

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

ADVIES

AAN PROVINCIALE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de heer J.F.M. de Groot te Amsterdam en stichting Windalarm te Amsterdam (bezwaarden), ingediend door de heer De Groot, tegen het besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland (verweerders) van 23 mei 2022, waarbij is besloten dat de eerste partiële herziening Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 en de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022 niet referendabel zijn gelet op artikel 5 van de Referendumverordening Noord-Holland 2018.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is gepubliceerd, 23 juni 2022, en gelet op de datum waarop het digitaal ingediende bezwaarschrift is ontvangen, 25 juli 2022, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten.

Het bezwaarschrift is zowel namens de heer De Groot als namens Stichting Windalarm ingediend. De heer De Groot is tevens indiener van de twee kennisgevingen waarin om het referendum verzocht wordt. Dat maakt hem belanghebbende bij het bestreden besluit.

Voor wat betreft het bezwaarschrift van Stichting Windalarm heeft de commissie zich afgevraagd of zij belanghebbende is. De stichting is niet indiener of ondertekenaar van de kennisgeving, want geen kiesgerechtigde in de provincie. In artikel 1:2, eerste en derde lid van de Awb is opgenomen dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

De doelstellingen van de stichting zijn:

- a) Het informeren en opkomen voor de belangen van de inwoners van Amsterdam over de gevolgen en risico's van de plaatsing van windturbines in of bij bewoonde gebieden in Amsterdam en omgeving, waarbij wordt getracht op basis van wetenschappelijk onderbouwde bronnen een waarheidsgetrouw beeld te schetsen;
- b) Het beschermen, handhaven en verbeteren van het woongenot, de woonomgeving, het welzijn, het leefmilieu en de bescherming van de natuur en het cultuurlandschap van deze inwoners, alsook de gezondheid van de bewoners en personen werkzaam in deze gebieden;
- c) Het verrichten van hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

Deze stichting richt zich niet expliciet op het bevorderen van het referendum. Wel is het referendumverzoek en de uitkomst daarvan inhoudelijk direct verbonden aan de doelstellingen van de stichting. De stichting richt zich immers expliciet op windturbines in of bij bewoonde gebieden en de besluitvorming waar het referendumverzoek zich op richt gaat over de versoepeling van de provinciale regels voor wind op land (het loslaten van de bovenwettelijke regels). De commissie acht de stichting dan ook belanghebbende en gaat over tot een inhoudelijke behandeling van de bezwaren.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in Artikel 5 van de Referendumverordening Noord-Holland 2018.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij brieven van 1 maart 2022 heeft bezwaarde De Groot de voorzitter van Provinciale Staten een kennisgeving tot een referendumverzoek gestuurd. In hun vergadering van 23 mei 2022 heeft Provinciale Staten een besluit genomen over deze kennisgevingen. Dit besluit is op 23 juni 2022 gepubliceerd in het Provinciaal Blad. Op 25 juli 2022 is het bezwaarschrift ingediend.

Op 22 september 2022 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd. Na de hoorzitting, op 3 oktober 2022, hebben bezwaarden de volgende informatie toegezonden aan de Hoor- en adviescommissie:

- Een snelkoppeling naar een publicatie van Zembla met de titel 'Inspectie: burgers onvoldoende beschermd tegen geluidsoverlast windmolen' met een begeleidend schrijven.
- Een snelkoppeling naar het 'statusrapport Zon-pv' met een begeleidend schrijven en passage uit het rapport.

De commissie constateert dat het hier niet gaat om (nieuwe) feiten en omstandigheden die van aanmerkelijk belang zijn voor het advies. De commissie ziet dan ook geen reden om partijen hier nader over te horen.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Provinciale Staten hebben besloten:

1. dat het besluit tot vaststelling van de Eerste partiële herziening Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 niet referendabel is gelet op artikel 5, tweede lid, onderdeel n van de Referendumverordening Noord-Holland 2018;
2. dat het besluit tot vaststelling van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022 niet referendabel is gelet op artikel 5, tweede lid, onderdeel n van de Referendumverordening Noord-Holland 2018.

