

Richtlijnen zonneparken in de gemeente Raalte 2.0



18 maart 2021



Gemeente Raalte



Inhoudsopgave

1	Algemene toelichting	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Leeswijzer	4
1.3	Stand van zaken duurzame opwek in Raalte	5
1.4	Status van deze richtlijnen	5
2	De richtlijnen voor zonneparken op hoofdlijnen	6
2.1	De gemeente wijst geen zoekgebieden aan voor zonneparken	6
2.1	Processtappen die een initiatief doorloopt	6
2.3	Vijf basisuitgangspunten voor zonneparken	6
2.4	Rol van de gemeente	7
3	Toelichting locatiescan en basisuitgangspunten	8
3.1	Locatiescan	8
3.1.1	Niet in natuurgebieden	8
3.1.2	Minder geschikte gebieden	8
3.1.3	Overige factoren die meewegen in de locatiescan	8
3.2	In dialoog met de omgeving	8
3.2.1	Vooraf een participatie/communicatieplan opstellen	8
3.2.2	Toetsing dialoog met de omgeving	9
3.3	Omvang en inpassing passend bij de omgeving	9
3.3.1	Landschappelijke inpassing	10
3.3.3	Toetsing landschappelijke inrichting	10
3.4	Minimaal 50% lokaal eigenaarschap	11
3.4.1	Toetsing minimaal 50% lokaal eigenaarschap	11
3.5	Maatschappelijke meerwaarde	11
3.5.1	Aansluiten bij gebiedsopgaven	11
3.5.2	Extra inzet op duurzaamheidsdoelen	12
3.5.3	Toetsing maatschappelijke meerwaarde	12
3.6	Randvoorwaarden	12
3.6.1	Tijdelijk voor maximaal 25 jaar	12
3.6.2	Haalbaar (technisch en financieel) en voldoen aan wet- en regelgeving	12
4	Proces om te komen tot besluitvorming	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Omvang bepaalt de besluitvorming	14
4.3	Voortraject: locatiescan en dialoog met omgeving	14
4.4	Aanvraag Omgevingsvergunning	14
4.4.1	Toetsing volledigheid	14



4.4.2	Toetsing aan richtlijnen	15
4.4.3	Anterieure overeenkomst	15
4.5	Ontwerpbesluit	15
4.5.1	Verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad nodig?	15
4.5.2	Zienswijzen	15
4.6	Belangenafweging en besluit	15
4.7	Beroepsmogelijkheid	16
5	Vervolg.....	17



1 Algemene toelichting

1.1 Aanleiding

De gemeente Raalte staat voor een grote opgave om de overstap te maken van fossiele brandstoffen met CO₂ uitstoot naar duurzame energiebronnen zonder CO₂ uitstoot. Nederland heeft het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend en zich daarmee verplicht tot een vrijwel CO₂-neutrale energievoorziening in 2050. De internationale klimaatafspraken zijn in 2019 vertaald in het Nederlandse Klimaatakkoord ([Bijlage 1](#)). Doel van dit akkoord is een reductie van 49% CO₂ in 2030 en van 95% of meer in 2050.

Eén van de afspraken uit het Klimaatakkoord is om via 30 Regionale Energie Strategieën invulling te geven aan het doel om in 2030 35TWh grootschalige hernieuwbare energie op land op te wekken. Onze gemeente maakt - samen met tien andere gemeenten - deel uit van de Regionale Energie Strategie (RES) West-Overijssel. In 2020 heeft deze RES een concept 'bod' aan het Rijk gedaan van 1,6 TWh duurzame opwekking van elektriciteit door zon en wind in West-Overijssel. Het aandeel van de gemeente Raalte in dit bod is 100 GWh (0,1 TWh) in 2030. De RES 1.0 wordt in juli 2021 vastgesteld. Elke twee jaar wordt de RES herijkt.

Met welke mix aan technieken (zon of wind) dit bereikt wordt, staat nog niet vast. [Bijlage 2](#) geeft een indicatie van de energiemix in 2030. De energieopgave en -mix zijn niet statisch, maar een dynamisch proces. Nieuwe ontwikkelingen en/of innovaties kunnen aanleiding zijn voor wijzigingen.

Zonne-energie is in de energiemix een belangrijke vorm van duurzame energie voor onze gemeente. Omdat we zuinig en zorgvuldig om willen gaan met de ruimte wordt de toepassing van 'zon op dak' gestimuleerd. Maar om alle energie die we verbruiken duurzaam op te wekken zijn ook andere vormen van duurzame opwek nodig, waaronder zonneparken in het buitengebied.

Gezien de omvang van de opgave zetten we voor zonne-energie in op de volgende 'ladder':

- Het zoveel mogelijk stimuleren van zon op dak;
- Het gebruiken van restgronden voor zonnepanelen: 'zon op restgrond' (bijv. braakliggende gronden, reststroken bij infrastructuur e.d.);
- Kleinschalige toepassing van zonnepanelen op bestaande erven;
- 'Zon op erf' of 'rood voor zon'¹;
- Opstellingen van zonnepanelen in het buitengebied.

Deze richtlijnen gaan over deze laatste categorie 'zonneparken in het buitengebied'. Met deze richtlijnen wordt het voor initiatiefnemer(s) en omwonenden duidelijk wat de gemeente belangrijk vindt en wat er gevraagd wordt om een zonnepark te realiseren. Omdat alle categorieën van de 'ladder' nodig zijn en vanuit het besef van urgentie wachten we niet met zonneparken in het buitengebied totdat alle daken en restgronden in de gemeente vol liggen.

1.2 Leeswijzer

Het vervolg van hoofdstuk 1 beschrijft de stand van zaken van de duurzame energie opwek in onze gemeente en de status van deze richtlijnen. Hoofdstuk 2 behandelt de richtlijnen op hoofdlijnen. Kern van de richtlijnen vormen vijf basisuitgangspunten en de procesaanpak waaraan zonneparkprojecten moeten voldoen. Hoofdstuk 3 geeft per basisuitgangspunt een nadere toelichting. In het vierde hoofdstuk wordt de procesaanpak toegelicht. Hoofdstuk 5 tot slot gaat kort in op het vervolg van deze richtlijnen.

Deze richtlijnen zijn een actualisatie van eerdere richtlijnen die in juni 2019 door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Na een evaluatie van enkele vergunde initiatieven voor een zonnepark zijn de richtlijnen op onderdelen aangepast. In [bijlage 3](#) zijn het proces waarmee de (eerste) richtlijnen tot stand zijn gekomen en de resultaten van de evaluatie kort samengevat. [Bijlage 4](#) geeft een overzicht van de verschillende procedures en voorwaarden van de mogelijkheden voor het plaatsen van zonnepanelen.

