

Politieke Markt

Vergadering van 18 januari 2022
Programma - Duurzaamheid

Adviesnota aanscherping Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land

Auteur

Ype Woersem van

Overlegd met

Rob Tax, Jantsje Vriesema, Lars Otsen, Juuk Slager, Alen Bašić, Lina van Veen, Kor van der Velde, Sylvia Tees

Portefeuillehouder

T. Bijl

Samenvatting

Op 21 mei 2019 is het beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land vastgesteld. Sindsdien zijn verschillende zonneparkprojecten gestart, waarvan drie door u zijn behandeld. U heeft ons gevraagd het beleidskader te evalueren op basis van deze eerste ervaringen en het vervolgens aan te scherpen. Voor de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met plaatselijke belangen van kernen waar een zonnepark speelt. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met initiatiefnemers en energiecoöperaties. Tenslotte is u in een werkvergadering gevraagd om input ten behoeve van deze evaluatie.

De uitkomsten uit de gesprekken en werkvergadering zijn uitgewerkt tot een voorzet voor aanscherping van het beleidskader. Een aantal mogelijke wijzigingen zijn direct in deze aanscherping opgenomen, met name rond participatie. Daarnaast vragen wij u te adviseren over enkele voorgestelde wijzigingen bij ruimte voor maatwerk binnen de zoekgebieden (proportionaliteit en begrenzing aantal parken) en lokaal eigendom (begrenzing lokaal eigendom en minimumpercentage). Aan de hand van de voorgestelde wijzigingen en uw advies scherpen we het beleidskader aan. Zo wordt het voor initiatiefnemers en inwoners duidelijker en transparanter op welke gronden over realisatie van een zonnepark wordt besloten. Op die manier blijven de doelstellingen voor onze energieopgave binnen bereik op een manier die zorgt voor meer acceptatie. Dit laatste wordt bovendien versterkt, doordat lokaal eigendom in het aangescherpte beleid wordt opgenomen.

Beschrijving

Inleiding

Op 21 mei 2019 stelde uw raad het beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land vast, waarin beschreven staat hoe we willen voldoen aan onze opgave voor hernieuwbare elektriciteit. Sindsdien zijn verschillende projecten voor grootschalige opwek van zonnestroom gestart. Na de behandeling van de eerste zonneparken heeft uw raad een motie ingediend tijdens de raadsvergadering van 25 mei 2021. Hierin verzoekt uw raad het college om een tussentijdse evaluatie van het beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land. Deze evaluatie leidt tot aanscherping van het beleidskader en biedt zo inwoners en initiatiefnemers meer duidelijkheid bij initiatieven voor zon op land.

Evaluatie

Als onderdeel van de evaluatie van het beleidskader zijn alle plaatselijke belangen in onze gemeente benaderd en zijn gesprekken gevoerd met plaatselijke belangen van de kernen waar in de nabije omgeving een zonnepark is gepland, namelijk Blokzijl, Eesveen, Kuinre, Vollenhove, Willemsoord en Onna. De notities van deze gesprekken zijn als bijlage aan deze adviesnota bijgevoegd. Ook zijn

brieven als bijlage toegevoegd die plaatselijke belangen op een eerdere datum naar uw raad en/of het college hebben gestuurd.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met energiecoöperaties om hun rol in de realisatie van zonneparken te bespreken, als ook hun bevindingen rond de reeds lopende initiatieven. Ook is gesproken met de verschillende initiatiefnemers, om inzichtelijk te krijgen waar zij tegenaan lopen bij het invullen van participatie, lokaal eigendom en andere onderwerpen. Tenslotte is op 24 augustus in een werkvergadering uw raad gevraagd om input te leveren op verschillende aspecten van het beleidskader en de gewenste aanscherping.

Tijdens deze verschillende gesprekken kwam een aantal onderwerpen duidelijk naar voren:

Duidelijk(er) definiëren van de begrippen participatie, draagvlak en lokaal eigendom

Uit de gesprekken bleek dat deze begrippen door verschillende partijen verschillend worden uitgelegd.