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

1. Bezwaar: Besluit is onvoldoende en foutief gemotiveerd

Doordat de motivering van het besluit niet of onvoldoende valide is, kan de uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen en dienen de referendumverzoeken alsnog gehonoreerd te worden.

Verweer:

Verweerders hebben zich tijdens een technische briefing op 3 maart 2022 uitgebreid laten voorlichten door hun huisadvocaat Pels Rijcken over welke afwegingen zij op basis van de Referendumverordening ten aanzien van de kennisgeving dienden te maken.

Met de opgedane kennis hebben verweerders in hun vergadering van 23 mei jl. een weloverwogen besluit genomen op inhoudelijke gronden over de kennisgeving. Het besluit is derhalve met de daartoe vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Overweging commissie

Het besluit, zoals dat in het provinciaal blad gepubliceerd is, is voorzien van een uitgebreide motivering. Dat bezwaarde het niet met deze motivering eens is, maakt nog niet dat de motivering onvoldoende is. Op de vraag of de gegeven motivering mag leiden tot de genomen beslissing wordt onder bezwaar 2 ingegaan.

2. Bezwaar: Beoordelingsvrijheid

Verweerders hebben een beoordelingsvrijheid, maar geen ruime beoordelingsvrijheid. Immers, het referendumverzoek zal altijd gaan over een beslissing die kort ervoor met een politieke meerderheid is aangenomen. Derhalve zal de meerderheid in PS in de basis geen positieve houding hebben ten opzichte van een referendum. Er dient dus een zeer concrete en overduidelijke motivering te zijn om een uitzondering in te roepen. Verweerders hebben juist een zeer beperkte beoordelingsvrijheid.

Verweer:

Verweerders hebben een politiek-bestuurlijke afweging gemaakt ten aanzien van de toepassing van artikel 5 referendumverordening. Op grond van de referendumverordening komt deze beoordelingsvrijheid hen toe. Verweerders hebben geoordeeld dat de inwerkingtreding en uitvoering van de Partiële herziening en de OV NH2022 niet kunnen worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen. Om te komen tot dit besluit hebben verweerders de feiten en omstandigheden zoals opgenomen in de motivering bij het bestreden besluit in overweging genomen.

Verweerders hebben tevens een politiek-bestuurlijke afweging gemaakt ten aanzien van de toepassing van artikel 11, derde lid. Omdat naast de inwerkingtreding ook de uitvoering van de Partiële herziening en de OV NH2022 niet kan worden uitgesteld wegens spoedeisende of dringende provinciale belangen hebben verweerders besloten geen toepassing te geven aan dat artikel.

Overweging commissie

Om aan het motiveringsbeginsel te voldoen is vereist dat de motivering het besluit moet kunnen dragen. Enerzijds is er het aspect van de juiste vaststelling van de feiten, anderzijds het aspect dat de vaststelling van de feiten dient te leiden (althans mag leiden) tot de genomen beslissing.

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

De commissie heeft zich afgevraagd of de door verweerders gegeven motivering leidt tot de afweging dat de inwerkingtreding of uitvoering van de besluiten niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen. Daarbij overweegt de commissie dat de bevoegdheid in artikel 5 van de Referendumverordening een ruime discretionaire bevoegdheid geeft aan verweerders. Dat betekent dat verweerders, bij de toepassing van dit artikel, beoordelingsvrijheid hebben bij de vraag of het besluit onderwerp kan zijn van een referendum. Deze beoordelingsvrijheid, en de daarmee samengaande terughoudende rechterlijke toetsing, wordt ook onderstreept in verschillende uitspraken van rechtbanken en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).¹

In de motivering verwijzen verweerders onder meer naar de RES 1.0 overeenkomst, de opwarming van de aarde die snelheid in het nemen van maatregelen noodzakelijk maakt, het Klimaatakkoord van het kabinet waaruit voortvloeit dat de zonne- en windparken in 2030 operationeel moeten zijn, de daarbij horende deadline van 1 januari 2025 voor het verleend moeten zijn van de omgevingsvergunningen, onzekerheid voor initiatiefnemers als een referendum georganiseerd wordt, mogelijke interventie van het Rijk als de vergunningen niet tijdig verleend zijn en het belang van bestuurlijke betrouwbaarheid richting de RES partners.

