

PROVINCIALE STATEN
VAN OVERIJSSSEL
Reg.nr.
Dat. ontv.: 07 JAN 2021

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 088 118 86 71
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij

Mw. N. de Vries
Telefoon 06 10 70 82 17
Nl.d.vries@overijssel.nl

Provinciale Staten van Overijssel

Datum	Kenmerk
05.01.2021	2020/0356131

Onderwerp: Onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland "Inspannen voor draagvlak"

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:

ter informatie
 anders, en wel:

Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar de rol van de provincie Overijssel en Gelderland bij draagvlak voor hernieuwbare opwek. Op 11 november 2020 heeft de Rekenkamer haar bestuurlijke nota en onderzoeksrapport "Inspannen voor draagvlak, rol provincie Overijssel en Gelderland bij draagvlak voor hernieuwbare opwek" aangeboden aan de Commissaris van de Koning (kenmerk PS/2020/1104275).

De focus in het onderzoek ligt op draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie. Draagvlak is hierbij specifiek benaderd vanuit de rol van de provincie; wat kan de provincie doen en wat heeft zij gedaan op het gebied van draagvlak voor hernieuwbare energie? Hierbij is aandacht besteed aan participatie, maar het onderzoek is niet gericht op het beoordelen van de kwaliteit van participatie.

Kaders onderzoek:

- Het onderzoek is in tijd afgebakend van 2015 tot en met 2019, waardoor de Regionale Energiestrategieën waar provincies met partners op dit moment aan werken buiten dit onderzoek blijven.
- De focus van het onderzoek ligt op de opwekking van hernieuwbare energie. Dit betekent dat andere onderdelen van de energietransitie zoals energiebesparing, niet in het onderzoek zijn betrokken.

07 JAN. 2021
Datum verzending

Hoofdconclusies Rekenkamer

De Rekenkamer concludeert dat, de provincies Gelderland en Overijssel zich, binnen de mogelijkheden die ze afgelopen jaren hadden, hebben ingespannen om aan draagvlak voor hernieuwbare energie te werken. Tegelijkertijd maken de provincies niet duidelijk wat zij onder draagvlak verstaan en welke mogelijkheden zij hebben om het te bevorderen. Provincies hebben vanuit hun wettelijke bevoegdheden beperkte juridische mogelijkheden om draagvlak te bevorderen bij hernieuwbare energieprojecten. Hierdoor kunnen (te) hoge verwachtingen ontstaan en daarmee samenhangend de kans op teleurstelling over de inzet van de provincie.

Met de Omgevingswet en de Regionale Energiestrategieën bevindt de energie-transitie zich op een kantelpunt als het gaat om draagvlak en participatie. Overheden hebben - zo blijkt uit jurisprudentie - enige ruimte om inspanningen voor draagvlak mee te nemen in hun besluitvorming over projecten voor hernieuwbare energie. Om die ruimte te benutten is het nu aan overheden om in beleid nader te duiden wat er van initiatiefnemers aan inspanningen wordt verwacht. De provincies Gelderland en Overijssel kunnen daar in RES-verband het voortouw in nemen.

Aanbevelingen provincie Overijssel

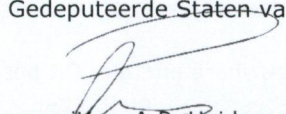
Vanuit deze hoofdconclusies geeft de Rekenkamer aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten over:

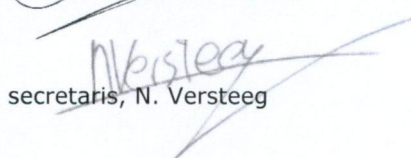
- Het uitwerken van het begrip draagvlak;
- Aanpassing van de passage over inpassingsplannen in de Omgevingsvisie;
- Evaluatie van de provinciale inzet voor draagvlak bij inpassingsplannen;
- Het samen met de RES-partners vast te stellen wat van initiatiefnemers wordt verwacht ten aanzien van draagvlak voor projecten voor hernieuwbare energie.

Daarnaast doet de Rekenkamer aan Provinciale Staten de aanbeveling om aan te geven hoe het streven naar 50% lokaal eigendom van energieprojecten moet worden vormgegeven in beleid.

Met deze brief reageren wij op de aanbevelingen voor de provincie Overijssel. We zijn blij met het overzicht dat het onderzoek van de Rekenkamer biedt. De aanbevelingen herkennen we, specifiek ook dat het nodig is om duidelijk te zijn in de verwachtingen over lokaal draagvlak en eigendom. Zoals eerder aangegeven maakt het RES-proces géén onderdeel uit van de scope van dit Rekenkameronderzoek. Op dit moment zijn we, samen met onze partners binnen de RES-regio's, al bezig om uitwerking te geven aan het begrip draagvlak. Daarbinnen krijgen de aanbevelingen van de Rekenkamer een plek, of zijn al verwerkt. De afspraken uit de RES worden vervolgens vertaald naar gemeentelijk en provinciaal (omgevings-)beleid. De passage in de Omgevingsvisie over inpassingsplannen voor windmolens zullen we conform de aanbeveling aanpassen in de eerstvolgende actualisatieronde. De ervaringen die we hebben opgedaan met draagvlak binnen een inpassingsplan zullen we evalueren. In de bijlage staat per aanbeveling een korte toelichting hoe wij uitvoering gaan geven aan de adviezen. We zullen u begin 2022 informeren over de resultaten van deze uitwerkingen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,


voorzitter, A.P. Heidema


secretaris, N. Versteeg

Bijlage: Reactie op de aanbevelingen onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland "Inspannen voor draagvlak, rol provincie Overijssel en Gelderland bij draagvlak voor hernieuwbare opwek"

Aanbevelingen aan GS

1. Werk het begrip draagvlak uit, passend bij de rol en positie van de provincie om zo bij te dragen aan verwachtingenmanagement.

Door het uitwerken van het begrip draagvlak kunnen de (te) hoge verwachtingen van inwoners en PS over de rol van de provincie -zeker rond concrete projecten- worden getemperd. Bij het uitwerken van draagvlak kan gedacht worden aan het beantwoorden van vragen als: wat wordt eronder verstaan? Bij wie wordt wanneer draagvlak gewenst? Welke (on)mogelijkheden zijn er om hierop in te zetten?

Reactie: Deze aanbeveling zal worden meegenomen in RES-verband.

De Rekenkamer Oost Nederland constateert terecht dat helderheid over het bevorderen van draagvlak voor de energietransitie en de rol van de provincie hierin van belang is richting RES partners, inwoners en initiatiefnemers. Wij zijn ons -net als alle RES partners- ervan bewust dat het ontwikkelen en uitvoeren van energieprojecten met de samenleving aan een deel van maatschappelijke zorgen tegemoet zal komen, maar niet iedereen tevreden zal stellen. Daarom hebben in beide RES regio's gemeenten, provincie, waterschap en netbeheerders afgesproken om maatschappelijke acceptatie- en niet zozeer maatschappelijk draagvlak- na te streven. Dit houdt in dat nagestreefd wordt dat inwoners op lokaal niveau en stakeholders op regionaal niveau 'begrijpen wat we doen, waarom we het doen en hoe we het doen. Ze hoeven het dan nog steeds niet eens te zijn met de besluiten en maatregelen die we nemen, maar begrijpen ze wel'. (Zie concept RES West-Overijssel). Gemeenten voeren regie op het realiseren van maatschappelijke acceptatie op lokaal niveau en zijn de afgelopen maanden en op dit moment volop in gesprek met inwoners over de lokale mogelijkheden voor het realiseren van hernieuwbare energie. Passend bij de rol en positie van de provincie in de RES'en, hebben wij oog voor kennisdeling rondom inwonersparticipatie en de onderlinge samenwerking tussen gemeenten m.b.t. inwonersparticipatie daar waar zoekgebieden voor zon en wind energie nabij bestuurlijke grenzen liggen of waar zoekgebieden bovenlokaal zijn. We bekijken gezamenlijk op welke manier afspraken hierover vorm kunnen krijgen in de RES 1.0. Naarmate de RES'en verder vorderen en concrete projecten gerealiseerd worden, nemen ook de mogelijkheden toe voor inwoners om mee te denken en mee te doen aan de uitwerking van plannen voor hernieuwbare energie. Het realiseren van lokaal eigendom, als methode voor het eerlijk verdelen van de lusten en de lasten van de energietransitie, is een belangrijke pijler in het bevorderen van maatschappelijke acceptatie in deze volgende fase. In beide RES regio's onderzoeken we samen hoe de ambitie van minimaal 50% lokaal eigendom van de lokale omgeving bij hernieuwbare energieprojecten gerealiseerd kan worden en maken hierover afspraken die opgenomen worden in de RES 1.0.

3. Breng bij de actualisatie van de Omgevingsvisie de passage ten aanzien van de inpassingsplannen voor windparken in lijn met de wetgeving op dit punt.

De provincie Overijssel schrijft in haar Omgevingsvisie dat zij inpassingsplannen inzet tot ze de (red: in 2013 met het Rijk afgesproken) taakstelling van 85,5 MW windenergie heeft gehaald. Dit is echter niet in lijn met de wetgeving en daarmee niet juridisch houdbaar. Het vaststellen van inpassingsplannen is volgens de Elektriciteitswet 1998 namelijk verplicht zolang er niet officieel per Algemene Maatregel van Bestuur een zogenoemde minimum realisatienorm is vastgelegd. En dit is, ondanks aandringen van de provincies, niet gebeurd. Het vaststellen van inpassingsplannen is daarmee op dit moment een 'oneindige' verplichting.

Reactie: In de eerstvolgende actualisatieronde zal de tekst van de omgevingsvisie over inpassingsplannen voor wind worden aangepast conform het advies van de Rekenkamer.

4. Evalueer de inzet van de provincie op het gebied van draagvlak bij inpassingsplannen voor hernieuwbare energie (incl. de fase na oplevering) en benut daarbij ervaringen van andere provincies. *De inzet van de provincies bij de inpassingsplannen is (nog) niet geëvalueerd. Door het beperkte aantal inpassingsplannen zijn er relatief weinig leermogelijkheden binnen de provincie. Benut daarom ook de ervaringen van andere provincies.*

Reactie: De inzet van de provincie Overijssel bij inpassingsplannen zal worden geëvalueerd wanneer er sprake is van drie inpassingsplannen. Bij de evaluatie zullen de ervaringen van andere provincies met inpassingsplannen ook worden meegenomen.

