Evaluatie Zonneveldenbeleid Bunnik



Rolf Schipper
Adviseur Energietransitie & Klimaat

In opdracht van

gemeente Bunnik

30 juni 2022

Inhoudsopgave

1 Aanleiding 2

1.1 Het Beleidskader 2

1.2 Resultaten zonneveldenbeleid 3

2 Inleiding 4

2.1 Bronnen en interviews 4

2.2 Van inbreng naar advies 4

2.3 Leeswijzer 5

3 Bevindingen en aanbevelingen per onderwerp 6

3.1 Capaciteit en taakverdeling binnen de gemeente 6

3.2 De landschapscoördinator 6

3.3 De website 7

3.4 Toetsingscriteria en aandachtspunten 8

3.5 De hoogte van zonnepanelen 9

3.6 Open Loket vs. Tender 10

3.7 Traject vergunningverlening 11

3.8 Rol Gemeenteraad 13

3.9 Leges 14

3.10 Locaties & Kansenkaart 15

3.11 Procesparticipatie omwonenden 17

3.12 Financiële participatie 18

3.13 Biodiversiteit en Natuur 20

3.14 Voorkeurslocaties en dubbel ruimtegebruik 20

3.15 Netcongestie 21

4 Overzicht van aanbevelingen 23

1 Aanleiding

Voor u ligt de evaluatie van het Beleidskader Zonnevelden van de gemeente Bunnik. Deze evaluatie geeft input voor een update van het beleidskader uit 2019.

De gemeente Bunnik wil in 2040 klimaatneutraal zijn. Om klimaatneutraal te worden zal de CO2-uitstoot in de gemeente elk jaar moeten afnemen. Dit kan met de opwek van duurzame energie. Ook wil Bunnik een bijdrage leveren aan de Regionale Energie Strategie (RES) van de gemeenten die gezamenlijk de U16 vormen. Een van de manieren om deze doelen te halen, is de aanleg van zonnevelden. In 2019 is door Bunnik een Beleidskader Zonnevelden vastgesteld. Daarin is afgesproken dat in de collegeperiode tot 2022 voor maximaal 40 hectare (ha) aan zonnevelden mag worden vergund. In de afgelopen collegeperiode zijn voor de volledige 40 ha initiatieven ingediend. Een deel daarvan is inmiddels vergund. Een ander deel is nog in procedure.

Afgesproken is, dat voordat er meer hectaren voor zonnevelden worden vrijgegeven door de gemeenteraad, er eerst een evaluatie moet plaatsvinden van het beleid uit 2019. Het doel van deze evaluatie is te kijken op welke punten het beleid aanpassing behoeft. De uitkomst deze evaluatie zal worden gebruikt om het beleid te verbeteren en in aangepaste vorm vast te stellen. Naar aanleiding van de evaluatie en beleidsupdate kan ook worden besloten over verhoging van het plafond voor zonnevelden in de gemeente om de gemeentelijke doelstellingen te behalen. Eventuele nieuwe aanvragen voor zonnevelden kunnen dan volgens het aangepaste beleidskader in behandeling worden genomen.

Deze evaluatie richt zich op het vinden van verbeterpunten voor het Beleidskader Zonnevelden. De wenselijkheid om al dan niet meer zonnevelden te vergunnen in Bunnik, wordt in deze evaluatie niet besproken. Dat is een politieke afweging, waar college en gemeenteraad over moeten besluiten. Andere klimaatmaatregelen, zoals energiesparing, zonnedaken en windmolens, vallen eveneens buiten deze evaluatie.

1.1 Het Beleidskader

Het beleidskader uit 2019 is gepubliceerd in de vorm van een website: www.zonneveldenbunnik.nl . Het beleidskader bevat onder meer de volgende onderdelen:

- Algemene informatie over zonnevelden in Bunnik, de opstelling (zoals panelenhoogte) en subsidiemogelijkheden
- Informatie, eisen en aandachtspunten betreffende landschap, natuur, cultuurhistorie, archeologie, recreatie en landgebruik
- Een kansenkaart waarop is aangegeven in welke gebieden de aanvraag van een zonneveld meer of minder kansrijk is
- Per gebied: de maximale oppervlakte van een veld en de maximale oppervlakte van alle zonnevelden tezamen
- Informatie voor initiatiefnemers
- Informatie over het betrekken van omwonenden

1.2 Resultaten zonneveldenbeleid

Direct na vaststelling van het beleid in 2019 werden twee voorstellen ingediend voor een zonneveld. De initiatiefnemers LC Energy en BHM Solar wilden beiden een veld realiseren in het agrarisch gebied “Noord van Oostromsdijkje” tussen Odijk en Werkhoven. Beide voorstellen zijn verschillende keren aangepast. Het veld van LC Energy heeft op het moment van schrijven een omgevingsvergunning gekregen. BHM Solar heeft een omgevingsvergunning gekregen maar heeft zijn plannen gewijzigd en doorloopt daarom een tweede procedure.

Binnen het gestelde maximum van 40 ha was daarna nog ruimte over voor 10 ha aan zonnevelden. Daarvoor werden in 2021 drie nieuwe initiatieven ingediend. De gemeente heeft deze initiatieven tegen elkaar afgewogen en aangegeven dat het gezamenlijke voorstel van initiatiefnemers IX Zon en Energie Coöperatie Bunnik (ECB) de meeste kans maakte. De andere twee initiatiefnemers trokken zich terug. Het voorstel van IX Zon en ECB betreft een zonneveld van 10 ha in het gebied “Rietsloot Rijsbrug” tussen Bunnik en Odijk, ten zuiden van de snelweg A12. Dit voorstel is momenteel in procedure.

Bij het schrijven van deze evaluatie zijn de zonnevelden nog niet gerealiseerd. We kunnen dan ook niet beoordelen hoe de velden er in de praktijk uitzien en wat de verschillende betrokkenen daar van vinden. Wel kunnen we kijken naar het gehele proces om te komen tot toekenning van vergunningen voor nieuwe zonnevelden. Bovendien weten we waar de zonnevelden gepland zijn. Er is dan ook ruim voldoende gebeurd en bekend op basis waarvan lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst. Daar zal deze evaluatie dan ook op gericht zijn.

2 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe dit evaluatierapport tot stand is gekomen, wie eraan heeft meegewerkt en hoe het rapport is ingedeeld.

2.1 Bronnen en interviews

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van verbeterpunten voor het zonneveldenbeleid, zijn gesprekken gevoerd met 20 individuele betrokkenen, de Bunnikse gemeenteraad, en beleidsambtenaren van omliggende gemeenten:

- Gemeente Bunnik
    - Beleidsambtenaren afdelingen Duurzaamheid en Ruimtelijke Ordening
    - Gemeenteraad: Raadsavond van 8 juni 2022
    - Externe adviseur betrokken bij opstellen van het beleidskader
    - Landschapscoördinator
- Provincie Utrecht
    - Beleidsambtenaar Duurzame Energie / Ruimtelijke Ontwikkeling
- Omwonenden
- Projectontwikkelaars: IX Zon, LC Energy, BHM Solar en FruitVolt
- Energie Coöperatie Bunnik (ECB)
- Natuur en Milieufederatie Utrecht
- Agrarische Natuur Vereniging Kromme Rijnstreek
- LTO Bunnik/Houten
- Gemeente Houten: Beleidsambtenaar
- Gemeente Wijk bij Duurstede: Beleidsambtenaar

De gesprekken met beleidsambtenaren van omliggende gemeenten waren bedoeld om te leren van het beleid en de ervaringen elders. Ook het beleid van enkele andere gemeenten in de provincie Utrecht is bekeken.

De gesprekken met individuele betrokkenen vonden plaats op basis van vertrouwelijkheid. Dat gaf aan betrokkenen de meeste ruimte om alle zorgpunten op tafel te leggen. Dit rapport bevat dan ook geen gespreksverslagen of namen van individuele betrokkenen.

Voor deze evaluatie is verder gebruik gemaakt van openbare bronnen, waaronder

- verslagen van gemeenteraadsvergaderingen en het Open Huis
- het Beleidskader Zonnevelden van Bunnik
- ingediende vergunningsaanvragen voor zonnevelden
- de Gedragscode Zon op Land[1], versie 13 november 2019
- beleid en beleidsevaluaties van omliggende gemeenten
- informatie van VNG, RVO, RES U16, etc.

2.2 Van inbreng naar advies

De gesprekken gaven een goed beeld van hoe het beleid in de praktijk heeft uitgepakt. Veel zaken gingen goed. Er waren ook zaken die in de praktijk minder goed hebben uitgepakt. In dit rapport kijken we vooral naar de verbeterpunten, zodat het beleid hierop kan worden aangepast.

[1] Zie https://hollandsolar.nl/gedragscodes/gedragscode-zon-op-land

Doel van dit rapport is niet om een heel nieuw beleid te schrijven. Bunnik heeft een zonneveldenbeleid dat op veel punten goed is. In dit rapport worden daarom ook niet alle onderwerpen uit het zonneveldenbeleid behandeld. De focus ligt op onderwerpen die in de gesprekken met betrokkenen naar voren kwamen als aandachtspunten waarop verbeteringen mogelijk zijn. Naar aanleiding van dit advies kan het beleidskader worden aangepast.

