

Provinciale Staten van de provincie Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
17 januari 2023	1		2023/AH/004

*Onderwerp*  
Onderzoeksopzet *Windpark Hanze*

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Randstedelijke Rekenkamer is in de zomer van 2022 gestart met de oriëntatie op een onderzoek naar het participatieproces bij Windpark Hanze. Hierover hebben wij u op 19 juli 2022 geïnformeerd. Op basis van de oriëntatie hebben we besloten om onderzoek te doen naar de rol van de provincie bij het participatieproces bij Windpark Hanze.

In de bijgevoegde onderzoeksopzet staat beschreven welke vragen we willen beantwoorden en hoe wij daartoe onderzoek zullen doen. Daarbij zijn ook de suggesties betrokken die we tijdens het overleg met een afvaardiging van PS op 23 november 2022 hebben ontvangen.

Mocht u na het lezen van de onderzoeksopzet vragen en/of opmerkingen hebben, dan kunt u deze voor 10 februari 2023 aan ons kenbaar maken. Daarnaast is het mogelijk dat wij een toelichting geven op de onderzoeksopzet in een commissievergadering. Indien daarvoor belangstelling is verzoek ik u dit voor de commissievergadering op 8 februari 2023 aan te geven aan de heer B. Peters.

Met vriendelijke groet,



dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur  
Randstedelijke Rekenkamer

cc

ONDERZOEKSOPZET

## Windpark Hanze

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

Flevoland | januari 2023



# | Inhoudsopgave |

<b>1.</b>	<b>AANLEIDING EN ACHTERGROND .....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Achtergrond.....	5
<b>2.</b>	<b>PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN .....</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>AFBAKENING.....</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>WERKWIJZE.....</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>BEOORDELINGSKADER.....</b>	<b>10</b>
<b>6.</b>	<b>ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE .....</b>	<b>12</b>
	<b>BIJLAGE A MOTIE PROVINCIALE STATEN .....</b>	<b>14</b>

Foto kافت: BouwApp Windpark Hanze

# 1. Aanleiding en achtergrond

## 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, naar verwachting is het windpark begin 2024 gereed. Het windpark zal bestaan uit 15 windturbines in 2 lijnen, gelegen aan de Hoge vaart en de Hondtocht (zie Figuur 1). De windturbines hebben een tiphoogte<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>



Figuur 1 Ligging Windpark Hanze<sup>3</sup>

### Windplan Groen

Windpark Hanze is ontstaan uit een initiatief van 26 grondeigenaren, verenigd in Windpark Hanze BV.<sup>4</sup> In het Regioplan Windenergie uit 2016 heeft de provincie Flevoland vier projectgebieden vastgesteld waarbinnen plaatsingszones voor nieuwe windmolens zijn opgenomen: Noord, Oost, Zuid en West.<sup>5</sup> In het Regioplan is bepaald dat initiatiefnemers in een projectgebied samen één plan voor windenergie opstellen. In projectgebied Oost, waar Windpark Hanze gelegen is, hebben initiatiefnemers van 11 windparken zich daarom verenigd in Windkoepel Groen.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Dit is de lengte van de mast plus de lengte van het blad (oftewel het hoogste punt van de windmolen).

<sup>2</sup> [www.windparkhanze.nl](http://www.windparkhanze.nl)

<sup>3</sup> Windpark Hanze (2022), [www.windparkhanze.nl](http://www.windparkhanze.nl)

<sup>4</sup> Windpark Hanze (2022), [www.windparkhanze.nl](http://www.windparkhanze.nl)

<sup>5</sup> Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie

<sup>6</sup> Windkoepel Groen (2019), Projectplan Windplan Groen, versie 2.0 & Windkoepel Groen (2022), [www.windplangroen.nl](http://www.windplangroen.nl)

In 2017 heeft Windkoepel Groen een intentieovereenkomst opgesteld met het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, 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 Oost.<sup>7</sup> Windkoepel Groen heeft vervolgens in 2019 Windplan Groen opgesteld, het plan voor windenergie in projectgebied Oost.<sup>8</sup>