Aanbeveling aan PS

5A. Neem in het beleid op hoe u binnen de provinciale bevoegdheden wilt streven naar 50% lokaal eigendom.

Reactie: Zie antwoord bij 1 en 5b.

Aanbevelingen aan GS

5B. Neem het voortouw om samen met de RES-partners vast te stellen wat van initiatiefnemers wordt verwacht om draagvlak te verwerven en vergroten voor projecten voor hernieuwbare energie. Doe dit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk bij de definitieve RES-sen.

In het Klimaatakkoord is voor draagvlak het streven naar 50% lokaal eigendom opgenomen. Ook de provincies Gelderland en Overijssel vinden draagvlak voor concrete hernieuwbare energieprojecten belangrijk. Echter, provincies hebben vanuit hun wettelijke bevoegdheden - los van hun inzet op (ruimtelijke kaders voor) hernieuwbare energie - beperkte mogelijkheden om dit te bevorderen. Recente jurisprudentie biedt provincies en gemeenten nu toch enige ruimte; namelijk om een project tegen te houden als de initiatiefnemer zich niet voldoende heeft ingespannen om inwoners te informeren en maatschappelijk draagvlak te verwerven of vergroten. Om deze ruimte te benutten is het aan overheden om in hun beleid te duiden wat zij van de initiatiefnemers aan inspanningen verwachten. De provincies Gelderland en Overijssel kunnen dit in hun eigen beleid vastleggen, evenals hoe zij binnen de provinciale bevoegdheden willen streven naar 50% lokaal eigendom. Hierbij merken we op dat financiële participatie in de vorm van lokaal eigendom vooralsnog niet kan worden afgedwongen. Door het op te nemen in beleid wordt er wel een duidelijk signaal afgegeven van het belang dat er aan gehecht wordt. Het is daarnaast verstandig om er naar te streven in RES-verband de gevraagde inspanningen zo eenduidig mogelijk uit te werken om zo rechtsgelijkheid te bevorderen. De provincies kunnen daarbij het voortouw nemen.

Reactie: Deze aanbeveling zal worden meegenomen in RES-verband.

Binnen de RES-sen wordt er gezamenlijk gestreefd naar maatschappelijke acceptatie voor de energietransitie, vanaf de ontwikkeling van beleid tot het realiseren van projecten voor hernieuwbare energie. Op dit moment onderzoeken RES-partners gezamenlijk hoe de ambitie van minimaal 50% lokaal eigendom van de lokale omgeving bij hernieuwbare energieprojecten gerealiseerd kan worden en welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden. De Rekenkamer Oost Nederland merkt terecht op dat financiële participatie in de vorm van lokaal eigendom vooralsnog niet kan worden afgedwongen. Desalniettemin zijn er wel mogelijkheden om financiële participatie te stimuleren: bijvoorbeeld door vroegtijdig met energiecoöperaties in gesprek te gaan over het realiseren van projecten voor hernieuwbare energie. In RES-verband wordt gestreefd naar afspraken hierover, zodat voor inwoners, initiatiefnemers en RES-partners duidelijk is op welke manier maatschappelijke acceptatie nagestreefd wordt in de fase van projectparticipatie. De afspraken uit de RES 1.0 worden vervolgens vertaald naar gemeentelijk en provinciaal (omgevings-)beleid. In het RES-proces wijzen wij onze partners op de wenselijkheid van een zo eenduidig mogelijke uitwerking van beleid op regionaal niveau om rechtsgelijkheid te bevorderen.

6. Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

Reactie: We zullen u begin 2022 informeren over de resultaten van bovengenoemde uitwerkingen.



Inspannen voor draagvlak

Rol provincie Overijssel en Gelderland bij draagvlak
voor hernieuwbare opwek

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit drs. K. IJssels en S. Spengelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Pixabay.

Inspannen voor draagvlak

Rol provincie Overijssel en Gelderland bij draagvlak
voor hernieuwbare opwek

Deventer, november 2020

Voorwoord

4

Inspannen voor draagvlak

Voor Statenleden is draagvlak onder inwoners belangrijk. Zij vertegenwoordigen immers het volk en willen hun geluid betrekken bij de besluitvorming. Voor het onderwerp hernieuwbare energie lijkt het draagvlak onder inwoners extra belangrijk. Er is geen initiatief voorbij gekomen waarbij door Statenleden niet gesproken is over draagvlak. Tegelijkertijd is de provincie zelden aan zet bij een concreet initiatief. Het bevoegd gezag ligt vrijwel altijd bij de gemeente, zo blijkt uit ons onderzoek. In de uitzonderingsgevallen waar provincie wel bevoegd gezag is, te weten bij een inpassingsplan voor een windpark, staat de provincie als gevolg van wet- en regelgeving met de rug tegen de muur indien draagvlak ontbreekt. Dat brengt Statenleden op sommige momenten in een lastige situatie. Dan is het goed om te weten welke mogelijkheden u heeft.

Het koppelen van de term draagvlak aan de inzet van de provincie zorgt er voor dat haar inzet beter 'verteerbaar' is, maar roept ook verwachtingen op die de provincie, gezien haar positie, niet waar kán maken. Ook daarom is het goed om te weten wat u wel en niet kunt doen qua draagvlak. Daarnaast heeft de provincie zich gecommitteerd aan de klimaatdoelen. Dat betekent in de praktijk dat draagvlak niet het enige criterium is dat meeweegt bij hernieuwbare energie. De provincie is zich hier bewust van zo blijkt uit de ruimtelijke kaders en de subsidiemogelijkheden die er zijn.

Met dit onderzoek geven we u inzicht in de mogelijkheden die de provincie heeft om draagvlak te bevorderen en hoe daar de afgelopen jaren mee is omgegaan. Ook kijken we vooruit; de energietransitie gaat met de regionale energiestrategieën een nieuwe fase in en in de nieuwe Omgevingswet is participatie een belangrijk thema. We publiceren ons onderzoek op een moment dat de energietransitie zich op een kantelpunt bevindt als het gaat om draagvlak en participatie. Aan u de mogelijkheid om hier op in te spelen.

Voor ons was het onderzoek een hele puzzel. Wat is draagvlak eigenlijk? En wat is het verschil met participatie? Een duidelijk voorbeeld van een 'wicked problem', die we volgens een aanbeveling uit onze evaluatie vaker moesten onderzoeken. Het heeft even geduurd voordat we grip kregen op het onderwerp draagvlak. De experts Sanne Akerboom (universiteit Utrecht), Herman Bröring, (universiteit Groningen) en Riny van

Est (Rathenau Instituut) hebben daarbij zeker geholpen. Enerzijds door de context te verbreden en anderzijds door de (juridische) mogelijkheden te duiden. Wij danken alle drie voor hun inzet. Ook voor GS en de ambtelijke organisatie een woord van dank.

Tot slot met de publicatie van het onderzoek hebben wij onze puzzel gelegd. Voor u gaat het puzzelen verder. Hopelijk helpt dit rapport bij de puzzel die u verder moet leggen.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema	8
1.3 Focus van het onderzoek	8
1.4 Opbouw van het rapport.....	9
2 Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	10
2.2 Risico: (te) hoge verwachtingen rol provincie bij draagvlak hernieuwbare energie	12
2.3 Provincies benutten mogelijkheden om draagvlak voor hernieuwbare energie te bevorderen	13
2.4 Beperkte juridische mogelijkheden draagvlak concrete projecten	18
2.5 Provincies benutten mogelijkheden draagvlak bij concrete projecten ..	22
2.6 Participatie in de toekomst	25
Bijlage 1: Bronnenlijst	29

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek, benoemen we de focus van dit onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De omslag van het gebruik van fossiele energie naar hernieuwbare energie is een grote opgave. Een opgave waarvoor de inzet wordt gevraagd van alle partijen: overheden, bedrijven en burgers. Ook de provincies Gelderland en Overijssel zijn actief op dit thema. Zij schaarden zich achter de landelijke klimaatdoelen en formuleerden (daarnaast) hun eigen doelen. Een cruciale factor in het kunnen slagen van de omslag naar hernieuwbare energie is draagvlak. Voor PS is dit een belangrijk onderwerp, zo blijkt uit debatten in PS en uit de belangstelling voor dit onderwerp in ons onderzoeksprogramma.

In het in 2019 bereikte nationale Klimaatakkoord is aandacht voor draagvlak en participatie, waaronder het vaak aangehaalde streven naar 50% eigendom van de productie installaties van hernieuwbare energie van de lokale omgeving. Een uitvloeisel van het Klimaatakkoord zijn de Regionale Energiestrategieën die per 1 juli 2021 gereed moeten zijn. Bij deze RES'sen hebben regio's¹ de ruimte om naar eigen inzicht en met participatie van burgers hun opgave qua omgevingsbeleid voor meer hernieuwbare energie concreet te beleggen. De nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting per 2022 wordt ingevoerd, legt daarnaast ook meer verantwoordelijkheid bij de overheid en initiatiefnemers om inwoners te betrekken.

Het betrekken van inwoners om tot draagvlak te komen, zal in de nabije toekomst dus zo mogelijk nog meer aandacht krijgen of op andere wijze worden ingevuld dan tot nu toe het geval is geweest. Ook de afgelopen jaren was er aandacht voor draagvlak en participatie. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is dan ook: 'Wat doen de provincies Gelderland en Overijssel aan draagvlak voor hernieuwbare energie?' We kijken daarbij terug, maar blikken ook vooruit.

¹ In Overijssel gaat het om twee regio's en in Gelderland om zes regio's.

1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema

In deze paragraaf lichten we kort twee termen toe die in dit onderzoek aan bod komen, te weten hernieuwbare energie en draagvlak.

Hernieuwbare energie, ook wel duurzame of groene energie genoemd, is energie afkomstig van natuurlijke bronnen die constant worden aangevuld. Dit is energie uit wind, waterkracht, zon, bodem, buitenluchtwarmte en biomassa. Fossiele energie en kernenergie vallen niet onder hernieuwbare energie, omdat deze afkomstig zijn uit bronnen die niet worden aangevuld.²

Draagvlak gaat om steun voor plannen. Binnen het kader van dit onderzoek gaat het dan om steun voor de plannen voor hernieuwbare energie. Er zijn - in zijn algemeenheid - voorwaarden³ aan te geven om aan draagvlak te werken. Daarbij gaat het enerzijds om vertrouwen in het proces. Dit ontstaat door de (ervaren) eerlijkheid en transparantie van het besluitvormingsproces door een adequate informatievoorziening en participatiemogelijkheden voor lokale belanghebbenden. Daarnaast gaat het om rechtvaardigheid in de verdeling van de kosten, baten en risico's tussen de betrokken partijen.

Naast draagvlak worden ook de termen acceptatie en participatie gebruikt als het gaat om de ruimtelijke ingrepen die nodig zijn voor de energietransitie. Het onderscheid tussen die begrippen is dat bij acceptatie er begrip is voor de noodzaak voor de ingreep en er ruimte ontstaat voor mensen om zich (uiteindelijk) neer te leggen bij de gevolgen van de ingreep.⁴ Anders dan bij draagvlak gaat het bij acceptatie dus niet over het ondersteunen van het plan. Het begrip participatie heeft een dubbele betekenis. Enerzijds gaat het om inspreken, meepraten en meedoen in de plannenfase (procesparticipatie), anderzijds om financieel participeren in de exploitatiefase van bijvoorbeeld een zonnepark. In het laatste geval profiteert degene die participeert ook van de opbrengsten van het zonnepark. Participatie (in beide betekenissen) is daarmee een manier om tot draagvlak en/of acceptatie te komen.

1.3 Focus van het onderzoek

De focus in het onderzoek ligt op draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie. We benaderen het begrip draagvlak specifiek vanuit de rol van de provincie; wat kan de provincie doen en wat heeft zij gedaan op het gebied van draagvlak voor hernieuwbare energie? We hebben daarbij onder andere aandacht voor participatie, maar merken op dat het onderzoek niet gericht is op het beoordelen van de kwaliteit van participatie.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/LSU/?uri=CELEX:32018L2001>

³ Fries Sociaal Planbureau (2020). *Energie in draagvlak*, p. 9.

⁴ <https://aandeslaagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/richting-geven/spelregels-proces/>

Het onderzoek is in tijd afgebakend van 2015 tot en met 2019, waar nodig zijn we voor de cases verder terug gegaan in de tijd. Gevolg is dat de Regionale Energiestrategieën waar provincies met partners op dit moment aan werken buiten dit onderzoek blijven.

De focus van het onderzoek ligt op de opwekking van hernieuwbare energie. Dit betekent dat andere onderdelen van de energietransitie zoals energiebesparing,⁵ niet in het onderzoek zijn betrokken.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar de rol van de provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie. Deze bestuurlijke nota heeft zowel betrekking op de provincie Gelderland als de provincie Overijssel. De onderbouwing in de nota van bevindingen (specifiek per provincie) vindt u op onze website. In bijlage 1 van de nota van bevindingen leest u de opzet van het onderzoek. De reactie van GS Gelderland is opgenomen in de bestuurlijke nota die te vinden is op onze website. De reactie van GS Overijssel volgt na publicatie van het rapport⁶ en zal dan ook op onze website geplaatst worden.

⁵ Evident is dat energiebesparing van invloed is op hernieuwbare energie; hoe meer er bespaard wordt, hoe minder er opgewekt hoeft te worden.

⁶ De Staten van Gelderland en Overijssel hebben een procedure vastgesteld voor de afhandeling van rekenkamerrapporten. Voor de reactie van GS zijn daarbij verschillende keuzes gemaakt: GS Gelderland reageren voordat het rapport wordt gepubliceerd, GS Overijssel sturen hun reactie aan PS voor de behandeling van het rapport in de commissie.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal uit het onderzoek naar de rol van de provincies Gelderland en Overijssel bij het creëren van draagvlak voor het opwekken van hernieuwbare energie.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Binnen de mogelijkheden die de provincies de afgelopen jaren hadden, hebben de provincies Gelderland en Overijssel zich ingespannen om aan draagvlak voor hernieuwbare energie te werken. Tegelijkertijd maken de provincies niet duidelijk wat zij onder draagvlak verstaan en welke mogelijkheden zij hebben om het te bevorderen. Provincies hebben namelijk vanuit hun wettelijke bevoegdheden los van inzet op (ruimtelijke kaders voor) hernieuwbare energie beperkte juridische mogelijkheden om draagvlak te bevorderen bij concrete hernieuwbare energieprojecten. Hierdoor kunnen (te) hoge verwachtingen ontstaan en daarmee samenhangend kans op teleurstelling over de inzet van de provincie.

Met de Omgevingswet en de Regionale Energiestrategieën bevindt de energietransitie zich als het gaat om draagvlak en participatie op een kantelpunt. Overheden hebben - zo blijkt uit jurisprudentie – enige ruimte om inspanningen voor draagvlak bepalend te laten zijn in hun besluitvorming om al dan niet medewerking te verlenen aan een project voor hernieuwbare energie. Om die ruimte te benutten is het nu aan overheden om in beleid nader te duiden wat er van de initiatiefnemers aan inspanningen wordt verwacht. De provincies Gelderland en Overijssel kunnen daar in RES-verband het voortouw in nemen.

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie in deelconclusies uit met daarbij onze aanbevelingen. Hierna volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. GS Gelderland en Overijssel: Werk het begrip draagvlak uit, passend bij de rol en positie van de provincie om zo bij te dragen aan verwachtingenmanagement. *Door het uitwerken van het begrip draagvlak kunnen de (te) hoge verwachtingen van inwoners en PS over de rol van de provincie -zeker rond concrete projecten- worden getemperd. Bij het uitwerken van draagvlak kan gedacht worden aan het beantwoorden van vragen als: wat wordt eronder verstaan? Bij wie wordt wanneer draagvlak gewenst? Welke (on)mogelijkheden zijn er om hierop in te zetten?*
2. GS Gelderland: Geef duidelijkheid over de aangekondigde monitoring van draagvlak. *GS kondigden eind 2018 in de Agenda Klimaat en Energie aan monitoring van draagvlak op te pakken. De monitoring is op dit moment (juni 2020) nog niet opgezet.*
3. GS Overijssel: Breng bij de actualisatie van de Omgevingsvisie de passage ten aanzien van de inpassingsplannen voor windparken in lijn met de wetgeving op dit punt. *De provincie Overijssel schrijft in haar Omgevingsvisie dat zij inpassingsplannen inzet tot ze de (red: in 2013 met het Rijk afgesproken) taakstelling van 85,5 MW windenergie heeft gehaald. Dit is echter niet in lijn met de wetgeving en daarmee niet juridisch houdbaar. Het vaststellen van inpassingsplannen is volgens de Elektriciteitswet 1998 namelijk verplicht⁷ zolang er niet officieel per Algemene Maatregel van Bestuur een zogenoemde minimum realisatienorm is vastgelegd. En dit is, ondanks aandringen van de provincies, niet gebeurd. Het vaststellen van inpassingsplannen is daarmee op dit moment een 'oneindige' verplichting.*
4. GS Gelderland en Overijssel: Evalueer de inzet van de provincie op het gebied van draagvlak bij inpassingsplannen voor hernieuwbare energie (incl. de fase na oplevering) en benut daarbij ervaringen van andere provincies. *De inzet van de provincies bij de inpassingsplannen is (nog) niet geëvalueerd. Door het beperkte aantal inpassingsplannen zijn er relatief weinig leermogelijkheden binnen de provincie. Benut daarom ook de ervaringen van andere provincies.*
5. A. PS Gelderland en Overijssel: Neem in het beleid op hoe u binnen de provinciale bevoegdheden wilt streven naar 50% lokaal eigendom.
B. GS Gelderland en Overijssel: Neem het voortouw om samen met de RES-partners vast te stellen wat van initiatiefnemers wordt verwacht om draagvlak te verwerven en vergroten voor projecten voor hernieuwbare energie. Doe dit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk bij de definitieve RES-sen. *In het Klimaatakkoord is voor draagvlak het streven naar 50% lokaal eigendom opgenomen. Ook de provincies Gelderland en Overijssel vinden draagvlak voor concrete hernieuwbare energieprojecten belangrijk. Echter, provincies hebben vanuit hun wettelijke bevoegdheden - los van hun inzet op (ruimtelijke kaders voor)*

⁷ Bij windparken van 5-100 MW, als de gemeente planologische medewerking heeft geweigerd, de initiatiefnemer een verzoek heeft ingediend bij de provincie en het plan ruimtelijk goed in te passen is.

hernieuwbare energie - beperkte mogelijkheden om dit te bevorderen. Recente jurisprudentie biedt provincies en gemeenten nu toch enige ruimte; namelijk om een project tegen te houden als de initiatiefnemer zich niet voldoende heeft ingespannen om inwoners te informeren en maatschappelijk draagvlak te verwerven of vergroten. Om deze ruimte te benutten is het aan overheden om in hun beleid te duiden wat zij van de initiatiefnemers aan inspanningen verwachten. De provincies Gelderland en Overijssel kunnen dit in hun eigen beleid vastleggen, evenals hoe zij binnen de provinciale bevoegdheden willen streven naar 50% lokaal eigendom. Hierbij merken we op dat financiële participatie in de vorm van lokaal eigendom vooralsnog niet kan worden afgedwongen. Door het op te nemen in beleid wordt er wel een duidelijk signaal afgegeven van het belang dat er aan gehecht wordt. Het is daarnaast verstandig om er naar te streven in RES-verband de gevraagde inspanningen zo eenduidig mogelijk uit te werken om zo rechtsgelijkheid te bevorderen. De provincies kunnen daarbij het voortouw nemen.

