Datum vergadering gemeenteraad	Voorstelnummer
15 juni 2021	**D.087526** **Z.031428**

Voorstel ingebracht door	J.van den Beemt / B. van Geleuken
Portefeuillehouder	J.P. Neven
Begrotingsprogramma en taakveld	Fysieke leefomgeving Milieu(beheer)

Onderwerp **Participatiekader zonne- en windenergie**

Voorgesteld besluit

1: Het 'Participatiekader zonne- en windenergie' vast te stellen met als uitgangspunten:
- Een initiatiefnemer een participatieplan dient op te stellen volgens voorwaarden, die verder gaan dan de landelijke gedragscodes voor energie uit zon en wind;
- Tijdens wettelijke inspraakprocedures 'boven'-wettelijke participatie georganiseerd wordt door de gemeente;
- Lokaal rendement beschikbaar komt met onder andere financiële participatie van inwoners en een omgevingsfonds;
- De gemeente per project tijd en budget reserveert om een goede ondersteunende communicatie te verzorgen, aanvullend op de participatie die de initiatiefnemer organiseert.

2: Het college opdracht te geven de organisatie van een 'Omgevingsfonds duurzame energie' voor te bereiden door oprichting van een stichting.

Samenvatting van het voorstel

Hoe willen we in Buren inwoners, ondernemers en organisaties betrekken bij energieprojecten rond zonne- en windenergie? Over die vraag gaat dit participatiekader. Participatie is 'actieve, vrijwillige betrokkenheid'. Het participatiekader geeft aan hoe iedereen, die dat wil, in onze gemeente de kans krijgt om op een goede manier betrokken te zijn en te worden bij windmolens of zonnevelden.

Voordat een project start moeten bewoners en anderen, volgens het participatiekader, al mee kunnen denken over het project, de inpassing in de omgeving en over de financiële opbrengst van een duurzaam energieproject. Dit participatiekader maakt duidelijk wie wat moet doen. Die duidelijkheid is belangrijk voor iedereen in Buren die wil meedoen. Maar ook voor een initiatiefnemer of projectontwikkelaar die duurzame energie in Buren wil gaan opwekken. Deze initiatiefnemer moet weten hoe hij die participatie moet organiseren. Daarom is in dit voorstel uitgewerkt hoe een initiatiefnemer de samenleving in Buren moet betrekken bij een duurzaam energieproject.
'Lokaal rendement' is een belangrijk onderwerp in het participatiekader. Elk duurzaam energieproject is anders. Het uitgangspunt is dat iedereen in Buren moet kunnen profiteren van de winst van een duurzaam energieproject. Daarnaast kunnen omwonenden, grondeigenaren en pachters vergoedingen krijgen.
Bijzonder is de oprichting van een omgevingsfonds. Omwonenden en anderen kunnen voorstellen doen om de leef kwaliteit te verbeteren met initiatieven die te maken hebben met natuur, leefbaarheid en energie. Dit als compensatie voor eventuele overlast van duurzame energieprojecten.

Samen met het ruimtelijk kader zonne- en windenergie, vormt dit voorstel over participatie het flankerend beleid om initiatieven in het kader van het zonne- en windenergiebeleid goed uit te voeren.

HOOFDLIJNEN

1. Wat is de aanleiding van dit voorstel en wat is het (wettelijk) beleidskader?

De raad heeft op 28 januari 2021 het Beleidsplan zonne- en windenergie vastgesteld. Daarbij heeft de raad in een motie vastgesteld dat een ‘routekaart’ voor participatie in initiatieven voor zonne- en windenergie ontwikkeld wordt. Bij het uitwerken heeft dat vorm gekregen in een breder ‘Participatiekader duurzame energie Buren’ met de gevraagde routekaart die u hierbij voorgelegd wordt. Samen met het ruimtelijk kader zonne- en windenergie vormt dit voorstel over participatie het flankerend beleid om initiatieven in het kader van het zonne- en windenergiebeleid goed uit te voeren.

Dit participatiekader maakt duidelijk onder welke voorwaarden en in welke fasen van een project participatie in zonne- en windenergieprojecten in Buren kan plaatsvinden.
Inwoners, ondernemers en organisaties in Buren kunnen daarmee zien wanneer ze kunnen participeren in die projecten. Het participatiekader geeft ook duidelijkheid aan de initiatiefnemer of projectontwikkelaar die duurzame energie wil gaan opwekken. Daarom zijn randvoorwaarden benoemd die aangeven hoe een initiatiefnemer de samenleving in Buren dient te betrekken bij een duurzaam energieproject. Centraal daarin staat dat, voordat een ruimtelijke procedure of vergunningverlening start, een initiatiefnemer een participatieplan maakt.