Windkoepel Groen heeft met het Rijk en de provincie Flevoland afgesproken dat ze zich inspant om bewoners van het projectgebied Oost te betrekken en te laten participeren.<sup>9</sup> De wijze waarop Windkoepel Groen dit wil doen is vastgelegd in 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.<sup>10</sup>

### **Waterschap Zuiderzeeland**

Specifiek bij Windpark Hanze is, naast bovengenoemde overheden, ook Waterschap Zuiderzeeland betrokken. In 2018 hebben Waterschap Zuiderzeeland en Windpark Hanze BV een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarbij is afgesproken dat het waterschap een achtergestelde lening van € 10 miljoen beschikbaar stelt voor de ontwikkeling en realisatie van Windpark Hanze. Daarvoor ontvangt het waterschap een aandeel in het windpark, zeggenschap en een gereduceerd winstrecht.<sup>11</sup>

### **Kritische geluiden omwonenden**

In 2019 bleek dat omwonenden van Windpark Hanze ontevreden waren over de wijze waarop zij zijn betrokken bij het project en de mogelijkheden voor financiële participatie die aan hen zijn geboden. Hierop hebben omwonenden zich verenigd in de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze (VOWH). In een brief aan PS geeft de VOWH aan dat zij van mening is dat Windpark Hanze niet voldoet aan de eis van financiële participatie uit het Regioplan van de provincie.<sup>12</sup>

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*”.<sup>13</sup> Dit leidde tot de inzet van bemiddelaars, die in augustus 2019 een advies hebben uitgebracht.<sup>14</sup> Windpark Hanze BV en de VOWH hebben daarop een consensusdocument ondertekend, waarin is aangegeven dat het advies van de bemiddelaars kan dienen als uitgangspunt voor gesprekken waarbij, binnen de contouren van het advies, naar oplossingen wordt gezocht.<sup>15</sup>

In de periode hierna kwam er geen overeenstemming tussen de VOWH en Windpark Hanze BV. 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.<sup>16</sup> Uit een brief van maart 2022 aan PS stelt de VOWH echter dat er nog veel onvrede is onder omwonenden. De VOWH geeft aan: “*Naar*

<sup>7</sup> Intentieovereenkomst Windplan Groen, 20 september 2017

<sup>8</sup> Windkoepel Groen (2019), Projectplan Windplan Groen, versie 2.0

<sup>9</sup> Intentieovereenkomst Windplan Groen, 20 september 2017

<sup>10</sup> Windkoepel Groen (2019), Projectplan Windplan Groen, versie 2.0

<sup>11</sup> Waterschap Zuiderzeeland (2018), Verslag Algemene Vergadering 27 maart 2018

<sup>12</sup> VOWH (2019), Brief aan de griffier, statenleden en de fracties van de politieke partijen in Flevoland, 21 mei 2019

<sup>13</sup> Provincie Flevoland (2019), Motie Ontwerp R.I.P. Windplan Groen (participeren), 29 mei 2019

<sup>14</sup> Monsma & De Vries (2019), Advies bemiddeling project Hanze, 14 augustus 2019

<sup>15</sup> Consensusdocument, 12 september 2019

<sup>16</sup> Provincie Flevoland (2022), Mededeling bemiddeling tussen Windpark Hanze en omwonenden n.a.v. motie PS, 8 maart 2022

*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.”<sup>17</sup>*

### **Motie PS voor rekenkameronderzoek**

Op 29 juni 2022 hebben Provinciale Staten 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).<sup>18</sup> 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 deze onderzoeksopzet opgesteld.