¹ Het bij de afbraak van oude schuren de oppervlakte van het bouwblok (plus eventueel wat extra om e.e.a. rendabel te maken) in te richten met zonnepanelen) zoals ook in de [beleidsnota Erven in Beweging \(vastgesteld op 21 december 2017\) in paragraaf 3.7 Zon op erf](#) is aangegeven.



1.3 Stand van zaken duurzame opwek in Raalte

Op dit moment zijn er vijf vergunde/gerealiseerde zonneparken in het buitengebied met een totale opbrengst van circa 21 GWh elektriciteit.

Initiatief	Oppervlakte in ha	Opbrengst in GWh
Zonnepark Heeten	3	2,1
Wijheseweg (Torenallee)	1,8	2,6
Horstweg Broekland (Potties Gat)	2	2,1
MBI-terrein Raalte	1,5	1,3
Kanaaldijk-Zuid Heino	14	13

Samen met zon op dak betekent dit dat er bijna 40% van de benodigde 100 GWh is ingevuld. Op grote daken is er momenteel ongeveer 17,6 GWh gerealiseerd en/of zit in de pijplijn om gerealiseerd te worden. Hierbij houden we rekening met een aanname die op regionaal niveau in de RES wordt toegepast. "In de pijplijn" betekent dat er een SDE-subsidie is verleend, waarbij de aanname is gedaan dat circa 50% van de aangevraagde subsidies ook daadwerkelijk in zon op dak wordt gerealiseerd. Naast duurzame opwek door zon zijn er in onze gemeente ook enkele kleinschalige windmolens met een totale opbrengst van < 1 GWh.

Naast de vergunde initiatieven voor zonneparken zijn er in het buitengebied ook initiatieven die zich nog in het stadium van verkenning bevinden. Voor deze projecten is nog niet duidelijk of ze doorgezet worden en aan deze richtlijnen kunnen voldoen.

Op voorhand wordt geen maximaal aantal projecten of een maximaal aantal hectares gegeven. Wel is de transportcapaciteit voor teruglevering aan het elektriciteitsnetwerk in onze gemeente op dit moment beperkt. In het kader van de RES wordt gekeken naar de mogelijkheden om deze capaciteit te verhogen en/of uit te breiden.

1.4 Status van deze richtlijnen

Deze beleidsnota heeft de status van beleidsregels als bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat individuele verzoeken aan dit beleid worden getoetst.



2 De richtlijnen voor zonneparken op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk beschrijft de richtlijnen op hoofdlijnen aan de hand van vier aspecten die in de hoofdstukken 3 en 4 nader worden toegelicht:

- De gemeente wijst geen zoekgebieden aan voor zonneparken;
- Processtappen die een initiatief doorloopt;
- Vijf basisuitgangspunten voor zonneparken;
- Rol van de gemeente.

2.1 De gemeente wijst geen zoekgebieden aan voor zonneparken

In de Versnellingsaanpak Duurzaamheid 2018-2022 heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om de locatiekeuze voor zonneparken niet op voorhand te sturen door het aanwijzen van zoekgebieden of zoeklocaties. Dit zou, zonder directe aanleiding, al op weerstand in de samenleving kunnen stuiten. De gemeente wil juist aanhaken bij de kracht van de samenleving en door bewustwording en enthousiasmering de samenleving zover krijgen dat zij zelf komen met initiatieven met draagvlak. Zo geven we de energietransitie vorm via een bottom-up aanpak. Het aanwijzen van zoekgebieden kan daarnaast een prijsopdrijvend effect op gronden hebben ('warme grond') waardoor lokaal initiatief minder haalbaar wordt.

2.1 Processtappen die een initiatief doorloopt

Initiatieven voor zonneparken doorlopen de volgende processtappen voordat de gemeente een besluit neemt over het initiatief/de aanvraag voor een omgevingsvergunning:

1. Locatiescan door de gemeente.
2. Opstellen communicatie- en participatieplan door initiatiefnemer.
3. Dialoog met de omgeving.
4. Indienen principeverzoek (indien gewenst).
5. Afspraken tussen initiatiefnemer(s) en omgeving op hoofdlijnen vastleggen.
6. Uitwerken vergunningsaanvraag.
7. Aanvraag omgevingsvergunning.
8. Toets aanvraag omgevingsvergunning.
9. Afspraken verfijnd en definitief vastleggen in een anterieure overeenkomst (gemeente en initiatiefnemer).

Omdat de omvang van een zonnepark voor een groot deel bepaalt wat de impact op de omgeving is, worden zonneparken die groter zijn dan 2 ha altijd voorgelegd aan de gemeenteraad. Zonneparken kleiner dan 2 ha worden door het college afgehandeld.

2.3 Vijf basisuitgangspunten voor zonneparken

Er zijn vijf basisuitgangspunten waar een initiatief voor een zonnepark aan moet voldoen:

1. In dialoog met de omgeving;
2. Omvang en inpassing passend bij de omgeving;
3. Minimaal 50% lokaal eigenaarschap;
4. Maatschappelijke meerwaarde;
5. Overige randvoorwaarden (tijdelijkheid en voldoen aan wet- en regelgeving).

Hoofdstuk 3 geeft een nadere toelichting op deze vijf uitgangspunten.



2.4 Rol van de gemeente

De gemeente voert als eerste stap in het proces een locatiescan uit. Om te waarborgen dat de dialoog met de omgeving zorgvuldig gevoerd wordt, toetst de gemeente daarna het communicatie- en participatieplan dat een initiatiefnemer heeft opgesteld voordat de dialoog met de omgeving begint.

De initiatiefnemer is vervolgens verantwoordelijk voor de dialoog en uitvoering van het initiatief. De gemeente kijkt daarbij actief mee. Dit houdt onder andere in dat:

- De gemeente mogelijkheden kan geven van gebiedsopgaven in een gebied en partijen in het gebied die betrokken (moeten/kunnen) worden;
- De gemeente inloop- en/of informatieavonden en/of ontwerpateliers e.d. bijwoont;
- De gemeente vooraf meekijkt en adviseert over de landschappelijke inpassing en hierbij een advies van Het Oversticht vraagt;
- De gemeente met initiatiefnemers periodiek de voortgang (proces en inhoud) van het project doorneemt en vastlegt.



3 Toelichting locatiescan en basisuitgangspunten

3.1 Locatiescan

De locatiescan is de eerste stap in het proces van een initiatief voor een zonnepark. De scan vindt dus plaats voordat de initiatiefnemer de dialoog met de omgeving start.

Een positieve locatiescan geeft aan of een initiatief kansrijk is. Dit geeft aan dat de volgende stap in het proces kan starten. Het geeft nog niet aan of de gemeente uiteindelijk een positief besluit over het initiatief zal nemen. De uitkomst van de dialoog met de omgeving en de mate waarin aan de basisuitgangspunten wordt voldaan, bepalen uiteindelijk of de gemeente ook daadwerkelijk een omgevingsvergunning voor het initiatief wil verlenen. In de locatiescan worden onderstaande aspecten meegewogen. Over deze aspecten is vaak ook vroegtijdig overleg met de provincie gewenst.

3.1.1 Niet in natuurgebieden

Het realiseren van zonneparken in natuurgebieden staan we niet toe. In gebieden met de bestemming Natuur moeten de natuurdoelen nagestreefd worden en deze kunnen en mogen niet zomaar gecompenseerd worden.

3.1.2 Minder geschikte gebieden

Op als waardevol aangemerkte essen en enken, in open weidevogelgebied of in dicht bebost gebied ligt het niet voor de hand om een zonnepark te realiseren. De waarden zoals aangegeven in het bestemmingsplan Buitengebied (Dubbel bestemming: Waarde Landschap 1) zijn hierbij uitgangspunt. Alleen als sprake is van een zeer goede onderbouwing en meerwaarde kan in deze gebieden in een uitzonderlijke situatie meegewerkt worden aan een zonnepark.

3.1.3 Overige factoren die meewegen in de locatiescan

Ook de samenloop met andere ruimtelijke ontwikkelingen bepaalt of een initiatief kansrijk is. Voorbeelden zijn de ruimte die nodig is voor de toekomstige ontwikkelingen van wonen, werken en/of infrastructuur. Daarnaast kijken we in de locatiescan ook naar de voorgestelde schaal en omvang van een initiatief in combinatie met de (nabijheid van) landschappelijke kenmerken van een gebied. En kijken we of een initiatief dicht bij een ander vergund of gerealiseerd zonnepark ligt, waar met omwonenden de afspraak is gemaakt om binnen een bepaalde zone en gedurende de looptijd van het zonnepark geen medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven voor een zonnepark. Ook kunnen we op basis van de locatiescan al tips en aandachtspunten meegeven. Bijvoorbeeld over mogelijke kansen voor meervoudig ruimtegebruik, koppelingen met initiatieven in de omgeving of andere aandachtspunten waar in het verdere proces nog op in moet worden gegaan.

3.2 In dialoog met de omgeving

De gemeente hecht veel waarde aan een zorgvuldig proces voor totstandkoming van een zonnepark, waarbij alle belangen, vooral van omwonenden en de omgeving, worden meegenomen. De initiatiefnemer gaat daarom het gesprek aan met de mensen die in de omgeving wonen en werken en andere belanghebbenden. Dit gesprek vindt plaats en is afgerond voordat de omgevingsvergunning voor een initiatief kan worden aangevraagd.

3.2.1 Vooraf een participatie/communicatieplan opstellen

Om alle belanghebbenden goed te betrekken en helder te kunnen communiceren is het nodig om dit vast te leggen in een participatie/communicatieplan. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van dit plan. De gemeente toetst het communicatie/participatieplan voordat de dialoog met de omgeving daadwerkelijk start.

In een participatie/communicatieplan wordt beschreven hoe en wanneer de (proces)participatie vorm krijgt, wie er worden betrokken (en waarom) en wat de status wordt van de inbreng die gegeven wordt. Voorbeelden hiervan zijn:



- Consulterende gesprekken met omwonenden, aanliggende grondeigenaren, buurtverenigingen, plaatselijke belangen, jongeren, natuur- en landschapsorganisaties, gebruikers van het gebied (bijvoorbeeld fietsers, wandelaars, hardlopers);
- Het opzetten van een klankbord- of adviesgroep (bewoners vertegenwoordiging);
- Het organiseren en faciliteren van dialoog en informatieavonden/dagen voor de omgeving;
- Het organiseren en inrichten van ontwerpateliers.

Er wordt in ieder geval aangegeven hoe er samen met omwonenden wordt nagedacht over:

- Hoe de omgeving mee kan doen en kan profiteren van het zonnepark;
- Hoe (een deel) van het zonnepark in lokaal eigendom komt;
- Hoe het zonnepark maatschappelijke meerwaarde geeft;
- Hoe het zonnepark zo goed mogelijk in het landschap past en de inpassing samen met omwonenden wordt vormgegeven.

Er is geen standaard afstand of richtlijn voor wie er precies betrokken moet worden. Dit is zeer afhankelijk van de omgeving en de invulling van maatschappelijke meerwaarde en goede inpassing. Daarom is het nodig om vooraf goed na te denken waarom wie wel en wie niet wordt betrokken.

Het communicatie/participatieplan geeft ook helder aan bij welke overleggen en bijeenkomsten en op welke wijze de gemeente betrokken is.

Er wordt op basis van het participatie/communicatieplan door de initiatiefnemer duidelijk gecommuniceerd op welke momenten de omgeving betrokken wordt en in welke frequentie. Hierbij wordt ook helder gecommuniceerd welke mogelijkheden er zijn voor aanpassingen in de planvorming (bijv. ten aanzien van de locatie, de omvang, de hoogte, de inrichting, de inpassing e.d.).

Het gebruik maken van 3D-impressies in de communicatie wordt aanbevolen. Daarmee wordt in beeld de situatie voor omwonenden helder weergegeven. Ook kan zo bijvoorbeeld de situatie in zomer en winter of verschillen in opstelling of hoogte goed en vergelijkbaar worden weergegeven.

Initiatiefnemer zet een transparante organisatie neer voor het behandelen van vragen en klachten en is duidelijk over waar en hoe deze ingediend kunnen worden. Voor de planvormingsfase, maar ook voor de realisatie (bouwperiode) en exploitatie en beheerfase. Communicatie en het betrekken van de omgeving is dus in alle fasen van het project van belang.

Het participatieplan is de leidraad voor het proces, maar is niet statisch. Juist door de omgeving te betrekken kunnen stappen en planningen anders lopen. Het participatie- en communicatieplan geeft daarom ook aan hoe er met wijzigingen om wordt gegaan, hoe hierover gecommuniceerd wordt en ook hoe de omgeving daarbij wordt betrokken.