De commissie begrijpt dat volgens verweerders het spoedeisende en dringen provinciale belang ligt in de omstandigheid dat de RES doelstellingen en de doelstellingen van het Klimaatakkoord binnen een bepaalde tijd behaald moeten worden. Dit zijn niet alleen provinciale doelstellingen, ook andere partijen zijn hier aan verbonden.

Het is aan de commissie om te adviseren over de al dan niet terecht genomen besluiten naar aanleiding van de referendumverzoeken. Echter, om af te kunnen wegen of er inderdaad sprake is van een spoedeisend of dringend provinciaal belang moet zij ook ingaan op het provinciale beleid dat ertoe heeft geleid dat verweerders van oordeel zijn dat er sprake is van zo'n belang. In een eerder advies van 7 oktober 2021, omtrent de mogelijkheid van een referendum over de vaststelling van de RES, heeft de commissie overwogen dat zij het niet onaannemelijk acht dat het behalen van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord niet alleen een landelijk, maar ook een provinciaal dringend belang is. De commissie is van oordeel dat, om te bepalen of er in dit geval ook een spoedeisend of dringend provinciaal belang is, gekeken moet worden naar de vraag of de doelen uit de RES en het Klimaatakkoord niet ook behaald kunnen worden zonder de besluitvorming omtrent de partiële wijziging en Omgevingsverordening 2022. Immers, als dat op basis van de Omgevingsverordening 2020 (voor de partiële wijziging) ook mogelijk zou kunnen zijn, kan er geen sprake zijn van spoedeisende of dringende provinciale belangen. Daarnaast bestaat nog de, door artikel 11 derde lid van de referendumverordening geschapen, mogelijkheid om de besluitvorming wel tot stand te laten komen en in werking te laten treden, terwijl toch een referendum gehouden wordt.

De commissie is er op basis van de motivering van het besluit, het verweerschrift en ter zitting gevoerde verweer niet van overtuigd geraakt dat de RES doelstellingen en de doelstellingen van

¹ Zie onder meer: ABRvS 12 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS2168, ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1402, Rechtbank 's-Gravenhage 16 november 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BV0654 en Rechtbank Noord-Holland 21 december 2017 ECLI:NL:RBNHO:2017:11154

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

het Klimaatakkoord onmogelijk te behalen zijn zonder de inwerkingtreding van de partiële wijziging en Omgevingsverordening 2022. Tijdens de hoorzitting is ingegaan op het risico voor de ondernemers die onzekerheid over de regelgeving met zich meebrengt. Daarbij is door verweerders aangegeven dat de uitspraak van de Afdeling in de 'Windpark Delfzijl' locatie gebonden vergunningen nog mogelijk zijn en de praktijk door kan gaan. De commissie merkt op dat ook met de regelgeving die van kracht was voordat de besluiten van 23 mei 2022 genomen werden, het mogelijk was om vergunningen te verlenen voor de realisatie van windturbines. Wanneer dit onvoldoende soelaas bood, hadden –met in acht neming van artikel 11 derde lid van de referendumverordening- de besluiten in werking kunnen treden terwijl een referendum gehouden werd. Bovendien hadden verweerders maatregelen kunnen treffen om bij het inwerking treden van de Omgevingswet wel een afdoende Omgevingsverordening in werking te hebben. Er zijn twee referendumverzoeken ingediend. Verweerders hebben aangegeven dat de referendumcommissie een formele benadering heeft en dat voor haar het verzoek over de gehele verordening gaat. De commissie merkt op dat met name bij het eerste verzoek, dat zich richt op de partiële wijziging, het zeer duidelijk is dat het verzoek zich richt op het laten vervallen van de bovenwettelijke wind op land regels. Daarbij hoeft de vraagstelling in een referendum dus niet te gaan over alles wat in de Omgevingsverordening opgenomen is.

