

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Nota van bevindingen Overijssel

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit drs. K. IJssels en S. Spenkelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Nota van bevindingen Overijssel

Deventer, augustus 2020

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	6
1.2.1	Wat is hernieuwbare energie?	6
1.2.2	Klimaatakkoord en draagvlak	7
1.2.3	Wat is draagvlak?.....	8
1.3	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	11
1.4	Hoe is dit rapport opgebouwd?	11
2	Provinciale bevoegdheden in relatie tot draagvlak bij hernieuwbare opwek	13
2.1	Bevoegdheden -algemeen	13
2.1.1	RO en vergunningen	14
2.1.2	Kaders voor provinciale besluitvorming	16
2.1.3	Omgevingswet	17
2.2	Bevoegdheden provincie bij windenergie.....	17
2.2.1	Windparken <5 MW	18
2.2.2	Windparken 5-100 MW	18
2.2.3	Windparken ≥ 100 MW	21
2.2.4	Betrekken van de omgeving bij wind-projecten.....	21
2.3	Bevoegdheden provincie bij zonne-energie	23
2.3.1	Gebouwgebonden zon	24
2.3.2	Grondgebonden zon.....	25
2.3.3	Zon op water	26
2.3.4	Betrekken van de omgeving bij een zonne-energieproject.....	27
2.4	Bevoegdheden provincie bij biomassa	28
2.4.1	Betrekken van de omgeving bij biomassaprojecten.....	29
2.5	Bevoegdheden provincie bij bodemenergie en aardwarmte	30
2.5.1	Betrekken van de omgeving bij bodemenergie en aardwarmte	32
2.6	Bevoegdheden provincie bij energie uit waterkracht.....	33
3	Casus wind-energie	35
3.1	Korte schets van de casus Windpark de Veenwieken.....	35
3.2	Totstandkoming van het windpark	36
4	Inzet op draagvlak door de provincie Overijssel.....	43

4.1	Omgevingsvisie en -verordening.....	43
4.1.1	Windenergie	47
4.1.2	Zonne-energie	49
4.1.3	Bio-energie	52
4.1.4	Bodemenergie en geothermie.....	53
4.2	Totstandkoming Omgevingsvisie en -verordening	55
4.3	Uitvoeringsprogramma Nieuwe energie Overijssel	61
4.4	Financieel instrumentarium	68
4.4.1	Subsidieregelingen	68
4.4.2	Energiefonds Overijssel (EFO).....	70
4.5	Communicatie en informatie	73
4.5.1	Voorbeeldrol.....	73
4.5.2	Kennisverwerving en -deling	74
4.5.3	Overleg en samenwerking met gemeenten op RO-gebied	74
4.5.4	RES'sen	75
5	Casus zonne-energie.....	77
5.1	Korte schets van de casus	77
5.2	Totstandkoming van het zonnepark	78

Bijlage 1:	Onderzoeksopzet.....	80
Bijlage 2:	Afspraken klimaat en duurzame energiebronnen	83
Bijlage 3:	Bronnenlijst.....	88

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk gaan we in op de aanleiding voor en uitvoering van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

De omslag van het gebruik van fossiele energie naar hernieuwbare energie is een grote opgave. Een opgave waarvoor de inzet wordt gevraagd van alle partijen: overheden, bedrijven, boeren en burgers. Ook de provincies Gelderland en Overijssel zijn actief op dit thema. Zij schaarden zich achter de landelijke klimaatdoelen en formuleerden (daarnaast) hun eigen doelen. Een cruciale factor in het kunnen slagen van de omslag naar hernieuwbare energie is draagvlak. Ook voor PS is het een belangrijk onderwerp, zo blijkt uit de debatten en uit de belangstelling voor dit onderwerp in ons onderzoeksprogramma. De nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting per 2022 wordt ingevoerd, legt meer verantwoordelijkheid bij de overheid en initiatiefnemers om inwoners te betrekken. Het betrekken van inwoners is een manier om tot draagvlak te komen.

1.2 Achtergrond

Dit onderzoek gaat over wat de provincie Overijssel doet om het draagvlak voor hernieuwbare energie zoals wind- en zonneparken te bevorderen. In deze paragraaf gaan we in op de begrippen 'hernieuwbare energie' en 'draagvlak'. Voordat we ingaan op het begrip draagvlak, geven we weer wat in het Klimaatakkoord hierover is opgenomen.

1.2.1 Wat is hernieuwbare energie?

Hernieuwbare energie, ook wel duurzame of groene energie genoemd, is energie afkomstig van natuurlijke bronnen die constant worden aangevuld. Dit is energie uit

wind, waterkracht, zon, bodem, buitenluchtwarmte en biomassa. Fossiele energie en kernenergie vallen niet onder hernieuwbare energie, omdat deze afkomstig zijn uit bronnen die niet worden aangevuld.¹ In bijlage 3 zijn de mondiale, Europese en landelijke beleidskaders opgenomen, die ten grondslag liggen aan de gewenste omslag richting hernieuwbare energie.

In tabel 1 staat de omvang van de hernieuwbare energie over de jaren 2015 tot en met 2018 zoals deze zijn opgenomen in de klimaatmonitor van Rijkswaterstaat. Recentere data zijn (nog) niet beschikbaar. De omvang van de hernieuwbare energie is ook als percentage van het totale energiegebruik weergegeven.

Tabel 1: Omvang hernieuwbare energie provincie Overijssel²

Jaartal	Omvang in TJ	% van de totale energiegebruik
2015	6764	6,7%
2016	6920	6,7%
2017	7675	7,4%
2018	9556	9,3%

Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat

1.2.2 Klimaatakkoord en draagvlak

In het in 2019 bereikte Klimaatakkoord is een hoofdstuk gewijd aan draagvlak. Een passage daaruit:

‘Draagvlak en acceptatie kunnen gerealiseerd worden als besluitvorming transparant is en de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden. De eerlijke verdeling van lusten en lasten moet breed geïnterpreteerd worden: niet alleen financieel maar bijvoorbeeld ook ruimtelijk en sociaal. Dit betekent bijvoorbeeld bij hernieuwbare energie op land dat burgers en bedrijven de kans krijgen om mee te denken over waar projecten gerealiseerd worden en zo mogelijk ook kunnen delen in de opbrengst. Bij de transitie in de wijk is het belangrijk dat burgers en bedrijven zeggenschap hebben bij de keuze van alternatieve warmtebronnen en van de maatregelen om gebouwen energiezuinig te maken. Want meedenken is voor veel mensen een voorwaarde voor meedoen.’

Onder het kopje ‘participatie bij hernieuwbare opwekking’ is een passage opgenomen, waaraan met regelmaat wordt gerefereerd als het gaat om draagvlak en participatie: *‘Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de*

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-hernieuwbare-energie->

² De provincie Overijssel maakt naast de Klimaatmonitor gebruik van CBS-cijfers en bewerkt de gegevens. Dat verklaart waarom de door de provincie gehanteerde cijfers in de [staat van Overijssel](#) afwijken van deze cijfers.

productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken.’

Wie er aan zet is voor het organiseren van betrokkenheid bij en daarmee draagvlak voor hernieuwbare opwekking, hangt af van de fase waarin de plannen zich bevinden. In onderstaande figuur -afkomstig van de website van het klimaatakkoord- is inzichtelijk gemaakt dat de rollen van bevoegd gezag, de initiatiefnemer en die van de omgeving in de loop van een project wijzigen.

Figuur 1: Betrokkenheid bij projecten hernieuwbare opwek



Bron: website klimaatakkoord: <https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie>

De afbeelding laat zien dat het bevoegd gezag met name in het eerste deel van de looptijd van projecten verantwoordelijk is (beleidsvorming, ruimtelijke besluitvorming en vergunningverlening) en daarna meer in de ondersteunende rol terecht komt. In hoofdstuk 2 komt aan bod wie bij de verschillende varianten van hernieuwbare opwek het bevoegde gezag is.

1.2.3 Wat is draagvlak?

In een recent rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) over overheidssturing op transities is de volgende passage opgenomen. ‘Voor transities is draagvlak nodig, maar uitsluitend inhoudelijk onderbouwde beleidsvorming is daarvoor niet genoeg. Zonder maatschappelijk draagvlak zullen transities niet slagen’.³

De energiecommissaris van Groningen hanteert de volgende definitie van draagvlak: ‘Draagvlak is het gehoopte resultaat van een lang en zorgvuldig proces. Het is hard werken, en als het goed gaat, is de uitkomst dat betrokkenen in meerderheid positief zijn over de nieuwe ontwikkelingen’.⁴

³ Naar een duurzame economie, overheidssturing op transities, RLI, november 2019.

⁴ Hotze Hofstra is Energiecommissaris voor Groningen en schrijft voor OneWorld over duurzame ruimtelijke ontwikkeling in stad, land en regio. Deze keer: draagvlak, en hoe dat niet zomaar te creëren is.

Maar wat is draagvlak dan precies en wat zijn voorwaarden voor draagvlak?

Het Fries sociaal planbureau (FSP)⁵ geeft in het rapport 'Energie in Draagvlak' aan dat er verschillende visies zijn op het begrip draagvlak. Zij halen twee visies aan in hun rapport. De eerste is dat draagvlak een voorbeeld is van een 'plastic woord', het heeft geen eenduidige definitie en per definitie een positieve connotatie. Een andere visie is dat draagvlak als begrip pas betekenis krijgt in een specifieke context. In die specifieke context ontstaat vervolgens dikwijls strijd over de invulling ervan. Om het begrip draagvlak te concretiseren is het van belang om duidelijk te formuleren bij wie, waarvoor, wanneer en waarom er draagvlak bestaat of zou moeten bestaan.

Het FSP destilleerde vanuit de literatuur twee voorwaarden voor draagvlak.

1. Vertrouwen en proces

Procesmatig succes is een noodzakelijke voorwaarde voor inhoudelijk succes (Tops, 1999). Als het proces niet goed verloopt dan is het in de meeste gevallen ook lastig om een gedragen resultaat te bereiken. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de (ervaren) eerlijkheid en transparantie van het besluitvormingsproces door een adequate informatievoorziening en participatiemogelijkheden voor lokale belanghebbenden. Het gaat ook om inhoudelijke openheid (Boedeltje, 2004): ruimte voor ideeën, plannen en handelingen van mensen bij de formulering van beleid. Het gevoel dat alle betrokkenen de uitkomst van het proces kunnen beïnvloeden zorgt voor een positief oordeel. Vertrouwen en procedurele rechtvaardigheid haken in elkaar. Vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor een mogelijke uitkomst van samenwerking en participatie (Walker et al., 2010). Of, naar Correljé (2018): de transparantie van informatie geeft het vertrouwen en het vertrouwen zorgt voor het draagvlak.

2. Rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid gaat over de verdeling van de kosten, baten, en risico's tussen de betrokken partijen. De vraag is hoe de lusten en lasten van de energievoorziening en het energiegebruik worden verdeeld over groepen mensen. De lusten en lasten betreffen niet alleen de financiële kosten en baten, maar bijvoorbeeld ook de visuele impact, eigenaarschap en zeggenschap. Rechtvaardigheid door erkenning is noodzakelijk om toegang te krijgen tot de verschillende groepen inwoners en om in beeld te krijgen en van hen te horen welke gevolgen zij van de veranderingen ondervinden. 'Wie burgers wil betrekken moet denken vanuit hun perspectief' (WRR, 2012).

Het FSP geeft aan dat vertrouwen en proces en rechtvaardigheid geen garanties zijn voor draagvlak. Het formuleren van 'best practices' voor draagvlak is lastig omdat draagvlak context-specifiek is en veranderlijk door de tijd.

Draagvlak, acceptatie en participatie

Naast draagvlak worden ook de termen acceptatie en participatie gebruikt als het gaat om de ruimtelijke ingrepen die nodig zijn voor de energietransitie. Het onderscheid

⁵ <https://www.fsp.nl/wp-content/uploads/2020/05/Rapport-Energie-in-draagvlak-20200512.pdf>

tussen die begrippen is dat bij acceptatie er begrip is voor de noodzaak voor de ingreep en er ruimte ontstaat voor mensen om zich (uiteindelijk) neer te leggen bij de gevolgen van de ingreep⁶. Anders dan bij draagvlak gaat het bij acceptatie dus niet over het ondersteunen van het plan, maar over zich er bij neerleggen. Het begrip participatie heeft een dubbele betekenis. Enerzijds gaat het om inspreken, meepraten en meedoen in de plannenfase (procesparticipatie), anderzijds om financieel participeren in de exploitatiefase van bijvoorbeeld een zonnepark. In het laatste geval profiteert degene die participeert ook van de opbrengsten van het zonnepark. Participatie (in beide betekenissen) is daarmee een manier om tot acceptatie en/of draagvlak te komen.

Overijssel en draagvlak

De provincie Overijssel hecht aan draagvlak bij hernieuwbare energie. Dat komt naar voren in het coalitieakkoord 2019-2023:

‘Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord maken we ons hard voor een haalbare, betaalbare en maatschappelijk geaccepteerde Overijsselse bijdrage aan de landelijke doelstelling. [...] We bekijken op welke wijze wij met ons ruimtelijk instrumentarium (Omgevingsvisie) bij kunnen dragen aan het stimuleren van de energietransitie en initiatieven van onderop. Daarbij blijven we sturen op de uitgangspunten: ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke betrokkenheid en ecologische effecten. Het gaat om een goede verdeling tussen de lusten en lasten.’

Ook in de Omgevingsvisie en in het programma Nieuwe Energie Overijssel komt de term draagvlak aan de orde. Deze documenten komen aan bod in hoofdstuk 4. Samengevat gaat de provincie er in de Omgevingsvisie vanuit dat bij grootschalige ontwikkelingen een initiatiefnemer het plan ontwikkelt in samenspraak met de omgeving. Zo ontstaat draagvlak. Door ook financiële participatie mogelijk te maken worden de lusten en de lasten op een redelijke wijze verdeeld. De provincie geeft aan dat de gemeente voor concrete projecten het bevoegde gezag is voor de planologische afweging. Bij een Provinciaal InpassingsPlan (zie 2.1.1) is de provincie verantwoordelijk voor het betrekken van bewoners en gebruikers bij de ontwikkeling van de plannen.

In het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt een toekomstbeeld geschetst waarin burgers, bedrijfsleven en overheden participeren in de nabijgelegen zonneparken en windturbines, daar financieel voordeel van hebben, waardoor het draagvlak voor duurzame energie groot is. Hoe de provincie dit wil realiseren komt aan de orde in hoofdstuk 4.

De provincie Overijssel heeft het begrip draagvlak niet nader uitgewerkt voor zichzelf en/of expliciet aangegeven wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn gezien de provinciale rol. In interviews is aangegeven dat het denken over draagvlak in relatie tot de energietransitie in de loop der tijd veranderd is. Voorheen was de gedachte dat met een goed participatieproces het mogelijk zou moeten zijn om te voorkomen dat er procedures bij de Raad van State worden gevoerd. Inmiddels is de opvatting dat ook met een goed participatieproces niet alle tegenstand/weerstand te voorkomen is. Een goed

⁶ <https://aandeslaagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/richting-geven/spelregels-proces/>

participatieproces blijft in de optiek van de provincie onverminderd van belang. De ervaring in Overijssel -zo blijkt uit interviews- is dat draagvlak geen statisch begrip is.

1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

Wij onderzochten welke mogelijkheden de provincie Overijssel heeft benut om bij te dragen aan draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie. Daarbij onderscheiden we draagvlak voor een concreet initiatief voor hernieuwbare energie en draagvlak meer in het algemeen voor hernieuwbare energie.

Om zicht te krijgen op de inzet op draagvlak voor een concreet initiatief voor hernieuwbare energie hebben we allereerst de bevoegdheden van de provincie ten aanzien van de opwekking van hernieuwbare energie in kaart gebracht. Daarna hebben we een concrete casus beschreven, waarin de bevoegdheid tot uitdrukking komt. Het betreft een casus wind-energie.

Ook hebben we in beeld gebracht waar de provincie de afgelopen periode op het gebied van (draagvlak voor) hernieuwbare energie -los van concrete initiatieven- op in heeft gezet. Met de beschrijving van een casus zonne-energie laten we de uitwerking daarvan in de praktijk zien. Voor meer informatie over de onderzoeksopzet verwijzen we naar [bijlage 1](#).

Focus

We benaderen het begrip draagvlak specifiek vanuit de rol van de provincie; wat kan de provincie doen en wat heeft zij gedaan op het gebied van draagvlak. Daarbij nemen we beide invalshoeken mee; vertrouwen & proces en rechtvaardigheid. We kijken dan ook naar de ruimtelijke kaders voor hernieuwbare opwekking en naar de totstandkoming ervan. Wij merken daarbij op dat het onderzoek niet gericht is op het beoordelen van de (kwaliteit van de) participatie. Daarnaast betrekken we het beleid voor hernieuwbare energie en de instrumenten die ingezet worden in het onderzoek.

We bakenen het onderzoek af in tijd tot de periode 2015 tot en met 2019. Voor de cases is het nodig geweest om verder terug te gaan in de tijd. Voor de casebeschrijvingen hebben we ons beperkt tot openbaar beschikbare informatie.

De focus in het onderzoek ligt op de opwekking van hernieuwbare energie. Dat houdt in dat andere onderdelen van de energietransitie zoals energiebesparing, niet in het onderzoek worden betrokken.

1.4 Hoe is dit rapport opgebouwd?

In hoofdstuk 2 staan de bevoegdheden van de provincies bij de verschillende vormen van hernieuwbare energie centraal. Het hoofdstuk wordt gevolgd door een casusbeschrijving, het betreft het windpark de Veenwieken. In hoofdstuk 4 staat de inzet van de provincie Overijssel op draagvlak voor hernieuwbare energie centraal. In het vijfde

hoofdstuk volgt een beschrijving van een casus waarin deze inzet tot uitdrukking komt. Deze casus gaat over het zonnepark Endona.

In bijlage 1 is de onderzoeksopzet te vinden. Bijlage 2 biedt inzicht in de beleidskaders voor energie en klimaat op mondiaal, Europees en landelijk niveau. De bronnen voor dit onderzoek staan in bijlage 3.

2 Provinciale bevoegdheden in relatie tot draagvlak bij hernieuwbare opwek

Welke bevoegdheden hebben provincies als het gaat om het opwekken van hernieuwbare energie? En waar zitten mogelijkheden om draagvlak te bevorderen?

2.1 Bevoegdheden - algemeen

13

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Bevindingen

De bevoegdheden van de provincie variëren per soort en omvang van de op te wekken hernieuwbare energie. Via het ruimtelijk spoor heeft de provincie invloed op hernieuwbare energie, bijvoorbeeld door het vastleggen van zoekgebieden voor windenergie en het aangeven waar bepaalde ontwikkelingen wel en niet zijn toegestaan. Omdat de provincie de bevoegdheden alleen mag gebruiken voor het doel waarvoor zij deze heeft gekregen, zijn er geen mogelijkheden om draagvlak via de bevoegdheden af te dwingen. Wel kan de provincie via andere instrumenten (stimuleren, informeren etc.) bijdragen aan draagvlak.

Bij een windpark tussen 5 en 100 MW is de provincie bevoegd gezag, maar is het gangbaar om de bevoegdheid over te dragen aan de betrokken gemeente. Voor een initiatief voor een windpark geldt dat de provincie -als een gemeentebestuur medewerking weigert en voldaan is aan de voorwaarde van een goede ruimtelijke inpassing- verplicht is een provinciaal inpassingsplan vast te stellen. Daarmee 'overruled' de provincie de gemeente. Alleen in deze situatie heeft de provincie vanuit haar wettelijke bevoegdheden een rol bij een concrete casus om draagvlak te bevorderen.

-vervolg bevindingen op de volgende pagina-

Bevindingen - vervolg

Het publiekrecht biedt de provincie een grondslag om verlies aan ruimtelijk kwaliteit en ecologie te laten compenseren, financiële participatie en/of individuele compensatie die niet onder de planschade valt kan niet via het publiekrechtelijke spoor worden afgedwongen.

Met de komst van de Omgevingswet is er meer aandacht voor participatie. Jurisprudentie wijst uit dat het bevoegd gezag medewerking aan het ruimtelijk inpassen van initiatieven voor de opwek van hernieuwbare energie niet mag weigeren vanwege een gebrek aan draagvlak, maar wel vanwege het ontbreken van inspanningen op dat gebied. Voorwaarde daarbij is dat het bevoegde gezag participatiebeleid heeft vastgesteld.

In dit hoofdstuk staan de bevoegdheden van de provincie centraal als het gaat om de opwekking van hernieuwbare energie en het draagvlak dat daarvoor gewenst is. Daarvoor maken we gebruik van huidige wet- en regelgeving en we onderscheiden de vormen van hernieuwbare energie die de provincies in hun (beleids)plannen hebben opgenomen.

We gaan in dit hoofdstuk uit van de situatie waarin de ontwikkelingen voor hernieuwbare energie plaats vinden op gronden die **niet** in het bezit zijn van de provincie. Tot nu toe zijn provinciale gronden in Overijssel niet als middel ingezet voor het opwekken van hernieuwbare energie. Op het moment dat de initiatieven plaats vinden op provinciale gronden, dan heeft de provincie invloed op de keuze voor de ontwikkelaar en kan ze meer voorwaarden verbinden aan de ontwikkeling van hernieuwbare energie⁷.

De volgende aspecten zijn relevant voor de bevoegdheden van de provincie voor alle vormen van hernieuwbare energie:

- ruimtelijke ordening;
- omgevingsvergunningen en
- vergunningen/ontheffingen in het kader van de Wet op de natuurbescherming.

Daarom gaan we in deze paragraaf allereerst in op deze aspecten. Daarnaast gaan we in deze paragraaf kort in op de kaders voor besluitvorming en werpen we een blik op participatie in de Omgevingswet.

2.1.1 RO en vergunningen

Ruimtelijke ordening

Een belangrijke bevoegdheid van de provincie is het opnemen van kaders in de Omgevingsvisie en -verordening voor hernieuwbare energie. Hierbij kan gedacht worden aan voorkeurs- en uitsluitingsgebieden voor windenergie of zonnevelden. Deze kaders

⁷ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-het-handelingsperspectief-van-gemeenten-in-de-energietransitie-1955.pdf>

zijn via de Omgevingsverordening leidend voor ruimtelijke ontwikkelingen bij gemeenten.

Vaak moet er voor een wind- of zonnepark een bestemmingsplan(wijziging) worden opgesteld. Wanneer een gemeente voorbereidingen treft voor (het wijzigen van) een bestemmingsplan, is de gemeente verplicht⁸ om overleg te voeren met de provincie. In dat overleg heeft de provincie de mogelijkheid om haar punten in te brengen. Als de gemeentelijke plannen strijdig zijn met haar provinciale ruimtelijke verordening dan kan een provincie een zienswijze indienen tegen het ontwerpbesluit. Hetzelfde geldt voor een ontwerpbesluit voor een omgevingsvergunning⁹. Zonder een zienswijze, zou de gang naar de rechter - oftewel eventueel (hoger) beroep - voor de provincie niet meer open staan. Ook zou er het risico zijn dat de provincie wordt verweten geen invulling te geven aan het naleven van de regels.

De provincie heeft de mogelijkheid om -desgewenst- een Provinciaal InpassingsPlan (PIP) vast te stellen. Daarmee 'overruled' zij een gemeentelijk bestemmingsplan en ontnemt zij de gemeenteraad de bevoegdheid voor de duur van tien jaren om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. Een inpassingsplan kan alleen worden vastgesteld wanneer er sprake is van een 'provinciaal belang'. Wat dit precies inhoudt wordt niet gedefinieerd in de wet, maar wordt door de betreffende provincie zelf vastgesteld. De provincie moet dit provinciaal belang motiveren en kan hiervoor gebruik maken van een provinciale omgevingsvisie- en verordening. PS moeten de betrokken gemeenteraad 'gehoord hebben' alvorens het inpassingsplan vast te stellen. Bij het opstellen van een provinciaal inpassingsplan is een inspraaktraject wettelijk verplicht.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Veelal is een omgevingsvergunning vereist bij initiatieven voor hernieuwbare opwekking. In de meeste gevallen is het college van B&W bevoegd om een omgevingsvergunning te verstrekken. Het college van GS is in enkele specifieke situaties bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning, bijvoorbeeld als dit in een PIP is vastgelegd. Als GS bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan dan is een verklaring van geen bedenkingen vereist. GS moeten die vragen aan PS als het gaat om een provinciaal belang en anders aan de gemeenteraad.

Vergunning Wet natuurbescherming

De provincie kan via het spoor van de Wet natuurbescherming (Wnb) betrokken zijn bij initiatieven voor hernieuwbare opwekking. Dit is het geval als een initiatief effect kan hebben op één of meerdere Natura 2000-gebieden en/of op beschermde dieren en planten. In dat geval zijn er twee opties:

- de Wnb-vergunning/ontheffing is onderdeel van de omgevingsvergunning die de initiatiefnemer aanvraagt bij de gemeente. De gemeente die de aanvraag afhandelt, moet dan een verklaring van geen bedenkingen vragen aan het bevoegd gezag (in dit geval het college van GS);

⁸ artikel 3.1.1 van de Bro.

⁹ Dit is aan de orde wanneer de uitgebreide procedure van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moet worden doorlopen.

- de initiatiefnemer vraagt de Wnb-vergunning/ontheffing direct bij GS aan.

2.1.2 Kaders voor provinciale besluitvorming

De provinciale besluitvorming vindt plaats binnen de kaders die daar wettelijk voor zijn meegegeven. Denk bijvoorbeeld aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin regels staan voor de verhouding tussen overheid en individuele burgers waaronder de wettelijke inspraakverplichtingen. Uit jurisprudentie zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ontstaan om gedragsregels mee te geven aan de overheid voor de relatie met burgers.

We lichten enkele beginselen eruit:

Evenredigheidsbeginsel

Dit beginsel komt voort uit artikel 3.4 lid 2 van de Awb en gaat over de gevolgen van een besluit. Uit een besluit kunnen lasten voortvloeien. Deze mogen niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. De verhouding tussen het effect en het middel moet in balans zijn. Als een besluit van de overheid voor iemand onevenredig nadelig is dan moet de overheid dit nadeel goed maken. Dit kan door iets in ruil voor het nadeel terug te geven. De overheid kan hier ook een vergoeding voor geven. Planschade is een vorm van nadeelcompensatie. Planschade kan uitsluitend ontstaan door een planologisch besluit, bijvoorbeeld een afwijking van het bestemmingsplan door het verlenen van een omgevingsvergunning of het wijzigen van een bestemmingsplan. Planschade is in de wet geregeld. Voor het bepalen van de hoogte van de planschade wordt een extern bureau ingeschakeld. Met een planschadeovereenkomst kan een bestuursorgaan een initiatiefnemer verplichten de uitkeerde planschade door het bestuursorgaan te vergoeden.

Verbod van détournement de pouvoir

In artikel 3.3 van de Awb¹⁰ is het verbod van détournement de pouvoir opgenomen. Dat wil zeggen dat argumenten die gehanteerd worden in de besluitvorming gerelateerd moeten zijn aan het doel waarvoor het bestuursorgaan de bevoegdheid heeft gekregen van de wetgever. Oftewel: argumenten die de provincie gebruikt om een aanvraag af te wijzen moeten gerelateerd zijn aan de bevoegdheid op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of natuurbescherming. Het is niet toegestaan om de bevoegdheid te gebruiken om andere doelen te dienen. Concreet betekent dit dat GS een vergunningaanvraag dus niet kunnen weigeren met als argument dat zij van mening zijn dat er te weinig draagvlak voor een project is. Ook mag zij geen voorwaarden daaromtrent in de vergunning opnemen (andere voorwaarden die betrekking hebben op het doel van de wet, bv. over archeologische waarden zou wel mogen). Ook een

¹⁰ Awb 3.3 verbod op détournement de pouvoir: Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld een Provinciaal InpassingsPlan, kan niet worden tegengehouden door een beroep te doen op het ontbreken van draagvlak.

De Raad van State heeft eind 2019 uitspraak gedaan -voortuitlopend op de participatie die straks in de Omgevingswet een belangrijk aspect wordt- dat een gemeente die participatiebeleid heeft geformuleerd, geen planologische medewerking hoeft te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan als de initiatiefnemer zich niet heeft ingespannen om draagvlak te verwerven¹¹. Met andere woorden, het ontbreken van inspanning om tot draagvlak te komen is, mits daarvoor beleid is geformuleerd, een reden om niet mee te willen werken aan een initiatief. Het ontbreken van draagvlak is dat niet.

