

RAPPORTAGE

Procesevaluatie Grootschalige opwek Bergeijk Zuid-West

Gemeente Bergeijk



Bestuurlijke samenvatting¹

In 2009 hebben de vijf Kempengemeenten in de *Klimaatvisie Kempen* met elkaar afgesproken dat zij in 2025 energieneutraal willen zijn (later bijgesteld naar 2030). Naast energiebesparing en zon-op-dak is het grootschalig opwekken van zonne- en windenergie daarin een belangrijke sleutel. Omdat grootschalige opwek in de Nederlandse context grote impact op de omgeving heeft, hebben de Kempengemeenten begin 2020 gezamenlijk het *Beleid grootschalige zonne- en windenergie in de Kempen* en bijbehorend *Toetsingskader* vastgesteld.

Eind 2023 heeft de gemeente Bergeijk moeten constateren dat de uitvoering van het beleid niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, namelijk één initiatiefnemer voor een gecombineerd zonne- en windpark in openstellingsgebied Bergeijk Zuid-West, dat voldoet aan de gestelde ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke voorwaarden. Om (onafhankelijk) te onderzoeken waarom het gewenste resultaat is uitgebleven, heeft de gemeente aan Enneüs opdracht gegeven om via deskresearch het beleid, het toetsingskader en het proces te evalueren.

Voor de evaluatie is aan de hand van het beleid- en toetsingskader een tijdlijn opgesteld waarin uiteengezet is hoe de uitvoering van het beleid in het ideale geval zou kunnen zijn geweest (beoogde tijdlijn). Vervolgens hebben we hier de feitelijke tijdlijn naast gelegd met daarbij een beschrijving van de momenten dat de feitelijke tijdlijn is gaan afwijken van de beoogde tijdlijn. Tenslotte hebben we beoordeeld of een afwijking zodanig was dat deze tot een andere uitkomst heeft geleid.

Zowel de beoogde tijdlijn als de feitelijke tijdlijn begint bij de openstelling van het gebied Bergeijk Zuid-West. In de beoogde tijdlijn wordt bij de gemeente één projectvoorstel ingediend waar omgeving en stakeholders bij zijn betrokken en die het projectvoorstel mede hebben vormgegeven. Dit projectvoorstel wordt voorgelegd aan het deskundigenpanel, dat aan de initiatiefnemer aanbevelingen doet voor verbetering. Deze verwerkt de aanbevelingen of wijkt daar gemotiveerd vanaf en dient het verbeterde projectvoorstel als principeverzoek in bij de gemeente. Vanaf daar volgt de tijdlijn de gebruikelijke vergunningenprocedure.

De feitelijke tijdlijn is op de volgende punten gaan afwijken van de beoogde tijdlijn:

1. **Maart 2021.** De gemeente ontvangt zeven projectvoorstellen (in plaats van één projectvoorstel).
→ De gemeente geeft aan de initiatiefnemers tot en met oktober 2021 de gelegenheid om samen te werken en te komen tot één projectvoorstel.
2. **Oktober 2021.** De gemeente ontvangt twee projectvoorstellen (van een vijfpartijen- respectievelijk tweepartijencoalitie).
→ De gemeente vraagt het deskundigenpanel beide projectvoorstellen te beoordelen.

Maart 2022. Conform de beoogde tijdlijn ontvangen de initiatiefnemers aanbevelingen van het deskundigenpanel hoe zij hun projectvoorstel kunnen verbeteren.

3. **April 2022.** In verband met de netcongestieproblematiek die aansluiting van het zonne- en windpark op het elektriciteitsnet pas na 20232 voorziet, last de gemeente een tussenstap in.
→ De gemeente geeft aan de initiatiefnemers tot en met juni 2022 de gelegenheid met een plan van aanpak te komen aangaande netcongestie en inpassing op het elektriciteitsnetwerk.

¹ De bestuurlijke samenvatting is gezamenlijk opgesteld met de werkgroep van de gemeente Bergeijk.

4. **Juli 2022.** De gemeente ontvangt een juridische brief waarin een van de initiatiefnemers bezwaar maakt tegen [1] een niet-onafhankelijk lid van het deskundigenpanel, [2] het niet voldoende afdwingen van samenwerking tussen de initiatiefnemers en [3] het tussentijds wijzigen van het proces.
→ De gemeente heeft in september 2022 aan initiatiefnemers laten weten het betreffende panellid te vervangen en na instemming door de initiatiefnemers de beoordelingsronde in zijn geheel over te doen.

December 2022. De eerste beoordelingsronde vindt nogmaals plaats en de twee initiatiefnemers ontvangen aanbevelingen van het deskundigenpanel hoe zij hun projectvoorstel kunnen verbeteren.

5. **Maart 2023.** In plaats van de aangepaste projectvoorstellen te beschouwen als principeverzoek vraagt de gemeente het deskundigenpanel deze te beoordelen.
→ Het deskundigenpanel oordeelt dat beide projectvoorstellen onvoldoende zijn om als principeverzoek te beschouwen en dat deze complementair aan elkaar zijn. De gemeente geeft aan de initiatiefnemers tot en met juni 2023 de gelegenheid om (alsnog) tot samenwerking en één projectvoorstel te komen. Omdat de projectvoorstellen complementair aan elkaar zijn, wordt verwacht dat na het bundelen van de twee projectvoorstellen er één projectvoorstel ontstaat dat voldoet aan alle eisen uit het toetsingskader.
→ De indruk is ontstaan dat de interpretatie en/of toepassing van het toetsingskader in de loop van het proces strenger wordt.
6. **Juli 2023.** Nadat samenwerking tussen de initiatiefnemers is uitgebleven, besluit de gemeente tot een derde beoordelingsronde.
→ De gemeente geeft de initiatiefnemers tot en met september 2023 de gelegenheid om een (aangepast) projectvoorstel in te dienen. De gemeente heeft bij de initiatiefnemers aangegeven dat in het geval dat geen van beide projectvoorstellen op alle criteria uit het toetsingskader minimaal voldoende scoren, deze aan de gemeenteraad voor te leggen, mits de onvoldoende(s) herstelbaar worden geacht.