2.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek en de daaruitvolgende verbeterpunten voor het beleid behandeld. De aanbevelingen zijn voorzien van een toelichting. In hoofdstuk 4 ziet u tenslotte een overzicht van de aanbevelingen.

3 Bevindingen en aanbevelingen per onderwerp

In dit hoofdstuk ziet u per onderwerp wat de bevindingen zijn naar aanleiding van het onderzoek en de gevoerde gesprekken. Op basis van deze bevindingen worden voor elk onderwerp aanbevelingen voor verbeteringen gedaan en toegelicht.

3.1 Capaciteit en taakverdeling binnen de gemeente

Er was aanvankelijk geen heldere taakverdeling tussen de afdelingen Duurzaamheid en Ruimtelijke Ordening. Bovendien was er een tekort aan ambtelijke capaciteit om het zonneveldenbeleid goed uit te voeren. In de uitvoering leidde dit tot een gebrek aan regie en in het begin ook tot frictie tussen de afdelingen.

Naar buiten toe probeerde de gemeente om steeds een vast aanspreekpunt voor het zonneveldenbeleid naar voren te schuiven. Bij het meest recente initiatief van IX Zon en ECB wordt dit ook zo ervaren. Toch blijkt het lastig om jarenlang hetzelfde aanspreekpunt bij de gemeente te houden. Naast de interne worsteling met de taakverdeling kwam dit ook door veel personele wisselingen binnen de gemeente.

Aanbeveling 1. Maak capaciteit vrij voor een Projectleider Zonnevelden

De aanstelling van een Projectleider Zonnevelden kan veel van de ruis rond de taakverdeling oplossen. Zo'n projectleider is aanspreekpunt voor het zonneveldenbeleid, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Het zou iemand moeten zijn met overzicht over alle betrokken afdelingen en beleidsterreinen die het proces integraal mag aansturen. Deze persoon kan het overkoepelende werk op zich nemen, en zorgen voor een goede afstemming en taakverdeling tussen andere afdelingen bij de gemeente. Daarmee kan frictie tussen afdelingen voorkomen worden.

Andere gemeenten hebben goede ervaringen met het werken met een Projectleider Zonnevelden. In zowel Houten als Wijk bij Duurstede was voor de uitvoering van het zonneveldenbeleid een projectleider aangewezen die de regie voerde over het proces. Deze persoon betrok andere disciplines waar nodig. Om te zorgen dat zij goed betrokken bleven, werd in beide gemeentes een projectgroep opgezet waarin de verschillende afdelingen vertegenwoordigd waren. De projectgroep beoordeelde nieuwe plannen voor zonnevelden.

De rol van projectleider kan vervuld worden door de beleidsmedewerker Duurzaamheid, zoals in Houten en Wijk bij Duurstede het geval was, maar dat is niet noodzakelijk. Hoe het ook wordt ingevuld, het is duidelijk dat een goede aansturing en coördinatie van de uitvoering van het beleid tijd en aandacht vergt. Het vrijmaken van ambtelijke capaciteit is dan ook een voorwaarde om de rol van Projectleider Zonnevelden goed uit te kunnen voeren.

3.2 De landschapscoördinator

In het Beleidskader Zonnevelden staat dat de landschapscoördinator "de uiteindelijke beslissing [neemt] over de landschappelijke inpassing en de correcte berekeningswijze van de omvang van een concreet zonneveldinitiatief."

Betrokkenen hebben moeite met de besluitvormende rol die de landschapscoördinator was toegewezen. Initiatiefnemers van zonnevelden vinden dat de landschapscoördinator hiermee te veel macht had. Dit werd bijvoorbeeld lastig wanneer bewoners een andere inpassing van het zonneveld voor zich zagen dan de landschapscoördinator. Het beleidskader leek dan te stellen dat de visie van

de landschapscoördinator doorslaggevend was, en dus belangrijker dan de belangen van de omwonenden. Geen van de partijen was hier gelukkig mee; ook de landschapscoördinator zelf niet.

In het huidige beleid is het onderscheid tussen harde landschappelijke criteria (zoals maximale omvang van een zonneveld) en aandachtspunten (zoals rekening houden met biodiversiteit) niet altijd duidelijk. Omdat de landschapscoördinator voor beide verantwoordelijk was, ontstond er verwarring over de status van zijn advies. Om dit op te lossen, is het verstandig om toetsingscriteria en aandachtspunten uit elkaar te trekken.[2]

Aanbeveling 2. Leg landschappelijke toetsingscriteria vast in het toetsingskader

De landschapscoördinator was belast met de toetsing van het zonneveld aan harde landschappelijke criteria, zoals het beoordelen van de correcte berekeningswijze van de omvang van het zonneveld. Deze toetsing zou beter onderdeel kunnen zijn van de algehele toetsing van een initiatief aan het beleidskader. In het beleidskader moeten dan duidelijke toetsingscriteria over landschappelijke criteria staan, zoals over de grootte van een zonneveld.

Aanbeveling 3. Laat de landschapscoördinator enkel adviseren over landschappelijke aandachtspunten

De landschapscoördinator had daarnaast een adviserende rol met betrekking tot landschappelijke aandachtspunten van een zonneveldinitiatief. Deze rol kan bij de landschapscoördinator blijven liggen. De rol van de landschapscoördinator wordt daarmee gelijk aan die van ambtenaren op andere beleidsterreinen. De uiteindelijke afweging van de verschillende belangen en besluitvorming daarover kan worden gedaan door een projectteam of toetsingscommissie en uiteindelijk door het college.

3.3 De website

De gemeente heeft gekozen voor het publiceren van het beleidskader in de vorm van de website www.zonneveldenbunnik.nl. De website had verschillende doelen.
Voor iedereen:

- Informatie geven over zonnevelden: hoe ze eruit zien en wat erbij komt kijken.
- Uitgebreide achtergrondinformatie geven per thema, zoals landschap, bewonersparticipatie en natuur.
- Inzicht geven in de belangenafweging die de gemeente maakt voor ze een zonneveld goedkeurt.

Voor initiatiefnemers:

- Op voorhand inzicht geven in welke locaties meer of minder kansrijk zijn om een zonneveld te realiseren.
- Voorwaarden schetsen waar een plan voor een zonneveld aan moet voldoen.

Uit de evaluatiegesprekken komen gemengde reacties over de mate waarin dit gelukt is. De website wordt enerzijds als toegankelijk ervaren. Er is veel informatie te vinden. Alles staat erop. Er wordt echter ook genoemd dat specifieke informatie moeilijk vindbaar is. Hoofd- en bijzaken staan door elkaar. De website wordt omschreven als rommelig, met te veel lagen. Daardoor komen ook dubbelingen voor. Het terugkomen van dezelfde informatie op verschillende plekken, leidt ertoe dat er bij aanpassingen aan de website makkelijk fouten kunnen insluipen.

[2] In sectie 3.4 is een toelichting gegeven op het verschil tussen toetsingscriteria en aandachtspunten.

Betrokkenen merken op dat informatie op de website op een aantal punten niet meer actueel is. Nieuwe ontwikkelingen ontbreken. Doordat sommige teksten op de website achterhaald zijn, is niet helder welke informatie nog klopt en welke niet.

Aanbeveling 4. Herstructureer de website

De structuur van de website kan duidelijker, zodat informatie makkelijker vindbaar is. Door onderwerpen beter te scheiden, kan dubbeling van informatie worden vermeden, wat de kans op fouten bij aanpassingen aan de website verkleint.

Aanbeveling 5. Zorg dat informatie op de website actueel en compleet blijft

Door de website continue bij te werken bij nieuwe ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid en de vergunningverlening, blijft de website actueel. Denk hierbij aan raadsbesluiten en de voortgang van de vergunningsprocedure van de verschillende zonnevelden, ontwikkeling rond werelderfgoed, en argumentatie waarmee besluiten zijn genomen over het al dan niet in behandeling nemen van aanvragen voor zonnevelden. Maak op de website daarbij een duidelijk onderscheid tussen het (vaststaande) beleid en actuele ontwikkelingen.

Aanbeveling 6. Publiceer een conventioneel beleidsplan

Verschillende betrokkenen benadrukken de behoefte om naast een publieksvriendelijke website ook een conventioneel beleidsplan te kunnen raadplegen. Zij vinden een conventioneel beleidsplan overzichtelijker. Bij een conventioneel beleidsplan is bovendien direct duidelijk wanneer informatie achterhaald is, doordat het plan op een bepaalde datum is vastgesteld. Bij een website is dat vaak minder duidelijk. Formeel vastgestelde aanpassingen aan het beleidsplan kunnen, voorzien van publicatiedatum, later worden toegevoegd.

3.4 Toetsingscriteria en aandachtspunten

Er was onduidelijkheid over de status van het beleidskader, doordat het enkel beschikbaar was in de vorm van een website. De een zag het als communicatiemiddel; de ander als inspiratiestuk. Een derde vond dat het een uitnodigingskader voor initiatiefnemers was, terwijl een vierde het als checklist wilde gebruiken om aanvragen aan te toetsen.

