan Groen Journaal van 18 april, www.windplangroen.nl, geraadpleegd 12 oktober 2023

Windpark Hanze

- Initiatiefnemers Mossel-Kokkelweg, Olstertocht, Hondtocht Noord, Hoge Vaart Zuid en Hoge Vaart Noord (2015), Brief: (Wind) Project initiatief Oost-Oost, 7 juni 2015
- Windpark Hanze (2016), Kennisgeving initiatief Windpark Hanze, mei 2016
- Windpark Hanze (2019), Korte reactie brief omwonenden Windpark Hanze d.d. 21 mei 2019, 27 mei 2019
- Windpark Hanze (2019), Omwonendenovereenkomst Windpark Hanze, april 2019
- Windpark Hanze (2019), Presentatie: Windpark Hanze, april 2019
- Windpark Hanze (2022), Presentatie: Informatieavond Windpark Hanze, 17 maart 2022
- Windpark Hanze (2023), www.windparkhanze.nl
- Windpark Hanze (2023), Veelgestelde vragen, www.windparkhanze.nl
- Windpark Hanze, e-mail aan gedeputeerde: Omwonenden Windpark Hanze, 28 mei 2019

Stuurgroep en Projectteam Windplan Groen

- Communicatiewerkgroep Windplan Groen (2017), Communicatieplan Windplan Groen, 13 juni 2017

- Projectteam Windplan Groen (2016), Verslag 1e projectteam Windkoepel Groen, 24 november 2016
- Projectteam Windplan Groen (2017), Plan van aanpak Windplan Groen, 21 juni 2017
- Stuurgroep Windplan Groen (2017), Intentieovereenkomst Windplan Groen, 13 juni 2017
- Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 1e stuurgroep Windplan Groen, 21 juni 2017
- Stuurgroep Windplan Groen (2017), Verslag 2e stuurgroep Windplan Groen, 20 september 2017
- Stuurgroep Windplan Groen (2018), Concept verslag Stuurgroep vergadering windplan Groen, 20 juni 2018

Vereniging Omwonenden Windpark Hanze

- Collectief omwonenden Windpark Hanze (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019
- Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (2019), Reactie op brieven van 9 augustus en 16 september van Windpark Hanze, 20 september 2019
- Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (2022), Brief aan de griffier, statenleden en fracties van de politieke partijen in Flevoland, 25 maart 2022
- Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (2022), Brief: De nasmaak, 14 maart 2022

Overig

- Art. 2.13, lid 2, Omgevingsverordening 2019
- Bakker, D.E. (2022), Tenderen naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten?: Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van de maatschappelijke tender met het oog op de beginselen van legaliteit en specialiteit
- Federatie Windverenigingen Flevoland (2014), Federatieplan Windenergie. Wind werkt voor Flevoland, juli 2014
- Gemeente Dronten, e-mail: RE: nieuwe notitie Windplan Groen inzake burgerparticipatie, 8 juli 2021
- Gemeente Dronten, e-mail: Reactie voorstel Financiële Burgerparticipatie, 13 april 2022
- Gemeenten Dronten, Lelystad, Zeewolde, Provincie Flevoland en Federatie Windverenigingen Flevoland (2014), Samenwerkingsovereenkomst Regioplan Windenergie Flevoland, 20 februari 2014
- Gijsberts, B. (2020), Opdracht: Ontwikkeling Windpark Hanze, oostelijk Flevoland "Gebiedscommissie Windpark Hanze", 5 november 2020
- Gijsberts, B. (2021), Brief voorzitter gebiedscommissie Windpark Hanze, 26 februari 2021
- Individu, e-mail: Windpark Hanze en Omwonende, 11 maart 2022
- KiekendiefPerspectief (2016), Onderzoek naar de mate waarin bewoners van het buitengebied in Oostelijk Flevoland belangstelling hebben voor participatie in windenergie
- Klimaatakkoord (2019), Participatiewaai. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land, november 2019
- Koninkrijk der Nederlanden (2016), Bekendmaking vaststelling 'partiële herziening Omgevingsplan Flevoland voor wind' en 'Regioplan windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland', Staatscourant 52594, 5 oktober 2016
- Ministerie van Economische Zaken (2017), Brief aan Provinciale Staten van de Provincie Flevoland: Start project Windplan Groen, 30 juni 2017
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken (2014), Structuurvisie Windenergie op land, 31 maart 2014
- Monsma, D. en H. de Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019
- Monsma, D. en H. de Vries (2019), Consensusdocument, 16 september 2019
- Nationale ombudsman (2019), Behoorlijkheidswijzer, juni 2019
- Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (2017), Omgevingsparticipatie bij windenergie op land. Lessen uit de praktijk

