

Windturbines in de gemeente Goirle

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar inspraakmogelijkheden en burgerparticipatie bij het plaatsen van windturbines in de gemeente Goirle



Liesbeth van der Kuijlen

Tilburg, januari 2018

Windturbines in de gemeente Goirle

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar inspraakmogelijkheden en burgerparticipatie bij het plaatsen van windturbines in de gemeente Goirle

Auteur	L.A. van der Kuijlen
Studentnummer	Avans: 2081849 Fontys: 2223893
Opdrachtgever	gemeente Goirle, afdeling Ontwikkeling
Afstudeermentor	L. Lossie
Afstudeerdocenten	M. Lemmens en G. Kipping
Opleiding	HBO-Rechten, Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg
Afstudeerperiode	september 2017 - januari 2018

Tilburg, januari 2018



Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Windturbines in Goirle'. Het onderzoek heb ik uitgevoerd in de periode september 2017 tot en met januari 2018 in het kader van mijn afstudeerstage ter afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool in Tilburg. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Goirle. Ik ben de gemeente Goirle dankbaar voor het bieden van een stageplek, en de mogelijkheid om onderzoek te doen naar dit interessante onderwerp. Ik heb met plezier aan dit onderzoek gewerkt, het onderwerp is interessant en sluit aan bij mijn idealen over duurzaamheid en milieu. Ik hoop dat ik met dit onderzoek bij kan dragen aan een duurzaam Goirle!

Ik wil mijn stagebegeleider Lonneke Lossie in het bijzonder bedanken voor de geweldige begeleiding en ondersteuning bij het schrijven van dit onderzoeksrapport. Ik wil ook de andere collega's van de afdeling Ontwikkeling bedanken, omdat zij met hun hulp, interesse en gezelligheid hebben gezorgd voor een stageperiode waar ik met veel plezier op terugkijk.

Tot slot wil ik u veel plezier wensen met het lezen van dit rapport!

Liesbeth van der Kuijlen

Tilburg, januari 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
§ 1.1 Organisatieomschrijving.....	7
§ 1.2 Aanleiding onderzoek.....	7
§ 1.3 Probleembeschrijving.....	8
§ 1.4 Onderzoeksvraag en doelstelling.....	9
§ 1.5 Onderzoeksstrategieën en verantwoording	10
§ 1.6 Leeswijzer	10
§ 1.7 Begrippenlijst en lijst van afkortingen.....	11
Hoofdstuk 2 Ambities duurzame energie en windturbines van de gemeente Goirle	12
§ 2.1 Wat is duurzaamheid?	12
§ 2.2 Duurzaamheid in de gemeente Goirle	13
§ 2.3 Energie in Goirle	15
§ 2.4 Windturbines in Goirle.....	15
§ 2.5 Wat is er te leren van de antennemastcasus in Riel?	16
Hoofdstuk 3 De procedure voor het plaatsen van windturbines	18
§ 3.1 De procedure voor het plaatsen van windturbines op hoofdlijnen	18
§ 3.2. Afwijken van het bestemmingsplan.....	20
§ 3.2.1 Past het initiatief van plaatsen van windturbines in het bestemmingsplan? ...	21
§ 3.2.2 Hoe kan de gemeente Goirle afwijken van het huidige bestemmingsplan? ...	21
§ 3.3 De bestemmingsplanprocedure	23
§ 3.4 Procedures en ruimtelijke plannen na invoering van de Omgevingswet.....	24
§ 3.4.1 Vergunningsprocedure onder de Omgevingswet	25
§ 3.4.2 Ruimtelijke plannen onder de Omgevingswet	25
Hoofdstuk 4 Belanghebbenden, inspraak en participatie.....	27
§ 4.1 Wie zijn belanghebbenden volgens de wet?.....	27
§ 4.2 Belanghebbenden bij een windturbinepark	28
§ 4.3 Wettelijke bepalingen over de inspraakprocedure bij ruimtelijke besluiten	29
§ 4.4 Burgerparticipatie	30
§ 4.4.1 Wat is participatie?	30
§ 4.4.2 Het participatieplan.....	31
§ 4.5 Participatie in de Omgevingswet.....	32
Hoofdstuk 5 Ervaringen van andere gemeenten	34
§ 5.1 Ervaringen van omliggende gemeenten	34
Gemeente Oirschot	34

Gemeente Tilburg	34
Gemeente Waalwijk.....	35
§ 5.2 Gemeente Hilvarenbeek	35
Hoofdstuk 6 Conclusies & Aanbevelingen.....	37
§ 6.1 Conclusies.....	37
§ 6.2 Aanbevelingen	38
Literatuurlijst en jurisprudentie.....	41
Literatuurlijst.....	41
Jurisprudentielijst en Kamerstukken	42
Bijlagen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 1 Interview M. van der Meer	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 2 Interview M. van de Ven en H. van Bortel	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 3 Interview wethouder H. van de Ven	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 4 Bestemmingsplan Buitengebied en Kanskaart Windenergie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 5 Participatieplan in een schema	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 6 Interview gemeente Oirschot.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 7 Interview gemeente Tilburg	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 8 Interview gemeente Waalwijk.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 9 Kring van belanghebbenden in kaart gebracht.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Samenvatting

In dit onderzoeksrapport wordt antwoord gegeven op de centrale vraag: Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Goirle gegeven worden over het invullen van de inspraak voor belanghebbenden met betrekking tot de juridische procedure die gevolgd moet worden voor het plaatsen van windturbines, gelet op toepasselijke wet- en regelgeving, jurisprudentie en ervaringen van andere gemeenten?

Naar aanleiding van het onderzoek worden aanbevelingen gedaan, waarmee het gemeentebestuur van Goirle de inspraak voor belanghebbenden in een procedure voor het plaatsen van windturbines op een juiste manier in kan vullen. Hierdoor wordt voldoende draagvlak gecreëerd onder bewoners, en actie ondernomen om de energieambities te behalen. Om de centrale vraag te beantwoorden, wordt antwoord gegeven op vier deelvragen: 1. Welke ambities heeft de gemeente op het gebied van duurzame energie en windturbines?

2. Welke procedure moet volgens huidige en toekomstige wet- en regelgeving gevolgd worden zodat de gemeente rechtmatig het plaatsen van windturbines kan faciliteren?

3. Hoe verloopt de inspraakprocedure voor belanghebbenden onder huidige en toekomstige wetgeving?

4. Hoe zijn andere gemeenten die al windturbines hebben geplaatst, omgegaan met de inspraakprocedure?

Het gemeentebestuur van Goirle heeft de ambitie om in 2020 bij te dragen aan de landelijke doelstelling om 14% van de benodigde energie duurzaam op te wekken. Om de genoemde doelstelling te halen is het faciliteren van het plaatsen van windturbines op gemeentegrond het efficiëntst. Inmiddels is het gemeentebestuur benaderd door een particulier die graag windturbines in de gemeente Goirle wil plaatsen.

Voor het plaatsen van windturbines moet een procedure worden gevolgd. Deze procedure is onder te verdelen in vijf fasen: de voorverkenning, verkenning, planfase, realisatie en als laatste fase exploitatie & beheer. De gemeente Goirle bevindt zich ten tijde van het afronden van dit onderzoek in de eerste fase. In de derde fase moet het gemeentebestuur het bestemmingsplan 'Buitengebied Goirle' herzien omdat dit bestemmingsplan de bouw van windturbines niet toestaat. De te volgen procedure staat beschreven in artikel 3.8 Wet Ruimtelijke Ordening.

Na vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, kunnen vergunningen, aangevraagd door initiatiefnemer getoetst worden aan de nieuwe planregels. Wanneer voor een vergunning de uitgebreide procedure gevolgd wordt, kan iedereen zienswijzen indienen. Wanneer de reguliere procedure gevolgd wordt, kunnen alleen belanghebbenden bezwaar indienen. De bestemmingsplanherziening en vergunningverlening zijn de twee wettelijke momenten van inspraak voor omwonenden en belanghebbenden.

Naast een direct belanghebbende zijn er derde-belanghebbenden. Bij windturbines geldt volgens jurisprudentie dat bewoners binnen een straal van 1500 meter altijd een derde-belanghebbende zijn, ook wanneer een bewoner geen zicht heeft op de windturbines. Er wordt dan ook aanbevolen deze afstand aan te houden bij het vaststellen van de kring van belanghebbenden. Belangrijk is dat een bewoner het voordeel van de twijfel krijgt wanneer niet zeker is of deze bewoner nadelige gevolgen zal ondervinden van de turbines. Dit geldt voor een afstand van 850 meter vanaf de windturbines. Om met participatie meer draagvlak te kunnen creëren, wordt aanbevolen een participatieplan op te stellen in samenspraak met belanghebbenden, dat invulling geeft aan het participatieproces. Dit plan bevat een rolverdeling, mate van betrokkenheid en de in te zetten participatie-instrumenten.

Andere gemeenten hebben de omgeving zo vroeg mogelijk betrokken, laten opbrengsten van de windturbines ten goede komen aan de omgeving en hebben de initiatiefnemer verantwoordelijk gesteld voor de communicatie met de omgeving.

Hoofdstuk 1

Inleiding

§ 1.1 Organisatieomschrijving

De gemeente Goirle bestaat uit de kernen Goirle en Riel en heeft in totaal 23.832 inwoners. Goirle ligt ten zuiden van Tilburg net boven de Belgische grens. De ambtelijke organisatie bestaat uit ongeveer 140 medewerkers die onder andere besluiten voorbereiden, vergunningen verlenen en regels handhaven. De gemeente Goirle heeft een gemeenteraad (hierna ook: de raad) bestaande uit 19 raadsleden verdeeld over acht partijen. Er zijn vier wethouders en uiteraard een burgemeester.¹

De opdracht voor dit onderzoek is gegeven door de afdeling Ontwikkeling. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van ruimtelijk beleid en welzijnsbeleid. In het ruimtelijke domein kan gedacht worden aan gebiedsontwikkeling en bestemmingsplannen, en binnen het sociale domein aan ouderen- en jongerenzorg. De afdeling kijkt wat mogelijk is voor grote ruimtelijke projecten en stelt kaders. Wanneer beleid is vastgesteld, toetst de afdeling Vergunningen Veiligheid & Handhaving (hierna: VVH) vergunningsaanvragen aan dit beleid. De afdeling behandelt ook bezwaar- en beroepsschriften. Wanneer een burger een initiatief heeft, toetst deze afdeling de aanvraag aan het huidige bestemmingsplan en kijkt of het plaatsen van windturbines binnen het bestemmingsplan past.

De afdeling Ontwikkeling houdt zich ook bezig met de implementatie van de Omgevingswet. Het bestaande beleid wordt geïnventariseerd en er wordt onderzocht wat er onder de Omgevingswet moet veranderen aan de organisatie, het beleid en de werkwijze.

§ 1.2 Aanleiding onderzoek

Er komt steeds meer aandacht voor klimaatverandering en de impact die menselijk handelen heeft op de aarde en het milieu. Steeds meer mensen, bedrijven en overheden gaan het belang van duurzaamheid en het voorkomen van milieuvervuiling inzien en willen hun eigen invloed op het milieu beperken. Daarom is in 2013 het landelijke energieakkoord gesloten, ondersteund door onder andere de rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, vakbonden, natuur- en milieuorganisaties en financiële instellingen. In dit akkoord geven de organisaties aan bereid te zijn om de samenleving en economie te verduurzamen.² De energie-ambities uit dit akkoord zijn overgenomen van het Europese Klimaatakkoord.

Om bij te kunnen dragen aan deze ambities heeft de gemeenteraad van Goirle begin 2017 een milieubeleidsplan vastgesteld genaamd 'Milieubeleidsplan duurzaam Goirle 2017-2020'. In dit milieubeleidsplan worden de ambities met betrekking tot onder andere duurzame energie, afval, water en klimaatadaptie voor de komende jaren vastgelegd. Vooral aan het thema 'energie' wordt veel aandacht besteed. De gemeente wil namelijk haar CO₂-uitstoot zo ver als mogelijk terugdringen, zodat een bijdrage geleverd wordt aan de landelijke en Europese ambities. De CO₂-uitstoot wordt onder andere veroorzaakt door verbranding van fossiele brandstoffen. Om de gestelde ambities te realiseren heeft de gemeente zichzelf ten doel gesteld om energie duurzaam op te gaan wekken. Dit kan op verschillende manieren, maar de gemeente Goirle acht opwekking door de wind het meest voor de hand liggend. Echter, de juridische procedure die hieraan voorafgaat is complex, daarbij komt dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet.

¹ Gemeente Goirle, de Gemeenteraad, raad.goirle.nl/organisatie/de-gemeenteraad/ (laatst geraadpleegd 20-12-2017).

² SER Energieakkoord voor duurzame groei, september 2013 p. 5.

§ 1.3 Probleembeschrijving

Het milieubeleidsplan van de gemeente Goirle spreekt twee algemene ambities uit over CO₂-uitstoot en opwekking van duurzame energie. Deze ambities zijn:

- bijdragen aan de landelijke doelstellingen om, ten opzichte van 2014, in 2030 de CO₂-uitstoot met 30% te verminderen, en in 2050 met 80%;
- bijdragen aan de landelijke doelstellingen om in 2020 14% van het energieverbruik duurzaam op te wekken, en in 2030 25% duurzaam op te wekken.³

In 2016 werd in de gemeente slechts 0,54% van de energie duurzaam opgewekt.⁴ Goirle staat hierdoor voor een uitdaging om te voldoen aan de eigen geformuleerde doelstelling.

Inmiddels (januari 2018) hebben verschillende initiatiefnemers (dit zijn particulieren) de gemeente al benaderd om aan de slag te gaan met de windturbines. Naar aanleiding van deze verzoeken en de eigen ambitie is inmiddels een start gemaakt met dit project. Er is onderzoek gedaan naar geschikte locaties waaruit zeven potentiële gebieden zijn voortgekomen. De gemeente wil ervoor zorgen dat de initiatiefnemers de windturbines kunnen plaatsen, maar weet niet welke juridische procedure hiervoor doorlopen moet worden. Een belangrijk onderdeel van de procedure betreft de inspraak van belanghebbenden. In andere gemeenten ontstaat nog wel eens een grote tegenstand tegen het voornemen om windturbines te laten plaatsen, in Drenthe is zelfs een rechtszaak gestart tegen windpark Oostermoer.⁵ De invulling van de inspraakprocedure is vanuit dit oogpunt een belangrijk aspect voor de gemeente Goirle, omdat op die manier draagvlak gecreëerd kan worden onder omwonenden. Over deze inspraakprocedure bestaat ook de meeste onduidelijkheid.

In een recente casus is veel (politieke) onrust ontstaan doordat er onvoldoende draagvlak onder bewoners was gecreëerd. Deze onrust bleek uit het grote aantal bezwaarschriften en de weerstand van burgers en politiek. De casus draait om Vodafone die een antennemast wilde plaatsen in het dorp Riel en begon met een aanpassing van het antennebeleid van de gemeente. Voor het aanpassen van gemeentelijk beleid moet de gemeente volgens afdeling 3.4 Awb de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen (hierna: uov). Dit betekent dat de aanpassing van de antennezonering ter inzage heeft gelegen en bewoners hun zienswijzen konden indienen (artikel 3:11 lid 1 jo. 3:15 lid 1 Awb). Er zijn zienswijzen ontvangen op het beleid, waarna het definitief is vastgesteld, maar met een ambtelijke wijziging. Deze aanpassing is niet meer ter inzage gelegd. Er was een klein stukje grond aangewezen als geschikt voor het plaatsen van een antennemast, en precies op dat stukje grond wilde Vodafone de antenne plaatsen.

Na het vaststellen van het antennebeleid vroeg Vodafone op 25 juli 2016 de benodigde vergunning aan bij de gemeente. Voor de vergunningaanvraag werd de reguliere procedure gevolgd, en konden belanghebbenden na publicatie in de lokale krant *Goirles Belang* bezwaar maken. De wettelijke basis van de reguliere procedure is te vinden in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) geeft hier in paragraaf 3.2 aanvullingen op. Er is bezwaar gemaakt door inwoners van Riel tegen deze vergunningaanvraag onder andere omdat zij van mening zijn dat het antennebeleid op een onjuiste wijze is vastgesteld. Ze hebben namelijk geen zienswijzen meer in kunnen dienen op de aangepaste versie.

Naast bezwaar maken en zienswijzen indienen zijn bewoners in laatste instantie ook op een andere manier betrokken bij de procedure. De wethouder heeft omwonenden na alle commotie ook nog uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek is afgeblazen door de bewoners zelf, omdat er kort na de uitnodiging al werd besloten over de vergunningaanvraag. Het leek de omwonenden hierdoor zinloos om een gesprek te gaan voeren over een onderwerp waar de uitkomst al bekend van was. De binnengekomen

³ Milieubeleidsplan 'Duurzaam Goirle 2017-2020' p.8.

⁴ Milieubeleidsplan 'Duurzaam Goirle 2017-2020' p.10.