De verwarring is begrijpelijk, want de website lijkt al deze elementen te bevatten. Er staat veel informatie op over zonnevelden en alles wat daar bij komt kijken, waaronder aanwijzingen waar ontwikkelaars rekening mee kunnen houden. Deze worden soms richtlijnen of richtsnoeren genoemd. Daarnaast staan er toetsingscriteria op, wat harde eisen lijken te zijn. Betrokkenen noemen allemaal dat de website het verschil tussen toetsingscriteria (eisen) en aandachtspunten (richtlijnen) onvoldoende duidelijk maakt. Ook voor de gemeenteraad was niet altijd duidelijk wat harde eisen waren en wat niet. In de praktijk bleken verschillende partijen zaken dan ook verschillend te interpreteren. Dit leidde tot verwarring en frustratie.

Een voorbeeld waar de scheiding tussen criteria een aandachtspunten onduidelijk was, komt naar voren in de discussie over de maximale hoogte van zonnepanelen. Op de website staan *richtsnoeren* genoemd. Initiatiefnemers en verschillende ambtenaren zien deze zogenaamde richtsnoeren als aandachtspunt, maar niet als harde eis. Sommige raadsleden en bewoners interpreteerden dit wél als criterium, waar een ontwikkelaar zich aan moet houden.

In vergelijking met andere gemeenten lijken in het Bunnikse beleid weinig harde eisen te zijn gesteld. Er zijn wel veel aandachtspunten benoemd waar initiatiefnemers rekening mee kunnen

houden. Door weinig harde criteria te stellen, blijft er veel ruimte over in de uitvoering van het beleid. Initiatiefnemers vinden dit vaak prettig. Hierdoor kunnen ze creatiever te werk gaan. Ook hebben ze veel ruimte om hun plan aan te passen naar aanleiding van gesprekken met omwonenden en wensen van andere belanghebbenden. Deze grote mate van vrijheid heeft echter ook nadelen. De grote ruimte voor maatwerk leidt tot veel extra overleg en afstemming met ambtenaren. Daarbij zullen discussies over aandachtspunten voor landschappelijke inpassing, natuur en overlast steeds opnieuw de kop opsteken, omdat harde afspraken daarover ontbreken. College en gemeenteraad moeten zich ook realiseren dat aanvragen voor een zonneveld juridisch gezien alleen kunnen worden geweigerd op basis van harde criteria, en niet op basis van aandachtspunten, richtsnoeren of andere “zachte” wensen.

Aanbeveling 7. Maak helder onderscheid tussen toetsingscriteria en aandachtspunten

Er kan een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen toetsingscriteria en aandachtspunten. Op toetsingscriteria kan getoetst worden, terwijl aandachtspunten geen harde eisen bevatten. Duidelijk moet zijn in hoeverre aandachtspunten een rol kunnen spelen in het goedkeuren of afwijzen van een zonneveld.[3] Een apart toetsingskader kan een goede vorm zijn om dit vast te leggen. Wanneer de gemeenteraad het toetsingskader goedkeurt, stemt ze duidelijk in met het onderscheid tussen criteria en aandachtspunten. Voor initiatiefnemers geeft dit ook een helder kader. Hiermee zal het besluitvormingsproces duidelijker worden en soepeler verlopen.

Aanbeveling 8. Zet een aantal aandachtspunten om in toetsingscriteria

Omdat in Bunnik relatief weinig is vastgelegd in criteria en discussies over bepaalde onderwerpen steeds weer oplaaien, is het aan te raden op het aantal punten duidelijker criteria vooraf vast te leggen. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde criteria rond de hoogte van panelen, weidevogelgebieden, landschappelijke inpassing en participatie. Hierbij moet een evenwicht worden gezocht tussen het vaststellen van bepaalde zaken enerzijds, en het vrijlaten van minder belangrijke onderwerpen. Alles op voorhand vastleggen in beleid is niet realistisch. Dit zou ook te veel discussie vooraf opleveren, mogelijk over zaken die in de praktijk nooit voorkomen. Te weinig vastleggen zorgt voor veel maatwerk en oplaaiende discussies over elk ingediend voorstel.

3.5 De hoogte van zonnepanelen

De wenselijke hoogte van zonnepanelen is regelmatig teruggekomen in discussies tussen omwonenden, initiatiefnemers, ambtenaren en gemeenteraad. In het beleidskader staan verschillende hoogtenormen genoemd. Deze verschillen per gebied en zijn afhankelijk van de situatie. Bovendien zijn ze slechts bedoeld als *richtsnoer*. Een projectontwikkelaar verzucht dat hij door alle verschillende richtlijnen zijn veld zowel maximaal één meter, anderhalve meter, als bij uitzondering drie meter hoog mag maken. Ook is onduidelijk of die hoogtes gelden ten opzichte van het veld (dat ook nog niveauverschillen kan hebben), of ten opzichte van infrastructuur, zoals omliggende wegen.

Het vaststellen van een lage maximumhoogte (bijv. 1,5 meter) heeft als voordeel dat je over panelen heen kunt kijken. Er zitten echter ook nadelen aan. Bij een lage opstelling passen minder panelen op een oppervlak. Er zijn dan grotere zonnevelden nodig voor dezelfde opbrengst. Een ander nadeel is dat lagere panelen weinig mogelijkheden bieden om *onder* de panelen nog ruimte open te laten. Bij lage panelen komt er daardoor vaak minder licht en water op de ondergrond, wat nadelig uit kan pakken voor de biodiversiteit. Ook voor functiecombinaties, zoals grazende schapen of fruitteelt, is

[3] De status van aandachtspunten verschilt bij een Open Loket en een Tenderprocedure. Zie 3.6.

een hogere opstelling van panelen vaak noodzakelijk. Bij het herijken van het beleid, moet hier een goede afweging in worden gemaakt.

Aanbeveling 9. Stel eenduidige regels op voor de hoogte van zonnepanelen

Het is aan te raden om eenvoudige, eenduidige regels op te stellen voor de gewenste hoogte van zonnevelden. Hierbij kan het beste worden gekozen voor één van onderstaande opties:

1. Een *toetsingscriterium* voor een maximale hoogte, eventueel per gebied, met verder zo weinig mogelijk uitzonderingen. Hierop kan een aanvraag worden getoetst. Voldoet de hoogte niet aan de norm, dan wordt de aanvraag afgewezen.
2. Een *aandachtspunt* betreffende de hoogte van zonnevelden in het kader van landschappelijke inpassing. De initiatiefnemer krijgt de ruimte om zelf een optimale hoogte te kiezen die past bij het landschap en wensen van omwonenden. De gemeente kan in het beleidskader opnemen wat voor ideeën ze hier bij heeft. Bijvoorbeeld: Bij voorkeur een vrije zichtlijn over het veld heen. Of bij voorkeur een hoogte die aansluit bij omliggend landgebruik, zoals fruitteelt of bebouwing. Hierbij moet duidelijk zijn dat een project niet kan worden afgewezen enkel omdat het van deze aandachtspunten afwijkt. Het is daarom ook aan te raden dit in algemene bewoordingen te omschrijven, en het noemen van exacte hoogtes zoveel mogelijk te vermijden.

Het uitwerken van een toetsingscriterium zal meer voorwerk opleveren, omdat discussies over de hoogte van panelen worden gevoerd bij het opstellen van het beleid. Bij het behandelen van vergunningsaanvragen wordt deze tijd teruggewonnen. Er hoeft alleen nog te worden getoetst aan het beleid. Bij het werken met aandachtspunten pakt de tijdsinvestering andersom uit. Juist bij de vergunningsverlening zal tijd nodig zijn om bij elk project naar de specifieke situatie te kijken en rekening te houden met de wensen van omwonenden.

Aanbeveling 10. Stel ook regels op voor de hoogte van andere bouwwerken

Bij een maximale hoogte van een zonneveld wordt vaak alleen gekeken naar de hoogte van de panelen. Bij de hoogte van andere objecten, zoals hagen en bosschages, wordt veel minder stilgestaan. Dit leidt regelmatig tot onbedoelde effecten. Zo kunnen zonnepanelen tot maximaal 1,5 meter hoogte worden geplaatst, zodat er overheen gekeken kan worden. Maar als op verzoek van bewoners vervolgens een haag van 2 meter wordt geplaatst om de panelen uit het zicht te houden, blijft van de zichtlijn niets meer over. Ook over de hoogte van omheining en andere objecten kunnen vooraf regels worden vastgesteld in de vorm van criteria of aandachtspunten.

3.6 Open Loket vs. Tender

In Bunnik staat het loket voor aanvragen voor zonnevelden altijd open. Initiatiefnemers kunnen op elk moment een aanvraag indienen. Het belangrijkste voordeel van een Open Loket is dat het voorwerk scheelt. Dat kan een voordeel zijn als er maar zeer beperkte ruimte is voor zonnevelden, waardoor maar een enkel zonneveld vergund kan worden.