3.2.2 Toetsing dialoog met de omgeving

De gemeente maakt een belangenafweging bij een besluit om een zonnepark in afwijking van het bestemmingsplan toe te staan. Daarom is het nodig om de gevoerde dialoog bij de definitieve vergunningaanvraag goed in beeld te hebben. De initiatiefnemer draagt er zorg voor dat bij de uiteindelijke vergunningaanvraag inzichtelijk en goed is weergegeven hoe het participatie- en communicatieplan is uitgevoerd, wat de opbrengsten zijn van dit proces, wat er met de input vanuit de omgeving (zoals beschreven in het communicatie- en participatieplan) is gedaan en in hoeverre afspraken zijn geborgd.

3.3 Omvang en inpassing passend bij de omgeving

Verschillende landschappen hebben een verschillende maat en schaal. Een grootschalig ontginningslandschap is bijvoorbeeld heel anders dan een kleinschalig coulisselandschap. Een zonnepark moet in omvang aansluiten bij de maat en schaal van het landschap.



3.3.1 Landschappelijke inpassing

Voor goede (landschappelijke) inpassing sluiten wij aan bij de '[Handreiking Zonnevelden](#)' (april 2020) van de provincie Overijssel. Deze handreiking hanteert een zonneladder vanuit het streven naar een zuinige en zorgvuldige verdeling in het ruimtegebruik. De zonneladder kent drie treden die alle drie nodig zijn om de energieopgave te realiseren:

1. Stimuleren van:
 - a. Zon op dak;
 - b. Gebruik van te bebouwen gebieden of bruikbare restruimte (bedrijventerreinen, parkeerterreinen, geluidswallen);
 - c. Kleine goed ingepaste velden op agrarische erven (tot ca. 2 hectare);
 - d. Kleine goed ingepaste zonnevelden van lokale initiatieven in stads- en dorpsranden (tot ca. 2 ha).
2. Combineren met:
 - a. Gebiedsopgaven in stads- en dorpsranden en in de groene omgeving zoals combinaties met klimaatmaatregelen (bijvoorbeeld waterbergingen), extensivering landbouw, herstel landschap en biodiversiteit. Door verschillende opgaven onder, tussen en rond de panelen te realiseren wordt de ruimte multifunctioneel gebruikt;
 - b. Gebiedsontwikkeling in de groene omgeving, waarbij zonnevelden aansluiten op andere gebiedsontwikkelingen of een energielandschap vormen. Dit op basis van de referentie 80% ruimte voor het panelenveld en 20% ruimte voor groen en/of water.

Alleen als 1 en 2 niet mogelijk zijn:

3. Monofunctionele zonnevelden waarbij 'goede landbouwgronden' worden ontzien.

De zonneladder sluit aan bij de aanpak in de gemeente Raalte waarbij we - naast het stimuleren van zon op (bedrijfs)daken - via onze dorpsaanpak lokale initiatieven ondersteunen. Samen met de lokale energiecoöperaties zetten we daarnaast in op kleine en goed ingepaste zonnevelden op of nabij agrarische erven. De vergunde zonneparken op het MBI-terrein in Raalte en aan de Horstweg in Broekland zijn voorbeelden uit trede 1 en 2.

Een goede inpassing van zonneparken in het landschap vraagt volgens de handreiking van de initiatiefnemer dat in het ontwerp aandacht is voor:

- Een schaal die past bij de plek en bijdraagt aan specifieke kwaliteiten en opgaven in het gebied;
- Een kwalitatief goede en bij de locatie passende omranding van het veld, waarmee de aansluiting op de directe omgeving vorm krijgt;
- Een kwalitatief goede en bij de locatie passende inrichting van het zonneveld met zorg voor belevingskwaliteit, meervoudig ruimtegebruik, bodemkwaliteit (maximaal 2/3 bedekking met panelen), waterkwaliteit (bij drijvende parken) en recyclebaarheid van de installaties.

Het landschapsontwikkelingsplan Salland, het bestemmingsplan Buitengebied gemeente Raalte en de gebiedskenmerken catalogus van de provincie Overijssel geven handvaten over de te behouden en te versterken waarden en karakteristieken van een gebied.

Als onderdeel van de inpassing van een zonnepark maken we met omwonenden de afspraak dat gedurende de looptijd van het park en binnen een bepaalde zone rond het park (500 tot 1000 meter) geen medewerking wordt verleend aan andere initiatieven voor een zonnepark. De precieze omvang van de zone is maatwerk en hangt af van de specifieke locatie.

Bij de landschappelijke inpassing geeft initiatiefnemer ook een doorkijk naar wat er met de toe te voegen landschapselementen gebeurt als het tijdelijke zonnepark verwijderd wordt.

3.3.3 Toetsing landschappelijke inrichting

Over locatie en omvang van het zonnepark is in een vroeg stadium overleg met de gemeente en met omwonenden. Maatwerk is hierbij aan de orde. Bij de vergunningaanvraag wordt een landschappelijk inrichtingsplan gevoegd. Hierin wordt aangegeven hoe het zonnepark wordt vormgegeven en op welke wijze het zonnepark past en bijdraagt aan het landschap. Dit landschapsplan bevat ook een beplantingsplan.



Expertise van Het Oversticht wordt ingezet om de gemeente over de omvang en inpassing in het landschap in een vroeg stadium te adviseren.

3.4 Minimaal 50% lokaal eigenaarschap

Draagvlak is een cruciale voorwaarde voor het slagen van de energieopgave. We vinden het daarom belangrijk dat bewoners goed betrokken zijn bij concrete initiatieven, invloed hebben op het gebruik en kunnen meeprofiteren in de opbrengsten. We willen dat minimaal 50% van de hernieuwbare energieproductie op land in eigendom komt van de lokale omgeving. Zo vindt minimaal de helft van de opbrengst van een park in de omgeving een plek. Deze voorwaarde sluit aan bij het Klimaatakkoord. Door eigenaarschap komt ook (een deel van) de zeggenschap direct of indirect bij de omgeving te liggen en komt er meer balans in lasten en lusten. Bij projecten die door commerciële partijen geïnitieerd worden is het streven dat lokale partijen zo vroeg mogelijk in het proces instappen. Dit kan de lokale opbrengsten en het draagvlak voor een initiatief vergroten. De uiteindelijke vorm van de invulling van lokaal eigenaarschap kan verschillen per project en zal maatwerk zijn. In de Regionale Energie Strategie West-Overijssel worden deze nader toegelicht ([Webinar Lokaal Eigendom RES West-Overijssel en Twente - Regionale Energiestrategie West-Overijssel](#)).