2.1.3 Omgevingswet

In de nabije toekomst (2022) wordt de Omgevingswet ingevoerd, participatie is daarin een belangrijk thema. De Omgevingswet bepaalt dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen. De gedachtegang daarbij is dat participatie de kwaliteit van beleid en besluiten verhoogt, bijdraagt aan het draagvlak en onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures voorkomt. Voor het bevoegd gezag geldt dat zij aan moet geven op welke wijze zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betreft bij de totstandkoming van plannen en aangeeft hoe zij met de input is omgegaan. Daarnaast moet een initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Participatie staat daarnaast ook centraal in het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Daarmee beoogt de minister van BZK een verbreding van de inspraakverordening naar een participatieverordening te realiseren. Het wetsvoorstel is in juni 2020 voor advies voorgelegd aan de Raad van State¹².

2.2 Bevoegdheden provincie bij windenergie

Voor het in kaart brengen van de bevoegdheden van de provincie op het gebied van windenergie, is een onderverdeling nodig naar vermogen. In de tabel op de volgende pagina vatten we de formele bevoegdheden bij de verschillende omvang samen. Na de tabel lichten we deze verder toe.

¹¹ ECLI:NL:RVS:2019:4209

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

Tabel 2: Formele bevoegdheden provincie bij windenergie

Soort project	Formele bevoegdheden provincies
Windpark <5 MW	<ul style="list-style-type: none">• Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming
Windpark 5-100 MW	<ul style="list-style-type: none">• Desgewenst gebruik maken van een provinciaal inpassingsplan• Omgevingsvergunning of verklaring van geen bedenkingen• Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming of verklaring van geen bedenkingen
Windpark >100 MW	<ul style="list-style-type: none">• Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming of verklaring van geen bedenkingen

2.2.1 Windparken <5 MW

Geen ruimtelijke bevoegdheden voor provincie

Voor windparken tot 5 MW heeft de provincie in principe geen RO-bevoegdheden, de gemeente is hiervoor aan zet. Op grond van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is er sprake van vooroverleg tussen gemeente en provincie over bestemmingsplan-aangelegenheden. Plannen voor windparken tot 5 MW komen in principe ter sprake tijdens dit vooroverleg.

De minister van Economische Zaken en Klimaat gaf december 2019 aan het voornemen te hebben om gemeenten in de nieuwe Energiewet een ruimere wettelijke bevoegdheid te geven. Gemeenten zouden dan bevoegd worden voor windparken tot < 15 MW. De reden voor deze voorgenomen uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheid is dat het vermogen van windturbines in de afgelopen tien jaar flink is gegroeid.¹³

Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming

Wanneer de natuur/natuurwaarden in het geding zijn, is een vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming aan de orde bij een windpark tot 5 MW. Hiervoor is de provincie bevoegd gezag. Het is -zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven- niet toegestaan om andere dan natuurbeschermingsargumenten te hanteren om een vergunning of ontheffing niet te verlenen.

2.2.2 Windparken 5-100 MW

Wanneer het gaat om windparken met een opbrengst tussen de 5 en 100 MW heeft de provincie RO-bevoegdheden; het inpassingsplan en de omgevingsvergunning. Daarnaast kan de provincie bevoegd gezag zijn voor benodigde vergunningen. Het gevolg van het eerdergenoemde voornemen van de minister om de gemeentelijke bevoegdheid voor windparken te verruimen, is dat de bevoegdheid van de provincie juist iets kleiner zou

¹³ Minister van Economische Zaken en Klimaat (19 dec. 2019). *Brief aan Tweede Kamer over Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie*, p. 3.

worden. Mocht het voornemen daadwerkelijk in de wet vastgelegd worden, dan zouden provincies bevoegd worden voor windparken tussen 15 en 100 MW.

Bevoegd gezag overdragen aan gemeente

GS kunnen er bij windparken met een opbrengst tussen de 5 en 100 MW ook voor kiezen om af te zien van hun bevoegdheid waarmee de bevoegdheid bij de gemeente komt te liggen. Dit is gangbare praktijk¹⁴. Het windpark wordt dan via een bestemmingsplanwijziging mogelijk gemaakt. In de Elektriciteitswet 1998 (hierna: Ew) artikel 9F lid 6 is opgenomen dat het overlaten aan een gemeente een optie is als het zelf invulling geven aan de bevoegdheid naar verwachting niet tot een versnelling of andere aanmerkelijke voordelen zal leiden. Met andere woorden; als er geen voordelen zijn aan het op zich nemen van het bevoegd gezag door de provincie, dan kan de provincie het bevoegd gezag overdragen aan een gemeente. Voorwaarde daarbij is uiteraard dat de gemeente het bevoegd gezag wil overnemen/wil meewerken aan het ruimtelijk inpassen van het plan. Het is voorstelbaar dat een gemeentebestuur er de voorkeur aan geeft om de bevoegdheid aan de provincie over te laten. Overigens blijven GS wel bevoegd gezag voor een eventuele vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming; die bevoegdheid kan niet naar de gemeente.

Provinciaal inpassingsplan

Wanneer een initiatiefnemer een windpark wil realiseren in een in de Omgevingsvisie aangewezen kansrijk zoekgebied voor wind én de gemeente weigert medewerking te verlenen aan het initiatief, dan is de provincie aan zet met een Provinciaal InpassingsPlan (art 9 Ew¹⁵). Als een dergelijke situatie zich voordoet, zijn PS verplicht om van hun bevoegdheid gebruik te maken. Uit jurisprudentie¹⁶ blijkt dat deze verplichting de bevoegdheid zelf betreft en dus niet wegneemt dat Provinciale staten nog steeds een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening acceptabele beslissing zullen moeten nemen. Met andere woorden PS kunnen -onderbouwd met motieven in relatie tot de ruimtelijke ordening- besluiten om geen inpassingsplan vast te stellen. Andere dan ruimtelijke overwegingen, bijvoorbeeld er is geen draagvlak in het gebied, zijn zoals eerder aangegeven in relatie tot artikel 3.3 van de Awb geen geldig argument om niet tot een PIP over te gaan. Het 'overrulen' van een gemeente zal naar verwachting niet bevorderlijk zijn voor draagvlak, de provincie heeft hierbij echter geen keuze. De provincies hebben in IPO-verband een pleidooi gedaan (2017) bij het kabinet om de verplichting tot vaststelling van een inpassingsplan te schrappen. Op dit moment bestaat deze verplichting nog steeds.¹⁷

¹⁴ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gemeenten-ook-bevoegd-gezag-voor-grotere-windparken-5-100-mw/>
De wetgever heeft herkend, en erkend, dat de tekst van artikel 9 f lid 6 Elektriciteitswet, niet sluitend is, als het gaat om een volledige overdracht van bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, aan Gemeenten. Artikel 9f lid 6 gaat namelijk niet over het nemen van de besluiten zelf, maar alleen over de coördinatie, voorbereiding en bekendmaking van de besluiten. De overdracht van bevoegdheden was al gangbare praktijk, maar met opname in de Wet STROOM zou aan de onduidelijkheid ten aanzien van de legitimiteit een einde komen. De Wet STROOM is -om andere redenen- eind 2015 verworpen door de 1^e kamer.

¹⁵ Artikel 9 Ew is gewijzigd toen op 31 maart 2010 de Crisis- en herstelwet inwerking trad.

¹⁶ <https://www.navigator.nl/document/id51f06314f9874721b2aa64f9f150766e>

¹⁷ Gelderland. PS2017-107. Statenbrief Rondvraag over windenergie in Zaltbommel en Apeldoorn.

Na de vaststelling van het inpassingsplan is de gemeenteraad voor tien jaren niet bevoegd om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. In artikel 9 e lid 5 en 6 van de Ew staat dat de bevoegdheid om een PIP in te zetten niet van toepassing is zodra voldaan is aan een minimum realisatienorm. Die norm zou op voordracht van de minister per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden vastgesteld. Uit jurisprudentie blijkt dat zolang er geen minimum realisatienormen zijn vastgesteld (officieel per AMvB) provincies verplicht zijn om medewerking te verlenen aan verzoeken van initiatiefnemers¹⁸. De provincies brachten meermalen (2015) onder de aandacht bij het ministerie dat initiatiefnemers een beroep kunnen blijven doen op de Elektriciteitswet voor een inpassingsplan zolang de minimumrealisatienorm niet is verankerd in een AMvB. Dit heeft niet geleid tot het in procedure brengen van een AMvB.¹⁹

Ook bij initiatieven voor een windpark in andere gebieden dan de kansrijke zoekgebieden, met uitzondering van de uitsluitingsgebieden uiteraard, geldt dat PS een inpassingsplan moeten vaststellen, als zij van mening zijn dat het plan ruimtelijk goed in te passen is. Het gegeven dat het gebied niet als kansrijk zoekgebied is aangewezen, maakt de kans dat er redenen zijn waarom het plan niet ruimtelijk inpasbaar is groter dan bij de kansrijke zoekgebieden.

PS van de provincie Overijssel hebben tot op heden één inpassingsplan vastgesteld voor een windenergieproject, namelijk voor windpark de Veenwieken. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

Vergunningen

Bij een windpark tussen de 5 en 100 MW is een omgevingsvergunning nodig, al dan niet gecombineerd met een vergunning/ontheffing voor de Wet natuurbescherming. GS zijn daarvoor het bevoegd gezag, maar kunnen dit -door de gemeente als bevoegd gezag aan te wijzen- overlaten aan B&W. Wanneer B&W de vergunningverlening overnemen, geldt dat GS voor het deel Wet natuurbescherming gevraagd zullen worden om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). Net als bij de vergunning en ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming is het niet mogelijk om bij een vvgb andere dan natuurbeschermingsargumenten te hanteren om de vvgb niet af te geven. Met andere woorden, het is niet mogelijk om een vvgb te onthouden omdat er geen draagvlak is. Wanneer het bevoegd gezag niet overgedragen kan worden aan een gemeente, is het aan de provincie om een omgevingsvergunning, al dan niet gecombineerd met een vergunning/ontheffing voor de Wet natuurbescherming, te verlenen. Ook dan geldt dat het ontbreken van draagvlak geen argument is om een vergunning/ontheffing te onthouden.

Provincie als bevoegd gezag samen met initiatiefnemer omgeving te betrekken

Wanneer het bevoegd gezag niet kan worden overgedragen en de provincie een PIP vaststelt, is de provincie aan zet om -met de initiatiefnemer- de belangen van de inwoners en omwonenden te betrekken bij het maken van de plannen en zo draagvlak

¹⁸ <https://www.dirkzwaager.nl/kennis/artikelen/minimum-realisatienorm-windenergie-niet-noodzakelijk/>

¹⁹ Gelderland PS2015-108. Antwoord op Statenvragen over geamendeerde windvisie, p. 3.

te bevorderen. Het publiekrecht biedt de provincie daarbij geen bevoegdheden om een aanbod voor financiële participatie en/of individuele compensatie die niet onder de planschade valt, af te dwingen. Wel biedt het publiekrecht de provincie enige grondslag om te verplichten dat verlies aan ruimtelijke kwaliteit en ecologie wordt gecompenseerd.²⁰ De provincie kan op basis van vrijwilligheid afspraken met de initiatiefnemer maken over financiële participatie en compensatie. In paragraaf 2.2.4 wordt nader ingegaan op het betrekken van de omgeving bij concrete windprojecten.

2.2.3 Windparken \geq 100 MW

Bij dergelijke grote windparken is het Rijk aan zet en heeft de provincie geen RO-bevoegdheden. B&W zijn aan zet voor een omgevingsvergunning. Mogelijk zijn er vergunningen nodig waarvoor de provincie bevoegd gezag is, bijvoorbeeld in het kader van de Wet natuurbescherming. De provincie kan een zienswijze indienen over het Rijksinpassingsplan. In Overijssel zijn er geen windparken \geq 100 MW.

2.2.4 Betrekken van de omgeving bij wind-projecten

Eind 2016 stelden verschillende partijen een gedragscode voor wind op land vast. Het ging om de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu Greenpeace Nederland, Vereniging Milieudefensie en ODE Decentraal.

Een eerdere versie van de gedragscode waarmee sinds 2014 werd gewerkt, was op dat moment geëvalueerd en aanpassingen waren doorgevoerd. In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (33612-47 uit 2014) gaf de minister van Economische Zaken mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, het IPO en de VNG de volgende reactie: *'Het Rijk, de provincies en de gemeenten zullen de leden van NWEA op projectniveau actief ondersteunen bij de naleving van de gedragscode met betrekking tot planparticipatie. Dit wil zeggen dat zij in hun rol als bevoegd gezag bijvoorbeeld medewerking verlenen aan de totstandkoming van een participatieplan en aan de communicatie in brede zin rondom een project. De overheden zullen zich hierbij richten op het bereiken van het doel van goede planparticipatie en draagvlak. Het is aan private partijen onderling om afspraken te maken over financiële participatie.'*

Het doel van de ondertekenaars van de gedragscode is meer acceptatie van windenergie. Samengevat regelt de gedragscode hoe de windsector de omgeving betreft bij een windproject. Daarnaast beschrijft de gedragscode welke bijdrage de ondertekenende natuur- en milieuoorganisaties en ODE Decentraal leveren aan het vergroten van acceptatie van windprojecten waarbij tijdens de ontwikkeling gewerkt wordt volgens de gedragscode.

²⁰Noordelijke Rekenkamer (2020). *Verdeling onder hoogspanning en GS Overijssel (15 april 2020, kenmerk: 2020/0110953). Beantwoording van Statenvragen over compensatie omwonenden energieparken.*

De gedragscode geldt voor alle nieuwe en lopende projecten waarbij er nog geen vergunning is aangevraagd en waar er nog geen bindende afspraken over acceptatie en participatie zijn gemaakt met bevoegd gezag en/of omgeving. De gedragscode regelt met name 'het gedrag' van initiatiefnemers, voor de provincie als bevoegd gezag biedt de gedragscode geen handreiking.

Gedragscode Wind op land

Communicatie

Een goede -en vooral- open communicatie met betrokkenen en omgeving is tijdens alle fases van de planvorming van wezenlijk belang. Initiatiefnemer, overheden en natuur- en milieuorganisaties hebben daarin elk hun eigen rol.

Participatie

Initiatiefnemers stellen voorafgaand aan het ruimtelijke ordeningsproces en in overleg met het bevoegd gezag een participatieplan op. Het participatieplan wordt door de initiatiefnemer opgesteld in samenspraak met belanghebbenden, zoals omwonenden, provinciale milieufederaties, lokale natuurgroepen etc.

De omvang en inhoud van het participatieplan is afhankelijk van het project en de uitkomsten van de gesprekken met de omwonenden en andere belanghebbenden.

Procesparticipatie

De initiatiefnemer is – veelal aansluitend op door de overheid gezette stappen in het ruimtelijke ordeningsproces – verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in het hele projectproces (ontwikkeling, bouw en exploitatie).

Financiële participatie

Voor versterking van acceptatie en participatie stellen initiatiefnemers een bovenwettelijk bedrag beschikbaar. Voor de besteding wordt mede uitgegaan van de uitkomsten van een dialoog met de omgeving, zoals die ook zijn vertaald in een participatieplan. Als indicatie van de financiële ruimte voor deze bijdrage houdt de windsector een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh aan. Deze financiële participatie kan op diverse manieren worden ingevuld: gebiedsfonds, korting op energierekening, uitgaven van obligaties, deelname via coöperatie etc. Dit wordt in overleg tussen initiatiefnemers en omgeving bepaald.

-Vervolg Gedragscode Wind op land op de volgende pagina-

Vervolg - Gedragscode Wind op land

Te denken valt aan de volgende vormen:

- Mede-eigenaarschap: Individuele burgers en/of omwonenden kunnen met eigendom en zeggenschap financieel deelnemen in een windpark. Dit kan op basis van een windvereniging of coöperatie, of door middel van het bouwen van een molen die toekomt aan de lokale gemeenschap.
- Financiële deelneming: Financiële deelneming is het risicodragend deelnemen in het windproject, bijvoorbeeld met aandelen of obligaties of ander financieel voordeel. De wijze waarop dit kan, wordt tijdig kenbaar gemaakt. De vorm van financiële deelneming is verschillend per project. Per project zijn de doelgroep en haar wensen anders en wordt er maatwerk geleverd.
- Lokaal fonds: Onderdeel van de afspraken kan een bijdrage aan een lokaal fonds zijn. Voor het beheer van een dergelijk fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd (met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de omwonenden, gemeente/provincie, milieufederatie en eventueel exploitant) dat er voor zorgdraagt dat de middelen uit het fonds ten goede komen aan de nabije omgeving van het project. Dit fonds kan ook worden ingezet voor bovenwettelijke maatregelen of maatregelen bovenop de vergunning voor stilstand of terugschakelen van de windturbines als dit een expliciete wens is van de omgeving.
- Omwonendenregeling: Een lokale regeling gericht op direct omwonenden in een bepaalde straal van de windturbines. Het kan gaan om het aanbieden van groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere financiële vergoeding.

2.3 Bevoegdheden provincie bij zonne-energie

Welke omgevingsrechtelijke besluiten nodig zijn voor het plaatsen van zonnepanelen en wie deze besluiten neemt, hangt onder meer af van het soort project. Gaat het om:

- gebouwgebonden zon oftewel zonnepanelen op daken;
- grondgebonden zon oftewel een park/veld/weide met zonnepanelen of
- zon op water oftewel drijvende zonnepanelen.

Ook spelen de locatie en mogelijke effecten van een zonnepark op bijvoorbeeld natuur een rol bij welke omgevingsrechtelijke besluiten nodig zijn.

In onderstaande tabel vatten we de formele bevoegdheden bij de verschillende soorten projecten samen. Na de tabel lichten we deze verder toe per soort project.

Tabel 3: Formele bevoegdheden provincie bij zonne-energie

Soort project	Formele bevoegdheden provincies
Gebouwgebonden zon	Geen formele bevoegdheden.
Grondgebonden zon	NB. Gemeente tot 50 MWp in beginsel bevoegd gezag, bij meer dan 50 MWp Rijk. <ul style="list-style-type: none">• Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming of verklaring van geen bedenkingen.• Vergunning bodembescherming op een voormalige stortplaats.• Omgevingsvergunning bij zonnepark op een WM stortplaats.
Zon op water	<ul style="list-style-type: none">• Ontheffing zonne-systeem in een provinciale vaarweg.• Vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming of verklaring van geen bedenkingen.• Ontgrondingsvergunning.

2.3.1 Gebouwgebonden zon

De invloed van de provincie vanuit het ruimtelijke domein op gebouwgebonden zon is relatief beperkt. Het plaatsen van zonnepanelen op daken kan namelijk vergunningsvrij.²¹ Het is wel zo dat woningeigenaren bij het plaatsen van zonnepanelen te maken kunnen krijgen met de Wet natuurbescherming vanwege gebouw-bewonende dieren als steenmarters, huismussen, gierzwaluwen en vleermuizen. De provincie is dan bevoegd gezag voor een ontheffing. Die bevoegdheid mag de provincie niet voor een ander doel gebruiken dan waarvoor zij die heeft gekregen. Op initiatief van Aedes (branchevereniging corporaties) wordt er in 2020 gewerkt aan een gedragscode waarmee woningcorporaties voor de in de gedragscode genoemde werkzaamheden (zoals het plaatsen van zonnepanelen) en diersoorten vrijgesteld worden van een ontheffingsaanvraag.

In augustus 2019 is het kabinet - in navolging van een motie in de Tweede Kamer - met het IPO, de VNG en verschillende maatschappelijke organisaties²² een voorkeursvolgorde voor zonne-energie overeengekomen. Die voorziet in het stimuleren van zon op daken en het ontzien van landbouw- en natuurgronden. Het Rijk zal de voorkeursvolgorde in de Nationale Omgevingsvisie opnemen, die provincies en gemeenten kunnen benutten om af te wegen waar zonne-energie het best kan worden ingepast. Op dit moment gelden voor overheden beperkte mogelijkheden om toepassing van zon op dak af te dwingen. Ook de provincies hebben geen harde instrumenten om zon op dak te stimuleren. Het kabinet wil een voorstel doen voor aanpassing van de bouwregelgeving om nieuwe bevoegdheden voor gemeenten te creëren zodat zij meer mogelijkheden hebben om zon op dak te stimuleren.

²¹ Met uitzondering van beschermde dorps- en stadsgezichten en monumenten (Bron: Rvo. Verkenning grondgebonden zonneparken).

²² LTO namens de agrarische sector, Netbeheer Nederland namens de netbeheerders, de Natuur en Milieufederaties, Holland Solar en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE).

2.3.2 Grondgebonden zon

Net als bij windparken worden er bij een zonnepark meestal een ruimtelijke en vergunningenprocedure doorlopen. Voor zonneparken tot 50 MWp is de gemeente in beginsel bevoegd gezag. Vaak moet zij hiervoor een bestemmingsplan opstellen of wijzigen. Een gemeente moet bij de voorbereiding van een dergelijk bestemmingsplan in overleg gaan met de provincie.

Hierbij gelden de kaders die een provincie mogelijk heeft gesteld in de Omgevingsvisie en -verordening. In paragraaf 2.3.1 is al gesproken over de voorkeursvolgorde voor zon die onder andere het Rijk, IPO en VNG zijn overeengekomen. De achterliggende gedachte daarbij was dat zonneparken ertoe kunnen leiden dat landbouwgrond verdwijnt en dat deze negatieve gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare natuur en bodemleven. Met die voorkeursvolgorde wil men (naast het stimuleren van zon op dak) landbouw- en natuurgroonden ontzien.

Bij zonneparken groter dan 50 MWp ligt de bevoegdheid op dit moment bij het Rijk, maar zij heeft die de afgelopen jaren in alle gevallen overgedragen aan de betrokken gemeente. De minister van Economische Zaken en Klimaat gaf december 2019 aan voornemens te zijn om in de nieuwe Energiewet provincies de bevoegdheid te geven voor zonneparken tussen de 50-100 MWp.²³

Provinciaal inpassingsplan

De provincie heeft ook de optie om desgewenst een provinciaal inpassingsplan vast te stellen. Hiermee zou voor een zonnepark een gemeentelijk bestemmingsplan worden 'overruled', wat mogelijk niet bevorderlijk zou zijn voor het draagvlak. Anders dan bij een windpark heeft de provincie niet de verplichting om een provinciaal inpassingsplan op te stellen.

Bevoegd gezag zonnepark op voormalige stortplaats en op WM stortplaats

Inrichtingen die in/op/onder of over een gesloten stortplaats worden uitgevoerd waar de provincie verantwoordelijk is voor de eeuwigdurende nazorg, zijn op basis van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) vergunningplichtig. Voor een zonnepark op een voormalige stortplaats geldt dat GS bevoegd gezag zijn op grond van de Wet Bodembescherming. Voor de omgevingsvergunning is de gemeente bevoegd gezag.

Een uitzondering op de regel dat de gemeente het bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning bij een zonnepark tot 50 MWp, is de aanleg van een zonnepark op een -inmiddels gesloten- vuilstortplaats waar nog na 1 september 1996 is gestort. Bij deze stortplaatsen is de provincie bevoegd gezag op basis van de Wet milieubeheer en besluiten Gedeputeerde Staten over de omgevingsvergunning.²⁴ Ook hier geldt dat de argumenten die GS hanteren om te besluiten over een aanvraag voor een omgevingsvergunning gerelateerd moeten zijn aan het doel waarvoor zij deze

²³ Minister van Economische Zaken en Klimaat (19 dec. 2019). *Brief aan Tweede Kamer over Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie*.

²⁴ Noordelijke Rekenkamer (maart 2020). *Verdeling onder hoogspanning. (tekstbox II: Waar en wanneer is de provincie aan zet bij de inpassing van een zonnepark?)*.

bevoegdheid hebben gekregen van de wetgever. Zij kan dus niet een aanvraag afwijzen met als argument dat zij van mening is dat er te weinig draagvlak voor het project is.

Bevoegd gezag eventuele ontheffingen Wet natuurbescherming, grondwaterbeschermingsgebied en stiltegebied

Behalve via het hierboven beschreven ruimtelijke spoor (inpassingsplan en omgevingsvergunning), kan een provincie via het spoor van de Wet natuurbescherming betrokken zijn bij de procedure voor een zonneveld (vergunning of ontheffing). Ook kan het zo zijn dat de initiatiefnemer een ontheffing nodig heeft vanwege een grondwaterbeschermingsgebied of een stiltegebied. Voor dit soort ontheffingen is de provincie bevoegd gezag. Ook hier geldt dat de provincie haar bevoegdheid niet mag gebruiken om een project met betrekking tot zonne-energie te voorkomen waarbij zij van mening is dat er te weinig draagvlak voor is.

2.3.3 Zon op water

Voor het plaatsen van een drijvend zonnepark is een omgevingsvergunning nodig. Ook kan het bijvoorbeeld gaan om een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik (als het niet binnen het bestemmingsplan past). Het college van B&W is hier het bevoegd gezag voor. De provincie heeft een aantal bevoegdheden met betrekking tot zon op water oftewel drijvende zonnepanelen:

- **Bevoegd gezag vergunning/ontheffing of vvgb Wet natuurbescherming**
GS zijn bevoegd gezag voor het verstrekken van een vergunning/ontheffing of verklaring van geen bedenkingen als de Wet natuurbescherming aan de orde is (zie hierboven).
- **Bevoegd gezag ontheffing systeem zonne-energie in provinciale vaarweg**
Voor systemen voor zonne-energie in een provinciale vaarweg is een ontheffing vereist. Het college van GS is bevoegd gezag voor de ontheffing. Voor een provincie is het belangrijk dat het veilig en doelmatig gebruik van de vaarweg niet wordt belemmerd.²⁵
- **Bevoegd gezag ontgrondingsvergunning**
Voor het plaatsen van drijvende zonnepanelen is het mogelijk nodig te ontgronden. Dat is het afgraven van een grondlaag voor het definitief of tijdelijk verlagen van de (water)bodem. Een initiatiefnemer heeft voor dergelijke werkzaamheden een vergunning nodig. GS zijn bevoegd gezag voor deze ontgrondingsvergunning.
- **Bevoegd gezag ontheffingen grondwaterbeschermingsgebied en stiltegebied**
Het kan zijn dat de initiatiefnemer een ontheffing nodig heeft vanwege een grondwaterbeschermingsgebied of een stiltegebied. Voor dit soort ontheffingen is de provincie bevoegd gezag.

²⁵ Calibiri Advies BV (2019). *Vergunbaarheid omgevingsdeel zon op water*, p. 14-15.

Ook voor bovenstaande bevoegdheden geldt dat de provincie deze bevoegdheid niet voor een ander doel mag gebruiken dan waarvoor zij die heeft gekregen. Oftewel: zij kan een vergunning of ontheffing in het kader van bovenstaande wetten niet weigeren vanwege een gebrek aan draagvlak.

2.3.4 Betrekken van de omgeving bij een zonne-energieproject

Op 13 november 2019 tekenden negen partijen²⁶ de gedragscode zon op land. In de gedragscodes staan een aantal principes en concrete toezeggingen die de partijen in acht nemen. Deze gelden voor alle zonne-energieprojecten waar de leden van Holland Solar vanaf het begin initiatiefnemer van zijn en waarvoor op het moment van de publieke presentatie van de code nog geen vergunning is aangevraagd. Waar al wel een vergunning is aangevraagd maar nog niet is verleend, doet de initiatiefnemer haar best conform de bepalingen uit deze code te werken. Net als bij de Gedragscode Wind, gaat het in de Gedragscode Zon op land meer om het 'gedrag' van initiatiefnemers en niet zozeer om het 'gedrag' van het bevoegde gezag.

Gedragscode zon op land

De volgende principes worden in de gedragscode gehanteerd:

- Betrekken van omwonenden in de keuzes over het plan, het ontwerp en de mogelijkheid financieel te participeren.
- Door een goede locatiekeuze en vormgeving meerwaarde bieden aan de omgeving: de natuur ter plekke zal erop vooruit moeten gaan; omwonenden zullen mee kunnen profiteren.
- Zorgen dat het oorspronkelijk grondgebruik desgewenst mogelijk blijft na de levensduur van het zonnepark; zowel planologisch als fysiek (geen afval, vervuiling; goede bodemkwaliteit).

Over procesparticipatie en financiële participatie is het volgende opgenomen in de gedragscode:

- *Procesparticipatie*
 - [...] Daar waar er nog geen structuur van organisatie is voor omwonenden, faciliteert de ontwikkelaar de participatie van de omgeving zodat zij in staat zijn om geïnformeerd mee te doen aan het proces.
 - De ondertekenende partijen van deze gedragscode hechten aan het gelijkwaardig en in vertrouwen optrekken van energicoöperaties, commerciële ontwikkelaars, bewoners in de omgeving en andere stakeholders. Dit doen zij vanaf het begin van de ontwikkelfase van een concreet project. Wat dat betekent zal van geval tot geval verschillend zijn gezien de verschillen tussen de gebieden en wensen van de stakeholders.

-Vervolg gedragscode zon op land op de volgende pagina-

²⁶ Brancheorganisatie Holland Solar, de vereniging van omwonenden van energieprojecten NLVOW, Energie Samen, Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming.

Vervolg Gedragscode zon op land

Financiële participatie

Rond het onderwerp participatie verwelkomen de ondertekenende partijen de afspraken uit het Klimaatakkoord uit 2019:

- De initiatiefnemer doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de participatiewaaiër; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan. Afspraken met de omgeving worden bij voorkeur vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht.
- Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Investeren in een zon- en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risicolopen. Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken.

2.4 Bevoegdheden provincie bij biomassa

De provincie heeft verschillende sturingsmogelijkheden bij biomassa. Een beperkt deel van deze sturingsinstrumenten betreft bevoegdheden voortkomende uit wet- en regelgeving. Die liggen vooral in het ruimtelijke en vergunningverleningsproces. Deze formele bevoegdheden zijn in tabel 4 samengevat. Na de tabel lichten we deze toe.

Tabel 4: *Formele bevoegdheden provincie bij biomassa*

Domein	Formele bevoegdheden provincie
Ruimtelijk	Geen formele bevoegdheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk om planologisch ruimte te maken.
Vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvergunning voor (beperkt) deel van de biomassa bedrijven. • Vergunning/ontheffing of verklaring van geen bedenkingen Wet natuurbescherming.

De verantwoordelijkheid om planologisch ruimte te maken voor biomassa-installaties ligt bij gemeenten. De provincie heeft de eerder genoemde bevoegdheden op het

ruimtelijke domein, te weten het vaststellen van een Omgevingsvisie en -verordening (bijvoorbeeld om geschikte locaties aan te wijzen voor grootschalige bio-energie), het vooroverleg, het indienen van een zienswijze en het vaststellen van een PIP. Ook kan de provincie een formele rol hebben bij de vergunningverlening. Meestal zijn gemeenten bevoegd gezag voor biomassa bedrijven. In een beperkter aantal gevallen, bijvoorbeeld bij afvalverbrandingsinstallaties, ligt het gezag bij een provincie. Dan zijn GS degene die de omgevingsvergunning verstrekken. Of de provincie of de gemeente bevoegd gezag is, is afhankelijk van in welke categorie een bedrijf valt vanuit de milieuwetgeving. Het ontbreken van draagvlak mag niet als argument worden gebruikt om een omgevingsvergunning te weigeren.

Verder kan het zo zijn dat er een vergunning/ontheffing of verklaring van geen bedenkingen in het kader van de Wet natuurbescherming nodig is. De bevoegdheid daarvoor ligt bij de provincie. Ook voor deze vergunning/ontheffing geldt dat alleen 'ruimtelijke bedenkingen' aangevoerd mogen worden om een vergunning te weigeren of een ontheffing niet te verlenen. Het ontbreken van draagvlak is geen valide argument.

2.4.1 Betrekken van de omgeving bij biomassaprojecten

Voor biomassa-projecten is er - anders dan bij wind en zon - nog geen sprake van een gedragscode. Daar wordt wel aan gewerkt en de verwachting is dat er in 2020 een gedragscode zal worden vastgesteld.

Gedragscode biomassa

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) heeft over lokale acceptatie van biomassaprojecten het volgende opgenomen in een position paper²⁷:

- De sector is verantwoordelijk voor een goede inbedding van biomassaprojecten in de omgeving.
- Participatie van burgers in projecten vergroot het draagvlak van biomassaprojecten, en in overleg met stakeholders wordt invulling gegeven aan de genoemde zorgen. Projecten moeten transparant en in overleg met stakeholders worden ontwikkeld.
- Lusten en lasten van een project moeten worden gedeeld. Bijvoorbeeld door het nemen van esthetische maatregelen, functionele maatregelen (rookgasreiniging), en natuurmaatregelen.
- Uitgangspunt is dat vergunningseisen minimale voorwaarden zijn om projecten te realiseren; waar nodig worden in overleg met de omgeving aanvullende maatregelen genomen hinder te voorkomen. Deze worden schriftelijk vastgelegd, gemonitord en gerapporteerd.
- De gehele keten moet aantoonbaar aan duurzaamheidscriteria voldoen.
- De sector heeft het initiatief genomen voor het opstellen van een gedragscode. Brancheorganisaties zoals PBE, GGNL, NBKL en FBN leiden dit. De NVDE ondersteunt. Lessen uit de gedragscodes voor wind en zon worden hierbij meegenomen. De gedragscode wordt in de loop van 2020 opgeleverd. *-Vervolg Gedragscode op de volgende pagina-*

²⁷ NVDE (november 2019). Position paper Biomassa en bio-energie, hoofdstuk 9 'Lokale acceptatie van biomassa projecten: Een Gedragscode Biomassa' (p. 24).

Vervolg - Gedragscode biomassa

- In deze gedragscode zal veel aandacht voor lokale participatie worden gegeven en de wijze waarin dat kan worden vormgegeven, zeker waar het gaat om elektriciteit en warmte (die wordt immers ook lokaal gebruikt). Als leidraad zullen de al bestaande gedragscodes van andere duurzame opties worden meegenomen, zoals die van NWEA, Holland Solar en Geothermie.

2.5 Bevoegdheden provincie bij bodemenergie en aardwarmte

In de grond bevindt zich natuurlijke energie. Er zijn drie basistechnieken waarmee deze energie benut kan worden:

- open systemen (warmte koude opslag ook wel WKO genoemd);
- gesloten systemen (bodemwarmtewisselaars) en
- (diepe) geothermie.²⁸

De bevoegdheden van de provincie zijn anders per techniek. We hebben deze bevoegdheden in tabel 5 samengevat. Na de tabel lichten we deze toe.

Tabel 5: Belangrijkste bevoegdheden provincie bodemenergie

Diepte	Techniek winning	Bevoegdheid provincie
Tot 500 meter	Open systeem (WKO)	Bevoegd gezag voor vergunningverlening.
	Gesloten systeem	Alleen bevoegd gezag voor vergunning bij: systeem binnen een provinciale inrichting of systeem dat behoort tot project waarvoor de provincie provinciaal inpassingsplan heeft vastgesteld.
Dieper dan 500 meter		Geothermie

Provincie bevoegd gezag voor open systemen, bij uitzondering voor gesloten systemen

Het gebruik van warmte of koude in de ondiepe ondergrond (minder dan 500 meter) wordt bodemenergie genoemd. Er zijn open en gesloten energiesystemen. Het verschil is dat bij gesloten systemen geen grondwater wordt verplaatst, maar een (andere) vloeistof in buizen door de bodem wordt geleid.²⁹ GS zijn op grond van de Waterwet bevoegd gezag voor open bodemenergiesystemen. Onderdeel van de vergunning is dat

²⁸ Agentschap NL in Gelderland (PS2013-415). Vervolgotitie ondergrond, energiepotentie en water.

²⁹ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/hoer-het-gebruik-van-bodemenergie-en-geothermie-te-stimuleren/>

er iedere drie tot vijf jaar een evaluatie moet worden ingediend over het in balans zijn van het systeem³⁰. In balans zijn, houdt in dat er buiten de toegestane zone geen beïnvloeding van het grondwater plaats vindt.

Voor gesloten bodemenergiesystemen zijn gemeenten bevoegd gezag op grond van de Wabo. De uitzonderingen zijn een gesloten bodemenergiesysteem binnen een provinciale inrichting of een systeem dat behoort tot een project waarvoor PS een provinciaal inpassingsplan hebben vastgesteld. Hiervoor is de provincie bevoegd gezag.³¹ Het bevoegd gezag kan beleidsregels opstellen die zij bij de vergunningverlening hanteert.

De provincie of gemeenten kan interferentiegebieden aanwijzen, waar de ordening van bodemenergiesystemen wenselijk is. In een interferentiegebied kan de gemeente of de provincie middels een masterplan sturen op nieuw te plaatsen bodemenergiesystemen. Dit beleid kan worden opgenomen in beleidsregels ten behoeve van de vergunningverlening voor bodemenergiesystemen en kan doorwerking krijgen in ruimtelijke plannen.³²

Provincie heeft wettelijk adviesrecht bij vergunningverlening aardwarmte door minister EZK

Het gebruik maken van warmte of kou in de diepere aardlagen (dieper dan 500 meter) wordt geothermie of aardwarmte genoemd. De huidige geothermieprojecten winnen doorgaans warmte op een diepte van twee of drie kilometer en leveren lage temperatuur warmte. Bij winning van warmte uit aardlagen dieper dan vier kilometer, wordt over ultradiepe geothermie gesproken.³³ De winning van aardwarmte op diepten onder de 500 meter valt binnen de mijnbouwwetgeving. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is het bevoegde gezag voor het verlenen van een vergunning voor het opsporen en winnen van aardwarmte. De Sodm (Staatstoezicht op de Mijnen) is toezichthouder.

Onderdeel van de toetsing is dat EZK advies moet vragen aan de provincie waar het gebied ligt waarvoor de vergunning wordt aangevraagd.³⁴ In de wet staat niet expliciet waar dit advies betrekking op mag/moet hebben, wel staan in de wet de weigeringsgronden voor vergunningverlening. Gebrek aan draagvlak of participatie wordt daarin niet genoemd. GS hebben een coördinerende adviesrol. Hiermee bedoelen we dat zij verplicht is het advies van gemeenten en de waterschappen in het betreffende gebied te betrekken.³⁵ In de andere procedures (instemming met het

³⁰ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/Factsheet-Warmte%20Koude%20Opslag.pdf>

³¹ https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/PS-plein/312Beschrijving_bodemenergie_en_geothermie.pdf

³² <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/grondwater/grondwater-ro/factsheets/bodemenergie/wettelijke/>

³³ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/hoe-het-gebruik-van-bodemenergie-en-geothermie-te-stimuleren/>

³⁴ Mijnbouwwet artikel 16 lid 1. GS zijn degene die dit advies geven.

³⁵ Mijnbouwwet artikel 16 lid 2.

winningsplan³⁶ en Wabo-procedures bijvoorbeeld de omgevingsvergunning) heeft elke decentrale overheid, zo ook de provincie, een eigen adviesrecht.

In een aantal gevallen vraagt de minister een verklaring van geen bedenkingen aan PS. Dit is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van een afwijking van een provinciaal inpassingsplan of van de ruimtelijke verordening waarin PS regels hebben gesteld om het gebied te beschermen tegen ingrepen.

Bodemenergie en geothermie uitsluiten of onder voorwaarden toestaan (drinkwaterbescherming)

Op grond van de Wet milieubeheer ligt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het grondwater met het oog op de waterwinning bij de provincie. PS wijzen in de provinciale verordening grondwaterbeschermingszones aan en stellen regels op ter bescherming van die zones. Het gaat om milieuregels voor activiteiten in beschermde gebieden en regels voor de ruimtelijke inpassing van de bescherming van drinkwater. Bodemenergiesystemen en geothermie zijn activiteiten. Zij kunnen de grondwaterkwaliteit negatief beïnvloeden doordat bij de boring een afdichtende laag kan worden doorboord die het grondwater beschermt tegen menselijke invloeden. Ook kan bij bepaalde typen bodemenergiesystemen de temperatuur van het grondwater worden beïnvloed, wat gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit. Met de regels in de verordening kunnen PS bodemenergiesystemen en geothermie dus in bepaalde gebieden uitsluiten of onder voorwaarden toestaan. De uitvoering van de regels (vergunning-/ontheftingsverlening) ligt bij GS.

Gemeenten kunnen in een bestemmingsplan voor een gebied aandacht besteden aan de bodem of/en een afzonderlijk bestemmingsplan voor de ondergrond. Provincies kunnen vooroverleg, zienswijze, beroep of een reactieve aanwijzingen inzetten om belangen naar voren te brengen en te beschermen zoals het (grond)waterbelang.

2.5.1 Betrekken van de omgeving bij bodemenergie en aardwarmte

Eind 2019 is de Gedragscode omgevingsbetrokkenheid³⁷ gepubliceerd. De gedragscode is tot stand gekomen in samenwerking met 25 publieke en particuliere organisaties, waaronder het platform geothermie. De gedragscode is bedoeld voor de initiatiefnemers en richt zich tot bewoners en bedrijven in de omgeving van een aardwarmteproject, de relevante gemeenten, provincies, waterschappen, drinkwaterbedrijven en natuur- en milieuorganisaties. De gedragscode geeft principes voor het betrekken van de omgeving bij de voorbereiding en realisatie van aardwarmteprojecten. Met deze gedragscode geven de leden van de Dutch Association

³⁶ Een winningsplan is een plan dat wordt opgesteld door de houder van de winningsvergunning en in gaat op de wijze en duur van de winning, de verwachte of de gewonnen hoeveelheden delfstoffen of aardwarmte en de verwachtingen over bodembeweging en hoe schade als gevolg van bodembeweging wordt voorkomen. Het winningsplan moet goedgekeurd worden door de Minister van Economische Zaken. Het adviesrecht van de provincie bij het winningsplan geldt niet alleen bij de instemming van de minister met het plan, maar ook wanneer de minister het plan wijzigt of intrekt.

³⁷ <https://www.dago.nu/wp-content/uploads/2019/11/DAGO-Gedragscode-Omgevingsbetrokkenheid-bij-Aardwarmteprojecten.pdf>

Geothermal Operators proactief invulling aan de toekomstige verantwoordelijkheid uit de Omgevingswet om de omgeving te laten participeren.

Gedragscode omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten

1. Het doel van de gedragscode is het versterken van de betrokkenheid van belanghebbenden bij aardwarmteprojecten. Hiermee willen initiatiefnemers projecten zo goed mogelijk laten aansluiten bij de wensen en belangen van de omgeving en projecten zo goed mogelijk inpassen in de lokale omgeving. Het streven is dat de belangen van de omgeving rondom een project structureel en op een goede manier worden meegenomen, zodat projecten zo breed gedragen mogelijk tot stand komen.
2. Deze gedragscode geeft principes waar alle initiatiefnemers zich aan moeten houden.
3. Het uitgangspunt is dat de participatie van belanghebbenden bij een project passend is bij de behoeften van de omgeving, passend bij de projectkarakteristieken en in relatie staat tot de (mogelijke) impact die een project heeft op de omgeving.
4. De gedragscode is geen vervanging van wet- en regelgeving, maar een bovenwettelijke inspanning van initiatiefnemers om omgevingsbetrokkenheid te waarborgen. De wettelijke eisen zijn onder andere te raadplegen via wetten.overheid.nl en hoewerkaardwarmte.nl.
5. De gedragscode is van toepassing op alle fasen van een project: het verkennen, opsporen en winnen van aardwarmte. Van de verkenning van de ondergrond (binnen een zoekgebied), tot de boring, de winning, het opruimen van installaties en het goed achterlaten van het terrein.
6. De gedragscode is van toepassing op alle nieuwe projecten.
7. Reeds bestaande projecten (waarvoor reeds een SDE+ subsidie is aangevraagd c.q. toegekend) worden, indien hier behoefte aan is, samen met belanghebbenden aan de hand van deze gedragscode besproken.
8. Indien er een majeure wijziging in een bestaand project plaatsvindt waar mogelijk milieu- en omgevingseffecten kunnen ontstaan, zal de gedragscode worden toegepast door de initiatiefnemer.
9. Wanneer een bestaand project een volgende fase ingaat (zoals van opsporen naar winnen, of van winnen naar verwijderen) zal de gedragscode ook worden toegepast.

2.6 Bevoegdheden provincie bij energie uit waterkracht

Er zijn verschillende vormen van elektriciteitsopwekking uit en op water. Energie kan bijvoorbeeld gewonnen worden uit:

- de stroming van water in rivieren (waterkracht);
- de stroming en waterstandverschillen door eb en vloed (getijdenenergie);
- uit golven en
- boven water met zonne-energie en windenergie.

Binnen deze vormen van elektriciteitsopwekking zijn vaak verschillende technieken mogelijk die vaak net anders werken. Niet elke techniek is even passend en momenteel even opportuun voor de energietransitie. Dit heeft ten eerste te maken met de fysieke

condities van een gebied. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van water met getijden, hoogteverschillen en stroomsnelheid. Ten tweede heeft het te maken met de status van de techniek: de 'marktrijpheid' van de techniek en de verwachte ontwikkeling daarvan.³⁸ Hierna kijken we naar waterkracht.

Meestal zijn voor een waterkrachtinstallatie één of meer vergunningen vereist.³⁹ Het kan bijvoorbeeld gaan om vergunningen in het kader van de Waterwet, de Wabo en soms de Wet natuurbescherming.

- Watervergunning. Wie bevoegd gezag is voor het verlenen van de vergunning is afhankelijk van waar de centrale zich bevindt. Voor waterkrachtcentrales in rijkswateren is Rijkswaterstaat, namens de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag. Voor de regionale wateren zijn de waterschappen het bevoegd gezag.
- Omgevingsvergunning. Hiervoor is het college van B&W bevoegd gezag. Past de waterkrachtcentrale niet binnen het bestemmingsplan dan moet de raad het bestemmingsplan wijzigen of een verklaring van geen bedenkingen afgeven.
- Vergunning of ontheffing natuurbescherming. Hiervoor zijn GS het bevoegd gezag.

De regels in de provinciale verordening over bijvoorbeeld natuur en landschap kunnen een rol spelen bij een initiatief voor een waterkrachtcentrale, afhankelijk van waar de centrale zich bevindt. Wanneer een gemeente een waterkrachtcentrale ruimtelijk mogelijk maakt met het bestemmingsplan, omgevingsvergunning of vvgb heeft de provincie de mogelijkheid om onder andere een zienswijze in te zetten als dit bijvoorbeeld strijdig is met de provinciale regels voor natuur en landschap.

³⁸ Witteveen+Bos en CE Delft (2019). *Perspectieven elektriciteit uit water*, p. 9-10.

³⁹ <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie/categorie%C3%ABn/water-sde>

3 Casus wind-energie

In dit hoofdstuk gaan we in op de casus voor windenergie. Gekozen is voor de casus Windpark de Veenwieken omdat deze tot stand is gekomen via een provinciaal inpassingsplan en de provincie dus een positie heeft om in te zetten op draagvlak. Na een korte schets van de casus in 3.1 gaan we in 3.2 in op de totstandkoming van het windpark. De focus ligt in dit hoofdstuk op de inzet van de provincie.

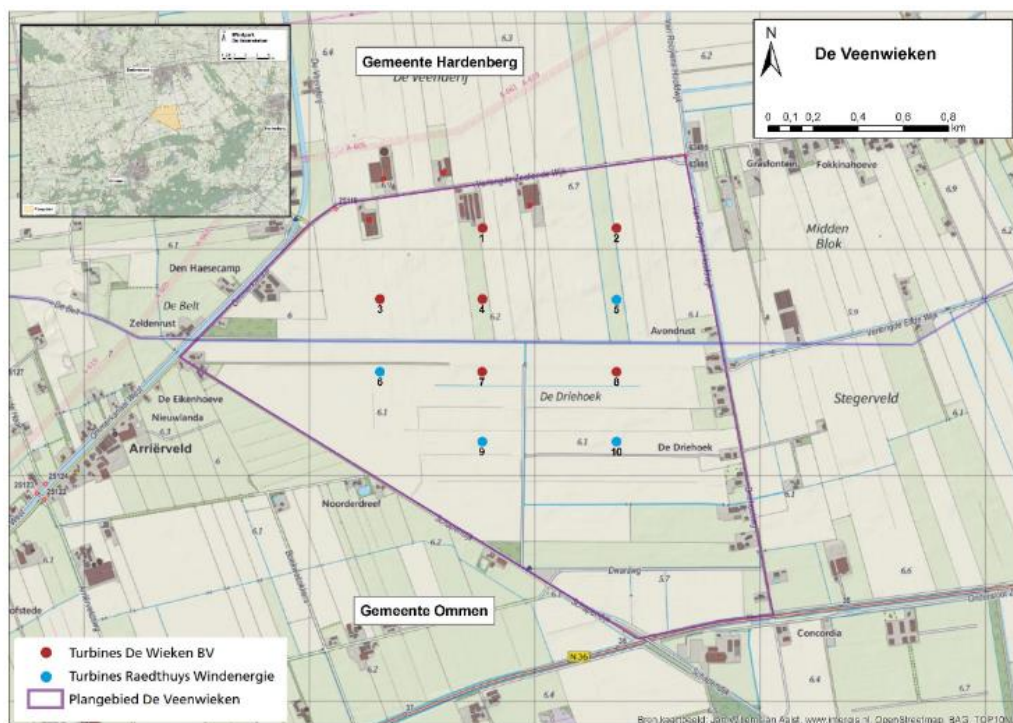
Bevindingen

- GS heeft omwonenden geïnformeerd over de plannen, de stappen in de besluitvorming en heeft participatie bevorderd.
- PS hebben aandacht gehad voor de bezwaren vanuit de omgeving van de windturbines en hebben vanuit KGO extra middelen beschikbaar gesteld om de lasten te beperken.
- Initiatiefnemers voeden een fonds met €1.500 per MW per jaar gedurende tien jaar.
- Omwonenden hebben geen gebruik willen maken van mogelijkheden om financieel te participeren.
- Een evaluatie van de inzet van de provincie is (nog) niet uitgevoerd.

3.1 Korte schets van de casus Windpark de Veenwieken

Windpark de Veenwieken ligt tussen Dedemsvaart, Ommen en Hardenberg. Het windpark staat deels in de gemeente Hardenberg en deels in de gemeente Ommen. Het plangebied is gelegen ten zuiden van de kern Dedemsvaart en wordt globaal begrensd door de Verlengde Zestiende Wijk, de Van Rooijens Hoofdwijk/Driehoekweg, de N36, de Schapendijk en het Ommerkanaal. Op de website van het windpark is een plattegrond opgenomen.

Figuur 2: Plattegrond windpark de Veenwieken



Bron: www.windparkdeveenwieken.nl

36

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Het windpark bestaat in totaal uit 10 windmolens met een opbrengst van 6,5 tot 7 miljoen kilowattuur (kWh) per jaar per molen. Het windpark is een initiatief van Pure energie, een duurzaam energiebedrijf uit Enschede en de Wieken B.V. De Wieken B.V. is voortgekomen uit de Initiatiefgroep Windenergie Verlengde Zestiende Wijk en windturbinefabrikant Enercon.

Omdat de gemeente Ommen geen medewerking wilde verlenen, zijn de gemeente Hardenberg en de provincie Overijssel samen opgetrokken in dit traject. De provincie heeft hiertoe in 2016 een PIP vastgesteld. De totstandkoming van het windpark kent een lange voorgeschiedenis. In de volgende paragraaf wordt deze samengevat weergegeven.

3.2 Totstandkoming van het windpark

In 2004 werd na het in kaart brengen van de mogelijkheden voor windenergie in Overijssel de windvisie vastgesteld, door PS en de 5 gemeenteraden uit Noordoost-Overijssel. Het proces dat heeft geleid tot de windvisie komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4. Initiatiefnemers voor windparken melden zich vervolgens bij (een deel van) de inliggende gemeenten; Hardenberg en Ommen. De gemeente Hardenberg besluit mee te werken aan het windpark, de gemeente Ommen niet.

Procedure voor Provinciaal inpassingsplan (PIP) (2012-2013)

In 2012 zijn er twee principeverzoeken ontvangen voor het plaatsen van windmolens in het deel van het zoekgebied op het grondgebied van Ommen. De raad van Ommen heeft beide verzoeken tot het vaststellen van een bestemmingsplan afgewezen. Zij vindt het windmolenpark een aantasting van het landschap en niet passend in de recreatieve functie die Ommen heeft. In bestuurlijke overleggen met de provincie heeft de gemeente haar standpunt uit 2006 ten aanzien van het niet mee willen werken aan windmolens herhaald, ook toen de provincie aangaf een PIP te zullen voorbereiden.

Provinciale kaders

De provinciale kaders die van toepassing waren op het moment dat initiatiefnemers zich bij de provincie meldden betreft de Omgevingsvisie en -verordening. Zie hiervoor paragraaf 4.1.1 en 4.2.

GS constateerden dat de bij hen ingediende principeverzoeken niet geheel in overeenstemming zijn met het vastgestelde ruimtelijk kader. Dat vastgestelde ruimtelijke kader bestaat uit de door GS vastgestelde voorkeursopstelling, waarbij het beeld ontstaat van één windpark (en niet twee afzonderlijke parken). Hiervoor heeft het Oversticht op verzoek van de provincie een notitie gemaakt waarin de beide initiatieven zijn samengevoegd en waar een voorkeursopstelling in is aangegeven. GS hebben initiatiefnemers laten weten dat zij, om medewerking van de provincie te kunnen krijgen, hun verzoek zodanig moeten aanpassen dat deze in lijn wordt gebracht met het ruimtelijk kader. GS informeren PS over hun standpunt en verzoeken PS om in te stemmen met het starten van een procedure voor een PIP, zodra een verzoek daartoe wordt ingediend dat in overeenstemming is met het ruimtelijk kader.

Bij de behandeling in de commissie van het standpunt en het voorstel om in te stemmen met het starten van een procedure voor een PIP melden zich veel insprekers, waaronder een aantal fracties uit Ommen. Het signaal uit politiek Ommen is dat de molens niet passen in de recreatieve setting in Ommen en dat afdwingen zonder draagvlak niet past. Ook diverse omwonenden melden zich als insprekers. Zij vrezen geluidsoverlast, gezondheidsrisico's en geven aan dat er geen draagvlak is.

Fracties in PS worstelen -zo blijkt uit hun vragen- met de situatie. De gedeputeerde geeft aan dat de situatie dilemma's oproept; is er wel genoeg draagvlak? Moet je een gemeente wel willen overrulen? Maar de provincie heeft ook energiedoelstellingen⁴⁰. De gedeputeerde vervolgt dat PS wordt gevraagd om in principe medewerking te verlenen aan een inpassingsplan. In de MER en bij de onderbouwing van het PIP komen aspecten zoals gezondheid en geluid aan de orde. Met de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) kunnen inwoners meeprofiteren, daarnaast zou het volgens de gedeputeerde goed zijn om afspraken te maken tussen initiatiefnemers en omwonenden om mee te profiteren.

Bij de bespreking in PS komt dit opnieuw tot uitdrukking. Enkele partijen geven aan tegen windenergie te zijn. Anderen zijn voor windenergie, willen de afspraak voor 80 MW nakomen, maar vinden het zeer vervelend dat er geen draagvlak in het gebied is. Vanuit meerdere fracties wordt aangegeven dat zij het vervolg in de vorm van een MER

⁴⁰ De verplichting die de provincie heeft om medewerking aan een PIP te verlenen kwam hierbij niet expliciet aan de orde.

goed willen kunnen bekijken, hiervoor wordt een motie ingediend⁴¹. Met 34 stemmen voor en 11 tegen wordt het voorstel aangenomen.

Notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD) (2014)

Notitie Reikwijdte en detailniveau

Een NRD wordt opgesteld als uitgangspunt voor het opstellen van het milieueffectrapport. In een NRD wordt de reikwijdte aangegeven: welke alternatieven moeten onderzocht worden en welke milieuaspecten zijn relevant in het onderzoek. Hoe uitgebreid en op welk schaalniveau de verschillende milieuaspecten onderzocht moeten worden, op welke manier en in welke fase van het planproces vormt het detailniveau. Het doel van een NRD is er voor te zorgen dat de MER informatie oplevert voor een weloverwogen besluit.

