Hoog aan de wind

Onderzoek naar de rol van de provincie Zuid-Holland bij het participatieproces bij Windpark Spui

Windpark Spui

Windpark Spui is een windpark van vijf windturbines in de gemeente Hoeksche Waard, gelegen aan de rivier het Spui, tussen de woonkernen Nieuw-Beijerland, Piershil en Goudswaard. De initiatiefnemer en grondeigenaar van het windpark verkende vanaf 1998 de mogelijkheden voor een windpark aan het Spui. Vanaf 2003 was de locatie opgenomen en in 2013 vastgelegd in het beleid van de provincie. Nadat de gemeente Korendijk in 2013 aangaf geen medewerking te verlenen aan een windpark, verzocht de initiatiefnemer de provincie een provinciaal inpassingsplan op te stellen. Provinciale Staten (PS) besloten in december 2014 dit te gaan doen.

De provincie organiseerde in 2015 een participatietraject dat bestond uit keukentafelgesprekken en een klankbordgroep om omwonenden en omgevingspartijen te betrekken bij het windpark. Er is een participatieplan opgesteld. Hierin is aangegeven welke regelingen de initiatiefnemer aan de omgeving aanbiedt en op welke manieren de omwonenden invloed kunnen uitoefenen op de exploitatie van het windpark. Het participatieplan is toegevoegd aan de anterieure overeenkomst tussen de provincie en initiatiefnemer van maart 2016.

In september 2016 stelden PS het inpassingsplan Windpark Spui vast, waarna vergunningen en subsidies werden verleend. De Raad van State verklaarde in januari 2018 in een beroepsprocedure de ingebrachte bezwaren tegen de komst van Windpark Spui ongegrond, waarna met de bouw van het windpark kon worden begonnen. Het windpark is sinds juli 2019 operationeel.

Kritische geluiden omwonenden

Omwonenden waren vanaf het begin kritisch over de komst van de windturbines. Ze waren ontevreden over de locatie van het windpark, het aantal windturbines en de afstand ervan tot de dorpskernen, en de inhoud van het participatieplan. Gesprekken tussen omwonenden en de initiatiefnemer over verdere uitwerking van het participatieplan kwamen in maart 2017 stil te liggen. In november 2019 werden de gesprekken hervat, nadat de gemeente Hoeksche Waard (waarin de gemeente Korendijk was opgegaan) zich hiervoor ingespannen had.

Nadat het windpark in gebruik was genomen, gaven omwonenden aan geluidsoverlast te ervaren door het windpark. Uit controles bleek echter dat het windpark voldoet aan de in de vergunning opgenomen geluidsnormen. In mei 2022 is de provincie een omgevingsdialoog gestart om te onderzoeken welke mogelijkheden er nog waren om de geluidsoverlast die de omwonenden ervaren waar mogelijk te beperken.

Verzoek tot onderzoek

De Statencommissie Bereikbaarheid en Energie van de provincie Zuid-Holland heeft de Randstedelijke Rekenkamer verzocht om het participatieproces rondom Windpark Spui te onderzoeken. Het doel van dit verzoek is meer inzicht krijgen in dit participatieproces, zodat er lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige (participatie)processen. De Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd en publiceert in dit rapport de uitkomst van het onderzoek naar het participatieproces bij Windpark Spui.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe heeft de provincie Zuid-Holland haar rol ingevuld bij het participatieproces bij Windpark Spui?

Hoofdconclusie

De provincie Zuid-Holland heeft zich ingespannen voor het participatieproces bij Windpark Spui. De provincie nam een initiërende rol door het gesprek tussen omwonenden, omgevingspartijen, initiatiefnemer en provincie tot stand te brengen.

De Rekenkamer constateert wel enkele tekortkomingen bij het participatieproces. Zo had de omgeving beperkte mogelijkheden om volwaardig te participeren. De beoogde locatie stond namelijk bij aanvang van de gesprekken in 2015 vast en omwonenden kregen op een laat moment in het participatieproces deskundige ondersteuning. Daarnaast zag de provincie vanaf 2016 niet toe op een tijdige uitwerking en uitvoering van het participatieplan. De provincie stelde zich passief op toen de gesprekken tussen initiatiefnemer en omgeving vanaf 2017 2,5 jaar stillagen en tijdens de wisseling van de eigenaar van het windpark in 2019. Vanaf 2019 heeft de provincie zich weer ingespannen om de uitwerking en uitvoering van het participatieplan te bevorderen.

De provincie zette in op optimalisatie van de locatie voor energieopbrengst. De provincie koos ervoor geen strengere geluidsnormering te hanteren. De provincie was hiertoe ook niet verplicht, maar had dit wel kunnen doen vanwege het (voor een landelijke omgeving) lage omgevingsgeluid en het aantal woningen in de nabijheid van het windpark. Na ingebruikname van het windpark in 2019 kwamen er veel klachten over geluidsoverlast. De provincie heeft zich ingezet om de ervaren geluidsoverlast te adresseren in een omgevingsdialoog.
De mogelijkheden voor de provincie om de geluidsoverlast daadwerkelijk te verminderen waren echter beperkt, omdat het windpark voldoet aan de vergunning en de provincie voor verdere maatregelen afhankelijk is van de exploitant.

Met het huidige participatiebeleid voorziet de provincie in opzet in oplossingen om de tekortkomingen uit het participatieproces van Windpark Spui bij toekomstige projecten te voorkomen. De provincie maakt hierbij echter geen volledig gebruik van haar bevoegdheden en heeft nog mogelijkheden om sterker te sturen op een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers tot procesparticipatie en het gelegenheid bieden tot financiële participatie.

Aanbevelingen

De provincie heeft zich verbonden aan doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie, zoals in de Regionale Energie Strategieën (RES). Om deze energiedoelstellingen te behalen, blijft het creëren van maatschappelijk draagvlak essentieel. Het is aan de provincie om duidelijk te communiceren over het nut en de noodzaak van de energietransitie, zoals het *Klimaatakkoord* stelt. Verder is het belangrijk om naast het belang van duurzame energie, ook (andere) belangen van omwonenden en andere omgevingspartijen mee te wegen. Het komt ten goede aan het *draagvlak* voor het project als er gelegenheid tot participatie is wanneer er daadwerkelijk in iets te participeren valt, en omwonenden in staat zijn volwaardig te participeren. Het komt ten goede aan de *acceptatie* van de omgeving als de provincie daarbij helder communiceert welke belangenafwegingen zij maakt en hoe het algemeen belang zich tot het lokale belang verhoudt. Voor de provincie komt het nu aan op het doorzetten van het huidige beleid en de uitvoering daarvan. De provincie kan daarbij meer mogelijkheden toepassen om goede participatie te borgen, en meer mogelijkheden verkennen om maatwerk te hanteren in de geluidsnormering van windturbines. De Rekenkamer doet daarom de volgende aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (GS).

Aanbevelingen

1 Borg de positionering van de omgeving bij participatie in ruimtelijke projecten door de omgeving vroegtijdig en volwaardig te betrekken. Dit is mogelijk door, in aanvulling op het huidige beleid, 1) de locatiekeuze onderdeel te maken van het participatieproces, en 2) de omgeving vanaf het begin deskundige ondersteuning aan te bieden. Wees hierbij duidelijk over wat wel en niet kan, deel de (bestuurlijke) afwegingen bij gemaakte keuzes en bied ruimte voor zowel de creatieve inbreng als kritische geluiden vanuit de omgeving.

---

2 Overweeg om bij ruimtelijke projecten voor hernieuwbare energie de wensen voor een participatieplan, participatieproces en het gelegenheid bieden tot financiële participatie te formuleren als een vereiste en vast te leggen in een omgevingsverordening. Bespreek de uitkomst van de overwegingen in PS.

---

3 Zorg ervoor dat participatieafspraken concreet en tijdig vastgelegd worden, in ieder geval voor de vergunningverlening. Overweeg hiertoe een omgevingsovereenkomst tussen initiatiefnemer en omgeving te stimuleren met concrete afspraken over de betrokkenheid en participatie van de omgeving. Bespreek de uitkomst van de overwegingen in PS.

---

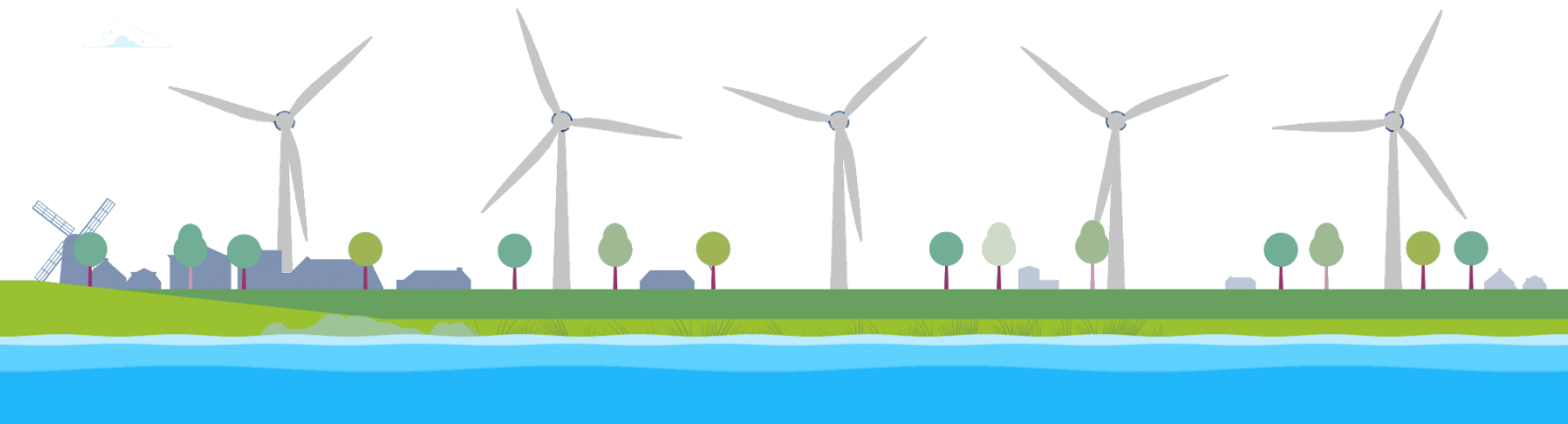
4 Blijf als bevoegd gezag betrokken tijdens de uitvoering van een ruimtelijk project voor hernieuwbare energie, en zie er actief op toe dat een exploitant de gemaakte (participatie)afspraken tijdig en zoals bedoeld uitvoert. Dit is mogelijk door 1) een relatiemanager in te zetten als aanspreekpunt voor de omgeving om de afstand tussen burgers en provincie te overbruggen, en 2) een exploitant erop aan te spreken of zelf in actie te komen als afspraken niet worden uitgevoerd. Informeer PS over de voortgang van een project en eventuele obstakels.

---

5 Benut de juridische ruimte om, als dit bestuurlijk gewenst is, maatwerk bij windturbines toe te passen. Als lokale omstandigheden zoals relatieve stilte en het aantal woningen daartoe aanleiding geven, hanteer en motiveer maatwerkvoorschriften. Gebruik de afwegingsruimte die de verwachte nieuwe landelijke normering met standaardwaarden en grenswaarden biedt. Deel de juridische en bestuurlijke afwegingen per project met PS en de omgeving.

---

6 Verken de voor- en nadelen van een maximale geluidsnorm voor absoluut geluid op de gevel bij windturbines. Een maximale geluidsnorm is goed te handhaven en uit te leggen aan de omgeving, wat kan bijdragen aan het vertrouwen in het bevoegd gezag. Bespreek de uitkomsten van de verkenning met PS.

---

7 Verken mogelijkheden om in afspraken met initiatiefnemers en in de vergunningverlening voorwaarden op te nemen, om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden na inwerkingtreding van windturbines. Een dergelijke vorm van ‘wendbaar normeren’ is een complex onderwerp en nieuwe manier van werken. Het is daarom van belang om dit met een open blik en samen met medeoverheden (Rijk, IPO en VNG) te verkennen. Mogelijk resulteert dit in opties om te voorkomen dat wanneer eventuele ongewenste effecten optreden, het windpark een voldongen feit is en de provincie niet meer kan bijsturen. Bespreek de uitkomsten van de verkenning met PS.