Een Open Loket heeft echt ook nadelen. Omdat bij een Open Loket elke aanvraag die voldoet aan de criteria in behandeling moet worden genomen, is het selecteren van de beste projecten niet mogelijk. Bovendien is de gemeente doorlopend tijd kwijt aan vergunningsprocedures. Ook de gemeenteraad moet elk project apart behandelen. Vanwege deze nadelen, kiezen steeds meer gemeentes voor het uitschrijven van een maatschappelijke tender voor zonnevelden, waaronder buurgemeenten Wijk bij Duurstede, Utrechtse Heuvelrug en Houten. Gezien de positieve ervaringen van andere gemeenten, kan de tender ook voor Bunnik een goed alternatief zijn.

Bij een tender worden initiatiefnemers uitgenodigd om voor een bepaalde datum een plan in te dienen voor een zonneveld. Plannen die voldoen aan de toetsingscriteria worden tegen elkaar afgewogen op basis van een puntensysteem, gebaseerd op de aandachtspunten die in het beleid zijn vastgesteld. De initiatiefnemers van de beste plannen mogen deze verder uitwerken om uiteindelijk een vergunningaanvraag in te dienen.

Aanbeveling 11. Selecteer de beste initiatieven middels een tenderprocedure

Door een Tender uit te schrijven, kan een selectie worden gemaakt van de beste initiatieven voor zonnevelden. Zo werden in Houten onlangs tien plannen ingediend. Na de selectieprocedure werden alleen de beste drie uitgenodigd om hun plan verder uit te werken en een aanvraag in te dienen. Bij de selectieprocedure wordt een integrale afweging gemaakt tussen de verschillende belangen, zoals participatie, natuur en landschap. De ervaring is dat initiatiefnemers hierdoor extra hun best doen om goed te scoren op de verschillende aandachtspunten. Door beleidsmedewerkers bij elkaar aan tafel te zetten, ontstaat begrip voor de wederzijdse belangen en kan een goede afweging worden gemaakt. Een tender met een puntensysteem voor de verschillende aandachtspunten uit het beleid geeft vooraf helderheid over de weging van de verschillende belangen. Het toetsingskader met puntensysteem kan door de gemeenteraad worden vastgesteld. Discussies met de gemeenteraad aan het eind van het proces kunnen hiermee vaak voorkomen worden.

Tender	**Open Loket**
Alle plannen worden vergeleken op kwaliteit.	Plannen worden individueel beoordeeld.
Op basis van een toetsingskader met puntensysteem worden alleen de beste plannen in behandeling genomen.	Plannen worden in behandeling genomen op volgorde van binnenkomst. Er is geen selectie.
Plannen maken meer kans als ze aandachtspunten[4] goed meenemen in hun plannen.	Het meenemen van aandachtspunten is vrijblijvend. Plannen kunnen er niet op worden afgewezen.
De weging van aandachtspunten kan vooraf worden vastgesteld door de gemeente. Dit geeft duidelijkheid aan gemeenteraad en initiatiefnemer.	Geen weging van aandachtspunten. Hierdoor kan onduidelijk zijn wanneer een plan goed genoeg is.
Plannen kunnen maar op één moment in de tijd worden ingediend. (Er kunnen wel verschillende opeenvolgende tenders worden uitgeschreven.)	Plannen kunnen doorlopend worden ingediend.
Benodigde ambtelijke capaciteit is planbaar: Er is tijdens de looptijd van een tender extra capaciteit nodig bij de gemeente.	Benodigde ambtelijke capaciteit is onvoorspelbaarder: Er is capaciteit nodig wanneer plannen voor zonnevelden worden ingediend.
Maatschappelijke discussies over de komst van zonnevelden is geconcentreerd rond de tender.	Maatschappelijke discussies over de komst van een zonneveld kunnen bij elke aanvraag weer opspelen.

3.7 Traject vergunningverlening

Van het eerste idee voor een zonneveld tot de vergunningverlening is een lang proces. Verschillende betrokkenen vonden de opstelling van de gemeente gedurende dit proces te afwachtend en het

[4] Aandachtspunten zijn wensen van de gemeente waar geen harde eisen voor gelden. Zie 3.4.

proces te rommelig. Een voorbeeld betreft de hoogte van de panelen. Er is verschillende keren overleg geweest tussen initiatiefnemers en gemeente, omdat het werken met richtsnoeren veel ruimte liet voor interpretatie. Toen uiteindelijk beleidsambtenaren en initiatiefnemer het eens waren over de hoogte, drong de gemeenteraad toch weer aan op een andere hoogte. Een tweede voorbeeld is de discussie over de grootte van de zonnevelden. Ook op dit punt is veel overleg geweest en hebben initiatiefnemers de plannen verschillende keren moeten aanpassen op aangeven van ambtenaren en gemeenteraad. Met een meer proactieve, oplossingsgerichte opstelling kan de gemeente helpen om haar eigen doelstelling sneller gerealiseerd te krijgen. Er kan geleerd worden van de feedback van de betrokkenen en van de ervaringen bij omliggende gemeenten. Hieronder staan de belangrijkste suggesties genoemd.

Aanbeveling 12. Voer een Ronde Tafel in om het voortraject soepeler te doorlopen

Al voordat een aanvraag voor een zonneveld formeel in behandeling wordt genomen, gaat de gemeente in gesprek met de initiatiefnemer. In Bunnik is hiervoor wel een proces beschreven[5], maar in de praktijk zijn er veel meer overlegrondes nodig. Dit is deels te wijten aan de weinige harde toetsingscriteria in het Bunnikse beleid. Door meer criteria vast te stellen, zal minder overleg nodig zijn.[6] Daarnaast kan het proces nog soepeler doorlopen worden door het instellen van een Ronde Tafel overleg. Wijk bij Duurstede laat zien dat daarmee beter kan worden vastgehouden aan het beschreven proces van het voortraject. Na een intakegesprek dient de initiatiefnemer een plan in. De gemeente organiseert een ronde tafel waar alle relevante beleidsambtenaren in gesprek gaan met de initiatiefnemer en tips aan aanbevelingen geven voor verbeteringen van het voorstel. De initiatiefnemer verbetert op basis hiervan zijn plan, en dient een definitief voorstel in.

Aanbeveling 13. Documenteer besluiten over aanvragen voor later

Het is belangrijk besluiten, met name over toekenning of afwijzingen van aanvragen, goed te documenteren. Omdat een aanvraagtraject vaak lang duurt, zullen onvermijdelijk personele wisselingen plaatsvinden. Dit heeft geleid tot verlies van kennis. Zo is het voorgekomen dat ambtenaren achteraf niet meer goed konden terughalen op welke gronden een aanvraag voor een zonneveld was afgewezen. Dit soort informatie is essentieel wanneer de gemeenteraad, de initiatiefnemer, of een rechter deze informatie boven tafel wil krijgen.

Aanbeveling 14. Evalueer elk vergunningverleningstraject

Het evalueren van een vergunningsprocedure kan belangrijke lessen opleveren voor verbeteringen in de toekomst. Dat kan in de vorm van een projecttafel, met daarbij, of apart daarvan, gesprekken met externe betrokkenen. Door te evalueren kan geleerd worden van opgedane ervaringen en kan het proces steeds verder worden verbeterd.

Aanbeveling 15. Monitor of anterieure overeenkomsten worden nageleefd

In het plan van de initiatiefnemer worden vaak zaken toegezegd die bij de vergunningverlening nog niet rond zijn. Dit kan gaan om natuurelementen of landschapsaanpassingen. Vaak gaat het ook over afspraken met de omgeving. Sommige van die toezeggingen kunnen pas na de vergunningverlening worden uitgevoerd. Enkele betrokkenen vragen zich af of de initiatiefnemer excuses zal gaan zoeken om onder gemaakte afspraken uit te komen. Om dit te voorkomen, legt de gemeente deze afspraken vast in een anterieure overeenkomst. Het is belangrijk om ook na het vaststellen van deze overeenkomst te blijven monitoren of de gemaakte afspraken daadwerkelijk worden nagekomen.

[5] Zie https://www.zonneveldenbunnik.nl/initiatieven/aanvraagproces/
[6] Zie voor een verdere toelichting sectie 3.4.

3.8 Rol Gemeenteraad

Bij de uitvoering van het zonneveldenbeleid bleek in de praktijk een grote rol weggelegd voor de gemeenteraad. Deze stuurde een aantal keer in een laat stadium bij in het vergunningverleningsproces, waarbij ze veel gewicht leek toe te kennen aan de verhalen van bewoners die kwamen inspreken bij de raadsvergadering. Deze manier van interveniëren in het besluitvormingsproces werd door veel betrokkenen als problematisch ervaren. Sommigen geven aan dat het leek alsof de gemeenteraad de regie had, terwijl ze eigenlijk onvoldoende op de hoogte was van alle processen en details om weloverwogen besluiten te kunnen nemen.