Bij kleine parken kan door een goede dialoog en open proces met de omgeving de exploitatie geheel ten goede komen aan de lokale eigenaar (bijv. een agrariër). Bijvoorbeeld omdat door de exploitatie van het kleine zonnepark het lokale agrarische landschap blijvend kan worden onderhouden. Ook dit is altijd maatwerk.

3.4.1 Toetsing minimaal 50% lokaal eigenaarschap

Bij de vergunningaanvraag moet aangegeven worden hoe concreet invulling wordt gegeven aan de voorwaarde van minimaal 50% lokaal eigenaarschap en met welke partijen hierover afspraken gemaakt zijn².

3.5 Maatschappelijke meerwaarde

Een zonnepark in het buitengebied heeft impact op de omgeving. Om mee te werken aan een zonnepark in het buitengebied is daarom maatschappelijke meerwaarde vereist.

Elk gebied heeft zijn eigen kenmerken maar ook eigen opgaven of wensen. De uitdaging is om met de ontwikkeling van een zonnepark juist deze kenmerken te versterken, opgaven te realiseren en wensen mogelijk te maken. Hierdoor wordt meerwaarde gecreëerd en wordt de omgeving 'gecompenseerd' voor mogelijke 'lasten' die het zonnepark met zich meebrengt.

Een aantal voorbeelden waaraan gedacht kan worden:

3.5.1 Aansluiten bij gebiedsopgaven

- Herverkaveling gebied voor behoud en verbetering landbouwstructuur;
- Herverkaveling/ruimte voor versterking landschap;
- Wateropgaven, zoals waterberging, natuurvriendelijke oevers, vernatting, klimaatopgave;
- Extra versterken landschappelijke en cultuurhistorische structuren in het gebied (volgens het Landschapsontwikkelingsplan (LOP);
- Ecologische kwaliteiten verbeteren (doelsoorten e.d.) en verbeteren biodiversiteit;
- Versterken recreatieve routes: waar liggen kansen voor (recreatie)ondernemers, nieuwe verbindingen;

² Het uitgangspunt van minimaal 50% lokaal eigenaarschap is een basisuitgangspunt en bestuursrechtelijk niet juridisch afdwingbaar. De uiteindelijke afweging bij een besluit over een zonnepark moet een ruimtelijk juridische zijn. Een gebrek aan draagvlak of lokaal eigendom alleen is niet voldoende motivering voor een afwijzing van een project. Met opname in de richtlijnen wordt echter wel het belang van de participatie aangegeven en op welke aspecten daarbij door initiatiefnemers ingezet moet worden. De afspraken over lokaal eigenaarschap worden privaatrechterlijk vastgelegd en ook via deze weg afgedwongen als zij niet worden nagekomen.



- g. Natuurontwikkeling: verbindingzones, natuurontwikkeling, bijenbehoud (bijvoorbeeld bloemen stroken en bijenkasten van de lokale imkervereniging).

3.5.2 Extra inzet op duurzaamheidsdoelen

- Inzet op ontwikkeling innovatieve technieken (bijvoorbeeld opslagmogelijkheden van energie);
- Educatie mogelijkheden, samenwerking kennisinstellingen/scholen;
- Asbestsaneringsopgave;
- Sloop en/of hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing en/of erven;
- Zonnestroominstallaties voor daken in omgeving (particulieren en (agrarische) ondernemers en/of delen van aansluitkosten);
- Aanbieden van zonne-energie installaties (met korting) aan particulieren/bedrijven in de gemeente;
- Realiseren zonne-energie installaties op dak(en) maatschappelijk gebouw(en);
- Creëren lokale werkgelegenheid (invulling geven Social Return On Investment);
- Inzet op sociale opgaven (bereikbaarheid openbaar vervoer, langer zelfstandig wonen e.d.).

3.5.3 Toetsing maatschappelijke meerwaarde

Bij de toetsing of er voldoende sprake is van maatschappelijke meerwaarde wordt gekeken naar impact en schaal van het zonnepark en of er sprake is van eigenbelang of maatschappelijk belang.

Dit bepaalt bij welke inspanning er sprake is van voldoende balans tussen de aanleg van het zonnepark en de maatschappelijke meerwaarde. Er kan daarmee ook sprake zijn van een samenhang met het aandeel lokaal eigendom, de wijze waarop de opbrengsten door de lokale eigenaren in het gebied worden besteed en de mate waarin bijvoorbeeld door meervoudig ruimte gebruik ook andere maatschappelijke gebiedsdoelen worden gerealiseerd

Bij de uiteindelijke vergunningaanvraag moet in ieder geval aangegeven worden;

- Welke punten zijn onderzocht en besproken met de omgeving;
- Waar bij het betreffende zonnepark de maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd;
- Waarom dit in balans is met impact en schaal van het zonnepark.

3.6 Randvoorwaarden

Initiatieven voor zonneparken moeten voldoen aan twee overige randvoorwaarden: tijdelijkheid voor maximaal 25 jaar en haalbaar en voldoen aan wet- en regelgeving.

3.6.1 Tijdelijk voor maximaal 25 jaar

Zonneparken zijn nodig om op korte termijn de transitie naar meer duurzame energie in te zetten. Maar het is mogelijk dat op de lange termijn zonneparken in het buitengebied niet meer nodig zijn. Dit omdat innovatie en prijsdaling ertoe zouden kunnen leiden dat zonnepanelen bijvoorbeeld kunnen worden verwerkt in gevelbekleding, beglazing en andere producten. Ook innovaties op andere gebieden van energiebesparing en duurzame (hernieuwbare) energieopwekking zijn daarbij natuurlijk van belang.

In deze richtlijnen wordt ingezet op tijdelijkheid van zonneparken in het buitengebied voor maximaal 25 jaar, zoals ook in de Omgevingsverordening Overijssel is opgenomen.

De tijdelijkheid wordt geborgd door in de omgevingsvergunning een termijn van instandhouding op te nemen van 25 jaar. In de anterieure overeenkomst worden tevens afspraken vastgelegd over het verwijderen van de zonnepanelen na deze termijn.

3.6.2 Haalbaar (technisch en financieel) en voldoen aan wet- en regelgeving

Iedere initiatiefnemer van een zonnepark zal kijken naar de financieel technische haalbaarheid van het project.