Gelet op het bovenstaande komt de commissie tot de conclusie dat artikel 5, tweede lid onder n van de referendumverordening ten onrechte toegepast is.

3. Bezwaar: Hogere regelgeving

De referendumcommissie merkt op dat het bij de beide besluiten om eigen regels van de provincie gaat. De constatering van verweerders dat zij, op grond van de Omgevingswet, verplicht zijn om een Omgevingsverordening vast te stellen klopt daarom niet. Het maakt in ieder geval de uitvoering van een referendum niet onmogelijk, onder andere omdat dit soort situaties in de referendumverordening is voorzien. Tevens is dit argument van verweerders in zijn geheel niet van toepassing op het referendumverzoek voor de wijziging van de huidige Omgevingsverordening.

Verweer:

Op grond van artikel 2.6 van de Omgevingswet zijn verweerders verplicht om een Omgevingsverordening vast te stellen. In een Omgevingsverordening dienen zij regels op te nemen over de fysieke leefomgeving.

Zowel in de Partiële herziening (op basis van de Wet ruimtelijke ordening) als in de OV NH 2022 (op basis van de Omgevingswet) zijn instructieregels opgenomen over de plaatsing van windturbines. Verweerders hebben in deze instructieregels opgenomen dat een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan uitsluitend ter plaatse van de zoekgebieden wind en wind en zon zoals opgenomen in de RES 1.0 (Regionale Energiestrategie) kan voorzien in het bouwen, vervangen of opschalen van een of meer windturbines met een rotordiameter van meer dan 5 meter of een ashoogte van meer dan 7 meter.

Dit mag alleen als de windturbines zorgvuldig ruimtelijk worden ingepast en als aan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling om advies wordt gevraagd over de locatieafweging en de ruimtelijke inpassing van de windturbines. Deze instructienorm geeft uitvoering aan de door

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

verweerders met hun RES-partners (medeoverheden) overeengekomen afspraken zoals opgenomen in de - op grond van het Klimaatakkoord verplicht gestelde - RES 1.0.

Onmiddellijke inwerkingtreding van de Partiële herziening was geboden om ervoor te kunnen zorgen dat windprojecten in deze zoekgebieden ruimtelijk mogelijk kunnen worden gemaakt gelet op de in het Klimaatakkoord opgenomen deadline dat de omgevingsvergunningen uiterlijk op 1 januari 2025 dienen te zijn verleend.

Overweging commissie

De commissie is van oordeel dat de partiële wijziging niet verplicht was vanuit hogere regelgeving. Immers, er was op het moment van de besluitvorming al een Omgevingsverordening, met (bovenwettelijke) regels omtrent windturbines.

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet is in artikel 2.6 van deze wet een verplichting tot het hebben van een Omgevingsverordening opgenomen. De commissie begrijpt dat dat niet de Omgevingsverordening 2020 kan zijn, mede omdat deze gestoeld is op wetgeving die, met inwerkingtreding van de Omgevingswet, niet meer in werking zal zijn.

De commissie merkt op dat in de motivering van het besluit verweerders inderdaad verwezen hebben naar hogere regelgeving, maar de hierbij behorende grondslag om geen referendum te houden niet opgenomen is in het besluit. In artikel 5, eerste lid onder i, is opgenomen dat geen referendum gehouden wordt over een besluit ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever. Oftewel, het argument van hogere regelgeving - voor zover dat al juist zou zijn - dient als motivering voor de spoedeisende of dringende provinciale belangen en niet als (weigerings)grond op zichzelf.

Daarnaast vermeldt de commissie nog het volgende. Op het moment van advisering is de besluitvorming omtrent de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 nog niet afgerond. De commissie verwacht dat dat wel het geval is wanneer het besluit op bezwaar wordt genomen. De commissie acht het niet ondenkbaar dat de Omgevingswet niet per 1 januari 2023 in werking zal treden. Ook dit aspect zal dan bij de besluitvorming nog kunnen worden betrokken.