Voorbeeld 1: Inspraak van omwonenden bij gemeenteraadsvergadering.
Omwonenden waren al benaderd door de initiatiefnemer. Deze had bewonersavonden georganiseerd en keukentafelgesprekken gevoerd. Inbreng was zo goed mogelijk meegenomen in de uitwerking van de plannen. Ambtenaren hadden dit geverifieerd, en geconstateerd dat in het participatietraject de wensen van omwonenden voldoende waren meegenomen.[7] De gemeenteraad bood vervolgens ruimte aan diezelfde omwonenden om in te spreken, waarna ze opdracht gaf om een deel van het participatieproces met omwonenden opnieuw te voeren.

Voorbeeld 2: De grootte van de eerste twee zonnevelden.
In het beleid stonden normen voor de grootte van zonnevelden in verschillende gebieden binnen de gemeente. Als norm stond een voorkeur voor 20 ha, evt. tot maximaal 25 hectare. Initiatiefnemers lazen hierin “maximaal 25 hectare”. Toen een van hen een aanvraag indiende voor een zonneveld van die grootte, besloot de gemeenteraad dat velden van deze grootte toch onwenselijk waren. Hierdoor moest in een latere fase van het vergunningstraject de grootte van een van dit veld alsnog worden aangepast.

Deze wijzigingen in een laat stadium van het traject leiden tot vertraging. Ze zijn vervelend voor de initiatiefnemer en geven ook langere tijd onduidelijkheid voor omwonenden. Het voorkomen van dergelijke koerswijzigingen vergt een inspanning van alle betrokken partijen.

Na vaststellen van het algemene beleid door de gemeenteraad, zou de uitvoering primair bij het college moeten liggen. Om processen goed te laten verlopen, is het belangrijk dat college en gemeenteraad afspraken maken over de momenten in het proces waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd en beslissingen kan nemen. Deze afspraken ontbraken, of waren onvoldoende duidelijk.

Aanbeveling 16. Maak duidelijke procesafspraken over vergunningverlening met de gemeenteraad

Belangrijke voorwaarden om te komen tot duidelijke procesafspraken met de gemeenteraad omtrent het verlenen van vergunningen voor zonnevelden zijn:

- Een helder beleidskader dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Daarin is duidelijk wat toetsingscriteria (harde eisen) en wat (vrijblijvende) aandachtspunten zijn.[8] In een uitvoeringsplan, dat ook kan worden vastgesteld door de gemeenteraad, kan worden vastgelegd en op welke momenten de raad geïnformeerd wordt en waarover zij besluiten neemt.
- Ambtenaren voeren het plan uit. De gemeenteraad wordt geïnformeerd en gevraagd om goedkeuring op de afgesproken momenten.

[7] De betrokkenheid van ambtenaren bij het participatieproces wordt verder besproken onder 3.11.
[8] Zie onderdeel 3.4 voor een bespreking van toetsingscriteria en aandachtspunten.

- Bij beslismomenten in het vergunningstraject controleert de gemeenteraad of het college zich gehouden heeft aan het vastgestelde beleidskader en uitvoeringsplan.

De gemeenten Houten en Wijk bij Duurstede hebben positieve ervaringen met deze manier van werken. De gemeenteraad van Wijk bij Duurstede heeft eerst de tenderprocedure en de weging van verschillende beleidsonderdelen vastgesteld. Ambtenaren hebben de verschillende plannen beoordeeld volgens deze systematiek en op basis daarvan de beste plannen geselecteerd. De beoordeling van de plannen en de daaruit volgende keuze is voorgelegd aan de gemeenteraad, die daarop akkoord heeft gegeven voor het in behandeling nemen van de winnende voorstellen. De raad gaf hierbij het college het mandaat om een Verklaring van Geen Bedenkingen af te geven. Alleen de uiteindelijke vergunningsaanvraag ging nog langs de raad.

Wanneer wordt gekozen voor een Open Loket, kan aan de voorkant een extra moment voor een gesprek met de gemeenteraad worden ingebouwd.[9] De raad zou, na het indienen van het eerste voorstel, het plan kunnen inzien en suggesties kunnen meegeven voor verdere uitwerking. Dit voorkomt dat suggesties en zorgen pas bij de besluitvorming in de raad ter sprake komen.

3.9 Leges

Elke gemeente brengt leges in rekening bij initiatiefnemers van bouwprojecten. In Bunnik gelden voor zonnevelden dezelfde tarieven als voor andere bouwprojecten. De hoogte van deze leges zijn een vast percentage van de bouwkosten.

Projectontwikkelaars en energiecoöperaties geven aan dat zij aan gemeentelijke leges €200.000 tot €300.000 kwijt zijn. Zij vinden de leges te hoog. Er zijn gemeenten, zoals Wijk bij Duurstede, die net als Bunnik standaardtarieven hanteren. Andere gemeenten stimuleren zonnevelden door de leges te verlagen. De keuze voor de hoogte van leges kan alleen worden genomen in relatie tot andere posten op de begroting van de gemeente. In kader van deze evaluatie kan slechts worden vastgesteld dat er een wens is bij de initiatiefnemers om de legekosten te verlagen.

Verschillende initiatiefnemers uiten hiernaast kritiek op het vermeende gebrek aan coulance bij de gemeente bij het aanpassen van vergunningsaanvragen. Bij een aantal initiatieven moest om diverse redenen een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Er werden door de gemeente dan opnieuw leges geheven. Initiatiefnemers hadden gehoopt dat de gemeente in deze situaties coulanter zouden zijn, zeker gezien de hoogte van de leges. De kosten van de leges hadden de initiatiefnemers liever geïnvesteerd in het project, of in het aanpassen van het project aan de wensen van omwonenden. De gemeente is echter gehouden aan de door de raad vastgestelde legesverordening. Een initiatief voor zonnepanelen boven fruitteelt is mede door de dubbele legekosten, als gevolg van een verkeerde aanvraag, in de ijskast gezet.

Voor energiecoöperaties zijn de hoge leges een nog groter probleem dan voor private ontwikkelaars van zonnevelden. Het kan deelname aan een zonnepark in de weg staan. Dit komt doordat energiecoöperaties vaak weinig eigen kapitaal hebben, waardoor ze niet op voorhand grote bedragen kunnen uitgeven.

[9] In Leusden is zo'n voorgesprek met de gemeenteraad een vast onderdeel van het vergunningsverleningsproces. Zie voor meer informatie het Uitnodigingskader zon en wind van Leusden.

Aanbeveling 17. Onderzoek mogelijkheden voor lagere leges voor zonnevelden

Wanneer daar financiële ruimte voor is, kan specifiek voor duurzame-energieprojecten een lager legetarief worden gerekend. Veel toegepaste manieren om dit vorm te geven zijn[10]:

- Een maximumtarief. (Vb.: Houten rekent maximaal €100.000).
- Kwijtschelding van (een deel van) de leges.
- Leges berekenen op basis van een lager percentage van de bouwkosten.
- Leges berekenen op basis van een gedeelte van de bouwkosten (bijv. alleen van de stellages).

Aanbeveling 18. Onderzoek mogelijkheden voor financiële ondersteuning van energiecoöperaties

Om te voorkomen dat energiecoöperaties afhaken als gevolg van te hoge leges, zijn specifieke oplossingen mogelijk, bijvoorbeeld:

- Uitstel van betaling van de leges tot het moment dat de initiatiefnemer dit wél kan opbrengen (bijv. bij financial close of bij toekenning van SDE subsidie).
- Uitstel van betaling tot vergunningverlening, evt. in combinatie met kwijtschelding wanneer de vergunning uiteindelijk niet verleend wordt.
- Het verlenen van subsidie aan bepaalde initiatieven, bijv. initiatieven die voor tenminste 50% in eigendom zijn van een energiecoöperatie.

De eerste twee maatregelen zouden het probleem van de hoge legekosten voor energiecoöperaties aanzienlijk verlichten. Maar ook andere projectontwikkelaars profiteren hiervan. Wanneer een project niet gerealiseerd wordt, blijft de gemeente mogelijk zitten met een onbetaalde rekening.

De laatste maatregel kan specifiek worden ingevoerd voor bewonersinitiatieven en/of energiecoöperaties. Nadeel van deze maatregel is dat de subsidie niet wordt terugbetaald, ook niet als het project wordt gerealiseerd.

Aanbeveling 19. Overweeg financiële stimulering van voorkeursopstellingen

De gemeente kan bovengenoemde financiële constructies ook toepassen op bepaalde voorkeursvormen van zonnevelden, zoals kleine zonnevelden, zonnevelden langs infrastructuur, of zonnepanelen boven fruitteelt. Door de leges te verlagen, kunnen deze voorkeursopstellingen financieel aantrekkelijker worden gemaakt.[11]

3.10 Locaties & Kansenkaart

Als onderdeel van het beleidskader is een kansenkaart[12] gepubliceerd. Op deze kaart is de gemeente in gebieden ingedeeld. Voor elk gebied geldt een maximale grootte van een zonneveld en een plafond voor het totaal aantal hectares zonnevelden. Ook is aan elk gebied een kleur toegekend die iets zegt over de kans van slagen van een vergunningsaanvraag voor een zonneveld in dat gebied: Groen is kansrijk; oranje is minder kansrijk; en rood is weinig kansrijk, maar niet onmogelijk.