6. GS Gelderland en Overijssel: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Risico: (te) hoge verwachtingen rol provincie bij draagvlak hernieuwbare energie

De manier waarop de provincies Gelderland en Overijssel de term draagvlak gebruiken in hun beleid rond hernieuwbare energie kan leiden tot (te) hoge verwachtingen bij de inwoners en PS over de mogelijkheden die de provincie heeft om het draagvlak te beïnvloeden. Daardoor ontstaat het risico op teleurstelling over de inzet van de provincie.

Beide provincies geven aan draagvlak voor hernieuwbare energie van belang te vinden. *'[...] zullen we als provincie nadrukkelijk het voortouw nemen bij het vergroten van draagvlak voor klimaat en energiemaatregelen'* aldus de Gelderse begroting 2019. In de Overijsselse Omgevingsvisie staat dat de provincie er vanuit gaat dat plannen ontwikkeld worden in samenspraak met de omgeving om tot draagvlak te komen.

Draagvlak bij wie en waarvoor?

Als het gaat om draagvlak, dan wordt daar veelal het draagvlak bij inwoners en omwonenden van een beoogd zonne- of windpark bedoeld. Daar zit ook de belangstelling van PS, mede ingegeven door haar volksvertegenwoordigende rol. Het beleid van de provincie is echter - als logisch uitvloeisel van de positie en bevoegdheden van de provincie - met name gericht op gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties en niet (direct) op inwoners. Er zijn daarnaast meerdere thema's voor draagvlak te onderscheiden; draagvlak voor de energietransitie an sich, voor klimaatbeleid, voor het provinciale energietransitie-beleid en voor concrete energieprojecten. Wat de provincies precies onder draagvlak verstaan en wat de (on)mogelijkheden zijn voor provincies om in te zetten op draagvlak is niet

geëxpliciteerd. Die (on)mogelijkheden om in te zetten op draagvlak moeten bezien worden in het bredere bestuurlijke en wettelijke kader. Belangrijk onderdeel van het bestuurlijke kader is dat de provincie zich achter de landelijke klimaatdoelen schaarde en daarnaast ook eigen doelen formuleerde. Uit het wettelijk kader volgt dat de juridische mogelijkheden van de provincie om - los van ruimtelijke kaders - draagvlak te bevorderen bij concrete hernieuwbare energieprojecten beperkt zijn (zie paragraaf 2.4).

Aanbeveling

1. GS Gelderland en Overijssel: Werk het begrip draagvlak uit, passend bij de rol en positie van de provincie om zo bij te dragen aan verwachtingenmanagement.

2.3 Provincies benutten mogelijkheden om draagvlak voor hernieuwbare energie te bevorderen

De provincies Gelderland en Overijssel dragen -via hun reguliere takenpakket- bij aan draagvlak voor hernieuwbare energie. Allereerst voorzien beide provincies in kaders voor een goede inpassing van ruimtelijke ontwikkelingen, een belangrijke provinciale taak. Ook benadrukken zij het belang van draagvlak en participatie in hun kaders. Daarnaast deden beide provincies bij besluitvorming meer dan de verplichte inspraak om ruimte te geven aan inbreng van de samenleving, zoals bijeenkomsten organiseren. Verder beschikken beide provincies over een stimuleringsprogramma voor hernieuwbare opwek. Dit is in eerste instantie gericht op het realiseren van de energiedoelen. In beide provincies omvat het programma ook de ondersteuning van lokale coöperaties waarmee betrokkenheid en daarmee draagvlak bij inwoners wordt gestimuleerd.

In tabel 1 hebben we in beeld gebracht wat provincies kunnen doen om bij te dragen aan draagvlak voor hernieuwbare energie in het algemeen.⁸ Daarbij maken we een onderscheid tussen de inzet vanuit haar bevoegdheid en de meer vrije rol die de provincie kan spelen. Daarnaast onderscheiden we de inzet specifiek gericht op draagvlak en inzet die in eerste instantie een ander doel dient, maar tevens bijdraagt aan draagvlak. Voor de goede orde merken we op dat inzetten op draagvlak geen garantie geeft op het ontstaan dan wel het vergroten van draagvlak. Na de tabel gaan we in op in hoeverre de provincies Gelderland en Overijssel hierop hebben ingezet.

⁸ De inzet op draagvlak voor concrete projecten voor hernieuwbare energie komt in paragraaf 2.4 aan bod.

Tabel 1: Inzet op draagvlak hernieuwbare energie algemeen

	Specifiek gericht op draagvlak	Dient in eerste instantie ander doel, maar bevordert ook draagvlak
Bevoegdheid	N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> Kaders hernieuwbare energie (goede ruimtelijke inpassing) 'Fatsoenlijke' besluitvorming kaders en inpassingsplan
Vrije rol	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteuning coöperaties Onderzoek en advies draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> Energie/klimaatprogramma met o.a. informeren, stimuleren, faciliteren en goede voorbeeld geven

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Kaders voor een goede ruimtelijke inpassing zijn kaders voor concrete hernieuwbare energieprojecten

Beide provincies hebben in hun Omgevingsvisie en -verordening kaders opgenomen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Die kaders dragen bij aan een goede ruimtelijke inpassing van ruimtelijke ontwikkelingen waaronder de concrete initiatieven voor hernieuwbare energie. Ook specifiek voor hernieuwbare energie zijn er kaders opgenomen. Zo zijn er uitsluitingsgebieden opgenomen voor windenergie en (kansrijke) zoekgebieden benoemd. Ook voor de andere vormen van hernieuwbare energie zijn er kaders opgenomen.

Beide provincies hebben in de Omgevingsvisie (Overijssel) dan wel in de Beleidslijn Windenergie (Gelderland) opgenomen dat zij belang hechten aan draagvlak en participatie. Hoewel gemeenten en initiatiefnemers niet aan dergelijk provinciaal beleid gebonden zijn, zullen ze hier in de praktijk wel rekening mee houden⁹. De provincie Overijssel schrijft in haar Omgevingsvisie dat zij er vanuit gaat dat een initiatiefnemer een plan ontwikkelt in samenspraak met de omgeving. Daarmee ontstaat draagvlak en worden - als er ook in financiële zin geparticipeerd wordt - de lusten en lasten op redelijke wijze verdeeld. GS Gelderland benoemen in de Beleidslijn Windenergie dat de provincie bij het beoordelen van windenergieplannen ook de inspanningen in relatie tot participatie en het creëren van draagvlak in ogenschouw neemt. Zij geven onder meer aan het belangrijk te vinden dat betrokken partijen in een vroeg stadium in gesprek gaan, initiatiefnemers belanghebbenden zowel financieel laten participeren als betrekken bij afwegingen (over locatie, aantal en hoogte van de turbines) en dat de initiatiefnemer de manier waarop geparticipeerd kan worden in een participatieplan beschrijft.

In de gestelde ruimtelijke kaders zien we twee verschillen tussen de provincies die interessant zijn vanuit het oogpunt van draagvlak.

- De provincie Overijssel heeft de rode draad 'sociale kwaliteit' uit haar Omgevingsvisie doorvertaald in de Omgevingsverordening. Hierin verplicht zij gemeenten om in de toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe ontwikkelingen waarbij provinciale belangen in het geding zijn, aan te geven op

⁹ Juridisch advies van Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn (2018) aan provincie Groningen over regel in Omgevingsverordening voor draagvlak windparken.

welke wijze bewoners en gebruikers betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze plannen. De provincie Gelderland heeft een dergelijk artikel niet. Hoewel het betrekken van de samenleving bij een plan geen garantie biedt op draagvlak, kan het wel een stimulans zijn. Met een dergelijk artikel maakt de provincie maximaal gebruik van een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de betrokkenheid van inwoners bij gemeentelijke plannen.

- Projecten voor hernieuwbare energie kunnen als aantasting van het landschap worden ervaren. Compensatie (in ruimtelijke zin) van de aantasting van het landschap kan bijdragen aan het draagvlak. De provincie Overijssel ontwikkelde het instrument Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) voor haar buitengebied. Ontwikkelingen moeten bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit en de ontwikkelingsruimte die een initiatiefnemer krijgt, moet in evenwicht zijn met investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Oftewel: bij een initiatief is een goede ruimtelijke inpassing verplicht en het kan zijn dat er aanvullende kwaliteitsprestaties nodig zijn. De provincie stelde samen met gemeenten een werkboek op over hoe KGO in de praktijk toe te passen. Exploitanten van bijvoorbeeld een wind- of zonnepark stellen financiële middelen beschikbaar om te investeren in het gebied. Bij inpassingsplan De Veenwieken sprak de provincie bijvoorbeeld in het kader van KGO met de initiatiefnemers af dat zij geld in een landschapsfonds storten en stelden PS KGO-middelen beschikbaar om overlast te beperken. De provincie Gelderland werkt niet met een dergelijk instrument. Echter, bij het windpark Bommelerwaard-A2 is er evenwel sprake van een gebiedsfonds.

Extra inzet op inbreng vanuit samenleving

Het is geen garantie voor succes, maar besluitvorming met ruimte voor inbreng door de samenleving werkt draagvlak in de hand. De (verplichte) inspraakprocedures en het bijbehorende bezwaar en beroep, zijn te beschouwen als ondergrens voor besluitvorming met ruimte voor inbreng vanuit de samenleving. Deze inspraakprocedures hebben zowel betrekking op ruimtelijke kaders als initiatieven voor zover de provincie bevoegd gezag is. Het is niet mogelijk (laat staan wenselijk) om minder te doen dan dat. Provincies zijn natuurlijk vrij om meer te doen dan wat verplicht is.

Zowel de provincie Gelderland als de provincie Overijssel bood bij de totstandkoming van de ruimtelijke kaders extra mogelijkheden voor de inbreng vanuit de samenleving ten opzichte van de wettelijk verplichte inspraak. De Omgevingsvisie en -verordening kwamen in beide provincies via interactieve processen tot stand waarbij de provincies onder meer bijeenkomsten voor geïnteresseerde inwoners, organisaties en bedrijven organiseerden. Ook bij de twee inpassingsplannen voor windparken die we onderzochten (zie paragraaf 2.5), zien we dat beide provincies meer deden dan het verplichte vooroverleg met onder meer gemeenten en de terinzagelegging.

