



## Participatie regelen met beleid

🕒 16-04-2020

✍️ Siward Zomer en Albert Jansen

📁 Participatie , Wind en Zon

De Noordelijke Rekenkamer publiceerde in maart een rapport dat veel opschudding veroorzaakte bij beleidsmakers, gemeenten, marktpartijen en energiecoöperaties. Bovenwettelijke compensatie of financiële participatie zou volgens het rapport niet af te dwingen zijn. Die gedachte komt voort uit een beperkte blik op het probleem. Het rapport richt zich alleen maar op de Wet ruimtelijke ordening en niet op het proces. De ontwikkeling van duurzame energie gaat echter verder dan de kaders van de Wro.

De interpretatie van de Noordelijke Rekenkamer in [het rapport](#) is dat je als bevoegd gezag geen invloed hebt op hoe financiële participatie en procesparticipatie wordt ingevuld\*. Dit zou betekenen dat omwonenden of gemeenten overgeleverd zijn aan de bereidwilligheid van projectontwikkelaars. Veel beleidsafspraken, zoals het streven naar 50% eigendom van de lokale omgeving uit het Klimaatakkoord, zouden daardoor onder druk komen te staan. Er kwamen zelfs geluiden om de wet aan te passen om wel bovenwettelijke compensatie mogelijk te maken.

In de reacties op het rapport lopen een aantal dingen door elkaar. In dit artikel probeer ik die te ontvlechten: waar zitten de handvaten voor gemeenten om goed te sturen op de uitkomst van een ontwikkelproces. En waarom het een goede zaak is dat overheden geen financiële participatie kunnen afdwingen via het Omgevingsrecht.

Waar hebben we het over?

Om de discussie scherp te krijgen moeten we eerst drie dingen onderscheiden:

- Participatiebeleid over proces- en financiële participatie in lokale gemeentelijke afwegingskaders en besluitvorming.
- Privaatrechtelijke afspraken over participatie tussen omgeving en initiatiefnemers.
- De werking van de Wet ruimtelijke ordening en de relatie tot de mogelijkheden van de grondeigenaar (besteminsplan en structuurvisie).
- Verhouding tussen overheidslagen.

In de discussie of participatie is af te dwingen, worden deze zaken door elkaar gehaald. Participatie wordt in het complexe geheel van bovenstaande vier punten georganiseerd. De Wro is slechts één onderdeel van dit proces

Proces van het ontwikkelen van duurzame energie

Het proces van het ontwikkelen van duurzame energie is niet enkel het planologische proces. Wanneer men zich wil richten op het afdwingen van participatie dan gaan daar nog verschillende stappen aan vooraf.



De Rekenkamer richt zich in haar rapport enkel op de twee blauwe fases (zie afbeelding) van het proces. Maar als het gaat om participatie moet focus van gemeenten liggen op de twee groene fases. Het nakomen van de afspraken vindt plaats in de laatste (oranje) fase. Dit gaat op basis van privaatrechtelijke afspraken\*\*.

Verhouding tussen overheden en burger

De zoekgebieden in de RES worden opgenomen in provinciale omgevingsplannen en/of gemeentelijke omgevingsvisies. Hiermee is het in ruimtelijk beleid verankerd. In veel gevallen is

de Provincie het bevoegd gezag om windenergie te bestemmen. De Provincie kan haar bevoegdheid overdragen aan gemeenten met betrekking tot windenergie. De Provincie en de gemeente kunnen in dit traject van overdragen van de bevoegdheden overleggen hoe ze de participatie vorm willen geven.

Zolang er nog geen bestemmingsplan is kan een initiatiefnemer of een grondeigenaar niet bouwen, omdat ze alleen een omgevingsvergunning kan krijgen in afwijking van het bestemmingsplan. Structuurvisies en Regionale Energie Strategieën (RES) kunnen zoeklocaties aangeven voor wind. Zolang deze visies echter nog niet zijn uitgewerkt in een bestemmingsplan, hebben gemeenten de vrijheid om randvoorwaarden te stellen aan de medewerking om een bestemmingsplan te wijzigen. Deze randvoorwaarden spelen dus vóórdát een gemeente planologische medewerking verleent, om uiteindelijk een bestemmingsplan te veranderen. Een gemeente doet er goed aan om de gewenste voorwaarden af te stemmen met de Provincie. Wanneer de beide overheden het eens zijn over de voorwaarden over participatie worden deze vast gelegd in beleid. Vervolgens krijgt een initiatiefnemer enkel medewerking wanneer aan de randvoorwaarden uit het beleid voldaan wordt.

Actieve overheden sturen met beleid op een participatief proces en uitkomst

Overheden (gemeente en provincie) hebben dus wel invloed op participatie. Niet via het omgevingsrecht, maar via hun eigen ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit vraagt een actieve houding van overheden. Ze moeten duidelijk beleid over participatie opstellen aan de voorkant van het proces. In dit beleid bepaalt de overheid aan welke voorwaarden het ontwikkelproces moet voldoen, nog voordat projecten het planologische proces in kunnen. Deze beleidskaders zijn als het ware de toegangspoort tot het juridische gedeelte van de ontwikkeling. Met andere woorden: wanneer de provincie of gemeente concludeert dat de plannen en afspraken van de private partijen passen in de provinciale of gemeentelijke kaders voor ruimtelijke inpassing en participatie, dan zullen zij besluiten om planologische medewerking te verlenen.

Selectie op basis van een beleidskader is sturen op de uitkomst

Als gemeente bepaal je welke randvoorwaarden je stelt aan ruimtelijke inpassing. Deze randvoorwaarden beschrijven welke participatie in het proces en welke financiële participatie moet worden toegepast, vóórdát een planologische procedure wordt gestart. De gemeente selecteert projecten op basis van dit beleidsdocument.

De Rekenkamer beschrijft in het rapport een voorbeeld uit de provincie Groningen waarin meerdere vormen van participatie zijn toegepast. Dit was volgens het rapport op basis van "de welwillendheid van de initiatiefnemer". Wat de Rekenkamer hier niet duidelijk bij vertelt, is dat deze welwillendheid er is vanwege het provinciale beleid in Groningen: "Met het beleidskader 'Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie' geeft Groningen invulling aan de gedachte dat ook de lokale bevolking profijt moet hebben van de komst van windparken."

Beleid in praktijk

Zo heeft de Provincie Limburg afspraken gemaakt met de gemeenten Leudal, Nederweert en Weert. De provincie heeft hier haar gezag overgedragen aan de gemeenten op voorwaarde dat zij zich houden aan het provinciale beleid van een coöperatieve aanpak en een goede

landschappelijke inpassing bij windprojecten. De coöperatieve aanpak en landschappelijke inpassing zijn vervolgens beschreven in beleidstukken van deze gemeenten en vastgesteld door de gemeenteraden. Dit gaf deze gemeenten een basis om projecten te beoordelen en medewerking te verlenen. Het resultaat van dit beleid is dat er nu vier coöperatieve windparken ontwikkeld zijn, waarvan twee voor 50% in eigendom van lokale coöperaties en twee zelfs voor 100% in coöperatief eigendom.

De gemeente Staphorst heeft de bestuurlijke tegenstelling tussen de gemeente en de provincie kunnen oplossen. De Provincie Overijssel stond op het punt om een provinciaal inpassingsplan (PIP) toe te passen voor een windproject. In plaats van het PIP af te wachten, waarin geen participatie geëist werd, formuleerde de gemeente in overleg met de provincie haar eigen beleid. Hierin werden verschillende randvoorwaarden gesteld voor het verkrijgen van planologische medewerking. Onder meer de voorwaarde van coöperatieve deelname van de omgeving. Verschillende initiatieven werden ingediend en allen voldeden in meer of mindere mate aan de randvoorwaarden van het beleid. De gemeente heeft gekozen voor het project dat het meest voldeed aan het beleid. Dit windpark wordt nu voor 100% eigendom van de lokale coöperatie.

Een initiatiefnemer wil als ondernemer, in veel gevallen zo snel mogelijk aan het beleidskader voldoen. Hoe eerder hij of zij eraan voldoet hoe eerder de planologische procedures opgestart kunnen worden, hoe eerder er gebouwd wordt en hoe eerder er geld wordt verdiend. Die welwillendheid op het gebied van participatie wordt dus afgedwongen door helder beleid van de gemeente en provincie.

#### Randvoorwaarden werken niet vertragend

Een gemeente of provincie die precies beschrijft waar het ontwikkelproces aan moet voldoen, kan zo sturen op een goed proces met de omgeving door de initiatiefnemer.

Levert zo'n intensief voortraject geen vertraging op? In de meeste gevallen niet. Het is wel van belang dat alle stakeholders hun belangen hebben kunnen inbrengen. Ze moeten het met elkaar eens zijn over hoe het ontwikkelproces wordt opgezet, en hoe het project organisatorisch, ruimtelijk en financieel wordt ingericht. Wanneer de omgeving en initiatiefnemer het eens zijn zullen er tijdens het planologische traject weinig bezwaren opkomen vanuit de omgeving. En daarmee win je de tijd terug die je in het begin investeert in een goed proces met de omgeving. Daarom is het dus belangrijk dat gemeenten en/of provincies hier beleid over opstellen.

In Nederland zijn al verschillende projecten uitgevoerd met een uitgebreid voortraject met bewonersparticipatie, waardoor het aanpassen van het bestemmingsplan en het verlenen van vergunningen netjes binnen de wettelijke termijnen werd afgerond. Dus geen vertragingen van uitgestelde besluiten in gemeenteraden, rechtszaken en/of bezwaren. Bij projecten waar geen uitgebreid participatieproces is gehouden zie je vaak gebeuren dat stakeholders hun belang gediend proberen te krijgen via de (vaak langdurige) juridische mogelijkheden van het omgevingsrecht: zienswijzen en bezwaren tot de Raad van State aan toe.