4. Bezwaar: Klimaatdoelen en Klimaatakkoord

De motivering van verweerders wekt de suggestie dat de projecten niet meer mogelijk zouden zijn indien de door bezwaarden gewenste maatregelen blijven bestaan, waardoor de klimaatdoelen niet worden gehaald. Nergens in de motivatie wordt deze gesuggereerde impact onderbouwd.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat op land 35 TWh hernieuwbare elektriciteit opgewekt dient te worden uit grootschalige zon- en windprojecten (hernieuwbaar op land). Daarnaast wordt er 49 TWh op zee opgewekt. Dit komt samen tot de 84TWh, benodigd om de doelstelling van 49% CO2 reductie te halen. Inmiddels is/wordt de doelstelling verhoogd van 49% naar 55%. Hier is in het Klimaatakkoord reeds in voorzien.

Uit gegevens van het PBL en RVO blijkt dat landelijk alles op schema ligt om de klimaatdoelen te halen en te overtreffen. De stelling van PS dat klimaatdoelen niet worden gehaald indien een

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

raadgevend referendum wordt georganiseerd (terwijl de inwerkingtreding van de verordeningen evt. niet hoeft te worden uitgesteld), is dus onwaar. Deze punten vormen dus ook onvoldoende motivatie voor het rechtvaardigen van een beroep op de uitzonderingsgrond van spoedeisend belang.

Verder verwijst de motivering naar het doel van de provinciale RES van 6,3 TWh. De motivering suggereert dat een raadgevend referendum deze doelstelling in gevaar brengt. Er wordt niet aangegeven waarom het niet halen van deze doelstelling (terwijl de landelijke doelstelling van 35TWh niet in gevaar is) een dusdanig groot probleem is, dat het leidt tot spoedeisendheid. Conclusie is dat het niet realiseren van (een deel van) de 0,43 TWh in NH nieuw te realiseren Wind op Land geen problemen veroorzaakt om de Klimaatdoelstelling van 35 TWh te halen. Het argument van verweerders is echter nog zwakker. Zij geven namelijk aan dat alleen al het houden van een (slechts raadgevend) referendum zal leiden tot zoveel onzekerheid dat het halen van de doelstellingen al in gevaar komt. Er is op geen enkele manier onderbouwd op welke wijze dit zal leiden tot het niet halen van de klimaatdoelen. Laat staan hoe dat vervolgens zou moeten leiden tot een beroep een uitzonderingsgrond.

Verweer:

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) geeft in haar monitor RES 1.0 inderdaad aan dat de bandbreedte 35-46 TWh bedraagt met een middenwaarde van 41 TWh. De onderwaarde is daarmee ongeveer gelijk aan de prognose voor 2030 in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2021 (PBL et al. 2021a): 35,4 TWh. In dezelfde monitor geeft PBL aan dat er nog heel grote randvoorwaarden zijn om deze ambitie ook in de praktijk waar te maken, met name met het oog op de grote problemen (ook in Noord-Holland) met netcongestie en het grote tekort aan technisch personeel. Landelijk ligt dus niet alles op schema om de klimaatdoelen te halen en te overtreffen.

Het tijdspad om met name windparken tijdig te realiseren is erg krap; de gemiddelde doorlooptijd is in totaal 5,5 jaar. Verder is het reële risico dat projectontwikkelaars geen dure investeringen gaan doen in voorbereidende onderzoeken voor windparken zolang er onduidelijkheid is door een raadgevend referendum. Daarmee komt realisatie in 2030 in gevaar.

Verder geeft bezwaarde aan dat het bod van 6,3 TWh een bod is binnen de landelijke RES. Dat klopt: de RES-partners hebben de afspraak dat iedere RES-regio een aandeel van de 35 TWh op zich neemt. In Noord-Holland (NH) is de 6,3 TWh in lijn met het elektriciteitsverbruik in NH. NH kan niet zomaar haar vastgestelde RES-bod verlagen.