GS informeren PS in 2014 dat de NRD ter inzage wordt gelegd en na verwerking van de zienswijzen en het advies van de cie MER -conform de aangenomen motie- aan PS (en de gemeenteraad van Hardenberg) zal worden voorgelegd. Ook worden PS op de hoogte gebracht van het tekenen van de exploitatieovereenkomst nog voor het ter inzage leggen van de NRD. In de exploitatieovereenkomst is aandacht voor participatie door omwonenden, een financiële bijdrage in het kader van de KGO en planschade inclusief onherroepelijke bankgarantie. Daarmee is voldaan aan twee andere moties uit de PS vergadering van maart 2013 over de procedure voor de PIP.

September 2014 wordt de NRD windpark de Veenwieken voor instemming aan PS voorgelegd. GS hebben een reactie op de ontvangen zienswijzen gegeven en hebben tevens het advies van de commissie MER betrokken. Als PS instemmen met de NRD dan is het aan de initiatiefnemer om de MER uit te voeren en tegelijkertijd zal de PIP worden voorbereid. Zes insprekers laten aan PS weten hoe zij naar het voorstel kijken. Van de kant van omwonenden wordt opnieuw aangegeven dat zij windmolens niet vinden passen. Daarnaast geven zij aan dat gezondheid onvoldoende in de NRD terugkomt en dat zienswijzen terzijde worden geschoven met uitzondering van het advies van de commissie MER. Ook spreekt één van de initiatiefnemers in, zij zijn blij met de NRD en willen aan de slag. Ook informeren zij PS over de Gedragscode wind (zie paragraaf 2.2.4) die zij zullen gebruiken. PS stemmen in met de NRD. Ook de gemeenteraad van Hardenberg stemt in met de NRD. Omwonenden worden hierover met een brief geïnformeerd. In deze brief is ook de vervolprocedure opgenomen; naar verwachting zal in het voorjaar van 2015 de PIP en de omgevingsvergunningaanvraag ter inzage worden gelegd. Dat is ook het moment waarop initiatiefnemers met omwonenden in gesprek willen over participatie en tegenprestatie.

In juni 2015 informeren GS de omwonenden van het beoogde windpark over de stand van zaken ten aanzien van de MER, de omgevingsvergunning en de procedures. In de brief wordt een informatiemarkt door initiatiefnemers aangekondigd en worden werkateliers aangekondigd onder leiding van atelier Overijssel om input te vragen voor

⁴¹ In totaal worden er 8 moties ingediend, waarvan er 5 worden aangenomen.

de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.⁴² De brief wordt eveneens aan PS gestuurd, gecombineerd met de exploitatieovereenkomst die op 4 maart 2015 is getekend.

De brief wordt op verzoek van CDA en PVV geagendeerd in de commissie van 17 juni 2015. De PVV heeft moeite met de beperkte afstand tot woningen en de naar hun mening beperkte omvang van de planschade. CDA vindt het een verkeerd signaal richting inwoners dat de exploitatieovereenkomst al ondertekend is terwijl de MER-procedure nog niet is afgerond. De gedeputeerde geeft aan dat PS (en raad) pas na de MER gaan besluiten, maar dat exploitatieovereenkomst gesloten moest worden zodat initiatiefnemers plannen kunnen gaan maken. Daarnaast merkt de gedeputeerde op dat de omvang van de planschade door een extern bureau wordt vastgesteld.

Procedure MER, voorontwerp-inpassingsplan en de omgevingsvergunning (2015)

In september 2015 vragen GS PS om in te stemmen met het vrijgeven voor inspraak van de MER, het voorontwerp-inpassingsplan en de omgevingsvergunning. Vanwege de omvang ervan en de beperkingen die het opknippen van stukken met zich mee zou brengen, hebben GS de stukken niet digitaal beschikbaar gesteld aan PS maar ter inzage gelegd bij de griffie.

Op basis van de onderzoeken is het voorkeursalternatief bepaald op 10 molens van maximaal 135 meter en maximaal 110 meter rotordiameter. In het kader van KGO is afgesproken dat initiatiefnemers €15.000 per MW storten in een landschapsfonds. Omwonenden hebben laten weten dat zij de politieke behandeling willen afwachten, voordat zij willen praten over een goede bestemming voor de middelen in het fonds. Na afloop van de terinzagelegging zal een verslag worden gemaakt en in het eerste kwartaal van 2016 zullen de plannen ter inzage kunnen worden gelegd, zo geven GS aan.

Twee van de drie insprekers betreffen omwonenden. Zij geven aan dat het gegeven dat de stukken niet digitaal beschikbaar waren reden zou moeten zijn om het onderwerp van de agenda te halen. Zij zijn van mening dat de concept-MER niet voldoet, want er zijn verschillende types windmolens betrokken waarbij voor bijvoorbeeld de energieopbrengst naar het ene merk is gekeken en voor geluidsoverlast naar het andere merk. Daarnaast wordt opgemerkt dat er geen draagvlak onderzoek is geweest, waardoor de vraag welk alternatief meer draagvlak heeft niet te beantwoorden is. De derde inspreker betreft één van de initiatiefnemers. Hij licht toe dat in een MER uitgegaan moet worden van de grootste hinder qua geluid, afmeting etcetera, te weten het 'worst-case'-scenario. Hij geeft aan dat de initiatiefnemers *niet* op zoek zijn naar het 'worst-case'-scenario. Vanuit de commissie wordt gevraagd om te komen tot een 'best-case'-scenario. Initiatiefnemer erkent daarnaast dat er foutjes zitten in de MER. Daarnaast geeft de initiatiefnemer aan dat er veel energie gestoken is in communicatie, zo zijn er informatieavonden en excursies geweest. Initiatiefnemer snapt dat omwonenden nog niet over de besteding van de middelen uit het fonds willen praten en wil dat graag op een later moment doen.

De voorzitter van de commissie stelt -in overleg met de gedeputeerde voor- om in verband met het ontbreken van de digitale versie van de stukken en de fouten in de MER de stukken in een volgende commissievergadering te behandelen.

⁴² De werkateliers zijn volgens zowel de initiatiefnemers als de gemeente Hardenberg niet succesvol geweest.

In oktober 2015 wordt de behandeling voortgezet, de 1445 pagina's zijn dan wel digitaal beschikbaar. Twee van de drie sprekers die in september inspraken, spreken opnieuw in. Eén namens omwonenden en één namens de initiatiefnemers. De spreker namens de omwonenden is van mening dat de stukken niet geschikt zijn voor inspraak, want PS en inwoners kunnen de verschillende varianten in de MER niet weloverwogen bekijken. Van de kant van de initiatiefnemers wordt aangegeven dat door het voorontwerp inpassingsplan inclusief de MER voor te leggen er een extra mogelijkheid wordt geboden voor bestuur en omwonenden om hun mening te geven. Initiatiefnemers willen deze mening graag kunnen betrekken bij het definitieve plan. Het 'best-case'-scenario willen initiatiefnemers bij de ontwerpfase opnemen, om te voorkomen dat er in dit stadium een onoverzichtelijke brij ontstaat.

In reactie op de vragen en zorgen van de verschillende fracties geeft de gedeputeerde aan dat zorgvuldigheid in het proces betracht wordt, juist door nu deze extra stap te zetten. Zowel PS als omwonenden zijn in het proces uitgebreid betrokken. Teruggaan in de procedure is geen optie, desgewenst wil de gedeputeerde met initiatiefnemers in gesprek om de mogelijkheid voor een speciaal participatie-pakket voor omwonenden. De gedeputeerde geeft dit als reactie op de constatering van Statenleden dat iedereen kan participeren, niet alleen omwonenden.

Op 11 november 2015 wordt in PS over het voorstel gesproken om de MER, het voorontwerp-inpassingsplan en de omgevingsvergunning vrij te geven voor inspraak. Het voorstel wordt geamendeerd aangenomen, te weten:

- initiatiefnemers moeten minimaal aan de wet voldoen maar maatregelen die de negatieve effecten verminderen of wegnemen (mitigerende maatregelen) moeten niet nodig zijn;
- in het ontwerp-inpassingsplan moet de tiphoogte maximaal 149,9 meter zijn zodat er geen verlichting op de windmolens nodig is.

Ook wordt een motie aangenomen om omwonenden meer te kunnen laten profiteren dan anderen, omdat zij ook meer overlast ervaren.

Inpassingsplan (2016)

Op 14 september 2016 wordt het voorstel tot vaststellen van het inpassingsplan besproken in de commissie. Een spreker uit de omgeving van het beoogde windpark geeft aan dat de gegevens uit het akoestisch onderzoek theoretische gegevens zijn, omdat er nog geen testgegevens beschikbaar zijn. Een andere spreker is van mening dat het door PS aangenomen amendement niet goed is verwerkt in het voorstel. Spreker nummer drie geeft aan zich zorgen te maken over het borgen van de belangen van inwoners op het moment dat de molens er zijn, juist ook omdat deze op het grondgebied van twee gemeenten staat. De spreker vraagt om een waarborgcommissie in te stellen met omwonenden, exploitanten en bevoegde gezagen. Een laatste spreker geeft aan dat omwonenden al participeren zodra er een positief besluit door PS wordt genomen, want de waarde van hun onroerend goed daalt daardoor meer dan met participatieregeling kan worden gecompenseerd. Uit vragen van fracties blijkt opnieuw dat zij zich de zorgen van omwonenden aantrekken.

De bespreking in PS vindt plaats op 28 september 2016. In het voorstel geven GS aan dat de zienswijzen een aantal verbeteringen hebben opgeleverd in de stukken die voor

liggen. De wijzigingen zijn van technische aard, inhoudelijk is het inpassingsplan inclusief bijlage niet gewijzigd.

In de reactienota is ten aanzien van draagvlak de volgende passage opgenomen: 'Draagvlak is zeker een belangrijke factor, maar ondergeschikt aan de taakstelling om windenergie in Nederland, de provincie Overijssel en de gemeente Hardenberg te realiseren. Werken aan draagvlak is onlosmakelijk onderdeel van het zorgvuldige proces om te komen tot de planontwikkeling, waarbij een ieder invloed kan uitoefenen op het proces en het project.'

PS stellen het PIP vast. Ook wordt een motie aangenomen om €100.000 extra uit KGO-gelden beschikbaar te stellen om te kijken of een deel van de door omwonenden aangedragen knelpunten zijn op te lossen. De besteding van de middelen is aan de bewoners.

Bezwaar en beroep tegen PIP, bestemmingsplan en omgevingsvergunningen (2016-2017)

Na de vaststelling van het PIP wordt beroep aangetekend, de zaak wordt uiteindelijk behandeld op 27 september 2017. Op 20 december 2017 doet de Raad van State uitspraak op het beroep dat is ingesteld door enkele omwonenden en B&W en de raad van de gemeente Ommen. De conclusie van de Raad van State is dat de beroepen, zowel de procedurele beroepsgronden als inhoudelijke beroepsgronden (locatie, geluid, slagschaduw, gezondheid, veiligheid, radarverstoring, schade, natuur en uitvoerbaarheid) en de beroepsgronden gericht tegen de verleende omgevingsvergunningen ongegrond zijn.

Participatie (2018-2019)

Na de uitspraak waarmee de komst van het windpark definitief is, kan het gesprek met omwonenden over de besteding van de KGO-middelen worden opgepakt. In overleg met de verenigingen voor plaatselijk belang wordt afgesproken dat omwonenden, initiatiefnemers, de gemeente Hardenberg en de gemeente Ommen lid zijn van de waarborgcommissie. De provincie sluit aan bij de vergaderingen. De waarborgcommissie is aanspreekpunt voor bewoners, bewaakt de correcte en tijdige informatievoorziening over het windpark door initiatiefnemers en overheden en streeft er naar meldingen zoveel mogelijk informeel af te handelen, waarbij wettelijke normen een belangrijk kader vormen.

In november 2019 hebben GS PS laten weten dat zij niet kunnen voldoen aan de motie die is aangenomen bij de vaststelling van het PIP om knelpunten op te lossen. In de motie⁴³ werden GS opgeroepen om met de initiatiefnemers van windpark de Veenwieken bindende afspraken te maken om omwonenden substantieel mee te laten profiteren van de opbrengst van de windturbines en aanmerkelijk meer profijt te bieden dan andere participanten. GS geven aan dat de waarborgcommissie (WBC) de Veenwieken omwonenden van het windpark een brief heeft gestuurd met voorstellen voor participatie, zoals aangedragen door de initiatiefnemers. Vanuit omwonenden

⁴³ Motie Omwonenden Windpark de Veenwieken profiteren mee, motie 2, PS 11/11/2015

bestaat geen belangstelling voor de voorstellen. De WBC heeft vervolgens aan het college van GS gevraagd of de middelen ingezet mogen worden voor maatschappelijke doelstellingen, zoals een fiets- of wandelpad. GS zijn daarmee akkoord gegaan.

Naast de KGO-middelen is de afspraak dat zodra de molens draaien, initiatiefnemers geld storten in een fonds. Het gaat om een bedrag van € 1.500,- per Megawatt per jaar, gedurende een periode van 10 jaar. De bestemming van dit geld wordt samen met de bewoners en belanghebbenden gezocht. De waarborgcommissie speelt daarin een belangrijke rol.

Initiatiefnemers hebben in een eerdere fase voorstellen gedaan om financieel te participeren. Zo kon men met 'Windvangers' meedelen in de opbrengst van de windmolens. De Wieken bood gratis 7 'Windvangers' met een looptijd van vijf jaar, waarbij de opgewekte stroom zou worden afgetrokken van de jaarnota. Een andere optie was om een obligatielening aan te gaan voor het windpark. Raedthuys kon circa 400 tot 500 obligaties ter waarde van € 500,- uitgeven. De rente daarop bedroeg zo'n 3% gedurende een periode van vijf jaar. Bewoners hebben geen gebruik willen maken van deze aanbiedingen, omdat ze het gevoel hadden dat ze -door financieel te participeren- blij zouden geven van instemming met de plannen. Bovendien vond men dat het hele gebied en niet enkele personen er beter van zouden moeten worden.

Bouw en testfase windpark (2019-2020)

In januari 2019 is de bouw van het windpark begonnen, eind 2019 werd de bouwfase afgerond. Na het opruimen van de bouwplaats is de testfase van start gegaan. In de testfase wordt bekeken of alle apparatuur en instellingen onder maximale druk goed presteren. Op de website van windpark de Veenwieken wordt aangegeven dat de windmolens pas kunnen worden opgeleverd als de windmolens volledig zijn goedgekeurd. Daarna kunnen de stilstandsvoorziening voor slagschaduw en andere benodigde instellingen worden toegepast. Op de website wordt gemeld dat dit betekent dat er tot de testfase is afgerond, op andere momenten dan voorzien slagschaduw wordt ervaren en soms tijdelijk meer geluid dan straks in de normale operationele fase. Op 23 april 2020 wordt op de website aangegeven dat de instellingen voor slagschaduw en geluid zijn ingeschakeld, om de overlast te beperken. Op 11 en 12 mei 2020 zal, zo is te lezen in een nieuwsbericht op de website, het brongeluid van de molens worden gemeten.

Evaluatie

De inzet van de provincie bij PIP de Veenwieken is (nog) niet geëvalueerd.

4 Inzet op draagvlak door de provincie Overijssel

In dit hoofdstuk gaan we in op wat de provincie doet als het gaat om draagvlak voor de opwek van hernieuwbare energie. We maken zichtbaar vanuit welke kaders de provincie werkt aan (draagvlak voor) de opwek van hernieuwbare energie. Naast de Omgevingsvisie en -verordening⁴⁴, waarin onder meer het ruimtelijk beleid is samengepakt, gaan we in op het beleidskader voor de energietransitie.

43

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

4.1 Omgevingsvisie en -verordening

Bevindingen

- De provincie heeft aandacht in het beleid voor het belang van draagvlak en geeft aan van initiatiefnemers te verwachten dat zij in samenspraak met de omgeving plannen maken. Overijssel benoemt expliciet haar verantwoordelijkheid voor het betrekken van bewoners en gebruikers in het geval van een PIP. Ook benoemt zij dat gemeenten het bevoegde gezag zijn voor de planologische afweging bij concrete projecten. Beperkingen in de mogelijkheid die de provincie heeft voor draagvlak worden niet expliciet benoemd.
- Kaders voor het opwekken van hernieuwbare energie zijn opgenomen in de Omgevingsvisie en -verordening. Aanvullend hanteert de provincie de handreiking zonnevelden en de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.
- Met de rode draad sociale kwaliteit en de vertaling daarvan in de omgevingsverordening maakt de provincie het belang duidelijk van het betrekken van bewoners en gebruikers van een gebied bij gemeentelijke plannen met een provinciaal belang.

⁴⁴ De geconsolideerde Omgevingsvisie vanaf 2017 is uitgangspunt voor dit onderzoek.

In deze paragraaf schetsen we de kaders voor hernieuwbare energie die zijn opgenomen in de huidige Omgevingsvisie en -verordening⁴⁵. Die kaders geven inzicht in de ruimtelijke inpassing en zijn daarmee van belang voor draagvlak. We starten de paragraaf met wat is opgenomen in de Omgevingsvisie over draagvlak⁴⁶:

‘In het geval van grootschalige ontwikkelingen of uitbreiding van agrarische bedrijven, verwachten we van de initiatiefnemer het plan te ontwikkelen in samenspraak met de omgeving. Zo ontstaat draagvlak en, als omwonenden en omliggende bedrijven bijvoorbeeld bij realisatie van een windturbine ook participeren in financiële zin, worden de lusten en lasten die gepaard gaan met de ontwikkeling op een redelijke wijze verdeeld. Participatie in financiële zin is vooral van toepassing op collectieve energieprojecten, zoals een windturbine bij het dorp of een zonneveld. De provincie nodigt uit tot het bundelen van investeringskracht en het realiseren van projecten waar veel partijen een voordeel aan hebben. Naast energie kan het daarbij ook gaan om beheer van de omgeving of instandhouding van collectieve voorzieningen.’

Daarnaast wordt bij het thema windenergie ingegaan op het belang van draagvlak. ‘We geven vanuit ons provinciale belang invulling aan het organiseren van draagvlak voor de energietransitie. Werken aan inzicht in nut en noodzaak van de energietransitie en ruimtelijke effecten daarvan, zien wij als eerste stap. Wij werken dit in onze programma’s uit, met behulp van de participatieladder. De gemeente is het bevoegde gezag voor de planologische afweging op basis van concrete projecten. Op verzoek kan de provincie om advies worden gevraagd. Bij provinciale inpassingsplannen hebben we een verantwoordelijkheid in het betrekken van bewoners en gebruikers bij de ontwikkeling van de plannen.’

Visie op de ruimte

In de Omgevingsvisie heeft de provincie haar visie op de ruimte in Overijssel opgenomen. Met de Omgevingsvisie heeft de provincie voor de fysieke leefomgeving vastgelegd wat zij op dit moment van provinciaal belang⁴⁷ vindt.

De provincie Overijssel wil met de Omgevingsvisie Overijssel nadrukkelijker sturen op de rode draden in het provinciaal beleid: duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit. Per rode draad is een definitie opgenomen en zijn ambities geformuleerd. Deze worden hierna kort weergegeven.

Rode draden

Duurzaamheid: ‘duurzame ontwikkeling voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen

⁴⁵ Omgevingsvisie Overijssel 2017: NL.IMRO.9923.VisieOv01-va01 (april 2017), Actualisatie Omgevingsvisie 2017/2018:NL.IMRO.9923.phVisie004-va01 (september2018) Actualisatie Omgevingsvisie 2019: NL.IMRO.9923.phVisie006-va01 (november 2019)

⁴⁶ Het gaat hierbij om het ontwikkelingsperspectief Wonen en werken in het kleinschalige mix-landschap, één van de zes ontwikkelingsperspectieven die de provincie Overijssel onderscheidt in haar Omgevingsvisie.

⁴⁷ In de omgevingsvisie is hierover opgenomen dat politieke opvattingen over wat wel of niet van provinciaal belang is, in de tijd variëren. Uiteindelijk is datgene van provinciaal belang waar de provinciale democratie op enig moment verantwoordelijkheid voor neemt.

om ook in hun behoeften te voorzien.’ De volgende ambities zijn geformuleerd binnen de rode draad duurzaamheid:

1. Een klimaatbestendig Overijssel
2. Een duurzame energiehuishouding
3. Kringlopen sluiten, ofwel: toegroeien naar een circulaire economie
4. Beter benutten van ruimte, bestaande bebouwing en infrastructuur

Ruimtelijke kwaliteit: ‘datgene wat ruimte geschikt maakt en houdt voor wat voor mens, plant en dier belangrijk is.’ De volgende ambities behoren bij deze rode draad:

1. Natuur als ruggengraat
2. Een continu en beleefbaar watersysteem als dragende structuur van Overijssel
3. Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen
4. Brede waaier aan woon-, werk- en mixmilieus: elk buurtschap, dorp en stad zijn eigen kleur
5. Zichtbaar en beleefbaar mooi landschap
6. Het contrast tussen dynamische en luwe gebieden versterken
7. Sterke ruimtelijke identiteiten als merken voor Overijssel

Om te sturen op ruimtelijke kwaliteit wordt de Catalogus Gebiedskenmerken gebruikt. De Catalogus Gebiedskenmerken beschrijft voor alle gebiedstypen in Overijssel welke kwaliteiten en kenmerken behouden, versterkt en ontwikkeld moeten worden. Een ander instrument dat wordt gebruikt is de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving voor het buitengebied van Overijssel (KGO). In de Omgevingsvisie is opgenomen dat voor alle nieuwe en grootschalige ontwikkelingen in het buitengebied geldt dat een goede ruimtelijke inpassing verplicht is. Naast deze basisinspanning kan het zijn dat er aanvullende kwaliteitsprestaties nodig zijn. Voor het bepalen van de mate van aanvullende kwaliteitsprestaties gelden drie variabelen:

1. Is de ontwikkeling ‘gebiedseigen’ of gebiedsvreemd’?
2. Wat is de schaal van de ontwikkeling en de impact op de omgeving? En
3. Dient het initiatief een eigen belang, of ook maatschappelijke belangen?

Samen met gemeenten is het [Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving](#) opgesteld. Het werkboek is een hulpmiddel om de KGO in de praktijk toe te passen. Exploitanten van bijvoorbeeld een wind- of zonnepark stellen geld beschikbaar om te investeren in het gebied.

Sociale kwaliteit: ‘welzijn of ‘goed voelen’ van de mens. Daarbij spelen zaken als gezondheid en vitaliteit een belangrijke rol, maar ook arbeidsparticipatie (mede in relatie tot onderwijs), sociale uitsluiting en armoede’. In de Omgevingsvisie beperkt de provincie zich tot het welzijn van de mens in relatie tot de fysieke leefomgeving. De ambities bij de rode draad:

1. Het Overijssels ‘noaberschap’ koesteren
2. Stimuleren van culturele identiteit
3. Verbinden van de lokale kennis en energie met de ontwikkeling van provinciaal beleid en de uitvoering van ruimtelijke opgaven

Om de meest geschikte vorm van participatie en bestuursstijl van de provincie te bepalen, wordt gebruik gemaakt van de participatieladder. Voor gemeenten is in de Omgevingsverordening een artikel opgenomen als waarborg voor deze rode draad: In artikel 2.1.9 is opgenomen dat in de toelichting op bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe ontwikkelingen waarbij provinciale belangen in het geding zijn, wordt aangegeven op welke wijze bewoners en gebruikers betrokken zijn bij de ontwikkeling van de plannen.

Centrale beleidsambities

In de Omgevingsvisie zijn de opgaven en kansen waar Overijssel voor staat vertaald in centrale beleidsambities. De rode draden vormen de overkoepelende ambities voor deze negen beleidsambities, waar Energie er één van is.

Voor het onderwerp van dit onderzoek is met name de ambitie voor het thema Energie relevant: 'Een betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening met beperking van uitstoot van broeikasgassen.

- Bevorderen van energie-efficiency
- 20% hernieuwbare energie in 2023 en 30% in 2030
- Toepassen van nieuwe energie-infrastructuur.'

Gezien de focus van dit onderzoek beperken we ons tot het onderdeel hernieuwbare energie.

Energieopwekking

De ambitie is om 20% hernieuwbare energie op te wekken in 2023 en 30% in 2030. De strekking van het beleid is in de Omgevingsvisie als volgt geformuleerd:

'We stimuleren bewoners en ondernemers in Overijssel om:

- hernieuwbare energie toe te passen en de opwekking hiervan op eigen terrein of in grootschaliger projecten mogelijk te maken
- lokale initiatieven te starten om samen te werken aan de opwekking van hernieuwbare energie
- te innoveren op het gebied van energieopwekking

We verlenen geen medewerking aan de opsporing en winning van schaliegas.'

In de toelichting is opgenomen dat de provincie het van belang vindt dat iedereen een bijdrage levert aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie om het gebruik van fossiele energie en de CO₂ uitstoot die ermee samenhangt terug te dringen. De winning van schaliegas ziet de provincie niet als een duurzame vorm van energiewinning.

In de Omgevingsvisie staan de verschillende vormen van hernieuwbare energie vermeld. Deze komen in de volgende sub-paragrafen aan de orde. Naast de strekking van het beleid en een toelichting is in de Omgevingsvisie per vorm een overzicht van de instrumenten opgenomen. Onderdeel van het instrumentenpallet is het uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie Overijssel. Dit programma staat centraal in paragraaf 4.4. Daar komen ook de overige niet-ruimtelijke instrumenten aan de orde.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn verwijzingen naar andere onderdelen van de Omgevingsvisie niet in de tekst opgenomen.

4.1.1 Windenergie

In de omgevingsvisie zijn de strekking van het beleid, een toelichting en de instrumenten opgenomen die ingezet worden voor windenergie. Samengevat is de strekking van het beleid als volgt.

- Provincie stelt het kader voor locatiekeuze en ontwerp, verantwoordelijkheid om planologisch ruimte te maken voor windturbines ligt bij gemeenten.
- Locatiekeuze en ontwerp moeten passen bij gebiedskenmerken.
- Vanuit het provinciale belang wordt invulling gegeven aan het organiseren van draagvlak voor de energietransitie. Hiervoor wordt de participatieladder gebruikt.
- De planologische afweging voor een concreet project ligt bij een gemeente.
- Bij een PIP ligt de verantwoordelijkheid voor het betrekken van bewoners en gebruikers bij de provincie.