September 2023. De gemeente ontvangt twee aangepaste projectvoorstellen.

7. **Oktober 2023.** Het deskundigenpanel oordeelt dat de projectvoorstellen weliswaar verbeterd zijn, maar nog steeds op één of meer criteria onvoldoende scoren. Naast deze resterende onvoldoendes blijken sommige onderdelen lager gewaardeerd dan in vorige beoordelingsrondes.
8. **December 2023.** De gemeente besluit dat de onvoldoendes niet herstelbaar zijn en staakt het proces.
→ De gemeente stelt dat de initiatiefnemers driemaal in gelegenheid zijn geweest hun projectvoorstellen op basis van de aanbevelingen van het deskundigenpanel te verbeteren. Dat is onvoldoende gebeurd en de gemeente heeft er geen vertrouwen in dat dit op korte termijn wel zou gebeuren.

Niet alle van de bovengenoemde afwijkingen zouden tot een wezenlijke wijziging in de te verwachten einduitkomst hebben geleid. Uit ons onderzoek concluderen we echter dat dit op drie momenten (naar alle waarschijnlijkheid) wel is gebeurd:

2. **Oktober 2021.** Toen de gemeente twee projectvoorstellen in plaats van één projectvoorstel ontving van de initiatiefnemers, had zij ervoor kunnen kiezen op dat moment het proces te staken. Mogelijk had zij op die manier – indirect – samenwerking kunnen afdwingen.
7. **Oktober 2023.** Ervan uitgaande dat de indruk van een strengere toetsing in de loop van het proces correct is, dan zou een gelijkblijvende toetsing mogelijk wel tot een op alle onderdelen voldoende projectvoorstel hebben geleid.
8. **December 2023.** Ervan uitgaande dat de gemeente de onvoldoendes als wel herstelbaar zou hebben gekwalificeerd, dan zou de gemeenteraad een keuze hebben moeten maken.



Als leerpunten uit bovenstaande momenten zouden we de volgende willen benoemen.

- Consequent vasthouden aan het vastgestelde beleid: Als het beleid stelt dat er één projectvoorstel in behandeling wordt genomen, blijft dat één projectvoorstel. Het vastgestelde toetsingskader is ook niet ontworpen om projectvoorstellen met elkaar te vergelijken.
- Steekproefsgewijs (laten) controleren of het beleid en met name het toetsingskader consequent worden toegepast.
- Criteria ontwikkelen om – al is het later in het proces, maar wel voordat deze toegepast gaan worden – een afweging tussen meerdere projectvoorstellen te maken.

Tenslotte gaat de feitelijke tijdlijn voorbij aan de communicatieve kant van het proces, het betreft hier nadrukkelijk een deskresearch.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	2
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding en doel	6
1.2 Kaders en scope	6
1.3 Methode	6
1.4 Onderzoeksvragen	7
1.5 Leeswijzer	7
2 Resultaten en bevindingen	8
2.1 Stap 1: Opstellen beleid- en toetsingskader	9
2.2 Stap 2: Openstellen gebied	9
2.3 Stap 3: Eerste beoordelingsronde en terugkoppeling	9
2.4 Stap 3a, onvoorzien: Tussenstap netcongestie	11
2.5 Stap 3b, onvoorzien: bezwaar initiatiefnemer(s), vervanging ecoloog en nieuwe beoordelingsronde	12
2.6 Stap 4: Aanpassen voorstel en definitieve beoordelingsronde	12
2.7 Stap 4a, onvoorzien: Derde beoordelingsronde	13
2.8 Stap 5: Advies deskundigenpanel en besluit gemeente	14
3 Conclusies	16

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De gemeente Bergeijk heeft als doelstelling om in 2030 energieneutraal te zijn. Het realiseren van grootschalige opwek van zonne- en windenergie is hierbij belangrijk. In 2020 heeft de gemeente Bergeijk het gebied Bergeijk Zuid-West aangewezen als voorkeursgebied voor grootschalige opwek van zonne- en windenergie, en het beleid hiervoor vastgesteld. Na een traject van bijna vier jaar heeft het college van B en W van Bergeijk op 12 december 2023 besloten het lopende project stop te zetten. Samengevat hebben de volgende gebeurtenissen plaatsgevonden:

- + Na openstelling van het gebied, ontving de gemeente zeven projectvoorstellen.
- + Nadat de gemeente de partijen vroeg om één gezamenlijk projectvoorstel in te dienen, conform het beleid, bleven er twee initiatiefnemers over. Er ontstond een consortium van 5 partijen en een consortium van 2 partijen.
- + De twee initiatiefnemers hebben in totaal drie keer een projectvoorstel ingediend. Deze zijn beoordeeld door een onafhankelijk deskundigenpanel. Bij elke beoordelingsronde bleek dat de projectvoorstellen één of meerdere onvoldoendes scoorden op de criteria vastgelegd in het toetsingskader.
- + De gemeente heeft gedurende het proces nogmaals verzocht om tot één gezamenlijk projectvoorstel te komen.
- + Het college van B en W beëindigt de openstelling, omdat de onvoldoendes niet op korte termijn herstelbaar worden geacht.