In het huidige beleidskader mist een omschrijving van wat wordt bedoeld met deze begrippen.

Hierover meer duidelijkheid verschaffen wordt door iedereen van belang geacht.

Tijdig(er) betrekken van omwonenden, vastgelegd in een participatieplan dat samen met omwonenden is opgesteld

Veel plaatselijke belangen geven aan dat het moment van betrokken worden voor hen te laat is. Het gevoel dat daarbij is ontstaan is dat plannen al deels besloten zijn op het moment dat omwonenden worden betrokken en dat alleen op details nog inspraak mogelijk is. Die inspraak voelt bovendien als ontoereikend. Het opstellen van een participatieplan vooraf wordt door alle partijen als wenselijk beschouwd. In dit participatieplan moet staan wie wanneer wordt betrokken en op welke punten zij invloed hebben op het eindresultaat (en op welke punten niet).

Aanwezigheid van (een vast aanspreekpunt vanuit) de gemeente bij het participatietraject rond de realisatie van een zonnepark

Door de meeste plaatselijke belangen en ook andere partijen werd aangegeven dat de gemeente te weinig aanwezig was in het participatieproces. Er wordt waarde gehecht aan de aanwezigheid van de gemeente, omdat deze onder meer kan zorgen voor een beter evenwicht in beschikking over informatie tussen initiatiefnemer en omwonenden. Door een gemeentelijk aanspreekpunt aan te stellen, kan meer vertrouwen ontstaan in het participatietraject.

Ruimte voor maatwerk binnen de zoekgebieden, met name rond proportionaliteit en begrenzing van het aantal parken binnen een bepaald gebied

Meerdere partijen gaven aan graag meer inspraak te hebben gehad bij het beleidskader en dan met name bij de totstandkoming van de zoekgebieden. Aangezien deze al zijn vastgesteld, wordt de wens uitgesproken dat binnen de vastgestelde gebieden tenminste ruimte voor maatwerk mogelijk is. Twee mogelijke manieren om dit maatwerk in te vullen komen naar voren, namelijk de vraag om proportionaliteit en begrenzing van het aantal parken binnen een bepaald gebied. Verschillende partijen geven tevens aan te vrezen dat de realisatie van een bestaand park leidt tot uitbreiding van dit park in de toekomst.

Invullen van lokaal eigendom

Over lokaal eigendom tenslotte bestaan verschillende visies. Enerzijds zien sommige partijen liever dat lokaal eigendom ook echt lokaal is, dus alleen ingevuld door omwonenden van een zonnepark.

Anderzijds wordt aangegeven dat een te grote beperking van de invulling van lokaal eigendom de realisatie van nieuwe zonneparken flink beperkt, zo niet vrijwel onmogelijk maakt. Daarnaast is onduidelijkheid over wie voor eigenaarschap in aanmerking komt en hoeveel eigenaars nodig zijn om te voldoen aan de wens voor lokaal eigendom.

Aanvullingen in beleidskader

Aan de hand van bovenstaande onderwerpen is een voorzet gedaan tot het aanscherpen van het beleidskader. Deze voorzet voor het aangescherpte beleidskader is toegevoegd als bijlage aan deze adviesnota. Van de eerste drie onderwerpen (definiëren begrippen, opstellen participatieplan en aanspreekpunt participatie vanuit de gemeente) is (vrijwel) unaniem aangegeven dat er behoefte aan is. Deze onderwerpen zijn daarom direct opgenomen en worden hieronder besproken. Over *ruimte voor maatwerk* binnen de zoekgebieden en *lokaal eigendom* zijn de meningen meer verdeeld. Deze onderwerpen worden in het kopje 'besprekpunten raad' behandeld.