Overweging commissie

Bezwaarden hebben, na de zitting, onderbouwd waar de 0,43 TWh die zij noemen op gebaseerd is. Verweerders hebben in hun reactie hierop aangegeven dat deze berekening juist is. Verder geven zij aan dat bij 0,43 TWh het gaat om ongeveer 14 windturbines in Noord-Holland Noord en ongeveer 28 in Noord-Holland Zuid, afhankelijk van de grootte en capaciteit van de turbine. Deze turbines dienen op grond van het Klimaatakkoord vóór 2025 vergund te zijn en uiterlijk in 2030 gerealiseerd. De ruimtelijke inpassing van de zoekgebieden waarbinnen deze turbines gerealiseerd dienen te worden, wordt mogelijk gemaakt door de 1e partiële herziening van de Omgevingsverordening 2020 en onder de Omgevingswet door de Omgevingsverordening 2022. Opgemerkt wordt dat deze berekening de complexiteit van het energiesysteem niet laat zien. Het gaat naast potentie ook om balanceren van het netwerk. Alleen zonne-energie betekent een piekbelasting in de zomer en lagere opbrengst in de winter. Door een goede mix van zon- en windenergie én een betere afstemming tussen het

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

opwekken van duurzame energie en de energievraag past er meer groene stroom in het huidige net. Verder is het juist dat in de RES Noord-Holland Zuid een overprogrammering zit in de potentie van de zoekgebieden. De verwachting is namelijk dat niet alle potentie in de zoekgebieden (volledig) tot ontwikkeling zal komen. Het zijn immers zoekgebieden. In een deel van de zoekgebieden zal om uiteenlopende redenen mogelijk niet gerealiseerd worden.²

De commissie overweegt dat wanneer het referendum wel gehouden was, de besluiten voor de partiële wijziging en de Omgevingsverordening 2022 nog niet in werking zouden treden. De realisatie en vergunningverlening van windturbines zou dan gebaseerd moeten worden op de op 23 juni 2020 geldende Omgevingsverordening. De commissie heeft zich afgevraagd of de doelen uit de RES en het Klimaatakkoord (zeker) niet behaald kunnen worden op basis van de Omgevingsverordening 2020. In de motivering en het verweer geven verweerders wel de noodzaak aan van het realiseren van de windparken, maar het wordt niet duidelijk of dat absoluut niet zou lukken zonder de partiële wijziging en Omgevingsverordening 2022, waar bij de bovenwettelijke eisen omtrent windturbines losgelaten worden. Op de door bezwaarde genoemde mogelijkheid van wind op zee wordt niet gereageerd door verweerders hoewel voortschrijdend inzicht wel naar wind op zee wijst voor de opwekking van duurzame energie.

Onder de overweging bij bezwaar 2 is de commissie reeds ingegaan op het ten onrechte toepassen van artikel 5, tweede lid onder n van de referendumverordening.

Het niet in werking laten treden van de besluiten omtrent de partiële wijziging en de Omgevingsverordening 2022 vanwege een referendum is overigens geen noodzaak. Gelet op artikel 11 derde lid van de referendumverordening zouden deze besluiten wel al in werking kunnen treden. Terwijl de besluiten dan in werking zijn, kan toch nog een raadgevend referendum gehouden worden over de besluiten. Verweerders hebben aangegeven dat het referendum weliswaar raadgevend is, maar dat – gelet op artikel 64 van de referendumverordening – indien onherroepelijk is vastgesteld dat een referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, door Gedeputeerde Staten zo spoedig mogelijk bij Provinciale Staten een voorstel voor een besluit ingediend wordt dat uitsluitend strekt tot intrekking van het besluit of tot regeling van de inwerkingtreding van het besluit. Daarmee is het referendum niet zo raadgevend als de naam doet vermoeden. De verordening legt verweerders niet op om vervolgens automatisch conform te besluiten, maar een andersluidend besluit ligt niet direct voor de hand. Ten overvloede adviseert de commissie dan ook om artikel 64 van de referendumverordening te heroverwegen.