De gemeente wil het doorlopen proces evalueren en bekijken waarom het niet is gelukt om tot één projectvoorstel te komen dat voldoet aan het gemeentelijke beleid.

1.2 Kaders en scope

Het college van B en W van Bergeijk heeft onderzoeksbureau Enneüs gevraagd het proces in Bergeijk Zuid-West te evalueren. Hierbij zijn de volgende overwegingen als vertrekpunt genomen:

- + Het onderzoek evalueert het proces, het beleid en het toetsingskader.
- + De evaluatie gebeurt primair door een deskresearch.
- + Indien deskresearch aanleiding geeft voor uitgebreider onderzoek, dan wordt dit afgestemd met de opdrachtgever.
- + Het onderzoek geeft antwoord op de vraag waarom het beleid- en toetsingskader niet geleid hebben tot een projectvoorstel dat voldoet en of het proces goed doorlopen is.
- + Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie.

1.3 Methode

Dit onderzoek betreft een beleidsevaluatie. De beleidsevaluatie is uitgevoerd aan de hand van een documentstudie. Op basis van documenten die betrekking hebben op het beleid- en toetsingskader *Grootschalige opwek Bergeijk Zuid-West*. De gemeente Bergeijk heeft de documenten aan onderzoeksbureau Enneüs beschikbaar gesteld. In totaal gaat het om 334 documenten, uit de periode juni 2019 tot en met januari 2024

1.4 Onderzoeksvragen



Centrale vraag

Wat kan de gemeente Bergeijk leren van het traject Grootschalige opwek Bergeijk Zuid-West?

Deelvragen

Deelvragen beleid

- + Hoe zijn het beleid en het toetsingskader voor grootschalige zonne- en windenergie in Bergeijk Zuid-West vormgegeven?
- + Hoe ziet de tijdlijn rondom de eventuele realisatie van grootschalige zonne- en windenergie in Bergeijk Zuid-West eruit?
- + In hoeverre is het handelen vanuit de gemeente in lijn geweest met de in het beleid vastgestelde richtlijnen en het toetsingskader, met name ten aanzien van de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke voorwaarden?

Deelvragen initiatieven

- + Hoe zagen de initiatieven eruit?
- + Voldeden de initiatieven aan de vereisten?
- + Op welke onderdelen schoten de initiatieven tekort?
- + In hoeverre zijn betrokkenen in staat gesteld de projectvoorstellen te verbeteren?
- + Waarom is het niet gelukt om medewerking te verlenen aan één projectvoorstel?

1.5 Leeswijzer

Bij het opstellen van deze rapportage wordt verondersteld dat de lezer kennis heeft genomen van het beleid- en toetsingskader *Grootschalige opwek Bergeijk Zuid-West*². In Hoofdstuk 3 zetten we het proces chronologisch uiteen aan de hand van een vijftal processtappen. Hierbij identificeren we een aantal belangrijke sleutelmomenten die, met de kennis van nu, bepalend zijn geweest voor het verdere verloop en de uitkomst van het proces. In Hoofdstuk 4 volgen de belangrijkste conclusies.

² Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641940>

2 | Resultaten en bevindingen

Uit het beleids- en toetsingskader zijn onderstaande processtappen gedestilleerd:



Sleutelmomenten en alternatieve tijdlijn

In dit hoofdstuk is aan de hand van de processtappen een feitelijke tijdlijn uitgewerkt. Wanneer een stap anders is verlopen dan vooraf beoogd, wordt dit aangeduid met een onvoorziene tussenstap. Ter illustratie: Wanneer gedurende de eerste processtap een afwijkend verloop wordt geconstateerd, zal dit worden aangeduid met de titel “Stap 1a, onvoorzien”. In de tijdlijn wordt daarnaast stil gestaan bij een drietal sleutelmomenten. Deze sleutelmomenten zijn in de ogen van het onderzoeksbureau bepalend geweest voor de uitkomst van het proces. De sleutelmomenten worden weergegeven middels een blauw kader en worden aangeduid met de titel “Sleutelmoment”.

2.1 Stap 1: Opstellen beleid- en toetsingskader

Op 23-04-2020³ heeft de gemeenteraad van Bergeijk het beleid- en toetsingskader Grootchalige zonne- en windenergie in de Kempen vastgesteld. Hierbij concluderen we op basis van de documentatie dat het beleid zorgvuldig en in samenspraak met de omgeving is opgesteld. Er zijn bijvoorbeeld excursies georganiseerd met inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden om een goed beeld te krijgen van de implicaties die de realisatie van een project van deze omvang voor de omgeving kan hebben. Daarnaast heeft de gemeente ook verscheidene informatieavonden georganiseerd.

Desalniettemin zijn er kanttekeningen bij de volledigheid van het beleid te plaatsen. Zo had er in het beleid- en toetsingskader bijvoorbeeld al een passage over netcongestie opgenomen kunnen worden. Immers, in een presentatie aan de gemeenteraad in februari 2020 is al opgemerkt dat de “huidige capaciteit op het elektriciteitsnetwerk [...] (te) beperkt [is]” en dat “uitbreiding en aanpassing noodzakelijk” wordt geacht. Hierdoor had de opgelopen vertraging door de *tussenstap netcongestie* mogelijk voorkomen kunnen worden.