Daarbij komen zaken aan de orde zoals:

- Aansluitmogelijkheden (capaciteit, kosten en termijn waarop aangesloten kan worden) op het energienetwerk (Enexis/Tennet);
- Mogelijkheden meervoudig ruimtegebruik/tijdelijk ruimtegebruik;
- Het verkrijgen van (SDE+) subsidie en de eisen die daaraan gesteld worden;



- Bereikbaarheid van het park voor aanleg en onderhoud;
- Beheer van het zonnepark;
- Kosten voor verwijdering van het zonnepark.

Wij gaan ervan uit dat de initiatiefnemer deze zaken goed in beeld heeft en hierover vroegtijdig met betrokkenen overleg heeft, zodat er sprake is van een sluitende businesscase en een realiseerbaar zonnepark.

Naast de financiële haalbaarheid moet het zonnepark ook aan (sectorale) wet- en regelgeving voldoen. Het gaat onder andere om de volgende wetten en regels:

- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro);
- Wet natuurbescherming (soorten bescherming en gebiedsbescherming);
- Milieu (geluid, lucht, bodem, geur, veiligheid, lichtreflectie, elektromagnetische straling);
- Wet Milieubeheer (Milieueffectrapportage/vormvrije m.e.r. beoordeling);
- Verkeer (o.a. verkeersveiligheid)
- Archeologie en Monumenten (Monumentenwet);
- Waterhuishouding en waterveiligheid (Waterwet);
- Externe veiligheid (Bevi);
- Provinciale Omgevingsverordening Overijssel, o.a. regels met betrekking tot Natuur Netwerk Nederland, overige bos en natuurgebieden, grondwaterbescherming, ontgrondingen e.d.;
- Kabels en leidingen.

In de goede ruimtelijke onderbouwing, die onderdeel is van de vergunningaanvraag van het project, moet aangetoond worden dat het project ook op basis van wet- en regelgeving haalbaar is.



4 Proces om te komen tot besluitvorming

4.1 Inleiding

Een zonnepark in het buitengebied is in de meeste gevallen in strijd met het geldende bestemmingsplan. Daarom is een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig. De stappen om te komen tot het verlenen van deze vergunning en de daarvoor benodigde afwijking van het bestemmingsplan zijn hierna beschreven.

4.2 Omvang bepaalt de besluitvorming

Voor het realiseren van een zonnepark is een omgevingsvergunning en een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan nodig. Bij zonneparken groter dan twee hectare loopt de besluitvorming over de omgevingsvergunning via de gemeenteraad. Zonneparken kleiner dan 2 hectare netto worden door het college afgehandeld. Dit omdat bij zonneparken van grotere omvang de impact op de omgeving groter is. Hoe het besluitvormingsproces eruit ziet wordt in dit hieronder op hoofdlijnen aangegeven.

4.3 Voortraject: locatiescan en dialoog met omgeving

Na de (positieve) locatiescan bestaat het grootste deel van de planvormingsfase uit de dialoog met de omgeving om te komen tot een plan dat aan de richtlijnen kan voldoen. De gemeente kijkt in dit traject mee en kan adviseren. Voordat de dialoog start wordt hiervoor een communicatie- en participatieplan opgesteld en getoetst door de gemeente.

Als voorttoets van een uitgewerkt plan kan een principe verzoek getoetst worden bij het college. Afspraken die gemaakt zijn tussen initiatiefnemers onderling en tussen initiatiefnemer(s) en de omgeving (over de inpassing van het ontwerp, maatschappelijke meerwaarde en het lokaal eigenaarschap) worden vervolgens op hoofdlijnen vastgelegd in een intentieovereenkomst. Op basis van de principe uitspraak en/of de intentieovereenkomst kan de definitieve vergunningaanvraag voor het tijdelijke zonnepark daarna verder uitgewerkt worden.

4.4 Aanvraag Omgevingsvergunning

Om het zonnepark voor maximaal 25 jaar te vergunnen is een zogenaamd projectafwijkingsbesluit volgens artikel 2.12 lid 1 sub a3^o van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) nodig. Een (volledige) aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw en het gebruik van de gronden voor het zonnepark, met een goede ruimtelijke onderbouwing moet worden ingediend. Daarin moeten de in de richtlijnen aangegeven aspecten aan de orde komen.

4.4.1 Toetsing volledigheid

De eerste stap zal zijn om te toetsen of de aanvraag volledig is. Daarbij moet goed zijn weergegeven hoe het participatie- en communicatieplan is uitgevoerd, wat de opbrengsten zijn van dit proces en wat er met de input vanuit de omgeving is gedaan. De aanvraag bevat ook het voorstel voor de invulling van het lokaal eigenaarschap. Daarnaast moet aan alle wettelijke indieningsvereisten worden voldaan. Ook wegen we af of een onderzoek in het kader van de BIBOB nodig is³. Als een aanvraag niet volledig is, wordt om aanvulling verzocht. Wordt de aanvraag niet, of niet voldoende aangevuld dan kan deze buiten behandeling worden gelaten.

³ Bibob staat voor Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De Wet Bibob is onderdeel van de inzet tegen ondermijnende, georganiseerde criminaliteit dichtbij en maakt het voor gemeenten mogelijk een integriteitstoets uit te voeren gericht op uw bedrijf en/of personen betrokken bij uw bedrijf. De gemeente kan besluiten om een Bibob onderzoek uit te voeren wanneer een (omgevings)vergunning of subsidie wordt aanvraagt, een vastgoedtransactie of overheidsopdracht aan wordt gegaan, of wanneer een medewerker van de gemeente Raalte vermoedt dat een vergunning voor verkeerde doeleinden wordt gebruikt. Zo wordt voorkomen dat de gemeente criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Voor de exacte regels wordt verwezen naar het Bibob-beleid van de gemeente Raalte.



4.4.2 Toetsing aan richtlijnen

Een volledig bevonden aanvraag wordt vervolgens getoetst aan de richtlijnen. Het college besluit op basis daarvan of zij een ontwerp vergunning (besluit) opstelt. Indien zij vindt dat het initiatief niet aan de richtlijnen voldoet dan wordt deze geweigerd. Initiatiefnemer doet er dus goed aan vooraf in overleg met de gemeente te blijven voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend.

4.4.3 Anterieure overeenkomst

Parallel aan de vergunning wordt een anterieure overeenkomst gesloten waarin afspraken tussen initiatiefnemer/aanvrager en de gemeente worden vastgelegd. Bijvoorbeeld dat eventuele planschade die voortkomt uit het project voor rekening van de aanvrager/initiatiefnemer komt. Ook worden hierin afspraken vastgelegd over het verwijderen van het zonnepark en het herstellen van de situatie na afloop van de termijn van maximaal 25 jaar. Bijvoorbeeld door financiële middelen hiervoor te reserveren.