De meeste betrokkenen zijn tevreden over het gebruik van een kansenkaart. Het geeft inzicht aan alle partijen over de locaties die de gemeente wenselijk en haalbaar acht voor zonnevelden. Wel vragen verschillende betrokkenen om meer regie door de gemeente, een actualisatie van de

[10] Factsheets van RVO en VNG bieden aanvullende toelichting en voorbeelden.
[11] Zie onderdeel 3.14 voor mogelijkheden om alternatieve locaties en dubbel ruimtegebruik te stimuleren.
[12] Zie https://www.zonneveldenbunnik.nl/kansenkaart/

kansenkaart, en een meer gedetailleerde invulling daarvan. Hiermee kan de kansenkaart meer duidelijkheid geven over wat in welk gebied mogelijk is. Onderstaande verbeterpunten kunnen helpen om de kansenkaart nog beter te benutten.

Aanbeveling 20. Actualiseer de kansenkaart op basis van nieuwe ontwikkelingen

De kansenkaart behoeft een update vanwege nieuwe plannen en ontwikkelingen in de gemeente. De status van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als werelderfgoed is een van deze ontwikkelingen. De krapte op het elektriciteitsnet kan ook aanleiding zijn om – in overleg met de netbeheerders – bepaalde locaties te selecteren waar nog wél mogelijkheden zijn voor zonnevelden. Door omwonenden wordt verder aangedrongen op een integrale kijk naar een gebied. Dit om stapeling van nieuwe ontwikkelingen in eenzelfde gebied te voorkomen, zoals een combinatie van zonnevelden, woningbouw en nieuwe wegen.

Aanbeveling 21. Verduidelijk de status van de kansenkaart: wel of geen toetsingscriterium

Er was bij sommige betrokkenen onduidelijkheid over de status van de kansenkaart. In het beleidskader is aangegeven dat in alle gebieden aanvragen mogelijk zijn voor zonnevelden. Toch werd de kansenkaart in de praktijk ook als toetsingsinstrument gebruikt: in de keuze tussen verschillende initiatieven werd de ligging in een rood gebied als argument gebruikt om een aanvraag niet in behandeling te nemen. Vooraf zou duidelijk moeten zijn wat de status is van de kansenkaart en of deze ook wordt gebruikt om projecten aan te toetsen.[13]

Aanbeveling 22. Kleur enkel gebieden waar geen zonnevelden mogelijk zijn rood

De status van een rood gebied was niet voor iedereen duidelijk. Rood gaf op de kansenkaart van Bunnik aan dat de kans op goedkeuring voor een zonneveld klein was, maar wel mogelijk. Hiermee was er weinig onderscheid met de kleur oranje. Op kansenkaarten van andere gemeenten wordt met rood vaak aangegeven dat zonnevelden niet zijn toegestaan. Dit geeft meer duidelijkheid aan initiatiefnemers en omwonenden.

Aanbeveling 23. Verwerk desgewenst aanvullende criteria in de kansenkaart

Betrokkenen droegen verschillende onderwerpen aan die zouden kunnen worden meegenomen bij het vormgeven van een nieuwe kansenkaart. De belangrijkste aangedragen onderwerpen zijn:

- Mogelijkheden voor netaansluiting
- Weidevogelgebieden
- Hoogwaardige landbouwgrond
- Nieuwe Hollandse Waterlinie

Welke onderwerpen wel en niet moeten worden verwerkt in de kansenkaart, hangt af van het gewicht dat de gemeente toekent aan de verschillende onderwerpen.

Aanbeveling 24. Knip de kansenkaart op in kleinere gebieden

De kansenkaart is opgedeeld in een beperkt aantal grote gebieden. Verschillende gemeenten hebben inmiddels ervaring opgedaan met meer gedetailleerde kaarten en zien hier de voordelen van[14]. Door de gemeente op te knippen in kleinere deelgebieden, kunnen lagere plafonds per deelgebied worden vastgesteld. Dit voorkomt dat, zoals in Bunnik gebeurde, alle aanvragen in eenzelfde gebied worden gepland. Nadere detaillering geeft ook meer inzicht aan ontwikkelaars, bewoners en gemeenteraad. In een gebied dat nu geheel groen is, kan dan worden aangegeven

[13] Zie onderdeel 3.4 voor een toelichting op het onderscheid tussen toetsingscriteria en aandachtspunten.
[14] Zie bijvoorbeeld de kansenkaart van Houten.

welke deelgebieden wellicht minder geschikt zijn, bijvoorbeeld omdat er weidevogels broeden. Andersom kunnen in een gebied dat nu geheel rood is, wellicht plekken zijn die onder voorwaarden best een mogelijke locatie kunnen zijn. Die plekken worden dan oranje.

Aanbeveling 25. Stel een criterium vast voor minimale afstand tussen zonnevelden

Zodra het beleidskader was vastgesteld, werden plannen ingediend voor twee zonnevelden. De zonnevelden lagen in hetzelfde gebied en direct naast elkaar. De velden werden aanvankelijk aangevraagd voor een grootte van resp. 25 en 15 ha, wat voldeed aan de gestelde maximale grootte van 25 ha per zonneveld. Tezamen waren ze 40 hectare en pasten daarmee ook binnen het gestelde maximum van 40 hectare voor dit gebied. Ondanks dat de twee velden tezamen voldeden aan het beleid, werden ze door omwonenden en door een meerderheid van de gemeenteraad toch als te massaal ervaren. De discussies hierover met bewoners en de gemeenteraad leidden uiteindelijk tot een verkleining van het grootste zonneveld en de aanleg van een bufferstrook tussen de twee zonnevelden. Een aantal betrokkenen is ontevreden over dit proces. De gemeente kan beter vooraf regels in het beleid opnemen over de wenselijkheid van aaneengesloten zonnevelden. Het opknippen van de kansenkaart in kleinere deelgebieden kan hier aan bijdragen, maar zal de mogelijkheid van aaneengesloten zonnevelden niet helemaal voorkomen. Dit kan wel door een minimale afstandsregel in te stellen. Andere gemeenten (bijv. Houten) werken al met zo'n afstandsregel.

Aanbeveling 26. Informeer bewoners in een groen gebied op de kansenkaart

Een aantal betrokkenen zou graag zien dat de gemeente bewoners informeert die in het gebied wonen dat op de kansenkaart groen is gekleurd. Initiatiefnemers van zonnevelden geven echter aan dat zij liever zelf de inwoners van die gebieden benaderen. Een bewoner die vlakbij een van de geplande zonnevelden woont, geeft aan dat initiatiefnemers al veel eerder contact zoeken met agrariërs in het gebied, dan dat de kansenkaart van de gemeente is vastgesteld. Om te zorgen dat bewoners niet overvallen worden door initiatieven voor zonnevelden in hun leefomgeving, is dan ook maatwerk nodig. Tijdige communicatie vanuit de gemeente, in overleg met initiatiefnemers, kan hier aan bijdragen.

3.11 Procesparticipatie omwonenden

Bij de meeste gemeenten is de initiatiefnemer primair verantwoordelijk voor het participatietraject met omwonenden, zo ook in Bunnik. Initiatiefnemers vinden dit een goede zaak. Sommige initiatiefnemers zouden wel graag een grotere betrokkenheid van de gemeente zien. Ook andere betrokkenen kaarten aan dat de gemeente soms onvoldoende betrokken was. Ze zouden graag zien dat de gemeente zichtbaar aanwezig is bij alle bewonersavonden en daar een actievere rol vervult.

Aanbeveling 27. Stel een vast contactpersoon aan die betrokken is bij het participatieproces

Beleidsambtenaren hebben getracht betrokken te blijven bij de trajecten voor bewonersparticipatie van de verschillende zonnevelden. Toch bestaat bij een aantal betrokkenen de indruk dat de gemeente onvoldoende betrokken was. Deels valt dit te verklaren door personeelswisselingen binnen de gemeente. Er was daardoor geen vast persoon die de afgelopen jaren de verschillende vergunningstrajecten volgde. Verschillende betrokkenen, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, zouden graag zien dat zo'n vast aanspreekpunt er komt. Deze persoon kan een sleutelrol vervullen in de communicatie tussen gemeente, initiatiefnemer en bewoners.[15]

[15] Dit kan dezelfde persoon zijn als de projectleider Zonnevelden, zoals besproken in onderdeel 3.1.

Aanbeveling 28. Betrek omwonenden bijtijds bij initiatieven

Als een tender wordt georganiseerd, is het de vraag wanneer initiatiefnemers het gesprek met de omgeving aan moeten gaan. De gemeente Houten liet initiatiefnemers al gesprekken voeren vóór de uitslag van de tender. Dit heeft wel als nadeel dat het nog onzeker is of het project doorgaat. De gemeente Utrechtse Heuvelrug liet initiatiefnemers pas gesprekken voeren ná de uitslag van de tender. Dit heeft als nadeel dat het plan al verder is uitgewerkt. Daardoor heeft de initiatiefnemer minder mogelijkheden om het plan nog aan te passen aan de wensen van de omgeving. Ook kunnen omwonenden zich overvallen voelen, omdat er door de gemeente een plan is goedgekeurd terwijl zij nog niet geïnformeerd zijn. De ervaringen van Utrechtse Heuvelrug, Houten en Wijk bij Duurstede laten zien dat het opstarten gesprekken met de omgeving vóórdat het plan wordt ingediend voor een tender de meeste voordelen heeft. Bij de beoordeling van de verschillende plannen is er dan bovendien al meer inzicht in de praktijkaanpak van de initiatiefnemer bij het betrekken van de omgeving. Dit kan een rol spelen bij de afweging van verschillende plannen bij een tender.

Aanbeveling 29. Geef de gemeenteraad meer inzicht in de kwaliteit van het participatieproces

Gemeenteraadsleden gaven aan wel geïnformeerd te zijn over participatietrajecten aan de hand van verslagen van de initiatiefnemers, maar misten handvaten om te beoordelen of participatietrajecten goed genoeg waren doorlopen. De volgende verbeterpunten kunnen dit beter borgen:

- Een vast contactpersoon bij de gemeente kan het participatieproces volgen en overzien. Omwonenden kunnen bij deze contactpersoon terecht met vragen en klachten. Door aanwezigheid bij bewonersavonden kan de contactpersoon beter beoordelen hoe de initiatiefnemer is omgegaan met de wensen en zorgen van bewoners.
- De verantwoordelijk ambtenaar of wethouder kan aan de gemeenteraad verslag uitbrengen over het participatieproces en dit voorzien van een beoordeling. Dit geeft de raad helderheid over de stemming in de omgeving en de kwaliteit van het doorlopen proces.
- Gemeenteraadsleden zouden zich voorafgaand aan de raadsvergadering goed op de hoogte moeten stellen van de door het college en initiatiefnemer verstrekte informatie, alvorens ze in gesprek gaan met insprekers in de raad.

3.12 Financiële participatie

In het beleid staat dat financiële participatie door de omgeving verplicht is, waarbij gestreefd moet worden naar 50% lokaal eigendom. De manier waarop dit wordt ingevuld, is in het beleid open gelaten. In de praktijk bleek hierover onduidelijkheid te bestaan. In een aantal gevallen drong de gemeenteraad er in een laat stadium van het vergunningstraject op aan om alsnog 50% lokaal eigendom te realiseren. Doordat dit vrij laat in het proces gebeurde, was dit vervelend voor de initiatiefnemers. Het is bovendien zeer twijfelachtig of de gemeenteraad juridische grond heeft om dergelijke wijzigingen af te dwingen wanneer die niet als criteria in het beleid zijn verankerd.[16]

Of de financiële participatie in de praktijk goed uitpakt, is nu nog moeilijk te evalueren. Nog geen van de projecten is gerealiseerd, en de financiële participatie door bewoners is over het algemeen nog onvoldoende uitgewerkt. Wel is duidelijk dat in de meeste gevallen wordt gekozen voor mee-investeren door bewoners. Inwoners van de gemeente kunnen zo meeverdienen aan het zonneveld. Op deze manier blijft een deel van de opbrengst binnen de gemeente. Een beperking van deze vorm van financiële participatie is dat alleen inwoners met voldoende financiële middelen kunnen meedoen. Een aantal betrokkenen zou graag zien dat een bredere groep inwoners profiteert van de komst van de zonnevelden.

[16] Zie hiervoor ook het verschil tussen toetsingscriteria en aandachtspunten zoals om schreven in 3.4.

De direct omwonenden hebben niet altijd geld om te investeren in het park, maar ze ervaren wel de lasten. Het park komt in hun directe omgeving. Verschillende betrokkenen geven aan dat ze het laten meeprofiteren van omwonenden minstens zo belangrijk vinden als lokaal eigendom. Door een deel van de opbrengst van het zonneveld apart te zetten voor de omgeving, kunnen omwonenden worden gecompenseerd. Dit kan door bewoners individueel te helpen, bijvoorbeeld met financiële compensatie of verduurzaming van hun huis. Maar er kan ook geld worden geïnvesteerd in de leefbaarheid, recreatie, natuur, etc. in de omgeving van het zonneveld. Dit laatste kan bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsfonds dat beheerd wordt door een brede groep omwonenden.

Aanbeveling 30. Concretiseer de vereisten of waardering voor vormen van financiële participatie

Er zijn diverse vormen om invulling te geven aan financiële participatie en lokaal eigendom. In het beleid kan duidelijk worden gemaakt welke vormen van financiële participatie eventueel verplicht zijn, en hoe de overige vormen ten opzichte van elkaar worden gewaardeerd. Dit geeft duidelijkheid aan de initiatiefnemers, en voorkomt discussies met de gemeenteraad achteraf.

Met de ervaringen die er inmiddels zijn in Bunnik en in andere gemeenten, is het mogelijk om helderder kaders te stellen aan de manier waarop financiële participatie kan worden ingevuld. We benoemen hier twee voorbeelden.

Voorbeeld 1: Gemeente Leusden
De gemeente Leusden[17] behandelt aanvragen middels een Open Loket. Een harde eis is dat minimaal 51% van de netto opbrengst van het zonneveld bestemd is voor lokale eigenaren c.q. voor lokale participatie. Dit kan een combinatie zijn van (mede-)eigenaarschap, aandelen, obligaties en een omgevingsfonds.

Voorbeeld 2: Gemeente Houten
De gemeente Houten[18] selecteert aanvragen op basis van een tenderprocedure. Plannen kunnen punten scoren voor de mate en kwaliteit waarmee invulling wordt gegeven aan financiële participatie. Daarbij wordt een voorkeursvolgorde aangehouden:

Positie	Optie
1	Volledig eigendom lokale energiecoöperatie
2	Gedeeltelijk eigendom lokale energiecoöperatie
3	Gebiedsfonds
4	Aandelen
5	Obligaties
6	Lokale stroom wordt met korting verkocht
7	Schadevergoeding
8	Lokaal eigendom, 1 eigenaar
9	Eigendom van buiten Houten

[17] Zie https://leusdenzonenwind.nl/Nieuws/ArticleID/1663/Het-definitieve-uitnodigingskader-is-gereed
[18] Zie https://www.houten.nl/groen-water-en-duurzaamheid/energie/zonnevelden

3.13 Biodiversiteit en Natuur

Het beschermen van de natuur is deels bij wet geregeld. Maar als gemeente kun je meer doen om biodiversiteit te bevorderen.

Enkele betrokkenen zouden graag een meer natuurlijker inpassing van zonnevelden zien: een combinatie van energieopwekking en natuur. Er zijn in Nederland steeds meer voorbeelden van zulke natuur inclusieve zonneparken.[19] Het realiseren van zulke zonnevelden kost extra geld is zal daarom actief moeten worden gestimuleerd.[20]

Agrarische bedrijven geven aan dat het stimuleren van planten en dieren rond een zonneveld soms kan leiden tot nadelige effecten op activiteiten van omliggende agrarische ondernemingen. Het is belangrijk hier bijtijds over in gesprek te gaan om een goede balans te vinden tussen agrarische belangen en natuurbelangen.

Een belangrijk thema in Bunnik is de verstoring van weidevogels. Enkele betrokkenen zijn van mening dat een deel van de Bunnikse zonnevelden niet vergund had mogen worden, omdat ze in gebieden liggen waar veel weidevogels voorkomen. Het is moeilijk hier een objectieve uitspraak over te doen, omdat de meningen over de acceptabele mate van verstoring van weidevogels en over de gebruikte meetmethodes uiteen lopen.

Aanbeveling 31. Overweeg aanvullende eisen voor natuur en biodiversiteit

Voor alle zonnevelden geldt dat ze belangrijke natuurwaarden niet mogen verstoren. Elke vergunning moet daarom voldoen aan de Wet Natuurbescherming. Toch voorkomt die toetsing in de praktijk niet altijd dat er verstoring optreedt voor dieren. In het beleid kan duidelijker worden aangegeven of het voldoen aan de wettelijke kaders voor natuurbescherming voldoende is, of dat aanvullende maatregelen gewenst, of verplicht zijn. Een aantal betrokkenen pleit voor bovenwettelijke eisen, bijvoorbeeld door op voorhand gebieden uit te sluiten waar weidevogels kunnen broeden.

3.14 Voorkeurslocaties en dubbel ruimtegebruik

Een deel van de betrokkenen is tevreden over de locaties waar de eerste zonnevelden van Bunnik zijn vergund. Dat ze voldoen aan het beleid is voor hen voldoende. Niet iedereen is echter tevreden over grote velden op landbouwgrond. Zij willen in het vervolg liever voorrang geven aan alternatieve opstellingen van zonnepanelen, of het combineren van zonnepanelen met andere functies. Dit heet ook wel dubbel ruimtegebruik. Voorbeelden hiervan zijn zonnepanelen samen met natuurherstel, klimaatadaptatie, landbouw, of recreatie. Twee mogelijkheden zijn met name genoemd: het plaatsen van zonnepanelen boven fruitteelt en zonnepanelen langs de A12.