In de voorzet voor het aangescherpte beleidskader (bijlage 1) staan tevens enkele kleinere inhoudelijke wijzigingen. Deze zijn gemaakt naar aanleiding van de feedback tijdens de evaluatie en staan beschreven in het overzicht, of ze zijn bedoeld om het beleidskader te actualiseren. In bijlage 2 staat welke punten vanuit de verschillende gesprekken zijn ingebracht, door wie en of en hoe dat in de voorzet voor het aangescherpte beleidskader is meegenomen.

Definiëren begrippen

In het beleidskader worden de begrippen participatie, draagvlak en lokaal eigendom meermaals genoemd. Ter verduidelijking lichten we deze begrippen hieronder toe.

- Participatie: het betrekken van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij ontwikkelingen in de leefomgeving. Dit geldt voor plannen van de gemeente, maar óók voor initiatieven uit de samenleving.
- Draagvlak: de mate waarin belanghebbenden/betrokkenen een plan ondersteunen. Er is onderscheid in draagvlak voor het beleidsdoel (opwekken van hernieuwbare elektriciteit) en draagvlak voor de methoden om dat doel te verwezenlijken (realisatie van zonneparken). Draagvlak voor het één betekent niet automatisch draagvlak voor het ander. Of voldoende draagvlak bestaat voor de doelstelling en/of voor de daarvoor ingezette maatregelen, wordt door de raad besloten. Draagvlak is niet per definitie te bepalen aan de hand van beschikbare percentages of aantallen en vraagt derhalve een zorgvuldige afweging.
- Lokaal eigendom: een collectief van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven* dat gezamenlijk (mede-)eigenaar is van projecten voor de opwek van energie uit zon. Mede-eigenaarschap betekent dat men financieel meedeelt in de lusten van het project, maar ook medezeggenschap heeft over het project. Dat betekent ook dat risico's worden gedeeld door alle deelnemers.

* bedrijven die hun oorsprong óf verzorgingsgebied hebben of vinden in de gemeente of kern waar ze gevestigd zijn of zich vestigen én toegevoegde waarde bieden aan de sociaaleconomische structuur/voorzieningen.

Opstellen participatieplan

Om omwonenden en andere belanghebbenden meer te betrekken bij de planontwikkeling verwachten we van initiatiefnemers dat vooraf een participatieplan wordt opgesteld. In het plan staat:

- wie wordt benaderd;
- wanneer en op welke manier betrokkenen inspraak hebben op de realisatie van het zonnepark (en waar niet);
- hoe is onderzocht hoe de zonneladder kan worden toegepast;
- hoe lokaal eigendom is ingevuld.

Het participatieplan wordt door de initiatiefnemer, in samenspraak met omwonenden, voorgelegd aan het college. Uitgangspunt daarbij is dat alle betrokkenen hun best doen in alle redelijkheid deel te nemen aan het opstellen van het participatieplan. Wanneer partijen kiezen niet deel te nemen aan het opstellen van het participatieplan, dan kan de initiatiefnemer deze eenzijdig indienen. Open en transparant communiceren over de voortgang en gezette stappen is dan van extra groot belang.

Onze 'Visie op (inwoners) participatie' geeft een duidelijke richting over hoe een participatietraject goed doorlopen wordt en wat dus in het participatieplan moet worden opgenomen. Vanaf de start van het proces moet duidelijk zijn wat de initiatiefnemer met participatie wil bereiken. Uit de evaluatie van eerder doorlopen participatietrajecten bleek dat duidelijkheid cruciaal is voor een geslaagd participatietraject. Het gaat dan om duidelijkheid over het participatieniveau, de daarmee samenhangende kaders en de beïnvloedingsruimte. Ook moet helder zijn wie de deelnemers zijn, welke rol eenieder heeft, welke belangen er zijn, wat de verwachte doorlooptijd is, welke mijlpalen of beslismomenten er zijn en (vooral) wie eigenaar is. Essentieel is dat inwoners, ondernemers en partners vroegtijdig zijn betrokken en samen op zoek gaan naar de maximale ruimte voor participatie. Daarnaast is het belangrijk dat met respect samengewerkt wordt en met elkaar wordt gezorgd voor een transparant participatietraject waarover goed gecommuniceerd wordt.