⁵ WindNee, Juridisch traject tegen windpark Oostermoer, windnee.nl/project-windnee-oostermoer/.

bezwaren zijn door de bezwarencommissie ongegrond verklaard waarna bezwaarmakers in beroep zijn gegaan bij de rechtbank.⁶

De gemeente is er in deze casus niet in geslaagd om voldoende draagkracht onder bewoners te creëren. Dit heeft er tot onrust geleid, weerstand onder burgers tegen 'de politiek' en het heeft geleid tot inefficiency bij het doorlopen van het proces. Er is te weinig overleg geweest tussen burgers en gemeente buiten de procedurele mogelijkheden en wellicht niet voldoende gecommuniceerd rond de aanpassing van de antennezonering. Het is voor bewoners kennelijk niet voldoende geweest om alleen via de wettelijke procedures (zienswijzen en bezwaar) en een initiatief voor een gesprek hun mening naar voren te kunnen brengen. De gemeente wil natuurlijk voorkomen dat ook bij het plaatsen van windturbines vergelijkbare onrust en weerstand ontstaat en dat bewoners de zaak voorleggen aan de rechtbank. Dit zou betekenen dat er onvoldoende draagvlak is onder bewoners en de inspraak- en participatiemogelijkheden niet toereikend waren.

Naar aanleiding van deze ervaring wil het gemeentebestuur van Goirle een efficiënte en effectieve inspraak en participatie verzorgen, om een herhaling van de antennemastcasus te voorkomen. Hiervoor wordt in beeld gebracht wat de gemeente *moet* (wettelijk) en wat de gemeente *mag* (facultatief). Het is belangrijk om te vermelden dat een goede inspraakprocedure niet per definitie weerstand uit de gemeente voorkomt. Met een goede procedure kan de gemeente wellicht weerstand beperken, én aantonen en verantwoorden dat een goede procedure is doorlopen en voldoende inspraakmogelijkheden zijn geboden.

Omdat de gemeente zonder kennis van de juridische procedure en met name de regels met betrekking tot de inspraak, het plaatsen van windturbines niet kan faciliteren, wil het gemeentebestuur advies in de vorm van aanbevelingen krijgen. Deze aanbevelingen geven aan hoe de gemeente draagvlak kan creëren onder inwoners bij het plaatsen van windturbines. Om hierachter te komen wordt niet alleen de huidige en toekomstige wetgeving geraadpleegd, maar ook de gemeentelijke inspraakverordening, jurisprudentie en de ervaringen van andere gemeenten die al windturbines hebben geplaatst worden onderzocht.

§ 1.4 Onderzoeksvraag en doelstelling

Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Goirle gegeven worden over het invullen van de inspraak voor belanghebbenden met betrekking tot de juridische procedure die gevolgd moet worden voor het plaatsen van windturbines, gelet op toepasselijke wet- en regelgeving, jurisprudentie en ervaringen van andere gemeenten?

Deelvragen

1. Welke ambities heeft de gemeente op het gebied van duurzame energie en windturbines?
2. Welke procedure moet volgens huidig en toekomstige wet- en regelgeving gevolgd worden zodat de gemeente rechtmatig het plaatsen van windturbines kan faciliteren?
3. Hoe verloopt de inspraakprocedure voor belanghebbenden onder huidige en toekomstige wetgeving?
4. Hoe zijn andere gemeenten die al windturbines hebben geplaatst, omgegaan met de inspraakprocedure?

Doelstelling

Met de aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport kan de gemeente Goirle de inspraak voor belanghebbenden in een procedure voor het plaatsen van windturbines op een juiste manier invullen en hiermee zorgen voor voldoende draagkracht onder de bewoners, en ervoor zorgen dat de gestelde energieambities gehaald worden.

⁶ Interview M. van der Meer (bijlage 1).

§ 1.5 Onderzoeksstrategieën en verantwoording

Per deelvraag wordt een specifieke onderzoeksstrategie en -methode toegepast omdat niet iedere strategie geschikt is voor ieder soort deelvraag. Om tot een goede beantwoording van deelvraag 1 te komen wordt een kwalitatief onderzoek gedaan in de vorm van een casestudy. Met een inhoudsanalyse van bestaande beleidsplannen is een beeld te schetsen van de praktijksituatie van de gemeente Goirle. Door het voeren van een semigestructureerd interview met een juridisch medewerker van de afdeling VVH die de antennemastcasus heeft behandeld, wordt meer informatie verkregen over de casus. Er is gekozen voor een semigestructureerd interview omdat er nog onvoldoende kennis is over de casus om in het onderzoek te verwerken. Met een semigestructureerd interview krijgt de geïnterviewde de kans om vrijuit te vertellen over bepaalde onderwerpen van het gesprek. Voor het gesprek met de wethouder duurzaamheid is een gestructureerd interview de beste methode omdat er al enige kennis over dit onderwerp is. Hierdoor is het mogelijk naar specifieke onderwerpen te vragen. Om dezelfde reden is het interview met de beleidsmedewerker milieu en adviseur duurzaamheid ook een gestructureerd interview. Omdat de geïnterviewden (dagelijks) werken met de inhoud van het gespreksonderwerp, zullen zij hierover betrouwbare informatie kunnen geven.

Deelvragen 2 en 3 zullen een onderzoek van het recht zijn, een logische strategie is dan ook het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Door het bestuderen van huidige wetgeving en voor dit onderwerp relevante literatuur kan een beschrijving gegeven worden van de huidige situatie. Voor beantwoording van deelvraag 3 wordt naast wetgeving ook jurisprudentie onderzocht. Voor beide deelvragen wordt niet alleen huidige wetgeving onderzocht, maar ook toekomstige. Het betreft de Omgevingswet en voor dit onderzoek wordt de wet zelf bestudeerd, maar ook relevante literatuur. De methode die voor deze deelvragen gehanteerd wordt, is de inhoudsanalyse. Met een inhoudsanalyse wordt de inhoud van wetteksten en jurisprudentie geanalyseerd en geïnterpreteerd waarmee de deelvraag wordt beantwoord. Wet en jurisprudentie zijn formele rechtsbronnen waardoor de onderzoeksresultaten die hieruit voorkomen valide en betrouwbaar zijn.

De vierde deelvraag is een onderzoek bij andere gemeenten die al windturbines hebben geplaatst. Dit onderzoek naar de praktijksituatie wordt net als deelvraag 1 verricht door middel van een casestudy. Er zullen interviews plaatsvinden met (juridisch) medewerkers van de gemeenten Tilburg, Oirschot en Waalwijk. Ook deze interviews zullen semigestructureerd zijn zodat de geïnterviewden ruimte krijgen om vrijuit te vertellen over het plaatsen van windturbines in hun gemeente. De geïnterviewden zijn een teammanager Omgeving (Oirschot), een planjurist betrokken bij windturbines (Tilburg) en een jurist betrokken bij windturbines (Waalwijk). Zij zijn onderdeel geweest van het windturbineproject, dus kunnen uit eigen ervaring vertellen. Informatie die hiermee wordt verkregen is dus betrouwbaar en juist.

§ 1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de eerste deelvraag. Er wordt ingegaan op de ambities van de gemeente Goirle met betrekking tot duurzame energie en windturbines, en op de antennemastcasus. In hoofdstuk 3 staat de procedure voor het plaatsen van windturbines op hoofdlijnen beschreven. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de bestemmingsplan-procedure en de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 beantwoordt de derde deelvraag en gaat in op het belanghebbendenbegrip en de inspraakmogelijkheden onder huidige en toekomstige wetgeving. In het vijfde hoofdstuk is beschreven hoe andere gemeenten in de regio de inspraakprocedure hebben ingevuld. De ervaringen van drie gemeenten worden besproken, waarna gekeken wordt naar wat de gemeente Goirle kan leren van deze ervaringen.

§ 1.7 Begrippenlijst en lijst van afkortingen

Begrippenlijst

Derde-belanghebbende	(rechts)persoon met een eigen, persoonlijk, objectief, rechtstreeks en actueel belang bij een besluit van een bestuursorgaan
Direct belanghebbende	degene tot wie een besluit van een bestuursorgaan zich richt
Duurzaamheid	ontwikkelingen die voorzien in behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee het vermogen van toekomstige generaties in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen
Inspraak	de manier waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (voornamelijk gebruikt bij aanduiden wettelijke mogelijkheden)
Participatie	het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen, bouwen en exploiteren van een windproject
Windturbine	constructie die wind omzet in een draaiende beweging, waardoor op duurzame wijze energie wordt gegenereerd

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Afdeling VVH	Afdeling Vergunningen, Veiligheid en Handhaving
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Bor	Besluit omgevingsrecht
College (van B&W)	College van Burgemeester en Wethouders
Gemw	Gemeentewet
M.e.r.	Milieueffectrapportage
MWh	Megawattuur
MvT	Memorie van Toelichting
RvO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wm	Wet milieubeheer

Hoofdstuk 2

Ambities duurzame energie en windturbines van de gemeente Goirle

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: Welke ambities heeft de gemeente op het gebied van duurzame energie en windturbines? In paragraaf 2.1 is uiteengezet wat er onder duurzaamheid wordt verstaan. In paragraaf 2.2 is vervolgens ingezoomd op duurzaamheid in de gemeente Goirle en in paragraaf 2.3 op duurzame energie in de gemeente Goirle. Paragraaf 2.4 gaat specifiek over windturbines in de gemeente en in paragraaf 2.5 staan leerpunten van de recente antennemastcasus in Riel beschreven.

§ 2.1 Wat is duurzaamheid?

In dit rapport wordt voor een definitie van het begrip duurzaamheid de VN-commissie Brundtland (ook wel bekend als de World Commission on Environment and Development) uit 1987 gevolgd. Deze commissie definieert het begrip 'duurzaamheid' in het rapport *Our common future* als volgt:

'Ontwikkelingen die voorzien in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoefte te voorzien in gevaar te brengen'.⁷

Het is hierbij van belang dat een goede balans gevonden wordt tussen welvaart, ecologische belangen en sociale belangen. Het is een begrip dat voor iedereen belangrijk is en waar iedere sector rekening mee moet houden.

Met betrekking tot energieopwekking is duurzaamheid van groot belang. In 2016 werd 5,9% van het totale energieverbruik in Nederland duurzaam opgewekt, bijvoorbeeld door wind- of zonne-energie. Dat betekent dat de overige 94,1% opgewekt is uit fossiele brandstoffen.⁸ Fossiele brandstoffen zijn bijvoorbeeld olie en steenkool. De verbranding hiervan is een bron van energieopwekking, maar draagt door de CO₂-uitstoot in grote mate bij aan de opwarming van de aarde. Eén kolencentrale kan soms wel evenveel CO₂ uitstoten als 2 miljoen auto's.⁹ Om verbranding van fossiele brandstoffen te voorkomen is duurzame energie nodig. De definitie van duurzame energie die door de gemeente Goirle gehanteerd wordt, is:

'Energie waarover de mensheid voor onbeperkte tijd kan beschikken en waarbij het gebruik ervan het leefmilieu en de mogelijkheden voor toekomstige generaties niet worden benadeeld'.¹⁰

Duurzame energie wordt opgewekt uit hernieuwbare bronnen die geen CO₂ uitstoten, bijvoorbeeld de wind, en levert daardoor geen bijdrage aan klimaatverandering.

⁷ Rapport VN-commissie Brundtland (1987), p.36

⁸ Cbs.nl, zoek op 'hernieuwbare energie', klik op 'Aandeel hernieuwbare energie 5,9 procent in 2016'.

⁹ Greenpeace Nederland, Het probleem: klimaatverandering, greenpeace.nl/campaigns/schone-energie/het-probleem.

¹⁰ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020 p. 10.

§ 2.2 Duurzaamheid in de gemeente Goirle

De gemeente Goirle is in de laatste jaren steeds meer aandacht gaan besteden aan duurzaamheid. Sinds 2014 heeft het gemeentehuis energielabel A, daarnaast komen er komende jaren zonnepanelen op het dak van het gemeentehuis. Binnen de gemeente zijn verschillende functies die zich op duurzaamheid en milieu richten. Op de afdeling Ontwikkeling werken een adviseur duurzaamheid en beleidsmedewerker milieu. Ook op de afdeling Realisatie & Beheer wordt hier aandacht aan besteed, zij voeren bijvoorbeeld de projecten uit die bij de afdeling Ontwikkeling zijn voorbereid.

In de gemeente lopen verschillende projecten om bewustwording en zichtbaarheid van het belang van duurzaamheid te vergroten. Deze projecten zijn veelal nog in de beginfase. Een voorbeeld hiervan is het project 'groen schoolplein'. Met dit project zijn schoolpleinen van basisscholen vergroend omdat dit beter voor het milieu is dan een bestraat schoolplein. Op een bestraat schoolplein wordt water namelijk niet opgenomen in de grond.¹¹

Naast een toenemende zichtbaarheid van duurzame maatregelen, heeft de gemeenteraad op basis van medebewindbevoegdheid (artikel 124 lid 2 Grondwet) een milieubeleidsplan vastgesteld. Met de medebewindbevoegdheid kan het gemeentebestuur maatwerk leveren dat past bij de eigen gemeente. Een bevoegdheid verkregen door medebewind geeft het gemeentebestuur de mogelijkheid om op bepaalde terreinen naar eigen wens invulling te geven aan de kaders die de rijksoverheid stelt. Dit geldt niet voor alle terreinen: gemeentebesturen moeten namelijk ook meewerken aan regels van de rijksoverheid. Hierbij valt te denken aan vergunningverlening of het vaststellen van een bestemmingsplan.

De wettelijke grondslag voor het vaststellen van een milieubeleidsplan is artikel 4.16 wet milieubeheer (hierna: Wm). Het opstellen hiervan is geen verplichting, maar is facultatief, zoals blijkt uit de 'kan'-bepaling in het genoemde artikel. Dit wordt ook wel een 'discretionaire bevoegdheid' genoemd. Het plan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, en voorbereid door het college volgens de artikelen 4.16 lid 1 en 4.17 lid 1 Wm. Het milieubeleidsplan bevat volgens artikel 4.16 lid 2 Wm de hoofdzaken van het te voeren milieubeleid en wordt volgens hetzelfde artikel ten uitvoer gebracht door het college. De gemeenteraad heeft veel beleidsvrijheid ten aanzien van de inhoud van het plan, want de enige wettelijke eis hieraan is, zoals zojuist beschreven, dat het de hoofdzaken van het te voeren beleid beschrijft.

Een gemeente heeft de bevoegdheid om beleid op te stellen op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De definitie van 'beleidsregel' is vastgelegd in artikel 1:3 lid 4 Awb, en is uitdrukkelijk géén algemeen verbindend voorschrift. Het beleid heeft wel een algemene strekking want is niet tot één persoon gericht, de regels moeten meer dan één keer toepasbaar zijn.¹² Een gemeente kan alleen beleid opstellen wanneer het gemeentebestuur beleid- of beoordelingsvrijheid heeft verkregen van de rijksoverheid, op het betreffende onderwerp. Zoals in het genoemde artikel 4.16 Wm, blijkt dit uit de 'kan'-bepaling' in het wetsartikel. De vrijheid is niet onbegrensd, maar wordt beperkt door de wet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bestuursorgaan moet bij uitoefening van beleidsvrijheid in ieder geval rekening houden met de zorgvuldige belangenafweging uit artikel 3:4 lid 1 Awb.

De gemeenteraad van Goirle heeft een milieubeleidsplan vastgesteld omdat het hiermee invloed uit kan oefenen op bescherming van het milieu en alvast een voorschot kan nemen op de op te stellen omgevingsvisie.¹³ In het plan staan de doelen en ambities van de gemeente met betrekking tot milieu en duurzaamheid voor de komende jaren. Er zijn vier hoofdonderwerpen beschreven: energie, afval, biodiversiteit en

¹¹ Interview M. van de Ven en H. van Bortel (bijlage 2)

¹² De Waard en Oortwijn 2015, p.10.

¹³ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020, p.4.

water-/klimaatverandering. Daarnaast zijn er vier overige thema's beschreven: geluid, lucht, externe veiligheid en bodem. Aan het thema 'energie' wordt de meeste aandacht besteed. Op dit onderwerp zijn namelijk nog grote stappen te maken in vergelijking met de andere in het plan te bespreken onderwerpen.¹⁴ Aan ieder thema zijn doelstellingen gekoppeld. Deze doelstellingen zijn vastgesteld door de gemeenteraad; het college van Burgemeester & Wethouders (hierna: het college) moet uitvoering geven aan het beleid en ervoor zorgen dat doelstellingen behaald worden. De verantwoordelijke wethouder vindt de doelstellingen reëel, waardoor ze haalbaar zijn.¹⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanpassing van de energieambitie die uitgesproken is in de kadernota 'klimaatbeleid gemeente Goirle 2010-2023'. In deze nota is vastgesteld dat Goirle in 2036 CO₂ neutraal moet zijn. Dit is te ambitieus gebleken waardoor de ambitie in het milieubeleidsplan gelijk wordt gesteld met de landelijke en Europese ambities.¹⁶

Naast het milieubeleidsplan zijn er andere beleidsstukken vastgesteld waarin duurzaamheid terugkomt. Deze stukken gaan over andere onderwerpen dan duurzame energie. Van deze andere onderwerpen worden hieronder de wettelijke grondslag en bevoegdheden besproken. Het betreft hier het grondstoffenbeleidsplan, het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan en het landschapsbeleidsplan.