Het plaatsen van zonnepanelen boven fruitteelt wordt nog niet op grote schaal toegepast. Dat komt omdat er nog veel onzekerheden zijn over de stroomopbrengst en het effect op de fruitteelt. Er worden wel proefopstellingen gebouwd op verschillende plekken in Nederland.[21] Ook in Bunnik is een onderneming van plan een combinatie van zonnepanelen en fruitteelt te ontwikkelen. Dit project heeft al veel vertraging opgelopen door onder meer hoge kosten (o.a. voor leges) en gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet.

[19] De NMF geeft een overzicht van mogelijkheden voor natuur inclusieve zonneparken. De WUR publiceerde een onderzoek naar het effect van 25 bestaande zonneparken op bodem en vegetatie.
[20] Hoe deze natuur inclusieve zonneparken kunnen worden gestimuleerd, wordt behandeld in onderdeel 3.14.
[21] Zie bijvoorbeeld https://groenleven.nl/agri-pv

Zonnepanelen zouden ook geplaatst kunnen worden langs de snelweg A12 die door Bunnik loopt. Omdat de A12 rijksgrond is, moet hiervoor worden samengewerkt met Rijkswaterstaat. Samen met andere gemeenten uit de RES U16 is hiervoor een aanvraag ingediend in het kader van het programma Opwek Energie op Rijksvastgoed (OER). Rijkswaterstaat geeft aan dat ze mogelijk in 2024 in staat is een onderzoek te starten naar de mogelijkheid van een dergelijk "zonnelint" langs de snelweg. Wanneer dit haalbaar blijkt, zal nog veel tijd nodig zijn om het project te realiseren; mogelijk tot na 2030. Het deel dat in de gemeente Bunnik ligt, is van beperkte omvang.

Aanbeveling 32. Overweeg om voorkeursopstellingen van zonnepanelen voorrang te geven

Alternatieve vormen van zonnevelden, zoals langs de snelweg, boven fruitteelt, of op oude industriegebieden, kunnen desgewenst worden gestimuleerd.[22] Verschillende gemeenten doen dit al. Enkele mogelijkheden voor het stimuleren van voorkeursopstellingen zijn:

1. Gefaseerd openstellen van het aanvragenloket. In de eerste periode worden dan enkel voorkeursprojecten in behandeling genomen. Daarna komen andere projecten aan bod. Dit kan zowel bij een Open Loket als bij een tender.
2. Een deel van de beschikbare oppervlakte aan zonnevelden reserveren voor voorkeursprojecten. Bijv. 30 ha in totaal, waarvan minimaal 15 ha voor voorkeursprojecten.
3. Leges verlagen voor voorkeursprojecten.[23]
4. In geval van een tender, kunnen extra punten worden toegekend aan voorkeuropstellingen.

Meer informatie over manieren om alternatieve vormen en locaties van zonnevelden te stimuleren zijn te vinden in het onderzoeksrapport van Bosch & Van Rijn.[24]

3.15 Netcongestie

Door de vele nieuwe plannen voor opwek en afname van elektriciteit is het elektriciteitsnet in de provincie Utrecht tijdelijk overbelast. Hierdoor kunnen de komende jaren maar beperkt nieuwe zonnevelden worden aangesloten. De gemeente is al in overleg met Stedin om te kijken welke mogelijkheden er zijn voor nieuwe zonnevelden, en op welke termijn. Hierbij kunnen ook buurgemeenten worden betrokken, zodat beschikbare capaciteit op de best mogelijke plekken wordt ingezet.

Aanbeveling 33. Houd rekening met congestie op het elektriciteitsnet

Als capaciteit voor zonnevelden de komende jaren in fases beschikbaar komt, kan worden gekozen voor het gefaseerd vrijgeven van ruimte voor zonnevelden. Wanneer wordt gekozen voor een tender, betekent dit dat meerdere tenderrondes moeten worden opgezet. Hierbij kan per ronde een beperkte capaciteit worden vrijgegeven, en eventueel ook een beperkt aantal gebieden worden opengesteld, waar aansluiting op het elektriciteitsnet mogelijk is.

Bij het toewijzen van beschikbare capaciteit zal ook rekening moeten worden gehouden met andere ambities voor duurzame energie binnen de gemeente, zoals zon op grote daken. Die afweging valt buiten de scope van deze evaluatie.

Initiatiefnemers voor zonnevelden houden al rekening met de krapte op het elektriciteitsnet door steeds meer in te zetten op lokale opslag en lokale distributie van opgewekte elektriciteit. Door deze

[22] Een overzicht van mogelijke alternatieve opstellingen en locaties staat in de Constructieve Zonneladder.
[23] In onderdeel 3.9 worden mogelijkheden besproken om te differentiëren in gemeentelijke leges.
[24] Bosch & Van Rijn (mei 2022): "Onderzoek decentrale beleidskaders Zon-PV"

maatregelen hebben nieuwe zonnevelden minder capaciteit nodig bij aansluiting op het elektriciteitsnet, zodat ook de komende jaren meerdere projecten doorgang kunnen vinden.

4 Overzicht van aanbevelingen

Het Beleidskader Zonnevelden uit 2019 kan als goede basis dienen om het Bunnikse zonneveldenbeleid voort te zetten. Voor dit rapport is onderzoek gedaan om te kijken op welke punten het bestaande beleid kan worden aangescherpt. Daarbij is geluisterd naar de ervaringen en kritiek van betrokkenen, gekeken naar actuele ontwikkelingen op belangrijke thema's en zijn lessen getrokken uit de ervaringen van andere gemeenten.

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn 33 aanbevelingen geformuleerd voor aanscherping van het beleid. Achter de aanbeveling staat het paginanummer voor meer toelichting.

Aanbeveling 1. **Maak capaciteit vrij voor een Projectleider Zonnevelden 6**

Aanbeveling 2. **Leg landschappelijke toetsingscriteria vast in het toetsingskader 7**

Aanbeveling 3. **Laat de landschapscoördinator enkel adviseren over landschappelijke aandachtspunten .. 7**

Aanbeveling 4. **Herstructureer de website 8**

Aanbeveling 5. **Zorg dat informatie op de website actueel en compleet blijft 8**

Aanbeveling 6. **Publiceer een conventioneel beleidsplan 8**

Aanbeveling 7. **Maak helder onderscheid tussen toetsingscriteria en aandachtspunten 9**

Aanbeveling 8. **Zet een aantal aandachtspunten om in toetsingscriteria 9**

Aanbeveling 9. **Stel eenduidige regels op voor de hoogte van zonnepanelen 10**

Aanbeveling 10. **Stel ook regels op voor de hoogte van andere bouwwerken 10**

Aanbeveling 11. **Selecteer de beste initiatieven middels een tenderprocedure 11**

Aanbeveling 12. **Voer een Ronde Tafel in om het voortraject soepeler te doorlopen 12**

Aanbeveling 13. **Documenteer besluiten over aanvragen voor later 12**

Aanbeveling 14. **Evalueer elk vergunningverleningstraject 12**

Aanbeveling 15. **Monitor of anterieure overeenkomsten worden nageleefd 12**

Aanbeveling 16. **Maak duidelijke procesafspraken over vergunningverlening met de gemeenteraad 13**

Aanbeveling 17. **Onderzoek mogelijkheden voor lagere leges voor zonnevelden 15**

Aanbeveling 18. **Onderzoek mogelijkheden voor financiële ondersteuning van energiecoöperaties 15**

Aanbeveling 19. **Overweeg financiële stimulering van voorkeursopstellingen 15**

Aanbeveling 20. **Actualiseer de kansenkaart op basis van nieuwe ontwikkelingen 16**

Aanbeveling 21. **Verduidelijk de status van de kansenkaart: wel of geen toetsingscriterium 16**

Aanbeveling 22. **Kleur enkel gebieden waar geen zonnevelden mogelijk zijn rood 16**

Aanbeveling 23. **Verwerk desgewenst aanvullende criteria in de kansenkaart 16**

Aanbeveling 24. **Knip de kansenkaart op in kleinere gebieden 16**

Aanbeveling 25. **Stel een criterium vast voor minimale afstand tussen zonnevelden 17**

Aanbeveling 26. **Informeer bewoners in een groen gebied op de kansenkaart 17**

Aanbeveling 27. **Stel een vast contactpersoon aan die betrokken is bij het participatieproces 17**

Aanbeveling 28. **Betrek omwonenden bijtijds bij initiatieven 18**

Aanbeveling 29. **Geef de gemeenteraad meer inzicht in de kwaliteit van het participatieproces 18**

Aanbeveling 30. **Concretiseer de vereisten of waardering voor vormen van financiële participatie 19**

Aanbeveling 31. **Overweeg aanvullende eisen voor natuur en biodiversiteit 20**

Aanbeveling 32. **Overweeg om voorkeursopstellingen van zonnepanelen voorrang te geven 21**

Aanbeveling 33. **Houd rekening met congestie op het elektriciteitsnet 21**