Hierbij merkt de commissie ook op dat het haar opvalt dat verweerders in hun (motivering van de) afwijzing van het referendum en verweer punten raken waarbij de eigen verordening ter discussie gesteld wordt. Bijvoorbeeld de kosten van het organiseren van een referendum kunnen wel een punt van discussie zijn bij de vraag of een referendumverordening ingesteld wordt – of behouden blijft – of niet, maar kan geen overweging zijn bij het al dan niet toewijzen van een referendumverzoek. Het houden van een referendum wordt immers niet voor niets mogelijk gemaakt.

² De onderbouwing en reactie hierop zijn aan het dossier toegevoegd.

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

5. Bezwaar: Tijdsfad

Bezwaarden gaan in op de verschillende onderdelen uit de motivering van het besluit (die ingaan op het dringende belang). Bezwaarde is van mening dat de verschillende argumenten niet onderbouwd zijn en dat zij deze reeds ontkracht heeft. Er wordt door verweerders gesuggereerd dat een interventie van het Rijk een onwenselijk gevolg zal zijn van een referendum. Dit is niet onderbouwd.

Bezwaarden merken op dat als er een referendumverordening is in de provincie, je er als bewoner op moet kunnen vertrouwen dat je daar een beroep op kunt doen. Tevens geldt dat eerdere toezeggingen aan RES-partners zijn gedaan in de wetenschap dat besluitvorming rond de Omgevingsverordeningen nog niet was afgerond. Doordat besluitvorming nog niet was afgerond, had de provincie er rekening mee moeten houden dat over deze besluitvorming ook een referendumaanvraag ingediend kan worden. Van die fout/omissie mag dit referendumverzoek nu geen slachtoffer worden.

Ook hebben verweerders, volgens bezwaarden, op geen enkele wijze aangetoond dat de RES partners de bestuurlijke betrouwbaarheid inderdaad minder groot vinden, indien verweerders ervoor kiezen om de besluitvorming in de provincie te laten verlopen volgens de democratisch tot stand gekomen afspraken, zoals o.a. de mogelijkheid om een referendum te organiseren. Blijkbaar vinden verweerders de bestuurlijke betrouwbaarheid richting RES-partners belangrijker dan bestuurlijke betrouwbaarheid richting eigen bewoners. Deze keuze wordt door deze 'volksvertegenwoordigers' onvoldoende/niet onderbouwd.

Verweer:

Het toelaten van de kennisgevingen en daarmee het mogelijk maken van een referendum zou zeker gevolgen hebben gehad voor het tijdsfad. Hiervoor verwijzen wij naar de motivering opgenomen bij het bestreden besluit.

Overweging commissie

Verweerders moeten bij hun besluitvorming altijd een belangenafweging maken. Uit de alinea 'Overige overwegingen van de Statenfracties die tegen het besluit hebben gestemd' in het besluit blijkt dat ook in dit geval een belangenafweging gemaakt is. In dit geval is de uitkomst van deze afweging, de hoofdelijke stemming, in het nadeel van bezwaarden.

Onder de overweging bij bezwaar 2 is de commissie reeds ingegaan op het ten onrechte toepassen van artikel 5, tweede lid onder n van de referendumverordening.

6. Bezwaar: Advies referendumcommissie

Een advies van de referendumcommissie is juist van belang om goed te begrijpen hoe bepaalde uitzonderingsgronden geïnterpreteerd dienen te worden. Bezwaarden zien hier slechts gelegenheidsargumenten om te voorkomen dat een politiek ongewenst resultaat gerealiseerd zou kunnen worden. En dat is juist bij een referendumverzoek erg kwalijk. Daar wil de groep aanvragers juist dat een politiek ongewenst resultaat overwogen wordt. Uiteindelijk beroepen verweerders zich erop dat het referendum 'naar verwachting' zal leiden tot vertraging vanwege onzekerheden bij gemeenten en initiatiefnemers. Waar deze verwachting op gebaseerd is wordt niet duidelijk gemaakt.

In de laatste alinea van het besluit staat geschreven: 'Met een goed advies van de referendumcommissie kunnen de Staten hun voordeel doen, maar soms kan anders worden

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

besloten. Als er vanuit de politieke sfeer, binnen de Staten, een andere politieke afweging speelt, kan van het advies van de referendumcommissie worden afgeweken.'