In het grondstoffenbeleidsplan dat in 2015 is vastgesteld wordt het uitgangspunt gehanteerd dat afvalstoffen worden beschouwd als nieuwe grondstoffen.¹⁷ Het grondstoffenbeleidsplan is vastgesteld door de gemeenteraad (artikel 10.23 Wm) en bevat minstens de regels over de genoemde onderwerpen in artikel 10.24 Wm. In de artikelen 10.25 en 10.26 Wm staan de onderwerpen waarover het gemeentebestuur regels kan stellen. Onderwerpen uit het laatste artikel zijn niet verplicht, en behoren hierdoor tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

Het tweede beleidsstuk is het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan. Hierin is vastgesteld op welke wijze rekening gehouden wordt met klimaatverandering en extremere weersomstandigheden.¹⁸ De bevoegdheid voor de gemeenteraad om dit plan vast te stellen komt voort uit artikel 4.22 Wm. In lid 2 van dit artikel staat wat het plan inhoudelijk moet bevatten. Er is geen complete beleidsvrijheid. Het plan wordt voorbereid door het college volgens artikel 4.23 Wm.

Het landschapsbeleidsplan bestaat uit de delen A en B. In dit beleidsplan is beschreven wat de mogelijkheden van het landschap zijn en hoe het landschap wordt behouden. In het plan is aangegeven op welke manier duurzame opwekking van energie in het landschap zou passen. In landgoed Gorp & Rovert zouden incidenteel lage windturbines kunnen plaatsen.¹⁹

Wanneer een gemeente beleidsregels heeft opgesteld, is er een lichtere motiveringsplicht bij het beslissen op een aanvraag. In een genomen besluit kan de gemeente namelijk verwijzen naar de beleidsregels ter ondersteuning van de beslissing, dit staat in artikel 4:82 Awb.

Voor het plaatsen van windturbines heeft de gemeente Goirle nog geen juridisch bindende grondslag. Het milieubeleidsplan spreekt alleen de intentie en mogelijkheden voor de opwekking van duurzame energie uit, en in het landschapsbeleidsplan staat alleen dat windturbines op bepaalde plaatsen in het landschap zouden passen. Het vastgestelde beleid biedt onvoldoende basis voor een windturbineproject, waardoor aan een aanvraag niet tegemoetgekomen kan worden door naar beleid te verwijzen. Voor een dergelijk groot project is een uitgebreide procedure te doorlopen, deze is beschreven in

¹⁴ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020, p.5.

¹⁵ Interview wethouder H. v.d. Ven (bijlage 3)

¹⁶ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020, p. 8.

¹⁷ Grondstoffenbeleidsplan Goirle 2015, p.3

¹⁸ verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Goirle (2015-2019), p.23.

¹⁹ Landschapsbeleidsplan deel B: aan de slag, gemeente Goirle, p.2 en p.83.

hoofdstuk 3. Naast de ruimtelijke procedures is er een participatieproces te doorlopen, waarover meer te lezen is in hoofdstuk 4.

§ 2.3 Energie in Goirle

Het thema 'energie' is in het beleidsplan onderverdeeld in drie categorieën: energieverbruik gemeentelijke organisatie en - panden, woningen en verkeer & vervoer. De voortgang van de opgestelde doelen wordt jaarlijks in een milieujaarverslag bijgehouden. In het milieujaarverslag zijn ook de gegevens genoemd in artikel 21.1 Wm verwerkt.

In 2015 kwam het totale energieverbruik van Goirle uit op ongeveer 2800000 Megawattuur (hierna: MWh).²⁰ Daarvan is in 2015 ongeveer 1900 MWh verbruikt door algemene voorzieningen, zoals lantaarnpalen, verkeerslichten, rioolgemalen en gemeentelijke accommodaties. Het energieverbruik van particulieren in Goirle is in de laatste jaren gedaald en een gemiddelde hoeveelheid ten opzichte van de rest van Brabant. Ten aanzien van duurzaam opgewekte energie heeft Goirle de doelstellingen nog niet gerealiseerd. In 2015 is 0,47% van de energie in Goirle duurzaam opgewekt.²¹ In 2016 was dit percentage 0,54%.²²

De gemeente kan op verschillende manieren een grotere hoeveelheid energie duurzaam op wekken. Om de ambities te realiseren kan het gemeentebestuur windturbines laten plaatsen, zonneweides aanleggen en door middel van waterkracht energie opwekken. Wanneer de gemeente op alle geschikte daken van woningen zonnepanelen legt, wordt er voorzien in 4,4% van de totale energiebehoefte in Goirle. Om voor 14% aan duurzame energie (gelijk aan 38.000 MWh) op te wekken in 2020 zijn 35 voetbalvelden aan zonnepanelen nodig. Alle geschikte daken hebben in totaal ruimte voor maar elf voetbalvelden.²³

Naar schatting levert een windturbine van 150 meter hoog met een vermogen van 2,4 MW per jaar 5.000 MWh aan elektriciteit op. Voor het opwekken van 38.000 MWh zijn acht windmolens nodig van 150 meter hoog.²⁴

§ 2.4 Windturbines in Goirle

De eenvoudigste manier om duurzame energie op te wekken is het plaatsen van zonnepanelen op daken. Echter, dit voorziet maar in 10% van de totale benodigde hoeveelheid energie. Met die hoeveelheid zijn de doelstellingen niet te realiseren. Een windturbine kan veel meer energie opwekken. Volgens het gemeentebestuur is het plaatsen van windturbines dan ook de effectiefste manier om op grote schaal duurzame energie op te wekken.²⁵

Er is inmiddels een start gemaakt met dit project. De gemeente heeft al in kaart laten brengen wat de geschikte locaties zijn voor windturbines. Er is rekening te houden met een aantal factoren. Dit zijn onder andere geluid, slagschaduw, natuur en veiligheid.²⁶ De locaties zijn aangegeven op de kansenkaart, en hierop is te zien dat er maar zeven geschikte locaties zijn. Ondanks dat er weinig geschikte locaties zijn, wil het gemeentebestuur van Goirle toch het plaatsen van windturbines faciliteren. De eerste reden is dat in het milieubeleidsplan een aantal doelen is gesteld. De gemeente wil en moet deze energiedoelen halen, dit kan alleen wanneer actie wordt ondernomen. Eén van de doelstellingen is het vervullen van een voorbeeldfunctie met betrekking tot duurzame

²⁰ Eén megawatt is een miljoen watt. Eén megawattuur is de hoeveelheid stroom die in één uur gemaakt kan worden door een generator met een capaciteit van één megawatt. De term wordt vooral gebruikt om de opbrengst van windmolens en elektriciteitscentrales aan te geven omdat het over veel vermogen gaat.

²¹ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020 p. 10

²² Milieujaarverslag 2016, p.4

²³ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020 p. 14-15.

²⁴ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020, p. 14-15.

²⁵ Discussienota windenergie & zonnepanelen, 10 oktober 2017.

²⁶ Toelichting op windenergie kansenkaart gemeente Goirle, Antea Group p.1-4.

energieopwekking.²⁷ De gemeente geeft er naar eigen zeggen een goed signaal mee af wanneer windturbines op gemeentegrond worden geplaatst. Ook verwacht het gemeentebestuur dat inwoners nog niet goed voor ogen hebben hoe groot de impact van de energietransitie zal zijn. Met de plaatsing van windturbines (en zonnepanelen) geeft het bestuur een goed signaal af: de transitie wordt serieus genomen en de gemeente wil graag hieraan bijdragen.²⁸ De tweede reden is dat de gemeente wil voorkomen dat elders duurzame energie ingekocht wordt.²⁹ Wanneer iedere gemeente energie inkoopt, worden nergens windturbines geplaatst en wordt er te weinig duurzame energie opgewekt om aan landelijke doelstellingen te voldoen. De derde reden is dat windturbines volgens de wethouder slechts een tijdelijke oplossing zijn omdat ontwikkelingen op het gebied van duurzame energieopwekking niet stil zullen staan.³⁰

Wanneer de windturbines zijn geplaatst, komen hier opbrengsten uit voort. De wethouder heeft uitgangspunten aangegeven die gelden voor zowel zonneweides als windturbines. Over deze uitgangspunten is nog geen beslissing genomen, het zijn de ambities van de wethouder.³¹ Het eerste uitgangspunt is dat hij wil dat de opbrengsten uit zonneweides deels gereserveerd voor en later geïnvesteerd worden in de natuur. Waar zonneweides liggen is namelijk minder ruimte voor natuur, hiervoor moet compensatie mogelijk zijn. Daarnaast wil hij dat de opbrengsten uit windturbines (en zonneweides) teruggaan naar de eigen bewoners, en niet naar grote energiebedrijven. Het derde en laatste uitgangspunt is dat de gemeente niet zelf duurzame energie gaat exploiteren. De gemeente heeft slechts een ondersteunende en faciliterende rol naar initiatiefnemers.

Met het bovenstaande spreekt de wethouder zijn ambities over windturbines uit, maar deze ambities zijn nog niet formeel vastgelegd. De kansenkaart heeft geen juridische waarde en volgens het bestemmingsplan is het bouwen van windturbines niet toegestaan (hierover meer in hoofdstuk 3). Het milieubeleidsplan spreekt alleen de intentie en mogelijkheden voor de opwekking van duurzame energie uit, en in het landschapsbeleidsplan staat alleen dat windturbines op bepaalde plaatsen in het landschap zouden passen. De gemeente zal een juridische grondslag moeten gaan creëren om de eigen positie en standpunten met betrekking tot windenergie juridisch te kunnen onderbouwen.

§ 2.5 Wat is er te leren van de antennemastcasus in Riel?

Het verloop van de antennemastcasus is eerder besproken in paragraaf 1.3. De gemeente kan van deze casus leren dat inwoners eerder én anders betrokken moeten worden bij grote ruimtelijke projecten om op die manier draagvlak te creëren. De vraag is dan: hoe? In welke mate moeten omwonenden invloed uit kunnen oefenen? Bewoners hun mening laten geven is namelijk een goede zaak (en een wettelijke verplichting), maar er moet een besluit genomen worden in hoeverre deze meningen invloed uitoefenen op een besluit. De gemeente kan overwegen bewoners meer te betrekken bij dergelijke projecten, maar de vraag is vanaf welk moment dit moet. Wanneer de gemeente burgers eerder betreft voelen ze zich waarschijnlijk beter gehoord. Echter, hier zitten ook nadelen aan. Het kan bijvoorbeeld (ongewenst) verwachtingen wekken die niet gerealiseerd kunnen worden. De gemeente zal in ieder geval altijd keuzes moeten verantwoorden naar bewoners, en uitleg geven waar onduidelijkheid is.³²

Uit het verloop van de casus van de antennemast in Riel is gebleken wat er kan gebeuren wanneer er te weinig draagvlak is onder bewoners voor een ruimtelijk project. Het plaatsen van een antennemast is goed te vergelijken met het plaatsen van een windturbine. Beide zijn 'nimby-projecten' (*not in my backyard*). Mensen zien er het nut van in en hebben geen problemen ermee, totdat het in hun eigen nabije omgeving komt te

²⁷ Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020, p. 13.

²⁸ Interview H. van Bortel & M. van de Ven (Bijlage 2)

²⁹ Interview wethouder H. van de Ven (bijlage 3)

³⁰ Interview wethouder H. van de Ven (bijlage 3)

³¹ Interview wethouder H. van de Ven (bijlage 3)

³² Interview M. v.d. Meer (Bijlage 1)

staan. Een antennemast heeft overeenkomsten met een windturbine, ze zijn bijvoorbeeld hoog en van veraf te zien. Het grote verschil is dat een windturbine verder van de dorpskern af komt te staan dan een antennemast.

Op grond van de bovenstaande tekst kan de deelvraag beantwoord worden. Het gemeentebestuur van Goirle heeft de ambitie om in 2020 14% van de energie duurzaam op te wekken. De effectiefste en efficiëntste manier is het faciliteren van het plaatsen van windturbines. Voor het plaatsen van windturbines is nog geen juridische grondslag.

Hoofdstuk 3

De procedure voor het plaatsen van windturbines

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: Welke procedure moet volgens huidige wet- en regelgeving gevolgd worden zodat de gemeente rechtmatig het plaatsen van windturbines kan faciliteren? Eerst wordt in paragraaf 2.1 de hoofdlijnen van de procedure weergegeven, daarna wordt het onderdeel 'bestemmingsplan' uitgelicht in de paragrafen 2.2. en 2.3. Deze drie paragrafen gaan over de huidige wetgeving. De laatste paragraaf is een toelichting op de relevante ruimtelijke plannen en procedures onder toekomstige wetgeving, de Omgevingswet.

§ 3.1 De procedure voor het plaatsen van windturbines op hoofdlijnen

De procedure is voor een groot deel niet aan wet- en regelgeving gebonden en door de gemeente naar eigen wens in te vullen. Om toch een houvast te geven wordt aangesloten bij een stappenplan voor het realiseren van windturbines, dat door De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RvO) is opgesteld.³³ De RvO is onderdeel van de Rijksoverheid en voert opdrachten uit voor verschillende ministeries. Daardoor is het stappenplan afkomstig van een betrouwbare instantie. Daarnaast heeft de gemeente Tilburg bij het realiseren van een windpark ook succesvol gebruik gemaakt van deze aanpak.³⁴

De procedure voor het mogelijk maken van windturbines bestaat volgens de RvO uit vijf fasen: *de voorverkenning, verkenning, planfase, realisatie* en als laatste fase *de exploitatie & beheer*. Omdat alleen de derde fase (planning) gebonden is aan wet- en regelgeving en planologisch van belang is voor de gemeente, wordt aan die fase specifiek aandacht besteed in de paragrafen 2.2 en 2.3.

Fase 1: voorverkenning

Het stappenplan schrijft voor dat in de voorverkenning wordt gekeken of het plaatsen van windturbines past in het beleid van de gemeente Goirle. De ambities en kansen worden in beeld gebracht, en er wordt gekeken of het plaatsen van windturbines bij kan dragen aan de ambities, en of het gemeentelijk en provinciaal beleid het plaatsen toestaat.³⁵

De gemeente Goirle bevindt zich op dit moment in deze fase. Er is al beleid opgesteld, en initiatiefnemers (dit zijn particulieren) hebben de gemeente benaderd. Als reactie hierop heeft de gemeente een onderzoeksbureau opdracht gegeven om potentiële locaties in kaart te brengen. Eén van deze locaties is het gebied 'de Bakertand' en de mogelijkheden van dit gebied worden nader onderzocht. Dit zoekgebied is in de kansenkaart in bijlage 4 aangegeven met het cijfer VI. Dit gebied is nu gemeente Tilburg, maar hoort per 1 januari 2018 bij de gemeente Goirle. Omdat de grond eigendom is van particulieren moet het gemeentebestuur al in deze fase onderzoek verrichten naar de vraag of deze eigenaren hun grond beschikbaar willen stellen.

Bij de voorverkenningsfase zijn verschillende partijen betrokken. De belangrijkste betrokkenen zijn op dit moment de gemeente Goirle, buurgemeenten (Hilvarenbeek en Tilburg), de initiatiefnemer, de provincie, het onderzoeksbureau en eventueel burgers.

In de vergadering van de commissie Ruimte van 10 oktober jl. zijn de plannen voor windturbines besproken. Deze commissievergaderingen zijn openbaar, maar er is nog geen reactie op het windturbineproject gekomen vanuit inwoners. De gemeente zal er goed aan doen om het plan pas naar buiten te brengen wanneer het concreter is. Op dit

³³ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Stappenplan windproject, rvo.nl (zoek op: ruimtelijke ontwikkeling windturbines).

³⁴ R. Westerhuis & T. Keesmaat 2015, p.6.

³⁵ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Stap 1: Voorverkenning, rvo.nl (zoek op: voorverkenning windturbines).

moment is er nog veel onduidelijk waardoor de gemeente niet concreet de inwoners kan informeren. Wanneer er duidelijke informatie is, kan de gemeente omwonenden gaan informeren. Met communicatie van onduidelijke informatie bestaat een risico dat onduidelijkheid wordt gecreëerd en 'spookverhalen' de ronde gaan doen.

Fase 2: verkenning

In de verkenningsfase wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en haalbaarheid van het project. De financiële haalbaarheid wordt in kaart gebracht, de definitieve locatie aangewezen, en betrokkenen en belanghebbenden in het windturbineproject worden bepaald.³⁶ Voor een uitwerking van dit laatste onderdeel wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport. De belangrijkste rollen zijn weggelegd voor de gemeente en initiatiefnemer. De gemeenteraad moet bepalen welke rol de gemeente inneemt. Dit kan een beperkte rol zijn zodat de gemeente slechts optreedt als vergunningverlener en bevoegd gezag, maar dit kan ook een actievere rol zijn. Met een actieve rol kan de gemeente meer invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de communicatie met omwonenden en advisering naar initiatiefnemer. Daarnaast zal de gemeente al vroeg de provincie moeten informeren over de mogelijkheden, en afstemmen of, en op welke manier het windturbineproject doorgang kan vinden. De provincie Noord-Brabant moet daarnaast de gelegenheid krijgen het initiatief te toetsen aan provinciaal beleid.

In deze fase ligt ook al een rol weggelegd voor de initiatiefnemer. De gemeente kan zelf bepalen wat die rol inhoudt, dit is, zoals eerder genoemd een beslissing die de gemeenteraad maakt. De initiatiefnemer stelt een projectplan op waarin vragen over de locatie, omgeving, betrokkenen en haalbaarheid beantwoord worden. De gemeente en initiatiefnemer stellen in samenspraak een participatieplan op waarin onder andere aan wordt gegeven welke partijen betrokken zijn, wie kunnen en willen participeren en of de plannen financieel haalbaar zijn.³⁷ Om tot een beantwoording van deze vragen te komen, zal de initiatiefnemer alle belanghebbenden moeten betrekken. Met het opstellen van een participatieplan in deze fase is de participatie natuurlijk niet voltooid. Het betrekken van burgers zal gedurende het gehele project verweven zijn in het proces. Over belanghebbenden, participatie en het participatieplan is meer te lezen in hoofdstuk 4.

Fase 3: planfase

De planfase is een hele belangrijke fase omdat partijen definitief beslissen of het windturbineproject haalbaar is. In deze fase worden onderzoeken gedaan (naar milieueffecten), en wordt een definitief besluit genomen in de vorm van het herzien van het bestemmingsplan en het beoordelen van de vergunningaanvraag.

Zowel de gemeente als de initiatiefnemer voert aanvullende onderzoeken uit. De gemeente bepaalt welke aanvullende onderzoeken nodig zijn, hierbij valt te denken aan risicozonering, landschappelijke inpassing, slagschaduw en geluid. (voor zover dit nog niet gedaan is in vorige fasen). Hiervoor zijn bureaus in te schakelen. De initiatiefnemer zal de onderzoeksresultaten moeten opleveren aan de gemeente. Een belangrijk te verrichten onderzoek is dat naar de milieueffecten van het initiatief. Dit wordt gedaan door middel van een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.). Deze rapportage is wettelijk vastgelegd in hoofdstuk 7 Wm en het Besluit milieueffectrapportage. Het opstellen van een milieueffectrapport is niet in alle gevallen verplicht. Een m.e.r.-beoordeling is alleen nodig als het park bestaat uit tien of meer windturbines, of meer dan 15 megawatt opwekt volgens artikel 7.2 lid 1 onder b Wm jo. Onderdeel D 22.2 kolom 2 Bijlage Besluit m.e.r.³⁸ De gemeente Goirle gaat uit van het plaatsen van drie windturbines. Dit sluit aan bij de verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant dat in artikel 33 lid 2 voorschrijft dat windturbines in een cluster van minstens drie turbines worden geplaatst. Dit zal niet meer

³⁶ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Stap 2: Verkenning, rvo.nl (zoek op: *verkenning windturbines*)

³⁷ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Stap 2: Verkenning, rvo.nl (zoek op: *verkenning windturbines*)

³⁸ Kenniscentrum InfoMil, Wanneer is m.e.r. of m.e.r.-beoordeling verplicht?, infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/wanneer-beoordeling.

dan 15 MW op gaan brengen. Omdat een set van drie windturbines aan wordt gemerkt als een windturbinepark,³⁹ geldt er wel een onderzoeksplicht: het opstellen van een *vormvrije m.e.r.-beoordeling*. Activiteiten die op de D-lijst van het besluit staan moeten, wanneer de activiteit onder de in die lijst genoemde drempelwaarde ligt, altijd onderworpen worden aan een *vormvrije m.e.r.-beoordeling*. Er zijn vrijwel dezelfde vereisten voor deze beoordeling als voor een formele m.e.r.-beoordeling. De te onderzoeken criteria zijn te vinden in Bijlage III van de Europese richtlijn 'betreffende de milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'. Het verschil tussen een *vormvrije m.e.r.* en een formele m.e.r. is dat een *vormvrije* beoordeling minder diepgaand hoeft te zijn. Er zijn twee conclusies mogelijk van deze beoordeling. De eerste conclusie is dat gevolgen voor het milieu uit te sluiten zijn. Dit wordt in de beoordelingsbeslissing toegelicht door het bevoegde gezag. Een tweede conclusie kan zijn dat nadelige gevolgen niet kunnen worden uitgesloten. Er moet dan alsnog een plan-m.e.r.⁴⁰ komen.⁴¹ De inhoudelijke eisen aan de plan-m.e.r. staan genoemd in artikel 7.7 Wm. Deze opsomming is niet-limitatief, zoals blijkt uit de woorden 'ten minste', waardoor ook andere aspecten in de plan-m.e.r. opgenomen kunnen worden.

Naast het uitvoeren van onderzoeken, vraagt de initiatiefnemer in deze fase om planologische medewerking van de gemeente. Het bestemmingsplan moet worden herzien (zie paragraaf 3.2.2), waarna de initiatiefnemer vergunningen aan kan vragen. De eerste stap van de planologische medewerking wordt gezet door de gemeenteraad, die gaat beslissen of het project doorgaat. Na een positieve uitkomst wordt gestart met de procedure voor het vaststellen van een bestemmingsplan dat windturbines plaatsen mogelijk maakt. Omdat dit een uitgebreide procedure is, wordt dit uitgewerkt in paragraaf 3.2. Wanneer het bestemmingsplan is aangepast en vastgesteld, kan de gemeente de vergunningaanvragen beoordelen. Voor de vergunningverlening wordt het concrete plan dat de initiatiefnemer heeft ingediend, getoetst door de afdeling VVH. Omdat dit onderzoek gaat over de inspraakmogelijkheden, participatie en de ruimtelijke procedures, wordt niet specifiek ingegaan op welke vergunningen nodig zijn.

Fase 4: realisatie

De laatste fase is de realisatiefase en kan beginnen wanneer de vergunningen onherroepelijk zijn en alle contracten getekend. In deze fase worden de turbines gebouwd. Dit begint met de aanleg van de bouw- en onderhoudswegen en het storten en heien van de funderingen. De gemeente zorgt voor wegafzettingen en eventueel omleidingen wanneer dit nodig is voor de aanvoer van onderdelen. De gemeente ziet in deze fase toe op de bouwwerkzaamheden en controleert de naleving van vergunningvoorschriften.

Fase 5: exploitatie en beheer

In deze fase zijn de turbines gebouwd en is het project afgerond. De gemeente houdt toezicht op het naleven van de vergunningsvoorschriften. Wanneer men zich niet aan de vergunningsvoorschriften houdt, kan de gemeente handhavend optreden.

§ 3.2. Afwijken van het bestemmingsplan

Zoals in paragraaf 3.1 geschreven, is de planfase een belangrijk moment in de procedure. Hier wordt namelijk beslist of het initiatief haalbaar is en wordt het project op ruimtelijk gebied mogelijk gemaakt. Hiervoor wordt onderzocht wat er moet gebeuren op het gebied van ruimtelijke ordening, waarvoor als eerste wordt bepaald of het initiatief in het bestemmingsplan past.

³⁹ artikel 1 Onderdeel A Bijlage Besluit milieueffectrapportage

⁴⁰ Bij een kaderstellend plan, zoals een bestemmingsplan, bestaat een m.e.r.-beoordeling niet. Het heet dan een plan-m.e.r.

⁴¹ Kenniscentrum InfoMil, De vormvrije m.e.r.-beoordeling: vereisten, infomil.nl (zoek op: *vormvrije mer vereisten*).

§ 3.2.1 Past het initiatief van plaatsen van windturbines in het bestemmingsplan?

Iedere gemeente heeft één of meerdere bestemmingsplannen vastgesteld voor het gehele grondgebied. Met een bestemmingsplan heeft de gemeente een instrument om aan bepaalde gebieden op gemeentegrond regels (bestemmingen) toe te wijzen. Deze regels gaan over het gebruik van de grond en gebruik van de bouwwerken die erop staan volgens artikel 3.1 Wro. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast, en wordt iedere tien jaar opnieuw vastgesteld, zie artikel 3.1 lid 1 en lid 2 Wro.

Het bouwen van een windturbine wordt door de Wabo gezien als het bouwen van een bouwwerk volgens artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo. Het is volgens artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo verboden om een bouwwerk te plaatsen dat in strijd is met het bestemmingsplan, zonder de daarvoor benodigde vergunning.

De gemeente Goirle heeft natuurlijk ook bestemmingsplannen vastgesteld voor het grondgebied. De locaties waar windturbines mogelijk zijn, hebben allemaal al bestemmingen toegewezen gekregen. De geschikte locaties liggen allemaal in hetzelfde bestemmingsplan: Bestemmingsplan Buitengebied Goirle. Dit bestemmingsplan beslaat het gehele grondgebied buiten de bebouwde kom van de dorpen Goirle en Riel. Uit de kansenskaart blijkt dat de geschikte locaties (de lichtgroene gebieden) voor windturbines voornamelijk aan de rand van de gemeentegrond liggen. Een afbeelding van het bestemmingsplan en de kansenskaart zijn opgenomen in bijlage 4. De gebieden liggen in hetzelfde bestemmingsplan, maar hebben niet allemaal dezelfde bestemming. Om de bestemmingen per gebied aan te kunnen geven is aan iedere locatie een Romeins cijfer gekoppeld.⁴² Vervolgens is per locatie onderzocht welke bestemming erop rust en wat de regels zijn met betrekking tot bouwen.

Het bouwen van windturbines is op iedere locatie in strijd met het bestemmingsplan: locatie I is een groot gebied en valt daardoor onder twee bestemmingen. Het meest westelijke deel heeft de bestemming 'natuur'. Volgens artikel 6.2 van de voorschriften van het bestemmingsplan is bouwen hier niet toegestaan, en kan het college van burgemeester en wethouders volgens artikel 6.4 van de voorschriften geen vrijstelling verlenen voor het bouwen van een windturbine. De bouwhoogte mag voor deze bestemming namelijk niet meer dan 3 meter bedragen. De andere bestemming die op deze locatie ligt is 'agrarisch'. Volgens artikel 9.2.2 van de voorschriften mag de bouwhoogte van een nieuw te bouwen bouwwerk niet meer bedragen dan 5 meter. De vrijstelling van de bouwvoorschriften is niet toe te passen op het bouwen van een windturbine, zie artikel 9.3 voorschriften bestemmingsplan. De locaties II, III, IV, V en VI hebben de bestemming 'agrarisch-landschapswaarden'. Ook voor deze locaties geldt dat de bouwhoogte van bouwwerken niet meer mag bedragen dan 5 meter (artikel 8.2.2 voorschriften bestemmingsplan). De vrijstellingsbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders is ook voor deze bestemming niet van toepassing op windturbines. Locatie VII heeft een agrarische bestemming, het bouwen van een windturbine is dus in strijd met het bestemmingsplan, zoals te lezen bij locatie I.

De gemeente Goirle wil, toch het plaatsen van windturbines faciliteren, en ruimtelijk mogelijk maken. Afwijken van het bestemmingsplan is noodzakelijk.

§ 3.2.2 Hoe kan de gemeente Goirle afwijken van het huidige bestemmingsplan?

De Wet ruimtelijke ordening geeft twee manieren voor het afwijken van het bestemmingsplan. De eerste manier om van een bestemmingsplan af te wijken is via het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 3.6 lid 1 onder c Wro. Het college van B&W is bevoegd om op grond van artikel 2.4 Wabo de vergunning te verlenen. Met het verlenen van die omgevingsvergunning geeft het college van B&W toestemming om af te wijken van de beperkende regels van het bestemmingsplan. Deze afwijkingsmogelijkheid is alleen per afzonderlijk, concreet geval mogelijk, en hiermee

⁴² Zie voor de kansenskaart bijlage 4.

geen besluit van algemene strekking. Met een omgevingsvergunning wordt de bestemming niet gewijzigd, maar kan alleen het project waarvoor de vergunning is verleend afwijken van het bestemmingsplan. Het afwijken door middel van een omgevingsvergunning mag niet leiden tot een wijziging van de vastgelegde bestemming die feitelijk niet meer omkeerbaar is.⁴³ De grens hiervan is niet altijd even duidelijk waardoor per geval wordt beoordeeld of gebruikmaken van deze optie mogelijk is.

De omgevingsvergunning wordt volgens artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo alleen verleend wanneer het plan past binnen de regels voor afwijking van het bestemmingsplan zelf (onder 1°), wanneer het project valt onder de 'kruimelgevallen'⁴⁴ (onder 2°) en wanneer een 'projectbesluit' wordt genomen (onder 3°). De vergunning wordt voor dit project niet verleend op basis van de mogelijkheid genoemd onder 1 want de windturbines passen niet binnen de regels van het bestemmingsplan. Daarvoor zijn de windturbines te hoog en hebben ze te veel ruimtelijke impact. Het bouwen van een windturbine is ook geen kruimelgeval genoemd in artikel 4 van Bijlage II Bor. Bij een projectbesluit moet de aanvrager een goede ruimtelijke onderbouwing opstellen, mag het plan niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en in sommige gevallen moet de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen afgeven. De wet stelt geen grenzen aan de toepassing van deze mogelijkheid. De gemeenteraad van Goirle heeft voor projectbesluiten een mandaat gegeven aan het college van B&W waardoor deze besluiten geen goedkeuring van de raad nodig hebben. In het geval van windturbines zal de raad graag mee willen praten omdat het een belangrijk thema is en windturbines een grote ruimtelijke impact hebben en hierdoor veel los kunnen maken onder inwoners. Een projectbesluit lijkt daarom niet geschikt in dit geval.

De tweede mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan is het wijzigen van het bestemmingsplan 'Buitengebied Goirle' (artikel 3.6 lid 1 Wro). Een bestemmingsplan kan alleen gewijzigd worden wanneer de wijzigingsregels (of: afwijkingsregels), opgenomen in het bestemmingsplan, deze verandering van de bestemming toestaan. Uit raadpleging van de wijzigingsregels blijkt dat ook het wijzigen van de bestemming voor het windturbineproject niet mogelijk is. De afwijkingsregels staan windturbines namelijk niet toe. Dit staat in de artikelen 8.6 en 9.5 van het Bestemmingsplan Buitengebied Goirle. Voor de bestemming 'natuur', is niet eens een wijzigingsartikel opgenomen.

Het gemeentebestuur zal door het gebrek van een wijzigingsmogelijkheid een geheel nieuw bestemmingsplan vast moeten stellen voor de windturbinelocatie. Omdat slechts een gedeelte van het bestemmingsplan Buitengebied Goirle aangepast hoeft te worden, wordt gesproken van een partiële herziening.

In de praktijk van de gemeente Goirle wordt de aanvraag voor een planherziening ingediend door de belanghebbende, voor de windturbines is dit de initiatiefnemer. De afdeling VVH beoordeelt vervolgens of het initiatief binnen het bestaande bestemmingsplan past. Omdat het initiatief niet binnen het bestemmingsplan past (paragraaf 3.2.1), wordt er een 'Bouwplanoverleg' georganiseerd waar de gemeente en initiatiefnemer samen de mogelijkheden bekijken. De uitkomst van dit overleg wordt door middel van een nota voorgelegd aan het college, waarna deze beoordeelt of het initiatief een kans van slagen heeft en of er bestuurlijk draagvlak is. Daarnaast moet het initiatief worden getoetst aan beleid van andere overheden. De provincie heeft namelijk in de Verordening Ruimte regels opgenomen over wat de provincie toestaat op het gebied van ruimtelijke ordening, en onder welke voorwaarden. Als het beleid geen ruimte biedt, mag de gemeente niet meewerken aan het initiatief. Past het wel binnen beleid van andere overheden, dan wordt er, bij voldoende draagvlak, gekozen op welke manier het project alsnog kan voldoen aan het bestemmingsplan.

⁴³ Van Buuren e.a. 2014, p.61-62.

⁴⁴ De kruimelgevallen staan genoemd in Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht.

Bij het herzien van het bestemmingsplan zal de initiatiefnemer zelf een voorontwerpbestemmingsplan moeten maken. De initiatiefnemer moet aantonen dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening, en dat milieueffecten onderzocht zijn. Het voorontwerp geeft, naast andere aspecten, in ieder geval de geluidsreducerende maatregelen aan.⁴⁵ Het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan is eigenlijk een wettelijke taak voor de gemeentelijke overheid. Goirle heeft ervoor gekozen om, zoals andere gemeenten, bij een tussentijdse aanpassing op verzoek van een initiatiefnemer, deze verantwoordelijk te stellen voor het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan. De raad beslist vervolgens of het windturbines op gemeentegrond wil, en zo ja, waar. Wanneer de gemeenteraad voornemens is het verzoek in te willigen, zal de gehele bestemmingsplanprocedure⁴⁶ van artikel 3.8 Wro doorlopen moeten worden. Is de gemeenteraad voornemens om het verzoek af te wijzen, dan is de procedure niet nodig volgens artikel 3.9 Wro. Tegen deze beslissing van de gemeenteraad staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de ABRvS). Bij een afwijzing moet daarvóór wel bezwaar zijn gemaakt, de afwijzing is namelijk niet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (zie artikel 7:1 lid 1 onder d Awb).⁴⁷ Wanneer de raad instemt met het initiatief, wordt de bestemmingsplanprocedure doorlopen. Deze staat beschreven in de volgende paragraaf.