## **1.2 Achtergrond**

### **Rol provincie Flevoland**

Uit de Elektriciteitswet uit 1998 volgt dat het Rijk bevoegd gezag is voor de aanleg van een windpark met een capaciteit van meer dan 100 MW opgesteld vermogen.<sup>19</sup> Omdat Windplan Groen een plan voor circa 500 MW opgesteld vermogen omvat<sup>20</sup>, ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor het besluitvormingsproces van Windplan Groen bij het Rijk. Om Windplan Groen te kunnen realiseren is in 2019 een Rijksinpassingsplan vastgesteld. Het Rijk heeft hierbij het provinciaal beleid als uitgangspunt genomen.<sup>21</sup> Dit betekent dat het provinciale Regioplan Windenergie het kader is voor het Windplan Groen. Dat betekent dat ook moet worden voldaan aan de participatieopdracht die in het Regioplan staat.<sup>22</sup>

In de intentieovereenkomst uit 2017 hebben het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Flevoland, de gemeenten Dronten en Lelystad en Windkoepel Groen afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is en wat zij van elkaar verwachten. Zo is over de provincie opgenomen dat deze proactief deelneemt aan overleg tussen initiatiefnemer en overheden, ze adviseert over onder andere de milieueffectenrapportage en het projectplan van de initiatiefnemer toetst. Verder is afgesproken dat het ministerie van Economische Zaken een projectorganisatie (stuurgroep en een projectteam) faciliteert, die zorgt voor een gezamenlijk opgesteld plan van aanpak, planning, communicatie- en procesparticipatieplan en een beschrijving van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. De voorzitter van de stuurgroep is de verantwoordelijk gedeputeerde van Flevoland.<sup>23</sup>

### **Participatie bij wind op land**

In 2013 hebben de provincies afspraken gemaakt met het Rijk over de verdeling van de Rijksdoelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020.<sup>24</sup> Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling van het Nationaal Energieakkoord om in 2020 14 procent hernieuwbare energie te realiseren, oplopend tot 16 procent in

<sup>17</sup> VOWH (2022), Brief aan de griffier, statenleden en fracties van de politieke partijen in Flevoland, 25 maart 2022

<sup>18</sup> Provincie Flevoland (2022). [Motie Vreemd Statenonderzoek Windpark Hanze](#).

<sup>19</sup> Artikel 9b lid 1 onder a

<sup>20</sup> Windkoepel Groen (2022), [www.windplangroen.nl](http://www.windplangroen.nl)

<sup>21</sup> Rijksoverheid (2019). [Inpassingsplan Windplan Groen.pdf \(rvo.nl\)](#)

<sup>22</sup> Provincie Flevoland (2016), Regioplan Windenergie

<sup>23</sup> Intentieovereenkomst Windplan Groen, 20 september 2017

<sup>24</sup> Rijk en IPO (2013), Afspraken overleg Rijk en IPO over wind op land van 22 januari 2013

2023. De provincie Flevoland heeft zich ten doel gesteld om van de nationale doelstelling van 6.000 MW windenergie op land, 1390,5 MW te realiseren. Dat is ongeveer een kwart van alle windenergie op land in Nederland.<sup>25</sup>

Het Energieakkoord uit 2013 benadrukt dat voor het realiseren van windenergie op land, zowel op lokaal als provinciaal niveau, maatschappelijk en politiek draagvlak nodig is, omdat het geforceerd doorzetten van projecten contraproductief werkt. Hiervoor is een betere verdeling van lusten en lasten, bereikt door compensatie en participatie, essentieel voor het vergroten van draagvlak. Daartoe moet voorafgaand aan een project een participatieplan worden opgesteld.<sup>26</sup> In 2014 heeft de windenergiesector een gedragscode ontwikkeld die regelt hoe de sector de omgeving betreft bij een windproject.<sup>27</sup> Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van participatie: procesparticipatie en financiële participatie (zie kader 1 voor een beschrijving van deze begrippen).