Stimuleringsprogramma hernieuwbare energie voor behalen energiedoelen

Bovenstaande manieren om bij te dragen aan draagvlak komen voort uit bevoegdheden van de provincie. Vanuit een meer vrije rol van de provincie kan ook een stimuleringsprogramma voor hernieuwbare energie hieraan bijdragen. Zowel de provincie Gelderland als de provincie Overijssel beschikt over een dergelijk programma. Dit programma is in eerste instantie gericht op het realiseren van de energiedoelen

welke deels voortkomen uit eerdergenoemde afspraken tussen Rijk en IPO. Rollen die bij beide provincies in dit programma naar voren komen zijn: informeren, faciliteren, stimuleren, goede voorbeeld geven, combineren en dergelijke.

Beide provincies werken in het energiebeleid samen met partners. Zo is de provincie Gelderland partner in het Gelders Energie Akkoord en heeft de provincie Overijssel samen met partners het energieprogramma opgesteld. Dit kan bijdragen aan het draagvlak bij die partners voor de inzet op de energietransitie en hernieuwbare energie.

Onderzoek en advies draagvlak

Beide provincies verwerven in het kader van hun programma voor energietransitie kennis en delen deze. Daarnaast zetten beide provincies in op netwerken. GS Overijssel brachten - op verzoek van PS - methoden in kaart om de participatie te vergroten.¹⁰ Voor de provincie Gelderland zien we dat zij de afgelopen twee jaar een aantal onderzoeken en adviezen heeft laten opstellen dan wel heeft opgesteld die gaan over/raken aan draagvlak.¹¹ Ook kondigde de provincie Gelderland eind 2018 aan de bestaande monitoring te willen doorontwikkelen, waarbij deze zich mede gaat richten op draagvlak. Op dit moment (juni 2020) is deze monitoring van draagvlak nog niet opgezet.

Aanbeveling

2. GS Gelderland: Geef duidelijkheid over de aangekondigde monitoring van draagvlak.

Ondersteunen van lokale initiatieven en coöperaties om draagvlak te bevorderen

Het stimuleringsprogramma voor hernieuwbare energie kent in beide provincies geen onderdelen die expliciet gericht zijn op het behouden en vergroten van draagvlak van inwoners. Wel namen beide provincies een onderdeel in het programma op dat zich specifiek richt op het versterken van de positie van inwoners in de energietransitie, te weten het ondersteunen van lokale initiatieven en coöperaties. In 2019 waren er in Overijssel 36 coöperaties en in Gelderland 74.¹²

In de ondersteuning van lokale initiatieven en coöperaties zien we een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de provincies.

- Beide provincies beschikken over een subsidie voor lokale initiatieven voor hernieuwbare energie. Een verschil met betrekking tot draagvlak is dat één van de voorwaarden van Gelderland is dat de aanvrager een lijst moet aanleveren van vijftig personen die financieel gaan bijdragen aan het project.
- In beide provincies kregen lokale initiatieven financiering vanuit een revolverend fonds van de provincie gericht op energie. Het aantal en met name de omvang van ondersteunde projecten verschilt: vanuit het Innovatie- en Energiefonds Gelderland

¹⁰ In een Statenbrief uit maart 2018 worden procesparticipatie en financiële participatie nader uitgewerkt.

¹¹ Het gaat om: adviezen voor zon en wind van de Gelderse Natuur en Milieu Federatie uit 2018 (meerdere daarvan gingen over draagvlak en/of participatie), een advies van de Natuur en Milieufederaties in samenwerking met EnergieSamen over hoe je als lokale overheid een succesvol proces met draagvlak en lokaal eigendom organiseert uit 2019, een trainee-onderzoek uit 2019 naar de maatschappelijke perceptie van aardwarmte in Gelderland en een inventarisatie-onderzoek naar best practices voor het creëren van draagvlak voor zonne- en windparken in de concept-RES'sen uit begin 2020.

¹² Hier opgewekt (februari 2020). Lokale energiemonitor 2019.

gaat het om leningen aan vier projecten van gezamenlijk ca. € 1,7 mln. en vanuit het Energiefonds Overijssel om zeven projecten van totaal € 24,7 mln.

- De provincie Gelderland heeft sinds 2018 een subsidieregeling in de vorm van een lening voor de ontwikkelkosten van een wind- of zonnepark. Hiermee kan externe deskundigheid worden ingehuurd, bijvoorbeeld voor marketing en communicatie om draagvlak te vergroten. Dit gebeurt vanuit de provincie. De provincie Overijssel besloot recent te experimenteren met leningen aan energiecoöperaties voor de ontwikkelingsfase. Dit gebeurt vanuit het Energiefonds Overijssel.
- In Gelderland is er een vereniging voor energiecoöperaties, tegenwoordig EnergieSamen geheten. Die doen aan kennisdeling door onder meer een kennisbank/expertisepool, cursussen en werkplaatsen. De provincie Gelderland ondersteunde deze vereniging met subsidie. In Overijssel is een eerdere poging om een dergelijk platform op te richten niet gelukt. De coördinatie van de ondersteuning van lokale energie-initiatieven is gelegd bij Natuur en Milieu Overijssel. Zij hebben hiervoor onder andere een kennisbank samengesteld.

In dit onderzoek keken we bij twee zonneparken waarbij het initiatief lag bij een coöperatie hoe het proces liep en welke rol de provincie speelde vanuit haar inzet op draagvlak/hoe zij het initiatief ondersteunde. In Gelderland keken we naar het drijvend zonnepark Lingewaard en in Overijssel naar zonnepark Endona in Heeten. In beide gevallen ging het om een lang proces waarbij veel tijd en expertise van de coöperatie nodig was om het project te kunnen realiseren.

Beide provincies speelden een rol in de financiële ondersteuning bij de onderzochte zonneparken: door het verstrekken van een subsidie. Ook ontvingen beide projecten een lening vanuit een provinciaal fonds gericht op hernieuwbare energie: het Innovatie- en Energiefonds Gelderland respectievelijk het Energiefonds Overijssel.

Bij beide zonneparken maakten inwoners gebruik van de mogelijkheid om financieel te participeren. Bij zonnepark Endona gaat een deel van de opbrengst naar een maatschappelijk fonds dat initiatieven in Heeten en buitengebied ondersteunt.

2.4 Beperkte juridische mogelijkheden draagvlak concrete projecten

De provincie heeft diverse wettelijke bevoegdheden bij concrete hernieuwbare energieprojecten. Echter, haar juridische mogelijkheden om - los van ruimtelijke kaders - draagvlak te bevorderen bij dergelijke projecten zijn beperkt. Zo zijn gemeenten vrijwel altijd bevoegd gezag en biedt de rol van vergunningverlener geen mogelijkheid om een vergunning te weigeren in verband met gebrek aan draagvlak. Uitzondering is de situatie waarin de provincie verplicht is om een inpassingsplan voor een windpark vast te stellen. Dan is het aan de provincie om met de initiatiefnemer(s) draagvlak te bevorderen. In deze - beperkt voorkomende - situatie is er sprake van een achterstandsituatie ten aanzien van draagvlak doordat de gemeente wordt 'overruled'.

Draagvlak dan wel het gebrek aan draagvlak komt met name tot uitdrukking bij concrete projecten. Provincies hebben wettelijke bevoegdheden die van invloed zijn op concrete projecten. Zij stellen immers de ruimtelijke kaders (bv. het aanwijzen van uitsluitingsgebieden) en verlenen - in bepaalde gevallen - vergunningen/ontheffingen waardoor een concreet wind- of zonnepark wel of niet mogelijk is. Tegelijkertijd zijn de juridische mogelijkheden van provincies om - los van de eerder genoemde ruimtelijke kaders - draagvlak bij concrete projecten te bevorderen beperkt. De bevoegdheden van de provincie hebben we op hoofdlijnen uitgewerkt in figuur 1 (zie volgende pagina).

Figuur 1: Wettelijke bevoegdheden provincie bij hernieuwbare energieprojecten (op hoofdlijnen/niet uitputtend)

BELANGRIJKSTE WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN PROVINCIE BIJ HERNIEUWBARE ENERGIE

ALGEMENE BEVOEGDHEDEN (voor alle soorten hernieuwbare energie)

Ruimtelijke ordening

- Ruimtelijke kaders in Omgevingsvisie en -verordening. Bijvoorbeeld uitsluitings- en voorkeursgebieden voor windparken of zonnevelden.
- Verplicht vooroverleg bij bestemmingsplan(wijziging) door gemeente.
- Zienswijze en evt. (hoger) beroep.
- Vaststellen provinciaal inpassingsplan bij provinciaal belang.

Vergunningen

- Gemeente meestal bevoegd gezag voor omgevingsvergunning. In specifieke gevallen is de provincie hier bevoegd gezag voor.
- Vergunning/ontheffing of verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming (Wnb) als initiatief effect kan hebben op een of meerdere Natura 2000-gebieden en/of op beschermde dieren en planten.
- Provincie kan (bijvoorbeeld een Wnb-)vergunning niet weigeren vanwege een gebrek aan draagvlak of draagvlak als vergunningvoorwaarde opnemen. Dit vanwege het verbod van détournement de pouvoir (zie uitleg hiernaast).

Wettelijke kaders voor besluitvorming

- Algemene beginselen behoorlijk bestuur, onder andere:
 - Evenredigheidsbeginsel: nadeel goedmaken bij onevenredig nadelig besluit, bv. wettelijke planschade.
 - Verbod van détournement de pouvoir: de provincie mag een bevoegdheid (bv. vaststellen inpassingsplan en verlenen vergunning Wet natuurbescherming) alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij die van de wetgever kreeg.
- Inspraak wettelijk verplicht bij bijvoorbeeld Omgevingsvisie /-verordening en provinciaal inpassingsplan.

BEVOEGDHEDEN PER SOORT HERNIEUWBARE ENERGIE

Windenergie



< 5 MW

- Geen bevoegdheden ruimtelijke ordening: Gemeente aan zet. Wel wettelijk vooroverleg en mogelijkheid zienswijze.
- In sommige gevallen: vergunning/ontheffing/ verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.

5-100 MW

- Mogelijkheid af te zien van bevoegdheden (zodat die bij gemeente komen te liggen).
- Zonodig gebruik maken van provinciaal inpassingsplan.
- Omgevingsvergunning (als bevoegdheid niet aan gemeente overgedragen).
- In sommige gevallen: vergunning/ontheffing/ verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.

> 100 MW

- Rijk aan zet. B&W voor omgevingsvergunning.
- In sommige gevallen: vergunning/ontheffing/verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.
- Mogelijkheid zienswijze bij Rijksinpassingsplan.

Zonne-energie



Gebouwgebonden zon

- Geen formele bevoegdheden (zonnepanelen op dak over het algemeen vergunningvrij).
- Evt. ontheffing Wet natuurbescherming, maar Aedes (branchevereniging woningcorporaties) werkt aan gedragscode.

Grondgebonden zon

- Gemeente tot 50 MWp in beginsel bevoegd gezag, bij meer dan 50 MWp Rijk. Provincie: vooroverleg en mogelijkheid zienswijze.
- In sommige gevallen: vergunning/ontheffing/ verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.
- Vergunning bodembescherming op een voormalige stortplaats.
- Omgevingsvergunning bij zonnepark op een WM stortplaats.

Zon op water

- Ontheffing zonnestelsel in provinciale vaarweg.
- In sommige gevallen: vergunning/ontheffing/ verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.
- In sommige gevallen: ontgrondingsvergunning, ontheffing grondwaterbeschermingsgebied of stiltegebied.

Biomassa



Ruimtelijk

- Geen formele RO-bevoegdheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk om planologisch ruimte te maken. Wel vooroverleg en mogelijkheid zienswijze.

Vergunningverlening

- Provincie bevoegd voor omgevingsvergunning in (beperkt deel) van de biomassabedrijven.
- Vergunning/ontheffing/ verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.

Aardwarmte en geothermie



- Aanwijzen van beschermingszones voor de bescherming van grondwater met het oog op drinkwaterwinning en het stellen van regels voor die gebieden.

Tot diepte 500 meter

- **Open systeem (WKO)**
Provincie bevoegd gezag voor vergunningverlening.
- **Gesloten systeem**
Gemeente in principe bevoegd gezag. Provincie alleen bevoegd gezag voor vergunning bij:
 - systeem binnen een provinciale inrichting of
 - systeem dat behoort tot een project waarvoor de provincie een inpassingsplan heeft vastgesteld.

Dieper dan 500 meter

- Provincie heeft adviesrecht bij vergunningverlening door minister van EZK.

Waterkracht



- Watervergunning door Rijk of waterschap, omgevingsvergunning door gemeente en vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming door provincie.
- O.a. mogelijkheid tot zienswijze.

Gemeenten vrijwel altijd bevoegd gezag

Bij concrete projecten op het gebied van hernieuwbare energie is de gemeente vrijwel altijd het bevoegde gezag. De gemeente is daarmee aan zet voor het bestemmen en vergunnen van concrete projecten en - samen met de initiatiefnemers - voor het bevorderen van draagvlak. Een uitzondering daarop betreft de windparken van meer dan 5 MegaWatt (MW). De provincie is bevoegd gezag voor de windparken met een opgesteld vermogen tussen de 5 en 100 MW¹³. Op basis van de Elektriciteitswet kunnen provincies deze bevoegdheid overdragen aan gemeenten. Hiervoor moeten GS een besluit nemen. Gemeenten willen dit graag; het gaat om een ontwikkeling op hun grondgebied en zij gaan met hun inwoners aan de slag voor een goede ruimtelijke inpassing. Als een provincie haar bevoegdheden heeft overgedragen, kan zij de betreffende gemeente en initiatiefnemer(s) wel haar ondersteuning aanbieden bij bijvoorbeeld participatie.

Bevoegd gezag voor windpark 5-100 MW in Gelderland en Overijssel

GS van de provincies Gelderland en Overijssel dragen hun bevoegdheid voor windparken van 5-100 MW (bijna)¹⁴ altijd over aan gemeenten. Voor Gelderland is dit gebeurd bij onder meer windpark Deil en Avri in Geldermalsen en Neerijnen, windturbines Lorentz Harderwijk, windpark Caprice Lingewaard en windpark Lage Rooijen bij de A2 in Maasdriel. En voor Overijssel bij windpark de Veenwieken (deel gemeente Hardenberg), Nieuwleusen Synergie in Dalfsen en Bovenwind in Staphorst.

Als gemeenten een bestemmingsplan(wijziging) voorbereiden voor bijvoorbeeld een wind- of zonnepark zijn zij, op basis van het Besluit ruimtelijke ordening, verplicht om vooraf met de provincie te overleggen. Het doel hiervan is de zorg voor de ruimtelijke ordening en provinciale belangen die met het plan in het geding zijn te behartigen. Het staat de provincie vrij om daarbij het belang van participatie onder de aandacht te brengen.

Het is juridisch gezien niet mogelijk voor de provincie om in de Omgevingsverordening op te nemen dat gemeenten alleen bestemmingsplannen voor initiatieven voor hernieuwbare energie mogen vaststellen als wordt voldaan aan een minimumeis voor de mate van draagvlak. De aan- of afwezigheid van draagvlak wordt namelijk niet als ruimtelijk relevant beschouwd.

Vergunning kan niet geweigerd worden vanwege gebrek aan draagvlak

De provincie kan bij concrete projecten voor hernieuwbare energie betrokken zijn vanuit haar rol als vergunningverlener/het verlenen van ontheffingen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer natuurbelangen in het geding zijn waarvoor GS op grond van de Wet

¹³ Het Rijk is aan zet voor windparken > 100 MW, deze komen in Gelderland en Overijssel niet voor. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is voornemens de bevoegdheid van provincies in de nieuwe Energiewet te verkleinen tot windparken van 15-100 MW.

¹⁴ Bij het windpark De Groene Delta in Nijmegen verleenden GS de omgevingsvergunning. De beoogde locatie lag op het terrein van een provinciale inrichting.

natuurbescherming bevoegd gezag zijn. Die bevoegdheid mogen GS alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij de bevoegdheid heeft.¹⁵ Dat betekent dat GS een vergunning voor een concreet project kunnen onthouden uit oogpunt van natuurbescherming, maar niet omdat er onvoldoende draagvlak is voor het project. Ook kunnen GS geen voorwaarden met betrekking tot draagvlak in de vergunning opnemen.

Provinciaal inpassingsplan met 1-0 achter qua draagvlak bij inwoners en gemeentebestuur

Als de gemeente bij een windpark tussen de 5 en 100 MW het verzoek van een initiatiefnemer om planologische medewerking weigert én het windpark ruimtelijk goed is in te passen, dan is de provincie **verplicht** een inpassingsplan vast te stellen. Deze verplichting komt voort uit de Elektriciteitswet. Voor gebieden die de provincie eerder als kansrijk voor windenergie aanmerkte in haar Omgevingsvisie, is het aannemelijk dat een windplan ruimtelijk is in te passen. Alleen als een windpark niet ruimtelijk in te passen is, kan de provincie besluiten geen inpassingsplan vast te stellen. Als de provincie een inpassingsplan vaststelt, is het ook aan de provincie om - met de initiatiefnemer(s) - contact te onderhouden met inwoners en omwonenden, hun belangen te betrekken bij het maken van de plannen en zo draagvlak te bevorderen.

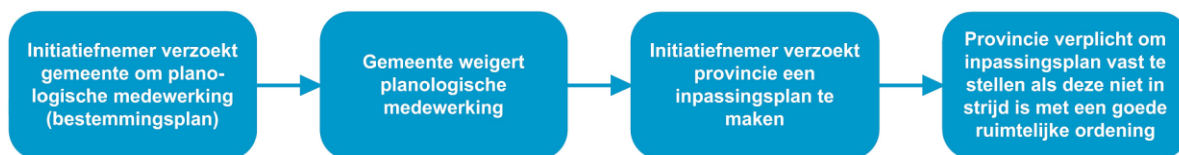
Inpassingsplannen voor windparken in Gelderland en Overijssel

Het is de afgelopen jaren een beperkt aantal keer voorgekomen dat PS van de provincies Gelderland en Overijssel een inpassingsplan voor een windpark hebben vastgesteld. In Gelderland gebeurde dit twee keer (windpark Bijvanck en windpark Bommelerwaard-A2) en in Overijssel één keer (windpark De Veenwieken). Voor dit onderzoek keken we bij beide provincies naar (het proces rondom) één provinciaal inpassingsplan voor een windpark. In paragraaf 2.5 gaan we daar dieper op in.

Een inpassingsplan vaststellen is een bevoegdheid met verstrekkende consequenties. Een provincie 'overruled' met een inpassingsplan in feite de betrokken gemeente, waardoor de gemeenteraad voor tien jaren niet bevoegd is om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. Betreffende gemeente heeft eerder in het proces geweigerd om planologische medewerking te verlenen aan het initiatief voor het windpark (zie figuur 2). Hierdoor is er - juist bij de uitzonderings situatie dat de provincie met de initiatiefnemer aan zet is voor draagvlak - sprake van een achterstand ten aanzien van dat draagvlak bij inwoners en bestuur van de betreffende gemeente. Dit betekent dat de provincie en initiatiefnemer(s) daar hard aan moeten werken. Het publiekrecht biedt de provincie geen bevoegdheid om financiële participatie en/of individuele compensatie die niet onder de planschade valt af te dwingen, maar geeft wel een grondslag om verlies aan ruimtelijke kwaliteit en ecologie te laten compenseren. Ook kan de provincie een initiatiefnemer stimuleren (bv. afspraken over maken op basis van vrijwilligheid) en ondersteunen.

¹⁵ Artikel 3.3 van de Awb.

Figuur 2: Proces provinciaal inpassingsplan windpark 5-100 MW



Het vaststellen van inpassingsplannen voor windparken van 5-100 MW met een goede ruimtelijke inpassing is tot nu toe een 'oneindige' (niet gelimiteerde) verplichting. In de Elektriciteitswet¹⁶ staat dat de bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen niet van toepassing is zodra voldaan is aan de minimum realisatienorm¹⁷ die voor betreffende provincie is gesteld. Die norm zou op voordracht van de minister per Algemene Maatregel van Bestuur worden vastgesteld. Dit is echter niet gebeurd, ondanks dat provincies hierop aangedrongen hebben. Het gevolg is dat initiatiefnemers een beroep kunnen blijven doen op het betreffende artikel in de Elektriciteitswet om een inpassingsplan op te stellen.

De provincie Overijssel schrijft in haar Omgevingsvisie dat zij inpassingsplannen inzet voor windenergie tot ze de taakstelling van 85,5 van MW heeft gehaald. Die taakstelling is in 2013 in IPO-verband met het Rijk afgesproken. Dit is echter niet in lijn met de wetgeving en daarmee (op dit moment) niet juridisch houdbaar. Immers, - zoals hierboven aangegeven - het vaststellen van een inpassingsplan is verplicht¹⁸ zolang er niet officieel per AmvB een minimum realisatienorm is vastgelegd en dat is tot op heden niet gebeurd.

22

Inspannen voor draagvlak

Aanbeveling

3. PS Overijssel: Breng bij de actualisatie van de Omgevingsvisie de passage ten aanzien van de inpassingsplannen voor windparken in lijn met de wetgeving op dit punt.

2.5 Provincies benutten mogelijkheden draagvlak bij concrete projecten

De provincies Gelderland en Overijssel benutten de mogelijkheden die ze hebben met betrekking tot draagvlak bij concrete hernieuwbare energieprojecten. Zo hebben ze zich bij de twee onderzochte inpassingsplannen ingezet om draagvlak te bevorderen. Bijvoorbeeld door, behalve de verplichte terinzagelegging van het plan, inwoners gedurende het proces te informeren via (nieuws)brieven en bijeenkomsten te organiseren. Daarnaast gebruikten ze overleggen met gemeenten (en initiatiefnemers) om het belang van participatie onder de aandacht te brengen en boden ze hen hier ondersteuning bij aan.

¹⁶ Artikel 9 e lid 5 en 6 van de EW.

¹⁷ Minimale op te wekken vermogen windenergie (MW) per provincie.

¹⁸ Bij windparken van 5-100 MW, als de gemeente planologische medewerking heeft geweigerd, de initiatiefnemer een verzoek heeft ingediend bij de provincie en het plan ruimtelijk goed in te passen is.

In tabel 2 hebben we de inzet door de provincie op draagvlak bij concrete projecten voor hernieuwbare energie, onderscheiden naar inzet vanuit bevoegdheid en vanuit een meer vrije rol. Daarnaast onderscheiden we inzet specifiek gericht op draagvlak en inzet die in eerste instantie een ander doel dient, maar ook draagvlak bevordert. Na de tabel gaan we in op in hoeverre de provincies Gelderland en Overijssel deze inzet in de praktijk hebben gepleegd.

Tabel 2: Inzet op draagvlak bij concrete hernieuwbare energieprojecten

	Specifiek gericht op draagvlak	Dient in eerste instantie ander doel, maar bevordert ook draagvlak
Bevoegdheid	<ul style="list-style-type: none"> In geval van een provinciaal inpassingsplan met initiatiefnemer(s) werken aan draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> Vooroverleg ruimtelijke ordening
Vrije rol	<ul style="list-style-type: none"> (desgewenst) ondersteunen van gemeenten / initiatiefnemers op het gebied van participatie 	N.v.t.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Provincies werkten aan draagvlak bij de twee onderzochte inpassingsplannen

Voor dit onderzoek keken we in Gelderland naar het (proces rondom het) provinciaal inpassingsplan voor windpark Bommelerwaard-A2 en in Overijssel naar dat voor windpark De Veenwieken. In beide gevallen:

- kent de totstandkoming van het windpark een lange voorgeschiedenis;
- deden de provincies meer dan het verplichte vooroverleg met gemeenten bij de voorbereiding van het plan en de verplichte terinzagelegging. Zo informeerden zij inwoners via (nieuws)brieven over de plannen en de stappen in de besluitvorming en organiseerden zij bijeenkomsten;
- maakten omwonenden gebruik van de mogelijkheid om in te spreken en zo hun standpunt onder de aandacht van PS te brengen;
- is de procedure op onderdelen ingewikkeld om te doorgronden voor de inwoners en PS, hier is uitleg en toelichting voor nodig;
- bood de initiatiefnemer de mogelijkheid tot financiële participatie (bij windpark Bommelerwaard-A2 is daarvan gebruik gemaakt en bij windpark De Veenwieken niet) en een gebiedsfonds.

We zien twee verschillen in het proces tussen de provincies. Het eerste verschil ligt in de betrokkenheid van PS. Het inpassingsplan ontvingen PS van beide provincies ter besluitvorming. Echter, de documenten om daartoe te komen (zoals de Notitie van Reikwijdte en Detailniveau en het ontwerp-inpassingsplan) ontvingen PS Gelderland ter kennisname, terwijl PS Overijssel deze op hun verzoek ter instemming ontvingen. Een tweede verschil heeft betrekking op - de mogelijkheid tot - inspraak. In Gelderland kozen PS ervoor een hoorzitting te organiseren voordat zij een besluit namen over het inpassingsplan. Van deze mogelijkheid tot inspraak is gebruik gemaakt. Met de hoorzitting verviel de mogelijkheid om in te spreken tijdens de commissievergadering waarin het inpassingsplan aan de orde kwam. PS Overijssel spraken in commissievergaderingen op verschillende momenten over documentatie die betrekking had op

het inpassingsplan (zie eerstgenoemde verschil). Tijdens deze vergaderingen was er de mogelijkheid tot inspreken, waar ook gebruik van is gemaakt.

Verder zien we een verschil in de 'input' van de provincie om - in dit geval - de lasten als gevolg van het windpark te beperken: in Overijssel stelden PS hier extra middelen (vanuit Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, zie volgende paragraaf) voor beschikbaar.

Provincies gebruiken overleg met gemeente om participatie onder de aandacht te brengen

Gemeenten moeten bij het voorbereiden van bestemmingsplannen, zo ook die met een initiatief voor hernieuwbare energie, in overleg gaan met de provincie. Dit dient in eerste instantie een ander doel (namelijk een goede ruimtelijke ordening en behartiging van provinciale belangen die in het geding zijn) maar het kan ook gebruikt worden om draagvlak te bevorderen. De provincie kan namelijk - het belang van - participatie onder de aandacht brengen en dat is een manier om tot draagvlak te komen. Beide provincies geven aan dat in overleggen met gemeenten (en initiatiefnemers) participatie aan de orde is geweest.

Provincies bieden gemeenten en initiatiefnemer(s) ondersteuning aan bij participatie

Hiervoor is duidelijk geworden dat de provincie beperkte juridische mogelijkheden heeft om - los van eerdergenoemde ruimtelijke kaders - draagvlak te bevorderen en dat het meestal aan gemeenten en initiatiefnemers is om hieraan te werken. Dit betekent echter niet dat de provincie met lege handen staat om bij te dragen aan draagvlak voor concrete projecten, want vanuit een meer vrije rol kan zij zich hiervoor inzetten door gemeenten en initiatiefnemers te ondersteunen bij bijvoorbeeld de participatie. Dit werkt vervolgens ook weer door op het behalen van de provinciale energiedoelen; daarvoor is het immers noodzakelijk dat concrete projecten gerealiseerd worden.

De provincie Gelderland stelt dat zij in de periode 2015-2019 bij circa 15-20 windparken betrokken is geweest. Hierbij geeft een projectleider advies en is participatie een belangrijk onderwerp dat aan de orde komt. De provincie Overijssel geeft aan dat zij - als dit gewenst wordt door gemeenten en/of initiatiefnemer - bereid is betrokken te blijven bij een project als de bevoegdheid is overgedragen. Zo was zij niet alleen betrokken bij windpark de Veenwieken vanuit het inpassingsplan, maar nam zij ook deel aan de projectgroepen voor windparken in Dalfsen en Staphorst.

Inzet van de provincie nog niet geëvalueerd

Tot nu toe vond er geen evaluatie van (de inzet van de provincie bij) het Gelderse inpassingsplan windpark Bommelerwaard-A2 plaats. Het windpark staat ook nog niet. Een evaluatie van dit inpassingsplan is wel door GS toegezegd. Voor het andere Gelderse inpassingsplan voor windenergie (Bijvanck) bestaat er geen evaluatie 'op papier'. De provincie Gelderland geeft aan dat zij leerpunten hiervan wel heeft meegenomen bij het inpassingsplan Bommelerwaard-A2. Windpark de Veenwieken in Overijssel is inmiddels opgeleverd en in bedrijf. Een evaluatie van de inzet van de provincie heeft nog niet plaatsgevonden. Bij het evalueren van (de inzet van de provincie bij) een inpassingsplan is het ook goed om aandacht te hebben voor de fase na de oplevering. Daarbij kan

bijvoorbeeld gedacht worden aan de (borging van de) nakoming van gemaakte afspraken over financiële participatie en de omgang met melding en klachten.

Aanbeveling

4. GS Gelderland en Overijssel: Evalueer de inzet van de provincie bij inpassingsplannen voor hernieuwbare energie (incl. de fase na oplevering) en benut daarbij ervaringen van andere provincies.

2.6 Participatie in de toekomst

Met de Omgevingswet (2022) en de Regionale Energiestrategieën (2021) bevindt de energietransitie zich op een kantelpunt als het gaat om draagvlak en participatie. In het Klimaatakkoord (2019) kreeg het bevorderen van draagvlak een prominente plek en is 50% eigendom van de productie voor de lokale omgeving het streven. Recente jurisprudentie, vooruitlopend op de Omgevingswet, biedt overheden enige ruimte om initiatieven voor hernieuwbare energie te weigeren vanwege onvoldoende inspanningen door de initiatiefnemer(s) om inwoners te informeren en draagvlak te verwerven en vergroten. Om die ruimte te kunnen benutten is het nu aan overheden om in beleid te duiden wat zij van de initiatiefnemers aan inspanningen verwachten. Hier ligt een mogelijkheid voor provincies om - in RES-verband - het voortouw te nemen.

25

Inspannen voor draagvlak

Kantelpunt voor energietransitie wat betreft draagvlak en participatie

In het in juni 2019 bereikte nationale Klimaatakkoord is een apart hoofdstuk gewijd aan het bevorderen van draagvlak. Hierin staat dat in gebieden met de mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit is vertaald naar een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Dit is een algemeen streven voor 2030.

Veel van de nationale afspraken uit het Klimaatakkoord worden in de praktijk gebracht via de Regionale Energiestrategieën (RES'sen). Bij deze RES'sen, die per 1 juli 2021 gereed moeten zijn, hebben regio's¹⁹ de ruimte om naar eigen inzicht en met participatie van burgers hun opgave qua omgevingsbeleid voor meer hernieuwbare energie concreet te beleggen. Het betrekken van inwoners om tot draagvlak te komen, zal in de nabije toekomst dus zo mogelijk nog meer aandacht krijgen of op andere wijze worden ingevuld dan tot nu toe.

Naar verwachting wordt in 2022 de Omgevingswet ingevoerd. Participatie is hierin een belangrijk thema. De Omgevingswet bepaalt dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen. De

¹⁹ In Overijssel gaat het om twee regio's en in Gelderland om zes regio's.

gedachtegang daarbij is dat participatie de kwaliteit van beleid en besluiten verhoogt, bijdraagt aan het draagvlak en onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures voorkomt. Voor het bevoegd gezag geldt dat zij aan moet geven op welke wijze zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betreft bij de totstandkoming van plannen en aangeeft hoe zij met de input is omgegaan. Daarnaast moet een initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag aangeven of en zo ja, hoe aan participatie is gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Jurisprudentie biedt ruimte om initiatief te weigeren vanwege onvoldoende inspanningen draagvlak

Het ontbreken van draagvlak voor een windpark is - zoals bleek uit paragraaf 2.4 - geen geldige reden voor de provincie om te weigeren een inpassingsplan vast te stellen. Uit recente jurisprudentie²⁰ is echter af te leiden dat een bevoegd gezag geen medewerking hoeft te verlenen aan een project wanneer de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen heeft verricht om inwoners te informeren en maatschappelijk draagvlak te verwerven of vergroten. Voorwaarde daarbij is wel dat in het beleid van het bevoegd gezag staat dat er dergelijke inspanningen worden verwacht van initiatiefnemers. Met deze jurisprudentie wordt vooruitgelopen op de bovengenoemde Omgevingswet.²¹

In beleid het streven naar 50% lokaal eigendom opnemen en duiden wat van initiatiefnemers aan inspanningen wordt verwacht

Om te voldoen aan het afgesproken streven in het Klimaatakkoord van 50% lokaal eigendom, is het nodig dat het bevoegd gezag in beleid opneemt hoe zij invulling wil geven aan dit streven. Voor het managen van verwachtingen (zie aanbeveling 1) is het goed daarbij expliciet te vermelden dat financiële participatie in de vorm van lokaal eigendom niet afgedwongen kan worden. Onderdeel van het beleid is dat het bevoegd gezag aangeeft dát zij inspanningen verwacht en wát voor inspanningen zij verwacht van initiatiefnemers. Dit is nodig om initiatieven tegen te kunnen houden in verband met onvoldoende inspanningen van de initiatiefnemer voor draagvlak. Dit geeft daarnaast initiatiefnemers richting en houvast voor het verwezenlijken van het project en geeft een signaal af aan de omgeving dat hun belangen ertoe doen.

De vraag is natuurlijk: wanneer heeft een initiatiefnemer zich dan (on)voldoende ingespannen voor draagvlak? Wat (on)voldoende inspanning is, is op dit moment niet duidelijk. Hoe rechters gaan oordelen bij zaken rond voldoende of onvoldoende inspanning voor draagvlak moet nog gaan blijken. Daar ligt een risico dat als overheden zelf niet aan de slag gaan met duiden wat voldoende inspanning is, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat op een gegeven moment gaat doen. In het kader van de rechtszekerheid is het van belang dat het beleid concreet is en tijdig kenbaar wordt gemaakt. Hoewel ieder bevoegd gezag er zelf over gaat, lijkt het om rechtsongelijkheid te voorkomen raadzaam dat regio's daarin zoveel mogelijk gelijk oplopen. Gezien de bestuurlijke samenwerking bij de Regionale Energiestrategieën ligt

²⁰ ECLI:NL:RVS:2019:4209.

²¹ <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/planologische-medewerking-mag-worden-geweigerd-als-initiatiefnemer-zich-in-strijd-met-gemeentelijk-beleid-onvoldoende-heeft-ingespannen-voor-draagvlak/>

het voor de hand dit gezamenlijk op te pakken, waarbij provincies het voortouw kunnen nemen.

In '[Lokaal eigendom in beleid](#)' van de participatiecoalitie²² staan tips en voorbeelden opgenomen hoe lokaal eigendom in het beleid verankerd kan worden. Daarbij gaat het zowel om de participatie van belanghebbenden bij de fase van plannen maken als financiële participatie. Ook in documenten van gemeenten staan voorbeelden die als inspiratie kunnen dienen. In tabel 3 hebben we ter illustratie enkele voorbeelden opgenomen voor procesparticipatie en de verdeling van de lusten en de lasten. Voor de goede orde merken we op dat deze tabel niet volledig is, dat de precieze invulling aan de (gezamenlijke) bevoegde gezagen is en dat - binnen het raamwerk van de gevraagde inspanningen - maatwerk altijd nodig is.

Tabel 3: Thema's lokaal eigendom en inspanningen

Onderdeel	Voorbeeld thema's	Voorbeelden van mogelijke uitwerkingen
Procesparticipatie	Belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none"> • Omwonenden/directe en indirecte omgeving definiëren in termen van meters vanaf het park of in aantal malen de rotordiameter of masthoogte of zichtafstand of; • op basis van issue-analyse en stakeholdersanalyse worden belanghebbenden in beeld gebracht of; • afspreken dat in overleg met het bevoegde gezag wordt bepaald wie betrokken worden.
	Proces	<ul style="list-style-type: none"> • De initiatiefnemer neemt in een zo vroeg stadium van de planvorming, maar niet voordat hierover contact met het bevoegde gezag is geweest, contact op met de omwonenden, eigenaren van omliggende gronden en overige betrokken partijen en betreft deze bij de totstandkoming van het plan. • De initiatiefnemer presenteert voorafgaand aan de aanvraag de plannen in de buurt, daarbij zal het bevoegde gezag aanwezig zijn. • Uitkomsten van gesprekken worden inzichtelijk vastgelegd, waarbij wordt aangegeven of en hoe de uitkomsten doorwerken in de plannen. Dit document wordt als onderdeel van de aanvraag mee gezonden.
		Grondvergoeding
Verdeling lusten en lasten	Grondvergoeding	<ul style="list-style-type: none"> • Bepalen of een sociale grondvergoeding wenselijk is t.b.v. draagvlak. De grondvergoeding wordt dan eerlijk verdeeld over het plangebied. De verdeelsleutel wordt hiertoe door de direct betrokkenen

²² De [participatiecoalitie](#) is een samenwerkingsverband van vijf maatschappelijke organisaties van, voor en door bewoners.

Financiële participatie	(grondeigenaren en bewoners in het projectgebied) transparant en gemeenschappelijk vastgesteld.
	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag neemt in beleid onderdelen op die in het financiële participatieplan moeten terugkomen. Bijvoorbeeld een vast bedrag per MW, een omwonendenregeling, een gebiedsfonds, participatiemogelijkheden voor mensen met een smallere beurs, een x% dat coöperatief ontwikkeld moet worden, mogelijkheden voor lokale leveranciers voor levering van producten en diensten voor het project of;
	<ul style="list-style-type: none"> • bevoegd gezag vraagt initiatiefnemer een onderzoek te doen naar de wensen en mogelijkheden van de omgeving voor financiële participatie en geeft daarbij aan welke aspecten (zie hiervoor) in het onderzoek aan de orde moeten komen of; • bevoegd gezag vraagt initiatiefnemer een onderzoek te doen naar de wensen en mogelijkheden van de omgeving voor financiële participatie. Bevoegd gezag bewaakt het (onderzoeks)proces.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de publicaties 'Lokaal eigendom in beleid' (Participatiecoalitie, 2020), Handreiking zon en wind (EnergieSamen en Natuur & Milieufederaties, 2019), Uitvraagdocument beoordelingscommissie windinitiatieven Staphorst, Kode Venray, criteria wind- en zonneparken Oude IJsselstreek

Maatschappelijke tender

Een methode die het bevoegde gezag kan inzetten wanneer zij actief in een gebied aan de slag wil met hernieuwbare energie, is de maatschappelijke tender. Bij een maatschappelijke tender worden potentiële initiatiefnemers in de gelegenheid gesteld een plan in te dienen. De verschillende plannen worden door het bevoegde gezag beoordeeld op de mate waarin het plan voldoet aan de kaders die zijn meegegeven. Door middel van een puntensystematiek wordt bepaald welk plan het beste tegemoet komt aan de meegegeven kaders. In de provincie Groningen is de maatschappelijke [tender](#) toegepast voor windprojecten.

Aanbeveling

5. A. PS Gelderland en Overijssel: Neem in het beleid op hoe u binnen de provinciale bevoegdheden wilt streven naar 50% lokaal eigendom.
 - B. Neem het voortouw om samen met de RES-partners vast te stellen wat van initiatiefnemers wordt verwacht om draagvlak te verwerven en vergroten voor projecten voor hernieuwbare energie. Doe dit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk bij de definitieve RES-sen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Documenten

- Fries Sociaal Planbureau (2020). Energie in draagvlak.
- Rekenkamer Oost-Nederland (september 2020). Nota van bevindingen rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie, provincie Gelderland
- Rekenkamer Oost-Nederland (september 2020). Nota van bevindingen rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie, provincie Overijssel

Geraadpleegde experts

- Dr. S. Akerboom, universiteit Utrecht
- Prof. dr. H.E. Bröring, universiteit Groningen
- Prof. dr. ir. Q.C. van Est, Rathenau Instituut