Dit is direct de grootste reden om dit referendum wel te houden. De politieke sfeer die er heerst, is er blijkbaar een van een verheven arrogantie en gevoel van superioriteit, waarbij niet meer gekeken hoeft te worden naar de inhoudelijke juistheid van argumenten. Een sfeer waarbij een rechtmatig beroep op een provinciale regeling verhinderd mag worden, indien de aanvragers niet van dit superieure gedachtengoed overtuigd zijn. Bezwaarden kunnen niet anders concluderen dan dat het een beschamende vertoning is geweest, om te zien hoe verweerders zich hier onder deze referenda proberen uit te worstelen.

Verweer:

De referendumcommissie heeft ongevraagd advies aan verweerders uitgebracht over de referendumverzoeken. Verweerders zijn met redenen en gemotiveerd afgeweken van het advies van de referendumcommissie dat de vaststelling van de Partiële herziening en de Omgevingsverordening NH2022 referendabel zijn op grond van de Referendumverordening. Om hiertoe te komen hebben zij de feiten en omstandigheden zoals opgenomen in de motivering bij het bestreden besluit in overweging genomen.

Overweging commissie

Het ongevraagde advies van de referendumcommissie is door verweerders niet overgenomen. Het advies is niet dwingend van aard en verweerders hebben de afwijking ervan gemotiveerd. Zie verder de overwegingen onder bezwaar 2.

7. Bezwaar: Beginselen van behoorlijk bestuur

Het bestuursorgaan schendt met haar hiervoor beschreven handelwijze meerdere beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel. Ook andere beginselen werden echter geschonden.

Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient het bestuursorgaan alle relevante feiten en belangen te hebben onderzocht en betrokken bij haar beslissing. Hiervan is onmiskenbaar geen sprake geweest bij het besluit tot afwijzing van het referendumverzoek.

Door de beschreven handelwijze van verweerders wordt de burger mogelijkheden ontnomen om voor zijn/haar belang op te komen. Door haar opstelling in het debat over verruiming van de mogelijkheden tot plaatsing van windturbines en zelfs raadpleging van burgers op oneigenlijke gronden verhindert, wordt de schijn van vooringenomenheid en zelfs partijdigheid gewekt.

In artikel 3.47 van de Awb staat voorts dat het te nemen besluit moet rusten op een draagkrachtige motivering. De motivering moet het besluit dragen en moet het besluit kunnen verklaren. De feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Verweer:

Een meerderheid van Provinciale Staten heeft geoordeeld dat, gelet op het karakter van de besluiten tot vaststelling van de Partiële herziening en de OV NH2022, deze besluiten niet referendabel zijn. De inwerkingtreding en uitvoering van de besluiten kan niet worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende en dringende provinciale belangen. Er is geen gelegenheid om bij de besluitvorming nog de uitkomst van een eventueel referendum af te wachten en te betrekken. Dit besluit is voorzien van een heldere motivering, waarbij alle feiten en omstandigheden zijn afgewogen en meegenomen.

Hoor- en adviescommissie

1878406/1904987

Overweging commissie

Het is de commissie niet duidelijk, gelet op artikel 3:2 Awb, welke relevante feiten en belangen volgens bezwaarden niet onderzocht zijn door verweerders. Uit de motivering van het bestreden besluit is duidelijk dat verschillende belangen (zowel die van RES partners als aanhangers van het referendum) bij de besluitvorming betrokken zijn.

Op de motivering is bij de overweging onder bezwaar 2 reeds ingegaan.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 22 september 2022 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit herroepen moet worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Provinciale Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van de heer J.F.M. de Groot te Amsterdam en stichting Windalarm te Amsterdam d.d. 25 juli 2022 te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gegrond te verklaren en in plaats van het bestreden besluit een nieuw besluit te nemen met inachtneming van het advies.

Haarlem, donderdag 22 september 2022

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I



L. Blommestijn,

fungerend secretaris



mr. S.G.A de Boer,

voorzitter