Het Klimaatakkoord uit 2019 gaat uitgebreider in op de manier waarop overheden maatschappelijk draagvlak kunnen verwerven. Participatie ziet toe op het uitgangspunt van het Klimaatakkoord dat iedereen moet kunnen meedoen aan de energietransitie en is een randvoorwaarde voor de beoogde realisatie van groene energie. Het streven naar 50 procent lokaal eigenaarschap per energieproject is een belangrijk punt uit het Klimaatakkoord.<sup>28</sup>

Een overheid mag van een initiatiefnemer verlangen dat deze de omwonenden informeert over het windproject en zich inspant om draagvlak te creëren en te vergroten. Het gaat hierbij echter om een inspanningsverplichting, niet om een resultaatsverplichting (stimuleren en niet afdwingen). Een overheid kan niet van de initiatiefnemer eisen dat de inspanningen die verricht worden ook daadwerkelijk resulteren in afspraken met omwonenden over de locatie, vormgeving en ontwikkeling van het project.<sup>29</sup>

#### **Kader 1 - Procesparticipatie en financiële participatie**

##### *Procesparticipatie*

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 (zie hieronder).<sup>30</sup>

##### *Financiële participatie*

Bij financiële participatie investeert de omgeving in het project en/of ervaart de omgeving de voordelen van de opbrengsten van het project. Er kunnen verschillende vormen van financiële participatie worden onderscheiden, waaronder:

<sup>25</sup> Provincie Flevoland (2022), [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)

<sup>26</sup> SER (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, september 2013

<sup>27</sup> NWEA (2014), Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, 3 september 2014

<sup>28</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019), Klimaatakkoord, 28 juni 2019

<sup>29</sup> Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020

<sup>30</sup> Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020

- Mede-eigenaarschap: hierbij profiteren omwonenden mee als mede-eigenaar van een project, via een vereniging of coöperatie;
- Financiële deelneming: hierbij nemen omwonenden risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties;
- Omgevingsfonds: hierbij komt een deel van de opbrengsten ten goede aan maatschappelijke doelen in de omgeving;
- Omwonendenregeling: hierbij ontvangen direct omwonenden een voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning, korting op groene stroom of een andere financiële vergoeding.<sup>31</sup>

## 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?

## 3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De rol van de provincie Flevoland bij de realisatie van windparken op land.
- Het beschrijven van wet- en regelgeving op het gebied van participatie bij de realisatie van windparken op land, zoals de Wet ruimtelijke ontwikkeling en de Omgevingswet.
- Het beoordelen van het provinciale beleid voor participatie bij de realisatie van windparken op land, waaronder het Regioplan Windenergie.
- Windpark Hanze als projectgebied binnen Windplan Groen.

<sup>31</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat e.a. (2019), Participatiewaaijer & Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020



- Het beschrijven van het participatieproces bij Windpark Hanze. Daarmee kijken we naar de periode vanaf de start van het initiatief voor Windpark Hanze tot eind juni 2022 (het moment waarop PS de motie hebben aangenomen, waarin de Rekenkamer wordt verzocht om dit onderzoek te doen, zie Paragraaf 1).
- Het beoordelen van de rol van de provincie bij de totstandkoming van procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze. Het is aan de initiatiefnemer om een plan op te stellen voor procesparticipatie en financiële participatie voor de omgeving. Het is aan de provincie om er op toe te zien en te stimuleren dat de initiatiefnemer dit plan opstelt en uitvoert. In dit onderzoek gaan we na hoe de provincie deze rol heeft uitgevoerd.

Het onderzoek richt zich **niet** op:

- Andere windparken in de provincie Flevoland.
- Het beoordelen van het handelen van andere partijen die betrokken zijn bij Windpark Hanze, waaronder de initiatiefnemers, omwonenden (al dan niet verenigd), het Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten. Wel zullen we de verantwoordelijkheden van betrokken partijen bij het participatieproces bij Windpark Hanze beschrijven. Ook zullen we deze betrokkenen benaderen voor een interview om hen te vragen naar het participatieproces bij Windpark Hanze en het handelen van de provincie daarbij.
- Het beoordelen van de wijze waarop de initiatiefnemers omwonenden bij het tot stand komen van Windpark Hanze hebben betrokken en het beoordelen van de hoogte van de bedragen in het voorstel voor financiële participatie voor omwonenden.
- Het beoordelen van de totstandkoming van het Rijksinpassingsplan en het beoordelen van de formele inspraakmomenten die daarbij horen (zoals zienswijze, bezwaar en beroep).
- Het beoordelen van uitspraken door de (bestuurs-)rechter inzake Windpark Hanze. Op 16 september 2020 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over Windplan Groen waar windpark Hanze onderdeel van uitmaakt.<sup>32</sup>

## 4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden.

Vraag 1: Wat zijn de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?