- Nederlandse WindEnergie Associatie e.a. (2014), Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, 3 september 2014
- Nederlandse WindEnergie Associatie e.a. (2020), Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land, oktober 2020
- Noordelijke Rekenkamer (2020), Verdeling onder hoogspanning: Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken
- Omroep Flevoland (2014), Windvereniging Oostelijk Flevoland viert éénjarig bestaan, www.omroepflevoland.nl, 14 januari 2014
- Omroep Flevoland (2018), Ketelhaven blijft tegen windmolens, www.omroepflevoland.nl, 26 november 2018
- Raad van State (2020), Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak 201908358/1/R1, 16 september 2020
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rijkscoördinatieregeling (RCR), www.rvo.nl, 9 juli 2019
- Rijksoverheid (2019), Inpassingsplan Windplan Groen, 9 oktober 2019
- Rijksoverheid, Energieakkoord voor duurzame groei, www.rijksoverheid.nl, 6 september 2013
- Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies (2020), Oplegger en factsheet: Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten
- Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam (2023), Quickscan: Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten
- Sociaal-Economische Raad (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, 6 september 2013
- Tauw (2012), Scenario's windenergie. Verkenning naar een realistische zoekruimte voor windenergie, 12 februari 2012
- Tiesinga, H.L. (2021), Advies voor de betrokkenheid van de direct omwonenden bij Windpark Hanze (WPH bv.) en rapportage over de bemiddeling tussen WPH bv. en de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH), 31 januari 2021
- ValuePro (2021), Notitie waarde aandelen Windpark Hanze B.V., 29 september 2021
- Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Klimaatakkoord
- Voortgangsoverleg Klimaatakkoord (2019), Projectparticipatie, www.klimaatakkoord.nl
- Voortgangsoverleg Klimaatakkoord, Wat is het verschil tussen het Klimaatakkoord en het Energieakkoord?, www.klimaatakkoord.nl, geraadpleegd 10 oktober 2023
- Waterschap Zuiderzeeland (2016), Masterplan Duurzame Energie, september 2016
- Waterschap Zuiderzeeland (2018), Besluitvorming samenwerking Windpark Hanze, 27 maart 2018
- Waterschap Zuiderzeeland (2018), Brief: Melding samenwerking aan provincie, 17 mei 2018
- Windenergie Nieuws (2014), Flevoland bereidt noodverordening voor windturbines, www.windenergie-nieuws.nl, 4 november 2014
- Windshare i.o. (2016), Afschrift inspraak Statencommissie Duurzaamheid 8 juni 2016
- Windshare i.o. (2016), Brief aan de Statencommissie Duurzaamheid provincie Flevoland, 14 april 2016
- Windshare, Doelstelling van Windshare, www.wind-share.nl, geraadpleegd 11 oktober 2023
- Windshare, www.wind-share.nl, geraadpleegd 12 oktober 2023

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl



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?



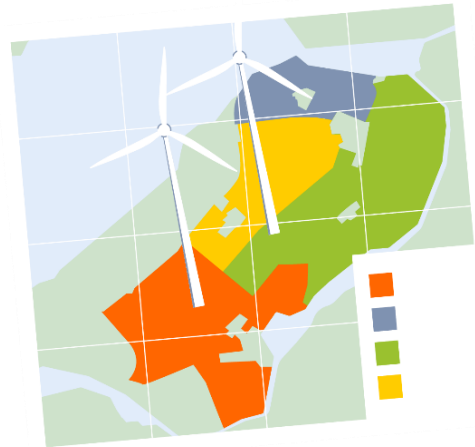
Hoofdconclusie

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 met Martin Santhagens, bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer, tel 020 58 18 585 of info@randstedelijke-rekenkamer.nl.



Rol provincie Flevoland bij Windpark Hanze overwegend positief

De provincie Flevoland heeft haar rol bij het participatieproces bij Windpark Hanze over het algemeen goed ingevuld. Dat concludeert de Randstedelijke Rekenkamer in haar onderzoek naar dit windpark in Dronten. De provincie stimuleerde mogelijkheden voor financiële participatie. Ook heeft de provincie het plan voor het windpark getoetst aan het beleid. Na onvrede onder omwonenden van het windpark, heeft de provincie zich met bemiddelingspogingen ingespannen om de situatie op te lossen. Wel constateert de Rekenkamer enkele tekortkomingen. Zo heeft de provincie niet voldoende aan omwonenden uitgelegd wat de provincie wel en niet kan bij participatie. Ook had de provincie meer kunnen doen om omwonenden te informeren. Hiermee had de provincie het maatschappelijk draagvlak voor windenergie kunnen vergroten.

Toelichting

Bij Windpark Hanze, dat onderdeel uitmaakt van Windplan Groen, bleek in 2019 dat omwonenden ontevreden waren over hoe zij zijn betrokken bij het windpark en over de mogelijkheden voor financiële participatie. Hierop heeft de provincie een rol genomen in het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en omwonenden. Hoewel er eind 2021 overeenstemming is bereikt tussen de partijen, bleek in het voorjaar van 2022 dat er nog veel onvrede is onder omwonenden.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie haar rol bij het participatieproces bij Windpark Hanze over het algemeen goed heeft ingevuld. Zo stimuleerde de provincie dat omwonenden financieel konden participeren. Ook heeft de provincie het plan voor het windpark getoetst aan het beleid. Toen bleek dat omwonenden ontevreden waren over de mogelijkheden voor financiële participatie, heeft de provincie een grote rol gepakt in het bemiddelingsproces tussen Windpark Hanze en omwonenden. Hiertoe was de provincie niet wettelijk verplicht. Hiermee heeft de provincie zich ingespannen om de situatie op te lossen.

Wel constateert de Rekenkamer enkele tekortkomingen. Ten eerste heeft de provincie aan omwonenden niet voldoende uitgelegd wat de mogelijkheden en beperkingen van de provincie bij participatie zijn. Het beleid heeft tot verwarring geleid en de provincie heeft niet voldoende duidelijk gemaakt dat zij financiële participatie niet kan afdwingen. Daarnaast heeft de betrokkenheid van de provincie bij het bemiddelingsproces verwachtingen bij omwonenden gewekt die niet zijn uitgekomen. Ten tweede voelen omwonenden zich onvoldoende geïnformeerd. De provincie had zelf meer kunnen doen om omwonenden te informeren. Hiermee had zij het maatschappelijk draagvlak voor windenergie kunnen vergroten.

De Rekenkamer heeft haar conclusies en leerpunten vertaald in vijf aanbevelingen aan het college van Gedeputeerde Staten en aan Provinciale Staten van Flevoland.

Een animatie met de hoofdboodschap van het onderzoek is [hier](#) te vinden.

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Martin Santhagens, bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer, tel 020 58 18 585 of info@randstedelijke-rekenkamer.nl.

Het onderzoeksrapport Windpark Hanze is te vinden op <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl>.