Daarnaast was het toetsingskader niet bedoeld om meerdere projectvoorstellen met elkaar te kunnen vergelijken. Bij het opstellen van het beleid- en toetsingskader is er bewust de voorkeur gegeven aan een coöperatief plan. Uit een mondelinge toelichting van de gemeente blijkt dat men wilde voorkomen dat meerdere initiatiefnemers in hetzelfde gebied grondposities zouden proberen te verkrijgen, aangezien dit potentieel leidt tot veel onzekerheid binnen de gemeenschap en sociale cohesie onder druk kan zetten. Door te sturen op een coöperatieve aanpak, wilde de gemeente eerst duidelijkheid scheppen alvorens het gebied open te stellen. Gedurende het proces is echter gebleken dat de mogelijkheid om meerdere projectvoorstellen met elkaar te kunnen vergelijken wellicht wel van meerwaarde was geweest.

2.2 Stap 2: Openstellen gebied

De gemeente Bergeijk heeft het gebied Bergeijk Zuid-West, conform de in het beleidskader vastgestelde voorwaarden, opengesteld voor de periode 1 september 2020 tot en met 28 februari 2021⁴. In deze periode ontving de gemeente zeven projectvoorstellen voor het gebied.

2.3 Stap 3: Eerste beoordelingsronde en terugkoppeling

In maart 2021 heeft de gemeente beoordeeld of de zeven projectvoorstellen voldeden aan de vormvereisten. Vervolgens heeft de gemeente in april 2021 een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de initiatiefnemers van deze voorstellen. Tijdens deze bijeenkomst heeft de gemeente de initiatiefnemers gevraagd om tot één gezamenlijk projectvoorstel te komen. Dit was nodig omdat het beleidskader expliciet vermeldt dat slechts één windpark medewerking zou (kunnen) krijgen. Daarnaast was de bijeenkomst bedoeld om nader kennis te maken met elkaar en de gemeente. De gemeente heeft tijdens de bijeenkomst ook een toelichting op het beleid gegeven.

Na het verzoek van de gemeente om de projectvoorstellen te bundelen, hebben de initiatiefnemers van mei 2021 tot en met oktober 2021 de gelegenheid gekregen om tot

³ Raadsbesluit met kenmerk 20RAAD0047 d.d. 23-04-2020

⁴ Collegebesluit d.d. 30-06-2020

samenwerking te komen. De gemeente heeft hierbij uitdrukkelijk geen coördinerende rol gehad: het was aan de initiatiefnemers zelf om al dan niet samen tot één voorstel te komen⁵.

Het verzoek om voorstellen te bundelen resulteerde uiteindelijk in het indienen van twee projectvoorstellen bij de gemeente eind oktober 2021: het projectvoorstel *Energielandschap Bergeijk* (Voorstel A) en het projectvoorstel *Energiepark de Pielis* (Voorstel B).

Sleutelmoment: twee projectvoorstellen (oktober 2021)

Wat was het sleutelmoment?

De zeven initiatiefnemers hebben niet voldaan aan de wens van de gemeente om samen te werken en tot één projectvoorstel te komen. Uiteindelijk zijn er twee voorstellen ingediend bij de gemeente, terwijl de oorspronkelijke intentie was om slechts één projectvoorstel door het deskundigenpanel te laten beoordelen. De gemeente kiest er op dat moment voor om het project voort te zetten met twee projectvoorstellen.

Wat maakt dit een belangrijk moment?

De keuze om twee projectvoorstellen te laten beoordelen door het deskundigenpanel is achteraf gezien een bepalend moment geweest voor het vervolg van het proces. Veel van de vervolgstappen zijn beïnvloed door het sleutelmoment om twee projectvoorstellen te laten beoordelen door het deskundigenpanel.

Wat zou er anders zijn verlopen en waarom?

Wanneer in een alternatief scenario de gemeente standvastig was geweest in haar keuze voor één projectvoorstel had ogenschijnlijk veel vertraging voorkomen kunnen worden. Hierdoor was een juridisch bezwaar mogelijk achterwege gebleven en was er geen noodzaak geweest voor een tweede en derde beoordelingsronde.

Wat kan de gemeente hiervan leren?

Voordat de gemeente het gebied Bergeijk Zuid-West heeft opengesteld, had zij al juridisch advies ingewonnen over de mogelijkheid om een samenwerking af te dwingen in dit proces. Uit het juridisch advies bleek dat een samenwerking juridisch niet (direct) afdwingbaar was⁶. Op dat moment had de gemeente kunnen nadenken over een in te nemen standpunt, en alternatieve scenario's, waarin er mogelijk ook indirecte manieren waren geweest om samenwerking tussen de initiatiefnemers af te dwingen.

Een ander leerpunt is dat de gemeente zich in beperkte mate bewust lijkt te zijn geweest van de mogelijke gevolgen die het afwijken van het beleid- en toetsingskader later in het traject zouden kunnen hebben. Deze mogelijke gevolgen dienen vooraf beter in kaart te worden gebracht.

Projectvoorstel A

Projectvoorstel A is ingediend door vijf samenwerkende initiatiefnemers. Het voorstel richtte zich op een combinatie van zonne- en windenergie en de initiatiefnemers hoopten bij te kunnen dragen aan de verdere ontwikkeling van de omgeving van De Pielis. Het voorstel omvatte [REDACTED]

⁵ 20220614 Reactie gemeente - Statkraft en Zuidenwind - Gezamenlijke aanpak

⁶ 20200130 Juridische toetsing beleid door Hekkelman

Projectvoorstel B

Projectvoorstel B is door twee initiatiefnemers ingediend, waaronder een coöperatie van inwoners van omgeving De Pielis. Het plan betrof de realisatie van een lokaal gedragen duurzaam energiepark in het voorkeursgebied Bergeijk Zuid-West. In dit projectvoorstel stond [REDACTED]

Toen bleek dat het indienen van een gezamenlijk voorstel door initiatiefnemers niet mogelijk of wenselijk was, heeft de gemeente het deskundigenpanel verzocht om beide voorstellen te beoordelen aan de hand van het beleid- en toetsingskader, en om hierover een advies uit te brengen. De beoordelingsronde is uiteindelijk in maart 2022 afgerond, een maand later dan gepland. Op 5 april 2022 vond een fysieke bijeenkomst plaats voor beide partijen, waarin de beoordeling mondeling werd teruggekoppeld en er gelegenheid was voor vragen.

2.4 Stap 3a, onvoorzien: Tussenstap netcongestie

Nog tijdens de eerste beoordelingsronde, in januari 2022, bleek uit de investeringsplannen van TenneT en Enexis dat pas na 2032 extra capaciteit op het stroomnet kon worden verwacht. Dit betekende dat het geen reële optie was om een project aan te sluiten op het elektriciteitsnet vóór 2032.

Netcongestieprobleem werd al voorzien aan de start van het project

Zoals al bij *Stap 1* benoemd, was de problematiek rondom netcongestie al voorzien bij de start van het project⁷. Er is toen al gewezen op de kosten en lange doorlooptijd van dergelijke aanpassingen.

In maart 2022 is voorgesteld om een tussenstap te nemen om een goede inpassing op het elektriciteitsnetwerk te waarborgen. De gemeenteraad kreeg drie mogelijke opties voor het vervolg voorgelegd:

1. pauzeren van het vervolgproces vanaf april 2022;
2. voortzetting van het vervolgproces zoals beoogd;
3. voortzetting van het proces, maar met een ingebouwde tussenstap.

De gemeenteraad heeft besloten dat een tussenstap nodig was om de initiatiefnemers te laten komen tot een plan van aanpak rondom de netcongestie. In de periode van april 2022 tot en met juni 2022 hebben de initiatiefnemers de tijd gekregen om aandacht te besteden aan netcongestie en om de inpassing op het elektriciteitsnet verder uit te werken. Op 31 mei 2022 ontving de gemeente de uitgewerkte plannen van aanpak betreffende de netcongestie. De plannen zijn beoordeeld met hulp van TenneT, Enexis en de Provincie Noord-Brabant. Op basis daarvan concludeerde de gemeente dat de netcongestieproblematiek geen belemmering zou vormen voor het vervolgtraject. De uitwerking van een plan van aanpak betreffende netcongestie is niet meegenomen in de verdere beoordeling van projectvoorstellen.

STAP 3A

⁷ 20200213 Presentatie beleid zon en wind voor raad Bergeijk

2.5 Stap 3b, onvoorzien: bezwaar initiatiefnemer(s), vervanging ecooloog en nieuwe beoordelingsronde

De gemeente ontving op 19 juli 2022 een juridische brief⁸ van één van de partijen waarin bezwaar werd gemaakt tegen een drietal zaken:

1. Men vond dat samenwerking tussen de initiatiefnemers meer had moeten worden afgedwongen;
2. Eén lid van het deskundigenpanel zou niet onafhankelijk zijn;
3. Bezwaar tegen de tussentijdse wijzigingen van het proces.

Op 20 september 2022 stuurde de gemeente een brief aan de initiatiefnemers waarin zij reageerde op de juridische bezwaren. In deze brief meldde de gemeente dat besloten was om het ter discussie staande lid van het deskundigenpanel te vervangen. Hierbij merken we op dat de gemeente er ook voor had kunnen kiezen om het gehele deskundigenpanel te vervangen. Zo had de gemeente elke mogelijke schijn van beïnvloeding uit kunnen sluiten.

Daarnaast werd besloten om de eerste beoordelingsronde volledig over te doen. In de brief vroeg de gemeente de initiatiefnemers om hiermee uiterlijk voor 30 september 2022 in te stemmen. Na hun instemming volgde een nieuwe beoordelingsronde van het deskundigenpanel in november 2022, ter vervanging van de eerste beoordelingen. De nieuwe beoordelingsronde werd afgerond in december 2022.

2.6 Stap 4: Aanpassen voorstel en definitieve beoordelingsronde

Na de nieuwe beoordelingsronde van het deskundigenpanel konden de initiatiefnemers het voorstel aanpassen en een definitief voorstel opstellen.

In plaats van de aangepaste projectvoorstellen te beschouwen als principeverzoek vraagt de gemeente het deskundigenpanel deze opnieuw te beoordelen. Dit vindt plaats in maart 2023. Tijdens deze tweede beoordelingsronde concludeerde het deskundigenpanel, net als na de eerste beoordelingsronde in november 2022, dat beide voorstellen onvoldoende scoorden op verschillende onderdelen van het beleid- en toetsingskader. Het ene voorstel moest verbeteren op landschappelijke, ecologische en ontwerptechnische aspecten en het andere moest verbeteren op participatie met omwonenden. Het panel stelde daarnaast dat de voorstellen complementair waren en te vermoeden dat het bundelen van de voorstellen zou leiden tot een positieve beoordeling. Om deze reden vroeg de gemeente de initiatiefnemers nogmaals om hun projectvoorstellen te bundelen.