Beantwoording van deze vraag leidt tot een beschrijving van de wettelijke bevoegdheden die gelden voor de provincies. We geven hierbij aan waar de juridische grenzen liggen voor provincies bij het mogelijk maken van procesparticipatie en financiële participatie en eventuele risico's en onzekerheden. Voor de beantwoording van deze vraag baseren we ons onder andere op de Wet ruimtelijke ordening, de Structuurvisie Wind op Land, wettelijke richtlijnen en specifieke uitwerkingen, zoals de Oplegger en Factsheet bevoegdheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Verder zullen we ons baseren op rapporten van en gesprekken met juridische experts en collega-rekenkamers.

Vraag 2: Wat is de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?

<sup>32</sup> Raad van State (2020), Uitspraak 201908358/1/R1

Beantwoording van deze vraag leidt tot een oordeel over de kwaliteit van het provinciale beleid op het gebied van participatie. Dit doen we door het provinciale beleid te toetsen aan wet- en regelgeving en de landelijke afspraken en richtlijnen waaraan de provincie zich heeft verbonden, waaronder het Energieakkoord uit 2013 en het Klimaatakkoord uit 2019. Provinciale documenten die bij de beantwoording van deze vraag worden betrokken zijn onder andere het Regioplan Windenergie uit 2016 en de Omgevingsverordening uit 2019. Ook houden we interviews met de ambtelijke organisatie van de provincie.

**Vraag 3: Welke partijen zijn betrokken bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat is specifiek de rol van de provincie Flevoland?**

Bij Windpark Hanze zijn verschillende partijen betrokken, waaronder de initiatiefnemers (grondeigenaren), Windkoepel Groen en Windshare<sup>33</sup>. Daarnaast zijn verschillende overheden betrokken, waaronder de provincie, de Rijksoverheid, de gemeenten Dronten en Lelystad en het Waterschap Zuiderzeeland. Bij deze onderzoeksvraag brengen we in kaart wat ieders rol is bij het participatieproces bij Windpark Hanze. Documenten die we bij de beantwoording van deze vraag betrekken zijn onder andere de Intentieovereenkomst uit 2017, het projectplan Windplan Groen, het Inpassingsplan Windplan Groen, het Regioplan van de provincie en onderlinge afspraken tussen de betrokken partijen. Ook houden we interviews met de betrokken partijen.

**Vraag 4: Hoe zijn tot eind juni 2022 de procesparticipatie en de financiële participatie bij Windpark Hanze verlopen?**

Beantwoording van deze vraag leidt tot een feitenrelaas over het participatieproces bij Windpark Hanze. We willen het verloop van het participatieproces in een tijdlijn weergeven of op een andere wijze grafisch vormgeven, zoals ook werd gesuggereerd in de bijeenkomst van de Rekenkamer met Statenleden op 23 november 2022. Documenten die we bij het beantwoorden betrekken zijn onder meer de Intentieovereenkomst, het Windplan Groen en de documenten die de bemiddelaars hebben opgeleverd over het participatieproces. Ook zullen we interviews houden met de betrokken partijen, waaronder de initiatiefnemers, omwonenden en de ambtelijke organisatie van de provincie.

**Vraag 5: In hoeverre heeft de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid?**

Beantwoording van deze vraag leidt tot een overzicht en een beoordeling van het handelen van de provincie op meerdere momenten in het participatieproces. Voor het beantwoorden van deze vraag kijken we naar documenten waaruit blijkt dat de provincie de participatiemogelijkheden heeft gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid. Ook kijken we naar verslagen van overleggen tussen de provincie en de initiatiefnemers en houden we interviews met de betrokken partijen, waaronder de initiatiefnemers, omwonenden en de ambtelijke organisatie van de provincie.