Op basis van de participatieladder kiezen we voor een faciliterende stijl in het beleidskader voor zon op land. De initiatiefnemer hanteert minimaal een participatieve stijl en betreft belanghebbenden minimaal als adviseur beginspraak.

Aanwezigheid gemeentelijk aanspreekpunt

Ter begeleiding van het proces rond het opstellen van het participatieplan vanuit de gemeente stellen we een gemeentelijk aanspreekpunt voor het participatietraject aan. Deze bewaakt het participatieproces en controleert of iedere betrokkene zich houdt aan de in het participatieplan vastgestelde afspraken. Wanneer het participatieplan eenzijdig door de initiatiefnemer is opgesteld, bekijkt het aanspreekpunt in hoeverre de niet-deelnemende partijen alsnog in het proces kunnen deelnemen.

Bespreekpunten raad

Hieronder staan de onderwerpen uitgewerkt voor mogelijke aanscherping van het beleidskader. Per onderwerp vragen wij u een advies te geven over het voorgelegde scenario. In de voorzet voor het aangescherpte beleidskader is dezelfde uitwerking in scenario's te vinden. Zo is inzichtelijk hoe en waar in het beleidskader deze aanscherping wordt opgenomen.

Maatwerk binnen zoekgebieden

Twee wensen komen naar voren voor meer ruimte voor maatwerk binnen de vastgestelde gebieden waar zonneparken mogelijk zijn: proportionaliteit en begrenzing van het aantal parken. Waar partijen over de eerder genoemde onderwerpen vrijwel unaniem kozen voor eenzelfde richting, is dat duidelijk minder het geval voor dit onderwerp. Om die reden zijn de verschillende visies uitgewerkt tot twee scenario's, met daarbij een toelichting.

Proportionaliteit

Scenario 1: energieneutrale kernen

Ontwikkelingen in het buitengebied hebben impact op de omgeving. Een groot zonnepark nabij een relatief kleine kern wordt ervaren als een buitenproportioneel grote impact. Een expliciete wens die wordt uitgesproken is om de grootte van het zonnepark in enige mate te relateren aan de grootte van de aangrenzende kern. Een manier om dit te doen is door de grootte van het zonnepark te begrenzen door de opwek ervan gelijk te stellen aan de energievraag van de aangrenzende kern, zodat de kern energieneutraal wordt. Om dit te bereiken nemen we de totale energievraag mee in het berekenen van de maximale grootte, inclusief warmte en mobiliteit. Gezien de ontwikkelingen rond toenemende elektrificatie is het van belang een toekomstbestendige energieopwek te realiseren

Scenario 2: beperken versnippering

Ontwikkelingen in het buitengebied kunnen niet evenredig verdeeld worden. De ene woning wordt meer blootgesteld aan verkeer door een nabijgelegen vliegveld of snelweg, de andere woning aan industriële overlast. De wens om een evenredige verdeling van zonneparken over het grondgebied van onze gemeente in een vorm waarbij voor elke kern energieneutraliteit het uitgangspunt is voor de grootte van het nabijgelegen zonnepark, zou daarop een onredelijke uitzondering zijn. Gevolg van zulke proportionaliteit betekent een grotere versnippering van het aantal zonneparken en hogere maatschappelijke kosten voor de realisatie ervan, met name door de kosten van het aansluiten ervan op het elektriciteitsnet. Bovendien is te verwachten dat dit leidt tot meer weerstand door meer zonneparken, ook als deze relatief beperkt zijn in grootte. Daarom kiezen we ervoor om geen begrenzing van de grootte van het zonnepark op te nemen op basis van proportionaliteit. Het is echter daarmee niet zo dat een zonnepark geen begrenzing kent. Vanuit ruimtelijke ordening en KGO wordt namelijk reeds gekeken welke grootte redelijk is in een bepaald gebied.

Toelichting

Proportionaliteit is een begrijpelijke wens om de impact van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen minimaal te houden. Door proportionaliteit toe te passen in één gebied, vergroten we echter de impact op het gehele buitengebied. Het grotere aantal zonneparken dat door toepassing van proportionaliteit nodig is om onze doelstellingen voor de opwek van hernieuwbare energie te halen leidt tot hogere maatschappelijke kosten en vermoedelijk tot meer weerstand onder onze inwoners.

Begrenzing aantal zonneparken

Scenario 1: beperking lokale lasten

Uitgangspunt is dat we niet meer dan één zonnepark toestaan nabij een kern of wijk. Voor de onderlinge afstand geldt dat een redelijke invloedssfeer wordt aangehouden, waarbij de parken in ieder geval niet in elkaars zichtveld liggen. Ook uitbreiding van een bestaand park wordt gezien als aanleg van een tweede park.

Scenario 2: ruime mogelijkheden

In het beleidskader is gekozen voor zoekgebieden waarbinnen ontwikkeling van zonneparken mogelijk is. In de motie is aangegeven dat de zoekgebieden niet ter discussie staan. Wanneer een initiatiefnemer binnen deze zoekgebieden kiest voor een locatie in de nabijheid van een reeds bestaand of vergund zonnepark, dan werken we daar aan mee.

Toelichting

Om tegemoet te komen aan de wens van proportionaliteit, kan het advies zijn een begrenzing aan de impact op een bepaald gebied te hanteren. Door slechts één zonnepark in de directe omgeving van een kern of wijk toe te staan, beperken we de lasten van dit gebied. Deze beperking wordt aangebracht in het kader van draagvlak en draagkracht. Wanneer een kern of wijk zelf echter komt met een gedragen plan voor een tweede zonnepark, zouden we daar aan mee willen werken.

Lokaal eigendom

Begrenzing lokaal eigendom

Lokaal eigendom definiëren we als een collectief van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven dat gezamenlijk (mede-)eigenaar is van zonprojecten. Het exacte aantal inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven dat geldt als collectief is afhankelijk van de lokale context. Van belang is dat alle omwonenden de kans krijgen mede-eigenaar van het zonnepark te worden.

Scenario 1: gemeentebrede lusten

Omwonenden (inclusief lokaal gewortelde bedrijven) met direct zicht op het park vanaf hun perceel krijgen als eerste de mogelijkheid lokaal eigendom in te vullen, gevolgd door omwonenden in een afstand tot het park waarvan kan worden geacht dat zij er dagelijks mee te maken hebben, omwonenden in de rest van een kern of wijk en inwoners en lokaal gewortelde bedrijven in de rest van de gemeente of aanliggende gemeente wanneer het park in het zicht van de gemeentegrens wordt aangelegd. Op deze manier blijven de financiële lusten van de zonneparken voor een groot deel binnen onze gemeente. Hoewel ook inwoners uit gebieden die geen directe lasten van het zonnepark ondervinden kunnen deelnemen, zorgt de afdracht dat de directe omgeving in alle omstandigheden profiteert van de aanleg van het zonnepark.

Scenario 2: lokale lusten

Om de lusten en de lasten op een eerlijke manier in verhouding tot elkaar te brengen, kiezen we ervoor dat alleen direct omwonenden (inclusief lokaal gewortelde bedrijven) de mogelijkheid krijgen tot lokaal eigenaarschap. Direct omwonenden beschouwen wij als eenieder die vanuit diens perceel zicht heeft op het park en eenieder woonachtig in de kern of wijk aangrenzend aan het zonnepark.

Toelichting

Lokaal eigendom is een vorm van participatie die het draagvlak voor de realisatie van een zonnepark kan vergroten. Om de opgave voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit te halen, zijn vaak grote investeringen nodig, die niet altijd vanuit een (kleine) lokale gemeenschap kunnen worden opgehaald. Om lokaal eigendom goed in te kunnen vullen en om te zorgen dat lokaal eigendom geen belemmering wordt voor de te behalen doelstelling, is het van belang het voor een zo groot mogelijk aantal van onze inwoners mogelijk te maken lokaal eigendom binnen een zonnepark in te vullen. De directe omgeving profiteert daarnaast ook via de verplichte afdracht.