In de toelichting is opgenomen dat de plaatsing van windturbines lokaal afgewogen moet worden vanwege de impact op de omgeving. Wel zal de provincie een PIP opstellen als een gemeente in een kansrijk gebied niet mee wil werken aan een windinitiatief. De provincie doet dit om de afspraken met het Rijk over windenergie na te kunnen komen. In een kansrijk zoekgebied zijn de condities qua windsnelheden en structuur van het landschap het meest geschikt voor grootschalige opwekking van windenergie. De provincie sluit ook gebieden uit voor windenergie, dit heeft te maken met de hoge cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden van deze gebieden. Daarnaast zijn nieuwe windturbines niet toegestaan in laagvliegroutes en funnels.⁴⁸

Voor de uitvoering zet de provincie de volgende instrumenten in:

- Uitvoeringsprogramma nieuwe energie
- Regels in de verordening
 - kansrijke zoekgebieden, uitsluitingsgebieden en gebieden met ruimte voor windenergie onder voorwaarden (titel 2.15)
 - Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) (artikel 2.1.6)
- (Prestatie)afspraken
 - Met de gemeenten in de kansrijke zoekgebieden voor windenergie
- Subsidies en fondsen
 - Programma Nieuwe Energie Overijssel
- Kennis verwerven en delen
 - Atlas van Overijssel (potentiekaart wind)
 - Onderzoek mogelijkheden voor alternatieve vormen van windenergie
 - Verkenning van de mogelijkheden en onmogelijkheden van windturbines in de Nationale Landschappen en in het Natuurnetwerk Nederland (NNN)
 - Voorbeeldenboek Energielandschappen Overijssel (ELO)

⁴⁸ *Obstakelvrije zones rond de in- en uitvliegroutes van luchthavens.*

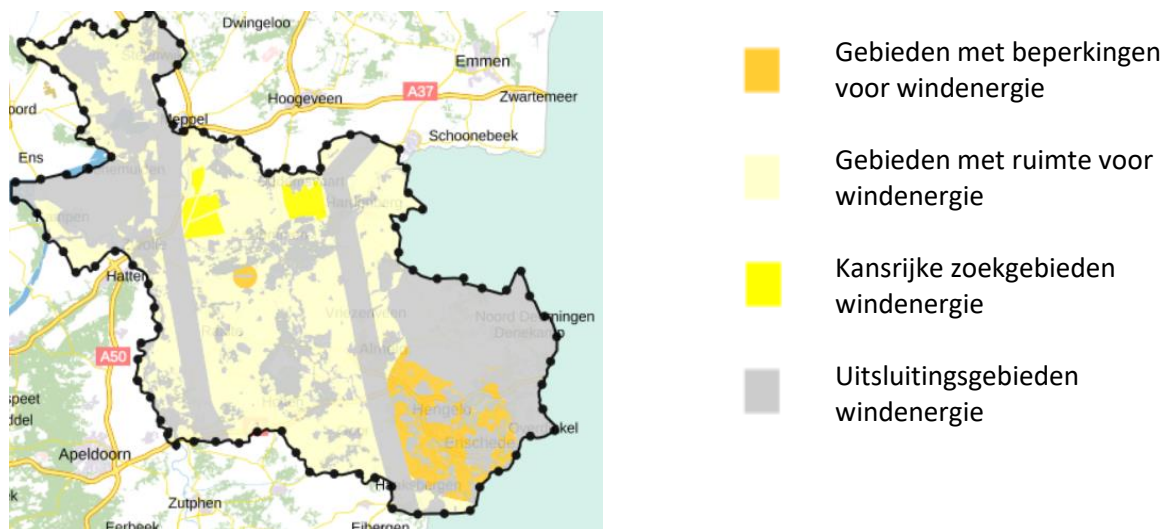
- Aanvulling voorbeeldenboek KGO met inspirerende voorbeelden voor toepassing windenergie

Onderscheid in gebieden

In de Omgevingsvisie wordt voor windenergie onderscheid gemaakt in gebieden:

- Kansrijke zoekgebieden windenergie
In de kansrijke zoekgebieden voor windenergie (ten noorden van de Vecht, tussen Staphorst-Zwolle en Hardenberg (zie de kaart Windenergie voor de begrenzing van deze gebieden)), is ruimte voor (boven)lokale ontwikkeling van windenergie. Als gemeenten in deze kansrijke zoekgebieden niet mee willen werken aan initiatieven voor de plaatsing van windturbines, dan zetten we de instrumenten die ons ter beschikking staan maximaal in. Provinciale inpassingsplannen voor windturbines worden ingezet tot de taakstelling van 85,5 MW is gehaald.
- Gebieden met ruimte voor windenergie onder voorwaarden
In deze gebieden zijn initiatieven voor windenergie mogelijk als er sprake is van een goede landschappelijke inpassing op basis van de aanwezige gebiedskenmerken.
- Gebieden met beperkingen voor windenergie
In deze gebieden gelden beperkingen in verband met de aanwezige luchthavens. In het gebied rond Luchthaven Twente kunnen obstakels als windturbines (en andere nieuwe bouwwerken) alleen met toestemming van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden toegestaan. Zij beoordelen of het obstakel invloed heeft op de vliegveiligheid. In het gebied rond de recreatieve luchthaven Lemelerveld gelden ook beperkingen. Deze beperkingen gelden op grond van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (artikel 29 lid 1 onder i). Bij ontwikkelingen in dit beperkingengebied zal altijd afgewogen moeten worden of nieuwe windturbines of andere bouwwerken geen onevenredige beperkingen opleggen aan het functioneren van de recreatieve luchthaven.
- Uitsluitingsgebieden voor windenergie
In de uitsluitingsgebieden windenergie is geen ruimte voor nieuwe windturbines. Het gaat hier om:
 - het Natuurnetwerk Nederland (NNN);
 - de Nationale Landschappen; en
 - de laagvliegroutes en funnels.

Figuur 3: Gebieden windenergie



Bron: Omgevingsvisie Overijssel

Omgevingsverordening

In de omgevingsverordening is in artikel 2.15.2 de uitsluiting van windturbines geregeld voor wat betreft de NNN en het Nationaal Landschap⁴⁹. De beperking is geregeld in artikel 6.13 (Luchthavenbesluit Twente airport).

De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is als volgt opgenomen in de omgevingsverordening:

‘Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving kunnen – [...] – voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, uitsluitend indien hier sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving’.

Prestatieafspraken

In 2012 zijn prestatieafspraken gemaakt met de gemeenten Dalfsen en Staphorst voor respectievelijk drie en vier extra molens.

4.1.2 Zonne-energie

In de omgevingsvisie zijn de strekking van het beleid, een toelichting en de in te zetten instrumenten opgenomen. Samengevat komt het beleid neer op:

- Uit oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik wil de provincie zonnepanelen zoveel mogelijk combineren met andere functies.

⁴⁹ De laagvliegroutes en funnels zijn in 2017 uit de Omgevingsverordening geschrapt, aangezien het Rijk deze uitsluitingsgebieden voor windturbines inmiddels wettelijk heeft vastgelegd.

- Overijssel ziet mogelijkheden voor zonne-energie in bestaand bebouwd gebied op daken, op bedrijventerreinen en braakliggende gronden en in de groene omgeving op bestaande bouwvlakken.
- Omdat de provincie voorziet dat daarmee slechts in een deel van de opgave voor zonne-energie kan voorzien, biedt zij de mogelijkheid om in de Groene Omgeving tijdelijke zelfstandige opstellingen te realiseren; circa 25 jaar, op een wijze die omkeerbaar is en waarbij oorspronkelijke bestemming gehandhaafd blijft.
- Voor deze tijdelijke opstellingen in de Groene Omgeving geldt dat de maatschappelijke meerwaarde aangetoond moet worden en doorgaans zal ook compensatie moeten plaats vinden door extra te investeren in de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving.
- De maatschappelijke meerwaarde van een initiatief aantonen kan door:
 - De mate waarin er sprake is van meervoudig ruimtegebruik
 - De maatregelen die getroffen worden om de impact te beperken en/of te compenseren
 - De mate waarin wordt aangesloten op de karakteristieken van het gebied
 - De bijdrage aan maatschappelijke doelen, naast het provinciale doel ten aanzien van duurzaamheid.

In de toelichting wordt aangegeven dat de tijdelijkheid van veldopstellingen in de Groene Omgeving is ingegeven doordat op termijn veldopstellingen niet meer nodig zijn door voortgang van de techniek en aanpassingen van het belastingstelsel. De eis van tijdelijkheid zorgt er voor dat er geen permanente onttrekking van het areaal landbouwgebied plaatsvindt.

Voor de uitvoering zet de provincie de volgende instrumenten in:

- Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie
- Regels in de verordening
 - specifieke regels voor zonnevelden inclusief eis van tijdelijkheid en aanvullende kwaliteitsvoorwaarden (Kwaliteitsimpuls zonnevelden) (titel 2.1)
- Subsidies en fondsen
 - programma Nieuwe Energie Overijssel
 - Energiefonds Overijssel (investeringen in zonne-energie projecten en mogelijkheden om 'crowd-funding' projecten voor te financieren)
- Kennis verwerven en delen
 - Atlas van Overijssel (zonneatlas)
 - handreiking Kwaliteitsimpuls zonnevelden
 - voorbeeldenboek Energielandschappen Overijssel (ELO)
 - aanvulling voorbeeldenboek KGO met inspirerende voorbeelden voor toepassing zonnepanelen.

Omgevingsverordening

In de omgevingsverordening is in artikel 2.1.8.2 lid 1 opgenomen dat zelfstandige opstellingen van zonnepanelen uitsluitend worden toegestaan als tijdelijk (mede)gebruik van de gronden. In het tweede lid van hetzelfde artikel is geregeld dat bestemmingsplannen uitsluitend voorzien in de opstelling van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen in de Groene Omgeving als de maatschappelijke meerwaarde is

aangetoond én is aangetoond dat het verlies van ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. In het derde lid zijn de criteria opgenomen waarmee de maatschappelijke meerwaarde uit lid 2 te onderbouwen:

- de mate waarin sprake is van meervoudig ruimtegebruik;
- maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken en/of te compenseren;
- de mate waarin wordt aangesloten op de karakteristieken van het gebied;
- de bijdrage die geleverd wordt aan maatschappelijke doelen.

In het vierde lid van het artikel is opgenomen dat voor nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden op gronden die vallen binnen het ontwikkelingsperspectief Ondernemen met Natuur en Water en die niet zijn aangeduid als NNN, de voorwaarde geldt dat de compensatie door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving gericht dienen te zijn op de versterking van de kwaliteit van natuur, water en landschap.

Kwaliteitsimpuls zonnevelden

De herziene handreiking zonnevelden is op 21 april 2020 door GS vastgesteld. De handreiking is een instrument dat gemeenten kunnen benutten om conform de omgevingsverordening om te gaan met zonnevelden. Ook initiatiefnemers en omwonenden kunnen de handreiking gebruiken. In de informatie die PS van GS ontvingen over de herziene handreiking zonnevelden is aangegeven dat de handreiking gebruiksvriendelijker en duidelijker is dan de versie uit 2017. Bij de jaarlijkse actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening zullen de tekst in de Omgevingsvisie en de toelichting op de verordening eveneens verduidelijkt worden⁵⁰. Het artikel in de omgevingsverordening blijft ongewijzigd. Voor de totstandkoming heeft de provincie gebruik gemaakt van de verbetersuggesties die zijn gedaan door gemeenten, maatschappelijke organisaties, adviseurs en een Overijsselse ontwikkelaar. Betrokkenen zijn vervolgens gevraagd te reageren op een concept handreiking, dit heeft geleid tot aanpassingen en verduidelijkingen in de handreiking.

De Overijsselse zonneladder en aanpak kent drie treden. Een multifunctionele invulling van een zonneveld in de groene ruimte is uitgangspunt (trede 1 'Stimuleren' en 2 Combineren'). Pas als gemeente en initiatiefnemer hebben verkend en gemotiveerd dat trede 1 en 2 niet mogelijk zijn, dan komen monofunctionele zonnevelden (trede 3) aan de orde. Goede landbouwgronden worden daarbij ontzien.

Ook is in de (herziene) handreiking opgenomen dat de provincie van initiatiefnemers verwacht dat zij in relatie tot een evenwichtige verdeling van lusten en lasten:

- vroegtijdig in gesprek gaan met omwonenden en belanghebbenden;
- met omwonenden en zo nodig de gemeente afspraken maken over de bijdrage aan maatschappelijke opgaven en doelen.

⁵⁰ Op 17 september 2020 is een actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening, met daarin een steviger verankering van de zonneladder, ter inzage gelegd.

4.1.3 Bio-energie

In de Omgevingsvisie zijn de strekking van het beleid, een toelichting en de in te zetten instrumenten opgenomen. Samengevat komt het beleid neer op:

- De provincie stimuleert de opwekking van bio-energie via twee sporen:
 - Het verbeteren van de condities voor de bio-energieproductie (randvoorwaarden zoals vergunningen, lobby en subsidies).
 - Het stimuleren van ontwikkeling en op de markt brengen van nieuwe technologieën en kennisverspreiding (de innovatieroute).
- De verantwoordelijkheid om planologisch ruimte te maken voor biomassa-installaties ligt bij gemeenten, waarbij de provincie het kader stelt voor locatiekeuze en ontwerp.
- De provincie gaat uit van cascadering; het benutten van biomassa als voedsel/voedermiddel en – in dezelfde keten- reststromen hiervan als biobrandstof.
- Er worden duurzaamheidseisen gesteld aan door de provincie ondersteunde projecten.

In de toelichting staat dat bio-energie een belangrijk onderdeel in de energiemix voor Overijssel is. De focus ligt op mestvergisting omdat dit de grootste onbenutte biomassastroom is. In de Omgevingsvisie wordt een onderscheid gemaakt tussen kleinschalige mestvergisting en grootschalige industriële bio-energie-installaties:

- Kleinschalige mestvergisting
In de Groene Omgeving is kleinschalige mestvergisting mogelijk op het eigen erf, dicht bij de bron. Vergisting op regionale schaal kan onder voorwaarden in de Groene Omgeving. Een goede ontsluiting en uitvoering volgens de gebiedskenmerken is hier onderdeel van.
- Grootschalige industriële bio-energie-installaties
Grootschalige industriële bio-energie-installaties dienen zich primair te vestigen in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen vanaf categorie 3 of op locaties gekoppeld aan grootschalige afvalverwerking en rioolwaterzuiveringen.

De volgende instrumenten worden ingezet voor bio-energie:

- Uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie
- Subsidies en fondsen
 - programma Nieuwe Energie Overijssel
 - Energiefonds Overijssel
- Kennis verwerven en delen
 - ondersteuning Bio-energie cluster Oost Nederland
 - voorbeeldenboek Energielandschappen Overijssel (ELO)
 - energieatlas (kansenkaart bio-energie)

Omgevingsverordening

Er zijn geen artikelen in de omgevingsverordening specifiek gewijd aan bio-energie.

4.1.4 Bodemenergie en geothermie

Bodemenergie is energie in de vorm van warmte of koude. Een onderscheid wordt gemaakt tussen Warmte Koude Opslag (WKO) en geothermie.

4.1.4.1 Warmte en koude opslag (WKO)

De provincie stimuleert het benutten van de ondergrond voor WKO-systemen waar dat mogelijk is. Bijna driekwart van het oppervlak van Overijssel is geschikt voor WKO. In waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en (vanaf een bepaalde diepte in de ondergrond) de boringsvrije zones zijn WKO-systemen niet toegestaan om het grondwater te beschermen tegen mogelijke risico's van opwarming of verontreiniging.

De instrumenten die ingezet worden:

- Regels in de verordening
 - verbod WKO-systemen (zowel open als gesloten) in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden; in de boringsvrije zones vanaf de aangegeven dieptes (diverse artikelen in hoofdstuk 3)
- Subsidies en fondsen
 - programma Nieuwe Energie Overijssel
- Kennis verwerven en delen
 - Atlas van Overijssel (WKO-kansenkaart)
 - voor gemeenten: handelingsperspectief ruimtelijke ontwikkeling WKO-systemen

53

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Onderscheid in gebieden

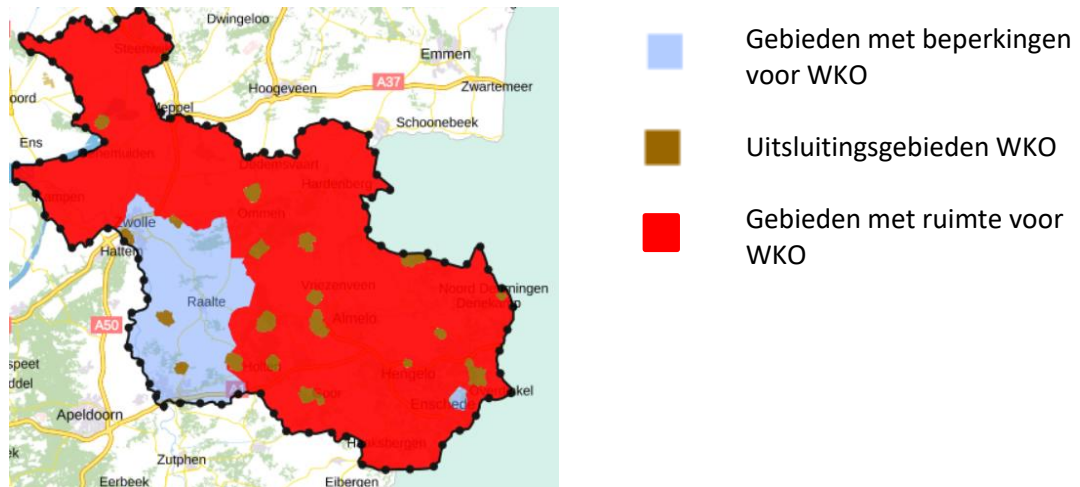
De provincie onderscheidt gebieden met beperkingen voor WKO en uitsluitingsgebieden voor WKO:

- Gebieden met beperkingen voor WKO

In deze gebieden mogen WKO-systemen worden aangelegd tot een bepaalde diepte in de ondergrond. De betreffende dieptes zijn vermeld in onze verordening. Het gaat hier om de zogenaamde boringsvrije zones.
- Uitsluitingsgebieden WKO

WKO (zowel open als gesloten) is niet toegestaan in de volgende gebieden:

 - waterwingebieden
 - grondwaterbeschermingsgebieden

Figuur 4: Gebieden WKO

Bron: Omgevingsvisie Overijssel

4.1.4.2 Geothermie

Geothermie is het gebruik van aardwarmte uit de diepe ondergrond. De provincie stimuleert het benutten van geothermie voor de warmtevoorziening van gebouwen, industriële processen en bijvoorbeeld de glastuinbouw. In de Omgevingsvisie staat dat de mogelijkheden voor geothermie beperkt worden gebruikt. Door de gebieden met bijzondere potentie voor geothermie op kaart te zetten, wil de provincie er aan bijdragen dat deze potentie beter in beeld is bij ruimtelijke afwegingen. Ook zijn er gebieden waar geothermie niet is toegestaan om het grondwater te beschermen tegen mogelijke risico's van opwarming of verontreiniging.

De instrumenten die worden ingezet voor geothermie:

- Regels in de verordening
 - verbod geothermie in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones
- Subsidies en fondsen
 - programma Nieuwe Energie Overijssel
- Kennis verwerven en delen
 - verkenning mogelijkheden geothermie in (delen van) de boringsvrije zone Salland Diep

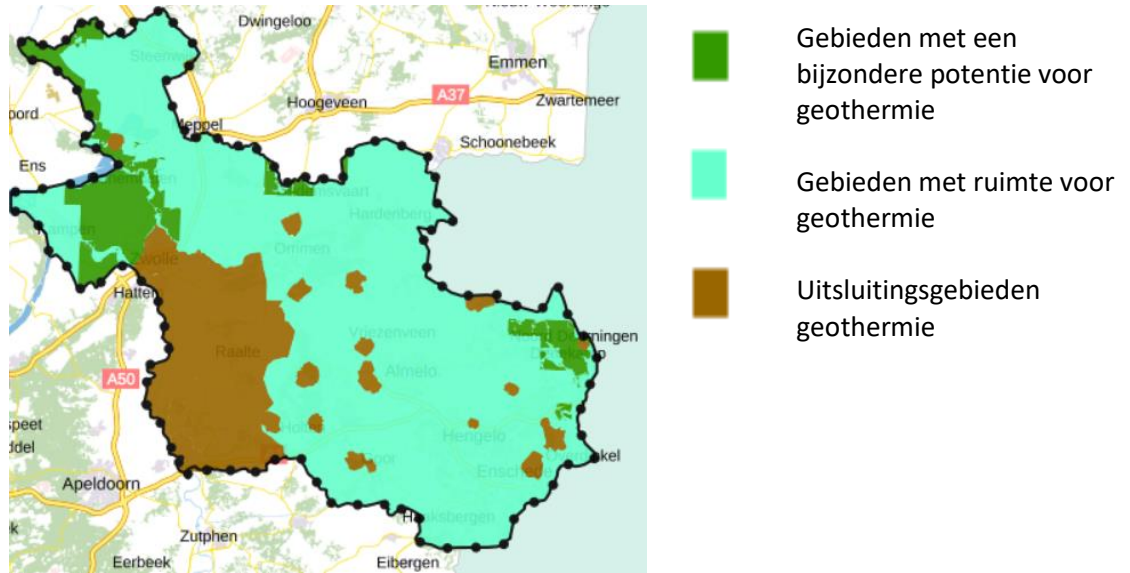
Onderscheid in gebieden

De provincie maakt in de Omgevingsvisie een onderscheid tussen gebieden met een bijzondere potentie voor geothermie en uitsluitingsgebieden.

- Gebieden met een bijzondere potentie voor geothermie
In deze gebieden is zowel sprake van aanbod van als vraag naar warmte. De provincie vraagt gemeenten in deze gebieden bij iedere ruimtevraag (boven- en/of ondergronds) de potentie voor geothermie in de belangenafweging mee te nemen.
- Uitsluitingsgebieden voor geothermie
Geothermie is niet toegestaan in de volgende gebieden:
 - waterwingebieden

- o grondwaterbeschermingsgebieden
- o boringsvrije zones

Figuur 5: Gebieden geothermie



Bron: Omgevingsvisie Overijssel

Verordening

Voor zowel WKO als voor geothermie is in de verordening een verbod opgenomen in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden en in boringsvrije zones vanaf de aangegeven dieptes.

55

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Bevindingen

- In 2004 wordt een windvisie vastgesteld door PS en de gemeenteraden van Zwolle, Staphorst, Dalfsen, Ommen en Hardenberg. De windvisie is voortgekomen uit een onderzoek naar de meest kansrijke gebieden voor windturbines in Overijssel. De resultaten van het onderzoek zijn in informatiesessies toegelicht aan belangstellenden en het onderzoeksrapport heeft ter inzage gelegen.
- De Omgevingsvisie (inclusief eerdere versies) is tot stand gekomen in een interactief proces. Ontwerpen zijn ter inzage gelegd, zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien.

4.2 Totstandkoming Omgevingsvisie en -verordening

In deze paragraaf hebben we aandacht voor het besluitvormingsproces bij het vaststellen van de kaders. Een ‘fatsoenlijk’ proces met ruimte voor inspraak en zienswijzen, is een voorwaarde voor draagvlak⁵¹.

De Omgevingsvisie die wordt opgesteld ‘vervangt’ een aantal plannen, waaronder het streekplan. Onderdeel van het streekplan was de windvisie. Voordat we ingaan op het proces dat heeft geleid tot de Omgevingsvisie 2009, geven we weer welk proces vooraf ging aan de windvisie in het streekplan.

Onderzoek kansrijke gebieden windturbines (2001-2004)

Uit een onderzoek in opdracht van de provincie Overijssel in 2001 kwam Noordoost-Overijssel vanuit landschappelijk oogpunt als meest kansrijk gebied voor windturbines naar voren. Samen met de bestuurders in Noordoost-Overijssel (Zwolle, Staphorst, Dalfsen, Ommen en Hardenberg) heeft de provincie opdracht verleend voor een vervolgonderzoek. In het onderzoek werden gebieden die bijzonder waardevol zijn of belangrijke beperkingen kennen op voorhand uitgesloten voor windenergie⁵². De overige gebieden zijn beoordeeld op de criteria landschappelijke karakteristiek, cultuurhistorie, vogelgebied, natuurwaarden, windaanbod, kwetsbare bestemmingen, leefbaarheid en opstellingsmogelijkheden. De resultaten van dat onderzoek uit 2003 zijn in informatiesessies toegelicht aan belangstellenden. Het onderzoeksrapport is door de provincie ter inzage gelegd. De 60 zienswijzen plus reactie zijn opgenomen in een reactienota. Het onderzoek (en reactienota) ligt ten grondslag aan de windvisie die de 5 gemeenten en provincie vervolgens aan de eigen volksvertegenwoordigers hebben voorgelegd. In de beleidsvisie zijn vijf gebieden aangewezen die kansrijk zijn voor het realiseren van grootschalige opstellingen van windturbines, te weten:

- Dedemsvaart-Zuid en Dalfserveld (meest kansrijk)
- Staphorst-Zuid, Tolhuislanden en Nieuwleusen-West (kansrijk).

Windvisie en partiële herziening van het streekplan (2004-2005)

In februari en maart 2004 zijn de windvisie en de opmaat naar de partiële herziening van het streekplan aan de orde in commissie en PS. Met de beoogde partiële herziening van het streekplan krijgt de windvisie een plek in het ruimtelijk beleid van de provincie. Bij de behandeling van de windvisie melden zich meerdere insprekers, zowel initiatiefnemers binnen de naar verwachting aan te wijzen gebieden maar ook initiatiefnemers buiten die gebieden (kunnen die initiatieven nog wel door?) en tegenstanders van windenergie. Bewoners van het gebied Dedemsvaart-Zuid laten in een brief aan PS onder meer weten dat zij hun gebied niet hadden herkend in de benaming Dedemsvaart-Zuid en dat de 23 bouwvergunningaanvragen voor windmolens hen niet zijn opgevallen tussen de aanvragen voor dakkapellen etc. PS besluiten in te stemmen met de hoofdlijnen van de windvisie.

In 2005 is de partiële herziening van het streekplan aan de orde in PS. De partiële herziening betreft het aangeven van gebieden waar (in het buitengebied) het plaatsen

⁵¹ Voor een ‘fatsoenlijk’ besluitvormingsproces beschouwen we in dit onderzoek de (verplichte) inspraakprocedures en het bijbehorende bezwaar en beroep als ondergrens.

⁵² Het ging hierbij om wetlands en Vogelrichtlijn- en Habitatgebieden, de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, zones III en IV uit het streekplan, laagvliegroutes van Defensie en woongebied in steden en dorpen.

van grote windturbines (vanaf 1 MW) wordt toegestaan en het toestaan van grote windturbines op bedrijventerreinen. In totaal worden er 266 bedenkingen ontvangen. Daaruit blijkt onder meer dat bewoners het vreemd vinden dat, terwijl de streekplanherziening nog in procedure is, er in Dedemsvaart-Zuid en Dalfserveld plannen worden voorbereid voor de plaatsing van windturbines. In de reactie daarop geven GS aan dat deze plannen een logisch gevolg zijn van de besluit van PS uit maart 2004. In de antwoordnota zijn de reacties en bedenkingen in verschillende rubrieken onderscheiden, samengevat en van een reactie voorzien. Enkele bedenkingen leiden tot aanpassingen in de tekst, de bedenkingen worden grotendeels ongegrond verklaard. GS geven aan dat het college een Uitvoeringskader windenergie vast zullen stellen, nadat PS het streekplan hebben vastgesteld. Dit uitvoeringskader is bedoeld als leidraad voor gemeenten bij het uitvoeren van het windenergiebeleid.

Omgevingsvisie 2009

In 2008/2009 gaat de provincie voor het eerst aan de slag met de Omgevingsvisie en -verordening. PS stellen in september 2007 de startnotitie Omgevingsvisie Overijssel vast, waarmee het kader voor de voorbereiding van de Omgevingsvisie en -vergunning wordt vastgelegd. Achtereenvolgens worden een Agenda met beleidsvernieuwend vragen en een Beeld van de Omgevingsvisie gemaakt. Er wordt in dit proces de ruimte geboden voor partners: een bestuurlijke conferentie, commitmentgesprekken met gemeenten en waterschappen en adviesvragen aan de provinciale commissie voor het Landelijk Gebied en de provinciale Commissie voor de Leefomgeving in combinatie met de SER-Overijssel. PS stemmen in december 2008 in met de ter visie legging van de ontwerp Omgevingsvisie. Tijdens deze periode (22 december 2008 tot 1 maart 2009) waarop zienswijzen kunnen worden ingediend worden op verschillende plekken in Overijssel informatiebijeenkomsten gehouden. In maart 2009 hebben PS indieners van zienswijzen in 3 hoorzittingen de gelegenheid gegeven hun zienswijzen toe te lichten. In totaal zijn er 298 zienswijzen ontvangen, waarvan er ruim 20 over het onderwerp energie gaan. In een reactienota zijn alle zienswijzen per thema afzonderlijk beantwoord. Voor het thema 'energie' is de volgende reactie opgenomen.

*'Diverse zienswijzen geven aan dat ze vinden dat Overijssel niet geschikt is voor windenergie, maar juist wel voor biomassa en weer anderen die vinden Overijssel niet geschikt is voor biomassa. In de Omgevingsvisie hebben we er bewust voor gekozen om een heldere begripsomschrijving te geven voor duurzame energie waaronder niet alleen windenergie maar ook biomassa en zonne-energie. Wij denken dat de transitie naar duurzame energieproductie gediend is bij de ontwikkeling van diverse vormen van duurzame energieopwekking. Daarom willen wij ten aanzien van windenergie ook in Overijssel een bijdrage leveren aan landelijke doelstellingen en houden vast aan onze ambitie van 80 MW, zoals reeds in het energiepact is opgenomen. Ook zien wij goede mogelijkheden voor energie uit biomassa en houden onze ambitie van 50 tot 100 vergistingsinstallaties en benodigde energie-infrastructuur kunnen volgens ons uitvoeringsmodel (generieke beleidskeuzes, ontwikkelingsperspectieven, gebiedskenmerken) gerealiseerd worden.
[...]*

Aanpassingen

In de Omgevingsvisie Overijssel zijn de volgende aanpassingen gedaan ten opzichte van de Ontwerp Omgevingsvisie:

- *Ambitie biomassa en ruimtelijke realisatiemogelijkheden daarvan zijn verduidelijkt.'*

De ontwerp Omgevingsverordening is op 5 maart 2009 ter inzage gelegd. Tot 15 april konden zienswijzen worden ingediend. GS stelden een reactienota ontwerp Omgevingsverordening op, waarin op de zienswijzen wordt gereageerd.

PS stelden op 1 juli 2009 de Omgevingsvisie en -verordening vast. Sindsdien zijn de Omgevingsvisie en -verordening meermaals aangepast. Naast inhoudelijke wijzigingen ging het daarbij ook om jaarlijkse veegacties. Voor dit onderzoek beperken we ons tot de wijzigingen die een relatie hebben met het opwekken van hernieuwbare energie.

Aanpassing Omgevingsvisie - windenergie in 2013⁵³

Na de Statenverkiezingen in maart 2011 hebben de coalitiepartijen in het Hoofdlijnenakkoord "Kracht van Overijssel" afgesproken dat de Omgevingsvisie op 8 onderdelen wordt geactualiseerd. Windenergie is één van de onderdelen: *'In het Hoofdlijnenakkoord is met betrekking tot windenergie bepaald dat de provinciale medewerking in de vorm van het opstellen van inpassingsplannen beperkt blijft tot deze kansrijke zoekgebieden. De tekst in de Omgevingsvisie hebben wij daarom zo aangepast, dat een verzoek van de initiatiefnemer om een inpassingsplan te maken alleen in overweging wordt genomen als sprake is van locaties in deze kansrijke zoekgebieden. De begrenzing van de kansrijke zoekgebieden voor windenergie is niet gewijzigd. Voor deze herziening is geen afzonderlijk proces met belanghebbenden doorlopen. Het betreft een verduidelijking van ons bestaande beleid.'*

Van 11 januari tot en met 22 februari 2013 is het ontwerp voor de Actualisatie ter inzage gelegd. De zienswijzen op dit onderwerp lopen zeer uiteen. Er wordt gevraagd om meer gebieden aan te wijzen of juist grotere delen van de provincie uit te sluiten. Bovendien wordt om verduidelijking gevraagd over de bevoegdheden van de gemeente. De zienswijzen geven GS geen aanleiding om het ontwerp te wijzigen.

Herziening Omgevingsvisie en -verordening in 2017⁵⁴

In 2013/2014 hebben GS -zoals beoogd bij de vaststelling van de Omgevingsvisie in 2009- een midterm review Omgevingsvisie en een Verkenning herziening Omgevingsvisie uitgevoerd. Daaruit is naar voren gekomen dat de Omgevingsvisie toekomstbestendig is, maar ook op enkele onderdelen aanscherping nodig had. Daarbij ging het om de thema's agro en food, bestaand bebouwd gebied, logistiek en energietransitie. Vervolgens is een interactief proces gestart om de Omgevingsvisie en -verordening te herzien.

⁵³ PS/2014/413

⁵⁴ PS/2017/119

In 2017 zijn de herziene Omgevingsvisie en-verordening aan PS voorgelegd. Per thema is aangegeven wat gewijzigd, dan wel voortgezet wordt. In tabel 6 is weergegeven wat hierover over het thema energie is opgenomen.

Tabel 6: Omgevingsvisie 2017 - thema Energie

Gewijzigd	Voortgezet
Meer ruimte voor alle vormen van hernieuwbare energie, waarbij uitgegaan wordt van een brede mix van initiatieven/energievormen. Daarvan is het realiseren van windenergie er slechts één.	Bio-energie: kleinschalige mestvergisting wordt toegestaan op agrarische bedrijfspercelen. Grootschalige mestvergisting wordt gezien als industriële activiteit en daarvoor moet plek gezocht worden op regulier bedrijventerrein.
Ruimtelijk instrumentarium uitnodigend en actief inzetten om te werken aan de energietransitie ambitie van 20% hernieuwbare energie in 2023.	Voor koude-warmte opslag en geothermie: geen aanvullend beleid.
(Prestatieafspraken) benoemd: monitoren voortgang behalen doelstelling: als voortgang achterblijft, kunnen we aanvullend instrumentarium inzetten.	Windenergie: voorzetting consistent beleid met als enige wijziging dat de clustervorming van windturbines wordt losgelaten, zodat lokale initiatiefnemers kans hebben om windenergie op te wekken.
Zonne-energie: de mogelijkheid -onder voorwaarden- om in de Groene Omgeving tijdelijke zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te realiseren.	
De 'kwaliteitsimpuls zonnepanelen' is een verbijzondering van de KGO en geeft randvoorwaarden aan voor de realisatie van tijdelijke zonnevelden in de Groene Omgeving.	
Windenergie: de clustereis van vier windturbines vervalt.	

Bron: PS/2017/119 herziening Omgevingsvisie

In totaal zijn er 151 zienswijzen⁵⁵ ontvangen op de herziening van de Omgevingsvisie. Veel zienswijzen gaan over meerdere thema's. Zo'n 35 (deel)zienswijzen gaan over de energietransitie. Per deelzienswijze is in de Reactienota aangegeven wat de reactie is en of de reactie gevolgen heeft voor de Omgevingsvisie en/of -verordening. Enkele (deel-)zienswijzen leiden tot verduidelijkingen in de tekst. De zienswijze die gaat over draagvlak voor windturbines lichten we er uit.

⁵⁵ 149 ervan zijn betrokken in de Reactienota, de andere twee zijn (ver) na sluitingstermijn indienen ontvangen

Tabel 7: Zienswijze draagvlak windturbines

Zienswijze	Reactie	Gevolgen voor Omgevingsvisie
<p>Indiener stelt dat draagvlak voorwaarde moet zijn voor de plaatsing van windturbines. In de Omgevingsvisie dient te staan dat, indien draagvlak ontbreekt, er geen windturbines geplaatst worden.</p>	<p>Windenergie is momenteel de meest kosteneffectieve vorm van hernieuwbare energie. Vanwege de impact op de omgeving moet de plaatsing van windturbines op lokaal niveau afgewogen worden. De verantwoordelijkheid om planologisch ruimte te maken voor windturbines ligt dan ook bij gemeenten. Wij stellen het kader voor locatiekeuze en ontwerp. Voor alle initiatieven voor windenergie geldt dat locatiekeuze en ontwerp passend moeten zijn bij gebiedskenmerken. Op deze manier beschermen wij het kapitaal van Overijssel.</p>	<p>In de ontwerp Omgevingsvisie is opgenomen (paragraaf 10.8.2): ‘Ook moet er lokaal draagvlak zijn voor het initiatief’, blz 193. Omdat het niet duidelijk is wat dit precies betekent en wat onze provinciale rol hierin is, wordt deze tekst vervangen door: We geven vanuit ons provinciale belang invulling aan het organiseren van draagvlak voor de energietransitie. Werken aan inzicht in nut en noodzaak van de energietransitie en ruimtelijke effecten daarvan, zien wij als eerste stap. Wij werken dit in onze programma’s uit, met behulp van de participatieladder. De gemeente is het bevoegde gezag voor de planologische afweging op basis van concrete projecten. Op verzoek kan de provincie om advies worden gevraagd. Bij provinciale inpassingsplannen hebben we een verantwoordelijkheid in het betrekken van bewoners en gebruikers bij de ontwikkeling van de plannen (zie hoofdstuk 4 ontwerp Omgevingsvisie, paragraaf 1.3 over sociale kwaliteit).</p>

Bron: Herijking Omgevingsvisie 2017

De Omgevingsverordening is met ingang van 1 mei 2017 gewijzigd, de eis van clustering van windturbines is vervallen. Aanleiding om dat te doen is een PS besluit van februari 2016⁵⁶ om ook lokale initiatiefnemers de mogelijkheid te bieden om windenergie op te wekken.

⁵⁶ PS/2015/853 Kadern beleid voor Omgevingsvisie

4.3 Uitvoeringsprogramma Nieuwe energie Overijssel

Deze paragraaf gaat over het provinciale beleid met betrekking tot hernieuwbare energie, in het bijzonder om de onderdelen die raakvlak hebben met draagvlak. We starten deze paragraaf met de passage die in het programma is opgenomen over draagvlak in relatie tot het toekomstbeeld:

‘Burgers, bedrijfsleven en overheden participeren in de nabijgelegen zonneparken en windturbines en hebben daar financieel voordeel van. Het draagvlak voor duurzame energie is hierdoor groot.’

In interviews is aangegeven dat de provincie Overijssel voor zichzelf geen rol ziet weggelegd in het communiceren over nut en noodzaak van de energietransitie, maar dit ziet als een taak voor de Rijksoverheid. Wel wordt er gecommuniceerd over het eigen programma en de mogelijkheden daarbinnen.

De provincie Overijssel heeft het begrip draagvlak niet nader uitgewerkt voor zichzelf en/of expliciet aangegeven wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn gezien de provinciale rol. In interviews is aangegeven dat het denken over draagvlak in relatie tot de energietransitie in de loop der tijd veranderd is. Voorheen was de gedachte dat met een goed participatieproces het mogelijk zou moeten zijn om te voorkomen dat er procedures bij de Raad van State worden gevoerd. Inmiddels is de opvatting dat ook met een goed participatieproces niet alle tegenstand/weerstand te voorkomen is. Een goed participatieproces blijft in de optiek van de provincie onverminderd van belang. De ervaring in Overijssel is dat draagvlak geen statisch begrip is.

In 2017 stelden PS het uitvoeringsprogramma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) vast⁵⁷.

Bevindingen

- PS vragen aandacht voor participatiemogelijkheden bij hernieuwbare energie. Dit is door GS uitgewerkt in een statenbrief ‘Participatiemodellen duurzame energieopwekkingsprojecten.’
- Maatschappelijk draagvlak is één van de vier actielijnen van het cluster Hernieuwbare Opwek uit het programma NEO.
- Bewustwording en draagvlak zijn de achterliggende doelen van het cluster

Het programma is ontwikkeld samen met VNO-NCW Midden, MKB Nederland-Midden, de wethouders Duurzaamheid van de gemeenten Zwolle en Hengelo, Natuur en Milieu Overijssel, netbeheerder Enexis en het Bio-energiecluster Oost Nederland.

Motie en toezegging participatie

Bij de besluitvorming over het NEO namen PS de motie ‘lusten en lasten energieopwekking’ aan. In de motie is opgenomen dat de discussie over energieopwekking verstoort en vertraagt wordt doordat de lasten voor de omwonenden

⁵⁷ *Programma NEO, uitvoeringsprogramma 2017-2023, 1 februari 2017*

en de lasten voor enkele commerciële deelnemers zijn. PS vinden dat het eigenaarschap van de omwonenden zo optimaal mogelijk ingericht moet worden, om zo de lasten in goed evenwicht te brengen tot de vermeende lasten. PS vragen GS om:

- onderzoek te doen naar de methode waarin dit eigenaarschap door een bredere participatie van omwonenden in de investering bewerkstelligd kan worden;
- faciliteiten te onderzoeken waarmee eventueel ook niet omwonenden kunnen participeren;
- waar mogelijk dit mee te nemen bij eventuele onderhandelingen met commerciële partijen, waarbij er een reële verdeling van de lasten moet komen.

Het programmabureau NEO krijgt als taak om methoden te onderzoeken om de participatie te vergroten⁵⁸. In juli 2017 doet de gedeputeerde in de commissie Milieu en Energie de toezegging om PS te informeren over vormen van burgerparticipatie bij plannen tot realisering van windturbines. Maart 2018 ontvingen PS een statenbrief⁵⁹ als invulling van de motie en de toezegging. In de brief worden procesparticipatie en financiële participatie onderscheiden. Bij procesparticipatie worden de verschillende treden van de participatietrap benoemd. Daarnaast komen in de brief de verschillende varianten bij financiële participatie aan de orde, zoals een financiële bijdrage aan de omgeving, financiële deelname in projectontwikkeling en -opbrengsten en eigendom van het project. In de brief wordt aangegeven dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de omgeving en dat het gebruikelijk is om in overleg met belanghebbenden en bevoegd gezag (meestal de gemeente) een participatieplan op te stellen. De provincie houdt contact met de initiatiefnemer over het participatieplan wanneer een project tot stand komt via een PIP. In de brief wordt daarnaast het maatwerk vanuit het KGO benoemd en wordt aangegeven dat de provincie de gemeenschap stimuleert om te participeren in energieprojecten, om daarmee de lasten en lasten zo goed mogelijk te verenigen. Bij de kwaliteitsimpuls zonnevelden (zie 4.1.2) wordt eveneens een link gelegd met deze motie. De kwaliteitsimpuls draagt, zo staat in de begeleidende brief bij het toezenden van de kwaliteitsimpuls zonnevelden⁶⁰ bij aan de weging van positieve en negatieve effecten op landschap, ecologie en maatschappelijke doelen.

Clusters programma Nieuwe Energie Overijssel

Binnen het programma zijn zeven clusters onderscheiden:

1. Gebouwde omgeving
2. Bedrijven
3. Duurzame mobiliteit
4. Hernieuwbare opwekking
5. Lokale initiatieven
6. Toekomstbestendige energie-infrastructuur en warmte
7. Innovatie

⁵⁸ TMS-lijst bij PS vergadering 12 april 2017

⁵⁹ PS/2018/235 Participatiemodellen duurzame energieopwekkingsprojecten

⁶⁰ PS/2017/239 Handreiking kwaliteitsimpuls zonnevelden

Gezien de focus van dit onderzoek richten we ons op de clusters hernieuwbare opwekking en lokale initiatieven. De overige clusters laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Hernieuwbare opwekking

In het programma is opgenomen dat om de doelstelling voor hernieuwbaar opgewekte energie te vergroten tot 20,2 PJ in 2023 er ingezet wordt op wind, zon, biomassa en bodemenergie. Daarnaast -zo staat in het programma- worden de mogelijkheden voor energie uit stromend en oppervlakte water verkend⁶¹.

In het programma wordt een onderscheid gemaakt in:

1. Het faciliteren van initiatieven en
2. Het ontwikkelen en financieren van concrete projecten per locatie/gebied

Bij het faciliteren van initiatieven is aangegeven dat dit van belang is om uiteindelijk draagvlak en meer focus te verwerven bij stakeholders voor energieprojecten. Concreet gaat het daarbij om op gelijk peil brengen en delen van kennis, het voortbouwen op positieve ervaringen en het voeren van actief project portfolio management.

Bij het ontwikkelen en financieren van concrete projecten gaat het om de fysieke realisatie van projecten op het gebied van zonne-, wind-, bio- en bodemenergie.

Bij het uitvoeren van de uitvoeringsstrategie staan vier actielijnen centraal.

1. Maatschappelijk draagvlak: gebruikers en bestuurders sterk bewust maken van het belang van duurzame energie en het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Dit vraagt om:
 - een voortdurende campagne van alle kernpartners met aandacht voor verduurzaming;
 - inzetten op het versterken van de voorbeeldfunctie van scholen en onderwijsinstellingen in het realiseren van duurzame energie;
 - inspelen op natuurlijke momenten van nieuwbouw en verbouw en koppeling van educatieve programma's en daadwerkelijke realisatie;
 - inzetten op en versterken van georganiseerde verbanden, zoals bedrijvenparken, scholengemeenschappen, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en clusterorganisaties;
 - inzetten op waardevolle dwarsverbanden met lokale initiatieven, industrie, duurzame warmtevoorziening en gebouwde omgeving;
 - versterken van het maatschappelijk draagvlak door een tijdige, open, eerlijke en transparante communicatie met alle stakeholders.

De afgelopen periode is onder meer ingezet op kennisdeling met gemeenten. Specifiek voor gemeenten is een masterclass ontwikkeld en gegeven. Naast colleges van B&W waren daarbij raadsleden aanwezig. Ruim de helft van de Overijsselse gemeenten is ingegaan op het aanbod voor deze masterclass. De masterclass werd geleid door NMO,

⁶¹ In oktober 2017 zijn de resultaten van deze verkenning ter informatie aan PS gestuurd. Daaruit bleek een lage energieopbrengst in relatie tot de kosten waardoor turbines in de IJssel economisch niet haalbaar zijn. (PS/2017/793)

maar alliantiepartners zoals het bio-energiecluster Oost-Nederland en VNO-NCW brachten ook hun expertise in.

2. Portfolio management: Zichtbaar maken, bundelen en versterken van duurzame energie initiatieven door actief portfolio management mede met het oog op combinaties van verschillende duurzame energievormen. Onderdelen hiervan zijn:
 - in kaart brengen van belangrijke initiatieven en mogelijkheden, het ondersteunen van initiatieven op specifieke terreinen van zon-, wind- en bio-energie en voortzetting en versterking van waardevolle samenwerkingsverbanden die hierbij bijdragen (opstellen van een kanskaart op voor wind-, zon- en bio-energie en Geothermie & WKO);
 - stimuleren en begeleiden van de inzet van overheidsgronden voor grote veldopstellingen. Zowel voor provinciale en gemeentelijke gronden, als de gronden van Rijkswaterstaat en de waterschappen;
 - stimuleren van duurzame warmte uit biomassa in huishoudens en bedrijven. Dat maakt de kosteneffectieve groei sterker. Speciale aandacht verdient stoom uit biomassa en restwarmtebenutting bij de grote bedrijven. Hiervoor is warmte-infrastructuur noodzakelijk.
3. Innovatie: Inzetten op innovatie en versterken van het industrieel-technologisch potentieel dat al sterk in Overijssel vertegenwoordigd is, vooral op het gebied van bio-energie. Onderdelen hiervan zijn:
 - investeren in innovatieve first-of-its kind voorbeeldprojecten, stimuleren door energie gerelateerde onderwerpen in provinciale en gemeentelijke programma's;
 - Versterken van georganiseerde verbanden en aansluiten op bestaande gebiedsgerichte clusterorganisaties als bijvoorbeeld Polymer Science Park, Kennispark Twente en Clean Techregio Deventer.
4. Ruimtelijke ordening: inzetten op ruimtelijke ordening om meer ruimte te bieden voor vooral zon- en windparken:
 - ontwikkelen van visies op en inzicht in de ruimtelijke impact van duurzame energie (zon en wind);
 - energie meenemen bij afwegingen in de ruimtelijke ordening. Hierdoor komen meer kansen in beeld om energiestromen aan elkaar te verbinden. De overheden voeren de regie bij grote kansen die zich aandienen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en het vestigingsbeleid.

Lokale initiatieven

In het programma is opgenomen dat lokale initiatieven van essentieel belang zijn voor de energietransitie. Enerzijds omdat zij een grote rol hebben bij het versnellen van de transitie, anderzijds is het goed mogelijk dat zij zelf de spil worden van de energietransitie. Bovendien zorgen zij voor bewustwording en draagvlak bij de inwoners van Overijssel voor de energietransitie en acceptatie van grootschalige (lokale) opwek van duurzame energie.

De uitvoeringsstrategie is gericht op zowel startende als vergevorderde initiatieven. Er zijn vijf actielijnen benoemd:

1. Kennisopbouw en versnelling
2. Professionalisering

3. Samenwerking en verbinding
4. Financiële ondersteuning
5. Interactieve beleidsontwikkeling

Lokale duurzame energie-initiatieven

Volgens de monitor van het kennisplatform van lokale duurzame energie-initiatieven⁶² telt Nederland eind 2019 in totaal 582 energiecoöperaties, een toename van bijna 100 nieuwe coöperaties sinds de vorige peiling van 2018. In Overijssel zijn 36 energiecoöperaties actief, in 2018 ging het om 30 energiecoöperaties.

Natuur en Milieu Overijssel coördineert als één van de kernpartners van Nieuwe Energie Overijssel, de ondersteuning van lokale energie-initiatieven. Zij ondersteunen zowel energie-initiatieven als gemeenten en hebben daarvoor onder andere een [kennisbank](#) samengesteld.

Tussenevaluatie programma NEO

In maart 2020 ontvingen PS de tussenevaluatie van het programma NEO.

In de evaluatie is voor alle thema's uit het programma, waaronder hernieuwbare opwek en lokale initiatieven, nagegaan wat gerealiseerd is ten opzichte van de doelstelling. In de evaluatie is voor de hernieuwbare opwek de doelstelling in 2023 (20,2 PJ) afgezet tegen de naar verwachting te realiseren hernieuwbare opwek die tussen de 14,2 PJ en 17,5 PJ hernieuwbare energie zal uitkomen. De doelstelling en verwachting is in het evaluatierapport uitgesplitst naar energiebron.

Tabel 8: Streefwaarde en raming van de bijdrage van hernieuwbare energiebronnen aan het doel

Energiebron	Doelstelling in PJ	Verwachting in PJ	Doelbereik
Windenergie	1,4	0,4	Nee
Zonne-energie	2	3,5-3,6	Ja
Bio-energie	10	8,4	Nee
Bodemenergie	2,4	0,3-1,2	Nee
Overige (o.a. restwarmte)	1,6	1,6-3,9	Ja

Bron: Evaluatie NEO, provincie Overijssel

In de evaluatie is opgenomen dat naast een tekort aan aansluitcapaciteit draagvlak en de ruimtelijke inpassing van projecten een rol speelt in het achterblijven van de resultaten. Het gezamenlijk opstellen van het programma NEO heeft, zo is in de evaluatie opgenomen, bij belangrijke stakeholders draagvlak gecreëerd voor de uitvoering van het programma.

⁶² https://www.hieropqewekt.nl/uploads/inline/Lokale%20Energie-monitor%202019_DEF_feb2020_2.pdf

In de bijlage van de evaluatie is per cluster een stand van zaken opgenomen. Over het cluster duurzame opwek is opgenomen dat deze zich in de implementatie fase bevindt, waarbij de focus ligt op het versnellen van de uitvoering en het wegnemen van barrières. Aangegeven wordt dat er vooral gestuurd wordt op inspanning en onvoldoende op resultaat. De uitvoering is -zo staat in de evaluatie- lastig, omdat de belanghebbenden zoals projectontwikkelaars en initiatiefnemers niet aan tafel zitten.

Hierna wordt voor het thema lokale initiatieven de bevindingen uit de evaluatie weergegeven.

Lokale initiatieven

De subsidie LEI is een speciaal instrument voor de oprichting van lokale energie-initiatieven. Mede met behulp van deze subsidie zijn de volgende mijlpalen gerealiseerd:

- 96 lokale energie-initiatieven¹;
- initiatievenmakelaardij Overijssel heeft afgelopen jaar 35 potentiële nieuwe energie-initiatieven ondersteund;
- kennisopbouw en professionalisering van lokale energie-initiatieven.

Meerwaarde samenwerking en rol provincie

De belangrijkste partijen binnen het cluster LEI zijn: OVKK¹, Stimuland, Buurkracht, provincie Overijssel, NMO en de Initiatiefmakelaars. NMO is verantwoordelijk voor de clusterleiding en de professionele ondersteuning van lokale initiatieven.

Lokale initiatieven - vervolg

De relevantie van het cluster LEI moet in de eerste plaats gezien worden in het verwerven van lokaal draagvlak voor de energietransitie, en minder in de 'harde' bijdrage aan doelbereik in 2020. De concrete bijdrage is ruim 0,1 PJ, verantwoordelijk voor ongeveer 1% van het doelbereik van hernieuwbare opwek, en kan dan ook gezien worden als 'mooi meegenomen'.

Het clusterdoel is het opzetten van 15 lokale energie-initiatieven per jaar. Deze doelstelling is/wordt ruimschoots behaald. In totaal zijn er met de huidige stand van zaken 96 initiatieven gerealiseerd. De meeste initiatieven zijn op het gebied van windenergie, zonne-energie en waterkracht. Het belang en de impact van het cluster wordt zeker binnen het programma NEO en de andere clusters breed gedragen en erkend.

Fase van ontwikkeling



Het cluster Lokale Energie-Initiatieven zit in de overgangsfase van de programmering en implementatie. De ondersteunings-structuur richt zich op 15 projecten per jaar.

Momenteel richt de ondersteuning zich vooral op het opzetten en ondersteunen van nieuwe lokale energie-initiatieven. Het cluster kijkt naar een geschikte structuur om daarnaast juist de voortgang van de huidige/bestaande projecten te stimuleren met het oog op een stevigere bijdrage aan hernieuwbare opwek (opschaling).

Effectiviteit

Er is lange tijd discussie geweest over het kwantificeren van de doelstellingen binnen het cluster Lokale Energie-Initiatieven. Op dit moment is de insteek dat draagvlak belangrijker is dan de capaciteit om meters maken. Het is mogelijk om de bijdragen van lokale energie-initiatieven verder op te schalen gericht op een grotere bijdrage voor en na 2023, maar daarvoor is wel een kanteling van de doelstelling noodzakelijk waarbij meer ingezet wordt op grotere projecten met een substantiële bijdrage (nu wordt beoogd jaarlijks 15 initiatieven van de grond te krijgen). Daarbij is ook zeer de vraag of de huidige pool van lokale energiecoöperaties klaar is om deze stap te maken.

Sommige partijen luisteren vooral en doen niet actief mee aan de uitvoering van de agenda. Als de nieuwe ontwikkelstructuur voor professionalisering staat, zal de focus meer komen te liggen op de vraag vanuit de initiatieven.

Er is geen formele vertegenwoordiger van de Lokale Energie-Initiatieven in het cluster, want het is lastig om één vertegenwoordiger alle initiatieven te laten representeren. Er is een poging gedaan om een platform op te richten en daarmee initiatiefnemers te betrekken en bundelen. Er zijn echter hierover te veel verschillende stromingen en belangen bij de lokale initiatieven, waardoor dit niet goed van de grond komt.

De bijdrage vanuit het cluster aan het doelbereik NEO is in absolute zin beperkt. De bijdrage is echter wel indirect van belang vanwege de participatie (proces, eigendom en financieel) van inwoners/omwonenden en daarmee het draagvlak voor energietransitie in Overijssel.

Inmiddels is er een mogelijkheid gecreëerd voor lokale initiatieven om via het Energiefonds over middelen te kunnen beschikken om grotere projecten te kunnen realiseren. Meer hierover in de volgende paragraaf.

4.4 Financieel instrumentarium

Bevindingen

- De provincie beschikt over een subsidieregeling gericht op lokaal gedragen initiatieven, te weten energiecoöperaties.
- Met uitzondering van 2015 en 2018 is het beschikbare budget voor de regeling de afgelopen jaren nagenoeg benut.
- Draagvlak/acceptatie/participatie maakt niet expliciet onderdeel uit van voorwaarden voor de subsidieregeling.
- Recent is besloten om te experimenteren met leningen vanuit het EFO aan energiecoöperaties voor de ontwikkelingsfase, voor de exploitatiefase leende EFO al middelen uit aan energiecoöperaties.
- EFO heeft oog voor draagvlak bij haar investeringen, zo hanteert zij de criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, richt zij zich op energiecoöperaties en bekijkt zij hoe het bevoegde gezag is omgegaan met eventuele bezwaren in het vergunningverleningsproces.

68

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

In deze paragraaf ligt de focus op de financiële instrumenten die de provincie Overijssel inzet voor (draagvlak voor) hernieuwbare energie. Allereerst gaan we in op de subsidieregelingen. Daarna op de mogelijkheden die het Energiefonds Overijssel biedt.

4.4.1 Subsidieregelingen

In mei 2020 zijn er zeven subsidieregelingen voor het thema energie waarop aanvragen kunnen worden ingediend. Twee regelingen zijn gericht op energiebesparing, één regeling op het intensiveren van energietoezicht op bedrijven en één regeling heeft betrekking op het ontwikkelen van een wijkuitvoeringsplan om van het aardgas los te komen. Deze regelingen blijven verder buiten beschouwing in dit onderzoek. De andere drie regelingen worden in de volgende tabel nader toegelicht.