4.5 Ontwerpbesluit

Als het plan voldoet aan de richtlijnen wordt de ontwerpvergunning voor het bouwen en afwijken van het bestemmingsplan opgesteld. De ontwerpvergunning wordt voor vooroverleg ook nog voorgelegd aan de provincie en andere voor het specifieke project belangrijke instanties, bijvoorbeeld het waterschap.

4.5.1 Verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad nodig?

In principe moet bij ieder projectafwijkingbesluit de gemeenteraad een "verklaring van geen bedenkingen" (vvgb) afgeven tenzij het project past binnen "categorieën van gevallen" waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat deze verklaring niet nodig is.

Voor zonneparken groter dan 2 hectare is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist. Bij het bepalen van de oppervlakte gaan we uit van de netto omvang ofwel de oppervlakte binnen de uiterste begrenzing van de panelen van het zonnepark. Voor zonneparken die kleiner zijn dan 2 ha is in de lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen reeds aangegeven:

- Projecten voor opwekking van duurzame energie door middel van zonne-energie (zonneparken) voor zover de omvang niet groter is dan 2 hectare.

Bij projecten die groter zijn dan 2 hectare wordt eerst een ontwerpverklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad gevraagd. Als er geen zienswijzen komen wordt deze ontwerpverklaring definitief. Als er zienswijzen worden ingediend weegt de raad deze zienswijzen af en neemt daarna een besluit over het al dan niet afgeven van de verklaring van geen bedenkingen.

4.5.2 Zienswijzen

De ontwerp vergunning wordt gepubliceerd en ligt gedurende 6 weken ter inzage. Binnen deze termijn kan iedereen zienswijzen over de ontwerpvergunning en eventueel de ontwerpverklaring van geen bedenkingen indienen.

4.6 Belangenafweging en besluit

Na de termijn neemt het college een beslissing over de verlening van de vergunning. Eventueel dus met tussenkomst van de besluitvorming over de verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad. Hierbij worden de eventueel ingediende zienswijzen betrokken. Als de verklaring van geen bedenkingen niet door de gemeenteraad wordt afgegeven moet het college de vergunning weigeren. Ook kunnen zienswijzen aanleiding geven om het ontwerp besluit te wijzigen of zelfs te weigeren. Het besluit om de vergunning te verlenen wordt bekendgemaakt en gepubliceerd.



4.7 Beroepsmogelijkheid

Na verlening en bekendmaking van de vergunning is er de mogelijkheid (voor indieners van zienswijzen) om beroep in te stellen bij de rechtbank. Op het besluit zijn de procedureregels als opgenomen in afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing (een zonnepark is een project volgens artikel 1.1. lid 1 Chw, Bijlage I onder 1.1). Dat betekent dat bijzondere procedurele bepalingen, gericht op een versnelde afhandeling van de beroepsschriften, van toepassing zijn op de eventuele beroepsprocedure. Dat brengt onder meer met zich mee dat alle beroepsgronden in het beroepsschrift dienen te worden opgenomen en deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Het besluit treedt in werking nadat de beroepstermijn is afgelopen, tenzij er in deze termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan bij de rechtbank.



5 Vervolg

Nieuwe ontwikkelingen kunnen reden zijn om deze richtlijnen aan te passen. Bijstelling, verdieping en actualisatie van beleid zal gezien de voortdurende veranderingen in de maatschappij aan de orde blijven. Ook de ervaringen met lopende projecten, de implementatie van de Omgevingswet en de ontwikkelingen en besluitvorming in de Regionale Energie Strategie kunnen reden zijn voor bijstelling van deze richtlijnen. Dit blijft een dynamisch proces.

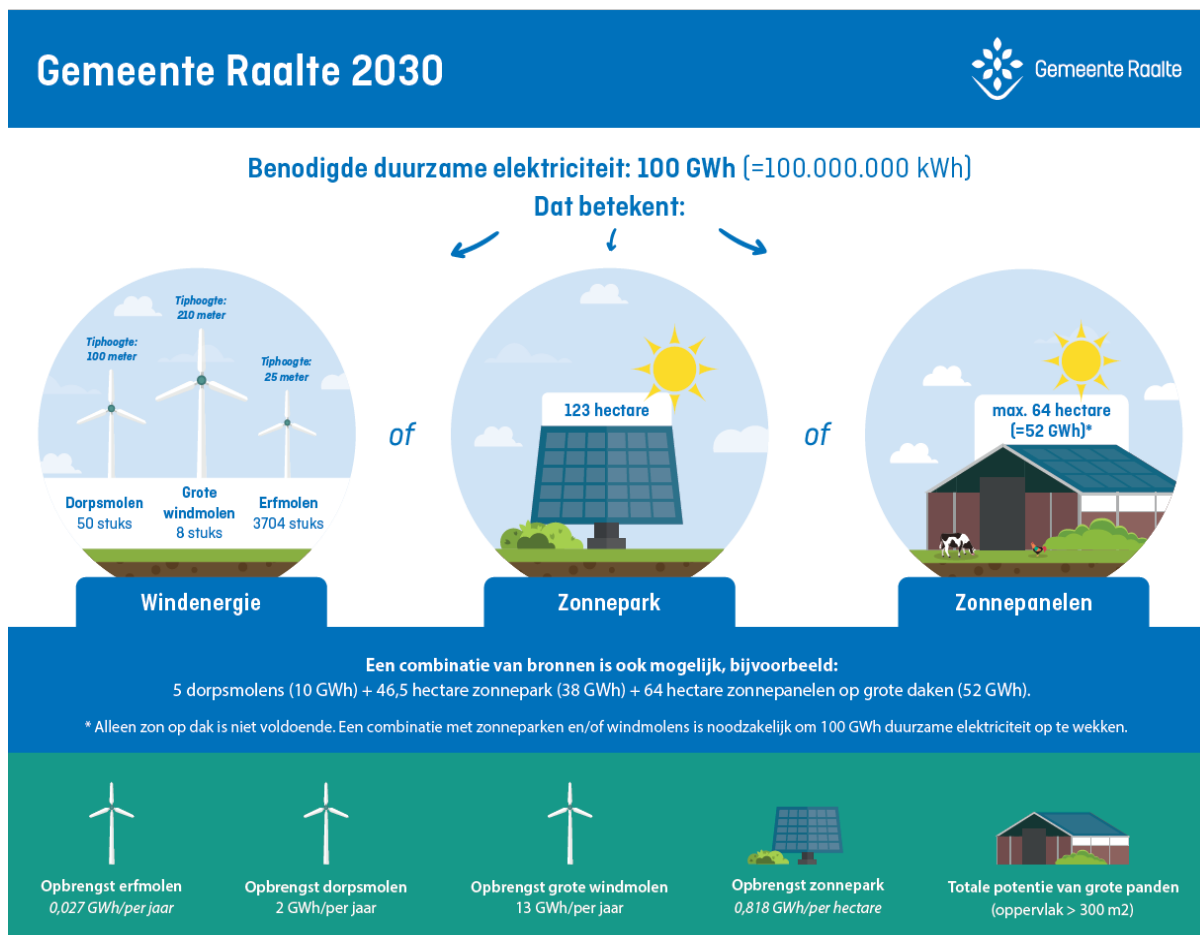


Bijlage 1: Klimaatakkoord





Bijlage 2: Energiemix



In 2030 willen we 49% minder CO₂ uitstoten. In 2050 willen we energieneutraal zijn. Om deze doelen te halen is het belangrijk dat we meer duurzame elektriciteit opwekken. Dit doen we met zonnepanelen op daken, zonneparken en windmolens. In regionaal verband hebben we afgesproken dat we in de gemeente Raalte in 2030 100 GWh duurzame elektriciteit opwekken. Hoeveel is 100 GWh en hoe kun je dat realiseren? Dat staat op de infographic afgebeeld. Met 100 GWh kan de gebouwde omgeving (o.a. huizen, kantoorgebouwen en scholen) van onze hele gemeente van elektriciteit worden voorzien. Dit is een eerste stap in de opgave om de CO₂ uitstoot te reduceren.

Daarnaast moet ook het elektriciteitsverbruik van bedrijven worden verduurzaamd én zijn maatregelen nodig in het verduurzamen van warmte en mobiliteit. We gebruiken momenteel veel aardgas. Dit gebruiken we onder andere om onze huizen mee te verwarmen en om te koken. Aardgas is een fossiele brandstof, wat betekent dat er CO₂ vrijkomt als je het verbrandt en dat de voorraad niet oneindig is. In Nederland hebben we afgesproken om over te stappen op andere, duurzamere energiebronnen. Elektriciteit zal deels worden ingezet als alternatief voor aardgas. Ook elektrisch rijden zal voor een toenemende vraag naar elektriciteit leiden. Dit betekent dat het opwekken van duurzame elektriciteit in de toekomst alleen maar belangrijker wordt.

Via het Klimaatakkoord zijn ook afspraken gemaakt met de sectoren bedrijven en industrie, landbouw en mobiliteit om de CO₂ uitstoot terug te dringen. Landelijke, regionale en lokale maatregelen moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de CO₂ uitstoot in 2030 is gereduceerd met 49%.



Bijlage 3: Proces totstandkoming richtlijnen

In juni 2019 heeft de gemeenteraad de eerste Richtlijnen zonneparken in de gemeente Raalte' vastgesteld. De inhoud van deze richtlijnen was mede gebaseerd op de uitkomsten van een meedenkavond over zonneparken met onze inwoners en een online enquête.

In 2020 zijn de richtlijnen geëvalueerd. Doel van deze evaluatie was het ophalen van leer- en verbeterpunten, zowel op inhoud als op proces.

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van drie initiatieven waarvoor de vergunning is verleend, de vergunning in procedure is en één initiatief dat is gestopt. Met omwonenden, initiatiefnemers en medewerkers van de gemeente zijn interviews gehouden. De inhoud en uitkomsten van de evaluatie hebben geleid tot een aantal aanpassingen van de richtlijnen. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- De rol van de gemeente in het proces is versterkt door:
 - Als eerste stap in het proces als gemeente een locatiescan te doen die een eerste indruk geeft van de haalbaarheid van een initiatief.
 - Als gemeente te bewaken dat de dialoog met de omgeving zorgvuldig plaatsvindt door in de richtlijnen op te nemen dat het communicatie/participatieplan dat door een initiatiefnemer is opgesteld, door de gemeente wordt getoetst voordat de dialoog met de omgeving plaatsvindt.
- De randvoorwaarde van 50% lokaal eigenaarschap is aangescherpt (in plaats van streven nu harde eis)
- Bij het basisuitgangspunt 'omvang en inpassing in de omgeving' sluiten de richtlijnen 2.0 aan bij de nieuwe Handreiking zonnevelden' van de provincie Overijssel. De handreiking is een hulpmiddel voor initiatiefnemers, omwonenden en gemeenten bij de afweging en landschappelijke inpassing van zonneparken.



Bijlage 4: Zonnepanelen locaties en procedures

Waar	Benodigde procedure en vergunning	Doorlooptijd ⁴
Dak	Zonder omgevingsvergunning (meestal)	-
Op eigen erf, bij woning binnen bestemming, voor eigen behoefte	Met reguliere omgevingsvergunning onderdeel bouw	Maximaal 8 weken
Op eigen bij woning erf buiten bestemmingsvlak, max 50 m2, voor eigen behoefte	Met reguliere omgevingsvergunning onderdeel bouw en afwijking bestemmingsplan op basis van kruimelgevallen) Voorwaarde, aansluitend aan woonvlak en landschappelijke inpassing	Maximaal 8 weken
Op eigen erf bij agrarisch bedrijf binnen bouwblok, voor behoefte eigen bedrijf	Met reguliere omgevingsvergunning onderdeel bouw	Maximaal 8 weken
Op eigen erf bij agrarisch bedrijf aansluitend aan bouwblok (maximaal 25 meter uit de rand van het bouwblok met een maximum van 1000 m2) voor behoefte eigen bedrijf	Met reguliere omgevingsvergunning onderdeel bouw en afwijking bestemmingsplan (op basis van binnenplanse mogelijkheden) Voorwaarde, landschappelijke inpassing	Maximaal 8 weken
Zon op erf/rood voor zon (na sloop op voormalig agrarisch bouwblok)	Uitgebreide omgevingsvergunning zonder verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad (tenzij > 2 ha)	26 weken
Zon op 'restgrond'	Uitgebreide omgevingsvergunning met verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad (tenzij < 2 ha)	26 weken
Zonneparken tot 2 hectare of andere toepassing van zonnepanelen anders dan hiervoor genoemd tot 2 hectare	Uitgebreide omgevingsvergunning zonder verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad	26 weken
Zonneparken boven 2 hectare	Uitgebreide omgevingsvergunning met verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad	26 weken

⁴ Wettelijke termijnen