Wat opvalt in de tweede en later de derde beoordelingsronden is dat bij beide initiatiefnemers bepaalde thema's een lagere score ontvangen dan tijdens de eerdere beoordelingsronde(n). Een eventuele verklaring hiervoor kan zijn dat het deskundigenpanel in een latere fase van het proces meer verwacht van de projectvoorstellen dan eerder in het proces. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat er in deze periode niets aan het toetsingskader is gewijzigd, en is het de vraag in hoeverre initiatiefnemers er redelijkerwijs vanuit konden gaan dat het toetsingskader strenger zou worden geïnterpreteerd naarmate

⁸ 20220719 Advocaat Den Hollander Statkraft e.a. aan Gemeente Bergeijk

het proces zich vorderde. Daarnaast wordt door de initiatiefnemers opgemerkt dat het gevraagde detailniveau erg hoog is voor de fase waar dit proces zich in bevindt. Hierbij is het belangrijk om te benoemen dat er na een akkoord op het principeverzoek nog een heel proces zal volgen om te komen tot een definitief ontwerp.

Sleutelmoment: handhaving toetsingskader (maart 2023)

Wat was het sleutelmoment?

Tijdens de tweede beoordelingsronde, lijkt het erop dat het toetsingskader en de manier waarop deze is ingezet gedurende de verschillende beoordelingsronden steeds strenger zijn geïnterpreteerd. Het valt op dat sommige onderdelen na de tweede beoordelingsronde lager zijn beoordeeld dan in het originele projectvoorstel. Hierbij is het de vraag of initiatiefnemers redelijkerwijs konden verwachten dat de interpretatie van de eisen gedurende het proces zou veranderen. Daarnaast wordt door de initiatiefnemers opgemerkt dat het gevraagde detailniveau erg hoog lijkt te zijn voor wat gebruikelijk is in deze fase van het proces.

Wat maakt dit een belangrijk moment?

Wanneer het vermoeden dat er sprake was een steeds strenger wordende interpretatie van de beoordelingscriteria klopt, kan dit het advies en de aanbevelingen van het deskundigenpanel hebben beïnvloed. Het is in zo'n geval tevens mogelijk dat projectvoorstellen wel met voldoende waren beoordeeld.

Wat zou er anders zijn verlopen en waarom?

Wanneer de beoordelingscriteria elke ronde steeds strenger zouden zijn geïnterpreteerd kan dit mogelijk effect hebben gehad op het aantal onvoldoendes dat is gescoord door de twee initiatiefnemers. Wanneer het toetsingskader eenduidig gehanteerd was had dit mogelijk tot een ander eindadvies had kunnen leiden, met een gedragen projectvoorstel als resultaat.

Wat kan de gemeente hiervan leren?

Er dient duidelijker gecommuniceerd te worden over hoe het toetsingskader te hanteren. Wanneer er van initiatiefnemers een hogere kwaliteit verwacht wordt naarmate de tijd verstrijkt dient dit ook aan de initiatiefnemers gecommuniceerd te worden. Daarnaast is het denkbaar om uitvoering van het beleid en met name het toetsingskader steekproefsgewijs te controleren op een consequente toepassing.

2.7 Stap 4a, onvoorzien: Derde beoordelingsronde

Na afronding van de tweede beoordelingsronde heeft het deskundigenpanel de gemeente geadviseerd om een derde (en tevens laatste) beoordelingsronde in te stellen. Op basis van dit advies stelde het college op 9 mei 2023 het volgende vervolgproces⁹ voor: Allereerst zouden de initiatiefnemers nog één keer worden gevraagd om tot een gezamenlijk voorstel te komen. Indien de indieners niet kozen voor een samenwerking, zou een derde beoordelingsronde worden gestart. Als er na deze derde beoordelingsronde nog steeds onvoldoendes werden gescoord, zou de gemeenteraad worden verzocht om een keuze te maken tussen de projectvoorstellen. Eventuele onvoldoendes zouden dan in het vervolgproces hersteld kunnen worden, mits het college de onvoldoendes als herstelbaar achtte. Het voorstel werd aangenomen.

⁹ Collegevoorstel vaststellen vervolgproces beoordeling projectplannen Grootchalige opwek zon & wind (d.d. 09-05-2023, kenmerk 23IN001632/ZD2302137/C23001466)

Op 16 mei 2023 volgde een bijeenkomst met initiatiefnemers waarbij de gemeente toelichting gaf op de beoordeling. Tijdens deze bijeenkomst gaf de gemeente ook informatie over het vervolgproces en verzocht opnieuw om de projectvoorstellen te bundelen. Initiatiefnemers hadden tot 13 juni 2023 de tijd om tot één voorstel te komen. De indieners slaagden er echter niet in om voor deze datum tot een gezamenlijk voorstel te komen. Daarop heeft het college op 11 juli 2023¹⁰ besloten om doorgang te verlenen aan de derde beoordelingsronde voor de twee projectvoorstellen.

De initiatiefnemers hadden tot september 2023 om de inbreng van het deskundigenpanel uit de tweede beoordelingsronde te verwerken in het projectvoorstel. Daarna volgde in oktober 2023 de derde en laatste beoordelingsronde voor beide projectvoorstellen.

Stap 5: Advies deskundigenpanel en besluit gemeente

Na de derde beoordelingsronde constateert het deskundigenpanel dat beide projectvoorstellen nog steeds één of meerdere onvoldoendes scores. Het was de bedoeling dat op basis van de beoordelingen van het deskundigenpanel een principebesluit zou volgen om al dan niet medewerking te verlenen aan het best beoordeelde voorstel. Het college was daarbij niet verplicht om de beoordelingen van het deskundigenpanel over te nemen.