§ 3.3 De bestemmingsplanprocedure

De huidige bestemmingsplanprocedure bestaat uit drie fasen: de voorfase, de voorbereiding en de vaststelling. In de *voorfase* moet de gemeenteraad de bewoners de gelegenheid geven om kennis te nemen van het voornemen om een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Zie hiervoor artikel 3:12 lid 1 Awb.⁴⁸ Voordat de bestemmingsplanprocedure daadwerkelijk begint, zijn al onderzoeken verricht en is bestuurlijk overleg gevoerd. Dit is terug te lezen bij de fasen 1 en 2 in paragraaf 3.1.

Na de kennisgeving door de gemeenteraad, begint de *voorbereiding*. Deze fase bestaat uit een aantal stappen/momenten. Er wordt bestuurlijk overleg gevoerd met omliggende en betrokken gemeenten, het waterschap en de provincie, zie hiervoor artikel 3.1.1 Bro. Reageert een bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn, dan staat dit het nemen van een besluit niet in de weg. Het gaat er namelijk om dat een gelegenheid voor overleg geboden is.⁴⁹ Er moet onderzoek plaats vinden naar de elementen genoemd in artikel 3.1.6 Bro en aandacht besteed aan het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 Awb. Het bestuursorgaan moet alle kennis verkrijgen over de af te wegen belangen en relevante feiten, om op die manier een besluit zorgvuldig te kunnen voorbereiden. Daarnaast moet een onderzoek verricht zijn naar de uitvoerbaarheid van het plan (artikel 3.1.6 lid 1 onder f Bro). Dit gaat niet alleen over financiën, maar ook over de maatschappelijke uitvoerbaarheid. De gemeente zal dus nog vóór de officiële inspraakprocedure onderzoek moeten doen naar de standpunten van omwonenden.⁵⁰

Wanneer de verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd en overleg heeft plaatsgevonden, wordt een voorontwerpbestemmingsplan opgesteld. In het geval van de windturbines zal de initiatiefnemer dit voorontwerp zelf moeten opstellen. Dit is nog steeds onderdeel van de voorbereidingsfase. In de huidige praktijk legt het gemeentebestuur van Goirle het voorontwerp gedurende drie weken ter inzage. Burgers kunnen hierop zienswijzen indienen. Deze inspraakmogelijkheid is niet door de wetgever verplicht. Als het voorontwerp ter inzage heeft gelegen, vangt de formele procedure aan. Deze procedure staat beschreven in artikel 3.8 Wro, in lid 1 van dit artikel wordt afdeling 3.4 Awb, de afdeling van de uov van toepassing verklaard. De formele procedure begint met het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan. Hier horen ook de stukken bij die

⁴⁵ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2982.

⁴⁶ Zie paragraaf 3.3 voor de bestemmingsplanprocedure.

⁴⁷ Van Buuren e.a. 2014, p.112-113.

⁴⁸ Boeve & Groothuijse 2016, p.251-252.

⁴⁹ Van Buuren e.a. 2014, p.88.

⁵⁰ Boeve & Groothuijse 2016, p.254-255.

redelijkerwijs nodig zijn voor het beoordelen van het ontwerp. Bij de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan hoort een beschrijving van de manier waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken (artikel 3.1.6 lid 1 onder e Bro). Dit wordt ook wel de 'verantwoordingsplicht' genoemd.⁵¹ De aankondiging van de terinzagelegging moet in minstens één huis-aan-huisblad (*het Goirles Belang*) en de *Staatscourant* staan en langs elektronische weg (artikel 3.8 lid 1 Wro) beschikbaar zijn. Volgens artikel 3:16 Awb jo. 3.8 lid 1 onder d Wro kan eenieder gedurende zes weken zienswijzen indienen. Dit in afwijking van artikel 3:15 lid 1 Awb dat bepaalt dat alleen belanghebbenden zienswijzen in kunnen dienen. Zienswijzen kunnen zich ook richten tot de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Deze beoordeling wordt namelijk onderdeel van het ontwerpbestemmingsplan als deze gelijktijdig klaar zijn (artikel 7.10 lid 1 Wm). Als de m.e.r.-beoordeling niet in het plan is inbegrepen, kunnen zienswijzen toch betrekking hebben op de beoordeling, zie artikel 7.11 lid 2 onder c Wm.⁵²

Na deze termijn van zes weken begint de derde fase van de bestemmingsplanprocedure: de *vaststellingsfase*. Onmiddellijk na afloop van de termijn van de terinzagelegging begint de termijn waarbinnen de gemeenteraad een beslissing moet nemen over de vaststelling van het plan. Deze termijn bedraagt twaalf weken volgens artikel 3.8 lid 1 onder e Wro. De gemeenteraad kan een bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp met wijzigingen vaststellen. Dit kunnen ambtshalve wijzigingen zijn, dit hoeft niet per se als een reactie op zienswijzen. Bij ingrijpende wijzigingen waarvoor de onderzoeks- en voorbereidingsresultaten geen goede onderbouwing meer vormen voor het plan, kan het verstandig zijn om de hele procedure opnieuw te doorlopen.⁵³ Wanneer niet tegemoet wordt gekomen aan ingediende zienswijzen, moet de gemeenteraad bij een raadsbesluit een motivering voor geven (artikel 3:46 Awb). Binnen twee weken na het vaststellen van het besluit, wordt de vaststelling bekend gemaakt, zoals te lezen in artikel 3.8 lid 3 Wro. Deze bekendmaking moet volgens datzelfde artikel gebeuren door het besluit te plaatsen in de *Staatscourant*, via elektronische weg en verzending naar de andere betrokken bestuursorganen. Het bestemmingsplan treedt pas in werking op de dag nadat de beroepstermijn verstrijkt (artikel 3.8 lid 5 Wro).

§ 3.4 Procedures en ruimtelijke plannen na invoering van de Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking. Deze wet integreert alle bestaande wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Omgevingswet). Op dit moment zijn er 26 wetten en 120 Algemene Maatregelen van Bestuur. Dit wordt teruggebracht naar één wet met vier Algemene Maatregelen van Bestuur. Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn het creëren van een overzichtelijker stelsel, meer ruimte voor initiatieven en het kunnen leveren van maatwerk. Er zal nog maar één bevoegd gezag zijn, en één vergunning. De Omgevingswet heeft als doel 'de samenleving in staat stellen de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en houden en tegelijkertijd voldoende ruimte te laten voor activiteiten van burgers en bedrijven'.⁵⁴

Overheden moeten daarnaast veranderen van werkwijze en houding. Waar op dit moment veelal met het 'nee, tenzij'-principe wordt gewerkt, moet dit verschuiven naar het 'ja, mits'-principe.⁵⁵ Dit principe, in combinatie met het doel van de wet geeft aan dat burgers een grotere en andere rol krijgen in vergelijking met huidige wetgeving. Ondanks dat het nog drie jaar duurt voordat de wet in werking treedt, wordt er toch aandacht aan besteed in dit onderzoek. Op die manier kan de gemeente Goirle alvast anticiperen op

⁵¹ Van Buuren e.a. 2014, p.90.

⁵² Kenniscentrum InfoMil, De vormvrije m.e.r.-beoordeling: vereisten, *infomil.nl* (zoek op: *vormvrije mer vereisten*).

⁵³ Van Buuren e.a. 2014, p.95

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30.

⁵⁵ Aan de slag met de Omgevingswet, Uitgangspunten en doel van de wet, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* (zoek op: *uitgangspunten*).

toekomstige wetgeving, en weet het niet alleen óf, maar ook wát er te wachten staat op het gebied van ruimtelijke plannen.

§ 3.4.1 Vergunningsprocedure onder de Omgevingswet

Wanneer een vergunning wordt aangevraagd, zijn er twee te volgen procedures: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. Uitgangspunt is dat de reguliere procedure wordt toegepast, maar wanneer een milieueffectrapport vereist is, wordt altijd de uitgebreide procedure toegepast.⁵⁶ Deze procedure wordt uiteengezet in paragraaf 16.5.2 Omgevingswet. Volgens artikel 16.62 lid 1 jo. 16.65 lid 1 Omgevingswet is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij afdeling 3.4 Awb van toepassing is volgens de algemene maatregel van bestuur. In de Memorie van Toelichting wordt een beperkt aantal activiteiten aangewezen waarop de uitgebreide procedure van toepassing is.⁵⁷

Bij de reguliere voorbereidingsprocedure moet het bevoegd gezag bij de kennisgeving van de aanvraag toepassing geven aan artikel 4.1 Awb, en de aanvraag van de vergunning plaatsen in minstens één huis-aan-huisblad (artikel 16.63 Omgevingswet). Vervolgens beslist het bevoegd gezag op grond van artikel 16.64 lid 1 Omgevingswet binnen acht weken op de aanvraag. Voor de uitgebreide procedure is afdeling 3.4 Awb van toepassing, maar moet het bevoegd gezag ook artikel 16.66 leden 2 tot en met 4 en artikel 16.67 Omgevingswet in acht nemen.

Het bevoegd gezag moet ook onder toekomstige wetgeving bepalen of een project nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Wanneer dit het geval is moet het bevoegd gezag bij de voorbereiding van het project een milieueffectrapport opstellen. Zie hiervoor artikel 16.43 lid 1 onder b Memorie van Toelichting Omgevingswet. Aan de inhoud van dit rapport wijzigt niets in vergelijking met huidige wetgeving.

§ 3.4.2 Ruimtelijke plannen onder de Omgevingswet

Onder huidige wetgeving heeft een gemeente een bestemmingsplan en een structuurvisie om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. De Omgevingswet introduceert zes nieuwe kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (omgevingsverordening, -plan en waterschapsverordening), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.⁵⁸

Voor de gemeente Goirle zijn op dit moment twee van deze instrumenten van belang: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad (artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet). De omgevingsvisie beschrijft de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en bevat de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.1 Omgevingswet). Op het vaststellen van de omgevingsvisie is volgens artikel 16.26 MvT Omgevingswet afdeling 3.4 Awb van toepassing. De Omgevingsvisie houdt volgens artikel 3.3 Omgevingswet rekening met vier milieubeginselen: het voorzorgbeginsel, beginsel van preventief handelen, bestrijding aan de bron en de vervuiler betaalt. Buiten de genoemde artikelen en eisen zijn er verder geen wettelijke (vorm-) vereisten. Het is de bedoeling dat er een 'samenhangende visie op strategisch niveau' vast wordt gesteld, niet dat alle bestaande beleidsvisies samen worden gepakt.⁵⁹ Bij het maken van de omgevingsvisie gaat het niet alleen om de inhoud, maar ook om de kwaliteit van het maatschappelijke debat en het procesresultaat. De Omgevingswet legt dan ook een grote nadruk op participatie.⁶⁰ Hierover is meer te lezen in het volgende hoofdstuk. De gemeente Goirle heeft op dit moment⁶¹ nog geen omgevingsvisie vastgesteld, het is aan de raad om te bepalen welke

⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226.

⁵⁸ Aan de slag met de Omgevingswet, Kerninstrumenten, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: kerninstrumenten).

⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 114.

⁶⁰ Gabry 2015, p. 137.

⁶¹ Ten tijde van het afronden van het onderzoek, januari 2018.

richting de visie aan het gemeentebestuur gaat geven. Daarnaast zal de raad moeten bepalen wat het detailniveau van de visie moet zijn, welke thema's naar voren moeten komen en voor welke termijn de visie gaat gelden. De visie is niet juridisch bindend voor de burger, wel voor de gemeenteraad. De omgevingsvisie geeft het kader voor het omgevingsplan.

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving, en wordt vastgesteld door de gemeenteraad (artikel 2.4 Omgevingswet). Ook op het voorbereiden van het omgevingsplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing (artikel 16.30 MvT Omgevingswet). De onderwerpen die niet in het plan komen, staan volgens artikel 2.5 Omgevingswet in een algemene maatregel van bestuur. Dit zijn onderwerpen die dan wel over de fysieke leefomgeving gaan, maar waarbij een andere functie van doorslaggevend belang is. Bijvoorbeeld een onderwerp dat ook betrekking heeft op de openbare orde. Het is mogelijk om bij het plan omgevingswaarden vast te stellen (artikel 2.11 lid 1 Omgevingswet) die doorwerken zolang deze waarden zijn uitgewerkt in regels. De regels die in het omgevingsplan staan gelden voor iedere burger en ieder bedrijf binnen de gemeente.

In artikel 8.8 Omgevingsbesluit wordt verplicht gesteld dat het gemeentebestuur aangeeft hoe het burgers, maatschappelijke organisaties, bestuursorganen en bedrijven betrokken heeft bij het opstellen van het omgevingsplan. Dit geeft aan dat bij het opstellen van het plan burgerparticipatie verplicht is. Hierover is meer te lezen in paragraaf 4.5.

Na uitwerking van dit hoofdstuk kan antwoord gegeven worden op de deelvraag. Het project bestaat uit vijf fasen, waarvan fase 3 planologisch het belangrijkste is. Hierin wordt namelijk het bestemmingsplan aangepast waarna vergunningen verleend kunnen worden. Fase 3 is de enige fase die gebonden is aan wet- en regelgeving. Met de herziening van het bestemmingsplan en vergunningverlening wordt de mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen.

Hoofdstuk 4

Belanghebbenden, inspraak en participatie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde deelvraag: 'Hoe verloopt de inspraakprocedure voor belanghebbenden onder huidige en toekomstige wetgeving?' Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in paragraaf 4.1 en 4.2 in kaart gebracht wie belanghebbenden zijn van dit project. Vervolgens worden de wettelijke vereisten ten aanzien van de inspraakprocedure naar huidig recht uiteengezet. In de vierde paragraaf wordt het participatieplan besproken. In de laatste paragraaf is participatie onder de Omgevingswet uiteengezet.

§ 4.1 Wie zijn belanghebbenden volgens de wet?

Het begrip 'belanghebbende' is vastgelegd in de wet, in artikel 1:2 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het begrip is van belang om te bepalen of voor die persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan een bezwaar- en beroepsmogelijkheid open staat op grond van artikel 7:1 jo. 8:1 Awb. Een belanghebbende is volgens de wet degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Volgens artikel 1:2 Awb kunnen belanghebbenden personen (lid 1), bestuursorganen (lid 2) en rechtspersonen (lid 3) zijn. Er is onderscheid te maken tussen een direct belanghebbende en een derde-belanghebbende. Wanneer een persoon de aanvrager of geadresseerde is, is hij een direct belanghebbende. Een derde-belanghebbende kan ook bezwaar maken tegen een besluit van de gemeente, maar hij is niet de aanvrager of geadresseerde. Om derde-belanghebbende te kunnen zijn, moet men voldoen aan vijf voorwaarden. Deze voorwaarden zijn inmiddels vaste jurisprudentie, en worden door veel rechters gebruikt om te beoordelen wie belanghebbenden zijn.⁶² De voorwaarden zijn cumulatief, wanneer aan één van de voorwaarden niet wordt voldaan, is er geen sprake van een derde-belanghebbende.

De eerste voorwaarde is dat opgekomen wordt voor het *eigen belang*. Een persoon mag niet voor het belang van een ander opkomen. De tweede voorwaarde is dat er een *objectief bepaalbaar belang* is. Dit betekent dat een belang gebaseerd op een sterke emotie waardoor een gevoel van betrokkenheid ontstaat, onvoldoende is. Het belang mag niet subjectief bepaalbaar zijn. Ten derde moet er sprake zijn van *actualiteit*. Dit houdt in dat toekomstige en onzekere gevolgen van een besluit, geen actueel belang zijn. Als vierde voorwaarde moet de persoon aantonen dat hij zich voldoende onderscheidt van anderen, er moet sprake zijn van een *persoonlijk belang*. Bij omgevingsvergunningen wordt deze voorwaarde ingevuld met het zicht- of nabijheidscriterium.⁶³ In een uitspraak van de rechtbank Overijssel wordt opgemerkt dat het afstands- en zichtcriterium relatief zijn. Er is geen afstand die een absolute grens bepaalt voor kwalificatie van belanghebbende. Het is de combinatie van zicht en afstand die bepaalt of iemand belanghebbende is. Iemand met zicht is namelijk niet automatisch een belanghebbende. Hierbij is de aard van de omgeving en de mate van ruimtelijke uitstraling van het project waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd relevant.⁶⁴ Bij het kappen van bomen zal de afstand minder van belang zijn dan bij de bouw van een windturbine. De laatste voorwaarde is het *rechtstreeks betrokken belang*. Er moet voldoende causaal verband zijn tussen het besluit en het belang. Wanneer iemand aan al deze voorwaarden voldoet, is deze persoon een derde-belanghebbende.⁶⁵

⁶² Bijvoorbeeld in ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:350.

⁶³ Barkhuysen e.a. 2014, p. 31-32.

⁶⁴ Rb. Overijssel 16 december 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:3317 (met verwijzing naar ABRvS 17 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6399).

⁶⁵ Barkhuysen e.a. 2014, p. 32.

§ 4.2 Belanghebbenden bij een windturbinepark

Nu de wettelijke omschrijving van 'belanghebbenden' duidelijk is, zijn aan de hand van jurisprudentie belanghebbenden in het windturbineproject te bepalen. Het is belangrijk om te weten wie dit zijn omdat, mocht op een vergunningsaanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure (artikel 3.7 e.v. Wabo) van toepassing zijn, alleen zij bezwaar kunnen maken tegen een verleende omgevingsvergunning. Bij het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (artikel 3.10 e.v. Wabo) wordt de bezwaarfase overgeslagen, en direct beroep ingesteld. Bij het ontwerp is het namelijk voor eenieder mogelijk zienswijzen in te dienen.⁶⁶ Voor beide procedures geldt dat alleen belanghebbenden beroep in kunnen stellen bij de rechtbank volgens artikel 7:1 lid 1 jo. 8:1 Awb. Voor de uitgebreide procedure is de wettelijke basis artikel 7:1 lid 1 onder d jo. 8:1 Awb.

De initiatiefnemer van het windturbineproject is aan te merken als direct belanghebbende. Deze persoon is de aanvrager van het besluit en degene tot wie het besluit (bijvoorbeeld in een later stadium de verleende of afgewezen vergunning) zich richt. De gronden in het zoekgebied 'de Bakertand', horen per 1 januari 2018 bij de gemeente Goirle, maar de gemeente is geen grondeigenaar. De grondeigenaren zijn aan te merken als derde-belanghebbende omdat ze voldoen aan de criteria genoemd in paragraaf 4.1, en een besluit hen direct zal raken. Toch zijn, afhankelijk van de rol van grondeigenaren, deze in sommige gevallen ook als direct-belanghebbenden te beschouwen. Wanneer de grondeigenaren zich bij de initiatiefnemer aansluiten, zullen ook zij initiatiefnemers zijn en hierdoor direct-belanghebbenden.

De burgers die in de buurt van de windturbines wonen, zijn omwonenden uit zowel de gemeente Goirle als de gemeente Tilburg. De wet zegt niets over tot hoever omwonenden van een windturbineproject belanghebbenden zijn, in jurisprudentie is hier wel al over geoordeeld. De ABRvS bepaalt in een uitspraak dat bij een windturbine met een top-rotorhoogte⁶⁷ van 150 meter, burgers wonende binnen een straal van 1500 meter aan te merken zijn als direct belanghebbenden. In de uitspraak waren de windturbines geplaatst in een open landschap waardoor, ondanks de grote afstand, er toch sprake was van een rechtstreeks betrokken belang. De burgers die buiten deze straal wonen, zijn niet als belanghebbenden te beschouwen, tenzij zij aan kunnen tonen dat er een rechtstreeks, eigen en persoonlijk belang betrokken is.⁶⁸ Wanneer een burger géén zicht heeft op de windturbines, maar wél binnen de straal van 1500 meter woont, kan deze persoon toch aangemerkt worden als belanghebbende, omdat hij binnen de genoemde straal woont.⁶⁹ Dit is ook in andere jurisprudentie herhaald. In een andere uitspraak woonde een appellant op 2 kilometer afstand van de windturbines. Hij had géén zicht op de windturbine (en voldeed hierdoor niet aan het zicht-criterium), maar was tóch belanghebbende als hij kon aantonen dat hij geraakt werd in zijn objectief en persoonlijk belang, ondanks de grote afstand. Appellant kon dit niet aantonen en werd niet als belanghebbende aangemerkt.⁷⁰

Wanneer nadelige gevolgen niet uit te sluiten zijn op een afstand van 850 meter van de windturbine, is appellant een belanghebbende. Door de aard en omvang van het ruimtelijke plan en de afstand van de woning tot het windpark, is namelijk niet uitgesloten dat er nadelige gevolgen ondervonden worden. Bij twijfel krijgt de appellant het voordeel van de twijfel.⁷¹ De kring van belanghebbenden wordt medebepaald door het landschap waarin de windturbines komen te staan. Worden ze in een open landschap geplaatst, dan

⁶⁶ De Waard & Oortwijn 2015, p. 58.

⁶⁷ Dit is de afstand van de grond tot het hoogste punt dat de wieken kunnen bereiken, wanneer ze draaien. (Ook wel: masthoogte + helft rotordiameter).

⁶⁸ ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7758 (overweging 2.2.2.2.).

⁶⁹ ABRvS 23 december 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO8518 (overweging 3.3.4)

⁷⁰ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702 (overweging 3.2).

⁷¹ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1621 (overweging 4.2).

zijn ze beter zichtbaar en zal een grotere groep burgers aan te merken zijn als belanghebbende. Omdat de windturbines van Goirle waarschijnlijk op een locatie komen die grenst aan de gemeente Tilburg (ten zuiden van snelweg A58, in de Bakertand), is het betrekken van inwoners van Tilburg van belang. De locatie grenst ook aan de gemeente Hilvarenbeek, om deze reden vinden al gesprekken plaats met deze gemeente. Omdat de windturbines ver van de kern van Hilvarenbeek komen te staan (ongeveer 5 á 6 kilometer), is het niet nodig die bewoners in dezelfde mate te betrekken. Inwoners die dicht bij de windturbines wonen (in het buitengebied van Hilvarenbeek), worden in grotere mate betrokken (afhankelijk van de afstand tot de windturbines).

Naast natuurlijke personen kunnen ook belangenverenigingen en stichtingen bezwaar hebben tegen het windpark. De rechtbank heeft besloten dat belang hebben niet voort hoeft te vloeien uit statutaire doelstellingen, het is niet van belang dat de doelstellingen onvoldoende concreet en te algemeen geformuleerd zijn.⁷² Uit dezelfde uitspraak is gebleken dat een stichting die de belangen van omwonenden vertegenwoordigt ook belanghebbende kan zijn. Door het bundelen van handtekeningen van rechtstreeks betrokken belangen, heeft de stichting ervoor gezorgd dat voldaan wordt aan het criterium van 'feitelijk handelen', genoemd in artikel 1:2 lid 3 Awb. Met het bundelen van deze handtekeningen is een 'effectieve rechtsbescherming' gediend omdat de rechter alle bezwaren in één keer kan behandelen.⁷³ Hieruit blijkt dat een stichting die belangen van omwonenden verzamelt ook is aan te merken als belanghebbende.

Naast burgers zullen ook fabrikanten, energieleveranciers en exploitanten betrokken zijn bij het proces. Omdat dit onderzoek zich richt op de inspraak en participatie van burgers, worden deze partijen verder buiten beschouwing gelaten. Andere overheden, het waterschap en de provincie moeten ook betrokken worden bij het windturbineproject, en zullen beide al in een vroeg stadium kennis moeten kunnen nemen van het windturbineproject. Hierover is al geschreven in paragraaf 3.1.

§ 4.3 Wettelijke bepalingen over de inspraakprocedure bij ruimtelijke besluiten

De wetgever geeft in artikel 150 Gemeentewet (hierna: Gemw) gemeenteraden de opdracht om een inspraakverordening vast te stellen. Dit is een verplichting, geen discretionaire bevoegdheid. De gemeente kan wel zelf de inhoud van de verordening bepalen, zolang het voldoet aan de eisen die artikel 150 Gemw stelt. De verordening stelt regels aan de manier waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Omdat in artikel 150 lid 2 Gemw wordt verwezen naar 'de in het eerste lid bedoelde inspraak', is hieruit een wettelijke definitie af te leiden. Onder het begrip 'inspraak' wordt dan ook verstaan 'de manier waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken'. Het genoemde artikel richt zich slechts op de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Dit blijkt ook uit de titel van de inspraakverordening van de gemeente Goirle.⁷⁴ In artikel 2 lid 3 Inspraakverordening Goirle wordt bepaald wanneer de verordening niet van toepassing is. Het vaststellen van een bestemmingsplan (of andere ruimtelijke plannen) wordt hier niet uitgesloten. Echter, in artikel 1 van de toelichting van de inspraakverordening wordt expliciet vermeld dat onder het begrip 'beleidsvoornemen' níét verstaan wordt de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen. Dit wordt namelijk al in de wet geregeld. Hieruit is te concluderen dat de inspraakverordening niet van toepassing is op de besluitvorming rondom de windturbines en de verordening niet in acht genomen hoeft te worden bij besluiten rond dit project.

⁷² ABRvS 23 december 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO8518 (overweging 3.3.3).

⁷³ ABRvS 23 december 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO8518 (overweging 3.3.5). (ontleent aan ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803). In dit geval werd de natuurvereniging alsnog als belanghebbende aangemerkt doordat de turbines nadelige effecten op het broedgebied van vogels hebben.

⁷⁴ Inspraakverordening gemeente Goirle: Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

De gemeente moet bij de vaststelling van besluiten wettelijk voorgeschreven inspraakmomenten verzorgen. In paragraaf 3.3 is de bestemmingsplanprocedure uiteengezet. Hieruit is gebleken dat in deze procedure zienswijzen van eenieder kunnen komen. De kennisgeving van terinzagelegging wordt gepubliceerd in de *Staatscourant* en een lokaal huis-aan-huisblad. De stukken moeten in het gemeentehuis en op het internet te raadplegen zijn. Wanneer de gemeente dit verzorgt, wordt voldaan aan de wettelijke eisen met betrekking tot de kennisgeving en terinzagelegging.⁷⁵

Naast de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen tegen het bestemmingsplan, bestaat voor belanghebbenden de mogelijkheid om in de reguliere voorbereidingsprocedure bezwaar te maken tegen een verleende omgevingsvergunning. Belanghebbenden kunnen op grond van artikel 7:1 lid 1 jo. 8:1 Awb bezwaar maken bij het bestuursorgaan, en beroep instellen bij de rechter. Deze artikelen bepalen ook dat alleen beroep ingesteld kan worden als er bezwaar is gemaakt. Bezwaar maken is te zien als een inspraakmoment, maar eigenlijk is het dan al te laat omdat er al een beslissing genomen is en de vergunning verleend. Niet alle opties zijn dan nog open.⁷⁶ Mocht op de vergunningaanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zijn, is bezwaar niet mogelijk. Dan zijn bij de ontwerpvergunning zienswijzen in te dienen door eenieder, in afwijking van artikel 3:15 lid 1 Awb. Zie hiervoor artikel 3.12 lid 5 Wabo.

Uit het voorgaande blijkt dat de wet twee inspraakmomenten voorschrijft. Eén keer bij het herzien van het bestemmingsplan, en één keer bij de vergunningverlening. Bij de vergunningverlening is het afhankelijk van het soort procedure wie bezwaar kan maken of een zienswijze naar voren kan brengen.

De wet schrijft alleen voor dat er een toelichting moet komen op de wijze waarop burgers betrokken zijn (artikel 3.1.6 lid 1 onder e Bro), maar schrijft niet voor hoe het betrekken van burgers ingevuld is, waardoor de gemeente dit zelf kan bepalen. In jurisprudentie wordt niet of nauwelijks aangegeven hoe dit proces in te richten is, dus wordt inspiratie opgedaan uit andere bronnen. Het is belangrijk om te vermelden dat wanneer ondanks een goede participatie er toch te weinig draagvlak blijkt te zijn (bijvoorbeeld door een groot aantal zienswijzen of onrust in de gemeente), dit niet als argument gebruikt mag worden om het vaststellen van het bestemmingsplan (of het verlenen van een omgevingsvergunning) te weigeren.⁷⁷ In de volgende paragraaf wordt uitleg gegeven over het participatieplan. Dit plan geeft de gemeente handvatten om het participatieproces te doorlopen.

§ 4.4 Burgerparticipatie

§4.4.1 Wat is participatie?

De gemeente Goirle is niet de eerste gemeente die windturbines op gemeentegrond wil plaatsen. Er bestaat dan ook al veel informatie over de aandachtspunten en het vormgeven van het proces in de vorm van rapporten, codes en richtlijnen.

Onder participatie wordt verstaan 'het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen, bouwen en exploiteren van een windproject'.⁷⁸ Het doel van de participatie is om draagvlak te creëren door het delen van informatie, kennis en standpunten om op die manier acceptatie van een project te vergroten. Bij directe participatie zijn burgers actief betrokken bij totstandkoming van gemeentelijke besluiten, dit gaat verder dan het invullen van een enquête of het bijwonen van een informatieavond.⁷⁹ Hoe groter de belangen, hoe groter de betrokkenheid. Een instrument dat de mate van betrokkenheid inzichtelijk maakt is de participatieladder. Deze ladder maakt onderscheid in vijf verschillende vormen van betrokkenheid creëren:

⁷⁵ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702 (overweging 6.4).

⁷⁶ ABRvS 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278 (overweging 4.8).

⁷⁷ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702 (overweging 8.2).

⁷⁸ Gedragscode draagvlak en participatie wind op land 2014, p.4.

⁷⁹ Geul 2013, p.111.

informerende, raadgevende, adviserende, coproductieve en meebeslissende.⁸⁰ De initiatiefnemer en gemeente beslissen (mee), grondeigenaren kunnen coproducteren en zijn hierdoor medebeslissers (afhankelijk van de definitieve rol die zij in willen nemen). Burgers worden, afhankelijk van de afstand tot de windturbine, geïnformeerd, geraadpleegd of treden op als adviseur. Vanaf de rol als adviseur is sprake van een interactieve participatie.

Een brede participatie (veel betrokken burgers, veel invloed) heeft zowel voor-, als nadelen. Het kan draagvlak vergroten, maar versterkt ook de 'stroperigheid'. Daarnaast moet het gemeentebestuur ervoor waken dat participatie geen selectief publiek trekt. Moeilijk te bereiken bevolkingsgroepen, jongeren, lager opgeleiden of allochtonen, moeten ook de mogelijkheid krijgen om te participeren.⁸¹

Er zijn drie verschillende manieren om te participeren bij een project. De eerste vorm is *participatie in het (ruimtelijke) besluitvormingsproces*, dit wordt al (deels) ingevuld door de wettelijke inspraakmogelijkheden. De tweede vorm is de *financiële betrokkenheid*, bijvoorbeeld door mede-eigenaarschap van een windturbine. De laatste vorm is de *organisatorische betrokkenheid*. Dit is een vorm van betrokkenheid waarbij partijen meewerken aan het realiseren van een windturbine, bijvoorbeeld door het opzetten van een lokaal duurzaam energiebedrijf. Participatie betreft een aantal (groepen) mensen: omwonenden, inwoners van de gemeenten Goirle en Tilburg (alleen belanghebbenden uit Tilburg), belangenorganisaties en lokale duurzame energiecoöperaties of -stichtingen.⁸² De coöperatie en stichting waar de gemeente al mee in gesprek is, zijn Energiecoöperatie Duurzaam Goirle-Riel en stichting MOED.⁸³ Op dit moment zijn er nog geen belangenverenigingen van burgers die tegen windturbines zijn. De gemeente moet er rekening mee houden dat deze nog wel kunnen komen, en zal ook hen dan moeten betrekken.

§ 4.4.2 Het participatieplan

Uit paragraaf 3.1 is gebleken dat het realiseren van windturbines bestaat uit verschillende fasen. De 'gedragscode participatie wind op land' raadt aan om voorafgaand aan de ruimtelijke procedure (fase 3 uit paragraaf 3.1) een participatieplan op te stellen. Dit plan wordt opgesteld in overleg met belanghebbenden en eventueel andere inwoners van de gemeente Goirle, zodat de omgeving al vroeg betrokken wordt. Hiermee is ook meteen duidelijk welke rol iedere partij voor zichzelf ziet weggelegd. Partijen zijn te betrekken door het inzetten van participatie-instrumenten. Deze instrumenten worden gebruikt om partijen te betrekken om op die manier draagvlak met de omgeving te creëren en behouden.⁸⁴

De in te zetten participatie-instrumenten hebben ofwel een sterk juridisch karakter, bijvoorbeeld het bestemmingplan, contracten en vergunningen, of een vrijblijvend karakter. Voorbeelden hiervan zijn beleidsplannen, opinieonderzoeken en informatieavonden. Niet ieder instrument biedt voor ieder windproject een meerwaarde. De 'Handleiding Participatieplan' benadrukt dan ook dat niet ieder instrument per sé ingezet hoeft te worden. Het is belangrijk dat Goirle alleen de instrumenten gebruikt die daadwerkelijk iets toevoegen aan participatie.⁸⁵ In het plan moet ook duidelijk naar voren komen op welke manier en in hoeverre de participatie invloed heeft op de besluitvorming.

⁸⁰ Geul 2013, p.112.

⁸¹ Geul 2013, p.114.

⁸² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Participatie windenergie op land, rvo.nl (zoek op: participatie windenergie).

⁸³ MOED staat voor 'Midden-Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij voor Energie en Duurzaamheid'.

⁸⁴ Handleiding Participatieplan Windenergie op land, Participatie-instrumenten handleidingparticipatieplan.nl/participatie-instrumenten.

⁸⁵ Handleiding Participatieplan Windenergie op Land, Participatie-instrumenten handleidingparticipatieplan.nl/participatie-instrumenten.

De afweging van de belangen is een transparant proces. Over de keuzes en belangenafwegingen moet het bestuursorgaan verantwoording afleggen.⁸⁶

Om miscommunicatie en dubbele informatievoorziening te voorkomen, is het van belang dat gemeentebestuur en initiatiefnemer weten voor welke informatievoorziening zij verantwoordelijk zijn. Ook dit wordt vastgelegd in het participatieplan. De algemene informatie over windenergie is beschikbaar gesteld door bijvoorbeeld de Rijksoverheid en de NWEA. Hierbij valt te denken aan informatie over geluid, schaduw en gezondheid. De gemeente kan deze bestaande informatie gebruiken voor algemene voorlichting van inwoners.

De gemeente is verantwoordelijk voor communicatie rond het beleid. Voorlichting over het beleid moet zich met name richten op de nut en noodzaak van windenergie (dit kan in samenwerking met initiatiefnemer), en de verantwoording van de locatiekeuze. Communicatie over de ruimtelijke procedures, de procescommunicatie, valt primair onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De initiatiefnemer kan in deze fase een actieve rol innemen en informatie verstrekken over de beslis- en inspraakmomenten zodat mensen hierover goed geïnformeerd zijn. Daarnaast is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor communicatie met betrekking tot het project. Belanghebbenden worden doorlopend op de hoogte gehouden van de voortgang, beslismomenten en gemaakte keuzes.⁸⁷ Bij de communicatie naar buiten wordt de boodschap op de doelgroep afgestemd, en wordt beslist welke informatie gedeeld wordt met de doelgroep. De boodschap en communicatie naar de gemeenteraad is bijvoorbeeld anders dan die naar omwonenden.⁸⁸ Wanneer er nog geen duidelijkheid is rondom het windturbineproject, is het verstandig burgers nog niet betrekken, zoals al eens vermeld in paragraaf 3.1. In bijlage 5 is een schema opgenomen waarin de inhoud van paragraaf 4.4 overzichtelijk is weergegeven.

§ 4.5 Participatie in de Omgevingswet

In de Omgevingswet is zo weinig mogelijk geregeld over de invulling van participatie en inspraak van burgers en bedrijven. De gemeente Goirle krijgt in de toekomst veel vrijheid om die inspraak zelf te regelen. Het bestuursorgaan bepaalt door deze vrijheid zelf hoe, waarover en wanneer het burgers, bedrijven en andere overheden betreft. Het is de bedoeling dat op die manier per besluit maatwerk wordt geleverd. De wetgever vindt maatwerk bij participatie van belang. Participatie is om die reden niet uitgeschreven en opgenomen in de Omgevingswet, los van een aantal procedurele bepalingen.⁸⁹

Het is voor grote, ingrijpende projecten van belang dat belanghebbenden en burgers vroegtijdig in het project kunnen participeren. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij de procedure van het projectbesluit (paragraaf 5.2.3 Omgevingswet, voor de inrichting van de voorfase van projectbesluiten paragraaf 5.2.2 van de wet). Projectbesluiten zijn bedoeld voor procedures die complex zijn en een publiek belang dienen. Het plaatsen van windturbines is aan te merken als een ingrijpend project door de ruimtelijke impact en er zijn vrijwel altijd tegenstanders. Bovendien voorzien windturbines in een publiek belang, namelijk het duurzaam opwekken van energie. Met een projectbesluit wordt één besluit genomen in plaats van meerdere losse besluiten. Bij een dergelijk besluit maakt de Omgevingswet participatie in een vroeg stadium verplicht. In artikel 5.51 Omgevingswet is geregeld dat het bestuursorgaan aangeeft op welke manier onder andere burgers en bedrijven bij de voorbereiding zijn betrokken, en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. Dit impliceert dat bij dergelijke projecten burgers en andere belanghebbenden al in de voorbereiding betrokken moeten worden. Vóórdat er een ontwerpbesluit ligt, moet de gemeente belanghebbenden hebben geraadpleegd. Dit blijkt uit de Memorie van

⁸⁶ Code Maatschappelijke participatie 2014, onder 3.

⁸⁷ Gedragscode draagvlak en participatie wind op land 2014, p.5 -7.

⁸⁸ R. Westerhuis & T. Keesmaat 2015, p.12.

⁸⁹ Aan de slag met de Omgevingswet, Procedures, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: procedures) en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 218 (MvT).

Toelichting bij de Omgevingswet. In de eerste stap van de procedure van het projectbesluit moet in het voornemen (artikel 5.47 Memorie van Toelichting Omgevingswet)⁹⁰ al vermeld worden op welke manier het participatieproces wordt ingericht.⁹¹ Hieruit blijkt dat participatie één van de eerste onderwerpen is waar de gemeente aandacht aan moet besteden.

De Omgevingswet stelt geen nadere eisen aan de inrichting van de participatie. De wetgever verwacht dat het bestuursorgaan 'vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, de juiste wijze en het moment bepaalt waarop burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden worden betrokken.' Voor sommige projecten is de reeds wettelijk voorgeschreven procedure voldoende, terwijl voor andere projecten aanvullende activiteiten van belang kunnen zijn voor het creëren van voldoende draagkracht.⁹² Wanneer het bestuursorgaan vanaf de voorbereiding van besluiten belanghebbenden voldoende betreft, zal dit het draagvlak vergroten, en waarschijnlijk leiden tot een afname van bezwaarschriften en zienswijzen. Het gemeentebestuur van Goirle kan met de komst van de Omgevingswet maatwerk leveren op het gebied van participatie, in de hoop dat dit zienswijzen doet afnemen, en draagvlak doet vergroten.

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat burgers alleen derde-belanghebbenden zijn wanneer ze binnen een straal van 1500 meter rond een windturbine wonen. Wanneer iemand belanghebbende is kan hij gebruik maken van de inspraakmogelijkheden in de reguliere procedure voor vergunningverlening. In de bestemmingsplanprocedure en uitgebreide voorbereidingsprocedure kan eenieder zienswijzen indienen. Het betrekken van omwonenden moet naast de wettelijke mogelijkheden ingevuld worden door participatie. Hiervoor moet een participatieplan opgesteld worden.

⁹⁰ Openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te starten.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 180 (MvT).

⁹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 217 (MvT).

Hoofdstuk 5

Ervaringen van andere gemeenten

In dit hoofdstuk wordt de laatste deelvraag beantwoord: Hoe zijn andere gemeenten die al windturbines geplaatst hebben omgegaan met de inspraakprocedure?

Verschillende gemeenten zijn de gemeente Goirle reeds voorgegaan met het plaatsen van windturbines, bijvoorbeeld de gemeenten Oirschot, Tilburg en Waalwijk. Voor dit onderzoek hebben gesprekken met deze gemeenten plaatsgevonden. De ervaringen van deze gemeenten zijn in dit hoofdstuk uiteengezet in paragraaf 5.1. Paragraaf 5.2 gaat over de omgevingsdialoog van de gemeente Hilvarenbeek. Het uitgewerkte gesprek met de gemeente Oirschot is te vinden in bijlage 6, dat van de gemeente Tilburg in bijlage 7 en dat van de gemeente Waalwijk in bijlage 8.

§ 5.1 Ervaringen van omliggende gemeenten

Gemeente Oirschot

De gemeente Oirschot is in een aantal opzichten met de gemeente Goirle te vergelijken. De gemeenten hebben ongeveer evenveel inwoners en liggen vlakbij een grotere stad (Goirle bij Tilburg, Oirschot bij Eindhoven). Belangrijk voor de windturbines is dat Oirschot ze geplaatst heeft langs snelweg A58, en Goirle plaatsing langs deze snelweg ook overweegt. De gemeente Oirschot heeft in 2016 windpark Kattenberg gebouwd, bestaande uit vier windturbines met een gezamenlijk vermogen van 10 megawatt. Hiermee worden in totaal 8500 huishoudens voorzien van groene stroom. De windturbines zijn geplaatst na een lang proces. Al in 2012 kwamen particuliere initiatiefnemers naar de gemeente. Na een tijd werd het initiatief door Essent overgenomen.

De gemeente Oirschot heeft verschillende acties ondernomen om draagvlak te creëren onder omwonenden. Er zijn busreizen naar geplaatste windturbines in Waalwijk en Breda georganiseerd met raadsleden en belanghebbenden. Daarnaast zijn er informatieavonden georganiseerd met visualisaties van en toelichtingen op het plan. Hierdoor werd inzichtelijk wat de impact van de windturbines op de omgeving zou (kunnen) zijn. Er zijn slechts een aantal bezwaren gekomen op het plan en die kwamen van mensen die niet de 'belangrijkste' belanghebbenden zijn (bijvoorbeeld geen grondeigenaren of direct-omwonenden). De gemeenteraad heeft unaniem ingestemd met het nieuwe bestemmingsplan. Er is weinig weerstand gekomen vanuit de bevolking en belanghebbenden, dit komt mede door de goede informatievoorziening en het vroeg en op verschillende manieren betrekken van omwonenden. De initiatiefnemer heeft gezorgd voor het betrekken van de omgeving en de goede informatievoorziening. De opbrengst van de windturbines gaat terug naar de omwonenden en andere inwoners van de gemeente Oirschot.

Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg heeft al enkele windturbines geplaatst. Het gesprek richtte zich op de windturbines die op industrieterrein 'de Spinder' nog gebouwd moeten worden, in het noorden van Tilburg. Het park gaat bestaan uit vier windturbines en zal energie produceren voor 7000 huishoudens.⁹³

Dit initiatief is genomen door tien energiecoöperaties uit Tilburg en de regio Hart van Brabant. Het is de bedoeling dat de stroom die de windturbines opwekken ten goede komt aan de inwoners en het lokale bedrijfsleven van de regio Tilburg.⁹⁴ Op 16 maart 2015 is de aanvraag van initiatiefnemers bij de gemeente ingediend. Op 15 oktober 2015 heeft de gemeente brieven naar omwonenden gestuurd om ze uit te nodigen voor een

⁹³ Spinderwind, Over Spinderwind, spinderwind.nl/spinderwind.

⁹⁴ Spinderwind, Initiatiefnemers, spinderwind.nl/initiatiefnemers.

informatieavond. De gemeente hanteerde hiervoor een verspreidingsgebied van een straal van 2000 meter vanaf de turbine die het dichtst bij de bebouwde kom ligt. Er is bewust voor dit grote verspreidingsgebied gekozen zodat omwonenden in de ruime omgeving geïnformeerd werden. In februari 2017 is nog een informatieavond georganiseerd. Op de tweede informatieavond werd de stand van zaken met betrekking tot het windpark toegelicht. In de tussentijd was de m.e.r.-procedure afgerond, en was er een notitie reikwijdte en detailniveau opgesteld. Deze notitie was voor dit project wettelijk niet nodig geweest, de gemeente heeft er toch voor gekozen om deze notitie op te stellen om voor een maximale participatie te zorgen.

De gemeente Tilburg heeft buiten de wettelijke procedures twee informatieavonden verzorgd. Bewoners konden ook op andere manieren inspreken. Toen het nieuwe bestemmingsplan ter inzage lag konden bewoners hun zienswijzen naar voren brengen. Er zijn slechts vier zienswijzen ingediend, dit is opmerkelijk weinig voor een groot ruimtelijk project dat in andere gemeenten wél tot veel tegenstand heeft geleid. Deze geringe weerstand heeft verschillende oorzaken. De dichtstbijzijnde woning staat op ongeveer 900 meter afstand, en de bebouwde kom van Tilburg (Tilburg Noord) ligt op ruim 1 kilometer afstand. Hierdoor hebben bewoners weinig tot geen overlast van de windturbines. Daarnaast zijn beide bedrijven op het bedrijventerrein mede-initiatiefnemer. Er zijn dan ook geen andere bedrijven op het bedrijventerrein tegen de komst van windturbines. De inwoners zijn vanaf het begin van het project geïnformeerd door de gemeente waardoor inwoners wisten wat ze te wachten stond. Er werd niet gewacht op een reactie van bewoners om te beginnen met participatie. De gemeente benaderde de bewoners zelf en liet hiermee zien het belang van burgers te erkennen en respecteren.

De gemeenteraad van Tilburg heeft in 2009 bepaald dat een initiatiefnemer de omgeving zelf op de hoogte moet stellen van het voornemen. De gemeente blijft dan boven de initiatiefnemer en omwonenden staan, in plaats van er tussen in. De initiatiefnemer zal dan zijn plannen moeten voorleggen (en eventueel verdedigen) tegenover de buurtbewoners. De initiatiefnemers hebben ook het initiatief genomen voor de informatieavonden, en deze georganiseerd.

Gemeente Waalwijk

De gemeente Waalwijk heeft al in 2005 vijf windturbines geplaatst in 'Ecopark Waalwijk'. Deze windturbines kunnen ongeveer 4500 huishoudens van stroom voorzien. Waalwijk wil extra windturbines gaan bouwen en heeft geleerd van de bouw van het ecopark. De gemeente is zich bewust geworden van het belang van een goede voorbereiding. Bij de bouw van de nieuwe windturbines wordt gebruik gemaakt van de 'Handleiding Participatieplan Wind op Land'.⁹⁵ In deze handleiding wordt het hele proces verdeeld in vijf fasen. Deze zijn vergelijkbaar met de fasen die in paragraaf 3.1 van dit rapport zijn genoemd. De handleiding geeft aan dat de gemeente vooral in de eerste fase een verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot participatie, en in het verdere proces een ondersteunende rol. Voor de ontwikkelaar of initiatiefnemer geldt het andersom. De gemeente Waalwijk heeft nog geen participatieplan opgesteld voor de nieuwe windturbines.

Omdat de turbines hoger zijn en dichter bij de bebouwde kom komen dan de windturbines in het ecopark, kan het zijn dat de bevolking meer gevolgen ondervindt. Om dit te compenseren komt de opbrengst ten goede aan de eigen bevolking.

§ 5.2 Gemeente Hilvarenbeek

De gemeente Hilvarenbeek heeft geen windturbines geplaatst, toch wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de omgevingsdialog van deze gemeente. De raadswerkgroep implementatie Omgevingswet heeft op 22 november jl. besloten gebruik te maken van

⁹⁵ Te vinden op: handleidingparticipatieplan.nl

deze dialoog bij de aanleg van zonneweides.⁹⁶ Gemeente Goirle kan voor de plaatsing van windturbines overwegen om dan ook gebruik te maken van deze dialoog.

Hilvarenbeek maakt bij initiatieven en vergunningaanvragen gebruik van het omgevingsdialoog.⁹⁷ Deze dialoog wordt genoemd in bijvoorbeeld artikel 3 lid 1 Brabantse Zorgvuldigheidsscore (hierna: BZV) jo. artikel 7.3 lid 2 onder a nummer V Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant. Hierin is bepaald dat in een bestemmingsplan opgenomen staat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd. De initiatiefnemer zal volgens deze regel de plannen moeten bespreken met de omgeving en hun belangen betrekken in zijn plan. Hij moet dit ook aan kunnen tonen bij de gemeente, bijvoorbeeld in een verslag. Wanneer belanghebbende en omwonenden al in een vroeg stadium in overleg gaan over het project, kan men voorkomen dat pas in de bezwaarfase duidelijk wordt wat er écht speelt. Het is dan vaak al te laat om nog in te kunnen grijpen. Bijkomend gevolg is dat de omgevingsdialoog voorkomt dat de gemeente een plan van een aanvrager moet gaan verantwoorden en verdedigen naar omwonenden. Met de dialoog gaat de aanvrager zelf in gesprek, en zal hij zelf het plan moeten verdedigen en toelichten.

De dialoog is onder te verdelen in drie verschillende vormen. Bij de *eerste vorm* moet de dialoog voldoen aan spelregels die gekoppeld zijn aan de BZV. Deze dialoog is in het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Hilvarenbeek in artikel 3.3.4 vastgelegd. Hierin staat waar de dialoog aan moet voldoen. Dit artikel geldt alleen voor omgevingsvergunningen van veehouderijen voor de activiteit bouwen. De *tweede vorm* is het omgevingsoverleg. Dit overleg is na het afschaffen van het kruimelgevallenbeleid als indieningsvereiste van de omgevingsvergunning verplicht gesteld. De gemeente Hilvarenbeek heeft minder beleidsregels, maar legt hiermee meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. De gemeente heeft een handreiking vastgesteld voor het voeren van een passend overleg. De *laatste vorm* wordt gebruikt wanneer bijzondere gevallen aan de orde zijn. Hier is sprake van wanneer bijvoorbeeld initiatiefnemer en omwonenden niet meer tot elkaar kunnen komen, en de communicatie te moeizaam verloopt. De gemeente treedt dan op als een soort mediator, ze faciliteert het gesprek en blijft neutraal. Voor deze gesprekken zijn nog geen vaste regels.

Wanneer partijen het eens zijn over een voorgenomen project en het past niet binnen de regelgeving en het beleid, kan het project alsnog doorgang vinden. Alleen toetsing aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening zijn dan noodzakelijk.

De gemeente Goirle zal voor het plaatsen van windturbines gebruik kunnen maken van de omgevingsdialoog. In overleg met de initiatiefnemer kan van tevoren besloten worden dat hij ervoor zorgt dat dit gesprek met de omgeving plaats gaat vinden. Dit kan pas bij de vergunningaanvraag, maar omdat dan al een heel traject doorlopen is, kan dit ook in een eerder stadium. Goirle zal niet op dezelfde manier als Hilvarenbeek gebruik kunnen maken van deze dialoog. Het is nooit eerder gedaan waardoor bewoners er niet bekend mee zijn, en de dialoog is nergens juridisch vastgelegd. De gemeente kan het als inspiratie gebruiken voor het vergroten van draagvlak.

Met de informatie uit dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de deelvraag. Andere gemeenten hebben naast de wettelijke inspraakprocedures op andere manieren omwonenden betrokken. Informatieavonden en excursies zijn georganiseerd en de gevolgen van windturbines zijn inzichtelijk gemaakt door een visualisatie. De drie gemeenten hebben omwonenden vroeg betrokken, en laten de eigen bevolking van de opbrengst van de windturbines profiteren.

⁹⁶ Verslag werkgroep implementatie Omgevingswet, woensdag 22 november 2017, p.2.

⁹⁷ Alle informatie over de omgevingsdialoog van de gemeente Hilvarenbeek is afkomstig uit bijgewoonde vergaderingen op 24 oktober en 13 november 2017. Hierbij waren aanwezig: teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Hilvarenbeek, een aantal medewerkers van afdeling VVH, en de projectleider Omgevingswet.

Hoofdstuk 6 Conclusies & Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is antwoord gegeven op de deelvragen. De conclusies die hieruit voortkomen zijn in de eerste paragraaf uiteengezet. Uit deze conclusies komen aanbevelingen voort waarmee antwoord wordt gegeven op de centrale vraag. Met deze aanbevelingen kan het gemeentebestuur van Goirle invulling geven aan de inspraakmogelijkheden in de procedure van het plaatsen van windturbines.

§ 6.1 Conclusies

De gemeente Goirle heeft zichzelf ten doel gesteld dat in 2020 14% van de benodigde energie duurzaam wordt opgewekt. Hiervoor is het plaatsen van windturbines de efficiëntste maatregel. Het plaatsen van windturbines is te vergelijken met de antennemastcasus. In deze casus is gebleken dat de wettelijke inspraakmogelijkheden niet voldoende waren om voldoende draagvlak te creëren onder de bevolking. Veel weerstand, inefficiënte processen en een rechtszaak waren het gevolg.

Om herhaling te voorkomen, zullen de wettelijke en niet-wettelijke inspraak- en participatiemogelijkheden optimaal benut, en zorgvuldig georganiseerd moeten worden. Er zijn twee momenten waarop inwoners een wettelijke mogelijkheid hebben om in te spreken. Het eerste moment is bij de herziening van het huidige bestemmingsplan dat windturbines niet toestaat. Tijdens deze procedure kan eenieder gedurende drie weken zienswijzen indienen op het voorontwerp dat ter inzage ligt (niet wettelijk verplicht). Daarna kan eenieder gedurende zes weken zienswijzen indienen op het ontwerpbestemmingsplan (procedure in artikel 3.8 Wro). Vóórdat dit ontwerp ter inzage wordt gelegd, moet het gemeentebestuur onderzoek gedaan hebben naar de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het windturbineproject (artikel 3.1.6 lid 1 onder f Bro).

Het tweede inspraakmoment is bij de verlening van de omgevingsvergunning. Bij het volgen van een uitgebreide procedure kan wederom eenieder zienswijzen indienen, wordt de reguliere procedure gevolgd, dan kunnen alleen belanghebbenden bezwaar maken. Hiervoor moet de gemeente vaststellen wie direct belanghebbenden zijn, en wie derde-belanghebbenden zijn.

Om derde-belanghebbenden van een windturbineproject te bepalen, wordt gekeken naar jurisprudentie. Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat iedereen woonachtig binnen een straal van 1500 meter van de windturbine (met een top-rotorhoogte van 150 meter) belanghebbende is. Dit geldt ook wanneer een inwoner géén zicht heeft op de windturbine, en dus niet voldoet aan het zichtcriterium. Burgers die buiten deze straal wonen maar aantonen dat er een objectief en persoonlijk belang is, zijn ook belanghebbenden. Ook rechtspersonen kunnen belanghebbende zijn. Denk bijvoorbeeld aan belangenverenigingen die opkomen voor burgers, natuur en landschap. De rechter acht het niet noodzakelijk dat de vereniging concrete statutaire doelstellingen heeft, wanneer het bezwaren van omwonenden bundelt voldoet de vereniging aan het 'feitelijk handelen', een voorwaarde genoemd in artikel 1:2 lid 3 Awb.

Naast de hierboven genoemde inspraakmogelijkheden, stellen wet en jurisprudentie geen eisen aan inspraak. Het gemeentebestuur heeft de vrijheid om dit zelf in te richten. Andere gemeenten en organisaties raden aan een participatieplan op te stellen. In paragraaf 6.2 wordt de inhoud van dit plan beschreven.

Andere gemeenten hebben bewoners in een vroeg stadium en pro-actief betrokken bij het windturbineproject. Dit vergroot draagvlak. Dit draagvlak wordt ook vergroot door op verschillende manieren bewoners te betrekken. Niet iedere partij heeft namelijk een zelfde of een even groot belang. Een belangrijke factor die bijdroeg aan draagvlak bij drie andere gemeenten is dat bewoners van de gemeente profiteren van de opbrengsten.

§ 6.2 Aanbevelingen

Met de in deze paragraaf gegeven aanbevelingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en kan de gemeente Goirle de inspraakprocedure en participatiemogelijkheden vormgeven in het kader van het plaatsen van windturbines. De centrale vraag luidt:

Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van Goirle gegeven worden over het invullen van de inspraak voor belanghebbenden met betrekking tot de juridische procedure die gevolgd moet worden voor het plaatsen van windturbines, gelet op toepasselijke wet- en regelgeving, jurisprudentie en ervaringen van andere gemeenten?

Na het uitvoeren van het onderzoek zijn vijf aanbevelingen te geven.

1. Geef ruimte aan de initiatiefnemer, en maak een duidelijke rolverdeling zodat de samenwerking effectief en efficiënt verloopt:

Waar bij ruimtelijke projecten voorheen de gemeente een voorstel van een initiatiefnemer moest verdedigen en verantwoorden, kan de initiatiefnemer dit in het windturbineproject zelf gaan doen. De initiatiefnemer krijgt dus meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Gelet op de ervaringen van de gemeente Tilburg (initiatiefnemer organiseerde avonden, gemeente faciliteerde), de omgevingsdialoog van de gemeente Hilvarenbeek en de ongewenste ervaringen van de antennemastcasus, wordt geadviseerd de rollen en taken op de volgende wijze te verdelen: de initiatiefnemer is leidend en het gemeentebestuur van Goirle kan een faciliterende rol aan gaan nemen.

Wat betekent deze rolverdeling concreet? De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de communicatie- en informatievoorzieningen van het windturbineproject en zal ervoor moeten zorgen dat de omgeving betrokken wordt. Het betrekken van de omgeving is op eenzelfde manier vorm te geven als de omgevingsdialoog van de gemeente Hilvarenbeek. Om deze omgevingsdialoog voor het plaatsen van windturbines mogelijk te maken, zou het gemeentebestuur een Goirles model moeten ontwikkelen waarmee houvast wordt gecreëerd voor zowel de initiatiefnemer als het gemeentebestuur zelf.

De initiatiefnemer benadert omwonenden en geeft aan op welke wijze hun belangen in acht worden genomen. Het gemeentebestuur van Goirle blijft verantwoordelijk voor de communicatie rondom de ruimtelijke procedures. De rolverdeling wordt vastgelegd in het participatieplan.

2. Stel een participatieplan op waarmee houvast wordt gegeven aan het participatieproces:

Onder huidige wetgeving is het niet verplicht een participatieplan op te stellen. Omdat de huidige wetgeving niet voldoende inspraakmogelijkheden biedt, zoals gebleken uit de antennemastcasus en het feit dat andere gemeenten extra participatiemogelijkheden hebben verzorgd, wordt aangeraden toch een plan op te stellen. Dit plan wordt uiterlijk voor aanvang van de ruimtelijke procedures vastgesteld, gelet op artikel 3.1.6 lid 1 onder f Bro.

In het participatieplan wordt van iedere partij de rol en mate van betrokkenheid beschreven, en de in te zetten participatie-instrumenten. Het is belangrijk dat het gemeentebestuur een keuze maakt over de mate waarop inwoners invloed uit kunnen oefenen op het besluit. De rolverdeling van de initiatiefnemer en gemeente worden in het plan vastgelegd (zie aanbeveling 1). In het schema in bijlage 5 wordt samengevat weergegeven wat in het plan moet staan. Ook met het oog op de toekomst is het aan te bevelen dat dit plan wordt opgesteld. Met de Omgevingswet wordt het namelijk verplicht om bij ieder projectbesluit te vermelden hoe participatie wordt ingericht. De ervaringen die Goirle opdoet met het windturbineproject zijn mee te nemen naar het moment dat de Omgevingswet van toepassing is.

3. Wees ruimhartig in het vaststellen van de kring van belanghebbenden:

Omdat de gemeente Goirle windturbines met een top-rotorhoogte van 150 meter wil plaatsen, kan de gemeente aansluiten bij jurisprudentie genoemd in paragraaf 4.2 en een straal van 1500 meter rond de turbine hanteren. In bijlage 9 is op de plattegrond aangegeven over welk gebied het gaat. De windturbines worden, in tegenstelling tot in de rechterlijke uitspraak, niet in een open landschap geplaatst (vanuit de gemeente Tilburg gezien). Doordat de windturbines niet in een open landschap worden geplaatst, is het de vraag in hoeverre de bewoners die richting de Ringbaan-Zuid wonen hinder zullen ondervinden van de windturbines (bijvoorbeeld zicht of geluid). Uit jurisprudentie is gebleken dat voor windturbines de voorwaarde 'zicht' niet noodzakelijk is voor belanghebbendheid. Hierdoor zijn inwoners zonder zicht op de windturbines toch belanghebbenden.

De wijk Groenewoud ligt dicht bij de windturbine en valt in zijn geheel binnen de afstand van 1500 meter, en zal dus in ieder geval betrokken moeten worden bij het windturbineproject. Het betreft het gebied tussen de straten Ringbaan-Zuid, Berglandweg en Professor van Buchemlaan, inclusief Alpenlaan en een gedeelte van de Hilvarenbeekseweg.

De straal van 1500 meter raakt de bebouwde kom van Goirle net (de straten Heeshoek, Hoge Wal, Voldijkje, Hoogt en De Volmolen). Inwoners in deze straten zijn in ieder geval belanghebbenden. Vanuit Goirle gezien staan de windturbines wél in een open landschap waardoor ook inwoners buiten de 1500 meter afstand zicht kunnen hebben op de windturbines. Alleen wanneer deze inwoners een persoonlijk en objectief belang aan kunnen tonen, zijn ook zij belanghebbenden.

Zoals in paragraaf 4.4 besproken, wordt niet iedere inwoner op dezelfde manier betrokken. Iedere inwoner binnen een straal van 1500 meter kan belanghebbende zijn (afhankelijk van het onderzoek), maar het is raadzaam om inwoners die het dichtst bij de windturbine wonen, het actiefst te betrekken. Hiervoor is een straal van 850 meter rond de windturbine aan te bevelen. In jurisprudentie is namelijk bepaald dat wanneer twijfel bestaat of de inwoner nadelige gevolgen ondervindt, hij altijd het voordeel van de twijfel krijgt.

Binnen de aanbevolen afstand valt ook het gebied 'de Bakertand' dat per 1 januari 2018 bij de gemeente Goirle hoort. Hier gaat de gemeente Tilburg ongeveer 350 woningen ontwikkelen. Omdat dit gebied onderdeel uitmaakt van de kring van belanghebbenden, zal de gemeente Tilburg een belangrijke gesprekspartner worden.

4. Maak een beleidskeuze dat de opbrengst ten goede komt aan de gemeenschap, en benadruk dit:

Om bij te dragen aan voldoende draagvlak, verdelen de gemeenten Tilburg en Oirschot opbrengsten van de windturbines onder de eigen inwoners. Omdat ook de wethouder van de gemeente Goirle aan heeft gegeven dat hij wil dat de opbrengsten naar de eigen inwoners gaan, kan het draagvlak vergroot worden door financiële participatie (bijvoorbeeld door het opzetten van een 'windfonds'). Doordat voor- en nadelen meer in evenwicht komen voor burgers, vergroot dit het draagvlak.

5. Biedt een juridische inspraakmogelijkheid door het herzien van het bestemmingsplan:

Het gemeentebestuur van Goirle heeft de ambities op het gebied van windenergie nog niet juridisch vastgelegd, windturbines zijn bijvoorbeeld in strijd met het geldende bestemmingsplan. Om windturbines mogelijk te maken, moet een nieuw bestemmingsplan vastgesteld worden door de gemeenteraad. Afwijken met een omgevingsvergunning is niet mogelijk en het huidige bestemmingsplan biedt geen mogelijkheid tot afwijken. Met het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan krijgen inwoners de mogelijkheid om in te spreken, door het indienen van zienswijzen. Wanneer de initiatiefnemer omgevingsvergunningen aan gaat vragen, worden deze aan de nieuwe

planregels getoetst. De aanvraag van deze vergunningen biedt nog een inspraakmogelijkheid voor belanghebbenden en inwoners.

Literatuurlijst en jurisprudentie

Literatuurlijst

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Boeve & Groothuijse 2016

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2016.

Van Buuren e.a. 2014

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Gabry 2015

G.B. Gabry, *Werken met de omgevingsvisie*. Visievorming onder de Omgevingswet, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015.

Gedragscode draagvlak en participatie wind op land

Nederlandse Wind Energie Associatie e.a., *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*, Utrecht, september 2014.

Geul 2013

A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Rapport VN-commissie Brundtland (1987)

Rapport commissie Brundtland, *Our common future*, 1987.

De Waard & Oortwijn 2015

R. de Waard & B. Oortwijn, *Hoofdpijnen van het omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2015.

R. Westerhuis & T. Keesmaat 2015

R. Westerhuis & T. Keesmaat, *Communicatieplan Spiderwind*, Coöperatieve Vereniging T-WIND 2015.

Beleidsstukken en verslagen

Discussienota windenergie & zonnepanelen, 10 oktober 2017.

Grondstoffenbeleidsplan Goirle 2015.

Landschapsbeleidsplan deel B: aan de slag, Goirle.

Milieubeleidsplan Duurzaam Goirle 2017-2020.

Milieujaarverslag gemeente Goirle 2016.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Goirle (2015-2019).

Verslag werkgroep implementatie Omgevingswet, 22 november 2017.

Websites

aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Kerninstrumenten (zoek op: kerninstrumenten).

aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Procedures (zoek op: procedures).

aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Uitgangspunten en doel van de wet (zoek op: uitgangspunten).

cbs.nl, Aandeel hernieuwbare energie 5,9 procent in 2016 (zoek op: hernieuwbare energie).

greenpeace.nl/campaigns/schone-energie/het-probleem, Het probleem: klimaatverandering.
handleidingparticipatieplan.nl/participatie-instrumenten, Participatie-instrumenten.
infomil.nl, Wanneer is m.e.r. of m.e.r.-beoordeling verplicht? (zoek op: mer beoordeling).
infomil.nl, De vormvrije m.e.r.-beoordeling: vereisten (zoek op: vereisten vormvrije mer).
raad.goirle.nl/organisatie/de-gemeenteraad, De gemeenteraad, (laatst geraadpleegd 20-12-2017)
rvo.nl, Participatie windenergie op land (zoek op: participatie windenergie).
rvo.nl, Stappenplan windproject (zoek op: stappenplan windproject).
spinderwind.nl/initiatiefnemers, Initiatiefnemers.
spinderwind.nl/spinderwind, Over Spinderwind.
windnee.nl/project-windnee-oostermoer, Juridisch traject tegen windpark Oostermoer (laatst geraadpleegd 4-12-2017).

Jurisprudentielijst en Kamerstukken

Jurisprudentie

ABRvS 17 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6399.
ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7758.
ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803.
ABRvS 23 december 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO8518.
ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:350.
ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.
ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1621.
ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2982.
ABRvS 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278.
Rb. Overijssel 16 december 2013, ECLI:NL:ROVE:2013:3317.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

Code Maatschappelijke participatie

Rijksoverheid, *Code Maatschappelijke participatie*. Maatschappelijke participatie bij MIRT-projecten, bijlage bij Kamerbrief over de voortgang van de vernieuwing van het MIRT, 21 mei 2014.