**Vraag 6: Welke inspanningen heeft de provincie geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH?**

Het antwoord op deze vraag leidt tot een oordeel over de bemiddelende rol van de provincie bij het participatieproces. Hierbij gaan we na of de provincie op een behoorlijke wijze gehandeld heeft bij het

---

<sup>33</sup> Windshare stelt zich ten doel om voor bewoners van het buitengebied de mogelijkheid te scheppen om te participeren in nieuwe windenergie projecten in Flevoland (bron: [www.wind-share.nl/doelstelling-windshare](http://www.wind-share.nl/doelstelling-windshare))

bemiddelingsproces. Bij de beantwoording van de vraag betrekken we onder andere documentatie en verslagen van de provincie met de bemiddelaars. Tot slot houden we interviews met onder andere de ambtelijke organisatie, de omwonenden (al dan niet verenigd), de initiatiefnemers en de bemiddelaars. Ook willen we de verantwoordelijk gedeputeerde en de CdK in de gelegenheid stellen om te reflecteren op het participatieproces en hun rol daarbij.

#### Vraag 7: Hoe zijn PS door GS geïnformeerd over het participatieproces bij windpark Hanze?

Beantwoording van deze vraag leidt tot een oordeel over de informatievoorziening over het participatieproces, waarbij we nagaan of de informatievoorziening toereikend is geweest. Mede op basis van deze bevinding beoordelen we in hoeverre PS haar kaderstellende en controlerende rol hebben kunnen invullen. Voor de beantwoording van deze vraag baseren we ons op verslagen van PS- en commissievergaderingen en documenten die GS aan PS hebben verstrekt. Aanvullend houden we interviews met de ambtelijke organisatie.

## 5. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In Tabel 1 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen. De Rekenkamer zal dit voorlopige beoordelingskader bespreken met ambtelijk betrokkenen. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader definitief gemaakt.

**Tabel 1 Concept beoordelingskader**

Deelvraag	Criterium
1. Wat zijn de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?	Geen beoordelingscriterium.
2. Wat is de kwaliteit van het beleid van de provincie Flevoland ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land?	a. De provincie heeft beleid opgesteld over procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land.
	b. De provincie heeft in haar beleid opgenomen wat zij verstaat onder procesparticipatie en financiële participatie.
	c. Het beleid sluit aan op de bevoegdheden van de provincie bij windenergie op land.
	d. Het beleid sluit aan op de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden.
3. Welke partijen zijn betrokken bij het participatieproces bij Windpark Hanze en wat is specifiek de rol van de provincie Flevoland?	Geen beoordelingscriterium.
4. Hoe zijn tot eind juni 2022 de procesparticipatie en de financiële participatie bij Windpark Hanze verlopen?	Geen beoordelingscriterium.
5. In hoeverre heeft de provincie procesparticipatie en financiële participatie bij Windpark Hanze	a. De provincie heeft het plan van de initiatienemer voor procesparticipatie en financiële participatie tijdig getoetst

Deelvraag	criterium
gestimuleerd en getoetst aan het provinciale beleid?	aan het provinciale beleid en de landelijke afspraken en richtlijnen waar de provincie zich aan heeft verbonden.
	b. Indien het plan van de initiatiefnemer niet voldoet, dan heeft de provincie de initiatiefnemer er tijdig op aangesproken om het plan voor participatie aan te passen.
	c. De provincie heeft getoetst of de initiatiefnemer het plan voor participatie tijdig en volledig heeft uitgevoerd.
	d. Indien het plan voor participatie niet voldoende is uitgevoerd, dan heeft de provincie de initiatiefnemer er tijdig op aangesproken om het alsnog zo spoedig mogelijk volledig uit te voeren.
6. Welke inspanningen heeft de provincie geleverd bij het bemiddelen tussen de initiatiefnemer en de VOWH?	a. De provincie heeft op een behoorlijke wijze gehandeld bij het bemiddelingsproces.
7. Hoe zijn PS door GS geïnformeerd over het participatieproces bij Windpark Hanze?	a. De informatievoorziening aan PS is toereikend.

Ad 1 Bij onderzoeksvraag één zijn geen beoordelingscriteria opgenomen, omdat het een beschrijving betreft van de bevoegdheden van provincies ten aanzien van procesparticipatie en financiële participatie bij windenergie op land.

Ad 2 Om procesparticipatie bij duurzame energieprojecten te stimuleren, is het van belang dat de provincie participatiebeleid vaststelt. PS hebben hierin een kaderstellende rol. Door het opstellen van participatiebeleid ontstaat er duidelijkheid voor initiatiefnemers en omwonenden. Zonder participatiebeleid lijkt er daarnaast geen aanknopingspunt te zijn om inspanningen van de initiatiefnemer te verlangen om draagvlak te creëren of te vergroten.<sup>34</sup>

Ad 3 Bij onderzoeksvraag drie is geen beoordelingscriterium opgenomen, omdat het een beschrijving betreft van de rollen van de verschillende betrokken partijen bij het participatieproces van Windpark Hanze.

Ad 4 Ook bij onderzoeksvraag vier is geen beoordelingscriterium opgenomen, omdat het een feitelijke beschrijving betreft van het participatieproces bij Windpark Hanze.

Ad 5 Zoals aangegeven in Paragraaf 1, mag een overheid van een initiatiefnemer verlangen dat deze de omwonenden informeert over het windproject en zich inspent om draagvlak te creëren en te vergroten. Een overheid kan niet van de initiatiefnemer eisen dat de inspanningen die verricht worden ook daadwerkelijk resulteren in afspraken met omwonenden over de locatie, vormgeving en ontwikkeling van het project (het betreft een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting).<sup>35</sup> Bij het beoordelen van deze criteria nemen we in ogenschouw dat Windplan Groen (waar Windpark Hanze onderdeel van is) tot stand komt via een

<sup>34</sup> Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020

<sup>35</sup> Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020

rijkscoördinatiereregeling, wat betekent dat de provincie niet het (enige) besluitvormende orgaan is ten aanzien van het windpark.

Ad 6 Lokaal draagvlak is een randvoorwaarde voor het goed kunnen realiseren van projecten voor hernieuwbare energie. Draagvlak onder omwonenden is echter niet vanzelfsprekend.<sup>36</sup> Wanneer de initiatiefnemers en de omgeving niet tot overeenstemming komen over de wijze van participatie, kan de provincie een bemiddelende rol op zich nemen. Het is dan wel zaak dat de provincie bij het bemiddelen op een behoorlijke manier is omgegaan met de betrokken partijen en hun belangen. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden: open & duidelijk, respectvol, betrokken & oplossingsgericht en eerlijk & betrouwbaar.<sup>37</sup>

Ad 7 Bij onderzoeksvraag 7 beoordelen we de informatievoorziening van GS aan PS over het participatieproces bij windpark Hanze. Daarbij gaan we na of deze informatie toereikend is, zodat PS hun controlerende taak uit kunnen voeren.

## 6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

### Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Mark van der Harst (onderzoeker)
- Lara van der Steen (onderzoeker)
- Annalies Teernstra (projectleider)

### Rapportage, planning & procedure

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. In Figuur 2 zijn de fasen van het onderzoek en de verschillende producten weergegeven. Het streven is om het rapport in het vierde kwartaal van 2023 te publiceren.

---

<sup>36</sup> Rijksuniversiteit Groningen & Lexnova Overheidsadvies (2020), Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie voor hernieuwbare energieprojecten, oktober 2020

<sup>37</sup> Nationale ombudsman (2019), Behoorlijkheidswijzer, juni 2019



**Figuur 2** Onderdelen en producten onderzoek

### Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

# 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

#### Constateerende 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](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)

[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)