Gedurende het proces zijn er meerdere kansen geweest om de projectvoorstellen te verbeteren op basis van concrete adviezen en aanbevelingen van het deskundigenpanel. Dit gebeurde echter niet. Daarom concludeerde het college dat de onvoldoendes niet herstelbaar waren¹¹:

1. Met het plan van de ene initiatiefnemer was er geen garantie dat er samen met inwoners en omwonenden tot één gezamenlijk projectvoorstel zou kunnen worden gekomen.
2. Het plan van de andere initiatiefnemer kreeg geen vertrouwen op gebied van de landschappelijke, ecologische en ontwerptechnische expertise om het projectvoorstel te kunnen realiseren.

Om deze reden heeft het college op 12 december 2023 besloten geen doorgang te verlenen aan de twee projectvoorstellen. Ook werd besloten de openstelling van het gebied te beëindigen en een evaluatie van het proces en beleid uit te voeren. Op 15 december 2023 heeft de gemeente omwonenden, dorpsraden en inwoners van de gemeente over de beëindiging van de openstelling geïnformeerd.

Sleutelmoment: herstelbaarheid onvoldoendes (december 2023)

Wat was het sleutelmoment?

Zoals vastgesteld in het collegevoorstel van 9 mei 2023 zou de gemeenteraad worden gevraagd om voor één van de projectvoorstellen te kiezen “indien [...] de projectvoorstellen nog onvoldoende(s) scores”, mits de onvoldoendes herstelbaar werden geacht. Op basis van de individuele beoordelingen van deskundigen is echter niet duidelijk waarom uiteindelijk is geconcludeerd dat de onvoldoendes bij beide projectvoorstellen onherstelbaar zijn.

¹⁰ Collegevoorstel Raadsinformatiebrief Stand van zaken Grootchalige Opwek Bergeijk Zuid West (d.d. 11-07-2023, kenmerk 23IN002643/ZD2303459/C23002241)

¹¹ Processtappen 2020 tot heden (d.d. 14-12-2023)

De bepaling dat de onvoldoendes onherstelbaar zouden zijn valt des te meer op omdat in hetzelfde collegevoorstel van 9 mei 2023 nog werd gesteld dat beëindiging van de openstelling van het gebied niet wenselijk zou zijn.

Wat maakt dit een belangrijk moment?

Deze onduidelijkheid is ontstaan omdat er bij bovenstaande bepaling geen concrete criteria zijn afgesproken om te beoordelen of en wanneer onvoldoendes (on)herstelbaar zijn. Zonder deze criteria kan onvoldoende worden vastgesteld of er een zorgvuldig proces is gevolgd waarop de conclusie over de herstelbaarheid van de onvoldoendes is gebaseerd.

Wat zou er anders zijn verlopen en waarom?

Wanneer onvoldoendes wel herstelbaar waren geacht, dan had de gemeenteraad een keuze moeten maken over het al dan niet doorgang verlenen aan een van de projectvoorstellen. Het is mogelijk dat de raad in dat geval wel voor een van de projectvoorstellen had gekozen. Aangezien de afweging over de herstelbaarheid van onvoldoendes mondeling is gemaakt, is het afgaande op de documentatie niet duidelijk op welke basis onvoldoendes als onherstelbaar werden gezien.

Wat kan de gemeente hiervan leren?

Het is belangrijk transparant en duidelijk te communiceren. Het opstellen van criteria voor het bepalen van de herstelbaarheid van onvoldoendes had mogelijk effect kunnen hebben op het juridisch bezwaar dat is ingediend door één van de initiatiefnemers.

Beëindiging
openstelling
gebied
Bergeijk
Zuid-West

3 | Conclusies

In dit hoofdstuk staan we aan de hand van de opgestelde onderzoeksvragen stil bij de belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden uit de evaluatie van het proces Grootchalige opwek Bergeijk Zuid-West.

Beantwoording hoofdvraag

Wat kan de gemeente Bergeijk leren van het traject grootchalig opwek Bergeijk Zuid-West?

De evaluatie van het proces laat zien dat deze op een aantal punten anders is verlopen dan vooraf beoogd. Niet alle genoemde afwijkingen op de beoogd tijdlijn hebben naar verwachting een effect gehad op de uiteindelijke uitkomst van het proces. Er zijn echter een aantal belangrijke sleutelmomenten geweest waarvan wij het aannemelijk achten dat dit wel het geval is. Bij de beschrijving van de processtappen is daarbij een onderscheid gemaakt tussen 'onvoorziene stappen' en 'sleutelmomenten'. De momenten waarop is afgeweken van de beoogd tijdlijn bieden aanknopingspunten voor de gemeente om van te leren.

We onderscheiden de volgende sleutelmomenten:

- + In oktober 2021 ontving de gemeente twee projectvoorstellen in plaats van één projectvoorstel van de initiatiefnemers. Door het traject door te zetten met twee projectvoorstellen heeft de gemeente als het ware de deur open gezet voor initiatiefnemers om vast te houden aan hun eigen voorstel, met als resultaat een aantal vertragende momenten later in het proces. Bovendien was het toetsingskader niet ontworpen om meerdere voorstellen met elkaar te kunnen vergelijken. De gemeente had er op dit moment ook voor kunnen kiezen om samenwerking indirect af te dwingen, bijvoorbeeld door het staken van het proces bij het uitblijven van één gezamenlijk voorstel.
- + Terwijl het proces vordert, lijken de beoordelingscriteria strenger te worden getoetst door het deskundigenpanel. Zo valt op dat de voorstellen in opeenvolgende beoordelingsronden op bepaalde onderdelen lager scoren. Het is de vraag of initiatiefnemers dit redelijkerwijs konden verwachten. Bovendien is het de vraag of een meer eenduidige hantering van het toetsingskader wél had geleid tot een voorstel dat op alle onderdelen voldoende had gescoord.
- + Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat de onvoldoendes niet herstelbaar zijn. Op basis van de bestudeerde documenten is het onduidelijk op grond waarvan de onvoldoendes als onherstelbaar worden gezien. Bij het besluit voor een derde beoordelingsronde wordt vermeld dat eventuele resterende onvoldoendes, mits herstelbaar, later in het vervolgtraject gerepareerd kunnen worden. Er worden echter geen criteria verbonden aan de herstelbaarheid van de onvoldoendes. Een (schriftelijke) onderbouwing op basis waarvan onvoldoendes onherstelbaar geacht werden ontbreekt. Desgevraagd blijkt dat de interpretatie van de definitieve beoordelingsronde voornamelijk mondeling heeft plaatsgevonden. Om hier nog dieper in te duiken kan het relevant zijn om directe betrokken te spreken over deze procedure. Wanneer de gemeente de onvoldoendes wel herstelbaar had geacht, dan had de raad uiteindelijk een keuze moeten maken voor een van de projectvoorstellen. De kans is aanwezig dat er dan doorgang verleend had kunnen worden aan een van de projectvoorstellen.

Daarnaast zijn er nog een aantal onvoorziene momenten geweest die het proces weliswaar hebben vertraagd, maar vermoedelijk niet tot een andere uitkomst hebben geleid:

- + Allereerst werd nog tijdens de eerste beoordelingsronde duidelijk dat capaciteit op het stroomnet een probleem zou kunnen vormen. Om deze reden werd besloten tot een tussenstap in het proces waarin aandacht werd besteed aan netcongestie en inpassing van de projecten op het elektriciteitsnet. Hoewel het proces enigszins vertraagd wordt door deze tussenstap, wordt uiteindelijk besloten dat netcongestie geen belemmering vormt voor de ontwikkeling in van een zonne- en windpark in Bergeijk Zuid-West. De ingediende plannen van aanpak worden daarbij niet meegewogen in de beoordeling van de projectvoorstellen. Deze onvoorziene stap heeft dan ook geen effect op de uiteindelijke uitkomst van het proces gehad.
- + In juli 2022 ontvangt de gemeente juridisch bezwaar met als belangrijkste uitkomst dat de samenstelling van het deskundigenpanel wordt gewijzigd. De eerste beoordelingsronde wordt vervolgens herhaald. Hoewel dit het proces heeft vertraagd, is het niet aannemelijk dat de uitkomst van het traject hier wezenlijk anders van is geworden. De hernieuwde eerste beoordelingsronde heeft immers geen andere uitkomst dan de oorspronkelijke beoordelingsronde en vervolgens zijn initiatiefnemers nog herhaaldelijk in de gelegenheid gesteld om de voorstellen aan te passen.
- + Tot slot heeft de gemeente uiteindelijk drie beoordelingsronden plaats laten vinden. Initiatiefnemers hebben daarmee vaker de kans gehad om de projectvoorstellen te verbeteren dan vooraf beoogd. Het feit dat er meerdere ronden hebben plaats gevonden heeft echter inhoudelijk geen aandeel gehad in het uitblijven van een resultaat (anders dan bijvoorbeeld de hierboven benoemde onduidelijkheid rondom bepaalde criteria).

Op basis van deze momenten zouden we de volgende leerpunten voor de gemeente willen benoemen:

- + **Wees consequent:** De zeven initiatiefnemers hebben niet voldaan aan de wens van de gemeente om samen te werken en tot één projectvoorstel te komen. Uiteindelijk zijn er twee voorstellen ingediend bij de gemeente, terwijl de oorspronkelijke intentie was om slechts één projectvoorstel door het deskundigenpanel te laten beoordelen. Een standvastige houding van de gemeente had het proces wezenlijk kunnen beïnvloeden. Daarbij komt dat het beleid- en toetsingskader niet zijn ontworpen om meerdere projectvoorstellen te vergelijken.
- + **Wees zorgvuldig:** Het toetsingskader lijkt niet consequent te zijn gehanteerd, waardoor het toetsingskader per beoordelingsronde strenger lijkt te zijn geïnterpreteerd door het deskundigenpanel. Het is belangrijk om als gemeente controle te houden over het uit te voeren beleid. Een oplossing hiervoor zou zijn om steekproefsgewijs te controleren of het beleid en met name het toetsingskader consequent worden toegepast.
- + **Stel duidelijke criteria:** Wanneer een inhoudelijke afweging genomen dient te worden is het van belang dat criteria duidelijk zijn. Kijken we naar de herstelbaarheid van onvoldoendes aan het einde van de derde beoordelingsronde, dan concluderen we dat onvoldoende duidelijk is geweest op welke basis een onvoldoende al dan niet herstelbaar zou zijn. Een volgende keer is het belangrijk om hier duidelijke criteria voor te stellen en hierover te communiceren.
- + **Wees volledig:** Er had op voorhand rekening gehouden kunnen worden met het feit dat er meerdere projectvoorstellen zouden worden ingediend. Hier had op ingespeeld kunnen worden door criteria op te stellen die het mogelijk hadden gemaakt om een afwegingen te maken tussen meerdere projectvoorstellen.

Uw contactpersonen

Dr. Vincent Boswijk – v.boswijk@enneus.nl

Joost Robben – j.robben@enneus.nl

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NP Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Arthur van Schendel 650
3511 AL Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl