

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Versterking participatie bij de energietransitie

Geachte Statenleden,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft in uw opdracht het participatieproces bij Windpark Spui onderzocht. Dat is het eerste windpark waar de provincie haar verantwoordelijkheid als bevoegd gezag heeft genomen. In het rapport Hoog aan de wind concludeert de Rekenkamer dat de provincie Zuid-Holland zich heeft ingespannen voor het participatieproces bij Windpark Spui. Ook wordt geconstateerd dat een aantal zaken beter konden. De Rekenkamer doet in het rapport verschillende aanbevelingen voor verbetering, maar stelt ook dat sindsdien al veel is veranderd in beleid en in de praktijk.

Met deze brief informeren wij u over hoe de aanbevelingen aansluiten bij de koers die de provincie sinds Windpark Spui heeft ingezet, welke beleidsontwikkelingen inmiddels hebben plaatsgevonden, en hoe wij deze lijn de komende jaren verder versterken. Hiermee geven wij uitvoering aan de toezeggingen EE/T2025.014, EE/T2025.015, EE/T2025.016 en EE/T2025.017.

Beleidsontwikkeling 2025

De ervaringen met het eerste windpark dat onder provinciale verantwoordelijkheid is gerealiseerd waren waardevol. Er ging best veel goed, maar er bleef ook genoeg te leren over. Op basis van de ervaringen met Windpark Spui is de provinciale aanpak van participatie aangescherpt en vastgelegd. In de herziening in 2025 van het Omgevingsbeleid en het Participatiebeleid wordt de laatste aanscherping vorm gegeven. In deze herziening zien wij ook de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels terug: een scherper kader voor vroegtijdige participatie; duidelijke afspraken over de rol van initiatiefnemers en bevoegd gezag; borging van participatieafspraken in contracten en vergunningen; en aandacht voor de rol van de provincie in de uitvoeringsfase. In de brief van gedeputeerde Van Leeuwen van 13 mei 2025 is aangegeven op welke manier de aanbevelingen terugkomen in het nieuwe Participatiebeleid.¹

Zoals toegezegd werken we aan een aanvullend beleidskader Participatie en Lokaal Eigendom bij grootschalige energieprojecten. In dit kader worden definities en uitgangspunten vastgelegd, het

¹ https://pzh.notubiz.nl/document/15536088/2/2025-05-13+Lid-GS+brief+van+gedeputeerde+Van+Leeuwen+-+Invulling+toezegging+BMMT2025_002?connection_type=17&connection_id=11854370

proces dat initiatiefnemers moeten doorlopen beschreven en eisen en verwachtingen rond lokaal eigendom en financiële participatie uitgewerkt. Hiermee zorgen wij voor duidelijkheid richting initiatiefnemers en de lokale gemeenschap. Het beleidskader is bedoeld voor windprojecten waar de provincie bevoegd gezag voor is. Gemeenten die zelf bevoegd gezag zijn (bijvoorbeeld bij zonneparken), kunnen het beleidskader vrijwillig benutten.

In dit traject verkennen we de ook de mogelijkheid voor een verordening, geïnspireerd door de landelijk beschikbaar gestelde modelverordening.² Dit geeft de provincie de mogelijkheid om een inspanningsverplichting voor lokaal eigendom op te leggen aan initiatiefnemers van hernieuwbare energieprojecten. We beogen het aanvullende beleidskader en de verordening eind 2025 gereed te hebben, waarmee het eind 2026 en tegelijk met het nieuwe participatiebeleid in werking kan treden.

Ontwikkelingen sinds Windpark Spui

Sinds Windpark Spui is tevens het wettelijke kader veranderd. De Omgevingswet (2024) bevat heldere verplichtingen voor participatie bij planvorming en vergunningverlening. Initiatiefnemers moeten participatie aantonen en bevoegd gezagen wegen dit expliciet mee. Echter is de wijze van participatie vormvrij, en daardoor is betekenisvolle participatie niet afdwingbaar. Het Klimaatakkoord (2019) legt de nadruk op het belang van participatie en samenwerking met de omgeving en dat heeft geleid tot de afspraak om te streven naar 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare energieprojecten. De provincie heeft dit streven in haar omgevingsvisie opgenomen. De Energiewet (2026) moet nog in werking treden, maar biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om met een verordening initiatiefnemers te verplichten zich aantoonbaar in te spannen voor participatie en lokaal eigendom bij hernieuwbare energieprojecten.

Aanbevelingen Rekenkamer

Aanbeveling 1 – Borg de positionering van de omgeving: betrek de omgeving vroegtijdig en volwaardig; maak de locatiekeuze onderdeel van het participatieproces en bied vanaf het begin deskundige ondersteuning.

We gaan voor volwaardige participatie, waarbij we nadrukkelijk verschil maken tussen de beleidsfase van zoekgebieden vaststellen en de projectfase waarin de besluitvorming gaat over de uitwerking van de zoekgebieden met precieze plaatsing.

In de beleidsfase worden er grotere gebieden verkend en daarover wordt de omgeving geïnformeerd en geraadpleegd. Zo worden zorgen, wensen en opvattingen opgehaald en meegewogen om te komen tot prioritaire en secundaire zoekgebieden. Het doel is niet om instemming te verkrijgen, maar om onze inwoners te betrekken via een transparant en zorgvuldig proces.

In de projectfase volgt de besluitvorming over de uitwerking en de precieze plaatsing van de windmolens (en andere energie opwekmethoden). Daarbij volgt een intensiever participatietraject. Omwonenden kunnen dan meebeslissen over het ontwerp, de precieze plaatsing van de windmolens en de voorwaarden tijdens de bouw en exploitatie. Daarbij vragen wij aan de initiatiefnemer om lokaal eigendom en financiële participatie te realiseren. Deskundige ondersteuning en goede informatievoorziening worden structureel geborgd in het nieuwe participatiebeleid.

² <https://werkbladen.regionale-energiestrategie.nl/modelverordening-lokaal-eigendom>

Aanbeveling 2 – Overweeg verordening waarin participatieplan, proces en financiële participatie verplicht worden gesteld

De vereisten voor een participatieplan en het participatieproces zijn opgenomen in het concept-participatiebeleid. De provincie stimuleert initiatiefnemers om de vereisten te volgen uit de Participatieverordening. De provincie hanteert het eigen participatiebeleid als beoordelingskader voor de kwaliteit van participatietrajecten. Echter, wettelijk is het opstellen van het participatieplan vormvrij en niet afdwingbaar. Een participatieplan wordt dus op vrijwillige basis opgesteld en uitgevoerd door de initiatiefnemer. Wel kan er een inspanningsverplichting worden opgelegd aan de initiatiefnemer. De provincie kan echter niet weigeren een vergunning af te geven op basis van een participatieplan en/of participatietraject.

De mogelijkheden voor een verordening over lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie op basis van de Energiewet worden onderzocht.

Aanbeveling 3 – Leg participatieafspraken concreet en tijdig vast

De provincie zet zich in om participatieafspraken tussen de omgeving en de initiatiefnemer van een energieproject, waar de provincie bevoegd gezag van is, vroegtijdig en concreet vast te leggen in een omgevingsovereenkomst.

Aanbeveling 4 – Behoud betrokkenheid in uitvoering

We willen een betrokken en bereikbare overheid zijn, ook tijdens uitvoering en exploitatie van een project. Daarom willen we het hebben van een duidelijk en vindbaar communicatie- en aanspreekpunt, mogelijk in de vorm van een relatiemanager, in het beleidskader participatie en lokaal eigendom opnemen. Ook zien we toe op de naleving van de gemaakte afspraken.

Aanbeveling 5 – Benut juridische ruimte voor maatwerkgeluid

Door een uitspraak van de Raad van State ³ zijn de landelijke normen voor windparken met meer dan twee turbines buiten werking gesteld vanwege een procedurefout. Totdat er nieuwe landelijke normen gelden, moet het bevoegd gezag zelf lokale normen vaststellen. Voor onze besluitvorming gaan wij ervan uit dat het nieuwe landelijke normenkader van kracht is voordat wij zelf een lokaal normenkader op (kunnen) stellen, daarom ontwikkelen wij (nog) geen eigen normenkader. De juridische afwegingen en risico's rond maatwerk bij bestaande vergunningen zijn toegelicht in onze brief 'Mogelijkheden voor stilstandvoorziening' van 27 juni jl. ⁴

Aanbeveling 6 – Verken de voor- en nadelen van een maximale geluidsnorm voor absoluut geluid op de gevel bij windturbines

Normen over geluid bij windturbines zullen in de nieuwe landelijke normen worden opgenomen.

Aanbeveling 7 – Verken wendbaar normeren

Wendbaar normeren houdt in dat er in afspraken met initiatiefnemers en in de vergunningverlening voorwaarden worden opgenomen die de mogelijkheid biedt om bij te sturen bij onvoorziene

³ <https://www.raadvanstate.nl/@125920/milieubeoordeling-voor-windturbinenormen/>

⁴ <https://pzh.notubiz.nl/modules/1/Ingekomen%20stukken/1059430>

omstandigheden na realisatie en ingebruikname van de windturbines. Vergunninghouders mogen er echter op vertrouwen dat zij binnen hun vergunning mogen handelen, immers is alles goed onderzocht voordat er een vergunning is afgegeven. Deze rechtszekerheid achten wij van groot belang. Zeker bij projecten die vragen om een grote investering, zoals windturbines. Daarnaast krijgen initiatiefnemers van een windpark een tijdelijke vergunning, meestal voor 20 jaar.

Naast normering kan ook lokaal eigendom eraan bijdragen dat omwonenden en de energiegemeenschap via hun mede-eigenaarschap bij kunnen sturen als zij overlast ervaren van het project. Zo kan een nieuw evenwicht ontstaan in de verdeling van lusten en lasten.

Conclusie

De aanbevelingen uit Windpark Spui bevestigen het belang van vroegtijdige, zorgvuldige en geborgde participatie. Met de herziening van het participatiebeleid, het omgevingsbeleid en het opstellen van het beleidskader participatie en lokaal eigendom bij duurzame energie zetten wij in 2025 een volgende stap in de participatie bij energie-opwek. Daarnaast verankeren wij de aanbevelingen van de Rekenkamer in beleid en praktijk en werken wij aan het vergroten van het vertrouwen en het draagvlak onder inwoners.

Wij verwachten u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd en stellen voor hiermee de toezeggingen EE/T2025.014, EE/T2025.015, EE/T2025.016 en EE/T2025.017 als afgedaan te beschouwen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff