

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Nota van bevindingen Gelderland

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 Gelderland

Deventer, september 2020

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Wat was de aanleiding voor dit onderzoek?.....	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?	12
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 windenergie.....	35
3.1	Korte schets van windpark Bommelerwaard A2.....	36
3.2	Totstandkoming van windpark Bommelerwaard-A2	37
3.2.1	Periode voorafgaand aan principeverzoek van de Vereniging aan de gemeente (2008-2014)	37

3.2.2	Principeverzoek van Vereniging aan gemeente (nov. 2014) t/m afwijzing daarvan door raad (jan. 2017)	40
3.2.3	Inpassingsplan: van verzoek (feb. 2017) t/m vaststelling (juli 2018) ..	42
3.2.4	Na onherroepelijk worden inpassingsplan (2019-heden)	48
3.3	Financiële participatie	50

4 Inzet op draagvlak door de provincie Gelderland.....53

4.1	Omgevingsvisie en -verordening.....	53
4.1.1	Windenergie	55
4.1.2	Zonne-energie	59
4.1.3	Biomassa.....	61
4.1.4	Bodemenergie en geothermie.....	62
4.2	Totstandkoming omgevingsvisie en -verordening.....	63
4.3	Beleid hernieuwbare opwek	71
4.3.1	Samen in versnelling en GEA	72
4.3.2	Klimaatinitiatief en Agenda Klimaat en Energie (2018).....	75
4.3.3	Opstellen Gelders klimaatplan (2019)	78
4.4	Financieel instrumentarium	79
4.4.1	Subsidieregelingen	80
4.4.2	Energievouchers en leningen Innovatie- en Energiefonds Gelderland	82
4.5	Communicatie en informatie	84
4.5.1	Voorbeeldrol.....	85
4.5.2	Kennisverwerving en -deling	86
4.5.3	Overleg en samenwerking met gemeenten op RO-gebied	91
4.5.4	RES'sen	92

5 Casus zonne-energie.....94

5.1	Korte schets van drijvend zonnepark Lingewaard	95
5.2	Totstandkoming van het drijvende zonnepark	96
5.3	Financiële participatie	102

Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	104
-------------------	-----------------------	-----

Bijlage 2:	Afspraken klimaat en duurzame energiebronnen	107
-------------------	--	-----

Bijlage 3:	Bronnenlijst	111
-------------------	--------------------	-----

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we in het kort weer wat we hebben onderzocht.

1.1 Wat was de aanleiding voor dit onderzoek?

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 Gelderland 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 tabel 1 staat de omvang van de hernieuwbare energie over de jaren 2015 tot en met 2017 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 Gelderland*

Jaartal	Omvang in TJ	% van de totale energiegebruik
2015	11.874	6,0%
2016	11.068	5,4%
2017	12.454	6,1%
2018	15.054	7,3%

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 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.’*

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

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’.*²

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’.*³

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

Het Fries Sociaal Planbureau (FSP)⁴ 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

² Naar een duurzame economie, overheidssturing op transities, RLI, november 2019.

³ 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.

⁴ <https://www.fsp.nl/wp-content/uploads/2020/05/Rapport-Energie-in-draagvlak-20200512.pdf>

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 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 ingreep⁵. 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

⁵ <https://aandeslaagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/richting-geven/spelregels-proces/>

heeft een dubbele betekenis. Enerzijds gaat het om inspreken, meepraten en meedoen in de plannefase (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.

Gelderland en draagvlak

Draagvlak in het huidige coalitieakkoord en beleid

De provincie Gelderland hecht aan draagvlak bij hernieuwbare energie. Dat komt naar voren in het coalitieakkoord 2019-2023: *“Het realiseren van bewustwording bij burgers voor het creëren van draagvlak voor de energietransitie is cruciaal. Dit is één van de belangrijkste aandachtspunten van het beleid. [...] We zijn voorstander van burgerparticipatie in wind- en zonneprojecten, ook in financiële zin. We onderzoeken hoe we dit zo optimaal mogelijk kunnen bewerkstellen. Particulier initiatief voor de realisatie van hernieuwbare energiebronnen (bijvoorbeeld windenergie en zonnepanelen) stimuleren we. De koppeling van belang en verantwoordelijkheid werkt versterkend op het draagvlak bij burgers.”*

In het huidige beleid is er wisselend aandacht voor draagvlak. Dit beleid komt aan de orde in hoofdstuk 4. In onderstaande tabel geven we een samenvatting weer.

Tabel 2: Samenvatting aandacht voor draagvlak in huidige beleid

Kader	Aandacht voor draagvlak
Omgevingsvisie 2018 en beleidslijn windenergie (2019)	In de omgevingsvisie Gelderland (PS, 2018) is er geen expliciete aandacht voor draagvlak voor de energietransitie danwel hernieuwbare energie. Die visie is meer op hoofdlijnen. In de beleidslijn windenergie (GS, 2019) is daar wel aandacht voor. Hierin staat bijvoorbeeld dat de provincie met initiatiefnemers en gemeenten meedenkt bij de totstandkoming van een participatieplan en bij de communicatie rondom een project. En dat de provincie bij het beoordelen van windenergieplannen ook de inspanningen in relatie tot participatie en het creëren van draagvlak in ogenschouw neemt.
Programma energietransitie 2016-2019 ('Samen in versnelling')	Eén van de onderdelen in programma energietransitie (PS, 2016) is professionele energiecoöperaties. De provincie steunt deze omdat haar visie is dat door directe betrokkenheid van de samenleving bij lokale energietransitie het draagvlak voor hernieuwbare energie groter wordt. Verder is er in dit programma beperkt expliciet aandacht voor draagvlak.
Klimaatinitiatief (2018)	Eén van de doelen die PS noemden in haar initiatiefvoorstel klimaat (2018) was oog te hebben voor draagvlak en één van de uitgangspunten was dat bewoners worden betrokken.

Visie op draagvlak

De provincie Gelderland heeft het begrip draagvlak niet nader uitgewerkt voor zichzelf en/of expliciet aangegeven wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn gezien de provinciale rol. Wel heeft de provincie (naar aanleiding van een amendement en motie)

een beperking rondom inpassingsplannen⁶ duidelijk gemaakt, namelijk dat een gebrek aan draagvlak geen reden kan zijn om een inpassingsplan niet vast te stellen.

Geïnterviewden gaven aan dat er op twee manieren naar draagvlak gekeken kan worden. In de eerste visie wordt uitgegaan van draagvlak als voorwaarde: als iets dat er zou moeten zijn voordat je inzet gaat plegen op het gebied van duurzame opwekking. In de tweede visie wordt ervan uit gegaan dat je je kan inzetten om draagvlak te genereren. De provincie gaat op dit moment uit van de tweede visie: haar inzet is gericht op het genereren van draagvlak. Als je draagvlak als voorwaarde beschouwt zet je jezelf namelijk klem, omdat er altijd tegenstanders zullen zijn.

Geïnterviewden gaven aan liever de term ‘acceptatie’ te hanteren. Dit begrip was in hun visie breder dan draagvlak, omdat het ook de ruimte biedt om ergens niet voor te zijn maar het toch te accepteren omdat het proces goed is geweest. Procesparticipatie is dus één van de zaken die van belang is voor draagvlak volgens de provincie.

GS geven aan dat draagvlak/acceptatie wordt verkregen door omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming te betrekken en ze daadwerkelijk de keuze te laten waar en in welke vorm hernieuwbare energie gerealiseerd moet worden.⁷ De provincie is van mening dat met het op een goede wijze communiceren over de energietransitie kan helpen om het draagvlak voor maatregelen te vergroten. Met name bij projecten die een ruimtelijke impact hebben, ziet zij het als essentieel om vroegtijdig hierover met de omgeving te communiceren. Dit ligt bij initiatiefnemers en ook gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol, zo geeft zij aan. De provincie ziet voor het Rijk met name een rol weggelegd om de communicatie naar de brede maatschappij te verzorgen (bijvoorbeeld publiekcampagnes over woningisolatie), omdat zij daarvoor het beste bereik hebben en vaak ook instrumenten om dit uit te voeren.⁸

Draagvlak is niet alleen voor hernieuwbare opwek van belang, maar speelt ook bij bijvoorbeeld provinciale infrastructuur en natuurbeleid. Geïnterviewden gaven aan dat vanuit de ervaring dat hernieuwbare opwek vaak op weerstand stuit, er reden is om anders te kijken naar draagvlak voor hernieuwbare opwek dan naar draagvlak voor andere provinciale thema’s. Ten eerste is hernieuwbare opwek nog nieuw; er is nog niet zo veel ervaring mee als bijvoorbeeld het aanleggen van een weg. Ten tweede zijn ingrepen voor hernieuwbare opwek veelal groter en aanwezigiger dan ingrepen op andere beleidsterreinen, zo werd aangegeven. Naar verwachting heeft het tijd nodig om te wennen aan ingrepen in relatie tot hernieuwbare opwek.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Wij onderzochten welke mogelijkheden de provincie Gelderland heeft benut om bij te dragen aan draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie. Daarbij

⁶ Een bestemmingsplannen maar dan van de provincie.

⁷ Reactienota Omgevingsvisie Gaaf Gelderland en Gelderse Omgevingsverordening. Actualisatie december 2018, p. 90.

⁸ Antwoord op schriftelijke vragen.

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 opwek van hernieuwbare energie in kaart gebracht. Daarna hebben we een concrete casus beschreven, waarin de bevoegdheid tot uitdrukking komt. Het betreft een casus windenergie.

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 opwek 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 Bommelerwaard-A2. In hoofdstuk 4 staat de inzet van de provincie Gelderland 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 drijvende zonnepark Lingewaard.

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 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.

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.

- Vervolg bevindingen op de volgende pagina -

Vervolg bevindingen

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. Dat is namelijk bijna altijd⁹ het geval geweest in Gelderland. Op het moment dat de initiatieven plaatsvinden 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 energie.¹⁰

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 zijn via de Omgevingsverordening leidend voor ruimtelijke ontwikkelingen bij gemeenten.

⁹ De provincie Gelderland heeft eenmaal grond verkocht aan een initiatiefnemer voor de realisatie van windturbines.

¹⁰ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-het-handelingsperspectief-van-gemeenten-in-de-energietransitie-1955.pdf>

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 verplicht¹¹ 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 kan een provincie een zienswijze indienen tegen het ontwerpbesluit. Hetzelfde geldt voor een ontwerpbesluit voor een omgevingsvergunning¹². 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 of inpassingsplan 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);
- de initiatiefnemer vraagt de Wnb-vergunning/ontheffing direct bij GS aan.

¹¹ Artikel 3.1.1 van de Bro.

¹² Dit is aan de orde wanneer de uitgebreide procedure van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moet worden doorlopen.

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 voor 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 planologische 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 uitgekeerde planschade door het bestuursorgaan te vergoeden.

Verbod van détournement de pouvoir

In artikel 3.3 van de Awb¹³ 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 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 - vooruitlopend op de participatie die straks in de Omgevingswet een belangrijk aspect wordt - dat een gemeente die

¹³ 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.

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 verwerven¹⁴. 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 State¹⁵.

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 volgende tabel vatten we de formele bevoegdheden bij de verschillende omvang samen. Na de tabel lichten we deze verder toe.

Tabel 3: 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

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2019:4209

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

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 in 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.¹⁶

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 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. Dat is gangbare praktijk.¹⁷ 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

¹⁶ Minister van Economische Zaken en Klimaat (19 dec. 2019). *Brief aan Tweede Kamer over Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie*, p. 3.

¹⁷ <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 PS en GS, 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.

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 aangeeft 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/locatie voor wind én de gemeente weigert medewerking te verlenen aan het initiatief, dan is de provincie aan zet met een Provinciaal inpassingsplan (art 9 Ew¹⁸). Als een dergelijke situatie zich voordoet zijn PS verplicht om van hun bevoegdheid gebruik te maken. Uit jurisprudentie¹⁹ 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 provinciaal inpassingsplan 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.²⁰

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 initiatiefnemers.²¹ 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.²²

¹⁸ Artikel 9 Ew is gewijzigd toen op 31 maart 2010 de Crisis- en herstelwet inwerking trad.

¹⁹ <https://www.navigaator.nl/document/id51f06314f9874721b2aa64f9f150766e>

²⁰ Gelderland. PS2017-107. Statenbrief Rondvraag over windenergie in Zaltbommel en Apeldoorn.

²¹ <https://www.dirkzwaager.nl/kennis/artikelen/minimum-realisatienorm-windenergie-niet-noodzakelijk/>

²² Gelderland PS2015-108. Antwoord op Statenvragen over geamendeerde windvisie, p. 3.

Ook bij initiatieven voor een windpark in andere gebieden dan de kansrijke zoekgebieden/locaties, 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 Gelderland hebben tot op heden twee inpassingsplannen vastgesteld voor windenergieprojecten, namelijk voor windpark Bijvanck (24 mei 2017) en windpark Bommelerwaard-A2 (4 juli 2018). Zie hiervoor ook 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.

GS verleenden de afgelopen jaren bij één windpark de omgevingsvergunning, namelijk in 2019 bij windpark De Groene Delta in Nijmegen. GS waren bevoegd gezag omdat er sprake was van een windpark tussen de 5 en 100 megawatt. Daarnaast lag de beoogde locatie op het terrein van een provinciale inrichting, te weten de Centrale Gelderland. Dit laatste maakte dat GS niet - zoals in andere gevallen - konden afzien van haar bevoegdheid zodat die bij de gemeente zou komen te liggen. GS hadden voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen van PS nodig.²³

Provincie als bevoegd gezag met initiatiefnemer aan zet om omgeving te betrekken

Wanneer het bevoegd gezag niet kan worden overgedragen en de provincie een inpassingsplan 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 te bevorderen. Het publiekrecht biedt de provincie daarbij geen

²³ Zie PS2020-50. Deze vvgb is in eerste instantie niet aan PS gevraagd. PS bepaalden op 30 mei 2018 dat geen vvgb nodig was voor het bouwen en in gebruik nemen van windturbines op locaties die in de Omgevingsvisie Gelderland zijn aangeduid als 'windenergie locatie'. De Raad van State stelde echter in een uitspraak dat de twee windturbines niet in het vlak met de aanduiding 'windenergie locatie' vallen, maar in het vlak met de aanduiding 'windenergie mogelijk'. En dat zodoende het PS-besluit van 30 mei 2018 niet van toepassing was, met als gevolg dat PS in dit geval wel een vvgb hadden moeten afgeven. PS gaven op 15 april 2020 de vvgb af.

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.²⁴ 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 provincie bevoegd gezag is, bijvoorbeeld in het kader van de Wet natuurbescherming. De provincie kan een zienswijze indienen over het Rijks inpassingsplan. In Gelderland 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 milieuorganisaties en ODE Decentraal leveren aan het vergroten van acceptatie van windprojecten waarbij tijdens de ontwikkeling gewerkt wordt volgens de gedragscode.

²⁴ Noordelijke 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, uitgiften van obligaties, deelname via coöperatie etc. Dit wordt in overleg tussen initiatiefnemers en omgeving bepaald.

Deze financiële participatie kan op diverse manieren worden ingevuld: gebiedsfonds, korting op energierekening, uitgiften 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 zon op land

Financiële participatie

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 tabel 4 vatten we de formele bevoegdheden bij de verschillende soorten projecten samen. Na de tabel lichten we deze verder toe per soort project.

Tabel 4: 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 het 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 vergunningvrij.²⁵ 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 organisaties²⁶ 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.

²⁵ Met uitzondering van beschermde dorps- en stadsgezichten en monumenten (Bron: Rvo. Verkenning grondgebonden zonneparken).

²⁶ 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 in december 2019 aan voornemens te zijn om in de nieuwe Energiewet provincies de bevoegdheid te geven voor zonneparken tussen de 50-100 MWp.²⁷

Provinciaal inpassingsplan

De provincie heeft ook de optie om desgewenst een Provinciaal inpassingsplan vast te stellen. Hiermee zou voor een zonnepark een gemeentelijke 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.²⁸ 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

²⁷ Minister van Economische Zaken en Klimaat (19 dec. 2019). *Brief aan Tweede Kamer over Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie*.

²⁸ 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. Mogelijk gaat het 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.²⁹
- **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.

²⁹ Colibri 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 partijen³⁰ 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 waar op het moment van de publieke presentatie van de code nog geen vergunning voor 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 energiecoöperaties, 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 de volgende pagina -

³⁰ 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 participatiewaai; 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 5 samengevat. Na de tabel lichten we deze toe.

Tabel 5: Formele bevoegdheden provincie bij biomassa

Domein	Formele bevoegdheden provincie
Ruimtelijk	Geen formele bevoegdheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk om planologisch ruimte te maken.
Vergunning-Verlening	<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 inpassingsplan.

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 paper³¹:

- 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.

- Vervolg gedragscode biomassa op de volgende pagina -

³¹ NVDE (november 2019). Position paper Biomassa en bio-energie, hoofdstuk 9 'Lokale acceptatie van biomassa projecten: Een Gedragscode Biomassa' (p. 24).

Vervolg Gedragscode biomassa

- 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.
- 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.³²

De bevoegdheden van de provincie zijn anders per techniek. We hebben deze bevoegdheden in tabel 6 samengevat. Na de tabel lichten we deze toe.

Tabel 6: Belangrijkste bevoegdheden provincie bodemenergie

Diepte	Techniek winning	Bevoegdheid provincie	
Tot 500 meter	Open systeem (WKO)	Bevoegd gezag voor vergunningverlening.	Aanwijzen
	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.	beschermingszones voor bescherming van grondwater met het oog op waterwinning en
Dieper dan 500 meter	Geothermie	Adviesrecht bij vergunningverlening door minister van EZK.	stellen van regels voor die gebieden.

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.³³ GS zijn op grond van de Waterwet bevoegd gezag voor open bodemenergiesystemen. Onderdeel van de vergunning is dat

³² Agentschap NL in Gelderland (PS2013-415). Vervolgotitie ondergrond, energiepotentie en water.

³³ <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 systeem³⁴. 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.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹ In de andere procedures (instemming met het

³⁴ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/Factsheet-Warmte%20Koude%20Opslag.pdf>

³⁵ https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/PS-plein/312Beschrijving_bodemenergie_en_geothermie.pdf

³⁶ <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/grondwater/grondwater-ro/factsheets/bodemenergie/wettelijke/>

³⁷ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/hoe-het-gebruik-van-bodemenergie-en-geothermie-te-stimuleren/>

³⁸ Mijnbouwwet artikel 16 lid 1. GS zijn degene die dit advies geven.

³⁹ Mijnbouwwet artikel 16 lid 2.

winningsplan⁴⁰ 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 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 omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten⁴¹ 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

⁴⁰ Een winningsplan is een plan dat wordt opgesteld door de houder van de winningsvergunning en gaat in 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.

⁴¹ <https://www.dago.nu/wp-content/uploads/2019/11/DAGO-Gedragscode-Omgevingsbetrokkenheid-bij-Aardwarmteprojecten.pdf>

aardwarmteprojecten. Met deze gedragscode geven de leden van de Dutch Association Geothermal Operators proactief invulling aan de toekomstige verantwoordelijkheid uit de Omgevingswet om de omgeving te laten participeren.

Gedragscode omgevingsbetrokkenheid bij aardwarmteprojecten

- 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.
- Deze gedragscode geeft principes waar alle initiatiefnemers zich aan moeten houden.
- 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.
- 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.
- 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.
- De gedragscode is van toepassing op alle nieuwe projecten.
- 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.
- 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.
- 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.⁴² Hierna kijken we naar waterkracht.

Meestal zijn voor een waterkrachtinstallatie één of meer vergunningen vereist.⁴³ 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 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.

⁴² Witteveen+Bos en CE Delft (2019). *Perspectieven elektriciteit uit water*, p. 9-10.

⁴³ <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie/categorie%C3%ABn/water-sde>

3 Casus windenergie

In dit hoofdstuk gaan we in op de casus voor windenergie. De gekozen casus is het windpark Bommelerwaard-A2, omdat deze tot stand is gekomen via een Provinciaal inpassingsplan en de provincie dus een positie heeft om in te zetten op draagvlak. We beginnen met een korte schets van de casus (paragraaf 3.1). Vervolgens gaan we in op de totstandkoming van het windpark (paragraaf 3.2). Daarbij hebben we in het bijzonder ook aandacht voor de inzet van de provincie daarbij. Ten slotte gaan we in op financiële participatie in het project (paragraaf 3.3).

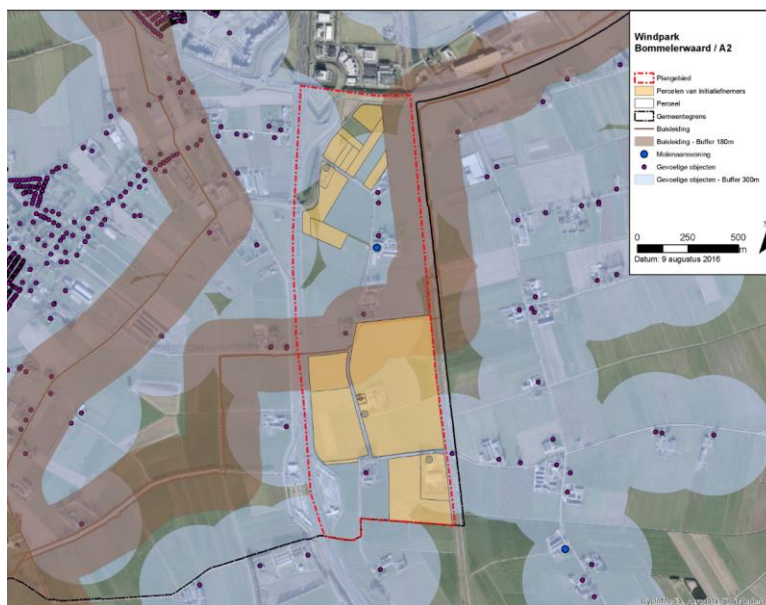
Bevindingen

- De provincie organiseerde in het proces om tot een vastgesteld inpassingsplan te komen vier inloopavonden voor omwonenden en andere belangstellenden. Ook hield zij een presentatie over het voorontwerp-inpassingsplan bij de gemeente. PS hielden een hoorzitting voordat zij een besluit over het inpassingsplan namen.
- De provincie verstuurde gedurende de looptijd van het project een nieuwsbrief en hield een webpagina bij met informatie over het project. Vanaf 2019 liep de communicatie via het Windpark.
- GS vroegen elf medeoverheden en enkele belanghebbende organisaties te reageren op het voorontwerp-inpassingsplan. Ze namen de samenvatting van de reacties en de beantwoording op in een reactienota. Ook legden GS het (ontwerp) inpassingsplan ter inzage. In een zienswijzen-nota namen zij een samenvatting van de zienswijzen en beantwoording daarvan op.
- PS stelden op 4 juli 2018 het inpassingsplan vast. Eerdere documenten (bijvoorbeeld de zogenoemde Notitie Reikwijdte en Detailniveau, het voorontwerp- en het ontwerp inpassingsplan) ontvingen PS ter kennisname.
- Voor de mogelijkheid tot financiële participatie via de dorpsmolen hadden 247 geïnteresseerden zich eind 2019 ingeschreven. De initiatiefnemer gaat in gesprek met de gemeente over het gebiedsfonds.
- GS hebben het inpassingsplan nog niet geëvalueerd (het windpark is ook nog niet klaar). Zij hebben dit wel aan PS toegezegd.

3.1 Korte schets van windpark Bommelerwaard A2

Windpark Bommelerwaard-A2 (hierna: het windpark) is een project met drie windturbines. Het windpark staat gepland tussen de snelweg en het spoor richting Den Bosch. Om preciezer te zijn: langs de Inktfordseweg in Bruchem en het spoor. Op de website van het windpark staat een plattegrond (zie rood omkaderde gebied). De turbines moeten nog gebouwd worden. De schatting van de initiatiefnemer is dat ze er in 2022 staan.

Figuur 2: Geplande plaats windpark Bommelerwaard-A2



Bron: <https://bommelerwaard-wind.nl/waar>

De drie windturbines hebben straks gezamenlijk een opgesteld vermogen van 11,025 megawatt. Hiermee kunnen circa 8.500 huishoudens van stroom worden voorzien. Dit is bijna 75% van alle huishoudens in de gemeente Zaltbommel.⁴⁴

Windpark Bommelerwaard-A2 is de initiatiefnemer van het windpark. Zij bestaat uit vijf lokale (agrarische) ondernemers uit het gebied en Windunie. [Windunie](#) is een organisatie die ondernemers en burgerinitiatieven ondersteunt bij de ontwikkeling en exploitatie van duurzame energie in lokaal eigendom. Voor windpark Bommerlewaard-A2 ondersteunt en adviseert zij in de projectorganisatie en de ontwikkeling van het windpark.

Omdat de gemeente geen medewerking wilde verlenen aan het verzoek om het windpark planologisch mogelijk te maken, stelde de provincie in 2018 een inpassingsplan vast. De totstandkoming van het windpark kent een lange voorgeschiedenis. In de volgende paragraaf geven we deze samengevat weer.

⁴⁴ Gegevens van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) via CBS StatLine (databank CBS): "Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari", geraadpleegd op 22 juni 2020. In de gemeente Zaltbommel waren er in 2019 11.614 huishoudens.

3.2 Totstandkoming van windpark Bommelerwaard-A2

Deze paragraaf gaat over het proces van de totstandkoming van het windpark Bommelerwaard-A2. Dit is een nog lopend proces, aangezien de windmolens er nog niet staan (bouw gepland in tweede kwartaal 2021). We onderscheiden vier fasen in het proces tot nu toe. Per deelparagraaf gaan we op een fase in:

- §3.2.1: de periode voorafgaand aan het principeverzoek van de vereniging Windpark Bommelerwaard-A2 om planologische medewerking aan de gemeente Zaltbommel (2008-nov. 2014);
- §3.2.2: de periode van het principeverzoek van de Vereniging aan de gemeente (nov. 2014) tot en met de afwijzing van dit verzoek door de raad (jan. 2017);
- §3.2.3: de periode van het principeverzoek van de Vereniging aan de provincie voor een inpassingsplan (feb. 2017) tot en met het onherroepelijk worden van het door PS vastgestelde inpassingsplan (nov. 2018) en
- §3.2.4: de periode na het onherroepelijk worden van het inpassingsplan (2019-heden).

3.2.1 Periode voorafgaand aan principeverzoek van de Vereniging aan de gemeente (2008-2014)

In tabel 7 geven we de gebeurtenissen in het proces voorafgaand aan het principeverzoek over het windpark van de Vereniging aan de gemeente Zaltbommel weer. Belangrijk in dit deel van het proces is het Zaltbommelse bestuursakkoord 2010-2014. Daarvoor leek de gemeente Zaltbommel na een periode van oriëntatie, overleg en onderzoek positief over windenergie op korte termijn. Echter, in dit bestuursakkoord staat dat er vooralsnog niet wordt gekozen voor windenergie. Als op 1 januari 2016 blijkt dat de gemeente haar duurzaamheidsambitie niet haalt, worden windturbines overwogen. De gemeente diende toen ook een zienswijze op de Gelderse windvisie in om de locatie Zaltbommel daaruit te halen. Een paar maanden daarvoor had ze nog aan GS meegedeeld een positieve grondhouding te hebben over de locatiekeuze voor het plaatsen van vier windturbines langs de Rijksweg A2.

Tabel 7: *Gebeurtenissen totstandkomingsproces windpark Bommelerwaard-A2 voorafgaand aan principeverzoek van Vereniging aan gemeente*

Wanneer	Gebeurtenis
April 2008	Het College van B&W stellen het Klimaatplan 2008-2011 vast. Hierin staat onder andere staat dat kansen voor duurzame energieopties (zoals windturbines) worden benut.
Feb. 2010	Een energieadviesbureau voert - in opdracht van de gemeente - een quickscan uit naar de haalbaarheid van windenergie gemeente Zaltbommel. Hierin worden twee locaties (bedrijventerrein De Wildeman en langs de snelweg A2) betrokken. De onderzoekers stelden dat (gezien er voor beide locaties positieve technische en economische argumenten zijn) een keuze uit deze twee locaties een keuze betekent tussen plaatsen op een duidelijk zichtbare locatie of inpassen in de gebiedsfunctie.

April 2010	Het coalitieakkoord “De samen-werkende gemeente” komt tot stand. Hierin staat dat het college duurzame energietechnieken, zoals windenergie, wil stimuleren.
Juli 2011	De provincie voert een gesprek met de wethouders RO en Milieu van Zaltbommel over windenergie. De wethouders gaven een positief signaal af ten aanzien van windenergie. De provincie adviseert om de invloed van windturbines op het nabijgelegen Natura 2000-gebied (De Kil van Hurwenen) en flora- en faunawetgeving nader (door de provincie) te laten bestuderen.
Tweede deel 2011	De provincie doet aanvullend onderzoek. Hieruit kwam naar voren dat de plaatsing van windturbines nabij bedrijventerrein “De Wildeman” vanwege de ligging van Natura 2000-gebied “De Kil van Hurwenen” op grond van de Natuurbeschermingswet niet mogelijk is. Verder kent een groot deel van de gemeente Zaltbommel zodanige belemmeringen voor plaatsing van windturbines, dat deze afvallen. De gemeente concludeert dat alleen het gebied tussen de rijksweg A2 (oostzijde) en de spoorlijn geschikt lijkt voor de plaatsing van windturbines. Zij informeert in 2011 de bewoners van het zoekgebied over de plannen voor een windpark.
Feb. 2012	De Raad stemt in met de uitvoering van fase 1 van het “projectplan windturbines”. Doel van het plan is het leveren van een belangrijke bijdrage aan een duurzaam energiegebruik c.q. CO ₂ -reductie in de gemeente door het plaatsen van vijf windturbines in het gebied (oostzijde) gelegen tussen rijksweg A2 en het spoor binnen de gemeente Zaltbommel. De eerste fase houdt in dat de gemeente grondeigenaren gaat stimuleren om zich te organiseren (zij heeft namelijk zelf geen grond in betreffend gebied) en om gezamenlijk een marktpartij te vinden. Daarbij speelt de gemeente een actieve rol via het houden van onder andere (informatie-) bijeenkomsten met grondeigenaren voor de betrokken grondeigenaren. Het beoogde resultaat is een intentieovereenkomst tussen de gemeente en de grondeigenaren c.q. een marktpartij.
Maart 2012	De raad stelt de Structuurvisie buitengebied vast. Hierin wees zij het gebied tussen de A2 en de spoorlijn in Bruchem aan als zoekgebied voor windenergie in de gemeente Zaltbommel.
Mrt-juni 2012	Er vonden diverse bijeenkomsten plaats met agrariërs/bewoners in het betrokken gebied. Dit resulteerde eind juni 2012 in de oprichting van de werkgroep ‘Windpark Inktford’ (2 agrariërs en 1 burger).
2012-2013	Het College van B&W gaf aan dat er regelmatig contact c.q. afstemming tussen de gemeente en de werkgroep was. En dat de werkgroep als initiatiefnemer de concrete mogelijkheden van windenergie tussen de A2 en het spoor onderzocht. Hierbij was er ook aandacht voor draagvlak.
Juni 2013	De raad stelt Bestemmingsplan buitengebied vast. Het zoekgebied windturbines is hier niet in opgenomen. Dit betekent dat het op dat moment nog niet ruimtelijk mogelijk was (gemaakt) om windturbines te realiseren. Het college van B&W gaf hierover in reactie op een zienswijze op het ontwerp-bestemmingsplan aan dat het zoekgebied niet was opgenomen gezien de ruimtelijke impact. Het college van is mening dat daarvoor een afzonderlijke bestemmingsplan procedure moest worden doorlopen.
Juli 2013	Een adviesbureau voert een onderzoek uit naar de plaatsingsmogelijkheden van windturbines in Zaltbommel en Maasdriel (gebied ten oosten van de A2, tussen de afslag naar de N322 en afslag N831). De gemeente Maasdriel, de gemeente Zaltbommel, het Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard en de provincie Gelderland

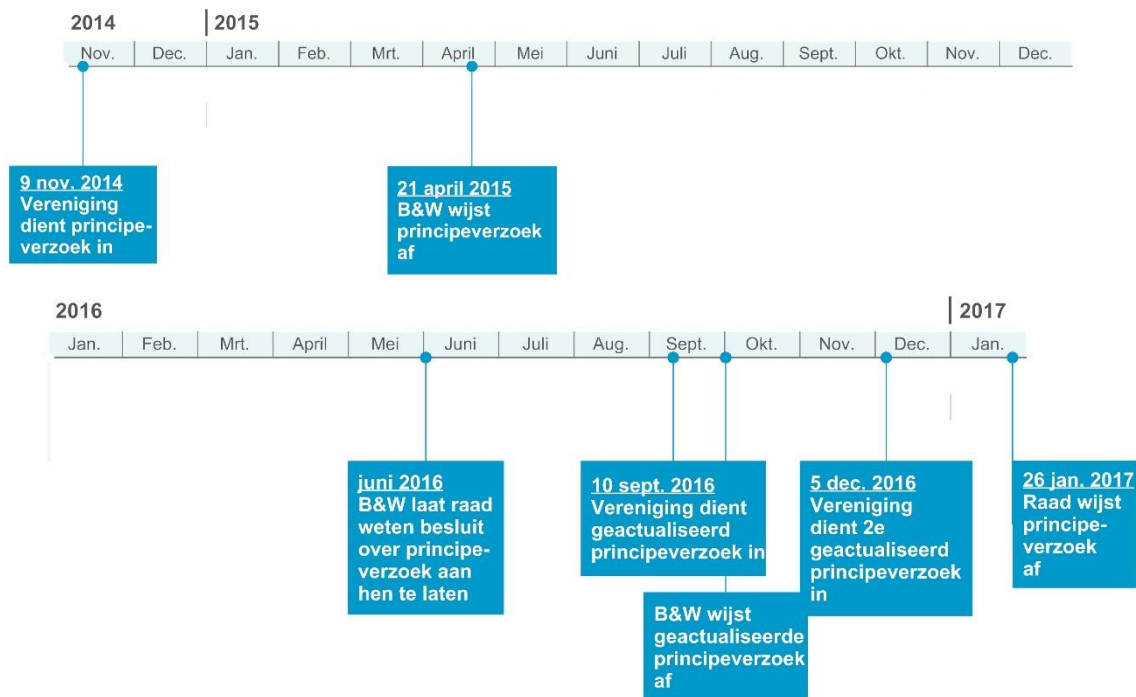
	waren de opdrachtgevers. Uitkomst van dit onderzoek is dat er binnen het onderzoeksgebied kansen voor windenergie bestaan. Er zijn drie mogelijkheden opgesteld (parallel aan spoor, parallel aan A2 en combinatie van deze) en die zijn - onder de gemaakte aannames - financieel rendabel onder de SDE+ van 2013.
Eind 2013	Het college van B&W deelt aan GS mee dat Zaltbommel een positieve grondhouding heeft over de locatiekeuze voor het plaatsen van vier windturbines langs de Rijksweg A2 en dat verdere onderzoeken zullen plaats vinden om tot definitieve besluitvorming te kunnen overgaan. B&W geven bij de raad aan dat de provincie op basis hiervan de locatie Zaltbommel zal opnemen in de door hen op te stellen structuurvisie Wind.
Jan. 2014	Gemeente Maasdriel wil niet verder met windenergie.
Eind 2013- begin 2014	Eind januari stopt de bewonerswerkgroep. Er blijken wel mogelijkheden in het gebied te zijn voor windenergie, maar het oorspronkelijke doel van de werkgroep om dit te realiseren samen met alle bewoners blijkt niet haalbaar. Eind januari 2014 richt een aantal grondeigenaren/ agrarische ondernemers een vereniging op om de verdere mogelijkheden te onderzoeken tot het in eigen beheer ontwikkelen van een aantal windmolens in het gebied. Ze noemen dit de 'Vereniging Bommelerwaard-A2' vanwege de intentie om het gebied uit te breiden langs de A2 in Maasdriel. Voor expertise zoeken zij de samenwerking met de Windunie.
April 2014	Bestuursakkoord "Dichter bij de burger" komt tot stand. Hierin staat dat vooralsnog niet wordt gekozen voor windenergie, maar dat als op 1 januari 2016 blijkt dat de duurzaamheids-ambitie niet gehaald wordt, windturbines worden heroverwogen. De gemeente zette als gevolg van dit akkoord de verdere uitvoering van de hierboven genoemde haalbaarheidsstudie uit juli 2013 niet voort.
Mei - juni 2014	De ontwerp-Windvisie Gelderland van de provincie Gelderland (zie hieronder) ligt ter inzage. De locatie voor windenergie bij Zaltbommel is hierin opgenomen. De gemeente Zaltbommel en Vereniging Bommelerwaard-A2 dienen zienswijze in. In de kern komt het er op neer dat de gemeente de locatie eruit wil hebben en de initiatiefnemer de locatie erin wil houden. GS gaven in hun reactie op de zienswijzen aan dat zij ervan overtuigd zijn dat de doelstelling voor windenergie een noodzakelijke bijdrage levert om te komen tot energieneutraliteit. De zienswijze van gemeente Zaltbommel geeft geen aanleiding om de locatie bij Zaltbommel uit de windvisie te halen.
Sept. 2014	In de aanvullende Plan-MER bij de Windvisie scoort de locatie Zaltbommel '- -' op de criteria woningen en veiligheid.
Nov. 2014	PS stellen de Windvisie Gelderland vast. De locatie Zaltbommel staat hier in.

In bovenstaande tabel kwam de Windvisie Gelderland terug. In paragraaf 4.1 en 4.2 van dit rapport vertellen we meer over de inhoud en totstandkoming van de Windvisie, daarom houden we het hier kort. Wat de provincie met de Windvisie deed was aanvullende locaties (ten opzichte van de toen geldende Omgevingsvisie) voor windenergie vaststellen. De provincie nam Zaltbommel op als 'locatie windenergie' in de Windvisie. Dit betekent dat dit een locatie is waar de provincie een ruimtelijke reservering maakt voor windenergie. Deze locaties voor windenergie vormen samen met de al bestaande en vergunde locaties de 230,5 MW die de provincie Gelderland en het Rijk hadden afgesproken.

3.2.2 Principeverzoek van Vereniging aan gemeente (nov. 2014) t/m afwijzing daarvan door raad (jan. 2017)

In figuur 3 geven we de mijlpalen in het proces van het principeverzoek van de Vereniging Bommelerwaard-A2 (vanaf hier: Vereniging) aan de gemeente Zaltbommel weer. Na de figuur gaan we hier dieper op in.

Figuur 3: *Mijlpalen proces principeverzoek van Vereniging aan gemeente*



Op 9 november 2014 diende de Vereniging een principeverzoek bij de gemeente Zaltbommel in voor planologische medewerking gericht op de herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied Zaltbommel'. Het college van B&W besloot op 21 april 2015 dit verzoek aan te houden. Dit 'tot het moment dat de brede maatschappelijke discussie over duurzame energie heeft plaatsgevonden'. Het ging om een discussie die de gemeente dat jaar met de bevolking en het bedrijfsleven van Zaltbommel wilde voeren. Hierbij wilde de gemeente onder andere peilen hoe de bevolking en het bedrijfsleven aankijken tegen duurzame energie, de gemeentelijke ambitie van 16% duurzaam lokaal opgewekte energie en de haalbaarheid daarvan in relatie tot de plaatsing van zon- en windenergie.

In voorbereiding op de nota duurzaamheid organiseerde de gemeente twee zogenoemde duurzame energie café's (12 en 21 oktober 2015) waarin bewoners, ondernemers en andere geïnteresseerden met elkaar spraken over duurzaamheid in de gemeente. Op 28 oktober 2015 organiseerde de Vereniging een inloopavond voor omwonenden in en rondom het zoekgebied. Hierbij toonden zij 3D-beelden om de omwonenden een indruk te geven van het park. Ook presenteerde de Vereniging haar plannen op vrijdag 6 november 2015 tijdens de Energiemarkt van de gemeente

Zaltbommel. Daarbij gingen ze in gesprek met belangstellenden over het plan voor het windpark en lieten ze 3D-beelden zien om een indruk te geven van hoe het gaat worden. Verder gaf de Vereniging in de carrousselvergadering van 7 januari 2016 een presentatie over haar initiatief voor windenergie aan raadsleden.

In de carrouselvergadering van donderdag 4 februari 2016 besprak de raad de duurzaamheidsambitie/-nota. In aanloop hierop ontving de raad een e-mail van de groep 'Tegenwind Zaltbommel'. Zij waren ook aanwezig bij carrousselvergadering. Zij geven aan niet tegen windenergie te zijn, maar zijn kritisch op hoe er met hen als omwonenden wordt omgegaan en stellen dat het windpark niet past. De raad van Zaltbommel behandelde op 17 maart 2016 de gemeentelijke duurzaamheidsnota. De Vereniging stuurt voorafgaand aan de vergadering op 12 maart een brief aan de raad over haar initiatief voor windenergie in relatie tot de duurzaamheidsnota. De raad besloot om a) de ambitieuze koers op het gebied van duurzaamheid voort te zetten en b) alle beschikbare middelen in te zetten als relevante bijdragen aan de duurzaamheidsambitie van Zaltbommel. Voor de windmolens in het zoekgebied langs de A2 gaf de raad aan dat zij meer informatie wenste over de haalbaarheid van het plan voor een besluit te nemen over het wel of niet instemmen met de planologische procedure. Verder nam de raad een motie aan waarin zij het college van B&W verzochten om 'de ontwikkeling van windparkplannen binnen onze gemeente door derden alleen mogelijk te maken wanneer aan al onze inwoners participatie in zo'n windpark wordt aangeboden'.

In de zomer van 2016 voerde de Vereniging keukentafelgesprekken met omwonenden en organiseerde zij een avond waarop omwonenden gelegenheid kregen vragen te stellen over de ontwikkeling van het windpark. Met enkele omwonenden zijn de gesprekken gestaakt omdat volgens het Windpark 'een constructief gesprek niet langer mogelijk bleek'.

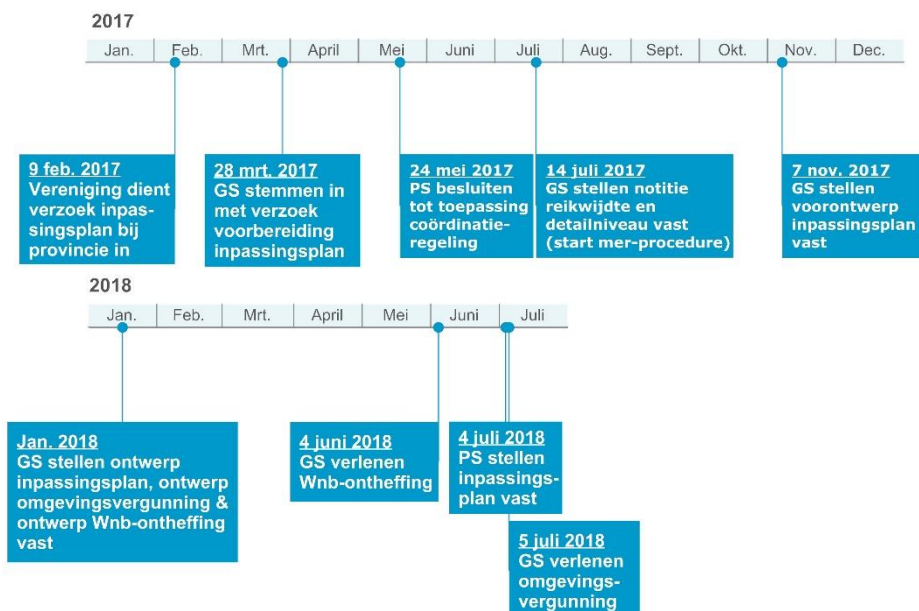
In juni 2016 liet het college van B&W aan de raad weten, dat hoewel het instemmen met een principeverzoek voor een planologische ontwikkeling een bevoegdheid van het college is, zij alleen een advies zullen geven en de uiteindelijke besluitvorming bij de raad leggen. Dit gezien de politieke gevoeligheid van het onderwerp. Op 10 september 2016 is een geactualiseerd principeverzoek bij de gemeente ingediend met de vraag om planologische medewerking te verlenen. Het college van B&W wees dit principe-verzoek af. De reden daarvoor was dat naar haar oordeel het onderdeel 'participatie' onvoldoende was uitgewerkt. Vervolgens voerden de gemeente en de Vereniging overleg over hoe de bevolking kan participeren in het project. Dit leidde ertoe dat de Vereniging op 5 december 2016 een tweede geactualiseerd principeverzoek indiende. Hierin stond een nieuw participatievoorstel. Ook verstreekte de Vereniging meer informatie over de haalbaarheid. Dit naar aanleiding van bovengenoemd verzoek van de raad. Op 5 januari 2017 verstuurde de Vereniging een brief naar de omwonenden van het windpark over de behandeling van het verzoek tot planologische medewerking later die maand in de gemeenteraad van Zaltbommel. Raadsleden behandelden het principeverzoek van de Vereniging op 12 januari 2017 in een commissievergadering. Er waren zes meesprekers waaronder de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines, de Windunie namens het Windpark, twee omwonenden, een agrarisch

ondernemer en coöperatie Bommelerwaard.⁴⁵ Raadsleden stelden verschillende vragen aan de vertegenwoordiger namens het Windpark en de wethouder over participatie en draagvlak. Ook de gedeputeerde van de provincie deed een bijdrage in de commissievergadering en beantwoordde enkele vragen. Hij bracht onder andere naar voren dat het zo zou kunnen zijn dat als de gemeente het besluit neemt het verzoek van de initiatiefnemer af te wijzen (vanwege een gebrek aan draagvlak) en de initiatiefnemer vervolgens een verzoek bij de provincie doet, de provincie op basis van wetgeving dan gedwongen is een inpassingsplan vast te stellen zodat het initiatief alsnog mogelijk wordt gemaakt. Hierbij noemde hij expliciet dat ruimtelijke ordenings-technische problemen een reden voor de provincie zijn om het verzoek af te wijzen, maar dat het argument van draagvlak voor de provincie helaas geen argument mag zijn om af te wijzen.⁴⁶ De raad van Zaltbommel wijst op 26 januari 2017 in de raadsvergadering het principeverzoek van de Vereniging om het bestemmingsplan te herzien om het windpark mogelijk te maken af. De belangrijkste reden was een gebrek aan draagvlak bij direct omwonenden.

3.2.3 Inpassingsplan: van verzoek (feb. 2017) t/m vaststelling (juli 2018)

In figuur 4 staan relevante mijlpalen in het proces vanaf het verzoek van de Vereniging aan de provincie om een inpassingsplan vast te stellen tot en met het onherroepelijk worden van het inpassingsplan. Ook de omgevingsvergunning en ontheffing Wnb betrekken we hierbij. De provincie noemt dit deel van het proces ook wel fase 1.

Figuur 4: Mijlpalen planologisch en vergunningproces provincie windpark Bommelerwaard-A2 (fase 1)



⁴⁵ Coöperatie Bommelerwaard is een gebiedscoöperatie van en voor bewoners en ondernemers van de Bommelerwaard. Bommelerwaard is op 28 juni 2016 opgericht, onder andere om samen te werken aan een energieneutrale Bommelerwaard.

⁴⁶ <https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/bijeenkomst/371891/Carrouselvergadering%2012-01-2017>

Verzoek Vereniging bij provincie voor inpassingsplan en toepassing coördinatie­regeling (feb. 2017)

De hierboven genoemde afwijzing van de gemeente was aanleiding voor de Vereniging om op 9 februari 2017 een principeverzoek bij de provincie Gelderland in te dienen voor het opstellen van een provinciaal inpassingsplan ten behoeve van het realiseren van een windpark in de gemeente Zaltbommel. De Vereniging baseerde haar principeverzoek op artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 (zie paragraaf 2.2.2). De Vereniging informeerden omwonenden met een brief over het principeverzoek dat zij bij de provincie hadden ingediend. De provincie organiseerde op 16 maart 2017 een inloopavond in Zaltbommel over het verzoek om een inpassingsplan.

Instemming GS met voorbereiding inpassingsplan (mrt. 2017) en besluit PS over toepassen coördinatie­regeling (mei 2017)

GS stemden 28 maart 2017 in met het verzoek van de Vereniging om een provinciaal inpassingsplan voor te bereiden voor een windpark. Hierover sturen ze dezelfde dag nog een Statenvoorstel ([PS2017-193](#)) naar PS. Ook stelden ze aan PS voor de coördinatie­regeling toe te passen. De reden die ze hiervoor gaven was dat hiermee voordelen kunnen worden behaald op het gebied van inzichtelijkheid voor omwonenden en efficiency in het planproces, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming van belanghebbenden. Op woensdag 10 mei 2017 bespraken leden van de commissie Economie, Energie en Milieu het voorstel. Het voorstel was een ‘stemstuk’ in de vergadering van PS op 24 mei 2017. PS besloten toepassing te geven aan de provinciale coördinatie­regeling.

Start m.e.r.-procedure: Notitie Reikwijdte en Detailniveau (mei 2017)

De provincie Gelderland en de Vereniging kozen er in overleg vrijwillig voor om direct een procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD) markeert de start van de m.e.r.-procedure en legt de opzet van het milieuonderzoek vast. In het volgende kader lichten we toe wat een NRD inhoudt.

Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Een Notitie Reikwijdte en Detailniveau beschrijft de inhoud en diepgang van het op te stellen milieueffectrapport (MER). Hierbij gaat het om een plan-MER voor het inpassingsplan en een project-MER voor de omgevingsvergunning. De notitie bevat informatie over het project, het relevante beleidskader, de te onderzoeken alternatieven (locatie en hoogte) en de mogelijke milieueffecten met bijbehorende beoordelingscriteria.

De [concept-NRD](#) lag van 2 mei tot en met 12 juni 2017 ter inzage. In deze periode kon iedereen zienswijzen indienen. De provincie organiseerde op 17 mei 2017 een inloopbijeenkomst in Zaltbommel over de concept-NRD. De initiatiefnemer was bij deze inloopavond aanwezig om eventuele vragen van omwonenden en andere belang­stellenden te beantwoorden. Naast de ter inzagelegging, vroegen GS een aantal wettelijke adviseurs, bestuursorganen en andere belanghebbenden (zoals nutsbedrijven) om te adviseren over de NRD. Tot slotte vroegen GS de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) om een advies over de concept-NRD.

De provincie ontving in totaal 22 reacties (dertien zienswijzen en negen adviezen). Deze zijn samengevat en beantwoord in een [reactienota](#). In de reactienota gaven GS ook aan welke wijzigingen in het NRD zij doorvoeren naar aanleiding van de 22 reacties en het advies van de Commissie voor de m.e.r. Interessant in het kader van dit onderzoek naar draagvlak is om te noemen dat:

- de dertien zienswijzen waren (op die van de gemeente Zaltbommel na) afkomstig van omwonenden. Zij maakten - naast de bezorgdheid die ze uitspraken over de negatieve gevolgen van windturbines⁴⁷ - enkele opmerkingen over het gebrek aan draagvlak. Hierop gaven GS aan hoe de locatie Zaltbommel als 'windenergie locatie' in de Omgevingsvisie terecht is gekomen en dat draagvlak geen vereiste is voor de vaststelling van een inpassingsplan (zie uitleg in paragraaf 2.2.2). Verder noemen twee indieners de verdeling van lusten en lasten onevenredig. Hierop noemen GS dat tijdens de m.e.r.-procedure zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar eventuele negatieve gevolgen van de windturbines, dat de turbines bijdragen aan de provinciale doelstelling voor windenergie en dat de initiatiefnemer de mogelijkheid geeft om financieel te participeren in het initiatief;
- de Commissie voor de m.e.r. gaf een aantal suggesties ter verbetering van de NRD en benoemde een aantal aandachtspunten voor het op te stellen MER. Op hun advies wordt een derde alternatief aan de NRD toegevoegd. De overwegingen van de Commissie hierbij waren dat de alternatieven in de concept-NRD onderling te weinig onderscheidend waren en dat er in een te vroeg stadium al te veel rekening is gehouden met de wensen van omwonenden.

Op 11 juli 2017 stelden GS de NRD en bijbehorende reactienota voor het windpark vast. Zij informeerden PS hier over via een Statenbrief ([PS2017-446](#)). De NRD en de reactienota waren een bijlage bij de Statenbrief.

Opstellen concept-MER en keuze Vereniging voor voorkeursalternatief (juli-okt. 2017)

De NRD vormt zoals aangegeven de basis voor het op te stellen MER. Een extern bureau stelde deze (concept-)MER in opdracht van de Vereniging op. De concept-MER was op 24 oktober 2017 gereed. GS beoordeelden of het MER alle milieueffecten zorgvuldig en volledig in beeld bracht. In het MER zijn de milieueffecten van drie locatie-alternatieven met twee soorten afmetingen (150 en 180 meter tiphoogte) in beeld gebracht. Uit het milieuonderzoek kwam dat de verschillen tussen de alternatieven relatief klein waren, maar er was wel een alternatief dat qua veiligheid (grotere afstand tot de gasleiding) en natuur (effect op beschermde gebieden en soorten) beter scoorde dan de andere alternatieven. De effecten van kleinere turbines zijn minder groot: zo is de invloed op het landschap kleiner en is de hinder als gevolg van slagschaduw minder. Echter, grotere windturbines hebben weer een grotere duurzame elektriciteitsopbrengst. De uitkomsten van het MER gebruikt de provincie bij het opstellen van het inpassingsplan en de vergunningen. De Vereniging koos mede op basis van het milieuonderzoek voor het voorkeursalternatief wat betreft de locatie (met enkele kleine optimalisaties). Zij koos voor het alternatief met de grotere afmetingen. De reden was dat dit financieel aantrekkelijker voor hen was (omdat dit alternatief leidt tot een fors hogere

⁴⁷ Zij uitten bijvoorbeeld zorgen over de toename van geluid, slagschaduw, slaap- en gezondheidsproblemen, de negatieve gevolgen voor de natuur en de mogelijke onveilige situaties vanwege de nabije ligging van een gasleiding en een bedrijventerrein. GS gaven daarop aan dat deze thema's onderdeel zijn van het op te stellen MER.

energieopbrengst) terwijl de aanvullende milieueffecten die optreden ten opzichte van de alternatieven met kleinere turbineafmetingen beperkt zijn en binnen de wettelijke normen blijven.

Voorontwerp-inpassingsplan (nov-dec 2017)

GS legden dit voorkeursalternatief op 7 november 2017 vast in een voorontwerp-inpassingsplan (hierna: voorontwerp). In het voorontwerp onderbouwden GS de ruimtelijke inpasbaarheid van de windturbines op de voorkeurslocatie. GS gaan op onder meer het beleidskader, het landschappelijk beeld en omgevingswaarden (geluid, slagschaduw, veiligheid, natuurwaarden, cultuurhistorie, water en andere aspecten). Zij geven onder meer aan dat de locatie van het windpark past binnen het provinciaal beleid en is aangewezen als 'windenergie locatie' en dat het plaatsingsgebied in de gemeentelijke structuurvisie ook is aangewezen als 'zoekgebied windturbines'. GS informeerden PS met een Statenbrief ([PS2017-686](#)) over het besluit dat ze over het voorontwerp hadden genomen. PS ontvingen hierbij het voorontwerp, de concept-MER met bijlagen en het booronderzoek.

GS nodigden elf medeoverheden en enkele andere belanghebbende organisaties⁴⁸ op 7 november 2017 per mail uit om een reactie op de stukken aan de provincie kenbaar te maken. Ook gaf de provincie 30 november 2017 een [presentatie](#) tijdens een carrousselvergadering van de gemeente Zaltbommel. Deze presentatie werd gegeven door een projectleider en ook de betrokken gedeputeerde was aanwezig. De medeoverheden en belanghebbende partijen moesten uiterlijk 5 december 2017 reageren. GS namen de samenvatting van de reacties en de beantwoording daarvan op in een [reactienota](#). In totaal maakten acht partijen van de mogelijkheid gebruik om te reageren op voorontwerp-inpassingsplan. Alleen de raad van de gemeente Zaltbommel en het college van B&W van de gemeente Maasdriel reageerden inhoudelijk. De overige partijen gaven aan geen opmerkingen te hebben. Beide gemeenten maken zich zorgen over mogelijke hinder (met name geluid en slagschaduw) als gevolg van het windpark. Het college van de gemeente Maasdriel pleitte bovendien voor de plaatsing van windturbines op zee of op locaties waar grotere concentraties mogelijk zijn en passen binnen het landschap. De raad van Zaltbommel gaf aan dat het ontbreken van lokaal politiek draagvlak onterecht niet is betrokken bij de belangenafweging en betreurt daarom de handelswijze van de provincie.

Het voorontwerp is geen document dat ter inzage gelegd moet worden.⁴⁹ Wel organiseerde de provincie op 18 december 2017 een inloopavond in Zaltbommel. Hier gaven de provincie en de initiatiefnemer een toelichting op het voorontwerp-inpassingsplan, het concept-MER en de mogelijkheden om te participeren in het windpark. Er waren zo'n vijftientig tot dertig belangstellenden uit zowel Zaltbommel als Maasdriel. Onder de belangstellenden waren ook enkele leden van de lokale politiek.

⁴⁸ Het ging om: gemeente Zaltbommel, gemeente Maasdriel, waterschap Rivierenland, Ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, veiligheidsregio Gelderland-Zuid, Gasunie, Liander, ProRail, TenneT en Vitens.

⁴⁹ Het voorontwerp-plan heeft geen wettelijke grondslag in de Wet ruimtelijke ordening.

Van Vereniging naar BV (jan. 2018)

Tot nu toe werd in deze casus gesproken over Vereniging Windpark Bommelaard-A2 (de 'Vereniging'). Echter, in januari 2018 verenigden de vijf ondernemers en de Windunie Development B.V. zich in een BV. Deze heet "Windpark Bommelerwaard-A2 B.V.". Wanneer we het in het vervolg over deze BV hebben dan spreken we over "het Windpark" (met een hoofdletter).

Ontwerp-inpassingsplan, ontwerp-omgevingsvergunning en ontwerp-ontheffing Wnb (jan.-mrt 2018)

GS stemden op 19 januari 2018 in met de ontwerp-ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb-ontheffing) en op 24 januari 2018 met de ontwerp-omgevingsvergunning.⁵⁰ Ook stelden GS op 30 januari 2018 het ontwerp-inpassingsplan en het bijbehorende milieueffectrapport vast. GS informeerden PS hierover via een Statenbrief ([PS2018-66](#)). PS ontvingen behalve het ontwerp-inpassingsplan ook het MER, het booronderzoek en eerdergenoemde reactienota.

Het ontwerp-inpassingsplan, de ontwerp-omgevingsvergunning en de ontwerp-ontheffing Wnb lagen van 8 februari tot en met 21 maart 2018 ter inzage. Op 5 maart 2018 organiseerde de provincie een inloopavond in Zaltbommel. De initiatiefnemer was hierbij aanwezig. Belangstellenden konden hier vragen stellen over het ontwerp-inpassingsplan en het MER. Er kwamen bijna tien belangstellenden uit zowel Zaltbommel als Maasdriel. Tijdens de ter inzage legging kwamen veertien zienswijzen bij de provincie binnen. GS namen de samenvatting van de zienswijzen en de beantwoording daarvan op in een [zienswijzennota](#). De zienswijzen gingen onder meer over de locatiekeuze, milieueffecten (geluid en slagschaduw), draagvlak en waardevermindering van woningen. Voor dit onderzoek zijn de zienswijzen die gaan over/raken aan draagvlak relevant:

- indieners van zienswijzen betreurden het besluit van GS om een inpassingsplan voor te bereiden, omdat draagvlak bij zowel de betrokken gemeenten als bij omwonenden van het project ontbrak. GS geven hierover aan dat PS op grond van artikel 9^e lid 2 van de Elektriciteitswet 1998 verplicht zijn om planologische medewerking te verlenen aan het verzoek van de initiatiefnemer, tenzij er geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Uit de rechtspraak volgt dat het (ontbreken van) draagvlak geen ruimtelijk relevant criterium is, zo geven GS aan;
- het college van B&W van Zaltbommel verzocht in haar zienswijze om bindende afspraken te maken met de initiatiefnemer over participatiemogelijkheden van omwonenden. GS gaven in reactie hierop aan dat uit de Omgevingsvisie volgt dat de provincie de mogelijkheid tot participatie als randvoorwaarde voor elk project stelt. En dat de provincie bij de beoordeling van windenergieplannen daarom de inspanningen van de initiatiefnemer in relatie tot participatie beoordeelt. GS stellen dat bindende afspraken op basis van het beleid en voor de vaststelling van het inpassingsplan echter niet noodzakelijk zijn.

Na de vaststelling van het ontwerp-inpassingsplan legden GS het milieueffectrapport voor het Windpark ter toetsing voor aan de Commissie voor de m.e.r. Dit is een

⁵⁰ Voor meer informatie over de omgevingsvergunning en Wnb-vergunning bij een windpark verwijzen we naar paragraaf 2.2 van dit rapport.

onafhankelijk instituut dat toetst of het MER voldoende informatie bevat en van voldoende kwaliteit is voor de besluitvorming. De commissie bracht op 31 maart 2018 haar toetsingsadvies uit. Zij was van oordeel dat het MER de noodzakelijke informatie over de besluitvorming bevatte.

Inpassingsplan, omgevingsvergunning en Wnb-ontheffing

Op 22 mei 2018 stelden GS het inpassingsplan voor het Windpark vast. Hierna stuurden zij een Statenvoorstel ([PS2018-322](#)) aan PS. GS besloten op 4 juni 2018 de ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming te verlenen.

Voordat PS een besluit namen over het voorstel van GS om een inpassingsplan voor het windpark vast te stellen, hielden ze op 11 juni 2018 een hoorzitting in Zaltbommel. Er waren zeven sprekers:

- een wethouder van Maasdriel;
- de Windunie namens het bestuur van Windmolenpark Bommelerwaard-A2 B.V.;
- vier inwoners en
- de Windcentrale (zij zijn betrokken bij de ‘dorpsmolen’ in het kader van de participatie van burgers bij het windpark, meer daarover in de volgende paragraaf).

Meerdere van de omwoners begonnen in hun inspraakbijdrage over draagvlak.

De commissie Economie, Energie en Milieu besprak het Statenvoorstel over het inpassingsplan op 13 juni 2018. Bij deze commissievergadering waren er geen sprekers. De mogelijkheid hiertoe was namelijk vervallen, omdat hier al de kans voor was gegeven in de hoorzitting twee dagen eerder. Meerdere commissieleden maakten opmerkingen over draagvlak en compensatie. Verder komt de afstand tussen de turbines en woningen en de (geluids)overlast voor inwoners langs in het debat. Naar aanleiding van dit laatste punt is één van de toezeggingen van de gedeputeerde een evaluatie van het inpassingsplan na een jaar. Op 3 juli 2018 bespraken PS het Statenvoorstel over het inpassingsplan in haar PS-vergadering. Meerdere Statenleden komen in hun bijdrage terug op de zorgen van omwonenden. Ook de ruimtelijke inpassing en de te behalen energiedoelen komen terug in de bijdragen van Statenleden. PS besloten op 4 juli het inpassingsplan Bommelerwaard-A2 vast te stellen. Hierbij waren geen amendementen. Eén Statenlid legde een stemverklaring af. Hierin werd teruggekomen op de hierbovengenoemde toezegging van de Gedeputeerde. Er waren twee moties. Een motie over de bijdrage in gebiedsfondsen werd verworpen. Een motie over het concept van naspraak (zie uitleg hierna) was de dag ervoor al ingetrokken. Dit gebeurde toen de Gedeputeerde de toezegging deed bij één project te experimenteren met het concept naspraak. Met naspraak werd contact met GS en/of PS over het genomen besluit bedoeld. De achterliggende gedachte achter de motie was dat naspraak tegenstand kan verzachten of wellicht verminderen/wegnemen en dat het de provinciale politiek versterkt.

In het vastgestelde inpassingsplan wordt uit de paragraaf met de integrale afweging toetsing aan omgevingswaarden (eindconclusie) duidelijk dat de provincie, naast zaken als passendheid in het beleid en aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat, participatie heeft meegenomen in haar afweging.

De dag nadat PS het inpassingsplan vaststelden, besloten GS om de omgevingsvergunning voor het windpark te verlenen. Het inpassingsplan, de omgevingsvergunning en de ontheffing lagen van donderdag 19 juli 2018 tot en met donderdag 30 augustus 2018 ter inzage. Belangstellenden die een zienswijze hadden ingediend, konden in beroep gaan bij de Raad van State. Het college van B&W van gemeente Zaltbommel besloot op 28 augustus 2018 niet in beroep te gaan. De reden daarvoor was dat zij inschatten dat een beroep bij de RvS weinig kans van slagen had. Een ander deed dit wel, maar op 5 november 2019 verklaarde de RvS dit beroep niet-ontvankelijk. Het beroep werd dus niet behandeld. Hiermee waren er geen mogelijkheden meer om bezwaar te maken tegen het planologische deel van het plan.

3.2.4 Na onherroepelijk worden inpassingsplan (2019-heden)

RVO beschikt positief over aanvraag SDE+ subsidie

Het Windpark vroeg in de najaarsronde van 2018 een zogenoemde SDE+ subsidie aan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)⁵¹. SDE staat voor Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie. Het is een subsidie van het Rijk waarmee zij de ontwikkeling van duurzame energievoorziening in Nederland wil stimuleren. Het betreft een exploitatiesubsidie. Dit betekent dat subsidie wordt ontvangen voor de opgewekte duurzame energie en niet voor de aanschaf van de productie-installatie (in dit geval de windturbines). De RVO beschikte positief over de aanvraag. De maximale bijdrage van het Rijk ligt op € 6.884.010.

Communicatie gaat over van provincie naar Windpark (begin 2019)

In 2017 en 2018, toen het proces voor het provinciale inpassingsplan liep, verstuurde de provincie op verschillende momenten nieuwsbrieven over het Windpark. Hierin informeerde zij belangstellenden over de actuele stand van zaken van het windpark. Ook hield de provincie gedurende de looptijd van het project een webpagina bij met informatie over het project (<https://www.gelderland.nl/windpark-zaltbommel>). In november 2018 verstuurde de provincie haar laatste nieuwsbrief. De belangrijkste boodschap daarin was dat het inpassingsplan, de omgevingsvergunning en de Wnb-ontheffing onherroepelijk waren geworden. Verder meldde zij hierin dat de communicatie vanaf 2019 via het Windpark loopt. Alleen de communicatie over de vergunningen die het Windpark begin 2019 aanvraagt (later meer daarover), verzorgde de provincie nog. De provincie en het Windpark spraken af dat het Windpark elk kwartaal een nieuwsbrief zou uitbrengen. In april 2019 verstuurde het Windpark haar eerste nieuwsbrief. Die is te lezen via de website van het Windpark en geïnteresseerden kunnen zich daar ook inschrijven om de nieuwsbrief per mail te ontvangen. Ook in juli, september en december 2019 verstuurde het Windpark nieuwsbrieven. Een samenvatting van de nieuwsbrieven en enkele 'losse' nieuwsberichten zijn te vinden op de website van het Windpark (<https://bommelerwaard-wind.nl/nieuws>). De provincie wijst op haar website belangstellenden er ook op dat zij zich kunnen aanmelden voor de nieuwsbrief van het Windpark als zij op de hoogte willen blijven.

⁵¹ De Rijksoverheid wil zich inzetten voor een 'uitstekend ondernemersklimaat'. De ministeries stippelen het beleid hiervoor uit. De taak om dit beleid uit te voeren, ligt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Bron: <https://www.rvo.nl/over-ons/onze-organisatie>).

Ambities voor uitbreiding (begin 2019)

Het Windpark heeft ambities om haar windplan van drie turbines op het grondgebied van Zaltbommel uit te breiden naar het zuiden toe, binnen de gemeentegrenzen van Maasdriel. Hiervoor zocht het Windpark de samenwerking met een bedrijf gespecialiseerd in de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van hernieuwbare energiebronnen en diende zij in maart 2019 een principeverzoek in bij de gemeente Maasdriel. Zaken die te maken hebben met de eventuele uitbreiding van het park laten we in deze casusbeschrijving buiten beschouwing.

Vorbereiding voor realisatie windpark (heel 2019)

2019 stond in het teken van de voorbereidingen van de realisatie van het windpark. Dit betekent bijvoorbeeld:

- het (laten) uitvoeren van voorbereidende onderzoeken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een windmeetcampagne (die was al gestart in juli 2018) en explosievenonderzoek;
- het regelen van de netaansluiting. Hierover heeft het Windpark contact met netbeheerder Liander;
- het aanvragen van de overige benodigde uitvoeringsvergunningen. De provincie duidt dit ook wel als fase 2 van de vergunningverlening. Aangezien de provincie bij deze vergunningen betrokken is, gaan we daar hieronder dieper op in;
- het selecteren van de turbineleverancier en civiele aannemer. De laatste paar maanden van 2019 stonden in het teken van de aanbesteding van de turbine-fabrikant en de civiele aannemer om het Windpark te kunnen bouwen;
- het rond maken van de financiering. Om de bouw van het windpark te kunnen bekostigen, moet het Windpark een lening met een bank afsluiten. Het selectieproces voor een bank is in het tweede deel van 2019 opgestart. Inmiddels is een bank uitgekozen en een zogenoemde ‘financial close’ bereikt.

Vergunningen fase 2 (juni - dec. 2019)

In november 2019 verstrekten de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (namens GS) en het College van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Rivierenland⁵² vergunningen voor wat de provincie duidt als fase 2. Het ging hier om een omgevingsvergunning voor het maken van in- en uitritten en de aanleg van bekabeling. De watervergunning was voor het uitvoeren waterhuishoudkundige werkzaamheden. De provincie maakte de besluiten bekend en legde zowel de ontwerpvergunning als de definitieve vergunningen ter inzage. Alleen op het ontwerp van de omgevingsvergunning kwam een zienswijze. Die was van de leidingbeheerder (Gasunie). Naar aanleiding hiervan werd een activiteit aan de vergunning toegevoegd.

Richting de uitvoering van het Windpark zijn nog enkele andere typische uitvoeringsbesluiten dan de hierboven genoemde besluiten nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een eventuele omgevingsvergunning voor activiteiten als ‘het vellen van houtopstand’. De provincie duidt dit als fase 3. GS besloten de bevoegdheden voor deze

⁵² De provincie paste de coördinatie-regeling toe bij het Windpark Bommelerwaard-A2. Echter, op 7 november 2017 besloten GS om deze niet toe te passen voor zover het een vergunning betref op grond van de keur van het waterschap Rivierenland.

besluiten bij het college van B&W van de gemeente Zaltbommel te leggen, omdat zij niet verwachten dat als zij deze besluiten zelf nemen dit zorgt voor versnelling en andere voordelen. Daarom laten we deze besluiten hier verder buiten beschouwing.

Stand van zaken 2020 en planning windpark Bommelerwaard-A2

Windpark Bommelerwaard-A2 bereikte op 7 mei 2020 ‘financial close’ oftewel een bank verstrekte een lening. Dit maakt het voor de initiatiefnemers mogelijk om de drie windturbines en de bouwwerkzaamheden te financieren. Op dit moment (mei 2020) worden de voorbereidingen voor de bouw van het windpark getroffen door de initiatiefnemers, de turbineleverancier en de civiel aannemer. De bouw is gepland in het tweede kwartaal van 2021 en is naar verwachting van de initiatiefnemer in 2022 afgerond.

Evaluatie

GS hebben bij de commissiebespreking van het inpassingsplan op 13 juni 2018 aan PS toegezegd om dit plan na een jaar te evalueren. Dit nog niet gebeurd, maar het windpark is dan ook nog niet gerealiseerd. Er kan dus ook nog niet naar zaken als ervaren (geluids)overlast gekeken worden.

3.3 Financiële participatie

In deze paragraaf kijken we naar de financiële participatie bij het project Windpark Bommelerwaard A2. Financiële participatie is het investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project.⁵³ De participatie in het proces kwam in vorige paragraaf bij de totstandkoming van het project al aan bod.

In het principeverzoek van de Vereniging bij de provincie om een inpassingsplan vast te stellen, zat een voorstel voor participatie en compensatie. Het voorstel bestaat uit drie onderdelen:

- het bieden van de mogelijkheid tot financiële participatie via een dorpsmolen;
- het bieden van compensatie via een gebiedsfonds en
- het bieden van een planschaderegeling.

Hieronder lichten we toe wat het aanbod was voor de eerste twee mogelijkheden. Het derde onderdeel van het voorstel, over de planschade laten we hier verder buiten beschouwing omdat dit ook een wettelijke component kent. Aangezien het Windpark nog gebouwd moet worden (zie vorige paragraaf) kunnen we op dit moment maar beperkt bekijken of de initiatiefnemer de afspraken zoals vastgelegd in het principeverzoek aan de provincie na komt.

Dorpsmolen

De Vereniging⁵⁴ geeft aan er samen met een samenwerkingspartner voor te gaan zorgen dat er een lokale burgercoöperatie opgericht wordt ten behoeve van één ‘dorpsmolen’.

⁵³ Participatiewaaijer - opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land (document bij Klimaatakkoord), p. 11.

⁵⁴ Ten tijde van het indienen van het principeverzoek voor het inpassingsplan met het participatievoorstel was er nog sprake van de Vereniging Bommelerwaard A2. In het principeverzoek gaf de Vereniging al aan dat zij later zouden overgaan in een exploitatie BV. Zoals u in paragraaf 3.2 kon lezen, is dit ook gebeurd.

Burgers van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel kunnen financieel participeren in de dorpsmolen en hebben zo profijt van het windpark.

Het doel van de burgercoöperatie is om geïnteresseerden en leden te werven en samen een dorpsmolen te realiseren als onderdeel van Windpark Zaltbommel dat in zijn geheel bestaat uit drie windturbines. Zij wil die dorpsmolen oppakken in samenwerking met één van de volgende partijen: a) de Windcentrale, b) de Windvogel, c) of een andere gelijkwaardige en professionele partij die aantoonbaar in staat is om op korte termijn een dergelijke campagne te organiseren en burgers eigenaar te maken van de windturbine. De samenwerkingspartner krijgt na de ontwikkelfase het recht om de windturbine te verwerven tegen een nu al vast te stellen prijs.

Wat betreft de geïnteresseerden doet de Vereniging een aantal specifieke uitspraken/toezeggingen:

- minimaal 200 geïnteresseerden komen uit gemeenten Zaltbommel en Maasdriel. Geïnteresseerde inwoners van Zaltbommel en Maasdriel die zich nu opgeven zullen bij voorrang de kans krijgen om te investeren in de te bouwen windturbine;
- geïnteresseerden die zich willen laten registreren met hun naam, email en adres en eventueel bereid zijn lid te worden van een op te richten organisatie ten behoeve van de dorpsmolen;
- er wordt een beperkt bedrag ('een daalder' of 'een knaak') inschrijfgeld geheven in deze fase. Hoe dit precies wordt geregeld laat de Vereniging aan de te kiezen samenwerkingspartner.

51

Het principeverzoek aan de provincie dateert uit februari 2017, hoe staat het nu met de dorpsmolen?

Het Windpark is in gesprek gegaan met De Windcentrale. Zij presenteerde zich op 18 december 2017 (inloopavond over het voorontwerp-inpassingsplan en het concept-MER) ook al als beoogd exploitant van de dorpsmolen. Uiteindelijk sloot het Windpark midden 2018 een overeenkomst met de Windcentrale. De Windcentrale maakt de dorpsmolen mogelijk door middel van het uitgeven van zogenoemde Winddelen. Dat werkt als volgt.

Wat de Windcentrale doet, is de dorpsmolen in duizenden kleine stukjes opdelen (de zogenoemde Winddelen). Geïnteresseerden kunnen die Winddelen kopen. De Windcentrale richt een coöperatie op, die de dorpsmolen koopt. Kopers van de Winddelen worden lid van de coöperatie en mede-eigenaar van de dorpsmolen. Zij stappen voor stroom over naar de Windcentrale. De Windcentrale zorgt er dan voor dat de stroom van de eigen dorpsmolen wordt verrekend met de stroomnota. Er wordt dus in feite geen geld uitgekeerd, maar stroom.

In december 2019 hadden 247 belangstellenden zich ingeschreven voor het afnemen van de Winddelen van de dorpsmolen. Op dit moment (juni 2020) is inschrijven nog steeds mogelijk via de website van de Windcentrale.

Gebiedsfonds

Naast participatie zegde de Vereniging toe direct omwonenden van het windpark te compenseren door € 0,40/MWh beschikbaar te stellen. Dit is conform de richtlijn van de

Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA)⁵⁵, zo gaf de Vereniging aan. Uitgaande van twintig jaar komt dit neer op ongeveer € 150.000 voor een gebiedsfonds; in te zetten voor maatschappelijke doeleinden. De Vereniging geeft aan voorstander te zijn van een organisatievorm waarin bewoners van het gebied zijn vertegenwoordigd die bepalen waar de middelen uit het gebiedsfonds naar toe gaan.

Richtlijn WindEnergie Associatie

Zoals gemeld in paragraaf 2.2.4 hebben Greenpeace, Milieudefensie, NWEA, Natuur & Milieu, de Natuur- en Milieufederaties en ODE Decentraal de 'gedragscode acceptatie & participatie windenergie op land' opgesteld en ondertekend. In deze gedragscode is een richtbedrag opgenomen van € 0,40-0,50 per MWh, dat ten goede komt aan de omgeving. Dit kan op verschillende manieren worden ingevuld: gebiedsfonds, korting op energierekening, uitgifte van obligaties, deelname via coöperatie etc.

In haar nieuwsbrief van april 2019 gaf het Windpark aan dat ze met de gemeente heeft afgesproken dat ze eind 2019 bespreken hoe het gebiedsfonds wordt ingericht en welke mensen betrokken worden bij de besteding van dit gebiedsfonds. Eind 2019 werd echter duidelijk dat de bouw van het windpark vertraging op ging lopen. Hierdoor zijn ook de gesprekken omtrent het gebiedsfonds opgeschort. De planning is nu dat gemeente Zaltbommel en Windpark (Windunie) in het najaar van 2020 in gesprek gaan over de invulling/aanpak van het gebiedsfonds.⁵⁶

⁵⁵ Branchesector voor de windsector.

⁵⁶ Schriftelijke informatie gemeente Zaltbommel.

4 Inzet op draagvlak door de provincie Gelderland

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 -verordening, waarin onder meer het ruimtelijk beleid is samengepakt, gaan we in op het beleidskader voor de energietransitie.

4.1 Omgevingsvisie en -verordening

53

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Bevindingen

- De provincie heeft in de Omgevingsvisie kaders voor de energietransitie opgenomen. Uitgezonderd de kaarten voor wind- en zonneparken, staan er sinds 2018 geen kaders specifiek voor hernieuwbare energie (bv. het doel en aanpak) meer in de Omgevingsvisie. Ook is er geen aandacht meer in de Omgevingsvisie voor draagvlak voor hernieuwbare energie. Een deel van de kaders, waaronder ook de aandacht voor draagvlak, is verplaatst naar de beleidslijn windenergie die GS begin 2019 vaststelden.
- De Omgevingsverordening vormt het juridische kader van de provincie voor hernieuwbare energieprojecten. PS stelden specifieke regels voor windenergie en biomassa vast. Ook regels die zij vaststelden over natuur en landschap, water en bodem kunnen van toepassing zijn op hernieuwbare energie.
- De provincie heeft in haar beleidslijn windenergie (voorheen Wind-/Omgevingsvisie) aandacht voor draagvlak. Beperkingen in de mogelijkheden die zij heeft voor draagvlak noemt de provincie hierin niet expliciet. De beperkingen in mogelijkheden rond inpassingsplannen zijn, mede naar aanleiding van een amendement, aan bod gekomen bij de besluitvorming over de Windvisie in 2014-2015.

In deze paragraaf schetsen we de kaders voor hernieuwbare energie die zijn opgenomen in de huidige Omgevingsvisie en -verordening. Die kaders geven inzicht in de ruimtelijke inpassing en zijn daarmee van belang voor draagvlak.

Visie op fysieke leefomgeving

In de Omgevingsvisie heeft de provincie haar strategische ambities voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn gezet. Zij wil focussen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Hiervoor heeft zij zeven ambities gesteld. Energietransitie is één van deze ambities. Ook in de Omgevingsvisie die begin 2015 van toepassing was, was de energietransitie een belangrijk thema (toen geduid als 'opgave').

Ambitie energietransitie en hernieuwbare energie in Omgevingsvisie

Figuur 5 laat zien dat de provincie haar doel voor de energietransitie anders is gaan formuleren: het was energieneutraliteit in 2050 en is nu klimaatneutraliteit. Energieneutraliteit en klimaatneutraliteit is niet hetzelfde. Energieneutraliteit betekent dat er evenveel hernieuwbare energie wordt opgewekt als er wordt verbruikt. Klimaatneutraliteit betekent dat er daarnaast ook nog vermindering moet plaatsvinden van de uitstoot van andere broeikasgassen (bijvoorbeeld methaan) en compensatie voor zover besparing niet mogelijk is.⁵⁷

Figuur 5: Samenhang doelen in Omgevingsvisie Gelderland



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Omgevingsvisie Gelderland.

Binnen de ambitie voor energietransitie heeft de provincie geen specifiek doel voor hernieuwbare energie in de huidige Omgevingsvisie staan. Dit betekent niet dat de provincie hier geen doel voor heeft: dit heeft zij wel en dat staat in haar programma energietransitie (zie paragraaf 4.3). In de Omgevingsvisie die begin 2015 gold, stond nog

⁵⁷ PS2018-39 Wensen en bedenkingen van GS bij initiatiefvoorstel klimaat, p. 3.

wel een doel voor hernieuwbare energie. Namelijk dat in 2020 van alle in Gelderland gebruikte energie 14% hernieuwbaar werd opgewekt in Gelderland. Specifiek voor windenergie noemde de provincie daar ook nog dat er voor haar een doelstelling van 230,5 MegaWatt is vastgelegd in het akkoord tussen het IPO en het Rijk (zie bijlage 2 voor de afspraken tussen verschillende overheden over klimaat en hernieuwbare energie).

Aanpak energietransitie en hernieuwbare energie en aandacht voor draagvlak daarbij

De aanpak die de provincie in de huidige Omgevingsvisie omschrijft voor het behalen van haar ambities voor de energietransitie is (samengevat) als volgt:

- met partners regionale energie en (klimaat)strategieën opstellen;
- verbinden energieopgave aan andere vraagstukken. Verantwoordelijkheid nemen en doorpakken als het niet snel genoeg gaat. Eigen organisatie in 2030 klimaatneutraal;
- experimenteer- en innovatieruimte creëren en proefprojecten rondom nieuwe manieren van duurzame energie starten.

Een interessant verschil met de Omgevingsvisie die geldend was in 2015 is dat de provincie in de vorige Omgevingsvisie het creëren van draagvlak expliciet als deel van de aanpak voor energietransitie noemde.⁵⁸ Dat is in huidige Omgevingsvisie niet het geval. Dat wil overigens niet zeggen dat de provincie draagvlak niet meer relevant acht, want onder meer in het programma voor energietransitie en de beleidslijn windenergie komt het wel terug.

De huidige Omgevingsvisie is meer op hoofdlijnen dan de vorige. Dat betekent ook dat er minder in staat over de specifieke energiesoorten (zie volgende deelparagrafen) en dus ook over draagvlak in relatie tot die energiesoorten. Zo besteedde de provincie in de vorige Omgevingsvisie nog aandacht aan draagvlak bij zonne-energie en windenergie, maar nu staat dat niet meer in de Omgevingsvisie. De informatie over draagvlak bij windenergie is terecht gekomen in een separaat beleidsdocument dat GS vaststelden: de beleidslijn windenergie. Wanneer de provincie het in de oude Omgevingsvisie of de huidige beleidslijn windenergie heeft over draagvlak, dan benoemt zij niet expliciet wat de beperkingen zijn in de mogelijkheden die zij daarvoor heeft. De beperkingen in mogelijkheden bij een inpassingsplan zijn (mede naar aanleiding van een amendement en motie) wel in Statenbrieven aan bod gekomen bij de besluitvorming over de Windvisie in 2014-2015. In paragraaf 4.2 over de totstandkoming van de Windvisie gaan we hier dieper op in.

4.1.1 Windenergie

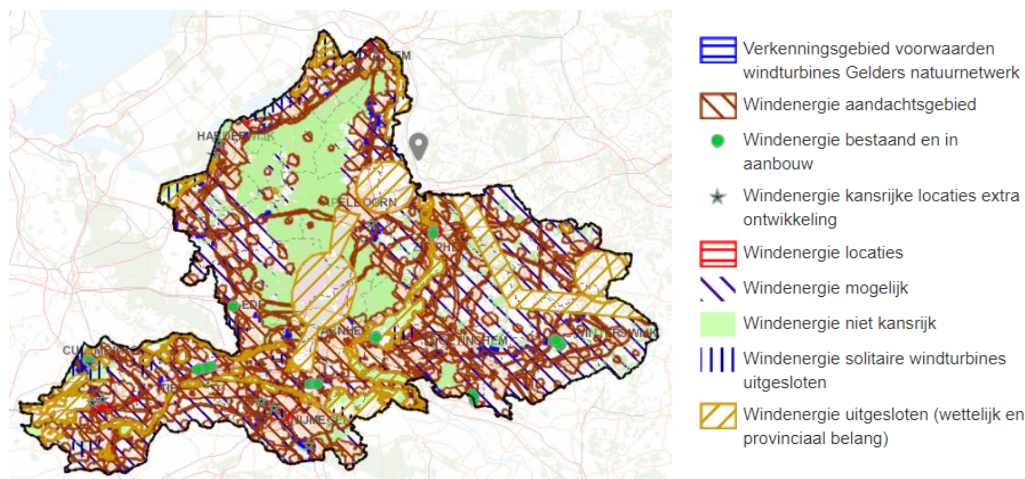
Windenergie in de Omgevingsvisie

In de huidige Omgevingsvisie stelt de provincie dat windenergie van belang en nodig is voor haar ambitie op het gebied van de energietransitie. Zij heeft in haar Omgevingsvisie een themakaart opgenomen waarop zij de (on)mogelijkheden voor windenergie

⁵⁸ Omgevingsvisie Gelderland vastgesteld door PS van Gelderland d.d. 9 juli 2014, p. 61.

aangeeft. De provincie onderscheidt daarin negen verschillende categorieën, bijvoorbeeld: windenergie uitgesloten, windenergie bestaand en in aanbouw, windenergie kansrijke locaties extra ontwikkeling (zie figuur 6). In deze gebieden en locaties zijn afgelopen jaren meermalen actualisaties doorgevoerd. Zo stonden meerdere categorieën nog niet in de Omgevingsvisie zoals PS die in 2014 vaststelden.

Figuur 6: Kaart windenergie Omgevingsvisie Gelderland



Bron: Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (vastgesteld op 19 dec. 2018)

Verder beschikt de provincie over een zogenoemde beleidslijn windenergie. GS stelden die februari 2019 vast. In de beleidslijn staat onder meer:

- een nadere duiding van de locaties en gebieden voor windenergie uit de Omgevingsvisie;
- hoe de provincie vindt dat er omgegaan moet worden met draagvlak en participatie bij windenergieprojecten en
- welke instrumenten de provincie inzet bij windenergie.

De beleidslijn windenergie is geen onderdeel van de Omgevingsvisie, maar is een afzonderlijk beleidsdocument en kent zodoende een andere status. Tot en met 2018 was de hierin omschreven visie op wind (en draagvlak daarbij) wel in de Omgevingsvisie opgenomen. Dat zit als volgt:

Met de Omgevingsvisie die PS in juli 2014 vaststelden, legden zij voor windenergie het algemene beleid, de bestaande locaties en de autonome ontwikkeling⁵⁹ vast. Vervolgens stelden PS in februari 2015 de zogenoemde Windvisie Gelderland vast. Hiermee stelden ze aanvullende locaties vast (het resultaat van een zoektocht met gemeenten, zie paragraaf 4.2) en werkten zij het beleid voor windenergie op het gebied van solitaire en kleine windturbines en draagvlak verder uit. Na vaststelling werd deze Windvisie geïntegreerd in de Omgevingsvisie. Daarmee werd de visie van de provincie op draagvlak bij windenergieprojecten dus in de Omgevingsvisie opgenomen. In 2018 hield de provincie de Omgevingsvisie in zijn geheel tegen het licht en ontwikkelde zij deze

⁵⁹ Hiermee wordt bedoeld dat op de kaart locaties van windprojecten 'in onderzoek' waren weergegeven. Die locaties betrof autonome ontwikkelingen die al in gang waren gezet voor het proces van de Omgevingsvisie (en Windvisie) startte (bron: PS2014-678 Statenvoorstel Windvisie, p. 2).

verder door. GS stelden dat er een aantal beleidsonderdelen waren (waaronder wind) waarvoor het wenselijk was een andere passende juridische vorm dan de Omgevingsvisie te vinden. Dit om lacunes in het beleid te voorkomen als de toen geldende Omgevingsvisie ingetrokken zou worden (de geactualiseerde Omgevingsvisie zou namelijk meer op hoofdlijnen worden, veel teksten zouden daaruit verdwijnen). In de Omgevingsvisie die PS eind december 2018 vaststelden stond - afgezien van eerdergenoemde kaart met de (on)mogelijkheden voor windturbines - geen beleid meer over windenergie bijvoorbeeld wat betreft draagvlak. Echter, PS mandateerden GS tegelijkertijd om: “bestaande beleidsonderdelen van PS waar nodig in een andere rechtsvorm [...] beleidsneutraal vast te stellen [...]”. GS deden dit voor windenergie door in februari 2019 de beleidslijn windenergie vast te stellen.

Visie provincie op draagvlak bij windenergieprojecten

De visie van de provincie op draagvlak bij windenergieprojecten stond dus eerst in de Wind-/Omgevingsvisie en nu in beleidslijn windenergie. In het volgende groene kader laten we zien wat die visie inhoudelijk inhoudt/inhield. We hebben onderstreept waar het inzet van de provincie zelf betreft. In de nu geldende beleidslijn windenergie zijn dit twee punten:

- met initiatiefnemers en gemeenten meedenken bij de totstandkoming van een participatieplan en bij de communicatie rondom een project en
- bij het beoordelen van windenergieplannen ook de inspanningen in relatie tot participatie en het creëren van draagvlak in ogenschouw nemen.

De provincie geeft desgevraagd aan dat bovenstaande betrekking heeft op alle projecten tussen de 5 en 100 MW in de provincie (zie paragraaf 2.2.2: dit zijn de projecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is). Zij geeft aan te kijken of de initiatiefnemers en de bevoegde gezagen aandacht hebben voor participatie, bijvoorbeeld hoe is de participatie vormgeven, welke mogelijkheden zijn er daarvoor, sluit dit aan bij de gedragscode of wordt er verder gegaan etc. Haar ervaring is dat dit ondertussen eigenlijk niet meer nodig is, omdat participatie een vanzelfsprekend onderdeel is geworden van het proces om tot windturbines te komen.

Beide punten stonden ook al in de Wind-/Omgevingsvisie uit 2015. Het tweede punt was wel iets anders geformuleerd: er werd eerder niet gesproken over ‘in ogenschouw nemen’ maar over ‘beoordelen’. De provincie stelde desgevraagd dat zij de tekst aangepast heeft, omdat ze een vergunning of inpassingsplan niet kan weigeren op basis van of er wel of geen participatie heeft plaatsgevonden (aangezien dit geen ruimtelijk aspect is, zie ook paragraaf 2.2 en 2.1.1). Er is één punt wat betreft haar eigen inzet dat de provincie wel in 2015, maar niet meer in 2019 noemt. Dit is de mogelijkheid tot participatie als randvoorwaarde stellen voor alle locaties van windturbines. Bij navraag gaf de provincie aan dat hiermee bedoeld werd participatie als randvoorwaarde voor medewerking van de provincie, maar dat dit discutabel was omdat ze daarop geen vergunning en inpassingsplan mag weigeren. Daarom heeft de provincie dit niet meer in haar beleidslijn windenergie opgenomen. De provincie gaf echter wel aan dat het een initiatiefnemer eerder wel veel meer dwong om participatie serieus te nemen.

Beleidslijn windenergie (2019) over draagvlak

[...] Het is belangrijk dat partijen die betrokken zijn bij een project meegenomen worden in het totale proces om te komen tot nieuwe locaties voor windenergie [...]. Onze ervaring is dat goede participatiemogelijkheden voor belanghebbende partijen tot meer acceptatie en daardoor snellere planvorming kan leiden. Bij elk initiatief voor het plaatsen van windturbines is het raadzaam om al in een vroeg stadium het gesprek op gang te laten komen tussen initiatiefnemer, omwonenden, de gemeente(n) en de provincie.

Wij hechten er waarde aan dat initiatiefnemers belanghebbende partijen, zoals omwonenden, zowel financieel laten participeren als betrekken bij de afwegingen over nieuwe locaties, aantal, hoogte van de windturbines etc. Dit kan bereikt worden door de belanghebbende partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming te betrekken. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld informatieavonden georganiseerd worden waarbij partijen actief mee kunnen denken over de voornoemde te maken afwegingen.

De initiatiefnemer doet er goed aan om op voorhand met alle betrokken partijen na te gaan op welke manier de participatie vormgegeven kan worden. Het is belangrijk om een zo breed mogelijke afspiegeling van de omgeving mee te laten denken. Wij kunnen met initiatiefnemers en gemeenten meedenken bij de totstandkoming van een participatieplan en bij de communicatie rondom een project.

Wij vinden het belangrijk dat een initiatiefnemer de manier waarop geparticipeerd kan worden, in een participatieplan beschrijft. Het verdient aanbeveling om met participatie te starten vóórdat het ruimtelijk besluitvormingsproces aanvangt. Gedragscodes zoals die door de NWEA en de NLVOW zijn ontwikkeld, maar ook de gedragscode die door onze partners in het Gelders Energie Akkoord wordt ontwikkeld, kunnen hiervoor als inspiratiebron worden gebruikt.

Wij hechten daarnaast waarde aan een evenwichtige verdeling van lusten en lasten van een windpark. Naast participatie in het ruimtelijke proces is het belangrijk dat belanghebbende partijen ook de mogelijkheid hebben om financieel te participeren. Wij zien de volgende mogelijkheden voor participatie:

- financiële participatie door het instellen van een (lokaal) beleggingsfonds of het uitbrengen van obligaties;
- een coöperatie of burgerinitiatief als (mede) initiatiefnemer;
- instellen van een gebiedsfonds;
- financiële steun aan (duurzaamheids)initiatieven in een regio;
- compensatie door korting op elektriciteit voor omwonenden.

Bij het beoordelen van windenergieplannen nemen we ook de inspanningen in relatie tot participatie en het creëren van draagvlak in ogenschouw.

Windvisie (2015) over draagvlak

[...] Een evenwichtige verdeling van lusten en lasten van een windpark is belangrijk voor het creëren van draagvlak voor windenergie. Voor alle locaties van windturbines stelt de provincie de mogelijkheid tot participatie als randvoorwaarde. Participatie dient op het niveau van individuele projecten vorm en inhoud te worden gegeven. Gedragscodes zoals die door de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) en de Nederlandse Vereniging voor Omwonenden Windturbines (NLVOW) zijn ontwikkeld kunnen hiervoor als inspiratiebron worden gebruikt. Deze gedragscodes zijn niet juridisch bindend. De waarde van een gedragscode is er nu juist in gelegen dat de ondertekenende partijen zich eraan houden, omdat zij het nut en het belang van de eigen afspraken inzien. Bij veel projecten nemen de bewoners van een gebied zelf de ontwikkeling van een windpark ter hand. Zij organiseren draagvlak en participatie op hun eigen wijze.

Wij zullen initiatiefnemers en gemeenten op projectniveau actief ondersteunen bij de totstandkoming van een participatieplan en de communicatie in brede zin over een project.

Los van of in overeenstemming met de genoemde gedragscodes kan een initiatiefnemer bij participatie onder andere denken aan:

- financiële participatie door het instellen van een (lokaal) beleggingsfonds of het uitbrengen van obligaties;
- een coöperatie of burgerinitiatief als (mede) initiatiefnemer;
- instellen van een gebiedsfonds;
- steun aan (duurzaamheids)initiatieven in een regio;
- compensatie door korting op elektriciteit voor omwonenden
- betrokkenheid in de ruimtelijke planvorming.

Bij de beoordeling van windenergieplannen door de provincie, worden ook de inspanningen in relatie tot participatie beoordeeld.

Naast de expliciete inzet op draagvlak in relatie tot windenergie, geven GS in zijn algemeenheid aan dat de provincie een ondersteunende rol heeft in het (realisatie)proces van windturbines. De provincie zal daar waar knelpunten voor de realisatie ontstaan deze proberen weg te nemen. Dit kan onder meer door:

- inzet van een provinciale projectleider/procesregisseur;
- planmatige ondersteuning door het maken van een inpassingsplan;
- ondersteunen van burgerinitiatieven;
- uitwisseling van kennis en informatie en
- ondersteuning door middel van 3d-visualisaties.

De provincie geeft aan dat haar ondersteuning maatwerk is en zal gebeuren op verzoek van gemeenten of initiatiefnemers (waaronder ook lokale energiecoöperaties en burgerinitiatieven).

Ook in de Windvisie/Omgevingsvisie 2015 stond deze passage over de rol van de provincie bij windenergie en dat het daarbij gaat om maatwerk op verzoek. Destijds stond er ook nog bij dat de provincie voor kansrijke locaties zelf ondersteuning aanbiedt om te komen tot locaties met draagvlak. Ook die ondersteuning is gebaseerd op maatwerk, zo gaf de provincie aan.

Windenergie in de Omgevingsverordening

In de Omgevingsverordening Gelderland staan regels over windenergie. Deze komen in de kern op het volgende neer.

De provincie maakt het mogelijk om windturbines te realiseren. Een gemeente moet in de toelichting van het bestemmingsplan aandacht besteden aan een aantal aspecten. Die aspecten hebben betrekking op de windturbines in relatie tot het omliggende landschap. De provincie wijst een aantal gebieden aan waar geen windturbines mogen worden geplaatst.

De regels in de Omgevingsverordening over windenergie zijn in de loop van de afgelopen jaren iets anders geformuleerd, maar de kern is gelijk gebleven. Wel zijn de uitsluitingsgebieden iets gewijzigd.

GS stelden in beantwoording op Statenvragen dat het een juridisch risico is om voorwaarden zoals bestuurlijke goedkeuring en politiek draagvlak in de provinciale verordening op te nemen. De reden is dat dit geen ruimtelijk relevante belangen zijn, zo gaven GS onder verwijzing naar een uitspraak van de Raad van State aan.⁶⁰

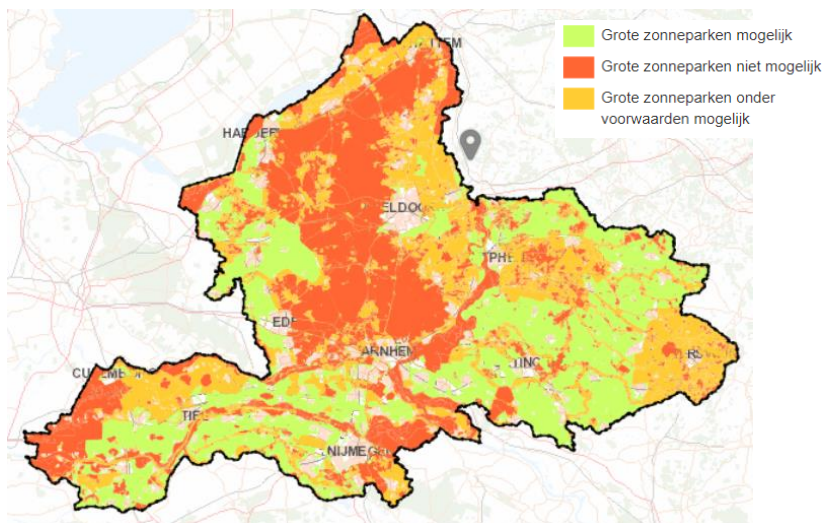
4.1.2 Zonne-energie

Zonne-energie in de Omgevingsvisie

In de huidige Omgevingsvisie Gelderland stelt de provincie dat zonne-energie van belang en nodig is voor haar ambitie op het gebied van de energietransitie. Zij geeft in de 'themakaart ruimtelijk beleid' in haar omgevingsvisie weer waar grote zonneparken wel, niet of alleen onder voorwaarden mogelijk zijn (zie figuur 7).

⁶⁰ PS2017-436 Beantwoording schriftelijke Statenvragen over Slim omgaan met windmolens, p. 2.

De uitspraak van de afdeling Bestuursrecht van de Raad van State waar GS naar verwezen is: AbRvS 8 februari 2012, nr 201100875/1/R2.

Figuur 7: Kaart grote zonneparken Omgevingsvisie Gelderland

Bron: Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (vastgesteld op 19 dec. 2018).

In eerdere versies van de Omgevingsvisie stond meer inhoudelijke informatie per energiesoort, zo ook over zonne-energie. Zo gaf de provincie aan welke rol zij hierbij voor zichzelf zag (inspirerend, verbindend) en welke instrumenten zij hierbij inzette (2014: ondersteuning (kennis)ontwikkeling en kennisdeling en 2016: procesbegeleiding). Ook noemde zij vanaf de actualisatie eind 2016 in de Omgevingsvisie dat het combineren van grote zonneparken met andere functies de voorkeur heeft. Hierbij dacht zij aan een combinatie met luchthaven (zonnepanelen onder aanvliegroute vliegtuigen), defensie terreinen, stortplaatsen, wegen (eventueel op geluidsschermen), grondwaterbeschermingsgebieden en als drijvende panelen op plassen en waterbergingsgebieden. Verder bevatte de Omgevingsvisie eerder (eind 2016-2018) een passage over zonne-energie die ging over draagvlak: *“In Nederland is het draagvlak voor zonnepanelen groot, maar er zijn nog weinig grote zonneparken gerealiseerd. De ervaring leert dat voor het behouden van draagvlak een goed ontwerp en betrokkenheid van omwonenden van groot belang is. Bij het ontwerp dient rekening gehouden te worden met de specifieke kenmerken van de plek en de omgeving. Zo kan aandacht worden besteed aan de hoogte van het park, zichtlijnen vanuit de omgeving, eventuele afscherming door beplanting en invloed van weerkaatsing van zonlicht. Door de relatief geringe hoogte van de zonnepanelen is landschappelijke inpassing vaak goed mogelijk. Bij de aanleg van grote zonneparken dient aandacht te worden besteed aan de ruimtelijke kwaliteit en het landschappelijk ontwerp. De betrokkenheid van omwonenden kan worden vergroot door het ruimtelijk ontwerp van het park te visualiseren en rekening te houden met hun wensen. Maar ook door financiële participatie van omwonenden mogelijk te maken en door te kijken of bij de aanleg ook andere wensen van omwonenden gerealiseerd kunnen worden, zoals het mogelijk maken van recreatief (mede) gebruik van het zonnepark.”*⁶¹

⁶¹ PS2016-778 Bijlage 6. Actualisatieplan 6 Omgevingsvisie Gelderland (december 2016), p. 40.

Eind 2018 actualiseerde de provincie haar omgevingsvisie. GS stelden destijds dat het onder andere voor het beleidsonderdeel zon wenselijk was een andere passende juridische vorm dan de Omgevingsvisie te vinden. Navraag bij de provincie leert dat GS later besloten om toch geen aparte beleidslijn voor zon te maken, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn. Bij wind ligt dat anders, want daar is ook de provincie bevoegd gezag (zie vorige deelparagraaf).⁶²

Zonne-energie in de Omgevingsverordening

In de Omgevingsverordening Gelderland zijn geen specifieke regels over zonne-energie opgenomen (geweest). Eerdergenoemde kaart over de mogelijkheden van grote zonneparken is gebaseerd op beperkingen vanuit andere beleidsthema's zoals natuur en landschap. De regels en kaarten die in de Omgevingsverordening Gelderland staan over deze thema's werken dus door op de ruimtelijke ontwikkeling van een zonnepark.

Nieuw voorstel rondom zonne-energie verwacht

In augustus 2019 melden GS in een Statenbrief dat zij met partners een voorstel gaan uitwerken rondom de zonneladder. De zonneladder werd ook al aangehaald in het huidige coalitieakkoord. In deze zonneladder worden treden benoemd waarbij zon op dak de voorkeur heeft boven landbouwgrond. De provincie geeft desgevraagd aan dat zij dit voorstel momenteel (juli 2020) aan het uitwerken zijn. De focus zal vooral op de ontwikkeling van zonnevelden liggen. Na de zomer wordt een voorstel met de RES-regio's besproken.

4.1.3 Biomassa

Biomassa in de Omgevingsvisie

In de huidige Omgevingsvisie Gelderland stelt de provincie dat biomassa van belang en nodig is voor haar ambitie op het gebied van de energietransitie. De provincie besteedt verder geen specifieke aandacht aan biomassa in de huidige Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie Gelderland die begin 2015 gold, was dit nog wel het geval. De provincie gaf destijds onder meer aan welke rol zij hierbij voor zichzelf zag (normeren en stimuleren) en welke instrumenten zij hierbij inzet (verordening, procesbegeleiding en ondersteuning, (kennis)ontwikkeling en kennisdeling). Verder noemde de provincie destijds een aantal aandachtspunten voor het stimuleren van innovaties bij biomassa. Bijvoorbeeld dat het gebruik van biomassa niet mag concurreren met voedselproductie en dat restproducten uit landbouw en natuurbeheer moeten worden benut.

Biomassa in de Omgevingsverordening

In de huidige Omgevingsverordening staan enkele regels opgenomen over biomassavergistingsinstallaties en mestbe- en verwerkingsinstallaties. Dit was ook al het geval bij de Omgevingsverordening Gelderland 2014. De regels zijn redactioneel gewijzigd, maar komen op hetzelfde neer:

De provincie staat biovergistingsinstallaties en mestbewerkings- en mestverwerkingsinstallaties die hoofdzakelijk gebruik maken van biomassastromen

⁶² Antwoord op schriftelijke vragen.

in de directe omgeving en die landschappelijk en infrastructureel kunnen worden ingepast in het bestaande landschap, toe. Eventueel kan worden afgeweken van voorgenoemde eis. Daarvoor nam de provincie een voorkeurslijst voor locatiekeuze⁶³ in de verordeningsregels op. Naarmate de gekozen locatie lager op de voorkeurslijst staat, moet nauwkeuriger worden aangetoond dat er een duidelijke relatie is met de agrarische functies in het gebied.

4.1.4 Bodemenergie en geothermie

Bodemenergie en geothermie in de Omgevingsvisie

In de huidige Omgevingsvisie stelt de provincie dat geothermie van belang en nodig is voor ambitie om het gebied van de energietransitie. Zij geeft aan in de bodem te zoeken naar de mogelijkheden voor aardwarmte. Ook noemt de provincie ultradiepe geothermie als voorbeeld van een nieuwe vorm van duurzame energie waar zij proefprojecten voor wil starten.

De provincie heeft in haar Omgevingsvisie een themakaart waterbeleid opgenomen. Op die kaart geeft zij onder meer de waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en koude-warmteopslag vrije zones weer. De definitie en grenzen van deze gebieden en de bijbehorende regels heeft de provincie in haar Omgevingsverordening opgenomen (zie hierna).

Ook in haar Omgevingsvisie 2014 had de provincie aandacht voor bodemenergie. De provincie noemde destijds onder meer dat zij:

- de dialoog met partners wil voeren over het duurzaam gebruik van de ondergrond;
- in een vroeg stadium betrokken wil zijn bij het opstellen van gemeentelijke masterplannen bodemenergie⁶⁴ om zo te sturen op het zo veel mogelijk benutten van het potentieel aan bodemenergie met zo min mogelijk effect op andere belangen;
- ondersteuning met financiële middelen wil bieden voor bijvoorbeeld onderzoek en pilots (kennisopbouw en experimenten) met betrekking tot de ondergrond en
- wil meedenken over financieringsmodellen voor ontwikkelingen in de ondergrond.

Ook bracht de provincie destijds haar normerende rol naar voren. Instrumenten die zij toen daarvoor noemde waren:

- de regels in de verordening die betrekking hebben op bodemenergiesystemen en
- vergunningverlening en handhaving voor bodemenergiesystemen.

⁶³ De voorkeursvolgorde is als volgt:

- op of grenzend aan een bedrijventerrein, een glastuinbouwgebied of locaties bij soortgelijke bedrijven, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties of mestverwerkers die op een solitaire bedrijfslocatie zijn gevestigd;
- op of aansluitend op een bestaand agrarische bouwpercelen van een agrarisch bedrijf, van een agrarisch hulp- of nevenbedrijf of een vrijkomende agrarische locatie in overig agrarisch gebied.

⁶⁴ Gemeenten en gebiedsbeheerders kunnen een masterplan bodemenergie opstellen. Dit is een visiedocument gericht op het optimaal gebruik van de ondergrond voor het gebruik van bodemenergie. Het plan heeft betrekking op aspecten als: het voorkomen van negatieve onderlinge beïnvloeding van bodemenergiesystemen, het voorkomen van negatieve beïnvloeding van andere bodemfuncties door bodemenergiesystemen en het waar mogelijk benutten van positieve interactie tussen bodemenergiesystemen onderling en tussen bodemenergiesystemen en ander bodemgebruik (Bronnen: PS2013-415 Vervolnotitie ondergrond, energiepotentie en water, p. 12 en Provincie Gelderland. Regels energiebesparing en hernieuwbare energie 2013).

Bodemenergie en geothermie in de Omgevingsverordening

De provincie wijst eerdergenoemde waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en koude-warmteopslag vrije zones aan ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning (zie ook paragraaf 2.5). De provincie heeft in haar verordening een kaart staan waarop zij de grenzen van de gebieden en zones aangeeft. De gebieden en zones liggen in steeds groter wordende cirkels om de putten waar water wordt gewonnen. In de Omgevingsverordening staan ook regels die op deze gebieden en zones van toepassing zijn. Beknopt gesteld: hoe dichterbij de plek waar het water wordt gewonnen, hoe hoger het beschermingsniveau moet zijn en hoe strenger de regels zijn.

In de kern komen de regels die de provincie in haar Omgevingsverordening stelt er voor bodemenergie en geothermie op neer dat het niet is toegestaan om systemen hiervoor te installeren in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. Ook in boringsvrije zones en koude-warmteopslagvrije zones is dit niet toegestaan. Voor deze laatste twee soorten gebieden is er een afwijkingmogelijkheid: een bodemenergie- of geothermie-systeem is wel toegestaan als boven het voor de drinkwaterwinning bestemde grondwater een beschermende kleilaag of andere slecht doorlatende laag ligt en die niet wordt doorboord met de installatie van het systeem.

Ook in de Omgevingsverordening Gelderland die begin 2015 van toepassing was, had de provincie al gebieden ter bescherming van het grondwater aangewezen en regels voor die gebieden gesteld.

4.2 Totstandkoming omgevingsvisie en -verordening

Bevindingen

- De Omgevingsvisie en -verordening 2014 (en voorafgaand het ontwerp daarvan) zijn ter inzage gelegd. Dat geldt ook voor de actualisaties, bijvoorbeeld de Windvisie die PS in 2015 vaststelden. De provincie organiseerde inloopavonden tijdens de ter inzagelegging.
- PS hield bij de Omgevingsvisie 2014 hoorzittingen. Dit deed zij ook bij de daarop volgende actualisaties, waaronder de Windvisie.
- GS maakten overzichten van de ontvangen zienswijzen met hun reactie daarbij.

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 draagvlak⁶⁵.

De Omgevingsvisie die de provincie heeft opgesteld 'vervangt' een aantal plannen, waaronder het streekplan. Onderdeel van het streekplan waren zoekzones voor

⁶⁵ Voor een 'fatsoenlijk' besluitvormingsproces beschouwen we in dit onderzoek de (verplichte) inspraakprocedures en het bijbehorende bezwaar en beroep als ondergrens.

windenergie. Voordat we ingaan op het proces dat heeft geleid tot de Omgevingsvisie 2014, gaan we kort in op het Streekplan.

Streekplannen (2001 en 2005)

De provincie besteedde in het streekplan Gelderland 1996 nog geen specifieke aandacht aan wind- en zonne-energie.⁶⁶ Dit veranderde bij de derde partiële herziening (20 juni 2001) van dit streekplan. De provincie bood toen, via de aanduiding van kansrijke gebieden voor windenergie, zoekruimte voor de plaatsing van windturbines. Deze kansrijke gebieden voor windturbines gaf de provincie weer op een beleidskansenkaart.

Vijf jaar later (op 29 juni 2005) stelden PS het Streekplan 2005 vast. Hierin is erkend dat de binnenlandse doelstelling van het Rijk, ten aanzien van windenergie op land, ondersteund moesten worden door de provincie. Er is een integraal energiebeleid opgesteld om bij te dragen aan deze doelstelling. De bovengenoemde kansrijke gebieden op basis van nieuwe inzichten in de energie-effectiviteit en landschappelijke inpassing zijn vervangen door nader geselecteerde zoekzones.⁶⁷ Als resultaat daarvan zijn in totaal 75 zoekgebieden voor windenergie aangewezen.

Totstandkoming Omgevingsvisie en -verordening 2014

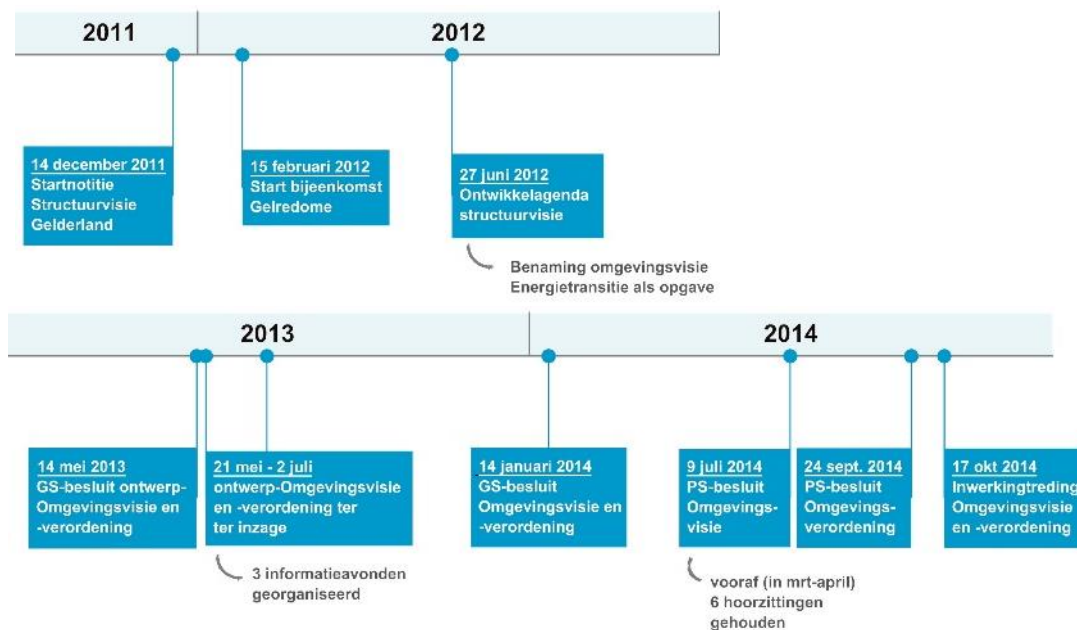
In 2014 trad de Omgevingsvisie Gelderland in de plaats van het Streekplan 2005. In de vorige paragraaf kon u al lezen welke kaders PS met betrekking tot hernieuwbare energie in de Omgevingsvisie 2014 (en behorende Omgevingsverordening) stelden. Figuur 8 toont dat het totstandkomingsproces van die Omgevingsvisie (en bijbehorende Omgevingsverordening) eind 2011 al begon. Toen stelden PS een startnotitie vast voor de (toen nog) Structuurvisie. In deze startnotitie - in combinatie met een Statenbrief van begin 2012⁶⁸ - wordt de aanpak uitgewerkt. Met een startbijeenkoms in het Gelredome (februari 2012) markeerden GS de start van proces van co-creatie om te komen tot de visie. Gedurende dit proces hebben regiocommissies en de Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid geadviseerd.

⁶⁶ Wel was er opgenomen dat het provinciale energiebeleid zich richt op de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening. Belangrijke aandachtspunten waren duurzame energie en energiebesparing.

⁶⁷ Provincie Gelderland. Zienswijzennota Bijvanck, p. 6 en 7.

⁶⁸ PS2012-103 Statenbrief Interactief proces structuurvisie.

Figuur 8: Mijlpalantotstandkoming Omgevingsvisie en -verordening



Op 14 mei 2013 stelden GS de ontwerp-Omgevingsvisie en de ontwerp-Omgevingsverordening vast en gaven deze vrij voor de inspraak. In de periode 21 mei tot 2 juli 2013 was het voor een ieder mogelijk zienswijzen in te dienen. In deze periode organiseerde de provincie ook drie informatieavonden. Onder andere gemeenten, belangenverenigingen en particulieren hebben zienswijzen ingediend. In totaal zijn 519 zienswijzen ingediend, waaronder twee collectieve zienswijzen met meerdere ondertekenaars. GS hebben een zogenoemde ‘commentaarnota’ opgesteld waarin zij de zienswijzen gebundeld geantwoord hebben. GS noemden het beleid voor windenergie een van de “opvallende specifieke thema’s” waar veel zienswijzen over waren binnengekomen.⁶⁹ In de commentaarnota onderscheidten GS een aantal aspecten in de zienswijzen over windenergie en energietransitie (zie tabel 8). Per aspect gaven zij aan hoeveel zienswijzen er waren binnengekomen, wat haar reactie daarop was en wat de gevolgen voor bijvoorbeeld de Omgevingsvisie en -verordening waren.

⁶⁹ Provincie Gelderland (januari 2014). Commentaarnota Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 5.

Tabel 8: Zienswijzen over beleid voor windturbines en energietransitie bij ontwerp-omgevingsvisie en -verordening 2014

Aspect energietransitie		Zienswijzen totaal*	Zienswijzen per groep		
			particulieren	organisaties	overheden
Wind-energie	Begrenzing, relatie andere energievormen, getalsmatig, proces, specifieke situaties	30	5	11	14
	Windmolens in waardevolle landschappen	8	2	1	5
	Strekking van het beleid en lokale situaties	40	7	21	12
Energie-transitie overig	Strekking van het beleid	5	-	1	4
	Waterkracht	2	-	1	1
	Energiebesparing	4	-	3	1
	Biovergisting - strekking en specifieke situaties	12	1	3	8

* Een zienswijze had geregeld betrekking op verschillende aspecten. Zodoende kunnen de aantallen zienswijzen niet bij elkaar opgeteld worden om zo te zien hoeveel zienswijzen er in totaal over windenergie en energietransitie gingen.

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Provincie Gelderland (januari 2014). Commentaarnota Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 73-84.

66

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Wat betreft draagvlak werd in de zienswijzen onder meer aangegeven dat de provincie geen gebieden zou moeten aanwijzen maar windenergie alleen moet inzetten in gebieden met draagvlak. Dat draagvlak zou geïnventariseerd moeten worden en in beeld gebracht in de kaarten. GS geven in hun reactie onder meer aan dat de provincie locaties niet wil opleggen, maar gemeenten en regio's vraagt mee te denken en locaties aan te dragen waarvoor draagvlak bestaat. En dat ze in alle regio's windateliers hebben georganiseerd voor draagvlak bij gemeenten. Waar dit niet leidt tot invulling van de afspraken tussen het IPO en het Rijk, wijst de provincie locaties aan.

GS stelden op 14 januari 2014 de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening vast en boden die aan PS aan. In maart en april hielden PS zes hoorzittingen in verschillende Gelderse steden over de Omgevingsvisie en -verordening. PS stelden de Omgevingsvisie Gelderland op 9 juli 2014 vast. Zij namen hierbij tien amendementen aan. Hiervan had één betrekking op hernieuwbare energie. De Omgevingsverordening Gelderland stelden PS vast op 24 september 2014. Hierbij nam zij twee amendementen aan. Eén daarvan had betrekking op biomassavergistingsinstallaties. Beide traden 17 oktober 2014 in werking.

Actualisaties Omgevingsvisie en -verordening

De afgelopen jaren voerde de provincie verschillende actualisaties door in de Omgevingsvisie en -verordening. Hieronder kijken we naar de totstandkoming van de belangrijkste wijzigingen die betrekking hebben op hernieuwbare energie. Ten eerste de

eerste actualisatie van de Omgevingsvisie in 2015: de Windvisie. En ten tweede de actualisatie in 2016 toen de provincie een kaart met de mogelijkheden voor zonneparken in de Omgevingsvisie op nam. Ook hebben we aandacht voor de actualisatie in 2018, omdat dit de huidige Omgevingsvisie en -verordening betreft.

Totstandkoming Windvisie (1^e actualisatie Omgevingsvisie)

In de Omgevingsvisie die PS in 2014 vaststelden was nog niet alles concreet vastgelegd. GS gaven aan dat het op diverse onderdelen van belang was dat beleid (in co-creatie) werd uitgewerkt in deelvormen. De 'Windvisie provincie Gelderland' was een deelvorm en de eerste actualisering van de Omgevingsvisie. In de windvisie werden onder meer aanvullende locaties en beleid voor solitaire windturbines vastgelegd. De Windvisie kende haar eigen besluitvormingsproces, inclusief inspraakmogelijkheden. Een deel van dit proces liep tegelijk met het hierboven beschreven proces van de Omgevingsvisie.

De nadruk van het proces voor de windvisie lag op draagvlak bij gemeenten, zo geven GS aan. Daar zijn ook de zogenoemde windateliers voor gehouden in juni-juli 2013. Door daar in te gaan op de doelen van de provincie, gemeenten en regio's en door aan te tonen dat naast de andere duurzame energievormen, windenergie essentieel is om de doelen te behalen, is er gewerkt aan lokaal draagvlak, zo stellen GS. In de ateliers zijn belangrijke belemmeringen en milieuaspecten op voorhand inzichtelijk gemaakt. Voor gemeenten die naar aanleiding van de ateliers meer wilden weten over de potentiële locaties, bood de provincie een nader onderzoek in de vorm van een quickscan aan. Hierin is de haalbaarheid van locatie(s) meer onderzocht. GS stellen dat ook dit onderzoek is uitgevoerd om het draagvlak voor locaties vanuit gemeenten te faciliteren. Waar gemeenten dit hebben verzocht, is vanuit de provincie vervolgens nog een bijdrage geleverd aan, veelal openbare, informatiebijeenkomsten. In die bijeenkomsten konden bewoners, bestuurders en/of gemeentelijke ambtenaren meer informatie krijgen over windenergie in het algemeen, de bijdrage hiervan aan duurzame energiedoelstellingen, mogelijke locaties en het te doorlopen proces.

GS stelden de ontwerp-Windvisie op 22 april 2014 vast. Vervolgens lag de Windvisie van 15 mei tot en met 27 juni 2014 ter inzage. De provincie organiseerde in die periode drie inloopavonden. Er kwamen 122 zienswijzen binnen bij de provincie. GS stelden een [reactienota](#) op waarin zij per indiener de reactie samenvatten en beantwoordden. In het Statenvoorstel vatten GS de belangrijkste wijzigingen van de voorliggende visie ten opzichte van het ontwerp samen voor PS. Meerdere indieners gingen in op het draagvlak rondom een specifieke locatie. Ook noemden meerdere indieners dat draagvlak en/of participatie gedefinieerd c.q. meer uitgewerkt kan worden. Eén van de wijzigingen in de definitieve Windvisie ten opzichte van het ontwerp was het toevoegen van extra tekst in het beleidsstuk over draagvlak en participatie. Deze tekst lieten we inhoudelijk al in de vorige paragraaf van dit rapport zien.

Op 1 oktober 2014 hielden PS een hoorzitting over de windvisie. Er waren vijftien sprekers.⁷⁰ PS stelden de Windvisie vast op 12 november 2014. Zij namen toen een

⁷⁰ PS2014-788. Verslag hoorzitting Commissie Mobiliteit, Innovatie en Economie over de Windvisie Gelderland 1 oktober 2014.

motie aan waarin zij GS opriepen om bij de regering er op aan te dringen de afgedwongen medewerking voor windturbines en -parken in het kader van de Elektriciteitswet (zie paragraaf 2.2.2) te schrappen. Ook namen ze een amendement aan op basis waarvan geen provinciale inzet of medewerking mocht worden verleend (als in een provinciaal inpassingsplan vastgesteld) aan projecten in de Windvisie wanneer er geen draagvlak bij de betrokken gemeenteraad bestaat. GS twijfelden aan de wettelijke mogelijkheden hiervan. Daarom vroegen zij de betrokken ministers te reageren op de motie en het amendement. Ook wonnen ze wat betreft het amendement advies in bij de huisadvocaat. Wat betreft de motie gaf de minister aan dat hij niet voornemens was de Elektriciteitswet aan te passen. De reden daarvoor was dat de provincies en het Rijk een doelstelling met elkaar hebben afgesproken voor wind op land. De minister was van mening dat de provincies instrumenten nodig hebben om deze afspraak na te komen en de bevoegdheid tot een inpassingsplan uit de Elektriciteitswet is één van de belangrijkste. Uit de reactie van de minister en het advies van de huisadvocaat op het amendement kwam naar voren dat het amendement in strijd was met de Elektriciteitswet. Het weigeren van het vaststellen van een inpassingsplan mag namelijk, zolang nog niet is voldaan aan de vorm de provincie vastgestelde realisatienorm (NB: die norm is nooit vastgesteld, zie paragraaf 2.2.2), alleen plaatsvinden wanneer er sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. PS besloten vervolgens op 25 februari 2015 het eerder genoemde besluit te wijzigen: het besluitpunt over draagvlak (toegevoegd door het amendement) kwam te vervallen.

Actualisatie 2016: o.a. kaart zonneparken

GS stelden op 12 juli 2016 het actualisatieplan voor de Omgevingsvisie en -verordening 2016 in ontwerp vast. Er stonden verschillende actualisaties die betrekking hadden op het beleidsterrein energietransitie. Zo was er in de actualisatie een kaart opgenomen waar op stond waar grote zonneparken wel, niet of onder voorwaarden mogelijk waren.⁷¹ Deze ontwerpplannen lagen van 19 augustus tot en met 30 september ter inzage. In deze periode (op 8 september 2016) organiseerde de provincie een inloopavond waar zij met geïnteresseerden van gedachte wisselde over de ontwerpplannen. De provincie ontving in totaal 254 zienswijzen van 136 indieners. GS verwerkten de zienswijzen en hun antwoorden daarop in een [commentaarnota](#). Hierin zijn de zienswijzen naar thema ingedeeld. In het bijbehorende Statenvoorstel geven GS inzicht in het aantal zienswijzen per thema. Er blijken 51 zienswijzen betrekking te hebben gehad op windparken, 11 op zonneparken en 2 op mestvergisting. GS geven daarbij aan wat de hoofdpunten van de indieners op deze thema's waren en wat hun reactie was/er in hoeverre er een aanpassing in de Omgevingsvisie of -verordening is gedaan. De reacties van de indieners over zonneparken gingen niet zo zeer over draagvlak, maar hadden betrekking op de criteria volgens welke de provincie zonneparken onder voorwaarden mogelijk vinden. Sommige indieners vinden de criteria te zacht en anderen juist te hard. De zienswijzen gaven geen aanleiding tot het aanpassen van de actualisatieplannen. Meerdere indieners plaatsen voor windenergie opmerkingen bij de verkenningsgebieden voor windenergie in het vogelrichtlijngebied De Veluwe die in de actualisatie waren opgenomen. Uiteindelijk besloten GS deze

⁷¹ PS2016-567 Statenbrief Ontwerp-actualisatieplannen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2016 en PS2016-567 B3 Ontwerp-actualisatieplan Omgevingsvisie.

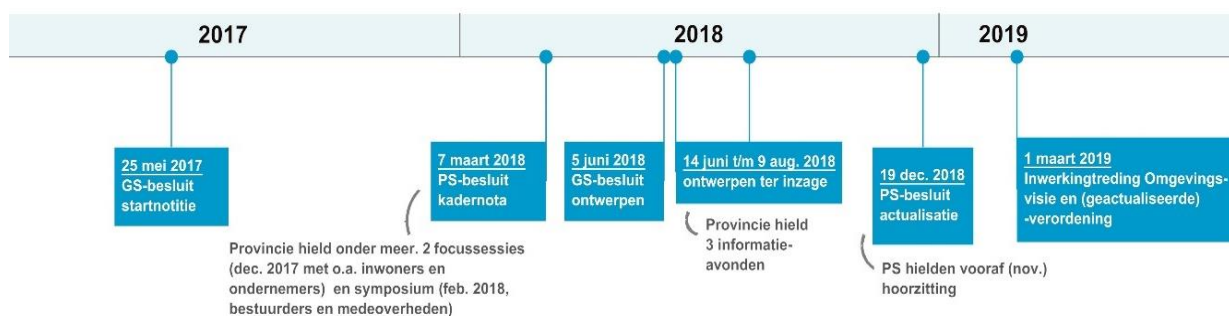
gebieden weer te verwijderen uit ontwerp-Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en kaarten met als reden dat uit de zienswijzen bleek dat er onvoldoende draagvlak was om deze in te stellen.

Op 4 januari 2017 organiseerden PS een hoorzitting over de actualisatie van de omgevingsvisie en -verordening. Hierbij waren er negentien sprekers. Een week later bespraken PS werden de ontwerp-actualisatieplannen in de commissie. Naar aanleiding van deze bespreking vulden GS de teksten van een drietal onderwerpen aan. Een van die aanvullingen had betrekking op windenergie: aan de bijlagen van de Omgevingsvisie werd een kaart toegevoegd met daarop aangegeven waarop windenergie mogelijk is (en in de tekst werd een verwijzing naar de kaart opgenomen). Uiteindelijk stelden PS de actualisatieplannen op 1 maart 2017 vast.

Actualisatie 2018

De huidige Omgevingsvisie en -verordening betreffen een actualisatie uit 2018 (zie figuur 9). Op 25 mei 2017 stelden GS de startnotitie voor de actualisatie vast. Statenleden bespraken deze startnotitie in september 2017 in de commissie. Hierna zijn GS en de provinciale organisatie met verschillende partners in gesprek⁷² gegaan. Vervolgens stelden GS een kadernota op. Hierin lag het accent op de verdere uitwerking van de inhoudelijke hoofdlijnen, bijvoorbeeld de aanscherping op de ambities. PS stelden de kadernota op 7 maart 2018 vast. Daarna gingen GS en de provinciale organisatie het gesprek aan op onder meer het Forum Gaaf Gelderland⁷³, in twee inzoomsessies voor partners en inwoners⁷⁴, door jongeren te betrekken⁷⁵ en twee extra momenten van bespreking met PS te houden.

Figuur 9: Totstandkoming Omgevingsvisie en -verordening 2018



Het ontwerp van de nu geldende Omgevingsvisie en -verordening stelden GS op 5 juni 2018 vast. Dit ontwerp lag ter inzage van 14 juni tot en met 9 augustus 2018. De

⁷² Bijvoorbeeld met inwoners, organisaties, andere overheden en ondernemers tijdens focussessies die de provincie op 12 en 14 december 2017 organiseerde of met Gelderse bestuurders en medeoverheden tijdens het symposium 'Werken als één overheid' op 20 februari 2018.

⁷³ Dit is een webpagina waarop de provincie waarop de provincie onder andere berichten plaatst over onderwerpen die gerelateerd zijn aan haar Omgevingsvisie. Op de berichten kunnen mensen vervolgens reageren. Zie: <https://forum.gelderland.nl/gaafgelderland/default.aspx>

⁷⁴ Ruim 250 deelnemers zoomden in op kansen en ideeën voor de zeven thema's uit de Kadernota. Er werd gezocht naar antwoorden en oplossingsrichtingen voor de toekomst.

⁷⁵ Zo zijn zeventig studenten van de Radboud Universiteit onderzocht bij Gelderse inwoners wensen en ideeën over de zeven thema's van de Omgevingsvisie en is de kadernota is vertaald in gastlessen voor MBO-scholieren waarbij debatten onderdeel van de lessen waren.

provincie organiseerde in deze periode drie informatie-avonden. De provincie ontving in totaal 198 zienswijzen van 150 indiërs. Hiervan hadden er 126 betrekking op de Omgevingsvisie en 72 op de Omgevingsverordening. GS stelden een [reactienota](#) op. Hierin is elke zienswijze samengevat, beantwoord en is eventuele wijziging in de Omgevingsvisie dan wel Omgevingsverordening aangegeven. In één zienswijze komt draagvlak in relatie tot hernieuwbare energie terug. De indiërs geven aan dat de Gelderse kwaliteiten aangetast worden omdat in zoveel gebieden wind- en zonne-energie wordt toegestaan en dat 'zonder regie het landschap wordt verprutst en het maatschappelijk wordt verlaagd'. GS geven hierop aan de mening van de indiërs dat regie automatisch bijdraagt aan draagvlak voor wind- en zonne-energie niet te delen. Draagvlak/acceptatie wordt verkregen door omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming te betrekken en ze daadwerkelijk de keuze te laten waar en in welke vorm hernieuwbare energie gerealiseerd moet worden. De omgevingsvisie sluit daarop aan, zo stellen GS.

Op 21 november 2018 hielden PS een hoorzitting over de Omgevingsvisie. Er waren 25 insprekers. PS stelden de visie vast op 19 december 2018. Hierbij namen ze een motie aan waarin GS worden verzocht om:

- bij de uitvoering de financiële gevolgen van de energietransitie voor de burger af te wegen en daarbij aandacht te hebben voor mensen met lagere inkomens en
- bij het uitwerken van de transitie steeds in te zetten op maximale betrokkenheid van brede lagen in de samenleving.

De Omgevingsvisie en -verordening traden op 1 maart 2019 in werking. De provincie gaf desgevraagd aan op twee manieren met bovengenoemde motie te zijn omgegaan:

- ze stelde op 1 mei 2019 de stimuleringslening toekomstbestendig wonen⁷⁶ open en werkt aan de ontwikkeling van inclusieve financiële arrangementen, zodat er ook perspectief ontstaat voor mensen zonder leencapaciteit;
- ze ondersteunt vanuit het programma Wijk van de Toekomst gemeenten en wijkinitiatieven bij het betrekken van burgers bij het aardgasvrij maken van de wijk; onder de deelnemende wijken zijn ook kwetsbare wijken.⁷⁷

⁷⁶ Deze regeling wordt uitgevoerd in samenwerking met Gelderse gemeenten. Particuliere woningeigenaren kunnen tegen aantrekkelijke voorwaarden geld lenen om hun woning te verduurzamen. De lening kent een verzilvervariant voor ouderen met een klein pensioen en een maatwerkvariant voor mensen met een beperkte leencapaciteit of een onregelmatig inkomen.

⁷⁷ Antwoord op schriftelijke vragen.

4.3 Beleid hernieuwbare opwek

Bevindingen

- Eén van de onderdelen in het provinciale programma energietransitie 2016-2019 ('Samen in versnelling') is professionele energiecoöperaties. De provincie steunt deze omdat haar visie is dat door directe betrokkenheid van de samenleving bij lokale energietransitie het draagvlak voor hernieuwbare energie groter wordt. Verder is er in dit programma beperkt expliciet aandacht voor draagvlak.
- Bij het klimaatinitiatief (2018) is één van de doelen die PS noemden oog te hebben voor draagvlak en één van de uitgangspunten dat bewoners worden betrokken.
- In de Agenda Klimaat en Energie (begroting 2019) stelt de provincie dat zij nadrukkelijk het voortouw zal nemen bij het vergroten van draagvlak voor klimaat en energiemaatregelen en geeft ze aan te willen onderzoeken op welke wijze de provincie de Gelderse inwoners en bedrijven verder kan betrekken en laten bijdragen aan de energietransitie.
- GS zijn bezig met een intensiveringspakket voor klimaat en energie. Ten tijde van de Agenda Klimaat en Energie was 'bijdragen aan bewustwording en draagvlak' één van de criteria die ze hanteerden voor intensiveringsprojecten. Tegenwoordig noemen GS dat criterium niet meer.

71

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Dit onderzoek richt zich op de periode 2015 tot en met 2019. Voor deze periode hebben we te maken met verschillende achtereenvolgende kaders voor (hernieuwbare) energie(opwekking). Na de figuur gaan we in op de verschillende kaders.

Figuur 10: *Beleid energie provincie Gelderland*



4.3.1 Samen in versnelling en GEA

Op 29 juni 2016 stelden PS de beleidsnotitie 'Samen in versnelling' vast. Deze notitie bevat het provinciaal programma energietransitie 2016-2019. Dit programma is de weerslag van wat de provincie Gelderland zou gaan doen om bij te dragen aan de ambities van het Gelders Energie Akkoord (GEA).

Het GEA is een initiatief van de Gelderse Natuur en Milieufederatie, Klimaatverbond Nederland en netwerkbedrijf Alliander. Het GEA is een uitwerking van het Nationale Energieakkoord (zie bijlage 2) voor de Gelderse situatie. De ambitie is een energieneutraal Gelderland in 2050. Het GEA is zonder de provincie gestart. Deelnemers uit het GEA vroegen in verkiezingsperiode met succes aandacht voor het akkoord. Op 17 maart 2015 ondertekende de provincie Gelderland het GEA. Meer dan 135 partijen droegen bij aan het uitvoeringsplan van het GEA (zie onderstaand groene kader). Dit uitvoeringsplan is op 17 maart 2016 gepresenteerd.

De provincie was als partner betrokken bij het opstellen van het GEA uitvoeringsplan. Zij maakte bij het opstellen van haar programma energietransitie 2016-2019 gebruik van het GEA uitvoeringsplan, aangevuld met activiteiten die ze al uitvoerde.

GEA uitvoeringsplan 2016-2019

In het uitvoeringsplan wordt ingegaan op een aantal onderwerpen die van belang zijn voor het totale plan. Voor dit onderzoek is vooral het onderwerp professionele energiecoöperaties interessant. Professionalisering van de energiecoöperaties wordt gezien als een randvoorwaarde voor de energietransitie. Hierbij is aangegeven dat - omdat investeringen en inspanningen vooral van inwoners en bedrijven moeten komen - het ook van belang is ervoor te zorgen dat revenuen van de energietransitie lokaal landen.

Activiteiten zijn:

- Community of Practice (CoP)⁷⁸ van Gelderse lokale energie-initiatieven;
- het vullen van een expertisepool waarbij de vergoeding van experts de eerste twee-drie jaar wordt gefinancierd vanuit (provinciaal) budget;
- het verzamelen, verder ontwikkelen, bundelen en toegankelijk maken van procesinstrumenten gericht op draagvlak, ledenwerving en communicatie;
- organisatieontwikkeling, onder andere kwartier maken vanuit de Vereniging Energiecoöperaties Gelderland (VECG)⁷⁹.

- Vervolg GEA uitvoeringsplan op de volgende pagina -

⁷⁸ Voor het delen van kennis en het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen lokale energiebedrijven is in 2012 gestart met de Community of Practice. De provincie heeft hiertoe het initiatief genomen omdat er een groeiend aantal lokale partijen was dat bij de provincie aanklopte voor (financiële en kennis) ondersteuning. Via masterclasses en werkgroepen werd er binnen de CoP kennis uitgewisseld rondom thema's als ledenwerving, business cases, marketing en bedrijfsfinanciering (Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2014). Van inspanning naar resultaat? Analyse van het Gelderse programma Energietransitie 2012-2015, p. 56). In het GEA uitvoeringsplan staat dat de huidige opzet van het CoP goed werkt en dat men die wil versterken.

⁷⁹ De Vereniging Energiecoöperaties Gelderland (VECG) is in september 2015 opgericht en komt voort uit bovengenoemde Community of Practice. Zij vertegenwoordigen inmiddels 35 van de 61 energie-initiatieven in Gelderland. Ze "behartigen de belangen van leden, werken aan professionalisering en vergroten hun slagkracht door onderlinge samenwerking en kennisdeling" De VECG heet sinds juni 2019 EnergieSamen Gelderland (Bron: <https://www.vecg.nl/>).

Vervolg GEA uitvoeringsplan 2016-2019

In het GEA uitvoeringsplan is een hoofdstuk opgenomen over energie-opwekking. Hierbij komen wind, zon, waterkracht en biomassa aan de orde. Per soort energie noemen we hier een aantal onderdelen van de aanpak:

- windenergie: verkenning uitvoeren naar potentiële coöperatieve wind initiatieven in Gelderland en reservering budget voor kansrijke windenergieprojecten;
- zonne-energie: pilot zonnepanelen op huurwoningen, grondgebonden zonnepark kansenkaart, zon op erf en zon op bedrijfsdak;
- waterkracht: kwartiermaker voor coördineren/ondersteunen/voorbereiden van business case en participatiesubsidie & achtergestelde lening;
- biomassa: bv. financiële steun en steun gewenst bij locatiekeuze en belemmerende regelgeving.

Ambitie hernieuwbare energie

De provincie maakte in de beleidsnotitie Samen in Versnelling een vertaling van haar doel om 14% hernieuwbare energie in 2020 en 1,5% energiebesparing per jaar te realiseren. Voor de productie van hernieuwbare energie vertaalde zij haar doel naar:

- de realisatie van 230,5 MW vermogen windenergie (1,5PJ extra) en 120 MW vermogen in ontwikkeling;
- de realisatie van 200 MW geïnstalleerd vermogen zonne-energie (0,6 extra) en
- de realisatie van 2 tot 5 PJ energie uit biomassa.

Rol en inzet provincie hernieuwbare energie

De provincie geeft aan dat zij bij (de beoogde versnelling van) de energietransitie een aantal rollen pakt, namelijk:

1. het geven van ruimte (financieel, fysiek, regelruimte);
2. het geven van het goede voorbeeld (eigen bedrijfsvoering, duurzaam inkopen) en
3. het verbinden van partijen en initiatieven (lobby, partnerschap).

De provincie beschrijft in de beleidsnotitie haar inzet rond negen onderdelen:

• Verduurzaming woningvoorraad	• Professionele energiecoöperaties
• Bedrijven	• Regionale ondersteuning
• Warmte	• Duurzaamheidsfonds en Innovatie- en
• Mobiliteit	Energiefonds Gelderland
• Hernieuwbare energie	• Uitwerking motie 59 ⁸⁰ (voorbeeldrol)

Gezien de focus van dit onderzoek richten we ons hierna met name op de onderdelen hernieuwbare energie en professionele energiecoöperaties. Verder komt de voorbeeldrol aan bod in paragraaf 4.5.1.

⁸⁰ In de vergadering van 11 november 2015 namen PS bij de behandeling van de beleidsbegroting 2016-2019 de motie de groene kracht van Gelderland: een voorbeeldige overheid (motie 59), aan. Zij verzochten GS om een voorstel te doen waarin de voorbeeldfunctie ambitieuzer werd uitgewerkt.

Tabel 9: Inzet provincie Gelderland hernieuwbare energie en professionele energie coöperaties

Onderdeel	Inzet provincie
Hernieuwbare energie	<ul style="list-style-type: none"> • Wind: <ul style="list-style-type: none"> - Waar nodig plannen voor windturbines ondersteunen door: het scheppen van ruimte door eigen beleid, het aanjagen en faciliteren van projecten en initiatieven, het inschakelen van procesondersteuners en het opstellen van onderzoeken. - Faciliteren van de Vereniging Energiecoöperaties Gelderland die het realiseren van windturbines door burgerinitiatieven versnellen, met een regeling voor de voorfinanciering en ambtelijke ondersteuning van de VECG. • Zon: <ul style="list-style-type: none"> - Zon op dak: Zonatlas al ter beschikking gesteld. Blijven ondersteuning realisatie collectieve zonnedaken waarin burgers participeren door participatiesubsidie; verkenning van verbreden doelgroep. - Ruimtelijk kader voor grondgebonden zonneparken opstellen. - Programma zon-op-erf (realisatie panelen op vrijkomende agrarische erven). • Waterkracht: Verkennen enkele kleinschalige initiatieven. • Biomassa: <ul style="list-style-type: none"> - Werken aan innovatie, hiervoor samenwerking zoeken (bv. BI-CON). - Ondersteuning door financiering Kiemt en richting EFRO. • Warmte: <ul style="list-style-type: none"> - Bijdragen aan onderzoek naar nieuwe warmtebronnen, zoals bio-energie (bij voorkeur uit restafval) en geothermie. - In gesprek met het Rijk gaan over de knelpunten waar men in de praktijk tegen aanloopt bij warmteuitwisseling waaronder hoe meer draagvlak te creëren voor warmte.
Professionele energie-coöperaties	<ul style="list-style-type: none"> • Professionalisering van lokale energie coöperaties en hun onderlinge samenwerking blijven ondersteunen. <ul style="list-style-type: none"> - Doorzetten en verbreden van de Community of Practice Lokale energiebedrijven en de bijbehorende werkplaatsen. Trekkerschap overdragen aan VEGC en zelf partner blijven in het werk. - Ondersteuning van de professionalisering van de werkorganisatie van de VEGC - Kennisdeling versterken via een te ontwikkelen expertisepool en kennisvouchersysteem. • Participatieregeling Burgerinitiatieven blijven inzetten. Onderzoeken of en hoe voorwaarden aanpassen, zodat bijvoorbeeld ook wind- en waterprojecten beter van de regeling gebruik kunnen maken.

Bron: Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2016-383 Beleidsnotitie Samen in versnelling, p. 13-15.

Expliciete aandacht voor draagvlak

In de beleidsnotitie Samen in versnelling komt draagvlak een aantal keer expliciet terug:

- één van de doorvertalingen van de ambitie is dat een professionele energiecoöperatie in elke gemeente voor meer draagvlak en versnelling zorgt.

- bij het thema verduurzaming van de woningvoorraad van Verenigingen van Eigenaren staat genoemd dat ter uitvoering van het GEA onder andere het faciliteren van draagvlak nadrukkelijk op de provinciale agenda staat.
- de provincie geeft aan in gesprek te gaan met het Rijk over de knelpunten waar men in de praktijk tegen aanloopt bij warmteuitwisseling waaronder hoe meer draagvlak te creëren voor warmte.
- de provincie schrijft dat door directe betrokkenheid van de samenleving bij de lokale energietransitie het draagvlak voor hernieuwbare energie groter wordt. Dit is één van de redenen waarom zij lokale energiecoöperaties steunt in de professionalisering en een participatieregeling Burgerinitiatieven⁸¹ inzet (bij elkaar € 710.000 voor 2016).

Evaluatie

In 2018 voerde een onafhankelijk onderzoeksbureau een evaluatie van het GEA uit over periode 2015-2018. Dit gebeurde in opdracht van de borgingscommissie van het GEA, waarin de portefeuillehouder energietransitie de provincie vertegenwoordigt. De evaluatie draaide beknopt gesteld om de volgende vragen: a) Worden de GEA-doelen gehaald? b) Werkt de GEA-samenwerking? en c) Hoe verder? Omdat er in het evaluatierapport geen bevindingen staan over het verwerven en behouden van draagvlak voor hernieuwbare energie, laten we deze evaluatie hier verder buiten beschouwing.

Er vindt geen evaluatie plaats van het provinciaal programma energietransitie 2016-2019 'Samen in versnelling'. De uitvoering van dit programma loopt ook in 2020 nog door.⁸² Er is op dit moment nog geen nieuw beleid voor energie vastgesteld. Wel stelden PS in 2018 een initiatiefvoorstel klimaat en een Agenda klimaat en energie (integraal bij de begroting) vast en wordt in oktober van dit jaar een integraal klimaatplan 2020-2030 verwacht (meer hierover in onderstaande deelparagrafen). De provincie geeft aan dat ze, tegelijk met het opstellen van dit klimaatplan, bezig is met een herijking van de lopende uitvoering waarbij ze de inzet van middelen, capaciteit en instrumenten die nodig zijn voor het realiseren van haar energiedoelen.

4.3.2 Klimaatinitiatief en Agenda Klimaat en Energie (2018)

Klimaatinitiatief en motie langjarig investeren in klimaat

PS stelden op 7 maart 2018 het [klimaatinitiatief](#) vast. In de volgende teksttabel vatten we de besluitpunten van PS samen.

⁸¹ Deze regeling wordt momenteel de subsidie Lokale hernieuwbare energieprojecten genoemd. Meer hierover in paragraaf 4.4.1.

⁸² Zo stelden PS bij de begroting 2020 € 28,8 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de verschillende activiteiten uit de beleidsnotitie (het programma) Energietransitie Samen in versnelling.

Klimaatinitiatief: besluitpunten (samengevat)

PS besluiten dat de provincie:

- een klimaatplan opstelt om te zorgen dat Gelderland in 2030 minimaal 55% emissiereductie behaalt en in 2050 100% klimaatneutraal is;
- jaarlijks zelf concrete projecten definieert die bijdragen aan de realisatie van de gestelde doelen;
- haar eigen organisatie uiterlijk in 2030 100% klimaatneutraal moet hebben en
- de voortgang van het klimaatbeleid meeneemt in de P&C-cyclus waarbij zij ervaringen inzichtelijk worden gemaakt en voorstellen/aanbevelingen voor verbeteringen worden gedaan.

PS hebben in het klimaatinitiatief expliciet aandacht voor draagvlak.

- Eén van de doelen van het klimaatinitiatief is oog te hebben voor draagvlak.
- Eén van de uitgangspunten van het klimaatinitiatief is dat bewoners worden betrokken.
- In het initiatief staat: *“Het draagvlak in de samenleving vormt een aandachtspunt. Als de provincie plannen maakt waarvan de meerwaarde niet wordt onderkend door de inwoners van Gelderland zal dit de legitimiteit van het plan aantasten. Dit is zeker het geval indien in de levenssfeer van de burgers wordt ingegrepen. De betrokkenheid van iedereen in Gelderland moeten worden vergroot om de gestelde doelen te behalen. Het is logisch dat het klimaatbeleid op provinciaal en lokaal niveau hoog op de politieke agenda komt, net zoals dat landelijk het geval is. Het is daarbij essentieel dat de provincie met de gemeenten en andere betrokkenen als woningbouwcorporaties, netbeheerders en energieleveranciers kijkt waar en hoe versterkingen van de bewustwording en het draagvlak bij burgers, instellingen en bedrijven in Gelderland mogelijk zijn.”*

76

Rol provincie bij draagvlak voor hernieuwbare energie

Bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2018 op 7 juli 2018 namen PS de [motie](#) ‘langjarig investeren in klimaat’ aan. Hierin verzochten zij GS om bij de begroting 2019 met een voorstel te komen om tot 2030 jaarlijks dertig miljoen te reserveren voor een langjarig investeringsprogramma klimaat.⁸³ Een aantal maanden later expliciteerden PS dat deze dertig miljoen bedoeld was als extra middelen.⁸⁴

Agenda Klimaat en energie (begroting 2019)

Met de begroting 2019 stelden GS de zogenoemde [Agenda Klimaat en Energie](#) aan PS voor. Dit naar aanleiding van het bovengenoemde klimaatinitiatief en -motie en anticiperend op de landelijke onderhandelingen voor het Klimaat- en Energieakkoord (zie bijlage 2). Met het vaststellen van de begroting op 14 november stelden PS de agenda integraal vast.

⁸³ Andere punten uit de motie waren dat GS werden verzocht het voorstel op te nemen in de uitwerking van het Klimaatinitiatief en de systematiek van het langjarig programmeren na een jaar te evalueren en in deze evaluatie te kijken welke andere provinciale kerntaken gebaat kunnen zijn bij een langjarig investeringsprogramma.

⁸⁴ [Motie 18M93](#) bij de begroting 2019. PS verzochten GS om de middelen van de zogenoemde ‘5% regeling voor energietransitie’ niet als dekking voor de motie ‘langjarig investeren in klimaat’ te gebruiken. Hiermee doelden PS erop dat de provincie sinds 2007 jaarlijks 5% van het rendement op het Stamkapitaal reserveert voor de energietransitie. Ook werden GS verzocht om de 5% voor energietransitie bij de eerst volgende rapportage weer op te nemen in de P&C-cyclus.

Agenda klimaat en energie (begroting 2019)

Inhoud

In de Agenda Klimaat en Energie:

- benadrukken GS dat het voorkomen en verminderen van klimaateffecten door broeikasgassen een brede gezamenlijke opgave is.
- is communicatie een essentieel onderdeel, zo benadrukken GS.
- laten GS zien hoe andere kerntaken bijdragen aan klimaat en energie.
- leggen GS de relatie met de GEA en de RES.

Financiën

In de Agenda Klimaat en Energie stelden GS wat betreft de financiën voor om:

- tot en met 2029 € 330 miljoen uit de incidentele ruimte te gebruiken voor de uitwerking van motie Langjarig investeren in klimaat⁸⁵; het ging daarbij om 30 miljoen (al beschikbare middelen) die op de begroting 2019 kwamen of al gereserveerd waren om in 2019 tot besteding te komen.
- vanuit de middelen die beschikbaar komen op basis van motie Langjarig investeren in klimaat een bedrag van ruim € 7 miljoen toe te wijzen aan vijf zogenoemde intensiveringsprojecten in 2019. Later zullen er meer voorstellen voor intensiveringsprojecten volgen.

Twee van de intensiveringsprojecten waren (mede) gerelateerd aan de opwek van hernieuwbare energie: verzilver uw bedrijfsdak⁸⁶ en het klimaatbestendig maken van twee steunpunten (onder andere door het plaatsen van zonnepanelen).

Het thema draagvlak komt aan de orde in de Agenda Klimaat en Energie. GS geven onder meer aan dat:

- de provincie nadrukkelijker het voortouw zal nemen bij het vergroten van draagvlak voor klimaat en energemaatregelen;
- ze (onder andere) met betrekking tot draagvlak willen onderzoeken op welke wijze de provincie de Gelderse inwoners en bedrijven verder kan betrekken en laten bijdragen aan de energietransitie;
- de bijdrage aan bewustwording en draagvlak één van de criteria⁸⁷ is voor de intensiveringsvoorstellen die ze extra ter hand wil nemen en ten laste wil brengen van de extra middelen uit de motie Langjarig investeren in klimaat;
- ze de monitor in het kader van het programma energietransitie en GEA doorontwikkeld tot een monitor agenda klimaat en energie waarbij ze niet alleen aandacht heeft voor percentages en kilotonnen, maar ook voor draagvlak.

In het jaarverslag 2019 melden GS dat de Agenda Klimaat en Energie met ingang van deze coalitieperiode is komen te vervallen. Deze is dan ook niet meer in het jaarverslag 2019 en de begroting 2020 opgenomen.

⁸⁵ Dit was in aanvulling op al beschikbare middelen voor klimaat en energie in de kerntaken en op de middelen die vanuit de kerntaak 2 Milieu, energie en klimaat worden ingezet om Gelderland energieneutraal te krijgen.

⁸⁶ Drie bureaus gaan voor de provincie actief op zoek naar bedrijven met een geschikt dak dat voldoet aan de benodigde randvoorwaarden voor een succesvolle SDE+-aanvraag (in de najaarsronde van 2019 en de voorjaarsronde van 2020) en kansrijke projectrealisatie. Daarnaast wordt met Oost NL een regeling voor ondernemers ontwikkeld die al een SDE+ beschikking hebben. Deze regeling moet de ondernemer ontzorgen en ondersteunen in het verdere traject om de subsidie vergoed te krijgen.

⁸⁷ Andere criteria waren: een relevante bijdrage leveren aan klimaatmitigatie of een eerste noodzakelijke stap daarin zetten, op korte termijn uitvoerbaar zijn maar nog niet of onvoldoende financieel gedekt vanuit de kerntaak, zichtbaar voor het publiek en bij voorkeur ook een bijdrage leveren aan andere provinciale doelen.

4.3.3 Opstellen Gelders klimaatplan (2019)

Zoals eerder aangegeven besloten PS op 7 maart 2018 dat er een klimaatplan opgesteld moest worden. GS stuurden daarop in juni 2018 een plan van aanpak voor het opstellen van het klimaatplan naar PS. Hierin stond dat het klimaatplan zou worden opgebouwd uit twee onderdelen: a) regionale energiestrategieën en programma's en b) provinciale bedrijfsvoering. In oktober 2018 gaven GS aan de inspanningen rondom klimaat en energie te bundelen in eerdergenoemde agenda en daarmee af te zien van een afzonderlijk klimaatplan. Echter, in 2019 werd duidelijk dat GS toch verder gaan met het klimaatplan.⁸⁸

GS geven aan dat het klimaatplan zal bestaan uit:

- het Gelders Basispakket: Dit zijn alle initiatieven waar we al mee bezig zijn vanuit energietransitie, met name opwek en gebruik van hernieuwbare energie en energiebesparingsmaatregelen in de programma's van het klimaatakkoord;
- de Gelderse Regionale Energie Strategieën: Dit gaat met name om ruimtereservering voor grootschalige duurzame Opwek voor wind en zon en Regionale Structuurvisies Warmte;
- het Gelders Intensiveringspakket. Dit pakket bestaat onder andere uit het intensiveren van bestaande klimaatmaatregelen, Circulaire Economie, doorbraaktechnologieën en innovatie, veranderingen in Agrifood productie en consumptie en CO₂-gebruik en -opslag.⁸⁹

Onderdelen van het basispakket (gerelateerd aan draagvlak) en de Gelderse RES'sen komen terug in paragraaf 4.4 en 4.5. Hieronder gaan we in op het Gelders intensiveringspakket.

Gelders intensiveringspakket

De provincie stelde zich 55% CO₂-reductie in 2030 tot doel. GS berekenden dat hiervoor 8,3 TWh grootschalige duurzame energie-opwekking nodig is. Een potentiële energiemix om dit te bereiken ca. 800 windmolens van 3 MW (of 530 windmolens van 4,5 MW) en 3200 ha zonneveld. GS geven aan dat dit technisch nauwelijks te realiseren is en maatschappelijke acceptatie moeilijk te verkrijgen is. Zij stellen zich de vraag of dit scenario realistisch is. Wat betekent dat de provincie naast zon- en windprojecten ook nog andere maatregelen nodig verwacht te hebben om haar doelstelling voor 2030 te bereiken. Dat brengen GS bij het intensiveringspakket.⁹⁰

In februari 2020 gaven GS aan dat bij de verdere prioritering, selectie en programmering van de intensiveringsvoorstellen de volgende criteria te gebruiken:

- kosteneffectiviteit (hoeveel broeikasgasreductie per €);
- mate van opschaalbaarheid (qua versnellen, verspreiden of vergroten), geen pilots;
- uitvoerbaarheid in tijd, menskracht en tijd;
- rol en verantwoordelijkheid provincie helder bijvoorbeeld trekker, lobbyist, cofinancier, vergunningverlener, handhaver;

⁸⁸ Zie PS2019-661 Statenbrief Doorrekening energiedoelstelling 2030, p. 3.

⁸⁹ Zie onder meer Presentatie 27 nov. 2019 beeldvorming PS: doorrekening energiedoelstelling.

⁹⁰ PS2019-661 Statenbrief Doorrekening energiedoelstelling 2030, p. 3.

- aantal provinciale ambities waaraan het voorstel bijdraagt (denk aan: biodiversiteit, vestigingsklimaat of klimaatadaptatie);
- mate van bijdrage aan Stikstofreductie;
- betaalbaarheid voor inwoners en bedrijven en
- financieringsideeën (zoals LTI, regionale GREX, subsidies of fondsen).

In een Statenbrief uit april 2020 komt naar voren dat kosteneffectiviteit, uitvoerbaarheid in tijd en menskracht en betaalbaarheid voor inwoners en bedrijven hoofdcriteria zijn en de overige bovengenoemde aanvullende criteria.

Het criterium 'draagvlak' dat GS nog bij de Agenda Klimaat en Energie in de begroting 2019 hanteerden voor de intensiveringsprojecten (zie voorgaande deelparagraaf), noemen zij hier niet meer. Er zijn verschillende nieuwe criteria waaronder de betaalbaarheid van inwoners en bedrijven. In juni 2020 gaven GS aan in verband met de COVID-19 crisis nog één criterium toe te willen voegen, met name voor prioritering in tijd: bijdrage aan bedrijvigheid en werkgelegenheid.

Eén van de risico's⁹¹ die GS zien bij het intensiveringspakket is het draagvlak bij inwoners en industrie. De bijbehorende beheersmaatregel is om inwoners zo veel mogelijk te laten participeren in het proces, draagvlak blijven monitoren en dat gebruiken bij de ontwikkeling van projecten en maatregelen.

De planning is om het integrale Gelderse klimaatplan 2020-2030 (het totaal van alle klimaatregelen) in oktober 2020 gereed te hebben. En de klimaatmaatregelen in de maand erna in de begroting 2021 op te nemen.

4.4 Financieel instrumentarium

In deze paragraaf ligt de focus op de financiële instrumenten die de provincie Gelderland inzet voor (draagvlak voor) hernieuwbare energie. Allereerst gaan we in op de subsidies. Daarna op de mogelijkheid tot leningen en energievouchers via Oost NL.

Bevindingen

- De provincie beschikt sinds 2013 over een subsidieregeling gericht op lokaal hernieuwbare energieprojecten. Een voorwaarde voor de subsidie is (onder andere) dat vijftig personen deelnemen aan het project door middel van een financiële bijdrage. Twee jaar (2016 en 2017) is er minder benut dan het oorspronkelijke subsidieplafond, de afgelopen twee jaar juist meer.

- Vervolg bevindingen op de volgende pagina -

⁹¹ Lang Andere risico's die GS zagen, waren: te lang wachten voordat maatregelen starten (beheersmaatregel: alle maatregelen die voldoen aan de criteria starten we direct, indien daar mandaat voor is) en effecten zijn moeilijk te berekenen en leiden tot discussie (beheersmaatregel: zo snel mogelijk modellen en berekeningen laten valideren en doorontwikkelen).

Vervolg bevindingen

- De provincie kent sinds 2018 een subsidie in de vorm van een lening voor de voorfinanciering van de ontwikkelkosten van een wind- of zonnepark. Hiermee kan externe deskundigheid worden ingehuurd, bijvoorbeeld voor marketing en communicatie om draagvlak te vergroten. De aanvrager moet onder meer informatie verstrekken over hoe zij vergroting van het draagvlak bij en participatie door natuurlijke personen realiseert. De beschikbare middelen worden nog niet volledig benut.
- Via Oost NL worden kennisvouchers voor energieprojecten verstrekt. De provincie verstrekke hiervoor subsidie aan Oost NL. Per februari 2019 waren 24 van de vijftig uitgegeven vouchers voor initiatieven uit de categorie coöperaties/woonomgeving.
- De beheerder van het Innovatie- en Energiefonds Gelderland beoordeelt de maatschappelijke impact, waarmee draagvlak en/of participatie een positieve invloed op de besluitvorming kunnen hebben. Vier lokale initiatieven ontvingen een lening uit het IEG (gezamenlijk circa € 1,7 mln).

4.4.1 Subsidierelingen

De provincie beschikt mei 2020 over acht subsidieregelingen voor het thema energie waarop subsidie kan worden aangevraagd. Vier regelingen hebben betrekking op energiebesparing. Twee andere subsidieregelingen zijn gericht op de exploitatie van elektrische deelauto's en de professionalisering van energieloketten. Deze regelingen blijven buiten beschouwing in dit onderzoek, omdat die niet expliciet betrekking hebben op het opwekken van hernieuwbare energie. De andere twee regelingen lichten we in de volgende tabel toe.

Tabel 10: *Subsidieregelingen hernieuwbare energie*

Regeling	Omschrijving	Aanvullende informatie
Lokale hernieuwbare energieprojecten (sinds 2013)	De subsidie is bedoeld voor lokale duurzame energiebedrijven (zoals energie coöperaties en rechtspersonen zonder winst-oogmerk) en - sinds 2017 - (samenwerkende) VVE's. Zij kunnen subsidie aanvragen voor de uitvoering van lokale	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaarden zijn onder meer dat minimaal 50 natuurlijke personen wonend op 50 verschillende adressen deelnemen via een financiële bijdrage (minimaal € 50 per persoon) wat gezamenlijk ten minste voor 25% bijdraagt aan de kosten van het project. • Bijdrage provincie is maximaal 20% subsidiabele kosten met minimum van € 3.500 en een maximum van € 100.000.⁹³

⁹³ Het maximale percentage subsidiabele kosten en het minimale en maximale subsidiebedrag zijn in de loop van de jaren aangepast. Eerder lag het maximale percentage subsidiabele kosten op 25% met een minimum van € 5.000 en een maximum van € 200.000.

	hernieuwbare energieprojecten. ⁹²	
Voorfinanciering ontwikkelkosten voor windpark of zonnepark (sinds 2018)	<p>Subsidie in de vorm van een lening voor eigenaren van een onderneming die hernieuwbare energie produceert en waarbij minimaal 50 natuurlijke personen zijn aangesloten of eigenaren van ondernemingen die voor minstens 50% eigendom zijn van zo'n duurzaam energiebedrijf.</p> <p>Zij kunnen subsidie aanvragen voor de inhuur van externe deskundigen voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> de ruimtelijke voorbereiding van een wind- of zonnepark; projectleiding; marketing en communicatie, of de technische voorbereiding van een wind- of zonnepark. 	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage provincie is maximaal 90% van de subsidiabele kosten. Zij berekent dit naar rato van het aandeel dat de natuurlijke personen gezamenlijk hebben in het eigen vermogen. Lening kent een looptijd van maximaal 5 jaar en een rente van 5%. De ontvanger is verplicht de geldlening vermeerderd met de rente terug te betalen. De subsidie voor marketing en communicatie (punt c) wordt verstrekt voor de kosten voor het opstellen en uitvoeren van een marketing- of communicatieplan gericht op het vergroten van het draagvlak voor en de deelname van particulieren aan het duurzame energiebedrijf. Bij de subsidieaanvraag moeten diverse gegevens worden verstrekt. Het gaat onder andere om een beschrijving van de wijze waarop de aanvrager vergroting van het draagvlak bij en participatie door natuurlijke personen realiseert.

Bron: *Samenvatting Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Regels Ruimte voor Gelderland 2016.*

Ook zijn er regelingen rondom energie die eerder in de onderzoeksperiode (2015-2019) wel actief zijn geweest, maar dat nu niet meer zijn. Voorbeelden hiervan zijn een subsidieregelingen rondom 'asbest eraf, zonnepanelen erop' (2015) en woningisolatie (2016).

Tabel 11 laat zien dat de vastgestelde plafonds voor bovengenoemde subsidies gericht op hernieuwbare energie in de loop van de jaren omhoog zijn gegaan. Een subsidieplafond is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van een subsidie. Dat er een bepaald bedrag beschikbaar is, wil niet automatisch zeggen dat provincie ook het hele bedrag aan subsidie heeft verstrekt. In tabel 11 zetten we de gegevens over de benutting van subsidies (aantal projecten dat subsidie heeft ontvangen en totale projecten) af tegen het oorspronkelijke subsidieplafond. Hieruit komt naar voren dat de benutting van de subsidieregeling lokale hernieuwbare energieprojecten fluctueerde ten opzichte van het oorspronkelijke subsidieplafond. In 2015 was er sprake van volledige benutting, in 2016

Het maximale subsidiebedrag voor waterkrachtinstallaties is anders dan andere soorten hernieuwbare energie. Dat ligt op € 200.000 in plaats van € 100.000. Het maximale percentage subsidiabele kosten en het minimumbedrag zijn wel gelijk.

⁹² *De provincie sluit de verwerving van gronden of gebouwen en de exploitatiekosten of kosten voor de ontmanteling of beëindiging van het lokale hernieuwbare energieproject expliciet uit als subsidiabele kosten.*

en 2017 zijn er minder subsidiemiddelen verstrekt dan beschikbaar en de afgelopen twee jaar is er juist meer verstrekt dan het oorspronkelijke subsidieplafond. Het beschikbare budget van de regeling voorfinanciering ontwikkelkosten voor wind- of zonnepark is in 2018 en 2019 nog niet volledig benut. In 2019 zijn er wel al meer aanvragen gehonoreerd en is een hoger subsidiebedrag verstrekt dan in 2018.

Tabel 11: *Subsidieplafonds m.b.t. hernieuwbare energie Gelderland 2015-2019*

Plafond en benutting	Jaar				
	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Lokale hernieuwbare energieprojecten en participatie door natuurlijke personen (en VVE's)</i>					
• Oorspronkelijke plafond	€ 200.000	€ 1.000.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 750.000
• Aantal gehonoreerde aanvragen	9	24	9	16	21
• Totaalbedrag gehonoreerde aanvragen	€ 200.000	€ 695.462	€ 329.301	€ 722.764	€ 974.475
<i>Voorfinanciering ontwikkelkosten voor windpark of zonnepark</i>					
• Plafond	Nvt	Nvt	Nvt	€ 1.000.000	€ 1.000.000
• Aantal gehonoreerde aanvragen	Nvt	Nvt	Nvt	2	4
• Totaalbedrag gehonoreerde aanvragen	Nvt	Nvt	Nvt	€ 98.198	€ 655.785

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland. *Nota van bevindingen Energietransitie Gelderland, p. 27 en Algemene plafondbesluiten 2015, 2018 en 2019 GS Gelderland.*

4.4.2 Energievouchers en leningen Innovatie- en Energiefonds Gelderland

Leningen uit Innovatie- en Energiefonds Gelderland

De provincie Gelderland beschikt over een revolverend fonds gericht op (onder meer) energie. Dit is het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (IEG). Dit fonds is in 2012 opgericht (besluit PS) met als doel zowel innovatieve ondernemingen als bedrijven op het gebied van duurzame energievoorziening te ondersteunen. Het fonds is destijds gestart met een fondskapitaal van € 30 miljoen waarvan € 9 miljoen voor duurzame energie. De fondsomvang lag in 2019 op € 109,75 miljoen waarvan € 59 miljoen voor duurzame energie. Oost NL is de fondsmanager van het IEG. Dit houdt onder andere in dat zij financieringsaanvragen beoordeelt en besluit of die gefinancierd worden vanuit het IEG.

Het IEG is in ons [onderzoek](#) naar revolverende fondsen uit 2017 aan de orde geweest. Wij constateerden dat PS inhoudelijke en financiële kaders stelden voor het fonds. Bijvoorbeeld over het doel, de omvang en de voorwaarden voor investeringen. Bij

voorwaarden voor investeringen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een maximaal investeringsbedrag of een geografische eis. Dergelijke voorwaarden voor investeringen zijn vastgelegd in de zogenoemde investeringsinstructie die onderdeel uitmaakt van de beheerovereenkomst met de externe fondsbeheerder. Uit het onderzoek kwam dat deze uitwerking consistent is met de door PS gestelde kaders.

In het investeringsreglement van het IEG staat als doelgroep bedrijven in Nederland die gebruik maken van bewezen technologieën op het gebied van een duurzame energievoorziening en waarvan de te verwachten rendementen in termen van productie van hernieuwbare energie en energiebesparing neerslaan op Gelders grondgebied. Die doelgroep wordt als volgt gespecificeerd, IEG draagt bij aan:

- investeringen in decentrale energievoorziening bijvoorbeeld door financiering van lokale duurzame energiebedrijven en
- investeringen in energiebesparing, bijvoorbeeld door financiering van Energy service companies (esco's).

Het gaat om projecten die rechtstreeks bijdragen aan de realisatie van een duurzame energievoorziening in Gelderland zoals warmtenetten, geothermie, biomassa-installaties en zonne-energie installaties. De aanwezigheid van draagvlak of acceptatie van de hernieuwbare energiebronnen is niet als voorwaarde opgenomen in het investeringsreglement voor de fondsbeheerder. In hun bestuurlijke reactie op ons onderzoek naar revolverende fondsen gaven GS destijds aan dat ze de kans dat bij individuele investeringen andere dan strikt financieel-economische argumenten een rol spelen, zo veel mogelijk uitsluiten. Vanuit de fondsbeheerder werd desgevraagd aangegeven dat zij elke aanvraag - behalve op aspecten als management, financieringsstructuur, strategie, voorzichten en exit mogelijkheden - op de maatschappelijke impact beoordelen. Daarbij gaat het om de maatschappelijke relevantie van de voorgestelde investering en de passendheid van de voorgestelde investering in het kader van het regionale sociaal-economische beleid. Draagvlak en/of participatie hebben een positieve invloed op de besluitvorming, onder andere vanuit het oogpunt van maatschappelijke impact.

Initiatieven van energiecoöperaties (deze kennen veelal de vorm van een project vennootschap) kunnen terecht bij het IEG. Leads verkrijgt het fonds bijvoorbeeld vanuit contacten door het verstrekken van energievouchers (zie hieronder), bekendheid van het IEG in de markt en uitvoering van Oost NL van eerdergenoemde provinciale regeling 'voorfinanciering ontwikkelkosten windpark of zonnepark'. Vanuit het IEG is in de volgende vier lokale initiatieven geïnvesteerd: Lochem Energie Zonnepark I (2013), Windpark Nijmegen-Betuwe (2015), Drijvend Zonnepark Lingewaard B.V. (2017) en Zonnepark Eerbeek B.V. (2019). De omvang van de totale investeringen in deze lokale initiatieven bedraagt: € 1.685.000.

Energievouchers

Sinds 2017 worden er via Oost NL kennisvouchers voor energieprojecten (maximale waarde € 10.000) verstrekt. Dit wordt ook wel de 'groeiversneller energie' genoemd. De provincie verstrekte hier de subsidie voor aan Oost NV. Het betreft een begrotingssubsidie waarover PS besloten. Dit deden zij op drie momenten:

- mei 2017: € 250.000 (25 vouchers);

- maart 2018: € 400.000 (40 vouchers) en
- juli 2019: € 200.000 (20 vouchers).

Verder besloten PS juli 2019 ook € 400.000 aan Oost NV te verstrekken voor vouchers via de Groeiversneller Zonne-energie ('Verzilver uw dak').

Uit een tussenevaluatie van Oost NL kwam naar voren dat zij per februari 2019 vijftig energievouchers hadden verstrekt. Hiervan waren er 24 voor initiatieven uit de categorie coöperaties/woonomgeving. Gegevens over het resultaat van de energievouchers (investeringsbedrag en CO₂-reductie) werden in de rapportage gepresenteerd op totaalniveau en zijn niet gespecificeerd voor de categorie coöperaties/woonomgeving. Daarom gaan we daar niet dieper op in.

4.5 Communicatie en informatie

Bevindingen

- De provincie had in 2019 1.421 zonnepanelen in gebruik die gezamenlijk bijna 330.000 kWh opwekten. Die panelen lagen op het provinciehuis en twee van de elf steunpunten. De planning is om ook op andere steunpunten zonnepanelen aan te brengen. Er waren in 2019 drie gebouwen aangesloten op WarmteKoude opslag. Grond in provinciaal bezit is tot nu toe één keer verkocht voor de realisatie van een (wind)energieproject.
- De provincie verwerft kennis en deelt deze informatie. Er zijn een aantal onderzoeken en adviezen die gaan over/raken aan draagvlak gedaan. De aangekondigde monitoring van draagvlak is nog niet opgezet. Naast kennisverwerving en -deling zet de provincie in op netwerken om te kunnen leren van elkaar (veelal via GEA).
- De provincie draagt haar bevoegd gezag bij windparken van 5-100 MW bijna altijd over naar gemeenten. Zij blijft wel betrokken en geeft advies op project- en procesniveau. In overleggen met gemeente en initiatiefnemer komt participatie aan bod. Bij zonne-energie wordt er geen provinciale adviseur ingezet, omdat de provincie daar geen bevoegd gezag is.
- Aan de ambtelijk planbegeleiders die de vooroverleggen voeren met gemeenten in voorbereiding op bestemmingsplannen met een initiatief voor hernieuwbare energie, is het belang van participatie en het bestaan van gedragscodes meegeven.
- Momenteel stelt de provincie met partners in zes regio's Regionale Energie Strategieën op. GS stelden de concept-RES'sen in mei/juni 2020 vast. Zij geven aan die beoordeelt te hebben op zaken als verloop van de bestuurlijke besluitvorming, bestuurlijk draagvlak en participatie van relevante partijen.

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 verwerven en delen van kennis, het benutten van de contacten met gemeenten en het opstellen van Regionale Energiestrategieën.

4.5.1 Voorbeeldrol

In haar beleid heeft de provincie al enige tijd aandacht voor de voorbeeldrol bij energietransitie. Bijvoorbeeld in de Omgevingsvisie (2014 en 2018), het energieprogramma 2016-2019 Samen in versnelling en het Klimaatinitiatief (2018). Ook stelden GS in 2018 een klimaatplan interne organisatie (ook wel bekend staand als project code groen) vast. Hierin staan acties waarmee de provincie het doel van 100% klimaatneutraal wil bereiken in 2030. PS stelden hier bij de Najaarsnota 2019 € 10 miljoen voor beschikbaar.

Hernieuwbare energie eigen panden

Er zijn verschillende gebouwen in eigendom waar activiteiten plaatsvinden die vallen onder de bedrijfsvoering van de provincie Gelderland en de eigen organisatie:

- Gelders Huis (oftewel het provinciehuis);
- (wegen)districtskantoren Warnsveld en Herveld;
- steunpunten Rumpt, Nijmegen, Ruurlo, Zaltbommel, Planken Wambuis, Doesburg, Stroe, Voorst, Leur, Warnsveld en Terborg.

Verder heeft de provincie regelmatig gebouwen/woningen in beheer omdat deze opgekocht zijn voor de aanleg van infrastructuur en het beheer en onderhoud van wegen. Deze panden zijn gekocht voor hun grond.⁹⁴ Deze laatste panden houden we hieronder buiten de scope.

In 2019 had de provincie in totaal 1.421 zonnepanelen in gebruik. Deze wekten in totaal voor bijna 330.000 kWh op (zie tabel 12). Hiervan is 317.000 kWh opgewekt bij het Gelders Huis. De provincie nam medio 2017 het vernieuwde Huis der Provincie, bestaande uit het gerenoveerde monumentale deel en de nieuwbouw, in gebruik. Eén van de maatregelen was destijds het aanbrengen van zonnepanelen.

Tabel 12: Eigen opwek per gebouw in 2019

Gebouw	Opgewekte kWh in 2019
Gelders huis	317.213
Voorst	10.787
Doesburg	899
Herveld	0
Totaal	328.899

Bron: *Firm of the Future* (24 februari 2020). *Rapport CO2-Prestatieladder 2019*, p. 47.

Er werd in 2019 12.000 kWh opgewekt bij de steunpunten Voorst en Doesburg. Van de beoogde 500 zonnepanelen in 2019 realiseerden de provincie er 276. Op het dak van het steunpunt Voorst liggen sinds eind mei 2019 zonnepanelen. Die op het dak van Doesburg lagen er iets later.

⁹⁴ *Firm of the Future* (4 september 2019). *Rapport CO₂-Prestatieladder H1 2019*, p. 10-11. **Fout!** De hyperlinkverwijzing is ongeldig.

Het percentage eigen opwek lag in 2019 op ongeveer 13% (het elektraverbruik van openbare verlichting en verkeersregelinstallaties niet meegerekend). De opwek in 2019 lag een stuk hoger dan in 2018: toen was het nog 250.000 kWh. De verwachting is dat er in 2020 bij de steunpunten meer zal worden opgewekt, omdat de zonnepanelen in de laatste twee kwartalen van 2019 zijn geplaatst. Ook staat op de planning voor 2020 om op andere steunpunten zonnepanelen aan te brengen.⁹⁵ Zo worden de plannen voor de steunpunten Warnsveld en Terborg uitgewerkt.⁹⁶ En PS stelden bij begroting 2019 € 960.000 als investeringskrediet beschikbaar te stellen voor het klimaatbestendig maken van twee steunpunten (Stroe en Rumpt). Dit omvat onder andere het plaatsen van zonnepanelen.

Behalve dat de provincie zonnepanelen op haar gebouwen heeft, waren er in 2019 drie locaties aangesloten op WarmteKoudeopslag (WKO).⁹⁷ Dit was onder andere het Gelders Huis. Bij de vernieuwing hiervan in 2017 is de bestaande WKO-installatie geoptimaliseerd en wordt die efficiënter ingezet.⁹⁸

Hernieuwbare opwek op eigen gronden

De provincie geeft aan dat zij tot nu toe aan één initiatiefnemer grond verkocht voor de realisatie van windmolens. Dit was bij het windpark IJsselwind in de gemeente Zutphen. Het betrof een onderhandse verkoop tegen een marktconforme prijs. Voor de realisatie van een zonnepark komen zo nu en dan vragen binnen om provinciale grond te gebruiken, maar dat is in de praktijk nog niet gebeurd.⁹⁹

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 leveren geen uitputtend overzicht.

Kennisverwerving

In de volgende tabel geven we weer in hoeverre en hoe de provincie kennis verwerft met betrekking tot hernieuwbare energie in het bijzonder draagvlak.

Tabel 13: *Kennisverwerving provincie Gelderland m.b.t. hernieuwbare energie, i.h.b.z. draagvlak*

Onderdeel	Toelichting
Onderzoek	De provincie liet verschillende onderzoeken met betrekking tot hernieuwbare energie uitvoeren, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> in 2015 een verkenning naar windenergie in bos en natuur (Veluwe);

⁹⁵ *Firm of the Future (24 februari 2020). Rapport Co₂-Prestatieladder 2019, onder andere p. 19, 20 en 47.*

⁹⁶ *Provincie Gelderland. Jaarverslag 2019.*

⁹⁷ *Firm of the Future (31 januari 2019). Rapport Co₂-Prestatieladder 2018, p. 14.*

⁹⁸ *Provincie Gelderland. Jaarverslag 2017, paragraaf bedrijfsvoering.*

⁹⁹ *Antwoord op schriftelijke vragen.*

- in 2016 een onderzoek naar de potentie van energie uit waterkracht in Gelderland;
- in 2017 een quickscan naar het potentieel van houtige biomassa in Gelderland en
- in 2019 een risico-inventarisatie naar aardwarmteprojecten (dit werd gedaan als deelstudie van een zoektocht naar aanvullende strategische voorraden drinkwater).

Ook gaf zij in 2019 opdracht tot het opstellen van een [Gelderse zonnwijzer](#). Dit is een handreiking met tips en aanbevelingen om tot een goed ontwerp voor een grond- of watergebonden zonneveld te komen. De zonnwijzer was een initiatief van de tafel ruimte van het Gelders Energieakkoord.

De provincie Gelderland was de afgelopen twee jaar enkele malen opdrachtgever en financier van onderzoek en adviezen die gaan over/raken aan draagvlak:

- de Gelderse Natuur en Milieu Federatie schreef in 2018, in opdracht en met financiering van de provincie Gelderland, een notitie met tien adviezen voor zon en wind in Gelderland. Meerdere van die adviezen gingen over draagvlak of participatie;
- de provincie gaf opdracht aan de Natuur en Milieufederaties, in samenwerking met EnergieSamen¹⁰⁰, om een advies (2019) te schrijven over hoe je als lokale overheid een succesvol proces met draagvlak en lokaal eigendom organiseert. De uitgave is primair bedoeld voor gemeenten. Het advies is mede geschreven naar aanleiding van de Green Deal Participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten.¹⁰¹

Ook vanuit de eigen organisatie is er onderzoek gedaan. Zo deed een trainee in 2019 onderzoek naar de maatschappelijke perceptie van aardwarmte in Gelderland.¹⁰² Ook is er begin 2020, naar aanleiding van een toezegging in een commissie, inventarisatie-onderzoek gedaan naar best practices voor het creëren van draagvlak voor zonneparken en windmolens in concept-RES'sen. GS informeerden PS eind juni 2020 via een Statenbrief ([PS2020-468](#)) over laatst genoemd onderzoek.

In het Coalitieakkoord 2015-2019 staat dat onderzocht wordt hoe burgerparticipatie zo optimaal mogelijk kan worden bewerkstelligd. Geïnterviewden geven aan dat de term 'onderzoeken' in dit geval betekent dat het onderwerp van gesprek is, het gaat niet om een onderzoek dat leidt tot een rapport. In de Agenda Klimaat en Energie (begroting 2019) staat dat de provincie wil onderzoeken op welke wijze ze de Gelderse inwoners en bedrijven verder kunnen betrekken en laten bijdragen aan de energietransitie. De provincie geeft hierover aan dat zij hiervoor geen concreet onderzoek heeft uitgevoerd, maar hiervoor aandacht heeft in de projecten die ze opstarten en uitvoeren.

¹⁰⁰ Dit is sinds 2019 de nieuwe naam voor de Vereniging Energiecoöperaties Gelderland.

¹⁰¹ Green Deals zijn afspraken over duurzaamheid tussen de Rijksoverheid en andere partijen. Die andere partijen zijn bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De Green Deal-aanpak bestaat sinds 2011. Met deze aanpak wil de overheid ruimte geven aan vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. De Green Deal Participatie is in de omgeving is in 2018 gestart. Deze Green Deal heeft als doel om gezamenlijk inzichten en ideeën te ontwikkelen en participatieprocessen te verbeteren bij het inpassen van duurzame projecten in de fysieke en sociale leefomgeving.

¹⁰² <https://nationaalbodetraineeship.nl/overnbt/projecten/bodemenergie-en-warmtenetten-in-gelderland>

	<p>Verder is het interessant te noemen dat de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland in 2019 een advies uitbracht over 'Duurzame energie mét en vóór Gelderlanders'. In een interview gaf de provincie aan dit te betrekken bij het opstellen van het klimaatplan.</p>
Monitoren	<p>De provincie monitort de energietransitie via de P&C-cyclus. In de lijst van beleids-indicatoren van de begroting 2018 is een indicator opgenomen: totale productie van hernieuwbare energie in PJ. Naast de monitoring via de P&C-cyclus vindt er geen eigen monitoring door de provincie plaats. De monitoring verloopt via het GEA. De monitorings-rapportages bevatten informatie over onder meer het energiegebruik per sector, de opwekking van hernieuwbare energie, CO₂-uitstoot, investeringen, werkgelegenheid en lokale initiatieven (energieke samenleving). De rapportages geven voor elke regio, álle Gelderse gemeenten en de provincie als geheel een rapportage met cijfers.</p> <p>De provincie gaf eind 2018 aan dat zij de bestaande monitoring wil doorontwikkelen tot een monitor voor haar Agenda Klimaat en Energie. Daarbij wil zij zich niet alleen op een monitor van percentages en kilotonnen richten, maar ook op draagvlak en op evaluatie van haar samenwerking met partners (zoals de evaluatie van het GEA, zie hieronder). Navraag bij de provincie leer dat er op dit moment nog niets op deze monitoring van draagvlak is gebeurd.</p>
Evalueren	<p>Zoals we eerder aangaven is het uitvoeringsprogramma GEA 2016-2019 geëvalueerd (maar daar stonden geen bevindingen over draagvlak) en de beleidsnotitie 2016-2019 Samen in Versnelling niet.</p> <p>In 2019 liet de provincie verder het Innovatie- en Energiefonds Gelderland evalueren en een advies opstellen over de inrichting van de toekomstige infrastructuur voor ondersteuning van inwoners van de provincie Gelderland bij de verduurzaming van woningen.</p> <p>In een interview werd aangegeven dat het evalueren van concrete projecten niet standaard is. PS stelden tot nu toe twee inpassingsplannen voor windenergieprojecten vast. De eerste was het inpassingsplan voor windpark Bijvanck (mei 2017) en de tweede voor windpark Bommelerwaard-A2 (juli 2018). De provincie gaf aan dat zij de leerpunten van het project Bijvanck hebben meegenomen naar het project Bommelerwaard-A2. Navraag leert dat er geen evaluatie van het project Bijvanck 'op papier' is. GS hebben een evaluatie van het inpassingsplan Bommelerwaard-A2 toegezegd, maar dit project is nog niet gerealiseerd en zodoende ook nog niet geëvalueerd.</p>

Kennisdeling

Een aantal manieren waarop de provincie Gelderland kennis deelt, is al aan bod gekomen in deze rapportage. Zo geven de kaarten in de Omgevingsvisie over wind- en zonneparken (paragraaf 4.1) richting aan eventuele initiatiefnemers waar een dergelijk park mogelijk is. En kunnen deze tegelijkertijd bijvoorbeeld gemeenten hierover informeren. Daarnaast gebeurt kennisdeling door het ter beschikking stellen van onderzoeken, adviezen en andersoortige producten (zie voorbeelden in de tabel

hierboven) die door de provincie zijn opgesteld dan wel die zij heeft laten opstellen of heeft gefinancierd.

De provincie kan er ook bij helpen dat anderen in staat gesteld worden om kennis te delen. De twee duidelijkste voorbeelden hiervan zijn de Energieloketten en de VEGC/EnergieSamen:

- *Energieloketten*
Een energieloket is een informatiepunt gericht op het informeren van bewoners over energiebesparing en energiebesparende maatregelen aan en opwekking van hernieuwbare energie bij bestaande woningen en mogelijkheden om die maatregelen te financieren. Gemeenten kunnen subsidie bij de provincie vragen voor het professionaliseren van bestaande loketten en het vergroten van de bekendheid, zichtbaarheid en bereikbaarheid. In vergelijking met andere provincies, verzorgen coöperaties opvallend vaak het lokale of regionale energieloket in opdracht van gemeenten, blijkt uit een onderzoek.
- *VEGC/EnergieSamen*
De Vereniging Energiecoöperaties Gelderland (VEGC) is in september 2015 opgericht en vertegenwoordigt inmiddels 34 van de 61 lokale energie-initiatieven in Gelderland. Zij doen verschillende dingen voor kennisdeling. Zo hebben ze een kennisbank/expertisepool, bieden ze een cursusprogramma/basiscursussen aan en organiseren ze werkplaatsen waarin vanuit de praktijk van de eigen lokale energie-initiatieven kennis en ervaringen uitgewisseld kunnen worden.¹⁰³ Tot 2019 ontving de VEGC ter ondersteuning een begrotingssubsidie van de provincie (€ 160.000 beschikbaar gesteld door PS in 2016). De provincie gaf aan in overleg te zijn over nieuwe ondersteuning aan wat inmiddels EnergieSamen heet.¹⁰⁴

Energie coöperaties in Gelderland

Volgens de monitor van het kennisplatform van lokale duurzame energie-initiatieven¹⁰⁵ telt Nederland eind 2019 in totaal 582 energiecoöperaties, een toename van bijna 100 nieuwe coöperaties sinds de vorige peiling van 2018. In Gelderland zijn 74 energiecoöperaties¹⁰⁶ actief, in 2018 ging het om een 65 energiecoöperaties.

Verder kan de provincie kennis delen door het inzetten van een provinciale projectleider/procesregisseur. Die optie noemde de provincie in haar Windvisie, tegenwoordig de beleidslijn windenergie (zie paragraaf 4.1.1). De provincie geeft aan dat zij bij alle windparken in de periode 2015-2019 betrokken is geweest. Dit waren er circa 15-20. Dit betekent dat een projectleider op project- en procesniveau advies geeft. Deze inzet vindt plaats na overleg tussen gemeente en provincie. Voor zonneparken worden

¹⁰³ www.vecg.nl

¹⁰⁴ PS2020-90 Basispakket per cluster van het programma Energie Transitie.

¹⁰⁵ Hier opgewekt (februari 2020). Lokale energiemonitor 2019.

¹⁰⁶ Het gaat hierbij om 59 lokale energiecoöperaties (alle activiteiten), 2 productie-coöperaties van bewoners initiatief (alleen productie, meerdere installaties) en 13 productie-coöperaties (alleen productie, één installatie).

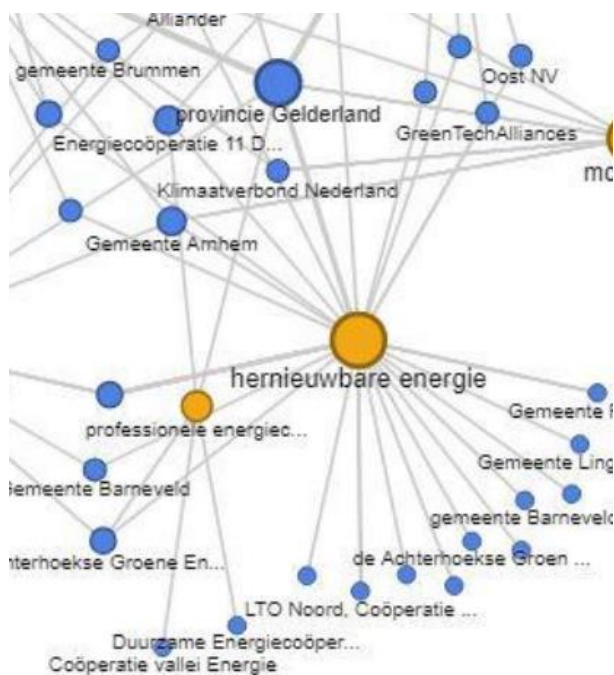
geen provinciale projectleider/procesregisseur ingezet, omdat de provincie hiervoor geen bevoegd gezag is.

Netwerken vormen (GEA)¹⁰⁷

Zoals eerder aangegeven is de provincie deelnemer van het Gelders Energie Akkoord. Inmiddels zijn er bijna 250 organisaties betrokken bij het GEA. De provincie gaf eerder in ons onderzoek naar energietransitie uit 2018 aan dat het grote verschil met de periode voor het GEA is dat energietransitie nu als netwerk werd opgepakt. Daarvoor werd er ook samengewerkt in verschillende allianties, maar was er geen sprake van netwerksturing zoals dat nu het geval is.

Figuur 11 laat voor het thema hernieuwbare energie zien met welke organisaties de provincie samenwerkt. Het betreft vooral gemeenten en organisaties (bv. LTO en Oost NV).

Figuur 11: *Netwerk rondom thema hernieuwbare energie uit programma Energietransitie: Samen in Versnelling!*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2018). *Nota van bevindingen energietransitie Gelderland*, p. 31.

Binnen het GEA wordt gewerkt met thematafels. Voor dit onderzoek is de tafel 'de energieke samenleving' interessant. Onder energieke samenleving werd het van onderop werken aan de energietransitie verstaan. Lokale initiatieven vullen daarbij een cruciale rol bij het betrekken van inwoners. In het GEA uitvoeringsplan staat de professionalisering van lokale energie-initiatieven centraal. De bijbehorende activiteiten benoemden we al op p. 71 van dit rapport. De rol van de provincie daarbij is - zoals eerder genoemd - het faciliteren en stimuleren van de verdere professionalisering van

¹⁰⁷ Deze passage over netwerk vormen is gebaseerd op ons onderzoek uit 2018 over energietransitie.

de lokale energiecoöperaties en hun onderlinge samenwerking. De provincie is vanuit het bovengenoemde GEA-thema Energietransitie partner in het werk (het trekkerschap van de eerdergenoemde community of Practice is wel overgedragen aan de Vereniging van Energiecoöperaties Gelderland). In het GEA wordt binnen het thema “de energieke samenleving” samengewerkt tussen De Achterhoekse Groene Energie Maatschappij, de Duurzame Energiecoöperatie Apeldoorn, Energiecoöperatie 11 Duurzaam en de Coöperatie vallei Energie. De provincie is geen deelnemer van deze thematafel. Deze thematafel is na de totstandkoming van het uitvoeringsplan GEA gestopt omdat deze tafel een totaalplan indiende dat in uitvoering moet komen. Veel van de nog te ontwikkelen taken (voor bijvoorbeeld de energiecoöperaties) waren belegd in andere thematafels in het GEA. De thematafel Energieke Samenleving is in 2018 doorgestart.

De provincie gaf in haar Perspectiefnota 2021 aan het GEA te vragen een bijdrage te leveren aan de realisatie van haar ambitie. De provincie ziet voor zich dat deze door haar gefinancierde structuur de komende periode een functie kan hebben voor het versterken van draagvlak, het versterken van de kennisuitwisseling en het faciliteren van het netwerk.

4.5.3 Overleg en samenwerking met gemeenten op RO-gebied

Overdragen bevoegdheden naar gemeenten

Al voordat de ruimtelijke procedure start, bespreekt de provincie met de gemeente over het eventueel afzien van haar bevoegdheid bij een windpark van 5-100 MW. Zij vraagt de gemeente naar haar voorkeur. De provincie geeft aan dat het haar ervaring is dat gemeenten graag zelf de bestemmingsplannen willen maken. De provincie juicht dit toe, omdat een gemeente dicht bij haar inwoners staat dan de provincie waardoor de stap voor een inwoner om iets aan te kaarten kleiner is. Daarom ziet de provincie af van haar bevoegdheid, als de gemeente het plan actief oppakt. De provincie bekijkt dit per geval. De afgelopen jaren zagen GS meermalen van haar bevoegdheid af.¹⁰⁸ De provincie geeft aan dat zij in die gevallen wel blijft meedraaien in het project om kennis en ervaring in te brengen. Dit is de inzet van de provinciale projectleider/procesadviseur waar we in de vorige subparagraaf over schreven. Door deze betrokkenheid kan gedurende het project gekeken worden op welk moment het besluit om af te zien van de bevoegdheid precies genomen moet worden/nodig is. De provincie geeft aan hier in bijna alle gevallen toe te besluiten.¹⁰⁹

Zoals genoemd in paragraaf 4.1.1 stelt de provincie bij het beoordelen van windenergieplannen ook naar participatie en draagvlak te kijken (is daar aandacht voor,

¹⁰⁸ Voorbeelden van windenergieprojecten waar GS hebben afgezien van hun bevoegdheid, zijn: windturbines aan de A15 op park 15 te Overbetuwe (GS-vergadering 14 juni 2016, besluitpunt C1), windpark Deil en Avri in Geldermalsen en Neerijnen (GS-vergadering 31 mei 2016, besluitpunt C4), windturbines Lorentz Harderwijk (GS-vergadering 11 juli 2017, besluitpunt C3), windturbines in het gebied bedrijventerrein de Mars/Twentekanaal Noord, te Zutphen (GS-vergadering 07 nov 2017, besluitpunt C5), windturbines ten zuiden van de N320 te Culemborg (GS-vergadering 09 apr 2019, besluitpunt C1), windpark Caprice Lingewaard (GS-vergadering 2 juli 2019, besluitpunt C6), windturbines in Beuningen (GS-vergadering 1 oktober 2019, besluitpunt C2) en Windpark Lage Rooijen bij de A2 in gemeente Maasdriel (GS vergadering 04 feb 2020, besluitpunt C3).

¹⁰⁹ Schriftelijke antwoorden provincie Gelderland.

hoe is het vormgeven/welke mogelijkheden zijn er, sluit dit aan bij gedragscode wind op land etc.). Dit is ook altijd één van de belangrijker onderwerpen in de gesprekken met gemeenten en initiatiefnemers en de voortgang daarvan komt terug in elk overleg, zo geeft de provincie aan.

Vooroverleg in het kader van de Bro

Voor ruimtelijke plannen geldt dat er op grond van het Besluit Ruimtelijke ordening¹¹⁰ overleg gevoerd moet worden met het bevoegd gezag waarvan het belang aan de orde is. Voor een wind- of zonnepark moet vaak een bestemmingsplan(wijziging) worden opgesteld. Meestal ligt dit bij de gemeente en is zij aan zet om vooroverleg over het plan te voeren met onder meer de provincie. Vanuit de provincie wordt dit gesprek gevoerd door ambtelijke planbegeleiders.

Dit Bro-overleg vindt voor een windpark van 5-100 MW in een later stadium plaats dan het hierboven genoemde overleg over waar de bevoegdheid komt te liggen. Het Bro-overleg is namelijk onderdeel van de ruimtelijke procedure (gaat over het plan), terwijl het gesprek over bevoegdheden bij een windpark zoals gezegd al start voor deze procedure van start gaat (het ruimtelijke plan is er nog niet).

Vanuit het programma Energietransitie is de ambtelijke planbegeleiders meegegeven dat er een gedragscode zon is waarin onder andere principes en afspraken over participatie staan (zie paragraaf 2.3.4). Deze gedragscode bestaat overigens pas sinds november 2019.¹¹¹

Bij een inpassingsplan voor een windenergieproject is de provincie degene die - in het kader van de Bro - verplicht is met onder andere de gemeente vooroverleg te voeren. Dat de provincie dit heeft gedaan, was ook terug te zien in de casus over het inpassingsplan Bommelerwaard-A2 die we beschreven in voorgaand hoofdstuk.

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.

In Gelderland werkt de provincie samen met partners in zes regio's¹¹² aan de totstandkoming van de RES'sen. De provincie heeft in de RES verschillende rollen. De provincie is deelnemer in de RES: vertegenwoordigd in ambtelijke werkgroepen en regionale stuurgroepen en mede besluitnemer. Daarnaast is de provincie faciliterend.

¹¹⁰ Artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening.

¹¹¹ Antwoord op schriftelijke vragen.

¹¹² Het gaat om de volgende regio's: Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Cleantech, FoodValley, Noord-Veluwe en Rivierenland.

Dat gebeurt op verschillende manieren: door het aanbieden van ateliers, modelberekeningen, menskracht en leveren van input voor de warmte inventarisatie.

In Gelderland is afgesproken dat voor het onderdeel elektriciteit in de RES'sen niet de landelijk afgesproken 35 TWh, maar de doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 leidend is. De eerste stap in het proces was het opstellen en vaststellen van startnotities voor regio's. GS geven hierover aan dat de startnotities een bestuurlijk startdocument zijn en geen document waarop wettelijke inspraakregels van toepassing zijn. Inwoners hebben inspraak op de startnotities via hun vertegenwoordigers: de gemeenteraden en Statenleden. In het najaar van 2019 en januari 2020 stemden PS in met de bestuurlijke startnotities van de regio's.

GS stelden op 26 mei 2020 de concept-RES'sen van de regio's Cleantech, Foodvalley, Noord-Veluwe en Rivierenland vast. Op 30 juni 2020 gebeurt dit voor regio Achterhoek en Arnhem-Nijmegen. PS ontvingen de concept-RES'sen als ingekomen stuk.¹¹³ In antwoord op Statenvragen¹¹⁴ over hoe GS het draagvlak van een concept-RES meten, gaven GS aan dat draagvlak niet exact te meten is, maar dat zij bij de beoordeling van de concept-RES'sen naar de volgende aspecten kijken.

- Hoe is de bestuurlijke besluitvorming verlopen?
- Wat is het bestuurlijk draagvlak?
- Hoe heeft het besluitvormingsproces plaatsgevonden?
- Hoe heeft de participatie van de relevante partijen plaatsgevonden?
- Welke partijen zijn betrokken bij het tot stand komen van de concept RES en op welke manier?

GS geven aan in juli of augustus een informerende Statenbrief aan PS te sturen over hun afwegingen bij de (voorlopige) concept-RES'sen. Ook heeft zij eind juni een brief naar PS gestuurd met een inventarisatie van draagvlak en participatie bij de ontwikkeling van de RES'sen. Deze brieven vormen - samen met de uitkomsten van een tussentijdse kwalitatieve analyse van de (voorlopige) concept-RES'sen door het PBL¹¹⁵ - input voor een beeldvormende bijeenkomst van PS begin september 2020. GS voorzien daarna een oordeelsvorming met PS over aandachtspunten voor de RES'sen 1.0. Deze RES'sen moeten uiterlijk 1 juli 2021 worden aangeboden aan het Nationaal programma RES. Dit betekent dat PS en de raden de RES 1.0 uiterlijk in juni 2021 moeten vaststellen.

¹¹³ Zie de volgende Statenbrieven voor de concept-RES'sen: PS2020-201 (Cleantech regio), PS2020-214 (regio Rivierenland), PS2020-246 (regio Foodvalley), PS2020-273 (regio Noord-Veluwe), PS2020-377 (regio Arnhem-Nijmegen) en PS2020-403 (regio Achterhoek).

¹¹⁴ Antwoord op Statenvragen PS2020-205 over democratische borging concept-RES, p. 4.

¹¹⁵ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voert in de zomerperiode een kwalitatieve analyse uit op de op 1 juni opgeleverde (voorlopige) Concept RES'sen. Het PBL gebruikt hiervoor het 'RES afwegingskader'. Dat staat in de handreiking Regionale Energie Strategie 1.1 (oktober 2019) van het Nationaal Programma RES. Eén van de wegingscriteria is bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. De andere zijn: optimale kwantiteit van elektriciteit en warmte, optimaal ruimtegebruik, en efficiëntie van het energiesysteem.

5 Casus zonne-energie

In dit hoofdstuk gaan we in op de casus voor zonne-energie. De gekozen casus is het drijvend zonnepark Lingewaard. De provincie heeft geen bevoegdheden in deze casus, maar heeft wel een rol gespeeld bij de totstandkoming. We beginnen met een korte schets van de casus (paragraaf 5.1). Vervolgens gaan we in op de totstandkoming van het zonnepark (paragraaf 5.2). Daarbij hebben we in het bijzonder ook aandacht voor de inzet van de provincie. Ten slotte gaan we in op financiële participatie in het project (paragraaf 5.3).

Bevindingen

- Het drijvende zonnepark was een idee van coöperatie Lingewaard Energie. Aanleiding voor het idee was de provinciale tender 'Gelderse Maat' in 2014 (al ontving de coöperatie deze subsidie uiteindelijk niet).
- De provincie droeg op verschillende manieren financieel bij aan het zonnepark. Dit deed zij direct, bijvoorbeeld door een haalbaarheids-onderzoek mede te financieren (2014) en subsidie te verlenen (2015). En indirect: zo verstreekte Oost NL een energievoucher (2017) en een lening vanuit het Innovatie en Energiefonds Gelderland (2018) voor het park. Dit zijn instrumenten die Oost NL voor de provincie uitvoert; het gaat om geld van de provincie.
- De provincie heeft bij een uitdaging rondom de businesscase (met andere partijen) meegedacht en -gesproken met de coöperatie. Zij stemde er mee in om haar subsidie te combineren met de SDE+ subsidie van het Rijk. Mede hierdoor werd de businesscase weer sluitend. Ook kwam zij met de coöperatie overeen om de einddatum voor haar subsidie te verschuiven, toen bleek dat de realisatie van het park voor die datum niet ging lukken.
- De provincie hanteerde subsidievoorwaarden die direct (subsidie lokale hernieuwbare energieprojecten) dan wel indirect (tender Gelderse maat) gerelateerd zijn aan draagvlak. Bijvoorbeeld een minimaal aantal mensen die financieel wil participeren in het project als voorwaarde respectievelijk het geven van 'punten' voor de bijdrage van een project aan bijvoorbeeld de lokale werkgelegenheid en omzet lokale bedrijvigheid.
- In 2019 participeren meer dan zeventig crowdfunders (gezamenlijk € 160.000) met een lening in het drijvende zonnepark.

5.1 Korte schets van drijvend zonnepark Lingewaard

In augustus 2018 is het drijvende zonnepark Lingewaard geopend (zie figuur 12). Dit zonnepark met 6.150 zonnepanelen ligt in het tuinbouwgebied Next Garden (voorheen Bergerden, zie figuur 13). Het zonnepark is geplaatst op een bestaand gietwaterbassin dat tuinders gebruiken om hun gewassen te 'gieten'.

De jaarlijkse stroomproductie van het drijvende zonnepark bedraagt ca. 1,75 miljoen kWh (= 1.750 MWh). Dit is goed voor het elektriciteitsgebruik van ongeveer 600 huishoudens. Het zonnepark is een ontwikkeling van de coöperatie Lingewaard Energie. Dit is een burgerinitiatief in de gemeente Lingewaard. Zij hebben voor het zonnepark de samenwerking gezocht met de tuinders op wiens terrein de zonnepanelen komen.

Figuur 12: Drijvend zonnepark Lingewaard



Bron: <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/een-drijvend-zonnepark-lingewaard-energie-deed-het>

Figuur 13: Regionale ligging en situering plangebied drijvend zonnepark Lingewaard



Bron: Google Maps uit Rapport drijvend zonnepark Bergerden - ruimtelijke onderbouwing, p. 1 (Royal HaskoningDHV, februari 2016).

Het idee voor het drijvende zonnepark ontstond in 2014 en het park is uiteindelijk in 2018 gerealiseerd. Het proces van de totstandkoming van het park vatten we in de volgende paragraaf samen.

Het drijvend zonnepark was het eerste grote project van de coöperatie Lingewaard Energie. Ondertussen/sindsdien werkt(e) zij aan verschillende projecten zoals:

- het verzorgen van het energieloket voor de gemeente;

- (advies bij) zonnepanelen op scholen, sporthallen en huizen;
- energiescans en zonnecoaches;
- uitvoering van de Regeling Reductie Energieverbruik en
- proef met elektrische deelauto's in gemeente Lingewaard.

Er is een idee voor een tweede drijvend zonnepark, maar dat is in de wacht gezet. Ook loopt er een project (onderzoek) naar de mogelijkheid tot het plaatsen van een aantal windturbines voor het lokaal opwekken van groene stroom. Momenteel kent de coöperatie ongeveer honderdvijftig leden waarvan circa dertig actief zijn in de coöperatie.

5.2 Totstandkoming van het drijvende zonnepark

In tabel 14 schetsen we de belangrijkste mijlpalen in het proces van de realisatie van de drijvend zonnepark Lingewaard. Na de tabel lichten we dit proces nader toe. We gaan hierbij in het bijzonder in op onderdelen waarbij de provincie inzet heeft gehad.

Tabel 14: *Mijlpalen totstandkoming drijvend zonnepark Lingewaard*

Jaar	Gebeurtenis
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting coöperatie
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Deelname aan provinciale tender Gelderse maat: niet geselecteerd, wel toezegging subsidie • Haalbaarheidsstudie (opdracht en financiering door provincie en gemeente) • Start crowdfunding i.v.m. provinciale subsidie
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie provincie
2015-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan en omgevingsvergunning gemeente • Opschaling naar maximale aantal subsidies (provincie: toestemming voor combinatie van haar subsidie met SDE+ en datum opschuiven)
2016	<ul style="list-style-type: none"> • SDE+ subsidie Rijk • Aanbesteding en voorlopige gunning
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Contracten en financiering waaronder energievoucher en lening Oost NL
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Bouw, operationeel en opening.

Bron: Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland op basis van <https://www.drijvendzonneparklingewaard.nl/achtergrond/en-nieuwsbrieven-cooperatie-lingewaard-energie>.

Oprichting coöperatie (2013)

Eind 2013 is de coöperatie Lingewaard Energie (hierna: de coöperatie) opgericht. Deze coöperatie heeft onder andere tot doel om een bijdrage te leveren aan de lokale energietransitie en om ten behoeve van de leden collectief duurzame energie te produceren in Lingewaard. Op hun website schrijft de coöperatie dat zij *“in samenwerking met lokale partners (gemeentelijke overheid en bedrijfsleven), door kennis- en informatieoverdracht bewustwording op het gebied van duurzaamheid en energiebesparing gaan bevorderen”*. En daarmee *“draagvlak opbouwen om uiteindelijk te komen tot collectieve opwekking van duurzame energie binnen de gemeente Lingewaard”*.

In haar nieuwsbrief van maart 2014 geeft de coöperatie aan dat zij twee doelen heeft:

1. 15% minder particuliere energievraag in 2020 en
2. 20% van het particuliere elektriciteitsverbruik wordt in 2020 duurzaam opgewekt.

Zij noemt het drijvende zonnepark als één van de plannen om het tweede doel (met betrekking tot duurzame opwek) te behalen. De coöperatie stuurde in de periode 2014-2017 tien nieuwsbrieven, waarin bijna altijd iets stond over de stand van zaken van het zonnepark. In 2017 kreeg het project ook een eigen website:

www.drijvendzonneparklingewaard.nl

Vanuit de coöperatie is een projectteam samengesteld voor het project drijvend zonnepark Lingewaard (DZL) bestaande uit drie actieve leden. De leden van het projectteam hebben een technische achtergrond, zowel vanuit de bouwtechniek als de elektrotechniek, en veel ervaring met projectbehandeling.

Deelname provinciale tender Gelderse maat: niet geselecteerd, wel toezegging subsidie (2014)

Het idee van een drijvend zonnepark in tuinbouwgebied Bergerden kwam dus vanuit de coöperatie. Zij geeft aan dat een 'prijsvraag' uitgeschreven door de provincie Gelderland' de aanleiding was. Deze 'prijsvraag' was de provinciale tender 'decentrale energie Gelderse maten' (ook wel de 'Gelderse maat' genoemd). Dit was een regeling waarbij zes vernieuwende projectideeën voor lokale duurzame energieopwekking een subsidie konden krijgen voor het uitwerken van een businesscase (zie onderstaand groen kader). De coöperatie Lingewaard Energie was één van de 31 partijen¹¹⁶ die een projectvoorstel indienden voor de regeling. Dit projectvoorstel was het drijvende zonnepark. De coöperatie behoorden net niet tot de zes meest veelbelovende projecten die werden geselecteerd voor het uitwerken van een business case. Wel deed de provincie eind 2014 een toezegging voor een subsidie, zo geeft de coöperatie aan.

Tender Gelderse Maat

Naar aanleiding van een motie van PS voor decentrale hernieuwbare energieopwekking riep de provincie in het najaar van 2013 de tenderregeling 'Decentrale energie Gelderse maat' (ook wel 'Gelderse maat' genoemd) in het leven. Deze regeling bood aan maximaal zes vernieuwende projectideeën voor lokale duurzame energieopwekking een subsidie (max. € 20.000) voor het uitwerken van een business case. De drie meest veelbelovende projecten ontvingen vervolgens een subsidie (max. € 200.000 minus de subsidie voor business case) voor de implementatie van het project. Voor de selectie stelde de provincie een adviescommissie samen die activiteiten beoordeelde op zes criteria om zo te bepalen welke activiteiten voorrang kregen bij de verdeling van de beschikbare middelen. Zo ook criteria over het uitgaan van lokale samenwerking en het leveren van de hoogste bijdrage leveren aan onder meer lokale werkgelegenheid en omzet voor het lokale bedrijfsleven, wat kan bijdragen aan lokaal draagvlak. In het provinciaal programma energietransitie 2016-2019 ('Samen in versnelling', zie paragraaf 4.3.1) heeft de provincie de tender Gelderse maat niet meer opgenomen.

¹¹⁶Zestien van de voorstellen voldeden aan de voorwaarden (Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (december 2014). Van inspanning naar resultaat? Analyse van het Gelderse programma Energietransitie 2012-2015, p. 56).

Haalbaarheidsonderzoek (2014)

In 2014 voerde een adviesbureau een haalbaarheidsonderzoek uit naar het drijvend zonnepark Lingewaard. De gemeente Lingewaard (hierna: de gemeente) en de provincie Gelderland waren de opdrachtgevers voor het onderzoek en financierden het. Het bureau zette in het onderzoek de voor- en nadelen van een drijvend zonnepark uiteen en stelde (op basis van een voorlopig ontwerp, beschikbare gegevens en offerte-aanvragen) een kostenraming op. In het onderzoek is uitgegaan van 1.500 panelen. Het onderzoek kwam tot de voorzichtige conclusie dat het project kansrijk is. Wel moeten de nodige inspanningen worden verricht om de netto investering te verlagen door prijsonderhandeling en het aantrekken van subsidies en donaties.

Crowdfunding (2014) en subsidie provincie Gelderland (2015)

De coöperatie wilde voor het drijvende zonnepark gebruik maken van de subsidie-regeling lokale hernieuwbare energieprojecten. Deze subsidieregeling lichtten we al toe in paragraaf 4.4.1. Zoals we daar aangaven, kent deze subsidie voorwaarden die verbonden zijn aan de participatie van 'natuurlijke personen' aan het project waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Deze voorwaarden waren er in 2014 ook al. Concreet betekende dit dat de coöperatie bij de subsidie-aanvraag een lijst moest voegen van minimaal vijftig personen die bereid waren deel te nemen aan het project door middel van een financiële bijdrage. Hiertoe startte de coöperatie eind 2014 een crowdfunding actie. Zij probeerde voor 27 december 2014 vijftig voorinschrijvingen en deelnametoezeggingen¹¹⁷ voor het project binnen te hebben. Daarvoor stuurde zij onder meer een brief aan leden van de coöperatie om mee te doen. Uiteindelijk zeiden meer dan vijftig personen toe mee te willen doen waarmee de eerste 25% van de (toen begrote) investeringskosten van het park was gedekt. Met deze voorinschrijvingen en toezeggingen vroeg de coöperatie eind 2014 subsidie aan bij de provincie.

In juni 2015 verstrekke de provincie een subsidie van € 120.400 aan de coöperatie voor het drijvend zonnepark. De provincie keerde de subsidie uit in twee termijnen: een voorschotbedrag van 80% en na voltooiing van het project de resterende 20%. Het voorschotbedrag van 80% gebruikte de coöperatie als 'werkkapitaal' om de nodige voorbereidende advieswerkzaamheden door derden te kunnen financieren. De resterende 20% keerde de provincie uit nadat zij de eindrapportage (inhoudelijk activiteitenverslag) van de coöperatie goedkeurde.

Ruimtelijke en vergunningprocedure: bestemmingsplan en omgevingsvergunning (2015-2016)

2015: aanvraag omgevingsvergunning en ontwerp-ontwerpbestemmingsplan

Het initiatief voor het drijvende zonnepark viel in 2015 buiten het toen geldende gemeentelijke bestemmingsplan voor het gebied Bergerden. Daarom startte de coöperatie in juli 2015 een zogenoemde planafwijkingprocedure. Dit betekent dat zij een omgevingsvergunning bij de gemeente aanvroeg voor het handelen in strijd met het

¹¹⁷ Er worden twee mogelijkheden geboden om te participeren: het verstrekken van een obligatie (lening) aan de coöperatie en deelname aan de 'Regeling Verlaagd Tarief' (postcoderoos-regeling). Later heeft de coöperatie het project omgevormd van een postcoderoos-regeling naar een SDE+ project. Dit vanwege de (politieke) onduidelijkheid over de regeling verlaagd tarief. De mogelijkheid te participeren via de Regeling Verlaagd Tarief (de postcoderoos) kwam daarmee te vervallen.

bestemmingsplan. In voorbereiding hierop liet de coöperatie verschillende rapporten opstellen, namelijk: een ruimtelijke onderbouwing, een flora en fauna quick scan en een planschade-risicoanalyse. De gemeente stelde later alsnog een nieuw (ontwerp-)bestemmingsplan vast voor het gebied Bergerden. Hierin maakte zij het drijvend zonnepark ruimtelijk mogelijk. De planafwijkingsprocedure was hierdoor niet meer nodig; de coöperatie kon een aanvraag voor een 'gewone' omgevingsvergunning indienen. Dit deed de coöperatie in november 2015.

De gemeente legde ontwerp-bestemmingsplan voor Bergerden vanaf 17 september 2016 voor zes weken ter inzage. Ook organiseerde de gemeente op 23 september een inloopavond. In de ontwerpfase kwamen er vijf zienswijzen bij de gemeente binnen. Er kwam één zienswijze buiten de termijn binnen; die is ambtshalve beoordeeld. Het college van B&W heeft de zienswijzen samengevat en beoordeeld in een reactienota. De raad ontving deze reactienota bij het raadsvoorstel over de vaststelling van het bestemmingsplan. De zienswijzen hadden geen betrekking op (het ruimtelijk mogelijk maken van) het drijvende zonnepark.

2016: definitieve bestemmingsplan en omgevingsvergunning

De gemeenteraad stelde op 4 februari 2016 het definitieve bestemmingsplan voor het gebied Bergerden vast. Er waren geen insprekers bij dit agendapunt van de gemeenteraad-vergadering. Ook deze door de raad vastgestelde versie van het bestemmingsplan is zes weken (vanaf 18 februari 2016) ter inzage gelegd. Toen konden degene die eerder een zienswijze naar voren hadden gebracht en belanghebbenden die niet redelijkerwijs verweten kan worden dat hij/zij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht beroep instellen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit laatste is niet gebeurd. Daarmee is het bestemmingsplan een dag na het aflopen van de beroepstermijn (1 april 2017) onherroepelijk geworden.

De Omgevingsdienst Regio Arnhem (in mandaat van het college van B&W) verleende op 31 maart 2016 de omgevingsvergunning voor de oprichting van het drijvende zonnepark. De gemeente maakte onder andere via het Gemeentenieuws bekend dat zij deze vergunning had verleend.

Provinciale kaders

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan Bergerden en het verlenen van de omgevings-vergunning voor het drijvende zonnepark door de gemeente Lingewaard, waren de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Gelderland 2014 van toepassing. In paragraaf 4.1.1 van dit rapport beschreven we al wat in de huidige omgevingsvisie en -verordening staat over zonne-energie en op welke punten dit verschilt van de Omgevingsvisie en -verordening zoals PS die in 2014 vaststelden. Ook gingen we in paragraaf 4.2 al in op het wettelijk inspraaktraject dat de provincie doorliep bij de Omgevingsvisie en -verordening 2014.

Opschaling project naar ruim 6.000 aantal panelen (2016)

Bij de start van het project was de beoogde omvang 1.500 zonnepanelen. De coöperatie wilde de zonnepanelen via het eigen elektriciteitsnetwerk van de tuinders aansluiten op het openbare net. Om fiscaal-juridische redenen kon dit plan echter niet doorgaan. Dit betekende dat de coöperatie alsnog een (kostbare) eigen aansluiting op het openbare net moest maken. Dit had veel invloed op de businesscase. De coöperatie heeft toen met gemeente, provincie, netbeheerder en 'Bergerden' de mogelijkheden onderzocht om tot verlaging van de aansluitkosten te komen, c.q. aanvullende subsidie te krijgen voor de hoge aansluitkosten. De provincie stemde in met het combineren van de al door haar toegezegde subsidie met de SDE+ subsidie van het Rijk. Dit in combinatie met de verlaging van de jaarlijkse aansluitkosten (aangezien er alleen wordt 'teruggeleverd' aan het net) en het opschalen van het project tot de maximale omvang van 6.150 panelen, zorgde ervoor dat de businesscase rond kwam.

SDE+ subsidie (2016)

De coöperatie gaf aan een externe partij de opdracht om namens haar een SDE+ subsidie aan te vragen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor de exploitatie van het drijvende zonnepark. Die aanvraag is op 1 april 2016, de dag na de verstrekking van de omgevingsvergunning en het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, ingediend. De subsidie van € 1,7 miljoen werd in de eerste ronde van 2016 afgewezen. Over de aanvraag in de najaarsronde van hetzelfde jaar werd op 27 december 2016 door de RVO wel positief beschikt door de RVO.

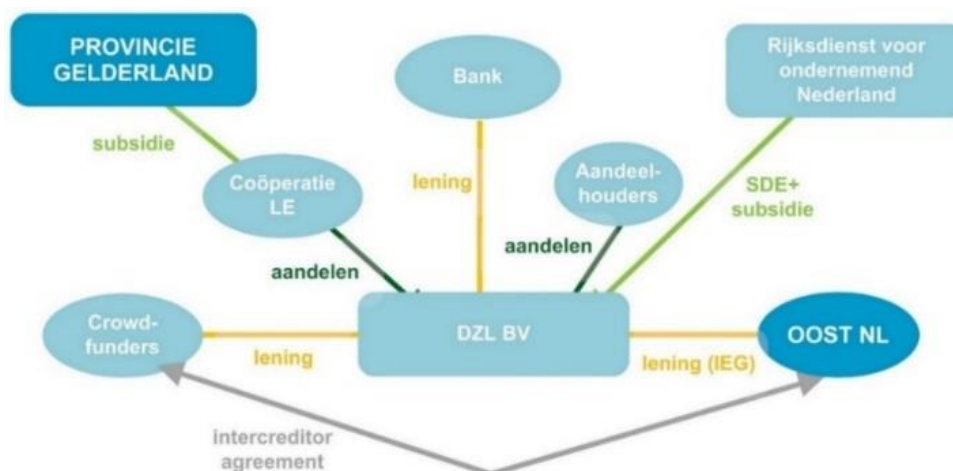
Financiering (2017)

In 2017 zijn contracten en overeenkomsten getekend (bv. met tuinders en bouwer) en is de financiering geregeld. Het kostte de initiatiefnemer ruim een jaar om de projectfinanciering te regelen: van januari 2017 tot en met januari 2018. Er zijn veertien direct betrokken partijen, veertig documenten en tien akten. Een globaal overzicht van de financiering van het drijvende zonnepark is te zien in figuur 14.

De figuur laat zien dat de provincie, zoals we eerder al aangaven, een subsidie voor het zonnepark aan de coöperatie verstrekke. De coöperatie stortte de provinciale subsidie als aandelenkapitaal naar de BV die zij had opgericht.¹¹⁸ Het overige aandelenkapitaal is gestort door vier aandeelhouders. Verder verstrekke de RVO, zoals we eerder al noemden, de SDE+ subsidie voor de exploitatie.

¹¹⁸ Bij de opstelling van de jaarrekening 2017/2018 in het voorjaar van 2019 stelde de accountant van de coöperatie vast dat deze handeling (subsidie gebruiken om aandelen te verwerven) niet zo gedaan had mogen worden. Dit is daarom alsnog gecorrigeerd. De coöperatie heeft het ontvangen subsidiegeld "gestort" in de BV en alsnog betaald voor haar aandelen in de besloten vennootschap.

Figuur 14: Financiering drijvend zonnepark Lingewaard op hoofdlijnen



Bron: Presentatie coöperatie Lingewaard Energie.

Ook is in de figuur te zien dat er sprake is van leningen van drie partijen: een bank, crowdfunders en Oost NL.

- Voor het drijvende zonnepark is een lening afgesloten met een bank. Oost NL verstrekte in het proces hiernaartoe een energievoucher voor het project om de go/no-go beslissing van de bank om te investeren te heroverwegen. Met de voucher is een zogenoemd due-diligence onderzoek¹¹⁹ (second opinion over de energieopbrengst van het zonnepark) uitgevoerd. De energievouchers zijn een instrument dat Oost NL uitvoert voor de provincie Gelderland. Meer informatie over de energievouchers was al te vinden in paragraaf 4.4.2.
- Meer dan zeventig crowdfunders droegen bij aan de financiering van het project door middel van een lening. Het gaat om een 15-jarige achtergestelde lening met 3% rente. Het ging gezamenlijk om € 135.000. Een deel van die crowdfunders verworf de coöperatie al eind 2014, toen zij voor de aanvraag van een provinciale subsidie een lijst moest aanleveren van minimaal vijftig personen die toezeiden financieel bij te willen dragen aan het project. De inschrijving en administratieve afhandeling van de crowdfunding verloopt tegenwoordig via een crowdfunding platform.
- Oost NL verstrekte een lening van € 125.000 voor het drijvende zonnepark Lingewaard uit het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (IEG). Hoewel Oost NL dit fonds beheert en beslist over financieringsaanvragen, gaat het hier wel om provinciaal geld. Meer informatie over het IEG staat in paragraaf 4.4.2.

Bouw, operationeel en opening (2018)

In het eerste deel van 2018 vond de uitvoering/bouw van het drijvende zonnepark plaats. De coöperatie plaatste in deze periode onder de noemer 'Nieuws onder de Zon'

¹¹⁹ Om een lening te krijgen, moest de initiatiefnemer informatie aan de bank presenteren bijvoorbeeld over de energieopbrengst. Een due diligence onderzoek is in feite een soort second opinion waarbij een extern bureau vaststelt of de informatie (van in dit geval de initiatiefnemer over onder meer de energieopbrengst) klopt en risico's en kansen in beeld brengt. Het due diligence onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijk adviesbureau.

meerdere updates over de voortgang op haar website. Ook organiseerde de coöperatie bouwplaatsbezoeken voor crowdfunders. Deze kenden een hoge opkomst.

Twee belangrijke mijlpalen bij de realisatie van het drijvende zonnepark waren de eerste schop die op 18 januari 2018 in de grond ging voor de bouw en de eerste drijvers die op 16 april te water gingen. Sinds 6 juni 2018 leveren de zonnepanelen stroom aan het openbare net. De officiële opleverdatum van het project was op 4 juli 2018. Op 31 augustus 2018 werd het drijvende zonnepark officieel geopend door de burgemeester van de gemeente Lingewaard en de gedeputeerde van de provincie Gelderland die toen energietransitie in zijn portefeuille had.

5.3 Financiële participatie

Zoals hierboven aangegeven droegen begin 2018 meer dan zeventig crowdfunders bij aan de financiering van het drijvende zonnepark door middel van een lening. De coöperatie Lingewaard Energie zette in 2019 een extra crowdfunding ronde voor het drijvende zonnepark op. Die liep tot 1 september. Inmiddels doen er ruim negentig mensen in het project mee voor gezamenlijk € 160.000. De meeste mensen die deelnemen aan het project zijn inwoners van Lingewaard en lid van de coöperatie Lingewaard Energie. Ze zijn verenigd in een informele vereniging van crowdfunders en participeren met een lening van gemiddeld € 2.000 voor een periode van vijftien jaar.

Bijlagen

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 2015-2019¹²⁰ waarbij hernieuwbare opwekking aan de orde was.

¹²⁰ Het gaat hierbij om cases die in de periode 2015-2019 actueel waren, maar waarbij het initiatief mogelijk al (veel) eerder is gestart.

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 ervoor¹²¹?
 - 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 initiatief¹²²?
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 inpassingsplan.

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.¹²³ Voor windenergie kozen we voor een casus waarbij de provincie een formele bevoegdheid heeft uitgeoefend, namelijk een 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

¹²¹ 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.

¹²² Hierbij betrekken we onder meer de omvang van het aantal (negatieve) zienswijzen, eventuele juridische procedures en eventuele financiële participatie.

¹²³ 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.

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. Voor deze nota van bevindingen Gelderland hebben één gemeente en één initiatiefnemer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om te reageren.

Experts

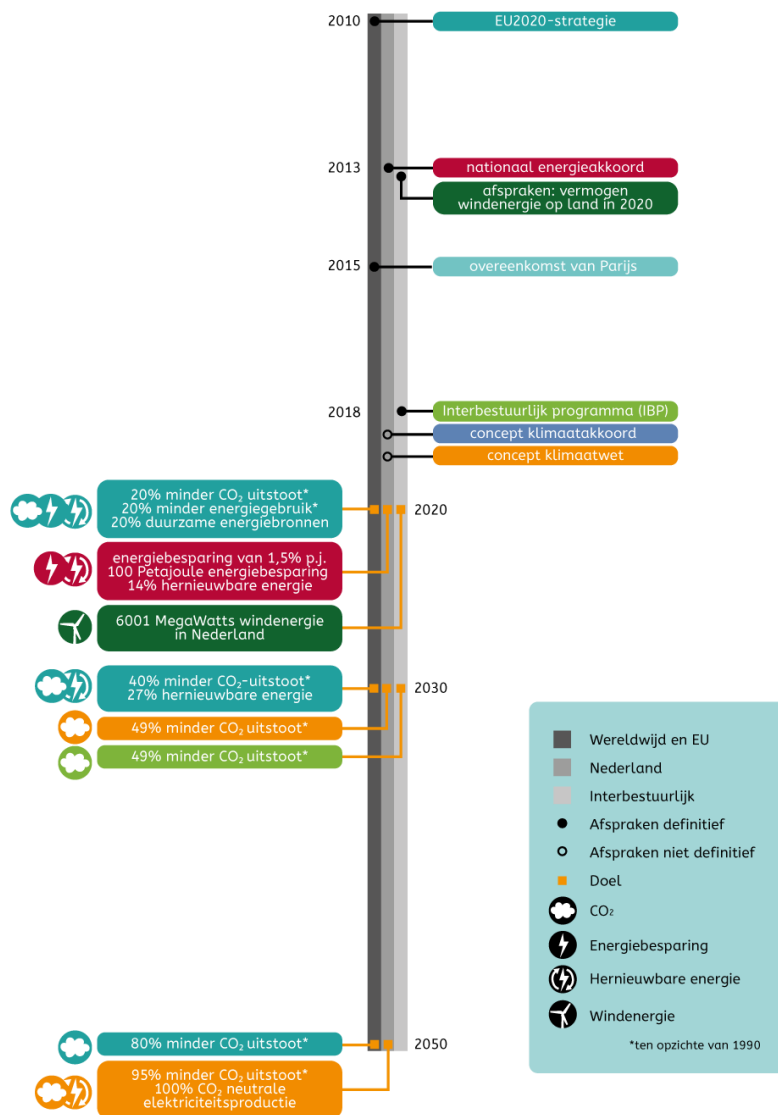
Voor de blik van buiten op dit onderzoeksplan en de bevindingen, betrekken we enkele experts bij dit onderzoek:

- 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 zijn afkomstig uit het [onderzoek](#) dat de provinciale rekenkamers in 2018 gezamenlijk hebben uitgevoerd naar energietransitie. Inmiddels zijn zowel klimaatwet als -akkoord definitief.

Figuur 15: *Tijdlijn afspraken en akkoorden energietransitie*



Bron: Provinciale Rekenkamers (december 2018). Rapport Energie in transitie.

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-protocol¹²⁴ 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 2020¹²⁵ ;
- 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 UvW¹²⁶. 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, organisaties en burger(initiatieven). Een RES is een

¹²⁴ Het Kyoto-protocol werd in 1997 opgesteld en ging in 2005 in. Het protocol regelt de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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".

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 en 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 Klimaatakkoord¹²⁷. 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 Klimaatplan¹²⁸ 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 15: 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
Totaal	6001

¹²⁷ Klimaatakkoord, juni 2019.

¹²⁸ Voorstel voor het Klimaatplan, ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019.

Bron: <http://www.ipo.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 16: 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 Gelderland kwam aan bod in hoofdstuk 4.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Bronnen algemeen

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 Gelderland

Interviews

- Mw. Tieleman - Programmanager Energietransitie
- Mw. Verheggen - Programmanager Regionale Energie Strategie

Antwoorden op schriftelijke vragen verwerkt van:

- Dhr. van Es - projectleider windenergie
- Dhr. Eissens - projectleider energietransitie
- Dhr. Rodenburg - coördinator energietransitie gebouwde omgeving/programmaleider Wijk van de Toekomst.
- Dhr. Visser - projectleider energietransitie
- Dhr. Welling - teammanager energy capital Oost NL

Rapporten

- EnergieSamen en Natuur en Milieu Federaties (juni 2019). Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners. Hoe organiseer je als lokale overheid een succesvol proces met draagvlak en lokaal eigendom?
- Firm of the Future (september 2019). Rapport Co₂-Prestatieladder H1 2019.
- Firm of the Future (januari 2019). Rapport Co₂-Prestatieladder 2018.
- Firm of the Future (februari 2020). Rapport Co₂-Prestatieladder 2019.
- Gelderse Natuur en Milieu Federatie (november 2018). Tien adviezen voor zon en wind in Gelderland.

- KplusV (mei 2019). Evaluatie Topfonds Gelderland & Innovatie- en. Energiefonds.
- Kwinkgroep (juli 2019). Ondersteuningspunt energietransitie: een advies voor de inrichting van de toekomstige infrastructuur ondersteuning inwoners provincie Gelderland bij de verduurzaming van woningen.
- Probos (maart 2017). Potentieel van houtige biomassa in Gelderland.
- Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland (november 2019). Advies Duurzame energie met en voor Gelderlanders.
- Provinciale rekenkamers (december 2018). Energie in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2015). Van inspanning naar resultaat? Analyse van het Gelderse programma Energietransitie 2012-2015.
- Rekenkamer Oost-Nederland (juni 2018). Nota van bevindingen energietransitie Gelderland.
- Royal HaskoningDHV (december 2016). Onderzoek potentie energie uit waterkracht in Provincie Gelderland.
- Wing, Alterra, Bosch & Van Rijn (onderdeel Financiën) en student Hogeschool Van Hall Larenstein (januari 2016). Verkenning mogelijkheden windenergie in bosgebieden.
- Witteveen+Bos (september 2019). Risico-inventarisatie geothermie provincie Gelderland.

Bestuurs- en beleidsdocumenten en Statenbrieven

- Algemene plafondbesluiten 2015 t/m 2019.
- Beleidslijn windenergie.
- Begroting 2015 t/m 2019 (incl. Agenda Klimaat en energie in begroting 2019).
- Coalitieakkoord 2019-2023. Samen voor Gelderland.
- Jaarverslag 2015 t/m 2019.
- Motie 18M93. 5% regeling voor energietransitie.
- Motie 18M113. Financiële gevolgen energietransitie.
- Omgevingsvisie 2014.
- Omgevingsvisie 2018.
- Omgevingsverordening 2014.
- Omgevingsverordening 2018.
- PS2012-103 Interactief proces structuurvisie.
- PS2013-415 Vervolgotitie ondergrond, energiepotentie en water.
- PS2014-51 (bijlage). Commentaarnota Omgevingsvisie en -verordening 2014.
- PS2014-678 Windvisie Gelderland.
- PS2014-788. Verslag hoorzitting commissie Mobiliteit, Innovatie en Economie over de windvisie Gelderland.
- PS2015-788 Uitvoeringsplan Gelders Energieakkoord.
- PS2016-383 Beleidsnotitie Samen in versnelling (programma energietransitie 2016-2019).
- PS2016-567 Ontwerp-actualisatieplannen Omgevingsvisie en -verordening 2016.
- PS2016-778 (bijlage). Actualisatieplan 6 Omgevingsvisie Gelderland.
- PS2017-212 (bijlage). Zienswijzennota Bijvanck.

- PS2017-436 Beantwoording schriftelijke Statenvragen over Slim omgaan met windmolens.
- PS2018-39 Initiatiefvoorstel klimaat.
- PS2018-39 Wensen en bedenkingen van GS bij initiatiefvoorstel klimaat.
- PS2018-827 Evaluatie Gelders energieakkoord.
- PS2019-661 Doorrekening energiedoelstelling 2030.
- PS2020-90 Criteria en contouren voor intensiveringspakket van Gelders klimaatplan.
- PS2020-205 Beantwoording statenvragen over democratische borging RES'sen.
- PS2020-287 Aangepaste planning en nieuwe voor input voor Gelders klimaatplan.
- Regels voor ruimte voor Gelderland 2016.
- <https://forum.gelderland.nl/gaafgelderland/default.aspx>
- <https://www.gelderland.nl/Subsidies>
- <https://www.vecg.nl/>

Bronnen ten behoeve van casuïstiek

Casus drijvend zonnepark Lingewaard

- Coöperatie Lingewaard energie (19 december 2014). Brief 'Project drijvend zonnepark Bergerden Doet u mee?'.
- Coöperatie Lingewaard Energie (2014-2017). 10 nieuwsbrieven. Te vinden via: <https://www.lingewaardenergie.nl/downloads/category/3-nieuwsbrieven>
- Coöperatie Lingewaard energie. Presentaties over het drijvend zonnepark. Te vinden via:
 - <https://zonopinfra.nl/u/agenda/drijvend-zonnepark-lingewaard-door-pieter-siekman-lingewaarde-energie.pdf>
 - <https://www.kivi.nl/uploads/media/5c33437841e95/Presentatie%20DZL%20KIVI%20Regio%20Gelderland%2003-12-2018.pdf>
- Gemeente Lingewaard (26 januari 2016). Raadsvoorstel 'Vaststelling bestemmingsplan Bergerden'.
- Gemeente Lingewaard (januari 2016). Reactienota ontwerp-bestemmingsplan Bergerden.
- Gemeentenieuws online (8 maart 2014). Oprichtingsbijeenkomst Lingewaard energie.
- Gemeentenieuws online (15 december 2016). Voorinschrijving open voor zonne-energie uit drijvend zonnepark Lingewaard.
- Hier opgewekt (april 2020). Artikel 'Een drijvend zonnepark: Lingewaard energie deed het'.
- Omroep Gelderland (29 augustus 2017). Tuinders: Kom maar op met die drijvende zonnepanelen.
- Oost NL (2018). Rapportage groeiversneller energie (PS2018-40).
- Oost NL (2019). Tussenrapportage DGV Energievouchers 2017-2019 (PS2019-499).
- Pouderoyen Compagnons i.o.v. gemeente Lingewaard (februari 2016). Toelichting bestemmingsplan Bergerden.
- Rekenkamer Oost-Nederland (december 2014). Van inspanning naar resultaat? Analyse van het Gelderse programma Energietransitie 2012-2015.

- Royal Haskoning DHV i.o.v. Lingewaard Energie (juni 2015). Rapport drijvend zonnepark Bergerden - ruimtelijke onderbouwing.
- Staatscourant (nr. 30118, 16 september 2015). Bekendmaking ontwerp-bestemmingsplan Bergerden door gemeente Lingewaard.
- Staatscourant (nr. 8040, 17 februari 2016). Bekendmaking Gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan Bergerden door gemeente Lingewaard.
- www.drijvendzonneparklingewaard.nl
- www.lingewaardenergie.nl
- <https://burgersgevenenergie.nl/burgerparticipatie/extra-crowdfunding-drijvend-zonnepark-lingewaard/>
- <https://greencrowd.nl/project/drijvend-zonnepark-lingewaard>

Casus windpark Bommelerwaard-A2

- Bosch & Van Rijn (juli 2013). Windenergie in Zaltbommel en Maasdiel Onderzoek naar de plaatsingsmogelijkheden.
- Coalitie gemeente Zaltbommel 2014. Bestuursakkoord 2014-2018.
- Gemeente Zaltbommel (24 juni 2008). Informatienota voor de raad over Voorfinanciering uitvoering Klimaatplan.
- Gemeente Zaltbommel (16 september 2009). Informatienota voor de raad over de uitvoering van het klimaatplan.
- Gemeente Zaltbommel (17 december 2010). Informatienota voor de raad over stand van zaken windenergie.
- Gemeente Zaltbommel (20 december 2011). Adviesnota voor de raad over projectplan windturbines.
- Gemeente Zaltbommel (20 december 2011). Projectplan windturbines.
- Gemeente Zaltbommel (15 maart 2012). Structuurvisie Buitengebied.
- Gemeente Zaltbommel. Antwoord College van B&W (17 december 2012) op schriftelijke vragen.
- Gemeente Zaltbommel (14 augustus 2013). Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 2013, 22977.
- Gemeente Zaltbommel (27 juni 2013). Bestemmingsplan Buitengebied Zaltbommel incl. Nota behandeling zienswijzen en ambtelijke aanpassingen (procesnota).
- Gemeente Zaltbommel. Eindstand coalitieakkoord 2010-2014.
- Gemeente Zaltbommel (21 april 2015). Informatienota inzake het principe-verzoek van de "Vereniging Windpark Bommelerwaard-A2" voor het plaatsen van drie windturbines tussen de spoorlijn en de A2, nabij de Inkfordseweg in Bruchem.
- Gemeente Zaltbommel (maart 2016). Uitkomst carousel over duurzaamheidsambitie en overzicht (ruimtelijke) procedures windturbines zoekgebied A2.
- Gemeente Zaltbommel (28 juni 2016). Informatienota voor de raad over proces principeverzoek windmolens zoekgebied A2.
- Gemeente Zaltbommel (6 december 2016). Adviesnota voor de raad over behandeling 2e geactualiseerde principeverzoek Vereniging Windpark Bommelerwaard-A2.
- Gemeente Zaltbommel (29 augustus 2018). Brief aan de raad over besluit B&W om geen beroep in te stellen tegen inpassingsplan windpark Bommelerwaard-A2.

- Kema (16 februari 2010). Haalbaarheidsstudie windenergie Zaltbommel - eindrapportage.
- Pondera Consult (23 januari 2018). Milieueffectrapportage windpark Bommelerwaard-A2.
- Provinciaal blad provincie Gelderland (nr. 7884, 4 december 2019). Definitieve besluiten Windpark Bommelerwaard-A2.
- Provincie Gelderland. GS-besluitenlijst van 28 maart 2017 (besluitpunt C4 en A6).
- Provincie Gelderland. GS-besluitenlijst van 7 november 2017 (besluitpunt B5).
- Provincie Gelderland. Presentatie bij de gemeenteraad Zaltbommel op 30 november 2017 inzake het inpassingsplan Windpark Bommelerwaard A2 in voorbereiding. Te vinden via:
https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/vergadering/471002#ai_3702877
- Provincie Gelderland. PS2014-678. Windvisie (incl. reactienota zienswijzen, nr. 85 en 117).
- Provincie Gelderland. PS2017-193. Coördinatiebesluit windpark Zaltbommel.
- Provincie Gelderland. PS2017-446. Vaststelling notitie reikwijdte en detailniveau windpark Bommelerwaard-A2 (incl. reactienota).
- Provincie Gelderland. PS2017-686. Voorontwerp-inpassingsplan windpark Bommelerwaard-A2 (incl. concept-MER).
- Provincie Gelderland. PS2018-66. Vaststelling ontwerp-inpassingsplan windpark Bommelerwaard-A2 (incl. reactienota).
- Provincie Gelderland. PS2018-322. Inpassingsplan Windpark Bommelerwaard-A2 (incl. zienswijzennota).
- Provincie Gelderland. PS2018-413. Ontwerpverslag Commissie Economie, Energie en Milieu van 13 en 20 juni 2018.
- Provincie Gelderland. PS2018-444. Besluitenlijst PS-vergadering 3 en 4 juli 2018 en transcript van PS-vergadering d.d. 4 juli 2018.
- Provincie Gelderland. Streekplan 2005.
- Provincie Gelderland en Royal HaskoningDHV (15 augustus 2014). Aanvulling PlanMER Windvisie provincie Gelderland.
- Tegenwind Zaltbommel. E-mail betrokken bij raadsbespreking duurzaamheidsambitie op 17 maart 2016.
- Vereniging windpark Bommelerwaard-A2 (12 maart 2016). Brief aan de gemeente over duurzaamheidsnota & initiatief windenergie.
- Vereniging windpark Bommelerwaard-A2. Principeverzoek tot vaststelling van een inpassingsplan.
- Windpark Bommelerwaard-A2. Nieuwsbrieven van april, juli, september en december 2019.
- www.bd.nl/bommelerwaard/windmolens-langs-a2-bij-zaltbommel-komen-er~a090f3f2/
- www.bommelerwaard-wind.nl
- www.gelderland.nl/windpark-zaltbommel
- www.ruimtelijkeplannen.nl/viewer/view?planidn=NL.IMRO.9925.WindparkBomma2-ont1
- www.rvo.nl/over-ons/onze-organisatie

- www.rvo.nl/sites/default/files/2019/04/Beschikte%20projecten%20SDE%20najaar%202018.xlsx
- www.windenergie-nieuws.nl/14/overeenkomst-tussen-windpark-bommelerwaard-a2-en-de-windcentrale-maakt-dorpsmolen-mogelijk/
- <https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/vergadering/374935/>
(Commissiebehandeling principeverzoek Bommelerwaard-A2 door de Zaltbommelse raad op 12 januari 2017)
- <https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/vergadering/247095/Gemeenteraad%2026-01-2017> (Behandeling principeverzoek Bommelerwaard-A2 in de raadsvergadering van Zaltbommel op 26 januari 2017).