Tabel 9: Subsidieregelingen - hernieuwbare opwek

Regeling (ubs paragraaf)	Omschrijving	Aanvullende informatie
Lokale energie-initiatieven 2.0 ⁶³ (ubs 3.6)	activiteiten in de idee- en ontwerpfase van een lokaal energie-initiatief	Maximaal €20.000 per energieproject van een lokaal energie-initiatief
Hernieuwbare energie door ondernemingen (ubs 3.9.1 ⁶⁴)	Geldlening of garantie voor de in aanmerking komende kosten van een energieproject voor de opwekking van hernieuwbare energie	De uitvoering van deze regeling is gemandateerd aan het Energiefonds II B.V.
Uitvoeringsprogramma NEO (ubs 3.10)	Subsidie voor activiteiten die bijdragen aan de doelstellingen van het programma NEO.	De regeling is bedoeld voor partners van het NEO; NMO, VNO-NCW, MKB Nederland, BEON en Overijsselse gemeenten.

Bron: Uitvoeringsbesluit subsidies provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Daarnaast is aangekondigd dat de tenderregeling⁶⁵ hernieuwbare energie en energiebesparing (ubs 3.1) wordt opengesteld tussen 1/8/2020 en 16/9/2020. De tenderregeling is bedoeld om investeringen in technische voorzieningen gericht op energiebesparing en de opwek van hernieuwbare energie te ondersteunen en te versnellen.

Ook zijn er regelingen die de afgelopen jaren wel, maar inmiddels niet meer beschikbaar zijn. Hierbij gaat het om twee regelingen gericht op besparing⁶⁶ en de regelingen haalbaarheidsstudies nieuwe energie en energiescans (ubs 3.2) en Logistieke biomassa projecten (ubs 3.4).

Geen van deze regelingen is -logischerwijs- expliciet gericht op het verkrijgen van draagvlak voor hernieuwbare energie. Draagvlak of acceptatie van de plannen zijn niet als voorwaarde in de subsidieregelingen opgenomen.

De regeling die het meest van doen heeft met draagvlak is de regeling voor lokale energie initiatieven (LEI), zie daarvoor ook paragraaf 4.3. Onder een lokaal energie-initiatief verstaat Overijssel een initiatief met als doel om een energieproject te realiseren, waarbij:

- het aandeel nieuwe energie in Overijssel toeneemt en deze ambitie breed wordt uitgedragen;
- bewoners, organisaties of bedrijven in een specifiek gebied binnen Overijssel actief worden uitgenodigd om vrijwillig lid of klant te worden;
- het initiatief open staat voor iedereen die wil deelnemen;
- leden en klanten profijt hebben van de opbrengsten die door realisatie van het energieproject worden gehaald;

⁶³ De regeling is eind 2019 herzien.

⁶⁴ Ubs 3.9.2 betreft een soortgelijke regeling voor energie efficiëntie. Deze blijft verder buiten beschouwing.

⁶⁵ De beschikbare subsidie wordt verdeeld op basis van een behaalde score, waaronder het totale vermeden primaire energieverbruik

⁶⁶ Energielening (ubs 3.5) en de stimulering van de actieve marktaanpak voor de verduurzaming van woningen (ubs 3.8)

- er sprake is van een samenwerkingsverband en een bestuur van minimaal twee personen;
- de initiatiefnemers binding hebben met de lokale gemeenschap.

Voor 2020 is het subsidieplafond⁶⁷ voor de regeling LEI gesteld op € 257.765. ⁶⁸ In juni 2020 is het subsidieplafond verhoogd naar € 457.765. In de volgende tabel zijn de plafonds en ook de aantallen en omvang van de verstrekte subsidies opgenomen.

Tabel 10: LEI- plafonds, aantal aanvragen en omvang

	2019	2018	2017	2016	2015
subsidieplafond	€ 900.000	€ 800.000	€ 1.000.000	€ 1.250.000	€ 250.000
Aantal gehonoreerde aanvragen	23	8	13	12	1
totaal	€ 842.235	€ 349.940	€ 1.036.110	€ 1.100.000	€ 20.000

Bron: Provincie Overijssel, subsidieplafond en subsidieregister Regeling Lokale Energie Initiatieven

In een eerdere versie van de regeling LEI kon een initiatief maximaal € 100.000 aanvragen. De subsidie werd in delen uitgekeerd; bij de start van het initiatief, na indiening van een haalbare businesscase en na indiening van een bedrijfsplan waaruit blijkt dat het initiatief zich kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige onderneming. Deze regeling is nu deels vervangen door LEI-F, zie daarvoor de volgende paragraaf.

70

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

In april 2018 ontvangt het college van GS op haar verzoek inzicht in de effecten van de subsidieregeling LEI. Op verzoek van de gedeputeerde wordt de informatie vervolgens ook met PS gedeeld. In de notitie zijn de resultaten als volgt samengevat: *‘Lokale initiatieven leveren een groeiende bijdragen aan de energietransitie. Overijssel telt inmiddels zo’n 80 serieuze initiatieven, waarvan er 27 gebruik maken van de provinciale subsidieregeling. In 7 gevallen heeft dit inmiddels geleid tot concrete realisatie van een energieproject. Behalve de bijdrage aan productie van nieuwe energie en energiebesparing, zorgen de lokale initiatieven ook voor bewustwording en draagvlak onder inwoners en bedrijven. Daarnaast dragen ze bij aan andere opgaven als werkgelegenheid, asbestverwijdering en versterking van de sociale kwaliteit.’*⁶⁹

4.4.2 Energiefonds Overijssel (EFO)

Het EFO heeft als doel een bijdrage te leveren aan het versnellen van de energietransitie door financieringen aan duurzame en hernieuwbare energieprojecten in de provincie⁷⁰.

⁶⁷ Een subsidieplafond is het bedrag dat voor een regeling beschikbaar is voor een bepaalde periode, meestal een jaar. Als dit bedrag is uitgegeven dan kunnen GS voor die regelingen geen subsidies meer verlenen.

⁶⁸ Waarvan € 57.765 voor aanvragen uit 2019

⁶⁹ PS/2018/325 Effecten subsidieregeling LEI, april 2018

⁷⁰ De provincie Overijssel beschouwt garanties en leningen die uit het EFO worden verstrekt als een subsidie. Daarom staat de regeling ook in het overzicht uit de vorige sub-paragraaf.

Ondernemers die bezig zijn met energie besparen of het opwekken van hernieuwbare energie kunnen zich bij het EFO melden als zij financiering zoeken voor een energieproject of het door ontwikkelen van een innovatieve technologie.

Het EFO is in ons onderzoek naar [revolverende fondsen](#) aan de orde geweest. In dat onderzoek uit 2017 constateerden wij dat PS kaders stelden voor investeringen vanuit het Energiefonds die gezien kunnen worden als een soort criteria of voorwaarden. Bijvoorbeeld ten aanzien van het maximale investeringsbedrag per project/onderneming of een geografische eis (dat het project/rendement in Overijssel moet zijn). Deze kaders zijn uitgewerkt in investeringsreglementen waar aanvragen voor participaties aan worden getoetst en het uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs)/subsidieverordeningen waar aanvragen voor leningen aan moeten voldoen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat deze uitwerking consistent is met de door PS gestelde kaders.

In het investeringsreglement⁷¹ van het EFO is opgenomen dat zij inzetten op de volgende hernieuwbare, niet-fossiele energiebronnen o.a.: zonne-energie, geothermische energie, golfenergie, getijdenenergie, waterkrachtinstallaties, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas. In het reglement is opgenomen dat kernenergie wordt uitgesloten en dat voor windenergie uitsluitend bijdragen aan innovatieve windmolens toegestaan zijn, zoals stedelijke windmolentjes en kleine windmolens die nu in veel bestemmingsplannen zijn toegestaan, beide kleiner dan 25 meter. De aanwezigheid van draagvlak of acceptatie van de hernieuwbare energiebronnen is niet als voorwaarde opgenomen in het investeringsreglement.

71

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

EFO heeft desgevraagd aangegeven dat zij in hun beoordeling rekening houden met draagvlak. Allereerst doordat zij de ESG-toets, wat staat voor environment, social & government, gebruiken in hun beoordeling. De ESG-toets bevat criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast geeft het vergunningverleningstraject hen zicht op het aantal bezwaarmakers en de manier waarop daar door het bevoegde gezag mee is omgegaan. Daarnaast merkt het EFO op dat er altijd een cofinancier moet zijn. Als laatste geeft het EFO aan dat zij zich met name richten op het financieren van coöperaties. Naast dat de financieringsmarkt voor deze groep initiatiefnemers niet goed werkt, is ook het draagvlak dat nodig is om de energietransitie aan te jagen een reden voor het EFO om zich op deze groep te richten.

De afgelopen jaren heeft het EFO een aantal coöperaties voorzien van financiering. In tabel 11 is een overzicht opgenomen.

Tabel 11: Ondersteuning coöperaties door EFO

Initiatief	Beschrijving	Omvang in €
Coöperatie Enschede Energie	Zon op daken in Enschede	1.000.000
Energie Coöperatie Endona	Veldopstelling in Heeten	2.200.000
Energie Coöperatie Rijssen	Zon op daken in Rijssen	1.000.000

⁷¹ Investeringsreglement EFO september 2018

Coöperatie Hellendoorn op Rozen	Zon op daken en klein veld	1.673.262
Coöperatie Blauwvinger Energie	Zon op geluidswal Stadshagen in Zwolle	1.000.000
Coöperatie Blauwvinger energie	Drijvend zonnepark Bomhofspas	16.654.252
Coöperatie Lutten levert	Veldopstelling in Lutten	1.160.000
Totaal		24.687.514

Bron: Informatie EFO

Lokale energie-initiatieven Financiering (LEI-f)

Op basis van signalen van lokale energie-initiatieven en aansluitend op de aanbeveling uit de tussenevaluatie van het programma NEO, besloot het college van GS in april 2020 om een proef te doen met een ontwikkelfaciliteit voor lokale energie-initiatieven. In de informatie die hierover aan PS werd gestuurd is opgenomen dat de lokale energie-initiatieven van essentieel belang zijn, juist ook voor bewustwording en acceptatie van de energietransitie. In de brief wordt aangegeven dat er breed gedragen steun is voor het idee dat (een deel van) de baten van opwek van energie ten goede behoort te komen aan de lokale gemeenschap. Daarbij wordt verwezen naar het Klimaatakkoord waarin staat dat gestreefd wordt naar 50 procent lokaal eigenaarschap van opwekking van duurzame energie. In die ontwikkelfase is er nog geen sprake van een vergunning of een SDE-subsidie en zijn er nog niet voldoende leden. Door financiers wordt dit doorgaans als te risicovol beschouwd.

Vanuit de aandeelhoudersrol gaven GS EFO opdracht om een pilot uit te voeren met een Ontwikkelfaciliteit voor lokale initiatieven voor de duur van één jaar. Lokale initiatieven kunnen uit deze faciliteit een bedrag lenen voor projectontwikkeling. Na een succesvolle ontwikkeling kunnen lokale initiatieven hun project realiseren en de lening terugbetalen met de revenuen van dit project. Het ontwikkelrisico ligt bij EFO: uitsluitend succesvolle projecten betalen hun lening terug, inclusief rente en een risicovergoeding.

De pilot is gestart op 1 mei 2020. Naast financiering biedt LEI-F ook toegang tot expertise. Natuur en Milieu Overijssel is het [aanspreekpunt](#) voor lokale energie-initiatieven die geïnteresseerd zijn in LEI-F.

Bevindingen - vervolg

- In (voor)overleg met gemeenten over initiatieven op het gebied van hernieuwbare energie komen participatie en de gedragscodes voor bijvoorbeeld zon en wind aan de orde.
- Beide RES-regio's in Overijssel hebben een concept RES opgeleverd. Bij de beoordeling is maatschappelijke acceptatie één van de uitgangspunten.

4.5 Communicatie en informatie

Op verschillende manieren kan de provincie (indirect) bijdragen aan draagvlak voor hernieuwbare energie. In deze paragraaf gaan we in op het geven van het goede voorbeeld (practice what you preach), het delen van kennis, het benutten van de contacten met gemeenten en het opstellen van Regionale Energiestrategieën.

4.5.1 Voorbeeldrol

Duurzaamheid was één van de uitgangspunten bij de renovatie van het provinciehuis (PS/2005/1273). De provincie was de eerste provincie met een klimaatscan⁷² en heeft in 2005 een test uitgevoerd met een kleine windturbine op het dak van het provinciehuis. Als de test zou slagen zouden er in 2006 nog acht turbines worden geplaatst. Er zijn geen turbines bijgeplaatst, wel zijn er zonnepanelen geplaatst en wordt er voor het provinciehuis gebruik gemaakt van WKO. In het actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2018/2019⁷³ staat dat het zelflerend klimaatsysteem CO₂ bespaart, zo is er in het eerste kwartaal van 2018 circa 15% minder energieverbruik gerealiseerd. Vanaf 2019 gebruikt de provincie 100% Nederlandse windenergie, zo is opgenomen in het actieplan MVI.

Ambtelijk is aangegeven dat grond in provinciaal bezit tot nu toe niet wordt ingezet voor de energietransitie, inmiddels wordt wel bekeken of dit een mogelijkheid zou zijn.

Bevindingen

- Bij de renovatie van het provinciehuis heeft duurzaamheid de aandacht gehad. Ten aanzien van het eigen energieverbruik zet de provincie in op het goede voorbeeld geven. Gronden in bezit van de provincie worden voornamelijk niet ingezet voor energiedoelen.
- De provincie verwerft kennis en deelt deze informatie en biedt handvatten om het werken conform verordening te faciliteren. Daarnaast zet ze in op netwerken om te kunnen leren van elkaar.
- De provincie staat open voor het overdragen van bevoegdheden voor windparken 5-100 MW en is -als dit gewenst wordt door gemeente en/of initiatiefnemer- bereid actief betrokken te blijven bij het initiatief door deel te nemen aan de projectgroep waarin onder meer participatie aan de orde komt.

4.5.2 Kennisverwerving en -deling

Het bieden van informatie en het delen van kennis kan -indirect- bijdragen aan draagvlak. We beperken ons tot de informatie die de provincie beschikbaar stelt in relatie tot hernieuwbare opwek en we leveren geen uitputtend overzicht.

Delen van kennis

Naast de kwaliteitsimpuls zonnevelden die aan bod is geweest in paragraaf 4.1.2 en het werkboek kwaliteitsimpuls groene omgeving (4.1.1) biedt de provincie Overijssel informatie via de atlas van Overijssel. In de atlas zijn potentiekaarten wind, zon, biomassa en warmte koude opslag te vinden. Daarnaast wil de provincie inspireren door voorbeelden te geven hoe [energielandschappen](#) er uit kunnen zien. Ook heeft Overijssel een [brochure](#) windenergie en soortenbescherming (Wet natuurbescherming).

De provincie organiseerde daarnaast in 2019 sprintsessies om alle gemeenten te ondersteunen in het opstellen van warmtetransitie-visies.

Alle 25 gemeenten in Overijssel hebben een energieloket waar woningeigenaren terecht kunnen voor onafhankelijk advies over energiebesparing en het verduurzamen van hun woning. Onder meer via de website van de provincie zijn de contactgegevens van deze energieloketten te vinden.

Kennis verzamelen

Daarnaast wordt er kennis verzameld door onderzoek uit te voeren. Eerder al is in beeld gebracht wat de mogelijkheden waren voor energie uit waterkracht.

- Onderzoek mogelijkheden voor alternatieve vormen van windenergie
- Verkenning van de mogelijkheden en onmogelijkheden van windturbines in de Nationale Landschappen en in het Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Netwerken vormen

Door het programma NEO samen met partners op te stellen is een netwerk gevormd. Binnen het programma wordt ingezet op het creëren van coalities van organisaties en bedrijven die een bijdrage willen leveren aan de energietransitie en het opwekken van hernieuwbare energie. Met initiatievenmakelaars ondersteunt de provincie Overijssel desgewenst een lokaal energie-initiatief op gebied van organisatie, sociaal draagvlak, financiën, techniek, wet en regelgeving. De initiatievenmakelaars hebben ervaring met het proces dat een lokaal initiatief doorloopt. Vaak hebben ze zelf ook al zo'n initiatief van de grond gekregen.

4.5.3 Overleg en samenwerking met gemeenten op RO-gebied

Overnemen bevoegdheid door gemeenten

Gemeenten komen met de vraag om de bevoegdheid voor een windpark 5-100 MW over te mogen nemen bij de provincie. Aangegeven wordt dat deze verzoeken tot nu toe

altijd zijn toegewezen⁷⁴. De Elektriciteitswet biedt die mogelijkheid en de inschatting is dat er geen aanmerkelijke voordelen verbonden zullen zijn aan het in eigen hand houden van de bevoegdheden. Ambtelijk is toegelicht dat het ook passend is om de bevoegdheid over te dragen, omdat een gemeente de verantwoordelijkheid neemt voor de opgave op hun grondgebied en daarmee ook het risico op de nadelen, de gemeente het bestemmingsplan maakt voor haar grondgebied en ook aanzienlijke kosten maakt voor het plan en deze graag gedekt wil zien. Aangegeven is dat de provincie betrokken blijft bij het initiatief wanneer gemeente en/of initiatiefnemer er prijs op stellen. Bij windpark de Veenwieken is de provincie betrokken vanuit de PIP, maar ook bij de windparken in Dalfsen en Staphorst neemt de provincie deel aan de projectgroep waarin ook de wijze waarop inwoners betrokken worden aan de orde komt. Door deel te nemen aan de overleggen kan tevens een intermediaire rol worden vervuld richting provinciale collega's die betrokken zijn in verband met de vergunning Wet natuurbescherming.

Vooroverleg en voorkantsamenwerking

Voor ruimtelijke plannen geldt dat er op grond van het Bro⁷⁵ overleg gevoerd moet worden met het bevoegd gezag waarvan het belang aan de orde is. Initiatiefnemers melden zich in eerste instantie bij de gemeente. De provincie wordt in een latere fase betrokken, op het moment dat het bestemmingsplan aan de orde is. Ambtelijk is toegelicht dat participatie een belangrijk thema is in het vooroverleg, de gedragscodes komen daarbij geregeld aan de orde.

Daarnaast voert de provincie onder de noemer voorkantsamenwerking overleg met partners over zaken die spelen in de fysieke leefomgeving.

4.5.4 RES'sen

Landelijk is de afspraak gemaakt om op 1 juli 2021 per regio een regionale energiestrategie gereed te hebben. In het klimaatakkoord is het doel van de RES als volgt beschreven: "Met de RES krijgen regio's de ruimte om naar eigen inzicht hun opgave qua omgevingsbeleid voor meer hernieuwbare energie concreet te beleggen, waarbij participatie van burgers een elementair onderdeel is." Een concept-RES moet klaar zijn in juni 2020. Alle concept RES'sen te samen moeten de totale energietransitie-opgave (35 TWh grootschalige opwek in 2030) dekken. Na een beoordeling van de concept RES'sen door het Rijk, start de volgende fase. Na aanpassing en/of aanvulling zullen de RES'sen door gemeenteraden, waterschapsbesturen en PS worden vastgesteld. Overijssel is voor de RES opgedeeld in West-Overijssel en Twente. Beiden hebben een concept-RES opgeleverd. Voor de integrale afweging wordt het afwegingsvierkant gebruikt zoals dat was opgenomen in de startnota RES.

⁷⁴ Dit is gebeurd bij windpark de Veenwieken, deel gemeente Hardenberg, Nieuwleusen Synergie in Dalfsen en Bovenwind in Staphorst.

⁷⁵ Artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening

Figuur 6: Afwegingsvierkant



Bron: Startnota's RES, [PS/2019/1101608](#)

Bij het toezenden van de RES'sen aan PS hebben GS aangegeven met PS in gesprek te willen over het afwegingskader, waarbij maatschappelijke acceptatie één van de thema's is. Naar aanleiding van de bespreking van de concept RES'sen in de commissie op 13 mei 2020 hebben GS PS schriftelijk⁷⁶ geïnformeerd over de hoofdlijnen die uit de bespreking kwamen en die GS ook meegeven aan de RES-regio's. Het gaat daarbij om de volgende thema's:

- Participatie
- Toepassing van het afwegingsvierkant
- Lokaal eigendom

⁷⁶ Brief aan PS dd 19 mei 2020, zonder PS-kenmerk, geagendeerd in de commissie Milieu en Energie van 17 juni 2020

5 Casus zonne-energie

In dit hoofdstuk gaan we in op de casus voor zonne-energie. Het betreft het zonnepark Endona in Heeten. De provincie heeft geen bevoegdheden in deze casus, maar heeft wel een rol gespeeld bij de totstandkoming. Na een korte schets van de casus (paragraaf 6.1) gaan we in op de totstandkoming van het park (6.2). De inzet van de provincie bij de totstandkoming van het park komt daarbij ook aan bod.

Bevindingen

- In de voorbereidingsfase heeft de provincie met een werkatelier ondersteund om met de omgeving verschillende varianten van het zonnepark uit te werken. Dit was gekoppeld aan een traject met een extern bureau om de relatie met de omgeving te verbeteren.
- De provincie ondersteunt de coöperatie met een LEI-subsidie.
- De coöperatie kiest voor EFO als financier.
- De belangstelling van inwoners van Heeten om financieel te participeren in het zonnepark bleek groter dan het aantal uit te geven certificaten.

5.1 Korte schets van de casus

Aan de rand van Heeten heeft de energie coöperatie Endona 7750 zonnepanelen geplaatst. Deze panelen leveren zo'n 2,2 MW per jaar op, wat gelijk staat aan het energieverbruik van 600 huishoudens. De voorbereiding heeft 5 jaar gekost en het park is officieel geopend op 21 september 2018. Het bestuur van Endona (vier personen) is lid van de coöperatie. Voor de nabije toekomst wordt bekeken hoe de coöperatie kan worden verbreed zonder aan slagkracht te verliezen. Endona is 100% eigendom van de inwoners van Heeten. Omdat Endona geen winstdoelstelling heeft stroomt de omzet terug naar de gemeenschap en kan gebruikt worden voor uitbreiding en nieuwe initiatieven. Zo is Endona onder meer betrokken bij het lokaal realiseren van een zogenaamd 'slim netwerk'.

Endona heeft een eigen [website](#) waarop nieuws en voortgang worden bijgehouden en waar geïnteresseerden zich kunnen aanmelden voor de nieuwsbrief.

Figuur 7: Luchtfoto inrichtingsplan Endona



5.2 Totstandkoming van het zonnepark

Provinciale kaders

De provinciale kaders die van toepassing waren op het moment dat initiatiefnemers zich bij de gemeente meldden betreft de Omgevingsvisie en -verordening. Zie hiervoor paragraaf 4.1.2.

Op 30 januari 2014 stemde de Gemeenteraad in met het voorstel om een energiepark met grondgebonden zonnepanelen te ontwikkelen op de gronden in gemeentelijk eigendom langs de rondweg in Heeten. Het is een principebesluit naar aanleiding van een burgerinitiatief in Heeten. Het initiatief is voorbereid in de periode 2011-2014, daarbij is onder meer gesproken met de provincie Overijssel. In maart 2014 kent het college van B&W een subsidie toe ad € 10.000 om een deel van de plankosten te dekken.

In het visiedocument Endona⁷⁷ is een schets opgenomen van de werkwijze om tot de definitieve plannen voor het energiepark te komen. Het energiepark is een initiatief van het bedrijf Escozon. Uit de initiatiefgroep is de Energiecoöperatie Endona U.A. ontstaan. In eerste instantie heeft de coöperatie zich gericht op het toetsen van de haalbaarheid en het draagvlak voor de plannen. Het project riep namelijk veel weerstand op, agrariërs protesteerden tegen de mogelijke aanleg van een zonnepark op (landbouw)grond. Maar ook de omwonenden van de locatie bleken kritisch. Daarom is er najaar 2013 en in 2014 -ook met inzet van een extern bureau- gewerkt aan de relatie met de omgeving. Er werd gekozen voor een extern bureau om als onafhankelijke partij de communicatie te monitoren en te proberen vooraf obstakels van betrokkenen in beeld te krijgen en om hierop te kunnen anticiperen in het plan. Tijdens een werkatelier dat door de provincie werd gefaciliteerd zijn de verschillende varianten samen met de omgeving uitgewerkt. Er zijn twee besloten bijeenkomsten geweest met de direct omwonenden om de plannen te bespreken en er zijn individuele gesprekken geweest tussen het bestuur van Endona en de betrokken bureaus. Daarnaast zijn er twee inloopbijeenkomsten voor geïnteresseerden georganiseerd. De gesprekken hebben geleid tot een noordelijkere positionering van de locatie voor de zonnepanelen dan oorspronkelijk het plan was.

In september 2015 verzocht Endona B&W om een wijziging in de locatie, gezien de gewijzigde inzichten die waren opgedaan. B&W gaan daarmee akkoord en informeren de gemeenteraad.

Omgevingsvergunning⁷⁸

Endona vraagt op 22 februari 2016 een omgevingsvergunning aan voor het inrichtingsplan van het zonnepark. Het college van Raalte besluit ten behoeve van het energiepark af te willen wijken van het bestemmingsplan en -mits er geen zienswijzen komen- de omgevingsvergunning te zullen verlenen. Ook besluiten zij om bij de definitieve verlening te bepalen dat de omgevingsvergunning meteen na bekendmaking inwerking treedt⁷⁹. Normaal gesproken wordt de beroepstermijn van zes weken afgewacht voor de inwerkingtreding. De mogelijkheid voor beroep staat ook in dit geval open en Endona heeft aangegeven gedurende die zes weken nog niet van start te gaan met de aanleg van het energiepark. De reden om van de bevoegdheid gebruik te maken is dat Endona om een SDE-subsidie⁸⁰ aan te kunnen vragen moet kunnen beschikken over een in werking zijnde vergunning. Hoe eerder de vergunning in werking is, hoe groter de kans op subsidie. De zienswijzen die worden ingediend worden ongegrond verklaard. In juli 2016 wordt een niet-onherroepelijke omgevingsvergunning afgegeven, in verband met een bezwaar dat is ingediend. In november 2016 verklaart de rechtbank de bezwaren ongegrond. Omdat er niet in beroep wordt gegaan bij de Raad van State is de vergunning in november 2016 onherroepelijk.

⁷⁷ Visiedocument Endona d.d. 25-1-2016 behorend bij informatienotitie aan de raad van Raalte 494-2016

⁷⁸ Bron: collegevoorstel 494-2016 gemeente Raalte

⁷⁹ Bevoegdheid op grond van artikel 6.2 wabo

⁸⁰ SDE staat voor Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie. Het is een subsidie van het Rijk waarmee zij de ontwikkeling van duurzame energievoorziening in Nederland wil stimuleren.

Financiering

Naast de eerder genoemde subsidie van de gemeente (2014 € 10.000) ontvangt Endona subsidie van de provincie. Op basis van de regeling Lokale Energie Initiatieven ontvangt Endona € 100.000 in 2016.

Met de omgevingsvergunning kan de coöperatie de SDE-subsidie aanvragen. Dit gebeurt in de najaarsronde van 2016 met een aanvulling in de voorjaarsronde van 2017. In totaal ontvangt de coöperatie een exploitatiesubsidie voor 15 jaar ad € 2,4 mln. Met de omgevingsvergunning en de SDE-subsidie kan de volgende stap worden gezet om de financiering rond te krijgen. Daarbij blijkt dat de gemeentelijke lasten (leges, ozb en erfpachtcanon) binnen de totale exploitatie relatief hoog zijn, waardoor het rondkrijgen van de financiering wordt bemoeilijkt. De coöperatie verzoekt de gemeente om te onderzoeken of de lasten kunnen worden verlaagd met ca €100.000 door verlaging van de ozb en erfpachtcanon. Het college stelt de raad voor om de coöperatie met een jaarlijkse subsidie ad € 6667 te ondersteunen voor de komende 15 jaar. Als voorwaarde wordt bij de subsidie aangegeven dat een eventueel hoger rendement dan verwacht, ten gunste komt van duurzaamheidsprojecten in Heeten en omgeving.

In het najaar van 2017 besluit de coöperatie met welke financier zij in zee wil gaan. Zij kiest voor het EnergieFonds Overijssel. Uit het jaarverslag van het EFO 2017 blijkt dat het gaat om een lening aan Endona ad € 2.285.000. Endona brengt zelf ook 10% eigen vermogen in. Dit betreft een door inwoners uit Heeten opgebrachte overbruggingslening.

Participatie

Inwoners kunnen participeren in het Energiepark Heeten door lid te worden van Energie Coöperatie Endona U.A. Daarmee kunnen zij duurzame in Heeten geproduceerde groene stroom kopen. Tevens kunnen leden investeren in het Energiepark door het kopen van certificaten.⁸¹ In een interview opgenomen in het jaarbericht van het EFO 2018 is aangegeven dat gestart is met het uitgeven van participaties van € 250 vanaf het moment dat het park operationeel is. De animo voor deze participaties bleek zeer groot. Aangegeven is dat het aantal inschrijvingen al binnen drie maanden over het maximum heen is gegaan. Met de participaties kan ook de overbruggingslening worden afgelost.⁸² Endona beschouwt alle Heetenaren als omwonenden en niet alleen de inwoners die direct grenzen aan of uitkijken op het zonnepark. Aangegeven is dat bijna alle omwonenden één of meerdere participaties hebben.

Een deel van de opbrengst van het Energiepark gaat naar het Endona Maatschappelijk Fonds. Dit fonds ondersteunt initiatieven met een algemeen nut in Heeten en buitengebied. Participatiehouders hebben stemrecht bij de besteding van de middelen. Op de website van Endona is te lezen dat in november 2019 de vergadering van participatiehouders plaats vond, waarbij bedragen zijn toegekend aan door Heetenaren aangedragen initiatieven.⁸³

⁸¹ *Visiedocument Endona*

⁸² *Energiefonds Overijssel, jaarbericht 2018*

⁸³ <https://endona.nl/endona-maatschappelijk-fonds-wijst-gelden-toe-aan-initiatieven-in-heeten/>

Communicatie

Endona heeft actief bijgedragen aan het verspreiden van informatie en kennis over zonneparken en energiecoöperaties. Zo heeft Endona onder meer excursies verzorgd naar een zonne-energiepark en presentaties gegeven.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

PS inzicht bieden in de wijze waarop de afgelopen jaren invulling gegeven is aan het creëren van draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie om daaruit te leren voor de toekomst.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Welke mogelijkheden benutten de provincies Gelderland en Overijssel om bij te dragen aan draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie en wat kan er hierbij geleerd worden van initiatieven uit de afgelopen periode?

Het is moeilijk om de effectiviteit van de inzet van de provincies op draagvlak in beeld te brengen. Daar zijn meerdere redenen voor. Ten eerste is de causaliteit tussen de inzet van de provincie en het effect op draagvlak niet te bewijzen door de vele (f)actoren die een rol spelen. Daarnaast is er (logischerwijs) geen 'smart' geformuleerde provinciale doelstelling voor draagvlak. We richten ons in dit onderzoek dan ook op de vraag wat de provincies hebben gedaan om bij te dragen aan draagvlak en wat daarvan geleerd kan worden. Mocht er bij individuele casussen of instrumenten wel een doel voor draagvlak geformuleerd zijn dan nemen we dat uiteraard mee.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in onderzoeksvragen:

1. Wat wordt door de provincie verstaan onder 'draagvlak' en op welke doelgroep(en) richt de provincie zich bij de opwekking van hernieuwbare energie?
2. Welke bevoegdheden heeft de provincie ten aanzien van (initiatieven voor) het opwekken van hernieuwbare energie?

3. Op welke wijze heeft de provincie draagvlak bevorderd voor de opwekking van hernieuwbare energie?
4. Welke verschillen komen daarbij uit de vergelijking tussen Gelderland en Overijssel naar voren?

Voor het verdiepende deel van het onderzoek selecteerden we enkele cases uit de periode 2015-2019⁸⁴ waarbij hernieuwbare opwekking aan de orde was.

5. Op welke wijze is in de geselecteerde cases ingezet op draagvlak?
 - a. Wie nam wanneer het initiatief voor de hernieuwbare opwek?
 - b. Welke provinciale (beleids)kaders waren op dat moment van toepassing?
 - c. Wat heeft de provincie, voorafgaand aan het vaststellen van de kaders, gedaan ten aanzien van het draagvlak ervoor⁸⁵?
 - d. Welke activiteiten hebben betrokken partijen (initiatiefnemer, gemeente, provincie) uitgevoerd om het draagvlak voor het initiatief te vergroten?
 - e. Wat is er bekend over (de ontwikkeling van) het draagvlak voor het initiatief⁸⁶?
6. Welke aandachtspunten komen naar voren uit de onderzochte cases die bruikbaar zijn voor toekomstige initiatieven voor hernieuwbare opwek?

Normenkader

Het is gebruikelijk om bij rekenkameronderzoek een normenkader op te stellen om de bevindingen tegen af te zetten. Voor dit thema was één overkoepelende norm in het onderzoeksplan opgenomen: 'de provincie heeft zich - passend bij haar positie en bevoegdheden - maximaal ingezet om draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie te bevorderen'. Als onderdeel van het onderzoek waren we voornemens deze algemene norm nader uit te werken. De bevoegdheden van de provincie op het gebied van hernieuwbare energie waren uitgangspunt voor het op te stellen normenkader. Op basis van de bevoegdheden bleef er slechts één duidelijke norm over; de inzet van de provincie op draagvlak bij een PIP.

Onderzoeksmethodiek

Methoden

Naast bureau-onderzoek en interviews voerden we het onderzoek uit op basis van casuïstiek. Bij de selectie van de cases hielden we rekening met de spreiding over verschillende varianten van hernieuwbare opwek. We kozen voor twee casussen: één voor windenergie en één voor zonne-energie.⁸⁷ Voor windenergie kozen we voor een casus waarbij de provincie een formele bevoegdheid heeft uitgeoefend, namelijk een

⁸⁴ Het gaat hierbij om cases die in de periode 2015-2019 actueel waren, maar waarbij het initiatief mogelijk al (veel) eerder is gestart.

⁸⁵ Daar waar de kaders meer omvatten dan de opwekking van hernieuwbare energie, beperken we deze vraag tot het draagvlak voor de kaders die relevant zijn voor het opwekken van hernieuwbare energie.

⁸⁶ Hierbij betrekken we onder meer de omvang van het aantal (negatieve) zienswijzen, eventuele juridische procedures en eventuele financiële participatie.

⁸⁷ We kozen ervoor om de focus te leggen op deze vormen van hernieuwbare opwek omdat deze - in tegenstelling tot bodemenergie en geothermie - leiden tot zichtbare aanpassingen in het landschap en daardoor eerder controversieel zijn. De casuïstiek op het gebied van water is minder ver gevorderd en daarom niet opgenomen in dit onderzoek. In eerste instantie was het plan om drie casussen te kiezen: naast wind en zon, ook een casus voor biomassa. Deze casus hebben we uit tijdsoverwegingen uit het onderzoek gelaten.

inpassingsplan heeft vastgesteld. De provincie is hier toe verplicht als de raad weigert medewerking te verlenen (er daar dus geen draagvlak is), de initiatiefnemer daarom verzoekt bij de provincie en er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Als tegenwicht kozen we bij zonne-energie bewust voor een casus die van onderop (via een coöperatie) komt en waarbij de provincie gebruikt heeft gemaakt van meer zachte instrumenten (zij heeft bij zon namelijk geen formele bevoegdheden). Een aanvullend criterium voor beide casussen was dat de besluitvorming al geweest was en dat Statenleden in de startbijeenkomst voor dit onderzoek aangaven belangstelling te hebben voor deze cases.

De variëteit in de cases maakt dat het - binnen de grenzen van dit rekenkameronderzoek - niet mogelijk is om te streven naar representativiteit. Dit wil zeggen dat het niet mogelijk is om een algemeen oordeel te geven over de wijze waarop er door de provincie ingezet wordt op draagvlak rond initiatieven voor hernieuwbare opwek.

De hoofdstukken over de cases zijn in het kader van hoor- en wederhoor - behalve aan de provincie - ook voorgelegd aan de betrokken gemeenten en initiatiefnemers.

Experts

Voor de blik van buiten op dit onderzoeksplan en de bevindingen, betrekken we enkele experts bij dit onderzoek:

- Dr. S. Akerboom, universiteit Utrecht
- Prof. dr. H.E. Bröring, universiteit Groningen
- Prof. dr. ir. Q.C. van Est, Rathenau Instituut

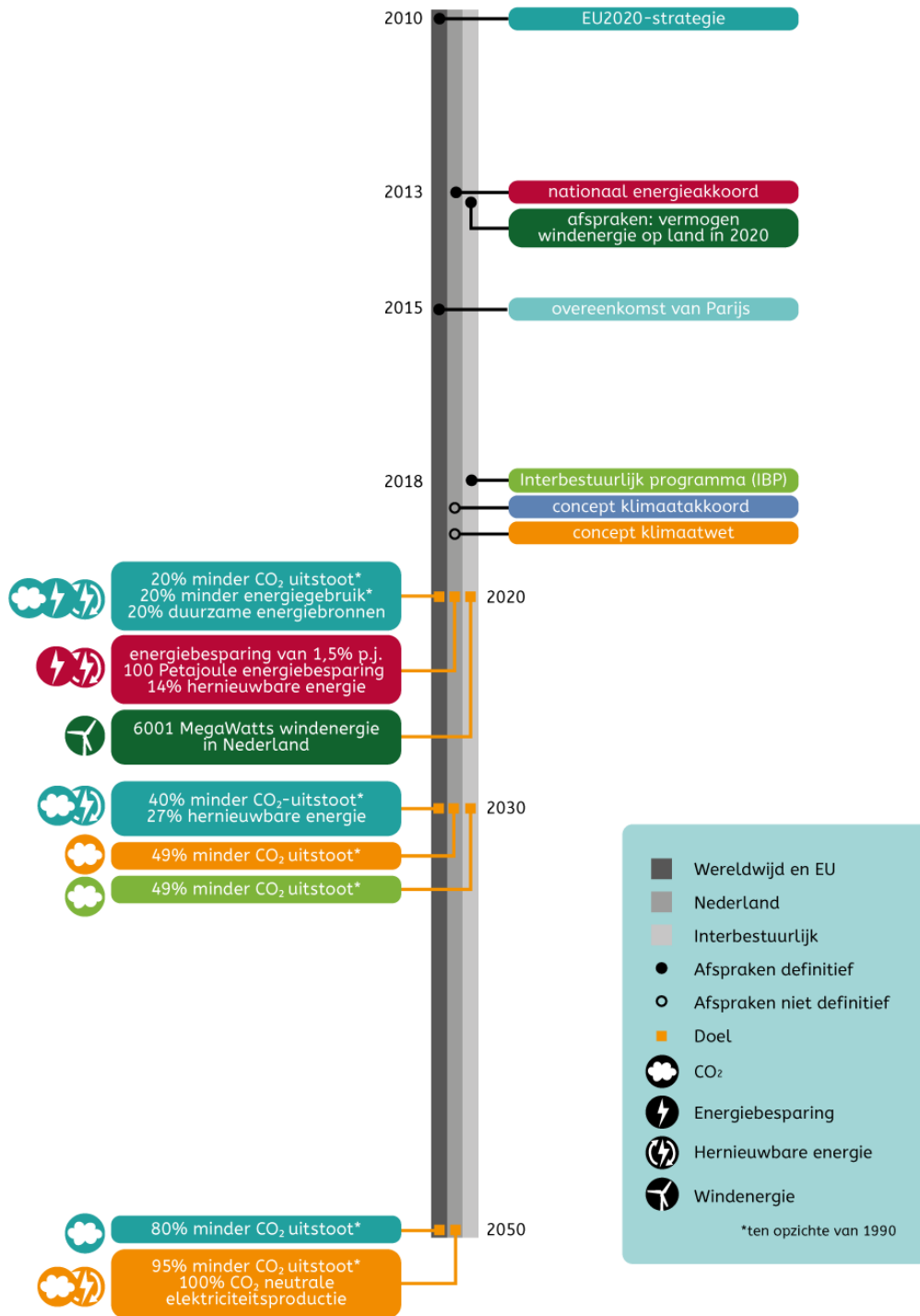
Bijlage 2: Afspraken klimaat en duurzame energiebronnen

In de volgende figuur is een tijdlijn weergegeven, waarin op verschillende niveaus (mondiaal en Europees, landelijk en interbestuurlijk) de afspraken op het gebied van klimaat zijn weergegeven. De tijdlijn en de toelichting daarop is afkomstig uit het [onderzoek](#) dat de provinciale rekenkamers in 2018 gezamenlijk hebben uitgevoerd naar energietransitie. Inmiddels zijn zowel Klimaatwet als -akkoord definitief.

85

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Figuur 8: Tijdljn afspraken en akkoorden energietransitie



Bron: rapport *Energie in transitie, provinciale rekenkamers, december 2018*

Mondiaal beleid

In 2015 sloten 195 landen (waaronder Nederland) in Parijs een klimaatakkoord met als doel om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder de 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C. Daarnaast spraken de landen af om snel een eind te maken aan het gebruik van fossiele brandstoffen omdat deze een belangrijke oorzaak zijn van overmatige CO₂-uitstoot. Het akkoord is uitgewerkt in de 'Overeenkomst van Parijs'. Op 4 november 2016 trad deze overeenkomst in werking nadat voldaan werd aan de minimumeis van ondertekening door tenminste 55 landen die tezamen tenminste 55% van de totale wereldwijde uitstoot van broeikasgassen voor hun rekening nemen. De overeenkomst van Parijs volgt vanaf 2020 het Kyoto-protocol⁸⁸ op.

Europees beleid

Op Europees niveau is in 2010 de EU2020-strategie vastgesteld. Onderdeel daarvan is om voor 2020 er naar te streven om 20% van de energie uit duurzame energiebronnen te halen, 20% minder broeikasgassen uit te stoten ten opzichte van 1990 en 20% minder energie te gebruiken. De afspraken op Europees niveau hebben ook doelen voor 2030 en 2050; in 2030 is het doel om de CO₂-uitstoot te verminderen met 40% ten opzichte van 1990 en 27% van de gebruikte energie hernieuwbaar te hebben. Het doel voor 2050 is vastgesteld op 80% minder uitstoot van CO₂ ten opzichte van 1990.

Landelijk beleid

Iedere lidstaat stelde eigen nationale doelen om deze gezamenlijke Europese doelstelling te halen. De ambitie is in Nederland opgenomen in het Nationaal Energieakkoord (NEA), het 'Energieakkoord voor duurzame groei' (hierna Energieakkoord 2013). Dit akkoord kwam onder regie van de Sociaal Economische Raad (SER) tot stand in 2013. Vele partijen waaronder de provincies ondertekenden het akkoord. De doelen uit het Energieakkoord 2013 zijn onder andere:

- energiebesparing van 1,5% per jaar;
- 100 Petajoule (PJ) energiebesparing in het finale energieverbruik per 2020⁸⁹ ;
- 14% hernieuwbare energie in 2020 (16% in 2023).

Naast landelijke afspraken zijn in Nederland ook afspraken tussen overheden gemaakt over de energietransitie. 'Alleen ga je sneller, samen bereik je meer' is het uitgangspunt van het Interbestuurlijk programma (IBP) uit februari 2018. Eén van de negen thema's heeft betrekking op het klimaat. Afgesproken is dat het IBP qua ambitie aansluit bij het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' en de investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' van IPO, VNG en UvW⁹⁰. Op het gebied van klimaat streven Rijk en decentrale overheden gezamenlijk de doelstelling na om te komen tot 49% CO₂-reductie in 2030. Onderdeel van de investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' en het IBP is het opstellen van Regionale Energie en Klimaat Strategieën (RES) met bedrijven,

⁸⁸ Het Kyoto-protocol werd in 1997 opgesteld en ging in 2005 in. Het protocol regelt de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

⁸⁹ Een referentiejaar is niet expliciet in de doelstelling opgenomen. Het is aannemelijk dat het hier gaat om 1990, waarmee aangesloten wordt op de Europese doelstelling.

⁹⁰ In 2017 hebben de gezamenlijke koepels van gemeenten, waterschappen en provincies (VNG, UvW en IPO) een investeringsagenda aangeboden voor de kabinetsformatie, "Naar een duurzaam Nederland".

organisaties en burger(initiatieven). Een RES is een programmatische aanpak van de energie- en klimaattransitie, inclusief rollende uitvoeringsprogramma's en afspraken met bedrijfsleven, organisaties en inwoners. Afgesproken is dat de vertaling van deze strategieën wordt vastgelegd in de landelijke, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Provincies ondertekenden het Energieakkoord 2013 committeerden zich daarmee aan de afspraken die daarin staan. Met het IBP verbonden zij zich daarnaast aan de doelstelling ten aanzien van CO₂-reductie.

In mei 2019 nam de Eerste Kamer de Klimaatwet aan. De Klimaatwet biedt een kader voor het ontwikkelen van beleid om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die Nederland heeft om de mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat te beperken. Ook is de wet bedoeld om de bindende verplichtingen die Nederland is aangegaan met de overeenkomst van Parijs in te vullen. Onderdeel van de Klimaatwet is het opstellen van een Klimaatplan. In juni 2019 presenteerde het kabinet het Klimaatakkoord⁹¹. In het Klimaatakkoord staan de plannen van overheid, bedrijven en organisaties om invulling te geven aan de in de Klimaatwet opgenomen doelstelling voor het terugdringen van CO₂. In de Klimaatwet staat dat het Kabinet een Klimaatplan moet maken. Het eerste Klimaatplan⁹² geldt voor de periode 2021-2030. Het plan wordt na vijf jaar herijkt. De inhoud van het plan is grotendeels gebaseerd op de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. Daarnaast bevat het plan beleid dat volgt uit Europese verplichtingen, lopend beleid en beleid dat in het regeerakkoord is aangekondigd, maar geen onderdeel uitmaakt van het Klimaatakkoord.

Eerder al, in 2013, maakten Rijk en provincies afspraken over het te realiseren opgesteld vermogen windenergie op land in 2020. De verdeling van de opgestelde vermogens in MegaWatts (MW) over de verschillende provincies ziet er als volgt uit:

Tabel 12: *Verdeling te realiseren vermogen MW's windenergie op land per 2020*

Provincie	Afspraak IPO-Rijk
Flevoland	1.390,5
Groningen	855,5
Zuid-Holland	735,5
Noord-Holland	685,5
Zeeland	570,5
Fryslân	530,5
Noord-Brabant	470,5
Drenthe	285,5
Gelderland	230,5
Limburg	95,5
Overijssel	85,5
Utrecht	65,5

⁹¹ *Klimaatakkoord, juni 2019*

⁹² *Voorstel voor het Klimaatplan, ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019*

Bron: <http://www.ipa.nl/publicaties/laatste-mws-windenergie-verdeeld-oer-de-provincies/>

Elk jaar wordt de monitor 'wind op land' uitgebracht, waarin bijgehouden wordt wat er gerealiseerd is en wat er in de pijplijn zit. De meest recente betreft gegevens over 2018.

Tabel 13: Stand van zaken Wind op land

Wind	Doelstelling	Geïnstalleerd per 31/12/18	Inschatting 2020 absoluut	Inschatting 2020 relatief
Nederland	6.000 MW	3.381,8 MW	4.726,4 MW	78,8%
Gelderland	230,5 MW	82,4 MW	152,1 MW	66,0%
Overijssel	85,5 MW	36,5 MW	75,3 MW	88,1%

Bron: Monitor Wind op land 2018, RVO

Uit de tabel blijkt dat Gelderland en Overijssel naar verwachting de doelstelling in 2020 niet volledig zullen realiseren.

Provinciaal beleid

Provincies hebben hun eigen energieprogramma/beleid gemaakt om invulling te geven aan de landelijke (en Europese) afspraken. Het programma voor Overijssel kwam aan bod in hoofdstuk 4.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Geïnterviewden

- De heer Oolthuis - programmamanager Nieuwe Energie Overijssel.
- Mevrouw Pap - beleidsontwikkelaar Energie.
- Mevrouw Schilt - beleidsontwikkelaar Ruimte.
- Mevrouw de Vries - secretaris programma Nieuwe Energie Overijssel.

Antwoorden op (schriftelijke) vragen verwerkt van:

- De heer Bennen - beleidsmedewerker Ruimte & Bereikbaarheid.
- Mevrouw Blüm - algemeen directeur EFO.
- De heer Feil – coördinator BEON.
- De heer Masselink - clusterleider Duurzame Energieopwekking.

Bronnen algemeen

- Agentschap NL in Gelderland PS2013-415. Vervolgotitie ondergrond, energiepotentie en water.
- Colibri Advies BV (2019). Vergunbaarheid omgevingsdeel zon op water.
- Dago (2019). Gedragscode omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten.
- Gelderland PS2015-108. Antwoord op Statenvragen over geamendeerde windvisie, p. 3.
- Gelderland. PS2017-107. Statenbrief Rondvraag over windenergie in Zaltbommel en Apeldoorn.
- Holland Solar, de vereniging van omwonenden van energieprojecten NLVOW, Energie Samen, Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming. Gedragscode zon op land.
- NVDE (2019). Position paper Biomassa en bio-energie.
- Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu Greenpeace Nederland, Vereniging Milieudefensie en ODE Decentraal (2016). Gedragscode wind op land.
- PBL (2017). Het handelingsperspectief van gemeenten in de energietransitie.
- Witteveen+Bos en CE Delft (2019). Perspectieven elektriciteit uit water.

- <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/grondwater/grondwater-ro/factsheets/bodemenergie/wettelijke/>
- <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/minimum-realisatienorm-windenergie-niet-noodzakelijk/>
- https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/PS-plein/312Beschrijving_bodmenergie_en_geothermie.pdf
- <https://www.navigator.nl/document/id51f06314f9874721b2aa64f9f150766e>
- <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gemeenten-ook-bevoegd-gezag-voor-grotere-windparken-5-100-mw/>
- <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/hoe-het-gebruik-van-bodemenergie-en-geothermie-te-stimuleren/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>
- <https://www.rvo.nl/sites/default/files/Factsheet-Warmte%20Koude%20Opslag.pdf>
- <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie/categorie%C3%ABn/water-sde>

Rapporten en artikelen

- Fries Sociaal Planbureau (2020). Energie in draagvlak.
- Hier opgewekt (februari 2020). Lokale energiemonitor 2019.
- Noordelijke Rekenkamer (maart 2020). Verdeling onder hoogspanning.
- Raad voor de Leefomgeving (2019). Naar een duurzame economie, overheidssturing op transitie.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (april 2019). Monitor wind op land 2018.

Websites

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-hernieuwbare-energie->
- <http://www.ipo.nl/publicaties/laatste-mws-windenergie-verdeeld-oer-de-provincies/>
- <https://www.klimaatakkoord.nl/participatie>
- <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/>

Bronnen van en over de Provincie Overijssel

- Investeringsreglement EFO. September 2018.
- Provincie Overijssel. Coalitieakkoord 2019-2023 Samen bouwen aan Overijssel. Juni 2019.
- Provinciale rekenkamers (december 2018). Energie in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie.
- Provincie Overijssel. Beantwoording Statenvragen over compensatie omwonenden energieparks. 2020/O110953, 15 april 2020.
- Provincie Overijssel. Kracht in eigen inkoop, Actieplan MVI 2018/2019.
- Provincie Overijssel. (geconsolideerde) Omgevingsvisie 2017 en verordening (inclusief reactienota).
- Provincie Overijssel. Programma NEO, uitvoeringsprogramma 2017-2023, 1 februari 2017.

- Provincie Overijssel. PS/2003/403. Klimaatscan provinciehuis.
- Provincie Overijssel. PS/2004/4. Beleidsvisie windenergie Noord Oost Overijssel.
 - Provincie Overijssel. Verslag commissie Ruimte en Groen 4 februari 2004.
- Provincie Overijssel. PS/2004/265. Aanvulling op statenvoorstel PS/2004/4.
 - Provincie Overijssel. Verslag PS vergadering 17 maart 2004.
- Provincie Overijssel. PS/2005/645. Partiële herziening windenergie streekplan Overijssel 2000+.
- Provincie Overijssel. PS/2005/1273. Renovatie van het provinciehuis.
- Provincie Overijssel. PS/2009/407. Omgevingsvisie en omgevingsverordening (inclusief reactienota).
- Provincie Overijssel. PS/2015/853. Kaders beleid voor Omgevingsvisie.
- Provincie Overijssel. PS/2017/239. Handreiking kwaliteitsimpuls zonnevelden.
- Provincie Overijssel. PS/2017/793. Verkenning energie uit stromend en oppervlakte water.
- Provincie Overijssel. PS/2018/235. Participatiemodellen duurzame energieopwekkingsprojecten.
- Provincie Overijssel. PS/2018/325. Effecten subsidieregeling LEI.
- Provincie Overijssel. Subsidieplafonds 2015-2019, regeling Lokale Energie Initiatieven.
- Provincie Overijssel. Subsidierregister 2015-2019, regeling Lokale Energie Initiatieven.
- Provincie Overijssel. TMS-lijst bij PS vergadering 12 april 2017
- Provincie Overijssel. Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017.
- Provincie Overijssel. Zonder PS-nummer, 12 maart 2020. Tussenevaluatie NEO.
- Provincie Overijssel. Zonder PS-nummer, 20 mei 2020. Hoofdpijnen reactie Ressen.

Casus windenergie

- www.windparkdeveenwieken.nl
- Provincie Overijssel. PS/2013/12. Windenergie, windpark kansrijk zoekgebied Dedemsvaart-Zuid.
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie duurzame ruimtelijke ordening waaronder waterbeheer, 4 februari 2013.
 - Provincie Overijssel. PS vergadering, 6 maart 2013.
- Provincie Overijssel. PS/2014/495. Proces windpark de Veenwieken.
- Provincie Overijssel. PS/2014/496. Brief omwonenden windpark de Veenwieken.
- Provincie Overijssel. PS/2014/530. Mededeling opstarten m.e.r.-procedure Windpark De Veenwieken.
- Provincie Overijssel. PS/2014/703. Notitie Reikwijdte en Detailniveau windpark de Veenwieken
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie duurzame ruimtelijke ordening waaronder waterbeheer, 24 september 2014.
- Provincie Overijssel. PS/2014/753. Brief stichting Boldor.
- Provincie Overijssel. PS/2014/1006. Afschrift brief omwonenden windpark de Veenwieken.
- Provincie Overijssel. PS/2015/257. Windpark de Veenwieken.
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie ruimte en water, 17 juni 2015.

- Provincie Overijssel. PS/2015/628. Windpark de Veenwieken.
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie ruimte en water, 23 september 2015.
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie ruimte en water (voortzetting), 28 oktober 2015.
 - Provincie Overijssel. PS vergadering, 11 november 2015.
- Provincie Overijssel. PS/2016/782. Vaststelling inpassingsplan inclusief bijlagen voor windpark de Veenwieken.
 - Provincie Overijssel. Vergadering commissie ruimte en water, 14 september 2016.
 - Provincie Overijssel. PS vergadering, 28 september 2016.
- Provincie Overijssel. PS/2016/1017. Brief Raad van State, start procedure Ommen windpark de Veenwieken inpassingsplan en gecoördineerd besluit.
- Provincie Overijssel. PS/2016/1087. Brief Raad van State, uitbreiding aantal indieners.
- Provincie Overijssel. PS/2016/1106. Brief Raad van State, verzoek indienen verweerschrift.
- Provincie Overijssel. PS/2017/206. Brief Raad van State, benoeming stichting advisering bestuursrechtspraak als deskundige.
- Provincie Overijssel. PS/2017/211. Brief Raad van State, termijn behandeling.
- Provincie Overijssel. PS/2017/511. Brief Raad van State, toezending stukken.
- Provincie Overijssel. PS/2017/692. Brief Raad van State, toezending stukken voor zaak op 27 september 2017.
- Provincie Overijssel. PS/2018/851. Brief Raad van State, verlenging periode uitspraak.
- Provincie Overijssel. PS/2017/992. Brief Raad van State, uitspraak.
- Provincie Overijssel. PS/2018/16. Afschrift beantwoording Statenvragen.
- Provincie Overijssel. Zonder PS-nummer, november 2019, besteding participatiegelden windpark de Veenwieken.

Casus zonne-energie

- www.endona.nl
- Energiefonds Overijssel, jaarbericht 2018
- Gemeente Raalte. 494-2016. Collegevoorstel.
- Gemeente Raalte. 494-2016. Visiedocument Endona bij Informatienotitie aan de raad.