Afspraken worden gemaakt in de privaatrechtelijke sfeer

In het rapport spreekt de Noordelijke Rekenkamer over bovenwettelijke participatie of compensatie. Dit is verwarrend. Bovenwettelijk verwijst naar de participatie bovenop de participatie zoals genoemd in de Wet ruimtelijke ordening.

Afspraken over deze 'extra' participatie worden gemaakt binnen de privaatrechtelijke sfeer (in een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals een omgevingsovereenkomst) tussen twee of meerdere private partijen. Dit gebeurt vroeg in het ontwikkelproces voordat er planologische medewerking wordt verleend. Het doel is om voor in het proces afspraken vast te leggen over hoe belangen gediend worden, hoe mensen mee kunnen doen en hoe het zon of windpark wordt ingericht. De overheden kunnen deze afspraken vervolgens toetsen op hun beleid. Vraagt een overheid geen harde afspraken dan kan zij enkel toetsen op intenties.

Voorbeelden van private partijen waartussen een privaatrechtelijke afspraak gemaakt wordt:

- een projectontwikkelaar en een energiecoöperatie, en/of
- een initiatiefnemer en een natuurvereniging, en/of
- tussen grondeigenaren onder elkaar, en/of
- een initiatiefnemer met een organisatie die de directe omgeving vertegenwoordigt.

In gevallen waar er geen organisaties zijn die de stakeholders kunnen vertegenwoordigen, treedt de gemeente op voor haar bewoners. Zij legt dit dan vast in de anterieure overeenkomst. Dit is ook een private overeenkomst.

#### Nakomen van afspraken

Stel dat een van de partijen de afspraken niet nakomt. Dan is het niet aan de gemeente (als publieke partij) om deze private partij te dwingen om deze afspraken na te komen. Dat is aan de andere private partij waarmee de afspraak is aangegaan. Nakoming vindt dus plaats in de privaatrechtelijke sfeer. De partij die vindt dat een afspraak niet is nagekomen, beroept zich op private contracten, niet op de Wet ruimtelijke ordening. Het zou grondrechtelijk onwenselijk zijn als een gemeente tijdens dit proces - of zelfs na het verlenen van een vergunning - privaatrechtelijke afspraken over financiële participatie tussen twee private partijen zou kunnen afdwingen.

#### Conclusie

Overheden kunnen sturen met beleid op participatie. Ze kunnen dit niet afdwingen via het omgevingsrecht. De Noordelijke Rekenkamer concludeerde dat de provincie, maar ook gemeenten weinig bevoegdheden hebben om financiële participatie af te dwingen. Daar is een reden voor. De Wet ruimtelijke ordening spreekt alleen over participatie in de juridische zin. Welke procedures er zijn, welke informatie er verstrekt moet worden en welke inspraak mogelijkheden er zijn. Daarnaast geeft de Wet milieubeheer omwonenden bescherming tegen onredelijke hinder. Dit geldt voor elk project. De wet is hetzelfde voor iedereen. Gemeenten kunnen zich niet op deze wet beroepen om per project verschillende soorten participatie bij

initiatiefnemers af te dwingen. Maatwerk past niet binnen een wet, dat zou willekeur heten. We zijn er allen bij gebaat dat er in wettelijke kaders geen willekeur plaatsvindt.

Maar als het enige beleid is: 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', rolt een project al snel de bestemmingsplan- en vergunningprocedure in. Dan heeft de overheid, zoals de Rekenkamer aangeeft, inderdaad geen bevoegdheden meer om financiële participatie af te dwingen. Overheden kunnen er echter wel degelijk op sturen hoe participatie in het ontwikkelproces van een project eruit komt te zien. Dat moet dan gebeuren aan de vóórkant van het proces, in het eigen ruimtelijke beleid.

*Dit artikel is geschreven door Siward Zomer Directeur Energie Samen en Albert Jansen, Secretaris Coöperatie Zuidenwind (Limburg).*

\* Voor een uitleg van het verschil tussen proces en financiële participatie zie [de participatiewaai](#).

\*\* Het is ook mogelijk om een omgevingsvergunning af te geven door eerst het bestemmingsplan te wijzigen. De keuze van welke procedure je volgt is een afspraak tussen initiatiefnemer en gemeente.

---

Meer verhalen



Bezoekadres

Van Deventerlaan 30-40  
3528 AE Utrecht  
(per 6 oktober 2020)

Postadres

Energie Samen  
Postbus 4098  
3502 HB Utrecht

Contactgegevens

Mail: [contact@energiesamen.nu](mailto:contact@energiesamen.nu)  
Telefoon: 088-0062020  
IBAN: NL43INGB 0008 3936 26  
Kamer van Koophandel: gegevens

[Hou me op de hoogte](#)  
[Ja, ik wil lid of -supporter worden](#)  
[Huisstijl](#)  
[Feedback over deze site](#)  
[Privacybeleid](#)