Voor het college geeft het participatiekader richting aan de uitvoering en is het een instrument om het participatieplan van de initiatiefnemer te beoordelen. De gemeenteraad kan met behulp van dit participatiekader toetsen of op een juiste manier participatiemogelijkheden aan de samenleving worden aangeboden in een project.

De participatie begint in een zeer vroeg stadium. Voordat een project formeel start met de ruimtelijke procedure of vergunningaanvraag moeten bewoners en anderen geraadpleegd worden en mee kunnen denken over het participatieproces, de landschappelijke inpassing en over betrokkenheid bij de financiële baten van het project. Als uitwerking hiervan geeft het participatiekader een overzicht van de participatiemogelijkheden per fase in het proces van duurzame energieprojecten. Dit is de basis voor participatie waarbij bewoners, ondernemers, organisaties in Buren en de gemeente weten hoe en wanneer ze kunnen participeren en daarop invloed uit kunnen oefenen.
Overigens omvat participatie in dit kader ook de wettelijke inspraakmogelijkheden, bijvoorbeeld in een bestemmingsplanprocedure. Het participatiekader geeft ook een aantal ‘boven’-wettelijke mogelijkheden om deel te nemen. Het gaat dan om procesparticipatie (planvorming en procedures) en projectparticipatie. Bij projectparticipatie gaat het dan om ‘lokaal rendement’.

Om participatie inhoud te kunnen geven, bevat dit voorstel de volgende onderdelen:
- Een inleiding die het ‘waarom’ aangeeft;
- Een ’routekaart’ die per fase van een duurzaam energieproject aangeeft welke participatie kan plaatsvinden en wie daarbij welke rol speelt;
- Spelregels en kernwaarden voor een participatieproces;
- Vereisten voor een door de initiatiefnemer of de ontwikkelaar op te stellen participatieplan (‘gedragscode-plus’);
- Wettelijke inspraak en ‘boven’-wettelijke participatiemogelijkheden tijdens juridische procedures;
- Lokaal rendement, de overkoepelende term voor lokaal eigendom, vergoedingen en een op te richten ‘Omgevingsfonds duurzame energie Buren’.

Wat betreft lokaal rendement wordt tevens voorgesteld om het college opdracht te geven de oprichting van een ‘Omgevingsfonds duurzame energie Buren’ voor te bereiden. Daarvoor wordt gewoonlijk een stichting opgericht. Zoals in het participatiekader is uiteengezet, is het omgevingsfonds bedoeld om (een deel van) de financiële opbrengst van duurzame energieprojecten lokaal te besteden aan projecten die de omgevingskwaliteit en leefbaarheid verbeteren. Dit is bedoeld om naast de lasten lokaal ook voordelen van een project te kunnen hebben. Het fonds kan dan ingezet worden om de omgevingskwaliteit te compenseren en/of te verbeteren wat betreft natuur, leefbaarheid en energie initiatieven.

Hierbij is sprake van overheidsparticipatie. De gemeente ondersteunt, maar een op te richten onafhankelijke stichting beslist welke projecten gehonoreerd worden. Deze werkwijze overstijgt de hoogste trede van de in de 'Inspraak- en participatieverordening Buren' genoemde participatieladder (van informeren tot meebeslissen). Het gaat hier namelijk niet om '*mee*beslissen' maar om *be*slissen.

2. Wat is het beoogde effect; wat willen we bereiken? En waarom op deze manier?

Dit participatiekader zonne- en windenergie draagt bij aan draagvlak voor een afgewogen ontwikkeling van zonne- en windenergie en is samen met de ruimtelijke kaders onderdeel van het flankerend beleid om de gemeentelijke regie mogelijk te maken op de realisatie van een duurzaam Buren conform de doelstellingen van de klimaatvisie.

Volgens landelijke gedragscodes die landelijke brancheorganisaties en een aantal milieu- en natuurorganisaties zijn overeengekomen, stelt een initiatiefnemer van een duurzaam energieproject een participatieplan op. Het participatiekader heeft de randvoorwaarden geconcretiseerd en deels aangescherpt. Daarmee zijn de belangen van omwonenden en anderen beter gepositioneerd.
Verder zijn wettelijk inspraakmogelijkheden van zelfsprekend, maar niet voldoende om een goede en positieve betrokkenheid te creëren. Daarom biedt Buren 'boven'-wettelijke participatie. Voorbeelden daarvan zijn het organiseren van bijeenkomsten om met belanghebbenden en geïnteresseerden in gesprek te gaan over de inhoud van een Milieueffectrapportage (MER) of over een bestemmingsplan.
Daarnaast zijn er ook mogelijkheden tot financiële participatie en dan gaat het volgens dit participatiekader in Buren om lokaal eigendom (voor iedereen toegankelijk), vergoedingen (voor omwonenden, grondeigenaren en pachters) en een omgevingsfonds. Op deze manier komen ook de 'lusten' van opwekking van duurzame energie ten goede aan de inwoners van Buren. Bovendien stimuleert dit een positieve betrokkenheid en daarmee het draagvlak voor zonne- en windenergie initiatieven.

Hierbij heeft de gemeente een belangrijke rol om de uitvoering van een duurzaam energieproject communicatief te ondersteunen. Dit vergt per project tijd en budget en een communicatieplan dat is afgestemd met de initiatiefnemer. Ervaringen in andere gemeente leren dat een goede communicatie, zowel door de initiatiefnemer als door de gemeente, cruciaal is voor een succesvol project in termen van doorlooptijd van realisatie en acceptatie.

Tot slot is het zaak dat lokale overlast, zoals landschapsaantasting, geluid of slagschaduw, ook lokaal wordt gecompenseerd. Daarbij zijn er ook gemeente breed mogelijkheden voor dergelijke compensaties. Het participatiekader geeft de mogelijkheden om dit te organiseren en het is dan aan het college te zorgen dat een onafhankelijke stichting wordt opgericht. Die stichting zal dan de bestemming van het omgevingsfonds op zich nemen wat betreft de selectie van projecten uit de omgeving/gemeente die de leef kwaliteit wat betreft natuur, leefbaarheid en met energie initiatieven te verbeteren. Dit als compensatie voor eventuele overlast van duurzame energieprojecten. De ervaring van andere projecten/gemeenten leert gehoor te geven aan inwoners en de inwoners naast lasten ook delen en mee laten delen in de financiële lusten van de opwekking van duurzame energie. Een omgevingsfonds van en voor de Burense gemeenschap draagt daar zeker aan bij.

3. Wat zijn de nadelen en/of mogelijke risico's als de raad het voorstel overneemt?
Om te beginnen kan de vraag gesteld worden of het nodig is om als gemeente dergelijke kaders vast te stellen. De ervaring in andere gemeenten leert dat een goede participatie bijdraagt aan draagvlak. Zonder duidelijke gemeentelijke criteria vooraf is dat echter niet te realiseren. Wettelijk gezien is er namelijk (nog) geen verplichting om het participeren vooraan in het ontwikkelingsproces inhoud te geven. Hoewel de spelregels niet altijd juridisch afdwingbaar zijn, geven ze wel duidelijk aan waar de gemeente wel of geen medewerking zal verlenen en daarmee dus voorstellen kan toelaten of afwijzen.

Verder zijn er geen garanties dat inwoners en andere partijen gebruik willen maken van de aangeboden 'boven'-wettelijke participatie bij het opstellen van een MER of ruimtelijke procedures en vergunningverlening.

Wat dat betreft vraagt een zo groot mogelijke betrokkenheid en participatie van inwoners een doordacht communicatieplan om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Dat kan niet alleen aan de initiatiefnemer overgelaten worden, maar vraagt ook van de gemeente een communicatie aanpak en budget.

Financiële participatie is geen wondermiddel dat zorgt voor een grote acceptatie van duurzame energieprojecten of dat automatisch leidt tot een gevoel van lokaal eigenaarschap. In combinatie met een goede communicatie en een goede participatie in de planvorming is het wel een mogelijkheid om betrokkenheid en draagvlak te creëren. Eerlijke voorlichting over risico's van financiële deelname aan projecten is vanzelfsprekend nodig. Want rendementen uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst. Bezien moet ook worden hoe mensen zonder financiële reserves toch kunnen profiteren van een duurzaam energieproject in Buren. Hier wordt in het vervolg nog aandacht aanbesteed via het op te richten omgevingsfonds.

Het zal in de praktijk wel nodig zijn de balans te vinden tussen duidelijke kaders en ruimte voor maatwerk. Elk duurzaam energieproject is anders in bijvoorbeeld techniek, omvang en ligging. Het participatiekader is daarom geen blauwdruk voor het participatieplan dat een initiatiefnemer opstelt, maar geeft randvoorwaarden. Het college krijgt de bevoegdheid om af te wijken en maatwerk toe te staan. Dat betekent dat het kader niet altijd – en zeker niet voor kleinere projecten – volledig zal worden toegepast.

Tot slot betekent het oprichten van een onafhankelijke stichting die projectvoorstellen van inwoners en anderen gaat beoordelen, dat het college en de raad hier geen invloed op uitoefenen. In feite geeft de samenleving zelf vorm aan een verbetering van de eigen leefomgeving. Dat is de keerzijde van vertrouwen geven aan partijen uit de samenleving en vraagt om bestuurlijk loslaten.

4. Wat betekent het als de raad dit voorstel *niet* overneemt?

Als de gemeente geen enkele regie heeft, zal sprake zijn van een ongerichte ontwikkeling van zonne- en windenergie in de gemeente Buren en is de vraag of voldaan kan worden aan de RES-opgave.

5. Is het een begrotingswijziging?

Nee, er is voor dit voorstel geen begrotingswijziging nodig.

TOELICHTING EN UITVOERING

6. Beleidskader

Dit voorstel is een uitwerking van het zon- en windbeleid. Dat ligt in het verlengde van de Burense klimaatvisie en de RES1.0.
De afstemming met andere terreinen is vooral aan de orde bij het participatiebeleid als de omgevingsvisie of kerngericht werken. Deze ontwikkeling is vanaf de start bij het ontwikkelen van het "inpassingsbeleid zon" betrokken.

7. Effectmeting, planning en evaluatie

Het participatiekader, het ruimtelijke kader en het beleidsplan zonne- en windenergie worden na vier jaar geëvalueerd. Aan de hand van de eerste ervaringen wordt de raad geïnformeerd en bezien of tussentijdse bijstelling noodzakelijk is.

8. Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties. Kosten voor de Burense ambtelijke inzet voor communicatie en participatie zijn onderdeel van de per project af te sluiten reguliere anterieure overeenkomst. Verder kunnen de "uitvoeringskosten" van de stichting ten laste komen van het fonds zelf. Bij de verdere uitwerking van de opzet van de stichting zal ook ingegaan worden op aspecten als verantwoording, afdekken van risico's en aansprakelijkheid onder andere in de het

om statuten die de gemeente moet bepalen dan wel goedkeuren.

9. Communicatie

Publiceren via de geëigende wegen als www.officielebekendmakingen.nl en de gebruikelijke communicatie kanalen inclusief een artikel in de Zakengids. Ook onder de aandacht brengen bij vragen of de behandeling van eventuele initiatieven.

10. Burgerparticipatie

De opzet van het participatiekader is besproken tijdens vier online bijeenkomsten voor inwoners en ondernemers in maart en april 2021. Daarbij is een aantal inhoudelijke suggesties gedaan. Tijdens die bijeenkomsten is het belang van een meer uitgebreide communicatie door de gemeente vaak genoemd.

11. Deregulering

De opzet van het participatiekader is besproken tijdens vier online bijeenkomsten voor inwoners en ondernemers in maart en april 2021. Daarbij is een aantal inhoudelijke suggesties gedaan. Tijdens die bijeenkomsten is het belang van een meer uitgebreide communicatie door de gemeente vaak genoemd. Ook is door veel mensen aangegeven dat inwoners moeten kunnen beslissen over projecten die worden betaald uit een omgevingsfonds.

Buren gaat er overigens van uit dat initiatiefnemers zich al gecommitteerd hebben aan:

- De gedragscodes zonne- en windenergie op land;
- Een aantal basisprincipes rond inpassing en toepassing van zonne- en windenergie;
- Het betrekken van de omgeving voor structurele acceptatie en participatie.

De initiatiefnemers die de codes ondertekenen doen dat op vrijwillige basis, maar gaan daarmee wel een inspanningsverplichting aan.

12. Achtergrondinformatie

- Inspraak- en participatieverordening Buren (2011)
- Klimaatvisie Buren (2020)
- Visie kerngericht werken (2020)
- Concept Regionale Energiestrategie Rivierenland RES (2020)
- Omgevingsvisie Buren (in ontwikkeling))
- Zon- en windbeleidsplan Buren (2020)

Ten slotte wordt er voor de begrippenlijst naar de volgende link verwezen: https://pdc.buren.nl/wp-content/uploads/2020/10/Begrippenlijst-duurzaamheid.pdf. Via deze link zijn alle relevante begrippen en hun definitie die in dit document voorkomen te vinden.

Bijlagen:

- Participatiekader zonne- en windenergie (+ Infographic)
- Raadsbesluit
- Verslagen van de inwonersbijeenkomsten

Inlichtingen bij:

Naam	J.van den Beemt / B. van Geleuken
Domein	Ruimte