Minimaal 50% lokaal eigendom

Ons uitgangspunt is dat minimaal 50% van de opwek in lokaal eigendom wordt gerealiseerd. Voor afgeronde en lopende aanvragen van zonneparken geldt dit minimum van 50% lokaal eigendom die als afspraak is meegenomen in de RES 1.0 nog niet. Voor nieuwe aanvragen moet het exacte percentage nog worden vastgesteld. Een hoger percentage kan zorgen voor een breder draagvlak onder omwonenden. Daarentegen kan een hoger percentage ook leiden tot vertraging van onze doelstellingen, doordat initiatiefnemers afhaken en projecten lastiger tot stand komen.

Toelichting

In dit scenario vragen wij u te adviseren over een percentage dat we hanteren voor nieuwe aanvragen.

Voorstel

Aan de hand uw adviezen bij de voorgelegde scenario's, wordt het Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land aangescherpt. Hiermee maken wij het initiatiefnemers duidelijk

onder welke voorwaarden zij een zonnepark kunnen realiseren. Deze zonneparken zijn een belangrijk onderdeel van het voldoen aan onze doelstelling een energieneutrale gemeente te zijn in 2050.

Argumenten

1.1 Met de voorgestelde adviezen geven we gehoor aan de wens om meer betrokkenheid bij de realisatie van zonneparken.

2.1 De wijzigingen in het beleidskader aan de hand van de voorliggende adviezen maken het voor initiatiefnemers duidelijk waaraan zij moeten voldoen om een zonnepark te realiseren in Steenwijkerland en blijven onze doelstellingen voor de opwek van hernieuwbare stroom binnen bereik.

Kanttekeningen en risico's

Niet van toepassing.

Duurzaamheid en social return

Met het aanscherpen van het beleidskader aan de hand van uw adviezen kunnen we voldoen aan onze doelstelling voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit in 2030 en het worden van een energieneutrale gemeente in 2050.

Financiële toelichting

Niet van toepassing.

Uitvoering en planning

Op basis van uw adviezen wordt het beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land aangescherpt en voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Alleen op de wijzigingen kunnen zienswijzen worden ingediend. Op de basis van het bestaande beleid, het deel dat op 21 mei 2019 door uw raad is vastgesteld, zijn geen zienswijzen mogelijk. Na verwerking van eventuele zienswijzen wordt het aangescherpte beleidskader in het tweede kwartaal van 2022 aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd.

Is het besluit openbaar?

Ja

Besluit

Het college legt het volgende voor aan de gemeenteraad:

Advies te geven over de voorgestelde wijzigingen op het gebied van participatie en overige tekstuele wijzigingen in de voorzet tot aanscherping van het Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land.

Advies te geven over vier scenario's voor onderwerpen die in het beleidskader moeten worden toegevoegd of aangescherpt.

- Voor ruimte voor maatwerk binnen de zoekgebieden:
 - 2a) bij het onderdeel 'proportionaliteit' te adviseren over een voorkeursscenario (energie-neutrale kernen of beperken versnippering)
 - 2b) bij het onderdeel 'begrenzing aantal zonneparken' te adviseren over een voorkeursscenario (beperking lokale lasten of ruime mogelijkheden)
- Voor lokaal eigendom:
 - 2c) bij het onderdeel 'begrenzing lokaal eigendom' te adviseren over een voorkeursscenario (gemeentebrede lusten of lokale lusten)
 - 2d) bij het onderdeel 'minimaal 50% lokaal eigendom' een minimumpercentage te adviseren voor het invullen van lokaal eigendom.

Aan de hand van het advies op beslispunten 1 en 2 het Beleidskader Ruimte voor zonnepanelen op (Steenwijker)land aan te scherpen.