

BELEIDSEVALUATIE ZONNEPARKEN EN KLEINE WINDMOLENS WESTERWOLDE

Terugblik en vooruitblik

Bureau
7TIEN



BELEIDSEVALUATIE ZONNEPARKEN EN KLEINE WINDMOLENS WESTERWOLDE

Terugblik en vooruitblik

Versie

Definitief

Auteurs

Ir. F.T. (Freek) Kuipéri
J. (Jesse) de Graaff MSc.

Opdrachtgever

Gemeente Westerwolde

Datum

11-5-2022

Plaats

Utrecht



MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding en aanpak

De gemeente Westerwolde heeft in 2019 het beleidskader zonneparken en kleine windmolens vastgesteld. De gemeenteraad heeft verzocht het beleid te evalueren voordat nieuwe projecten in behandeling worden genomen. De gemeente heeft Bureau 7TIEN gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

Het oorspronkelijke beleidskader uit 2019 bestaat uit een beschrijving van de ambitie voor de opwek van duurzame energie en specifiek voor zonneparken uitgangspunten met betrekking tot landschappelijke inpassing, het betrekken van omwonenden en lokaal eigendom. Sindsdien is aanvullend de landschappelijke verdiepingsslag opgesteld met nadere uitgangspunten met betrekking tot landschappelijke inpassing en zijn gebiedsfonds en een duurzaamheidsfonds ingericht als alternatief voor als lokaal eigendom niet mogelijk blijkt.

De gemeenteraad heeft ten behoeve van de evaluatie veertien onderzoeksvragen meegegeven met betrekking tot doelbereik, ontwikkelingen, lessen uit de afgelopen periode en het draagvlak onder inwoners. Het antwoord op deze vragen is tot stand gekomen met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden: 1) een enquête onder inwoners; 2) gespreksronde met 21 betrokkenen, waaronder ontwikkelaars, grondeigenaren, belangenverenigingen, overheden en de netbeheerder; 3) een documentstudie van relevante documenten en onderzoeken; 4) een reflectie en vooruitblikssessie met de gemeenteraad; en 5) een co-creatie sessie met de ambtelijke organisatie om tot richtingen voor een afwegingskader te komen.

Conclusies

De gemeente Westerwolde was één van de eerste gemeenten in Nederland met een uitgewerkt beleidskader voor zonneparken en kleine windmolens. De gemeente was daarmee vooruitstrevend. Deze duidelijkheid over het beleid heeft er mede toe bijgedragen dat de gemeente op koers ligt om de ambitie voor de opwek van duurzame energie in het landschap te bereiken. Wel is voor sommige projecten daadwerkelijke realisatie nog onzeker. In het beleidskader is tevens een ambitie opgenomen voor de opwek van duurzame energie met zon-op-dak en kleine windmolens. De realisatie hiervan is echter achtergebleven bij de ambitie.

Voor de opwek van duurzame energie door middel van zonnepanelen in het landschap is in het beleidskader een ambitie opgenomen van 1.800 TJ per jaar. Er zijn inmiddels drie zonneparken gerealiseerd of in aanleg (576 TJ) en vier parken vergund (702 TJ). Drie parken zijn bezig met de maatwerkprocedure en kunnen conform het bestaande beleid verder met dit proces (630 TJ). Als al deze projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd leidt dit tot de opwek van 1.908 TJ duurzame energie per jaar. Wel is de realisatie van een aantal projecten nog onzeker, bijvoorbeeld vanwege het grenstraktaat. In de beleidsperiode is in twee gevallen het aanvraagproces beëindigd waarvan één keer vanwege een gebrek aan draagvlak in de omgeving.

Op het gebied van zon-op-dak en kleine windmolens is het bereiken van de doelstelling uit het beleidskader nog niet in zicht. De ambitie uit het beleidskader is om naast de 1.800 TJ duurzame energie in het landschap, 10% (= 420 TJ) duurzame energie op te wekken met zon-op-dak en kleine windmolens. Medio 2021 was hiervan 61,5 TJ bereikt, waarvan het grootste deel voor de totstandkoming van dit beleidskader is gerealiseerd. Zon-op-dak werd in het beleidskader gezien als autonome ontwikkeling en hier zijn geen aanvullende beleidsinstrumenten op ingezet. Met betrekking tot (grootschalig) zon-op-dak zijn vooral administratieve lasten en de startinvestering een belemmering. Met betrekking tot kleine windmolens was het doel in het beleidskader dit mogelijk te maken voor plaatsing op eigen erf. Momenteel weegt de zwaarte van de inpassingsprocedure veelal niet op tegen de opbrengsten waardoor het plaatsen van kleine windmolens in de praktijk voor initiatiefnemers maar beperkt mogelijk is.

Voorloper zijn op het gebied van beleid heeft ook een keerzijde: je bent pionier en maakt fouten. In beginsel heeft de gemeente hier rekening mee gehouden door adaptief bij te sturen, denk aan de aanvullende landschappelijke verdiepingsslag en de aanvullende uitwerking van een duurzaamheidsfonds en



gebiedsfondsen. Er zijn echter ook onderdelen waar verdere bijsturing wenselijk is, denk aan de kwaliteit van het betrekken van omwonenden en het benutten van koppelkansen.

De zoekgebiedenkaart geeft een grofmazig handvat voor de mogelijke locaties voor een zonnepark. Vervolgens is het afhankelijk van ontwikkelaar en grondeigenaar op welke locatie initiatieven van de grond komen. De huidige zoekgebiedenkaart uit het beleidskader leidt daarbij volgens nagenoeg alle gesprekspartners tot te veel potentiële locaties voor de ontwikkeling van zonneparken waarbij de zonneladder niet wordt gevolgd.¹ Ook worden koppelkansen (onder andere natuurontwikkeling en gebiedsopgaven) nog onvoldoende benut. Wel is in de landschappelijke verdiepingsslag een nadere uitwerking van wenselijkheid in verschillende typen gebieden opgenomen en geeft deze nuttige handvatten voor de inpassing zelf. De meeste zonneparken zijn echter vergund voordat de landschappelijke verdiepingsslag was vastgesteld.

Het betrekken van omwonenden verloopt via het communicatie en participatieproces in de maatwerkmethode. Ontwikkelaars zijn op grond van het beleid verantwoordelijk voor een goed verloop van het communicatie en participatieproces. In het beleidskader zijn beperkt eisen aan dit proces opgenomen. Wel hanteert de gemeente aanvullende voorwaarden. Het verschilt echter per ontwikkelaar in hoeverre die worden opgevolgd. De gemeente zou meer kunnen doen om in die gevallen te sturen op een zorgvuldig en kwalitatief goed participatieproces. Wanneer het proces is gestart voelt het voor omwonenden niet alsof er kan worden besproken of het park wel wenselijk is. De verschillende rollen van de betrokken partijen zijn niet altijd duidelijk voor omwonenden. Dit resulteert er ook in dat men de gemeente verantwoordelijk houdt als zaken niet lopen zoals gewenst. De term 'omwonende' zelf is in het beleid niet gedefinieerd, enerzijds is dat goed en kan dit een politieke afweging zijn, anderzijds kan dit resulteren in procedurele ongelijkheid.

Het streven naar 50% lokaal eigendom wordt over het algemeen positief beoordeeld. Voor de totstandkoming van dit lokaal eigendom kijkt de gemeente vooral naar energiecoöperaties. Deze hebben echter moeite om in een sterk geprofessionaliseerde omgeving waarbij de ontwikkelaar niet altijd bereidwillig tegenover lokaal eigendom staat, hun rol te kunnen vervullen. Deelname van energiecoöperaties in projecten komt hierdoor niet tot nauwelijks tot stand. De gemeente heeft daarom aanvullend op het oorspronkelijke beleidskader een duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen ingericht waaraan eigenaren van zonneparken een bijdrage dienen te doen voor het deel van de 50% lokaal eigendom dat niet tot stand komt. Met de fondsen moet nog ervaring worden opgedaan. Aandachtspunt betreft de vraag of middelen uit deze fondsen op de juiste plek terecht komen (bestrijden energiearmoede en directe omgeving projecten).

Vooruitkijkend naar de toekomst is het beeld gemengd. Enerzijds wordt aangegeven dat de gemeente meer moet doen aan de energietransitie en zijn er stemmen die een verdienmodel zien in de opwek van duurzame energie voor de gemeente Westerwolde. Anderzijds is er een grote groep die kritisch is op ontwikkeling van grote of middelgrote zonneparken en grote windmolens.

Er is breed draagvlak in de gemeente Westerwolde om maatregelen te nemen voor de verduurzaming van de woning. Ook is het grootste deel van de respondenten van mening dat de gemeente meer moet bijdragen aan de energietransitie en meer mag doen om energieneutraal te worden. In gesprekken wordt ook aangegeven dat de opwek van duurzame energie een mooie inkomstenbron kan zijn voor Westerwolde. Een belangrijk deel van de opgave qua verduurzaming van woningen zou daarmee kunnen worden gefinancierd.

Over het algemeen vinden respondenten dat de gemeente moet doorgaan met de opwek van duurzame energie. Met betrekking tot de vorm van opwek van duurzame energie is een duidelijke voorkeur te zien. Er is zeer breed draagvlak voor zonnepanelen op daken en grote daken. Daarentegen zijn respondenten zeer kritisch over grote windmolens (ca. 200 meter hoog) en middelgrote (2 tot 10 hectare) en grote zonneparken (groter dan 10 hectare). Kleinschalige zonneparken (1 tot 2 hectare) en kleine windmolens tot 15 meter hoog laten een meer gemengd beeld zien.

¹ De zonneladder (NMF) is een afwegingskader voor de locatiekeuze van zonneparken.



Aanbevelingen

Met betrekking tot het beleidskader in het algemeen doen we de volgende aanbevelingen:

1. Herijk de ambitie voor opwek van duurzame energie op basis van de meest recente inzichten. De huidige doelstelling is begin 2019 vastgesteld op basis van de aannames met de toen beschikbare kennis. Sindsdien zijn nieuwe inzichten ontstaan op basis waarvan de aannames kunnen worden herijkt. Ook is de RES 1.0 vastgesteld in de regio en wordt inmiddels gewerkt aan de RES 2.0. Het is ook aan te bevelen om de behoefte aan duurzame energie voor Westerwolde te herijken op basis van deze meest recente inzichten.
2. Zie de ontwikkeling van zon-op-dak niet uitsluitend als autonome ontwikkeling maar stimuleer deze actief door inzet van aanvullende beleidsmaatregelen, zoals beschikbaarheid van leningen voor startinvestering, voorlichting en intensievere samenwerking met energiecoöperaties.
3. Vereenvoudig de procedure voor de realisatie kleinschalige windmolens (as-hoogte < 15 m) naar voorbeeld van andere gemeenten in de omgeving.
4. Werk tevens een beleidskader uit voor andere technieken die een rol spelen in de energietransitie zoals geo- en aquathermie, groen gas, biogas, waterstof en opslag. Neem dit bijvoorbeeld mee in de verdere uitwerking van de Transitievisie Warmte en sluit daarbij tevens aan op de in ontwikkeling zijnde RES 2.0. Verlies daarbij energiebesparing niet uit het oog.
5. Draag zorg voor de communicatie naar inwoners en initiatiefnemers over het beleid en lopende projecten via de communicatiekanalen van de gemeente.

Belangrijk onderdeel van het beleidskader vormt het beleid voor zonneparken op land. Op grond van het onderzoek doen we voor dit beleid de volgende aanbevelingen waarbij eerst een politiek besluit over aanbeveling zes dient te worden genomen voordat verdere ontwikkeling van het beleidskader conform de overige aanbevelingen aan de orde is.

6. Maak een keuze over de rolinvulling die de gemeente wenst te nemen met betrekking tot de realisatie van zon-op-land. Breng daartoe voor- en nadelen van de verschillende opties in beeld waarbij rekening dient te worden gehouden met de gestelde ambitie (zie aanbeveling 1) voor de opwek van duurzame energie. Qua rolinvulling zijn er verschillende mogelijkheden:
 - a. Het hanteren van brede zoekgebieden en binnen die zoekgebieden het uitgangspunt hanteren dat degene die het eerst komt als eerst aan de beurt is. Dit is vergelijkbaar met de huidige werkwijze.
 - b. Het creëren van vaste inschrijfmomenten waarop initiatieven op verschillende locaties zich kunnen melden en een maatschappelijke tender wordt toegepast. Op basis van afwegingscriteria (zie bijvoorbeeld afwegingskader in paragraaf 5.3) worden de plannen voor die verschillende locaties vervolgens beoordeeld door de gemeente om te bepalen welk initiatief door mag naar de volgende fase. Hierdoor ontstaat onderlinge concurrentie om tot een kwalitatief goed plan te komen dat voldoet aan de wensen van de gemeente zoals 50% lokaal eigendom en het benutten van koppelkansen.
 - c. Het als gemeente aanwijzen van locaties waar de ontwikkeling van zon-op-land mogelijk wordt gemaakt en voor de betreffende locatie(s) vervolgens een aanbesteding in de markt zetten. Dit vergt wel dat de gemeente in overleg treedt met grondeigenaar over het potentieel kunnen gebruiken van een locatie voor de realisatie van een zonnepark.
 - d. Het oprichten van een gemeentelijk energiebedrijf voor de ontwikkeling en exploitatie van zon-op-land. Daarbij kan eventueel worden samengewerkt met energiecoöperaties.



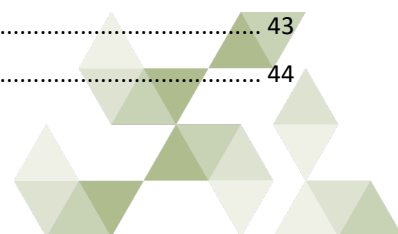
7. Met betrekking tot Inpassing: hou vast aan landschappelijke verdiepingsslag. Voeg qua locatieweging toe of koppelkansen worden benut en of netcapaciteit voldoende gegarandeerd is. Om deze koppelkansen te kunnen benutten is de beschikbaarheid van expertise op het vlak van ecologie en landschapsarchitectuur aan de kant van de gemeente wenselijk. Afhankelijk van de omvang van de resterende ambitie kan overwogen worden of clustering van zonneparken wenselijk is.
8. Met betrekking tot betrokkenheid omwonenden: hou vast aan maatwerkprocedure met als toevoeging dat eisen aan kwaliteit en processtappen meer expliciet worden uitgewerkt in het beleidskader en de gemeente hier strakker op stuurt. Maak qua betrokkenen onderscheid tussen aanwonenden (binnen straal van project en actief benaderen en meebeslissen) en omwonenden (geen vaste afstand en informeren en betrekken). Wees tot slot nog explicieter over de eigen rol in communicatie en bijeenkomsten.
9. Met betrekking tot lokaal eigendom: Zorg dat omwonende bekend zijn met mogelijkheden van lokaal eigendom en borg een gelijkwaardige (kennis)positie tussen initiatiefnemer en partijen die lokaal eigendom invullen; zet de ontwikkeling van het duurzaamheidsfonds en de gebiedsfonds door. Benut deze primair om lusten en lasten van de energietransitie eerlijk te verdelen.

Tot slot is een aanzet gemaakt voor een afwegingskader voor toekomstige initiatieven. Dit afwegingskader is opgenomen in hoofdstuk 5.



INHOUD

Managementsamenvatting.....	1
1. Inleiding.....	6
2. Beleid en context	8
2.1. Gemeentelijk beleid	8
2.1.1. Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens	9
2.1.2. Processchema ontwikkelen zonnepark.....	11
2.1.3. Landschappelijke verdiepingsslag	13
2.1.4. Maatschappelijk rendement uit zonneparken in Westerwolde.....	14
2.2. Context	15
2.2.1. Klimaatakkoord	15
2.2.2. Regionale Energie Strategie Groningen	15
2.2.3. Provinciaal beleid	16
2.2.4. Gedragcodes zon-op-land en zon op grote daken.....	17
2.2.5. De zonneladder en voorkeursvolgorde zonneparken	17
2.3. Ontwikkelingen	17
2.3.1. Netcapaciteit	18
2.3.2. Technologische ontwikkelingen	19
2.3.3. Algemene ontwikkelingen.....	19
3. Terugblik.....	21
3.1. Doelbereik	21
3.2. Inpassing.....	22
3.3. Betrokkenheid omwonenden.....	25
3.4. Financiële participatie	27
3.5. Zon-op-dak en kleinschalig wind.....	29
4. Vooruitblik.....	31
4.1. Algemene opinie over energietransitie.....	31
4.2. Opinie over opwek duurzame energie	32
5. Aanbevelingen en afwegingskader	35
5.1. Aanbevelingen overkoepelend beleidskader	35
5.2. Aanbevelingen beleid zonneparken.....	36
5.3. Afwegingskader zonneparken.....	39
Bijlage I. Overzicht van initiatieven.....	40
Bijlage II. Gesprekspartners	41
Bijlage III. Bronnenlijst	42
Bijlage IV. Gespreksleidraad.....	43
Bijlage V. Vragenlijst.....	44



1. INLEIDING

Aanleiding

Gemeente Westerwolde was met het vaststellen van haar beleid voor de opwek van zon- en windenergie in 2018 een van de eerste gemeenten met beleid op dit thema. Op het gebied van zon- en windenergie zijn de afgelopen jaren veel ontwikkelingen geweest, de gemeente heeft hier op geanticipeerd door aanvullend beleid op te stellen.

In de gemeenteraad van onder andere 30 september 2020 ontstond discussie over de beleidsnotitie zon- en wind. Naar aanleiding van deze discussie is afgesproken dat het beleid geëvalueerd moest worden. De maatwerkmethode is begin 2021 apart geëvalueerd. Vervolgens is Bureau 7TIEN gevraagd om het volledige beleid te evalueren en aanbevelingen te doen ten behoeve van de herijking van het beleid. In navolging van dit rapport zal de gemeente een voorstel doen voor een aangescherpt beleidskader voor de opwek van zon- en windenergie.

In afwachting van het nieuwe beleid neemt de gemeente geen nieuwe aanvragen voor initiatieven in behandeling. Lopende procedures worden conform het huidige beleid afgehandeld, dit zijn de zogenoemde pijplijnprocedures. Een overzicht van de zonnepark initiatieven kunt u vinden in bijlage I.

Onderzoeksvragen en methode

De raad heeft veertien onderzoeksvragen opgesteld. Deze onderzoeksvragen zijn met vijf verschillende onderzoeksmethoden behandeld:

a. Enquête onder de inwoners van Westerwolde

De enquête is verspreid via lokale (digitale) nieuwsmedia, belangenverenigingen en betrokkenen. Er was ook een mogelijkheid om de enquête fysiek in te vullen bij Steunstee 's en bibliotheken. Aanvullend is een gerichte advertentie aan de inwoners van Westerwolde op sociale media geplaatst. Dit heeft in totaal 340 respondenten opgeleverd. Met een selectie van respondenten hebben twee verdiepende gesprekken plaatsgevonden. Zodat de resultaten uit de enquête konden worden verduidelijkt. In bijlage V is de vragenlijst opgenomen.

b. Gesprekken met belanghebbenden

Er zijn 21 gesprekken met betrokkenen gevoerd. Dit betreffen onder meer: de ambtelijke organisatie en de bestuurders van de gemeente, vertegenwoordigers vanuit de gemeenteraad, ontwikkelaars, grondeigenaren, financierders, energicoöperaties, belangengroepen voor natuur en voor agrariërs, bewonersverenigingen, de provincie en de netbeheerder Enexis. In bijlage II is een overzicht met de gesprekspartners opgenomen.

c. Documentstudie

Voor deze rapportage is een uitgebreide studie gedaan naar het bestaande beleid en de context van het zon en windbeleid in Westerwolde. In aanvulling hierop zijn bronnen met betrekking tot ontwikkelingen in de energietransitie bestudeerd. Een overzicht van de bronnen vindt u in bijlage III.

d. Reflectie-en vooruitblik sessie met de raad

In een sessie met de fractievertegenwoordigers van de raad is ingegaan op het huidige beleid, de bedenkingen van de raad en eventuele verbeterpunten en oplossingsrichtingen ten behoeve van het nieuwe beleid.

e. Co-creatie sessie met de ambtelijke organisatie

In deze sessie zijn onze bevindingen met betrekking tot de terugblik en vooruitblik gedeeld. Op basis hiervan zijn we in een brainstormende vorm aan de slag gegaan met het verkennen van de mogelijkheden voor een afwegingskader voor toekomstige projecten.



In de tabel hierna zijn de onderzoeksvragen opgenomen. Omwille van de leesbaarheid van het rapport komen de vragen niet expliciet terug maar hebben we per vraag aangegeven in welke paragraaf van het rapport deze wordt behandeld.

Vraag	Paragraaf
1. Wat hadden we ons voorgenomen? Wat waren de doelen en ambities in de beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens?	2.1
2. Wat is ervan terecht gekomen? Hoe kijken we hierop terug? Wat zijn verklaringen voor het wel of niet halen van resultaten?	3.1
3. Waar staan we nu? En welke beleidsmatige input kunnen we onder andere halen uit de landschappelijke verdiepingsslag zonneparken, de evaluatie van de maatwerkmethode en de voortgang binnen de RES Groningen? Welke bevindingen en adviezen kunnen we hieraan verbinden?	3.1, 2.2.2, 5
4. Welke voor de energietransitie relevante ontwikkelingen spelen er op korte termijn?	2.3
5. Op welke relevante lange termijn ontwikkelingen moeten we anticiperen?	2.3
6. Welke andere relevante ontwikkelingen spelen in Westerwolde die evenals de inpassing van wind- en zonne-energie letterlijk ruimte vragen?	2.3
7. Hoe kijken we zelf naar de opgave en ambities op het gebied van hernieuwbare energie op de lange termijn? Wat is daarbij de samenhang met andere (ruimtelijke) ontwikkelingen?	4.1 en 4.2
8. Voor welke keuzes komen we daarbij te staan? Waar willen we mee verder? Waarmee niet? Wat willen we prioriteren?	5.1 - 5.3
9. Hoe betrekken we de geleerde lessen uit het verleden, onze visie op de toekomst en keuzes bij het bijstellen of opstellen van nieuw beleid?	5.1 - 5.3
10. In hoeverre zijn inwoners op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de energietransitie?	3.3
11. Hoe staat het met betrokkenheid van en het draagvlak bij onze inwoners met betrekking tot de energietransitie?	4.1 en 4.2
12. Welke bijdrage kunnen onze inwoners zelf leveren?	4.1
13. Hoeveel inwoners zijn lid van een coöperatie, en wat zijn beweegredenen om wel of niet lid te worden?	3.4
14. Hoe worden inwoners met een smalle beurs betrokken en in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de energietransitie? Wat kunnen wij als gemeente doen om die betrokkenheid en participatie te verhogen?	3.3 en 5.1 - 5.3

Tabel 1. Een overzicht van de vragen die zijn opgesteld ten behoeve van de beleidsevaluatie.

Leeswijzer

In het vervolg van het rapport beschrijven we in hoofdstuk twee het beleid, de context en ontwikkelingen omtrent het thema. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie de bevindingen met betrekking tot de terugblik op de afgelopen beleidsperiode. In hoofdstuk vier gaan we in op beelden met betrekking tot de toekomst, de vooruitblik. Tot slot komen we in hoofdstuk vijf tot aanbevelingen voor het toekomstig beleid en doen we een eerste voorzet voor een afwegingskader. Iedere paragraaf start met de bevinding, waarna we de feiten en percepties beschrijven die ten grondslag liggen aan deze bevinding.

In bijlage I is een overzicht opgenomen van de verschillende zonnepark initiatieven. Bijlage II bevat een overzicht van de gesprekspartners. Bijlage III geeft een overzicht van de gebruikte bronnen. In bijlage IV is de gespreksleidraad opgenomen. Tot slot bevat bijlage V de vragenlijst ten behoeve van de enquête onder de inwoners van Westerwolde.



2. BELEID EN CONTEXT

Er is beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot de opwek van zonne- en windenergie in de gemeente, de provincie, RES Regio Groningen en op landelijk niveau. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van relevant beleid en wet- en regelgeving.

2.1. Gemeentelijk beleid

In 2019 heeft de gemeente Westerwolde de duurzaamheidsvisie vastgesteld in het [visiedocument 2019 - 2022 Westerwolde samen verduurzamen](#). Daarin is de ambitie opgenomen om in 2035 volledig energieneutraal te zijn. Het beleid voor de opwek van zonne- en windenergie is één van de uitwerkingen van de bredere duurzaamheidsvisie.

Sinds de vaststelling van de beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens in 2019 is het beleid verder aangevuld en uitgewerkt met verschillende aanvullende documenten. In figuur 1 wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 1. Een overzicht van de onderdelen van het gemeentelijk beleid met betrekking tot zon- en windenergie.



2.1.1. Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens

De beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens maakt het doel om in 2035 klimaatneutraal te zijn concreet: *“In 2035 moet ongeveer 1.800 Terajoule (TJ) (0,5TWh) hernieuwbare energie in het landschap binnen de gemeentelijke grenzen worden opgewekt.”*

Zon-op-dak

Het beleid gaat uit van een autonome ontwikkeling op het gebied van zon-op-dak. Met deze autonome ontwikkeling en een deel kleine windmolens verwacht de gemeente 10% van de energiebehoefte (420 TJ, 0,12 TWh) te kunnen opwekken. Er is geen expliciet beleid opgesteld met betrekking tot zonnepanelen op daken van particuliere of zakelijke eigenaren.

Zon-op-land

Met betrekking tot zon-op-land omschrijft de gemeente twee zaken waar een initiatief rekening mee moet houden. Eerst wordt er op basis van beoogd formaat bepaald of het initiatief klein-, middel- of grootschalig is. Vervolgens kan met behulp van een kaart worden bepaald of het initiatief wel of niet in een bepaald gebied mag worden ontwikkeld. (zie figuur 2) Er wordt onderscheid gemaakt tussen groot- en kleinschalige landschappen en natuurnetwerk Nederland (NNN). In het NNN mogen geen initiatieven worden ontwikkeld. In de kleinschalige landschapstypen mogen kleine en middelgrote initiatieven worden aangevraagd. In de grootschalige landschappen mogen ook grootschalige initiatieven worden aangevraagd. In de onderstaande tabel is dit schematisch weergegeven.

Type zonnepark	Formaat (ha)	Toegestaan in landschap
Kleinschalig	1 - 2	Groot- en kleinschalig
Middelgroot	2 - 10	Groot- en kleinschalig
Grootschalig	Groter dan 10	Grootschalig

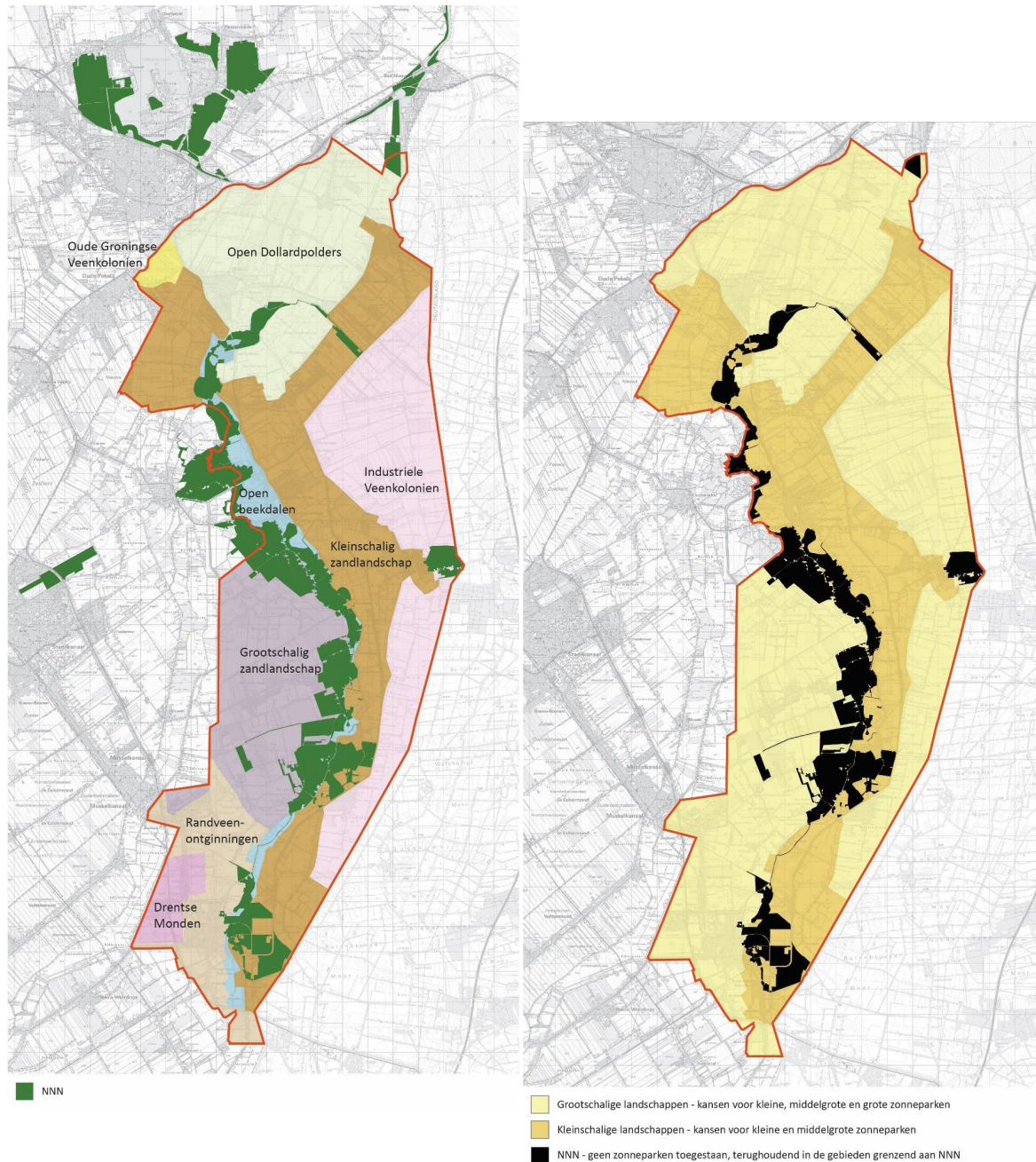
Tabel 2. De typering van zonneparken die door gemeente Westerwolde wordt gehanteerd.

Uitgangspunten voor planvorming

Aanvullend op het onderscheid op basis van formaat stelt het beleidskader een aantal uitgangspunten voor planvorming. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- **Afstemming met gemeente, provincie en netbeheerder over de locatie en omvang van het initiatief.** Op basis van de grootte van het park wordt afgestemd met de verschillende overheidsniveaus en netbeheerders.
- **Toepassen van de maatwerkmethode.** Vanaf 1 hectare wordt de maatwerkmethode toegepast. Zie voor meer informatie paragraaf 2.1.2.
- **Inrichtingsplan.** Voor het initiatief wordt een inrichtingsplan opgesteld, met daarin de omvang, de situering en inrichting van een zonnepark.
- **Financiële participatie.** Om lusten en lasten van zonneparken evenrediger te verdelen, wordt financiële participatie ingezet. Het doel is om tot 50% lokaal eigendom te komen. Als dit niet mogelijk is kan er aan het duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen worden bijgedragen. Dit bedrag wordt bepaald aan de hand van het opgesteld vermogen van het park en is terug te vinden in tabel 3.
- **Wijze van innovatie of experimenten met opslag.** Het is aan de initiatiefnemer om aan te geven of er sprake is van opslag van zonne-energie. Indien dit het geval is moet ook voor deze onderdelen van het park landschappelijke inpassing worden toegepast.
- **Meervoudig ruimtegebruik.** Meervoudig ruimtegebruik betekent dat een zonnepark naast het opwekken van energie ook andere functies heeft. Bijvoorbeeld, landschappelijke inpassing met hoogblijvende agrarische gewassen of een voedselbos, een combinatie met schaduwminnende gewassen, scharreלקippen of schapen onder de panelen, panelen op water of waterbergingsgebieden of een zonnepark als buffer nabij natuur.
- **Vergroten van de biodiversiteit.** Het vergroten van de bestaande biodiversiteit is gewenst. Dit is mogelijk als de locatie gevarieerder wordt ingericht dan een huidige agrarische functie, bijvoorbeeld met akkerranden en gevarieerde mengsels voor de ondergrond.

- **Landschappelijke inpassing.** Er wordt een basis voor de inpassing van een zonnepark gelegd in het beleidskader. Dit is later uitgewerkt met behulp van de landschappelijke verdiepingsslag.
- **Opruimen van het zonnepark.** De omgevingsvergunning wordt verleend voor een tijdelijke periode van 30 jaar. Na deze periode moet het zonnepark worden opgeruimd en het land in huidige toestand worden teruggebracht.



Figuur 2. Links de verschillende landschappen in gemeente Westervolde. Rechts de vertaling die is gemaakt naar de mogelijkheden voor kleine, middelgrote en grote zonneparken. In de Landschappelijke verdiepingsslag is een verdere uitwerking gemaakt, zie paragraaf 2.1.3.

Kleine windmolens

De provincie heeft een aantal locaties voor grootschalige windmolens (>15 m as-hoogte) aangewezen. Geen van deze gebieden valt binnen gemeente Westerwolde, waardoor grote windmolens niet zijn toegestaan. Voor de ontwikkeling van kleine windturbines (<15m as-hoogte) is gemeentelijk beleid opgesteld. Voor het ontwikkelen van een kleine windmolen moet een uitgebreid omgevingsvergunningstraject worden doorlopen. Wanneer een kleine windmolen buiten een bouwvlak wordt aangevraagd kan de gemeente een pilotstatus bij de provincie aanvragen.

Voor initiatieven dient eerst met een kaart gekeken te worden of het initiatief is toegestaan en of er wel of geen voorwaarden zijn. Hier wordt een vergelijkbare kaart gebruikt als bij zonneparken (zie figuur 2). Het is niet toegestaan om kleine windmolens in NNN-gebied te ontwikkelen. De gemeente is terughoudend met het verlenen van vergunningen aangrenzend aan NNN-gebied. In de rest van de gemeente zijn kleine windmolens onder voorwaarden toegestaan. Aanvullend wordt onder het kopje “kansrijke gebieden” benoemd dat woongebieden en dorpskernen uitgesloten zijn voor kleine windmolens.

Uitgangspunten voor ontwikkeling

In aanvulling op de zoekgebiedenkaart stelt het beleidskader zijn een aantal uitgangspunten voor planvorming opgesteld. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- **Passend binnen de kansrijke gebieden.** Denk aan (agrarische) bedrijven in het buitengebied en op bedrijventerreinen aan de randen van de kernen.
- **Achter hoofdbebouwing.** De gekozen positie dient zich achter de hoofdbebouwing te bevinden. Een afstand tot woningen van ten minste vier keer de as-hoogte is een verplichte afstand uit de Wet milieubeheer.
- **Passend in erfstructuur.** Bijvoorbeeld in de lijn met de bestaande bebouwing, in het hart van bestaande bebouwing of op hoekpunten van kavels.
- **Onopvallende kleurstelling.** Ten aanzien van de kleurstelling wordt een middentoon of donkere toon geadviseerd.
- **Evenwichtig beeld.** Windmolens moeten in hun verschijningsvorm in werkende en in de rusttoestand een evenwichtig beeld vertonen. Windmolens die wat betreft het aantal wieken (bijvoorbeeld twee wieken in plaats van drie of vier) een onrustig beeld opleveren, zijn ongewenst.
- **Participatie.** Initiatieven die in gezamenlijkheid worden ontwikkeld stellen wij zeer op prijs. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een dorp of groep agrariërs die zelfvoorzienend wil zijn.

2.1.2. Processchema ontwikkelen zonnepark

De gemeente hanteert een processchema als aanpak om tot inpassing te komen. In de bijlage van de beleidsnotitie is dit processchema uitgewerkt. Een initiatiefnemer moet van plan tot vergunning verschillende stappen doorlopen. In het processchema is uitgewerkt welke stappen dit zijn. In het schema worden ook de verschillende betrokken partijen en de bijbehorende rollen weergegeven. Het processchema bestaat uit drie stappen die onder de volgende kopjes kort worden uitgelegd.

Stap 1: Principeverzoek

De initiatiefnemer dient een principeverzoek in. Het principeverzoek beschrijft het projectvoorstel. Hierin wordt kort uiteengezet wat de kenmerken zijn. Het gaat om de locatie, de omvang en eventuele bijzondere aandachtspunten, de aansluiting en doorkijk naar een communicatie- en participatietraject. Een eenvoudige schets met een beschrijving volstaat in deze eerste fase.

Inmiddels heeft de gemeente in de beleidspraktijk toegevoegd dat initiatiefnemer bij het principeverzoek ook dient in te stemmen met uitgangspunten en voorwaarden voor lokaal eigendom en/of financiële bijdrage aan de fondsen (zie 2.1.4.).

De gemeente stemt het voorstel af met de netbeheerder en de provincie op basis van de onderstaande criteria. Bij een positief besluit van de betrokken partijen en een ondertekende vaststellingsovereenkomst kan de maatwerkmethode worden gestart.



- Valt de projectlocatie in de kansrijke gebieden?
- Is het initiatief financieel uitvoerbaar?
- Is er een communicatie en participatievoorstel?
- Is een netaansluiting mogelijk of is er zicht op een alternatief?
- Hoe verhoudt het initiatief zich tot de Provinciale Omgevingsverordening?

Stap 2: Maatwerkmethode

De maatwerkprocedure is een planvormingsproces waarbij initiatiefnemer, overheid en omgeving betrokken zijn. Het proces doorloopt de volgende stappen:

- Keukentafelgesprek of werkbezoek op locatie
- Communicatie- en participatietraject met de omgeving
- Overleg afstemming belangen
- Eisen aan het inrichtingsplan

Op basis van de verkenning worden door de gemeente of de provincie randvoorwaarden geïdentificeerd. Zodat het voorstel in overeenstemming met de Provinciale Omgevingsverordening en de wensen van de omgeving kan worden ontwikkeld. Deze randvoorwaarden moeten in het inrichtingsplan worden verwerkt. Onderdeel van de methode is een communicatie- en participatietraject met de omgeving. Er wordt overleg met de omgeving georganiseerd, waarin de wensen van de omgeving, de opties voor financiële participatie en de wijze van het delen van de opbrengsten worden besproken. De resultaten van het participatietraject worden vastgelegd als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing bij de omgevingsvergunning. De financiële afspraken, waar in de vaststellingsovereenkomst principe-afspraken voor zijn gemaakt, moeten worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

De maatwerkprocedure (stap 2 uit het processchema) is in 19 februari 2021 apart geëvalueerd. In die evaluatie zijn ook bevindingen voor dit onderzoek naar voren gekomen. Deze bevindingen zijn overgenomen in de desbetreffende onderdelen van het onderzoek en gemarkeerd met een voetnoot.

Stap 3: Omgevingsvergunningen

Bij een positieve uitkomst van de maatwerkmethode kan een aanvraag omgevingsvergunning worden ingediend. De uitkomsten uit de maatwerkprocedure worden gebruikt om de plannen uit te werken zodat deze als basis voor de vergunningsaanvraag kunnen dienen. Vervolgens wordt er een omgevingsvergunning voor het bouwen en een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan (voor een periode van maximaal 30 jaar) aangevraagd.

De behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning ligt primair bij team VTH van de afdeling Ruimte. De ruimtelijke onderbouwing wordt ook voorgelegd aan de afdeling Ruimte. Het onderdeel 'welstandstoets' wordt gedaan door Libau². Het college van B&W neemt een besluit over een ontwerpvergunning. De gemeenteraad neemt een besluit over een ontwerpverklaring van geen bedenkingen (vvgb). Bij een positieve uitkomst publiceert het bevoegd gezag een ontwerpbesluit.

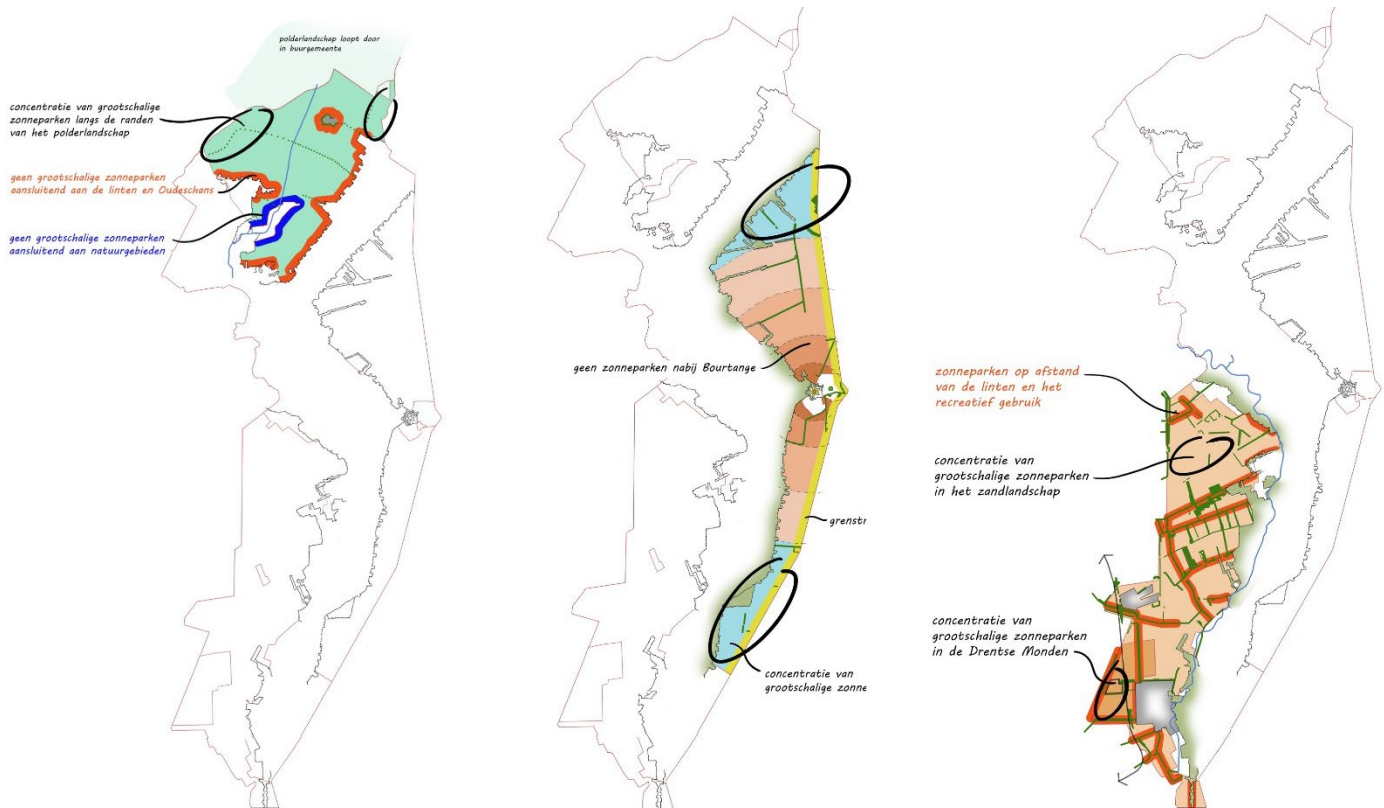
Het ontwerpbesluit en verklaring van geen bedenkingen worden door de gemeente zes weken ter visie gelegd. Iedereen heeft de mogelijkheid zienswijzen op de aanvragen of het plan in te dienen. De zienswijzen kunnen leiden tot aanpassingen van het plan. Bij een positieve uitkomst wordt er door de provincie een aanwijsbesluit afgegeven (zie paragraaf 2.2.3), waarna de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan en bouwen verleend. Bij een negatieve uitkomst zal de omgevingsvergunning worden geweigerd.

² Zie voor meer informatie libau.nl/team-ruimtelijke-kwaliteit/



2.1.3. Landschappelijke verdiepingsslag

De landschappelijke verdiepingsslag is op 9 februari 2021 door het college van B&W vastgesteld en is de eerste aanvulling op de beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens.³ Deze aanvulling kwam voort uit een gezamenlijke wens van gemeente, provincie en initiatiefnemers om zonneparken beter in te passen in het landschap.



Figuur 3. De drie kaarten uit de landschappelijke verdiepingsslag. Links, de Open Dollardpolders. Midden, de Industriële veenkoloniën met in het centrum Bourtange en het grenstraktaat in het geel. Rechts de Westelijke zandgronden met daarin de Drentse Monden.

Er worden vier landschapstypen onderscheiden. Open Dollardpolders, Industriële veenkoloniën en het Westelijk zandgebied met daarin de Drentse Monden. Voor elk landschapstype worden kwaliteitsdragers en aanvullende landschappelijke criteria benoemd, waaronder een kaart (figuur 3) met een duiding waar zonneparken wel en niet gewenst zijn. Met aanbevelingen voor een goede inpassing van nieuwe- of uitbreidingsinitiatieven. Op de kaart worden ook clustermogelijkheden van zonneparken genoemd. Deze kaart is geen verkleining van locaties waar zonneparken zijn toegestaan, het betreft een aanbeveling richting initiatiefnemers en daarmee een basis voor een gesprek in de beginfase van een traject.

Tot slot worden er voorbeelden voor inpassing gegeven en koppelkansen benoemt. Voor zonneparken groter dan 10 ha geldt de verplichting om een koppelkans te benoemen en uit te werken in het projectplan van het zonnepark. Een koppelkans kan daarmee aansluiten bij een van de volgende gebiedsopgaven:

- Bos en hout opgave (versterken bestaande structuren);
- Veenoxidatie of bodemdaling (voornamelijk in het noorden van de gemeente);
- Verdichten of herontwikkeling bestaande industrieterreinen;
- Verpaupering en onder druk staan van (cultureel) erfgoed;
- Versterken natuurverbindingen;
- Klimaatadaptatie (droogte, wateroverlast);

³ De landschappelijke verdiepingsslag kan worden opgevraagd via de gemeente. De verdiepingsslag wordt bij het eerste contact met de initiatiefnemer gedeeld.

- Transitie van reguliere landbouw naar kringloop of natuur inclusieve landbouw.

2.1.4. Maatschappelijk rendement uit zonneparken in Westerwolde

Het maatschappelijk rendement uit zonneparken is vormgegeven met de notitie “maatschappelijk rendement uit zonneparken”. Hierna is op 14 september 2021 de “kadernotitie Duurzaamheids- en gebiedsfondsen” opgesteld. Deze notitie is op 18 januari 2022 verder vormgegeven met de “uitwerkingsnotitie Duurzaamheids- en gebiedsfondsen”. Het hoofddoel van deze drie documenten is het verzilveren van 50% lokaal eigendom wanneer dit niet lukt met mede-eigenaarschap. Hierbij sluit de gemeente ook aan bij de verschillende vormen van financiële participatie zoals omschreven in de participatiewaaier.⁴ Alle notities zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Notitie maatschappelijk rendement uit zonneparken

Dit is de eerste stap richting het ontwikkelen van de het duurzaamheidsfonds en de gebiedsfondsen. Het is een leidraad met drie uitgangspunten: Meerwaarde voor omwonenden en omliggend gebied creëren, Economische en innovatie koppelkansen benutten, Vliegwieleffect aanjagen: Westerwolde Samen Verduurzamen. In deze notitie zijn ook de vergoedingen per Mega Watt piek (MWp)⁵ per jaar bepaald. Tot slot worden er twee rekenvoorbeelden gegeven.

Vermogen zonnepark (MWp)	Vergoeding per MWp per jaar in euro
0 - 5	2.000
6 - 20	4.000
21 - 50	5.000
>50	6.000

Tabel 3. De staffel die wordt gebruikt om de vergoeding aan de fondsen te bepalen.

Kadernotitie duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen

De kadernotitie⁶ is opgesteld in samenwerking met verschillende lokale belangengroepen. Er wordt ingegaan op de geraamde opbrengsten van de zonneparken. Deze zijn op 14 september 2021 geraamd op ongeveer 1,3 miljoen euro per jaar voor de komende 15 jaar. Vervolgens worden de kaders en uitgangspunten voor de volgende onderwerpen besproken. De inhoudelijke onderwerpen zijn onderstaand kort toegelicht.

- **Regie, zeggenschap en rolverdeling.** De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol door de kaders vast te stellen en om via de jaarrekening en bestuursrapportages te controleren op de voortgang binnen de fondsen en op verantwoording van projecten. De lokale organisaties (Plaatselijk Belang, coöperaties etc.) voeren regie op het proces om in de lokale gemeenschappen inwoners, verenigingen etc. uit te nodigen en te stimuleren om met ideeën en aanvragen te komen. De gemeente kan hierbij waar gewenst faciliteren en ondersteunen.
- **Beperken van hinder en nadelen voor omwonenden.** Voorop staat dat hinder en nadelen voor omwonenden zo veel mogelijk beperkt dan wel gecompenseerd moeten worden. Voor de directe omgeving van zonneparken is in dat verband een schaderegeling van kracht waarbij de ontwikkelaar eventuele waardevermindering van woningen dient te compenseren.
- **Budgetverdeling 50/50 tussen het gemeentebrede fonds en de gebiedsfondsen.** De opbrengsten worden voor de helft in het gemeentebrede duurzaamheidsfonds gebruikt. De andere helft is voor het gebiedsfonds wat betrekking heeft op het specifieke zonnepark en de daarbij behorende direct omwonenden. Een direct omwonende is over het algemeen iemand die binnen een straal van 3km rond het park woont. In dunbevolkte gebieden kan worden gekozen voor een straal van 6 km. Bij

⁴ De [Participatiewaaier](#) (2019) van het Klimaatakkoord. Geeft een duiding van de verschillende mogelijkheden van financiële compensatie aan omwonenden. Er zijn vier mogelijkheden: Mede-eigenaarschap, Financiële-deelname, Omgevingsfonds of Omwonendenregeling. De gemeente heeft met het duurzaamheids en gebiedsfondsen expliciet gekozen voor de vormen van mede-eigenaarschap en het omgevingsfonds als vormen van financiële participatie in de gemeente.

⁵ Dit is een eenheid voor het opgestelde vermogen van een zonnepark.

⁶ Op te vragen via gemeente Westerwolde.



onduidelijkheid doet de gemeente een voorstel. Inwoners, verenigingen en stichtingen die niet tot een betreffend gebied en gebiedsfonds worden gerekend, kunnen een initiatief indienen bij het gemeentebrede duurzaamheidsfonds.

- **Bestedingsdoelen duurzaamheid, biodiversiteit en leefbaarheid.** Het Gemeentebreed fonds dient 80% van de middelen in te zetten op het thema duurzaamheid. 20% is vrij te verdelen over leefbaarheid of biodiversiteit. Voor de gebiedsfonds geld een verdeling waarbij 50% van de middelen kan worden ingezet op het thema duurzaamheid. De andere 50% is vrij te verdelen over leefbaarheid en biodiversiteit.

Tot slot wordt er ingegaan op de technische en organisatorische invulling van de gebieds- en duurzaamheidsfondsen. Deze zijn verdeeld in de volgende onderdelen: **Algemene voorwaarden voor subsidieaanvragen, Projectcategorieën, Beoordelingscommissie, Ontwikkel- en uitvoeringskosten, Evalueren, leren en bijstellen, het vervolgproces en samenwerking met stakeholders en lokale organisaties.**

Uitwerkingsnotitie duurzaamheidsfondsen en gebiedsfondsen

Deze notitie⁶ is een uitwerking van de bovenstaande notitie en geeft een invulling aan de volgende onderwerpen.

- De nadere definiëring van het begrip leefbaarheid
- De publiekrechtelijke weg volgen met beheer door de gemeente
- Het financieel beheer beleggen bij de gemeente
- De uitwerking van de rol en samenstelling van de beoordelingscommissie
- De uitwerking van indieningsvereisten, procedure en toetsingscriteria
- De uitwerking van het samenwerkingsproces in de lokale gemeenschappen
- De uitwerking van communicatie, voorlichting en beheer en opzet van een website
- De uitwerking van het leer- en evaluatieproces
- De uitwerking van ontwikkel- en uitvoeringskosten
- De startsituatie en het subsidieplafond voor de fondsen in 2022

2.2. Context

Naast het gemeentelijk beleid zijn er op het gebied van het opwekken van lokale duurzame energie een aantal andere beleidsstukken of leidraden die we in deze evaluatie kort toelichten.

2.2.1. Klimaatakkoord

In het klimaatakkoord is afgesproken dat in 2030, 70 % van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt. In 2050 heeft Nederland een CO₂-vrij elektriciteitssysteem. Deze doelstelling wordt via de Regionale Energie Strategieën verder uitgewerkt en vormgegeven.

In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat bij opwekking van duurzame energie op land (zonneparken en windmolens) burgers voor minstens de helft moeten kunnen profiteren van het project, dit heet participatie. Het klimaatakkoord heeft op het gebied van participatie een [handreiking](#) en de [participatiewaaiër](#) gepubliceerd. Deze doelstelling krijgt ook in de RES een verdere uitwerking.

2.2.2. Regionale Energie Strategie Groningen

In de RES 1.0 is afgesproken dat gemeente Westerwolde in 2030 jaarlijks 0,45 TWh (1.620 TJ) opwekt.

De [Regionale Energie Strategie Groningen](#) (RES) is een samenwerking tussen de provincie, de tien Groningse gemeenten, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en de netbeheerders Tennet en Enexis. De RES bepaalt onder andere de regionale doelstellingen voor de opwek van duurzame energie (warmte en elektriciteit)



en wordt iedere twee jaar vernieuwd. Voor het thema zon - en windenergie is het totale bod⁷ 5,7 TWh in 2030. Westerwolde neemt hiervan 0,45 TWh (1.620 TJ) voor haar rekening. Dit ligt in lijn met de doelstelling in de gemeentelijke beleidsnotitie die 1800 TJ (0,5 TWh) stelt voor 2035.

In de RES zijn ook afspraken gemaakt met betrekking tot het vergroten van het aandeel zon-op-dak en het verbeteren van ecologie rond zonneparken. Er is in samenwerking met de netbeheerders bepaald dat dit RES bod aansluitbaar is binnen 2030, een kanttekening is dat deze aansluitingen in sommige gevallen gefaseerd beschikbaar komen en niet alle initiatieven direct kunnen worden aangesloten. Inmiddels wordt gewerkt aan RES 2.0 dit zal naar verwachting in maart 2023 verschijnen. De RES 2,0 bevat waarschijnlijk onder andere een doorkijk naar de periode 2030 – 2050 en een verkenning van de opgave voor de opwek van duurzame energie in die periode.

De RES heeft tevens een [methodeboek lokaal eigendom en participatie](#) gepubliceerd. Hierin worden de verschillende aanpakken van gemeenten besproken. De overige achtergrondinformatie is op de [website](#) van RES Groningen te vinden.

2.2.3. Provinciaal beleid

De provincie sluit met betrekking tot de opwek van energie aan bij de RES. Ze stelt zichzelf tevens als doel om in 2035 energieneutraal te zijn voor datgene waar zij direct invloed op heeft als gevolg van eigendom of inkoop.

De provincie heeft verschillende beleidsstukken met betrekking tot de opwek van zon- en windenergie.

Beleid met betrekking tot zonne-energie

Het provinciaal beleid met betrekking tot de opwek van zonne-energie bestaat uit verschillende onderdelen. De omgevingsvisie, handreiking locatiekeuze en de maatwerkmethode.

In de Omgevingsverordening Groningen is bepaald dat zonneparken niet zijn toegestaan binnen de NNN-natuurgebieden, NNN-beheer aanpassingsgebied, het zoekgebied robuuste verbindingzone en bos- en natuurgebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland.

Zonneparken zijn toegestaan binnen bestaand stedelijk gebied, grenzend aan bestaand stedelijk gebied, grenzend aan een bouwvlak in het buitengebied, of op een voormalig slibdepot, gaswinlocatie of stortplaats. Voor 'losliggende' parken in het buitengebied geldt een nee-tenzij regime, om het buitengebied te vrijwaren van ongebreidelde groei van zonneparken. Gemeenten kunnen als uitzondering locaties aanwijzen, indien deze locaties aan de volgende voorwaarden voldoen:

- De locatie is opgenomen in de integrale gemeentelijke gebiedsvisie.
- De maatwerkmethode om tot een goed ontwerp en landschappelijke inpassing te komen heeft plaatsgevonden onder begeleiding van provincie en gemeente.
- Er worden eisen gesteld aan het ontwerp.
- De gemeente treedt in overleg met ondernemers waarbij wordt gestreefd naar afspraken over een gezamenlijke aanpak waarbij lokale initiatieven en bewoners worden betrokken bij financiële exploitatie en organisatie van een zonnepark.
- Er wordt een vergunning verleend voor een zonnepark voor een periode van maximaal 30 jaar.

In de handreiking locatiekeuze, worden handvatten gegeven voor het kiezen van een locatie en het inpassen van zonneparken in provincie Groningen. In de maatwerkmethode wordt een voorzet gedaan voor de verschillende stappen die een initiatiefnemer moet doorlopen. Binnenkort verschijnt er een evaluatie van het zonbeleid van provincie Groningen.

Bij een succesvolle doorloop van de provinciale maatwerkmethode moet er een verzoek worden ingediend bij het college van Gedeputeerde Staten van Groningen. Zodat desbetreffende locatie kan worden aangewezen voor

⁷ Het bod is een optelsom van de gerealiseerde en definitief vastgestelde plannen (basis). De concrete plannen die nog niet gerealiseerd zijn maar wel in hoge waarschijnlijkheid gerealiseerd zullen worden (bouwstenen) en de nog openstaande doelstellingen (ambitie).



de realisatie en exploitatie van een zonnepark voor een periode van maximaal 30 jaar. Bij akkoord geeft de provincie een aanwijfsbesluit af. Zonder dit besluit kan de gemeente een initiatief niet vergunnen.

Beleid met betrekking tot windenergie

De provincie heeft gebieden aangewezen voor grootschalige (>15m as-hoogte) windenergie. Deze gebieden liggen niet in de gemeente Westerwolde. Grootschalige windmolens zijn daarom binnen de gemeente Westerwolde niet toegestaan.

Kleine (<15m as-hoogte) windmolens zijn toegestaan. De regels zijn afhankelijk van de gemeente. De provincie heeft een pilot regeling voor windmolens die buiten een bouwvlak maar binnen 25m van een agrarisch bouwperceel liggen. Er is ook een pilotregeling voor kleinschalige windparken in lijn- of parkopstelling, mits het een lokaal initiatief betreft.

2.2.4. Gedragscodes zon-op-land en zon op grote daken

De branchevereniging van de Nederlandse zonne-energiesector, Holland Solar, heeft twee gedragscodes ontwikkeld.

Gedragscode zon-op-land

De [gedragscode zon op land](#) is samen met stakeholders op het gebied van natuur en omgeving opgesteld. De code adresseert drie leidende principes op het gebied van zonneparken. Deze principes zijn: samen met stakeholders, meerwaarde omgeving en oorspronkelijk grondgebruik mogelijk. Verder gaat de gedragscode in op onderwerpen waar zorgen of wensen over zijn. Dit zijn: Efficiënt ruimtegebruik, Landschap en uitzicht, Biodiversiteit, Voedselproductie, Bodemkwaliteit, Burgerparticipatie in het proces, Mede-eigenaarschap en financiële betrokkenheid van bewoners en bedrijven uit de omgeving.

Gedragscode zon op grote daken

De [gedragscode zon op grote daken](#) is samen met stakeholders op het gebied van techniek, veiligheid en vastgoed ontwikkeld. De code adresseert drie leidende principes op het gebied van zon op grote daken. Deze principes zijn: Kwaliteit en veiligheid, korte- en lange termijn, eerlijk en transparant. Verder doet de code onder andere toezeggingen met betrekking tot het ontwikkelproces, veiligheid en exploitatie.

2.2.5. De zonneladder en voorkeursvolgorde zonneparken

De natuur en milieufederaties hebben een handreiking voor een afwegingskader voor de keuze van locaties voor zonne-energie opgesteld. Binnen de zonneladder bestaat een trapsgewijze voorkeur voor de ontwikkeling van zonneparken op locaties die van minder maatschappelijk belang zijn. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zonnepark op een oude vuilstort, of op infrastructurele werken en op daken. Tegenover locaties die van belang zijn, waarbij zorgvuldig moet worden ingepast, bijvoorbeeld langs dorpen of op waterbergingen. Op landbouwgrond wordt voorgesteld om alleen grootschalige enkelvoudige parken⁸ te realiseren. Voor meer informatie over de zonneladder en een aantal concrete voorstellen voor de uitwerking hiervan zie de [website van Natuur en Milieufederaties \(NMF\)](#). Deze handreiking is door de nationale overheid overgenomen en is verder uitgewerkt en heet voorkeursvolgorde zon-pv (zonnepanelen).

2.3. Ontwikkelingen

Binnen de energietransitie volgen ontwikkelingen zich in rap tempo op. In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen met betrekking tot het energienet en ontwikkelingen in de zon- en windsector.

⁸ Het begrip grootschalig enkelvoudig geeft aan dat er geen sprake zou moeten zijn van clustering van grootschalige zonneparken in landbouwgebied.



2.3.1. Netcapaciteit

Enexis is in de gemeente Westerwolde de regionale netbeheerder. Landelijk is TenneT verantwoordelijk. Er is door de grote toename in opweklocaties voor hernieuwbare energie sprake van transportschaarste. Dat wil zeggen dat er niet genoeg capaciteit is om de energie die wordt opgewekt door zonneparken of kleinschalige windmolens te transporteren naar plekken waar de elektriciteit nodig is.

Netbeheer Nederland heeft een [actuele capaciteitskaart](#) waarop de problemen in de regio inzichtelijk worden gemaakt. Met betrekking tot afname is er geen schaarste in Westerwolde. Met betrekking tot teruglevering is grofweg sprake van een tweedeling van de gemeente, waarbij ten zuiden van de lijn Mussel - Sellingen geen transportcapaciteit beschikbaar is. Ten noorden van deze lijn is sprake van beperkte transportcapaciteit.⁹ Bij de het aansluiten van opweklocaties die op de wachtlijst staan geldt altijd het first-come-first-served principe. Wanneer een klein- of grootschalig initiatief in een gebied met transport schaarste ligt wil dit niet zeggen dat het initiatief niet kan worden aangesloten. Het is altijd aan te raden om een initiatief aan te melden.

Ontwikkelingen

Er is een aantal oplossingen beschikbaar voor de schaarste op het net. In de volgende alinea's worden deze ontwikkelingen kort toegelicht.

Enexis en TenneT zijn aan de slag met het verzwaren van het net bij congestielocaties. Het gaat om de gebieden rondom Meeden, Musselkanaal Zandberg en Stadskanaal. Zie voor meer informatie de (ontwerp) investeringsplannen van [Enexis](#) en [Tennet](#).

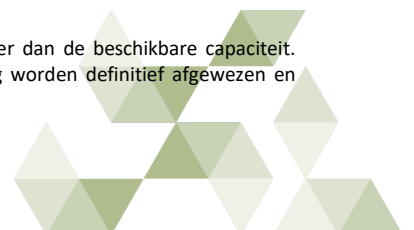
De netcongestie in gemeente Westerwolde ontstaat op dit moment met name uit een tekort aan capaciteit op het hoogspanningsnet. (Tennet). Wanneer er meer kleinschalige opwek door bijvoorbeeld zon-op-dak of kleinschalig wind plaatsvindt, is het mogelijk dat er ook aanpassingen moeten worden gedaan aan het middenspanningsnet (Enexis). Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van middenspanningsstations.

Cablepooling of Meerdere Leveranciers Op Een Aansluiting (MLOEA), is het delen van een kabel door verschillende opwekcentrales. Bijvoorbeeld tussen een zonnepark en windpark. Het net kan hierdoor efficiënter worden gebruikt, er kunnen kosten worden bespaard en het maakt het in sommige gevallen mogelijk om in gebieden met transportschaarste alsnog een zon of wind initiatief te ontwikkelen. Er is een [verdieping op cablepooling gepubliceerd](#) onder aanvoering van Netbeheer Nederland.

Directe levering van elektriciteit door een Power Purchase Agreement (PPA). Hierbij wordt de elektriciteit van een opweklocatie direct verkocht aan een gebruiker. Het is ook mogelijk om als ontwikkelaar een gesloten distributiesysteem (GDS) te ontwikkelen. Dit particuliere elektriciteitsnet omzeilt de netcongestie en wachttijden bij de netbeheerder. Er moet dan wel toestemming worden aangevraagd bij de Autoriteit Consument & Markt.

Curtailment of aftopping van de aansluiting van een zonnepark. Onlangs bracht het [PBL een advies uit over zonnepanelen op een kleinere netaansluiting](#). Op dit moment wordt een zuidgeoriënteerd zon-op-veld systeem op 70% van het piekvermogen aangesloten. Dat heeft als resultaat dat er capaciteit op het net wordt gereserveerd, die alleen wordt gebruikt wanneer er een situatie van maximale opwek is. Door een zonnepark op 50% van het piekvermogen aan te sluiten wordt er in situaties van maximale opwek minder aan het net geleverd. Deze energie gaat verloren. Over een langere periode wordt de netbelasting echter beter verdeeld. Hierdoor hoeven er minder netverzwaringen te worden uitgevoerd met als resultaat lagere maatschappelijke kosten. Om dit te stimuleren komt er mogelijk een regeling in de SDE++ 2022. Een bijkomend voordeel is dat op locaties van netcongestie mogelijk meer ruimte ontstaat voor het aansluiten van initiatieven.

⁹ Beperkte transportcapaciteit: de totale behoefte aan transportcapaciteit in offerteaanvragen is groter dan de beschikbare capaciteit. Geen transportcapaciteit: Alle aanvragen voor terug levering via een bestaande of nieuwe aansluiting worden definitief afgewezen en opgenomen op de wachtlijst.



2.3.2. Technologische ontwikkelingen

Er zijn een aantal technologische ontwikkelingen op het gebied van de opwek van zon- en windenergie. Deze worden kort toegelicht.

Gebruik van zonne-energie voor de productie van waterstof als energiedrager

Het is mogelijk om waterstof te produceren met de elektriciteit uit een zonnepark. Deze waterstof kan vervolgens als brandstof worden ingezet en worden gebruikt voor industrie, mobiliteit of verwarming. In Oosterwolde staat [sinds kort](#) een pilotinstallatie. Een bijkomend voordeel is dat de energie niet via het net naar een locatie hoeft te worden getransporteerd. Een kanttekening is dat deze ontwikkeling zich op dit moment in een pilotfase bevindt.

Opslag van zonne-energie in batterijen

Batterijen kunnen op verschillende manieren worden ingezet. Bij zon- en windenergie is het mogelijk om in perioden van lage vraag en hoog aanbod de elektriciteit tijdelijk op te slaan in een batterij. De batterij werkt als een buffer. Dit type batterij is niet bedoeld om elektriciteit voor lange termijn op te slaan. De elektriciteit kan vervolgens in perioden van hoge vraag en lager aanbod worden geleverd aan het net. Hiermee wordt netcongestie voorkomen en kan vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd.¹⁰ Er worden op dit moment al [pilots](#) uitgevoerd met het plaatsen en gebruiken van batterijen.

Thermische zonnewarmte PV(T)

PV(T) panelen die zon omzetten in warmte of een combinatie van warmte en elektriciteit opwekken. Het wordt met name op particuliere daken ingezet. Er zijn ruim 100.000 zonneboilers in huishoudens in Nederland. Er zijn weinig grootschalige projecten. Zon-eiland Almere is een voorbeeld. Er is ook een PVT-veld gecombineerd met een kassencomplex. Zie voor meer informatie het [expertisecentrum warmte](#).

Verbetering rendement zonnepanelen

Zonnepanelen worden steeds efficiënter in het opwekken van energie. Dat houdt in dat de hoeveelheid zonnepanelen die nodig is om een bepaald wattage op te wekken kleiner wordt naarmate de panelen beter worden. Het resultaat is dat er voor een vergelijkbaar wattage minder grond nodig is dan voorheen. [Solarmagazine 2-2021 mei](#) maakte een overzicht van het zonnepaneelvermogen van P-type panelen, welke veel gebruikt worden in zonneparken. Waar in 2010 een zonnepaneel 241,5 Wattpiek kon opwekken kan een paneel uit 2020 360 wattpiek opwekken. De verwachting is dat deze trend zich doorzet. De afmetingen van panelen worden ook groter.

2.3.3. Algemene ontwikkelingen

Er zijn een aantal ontwikkelingen van algemene aard die relevant zijn voor dit onderzoek.

Geopolitieke spanningen en stijgende energieprijzen

Geopolitieke spanningen zoals de invasie van Rusland in Oekraïne en de Nederlandse afhankelijkheid van Russisch gas leiden tot prijsstijgingen van fossiele energie. Duurzame energie wordt daarmee aantrekkelijker met een stijgende vraag tot gevolg. De Nederlandse Bank maakte een [analyse](#) van de economische impact. Het is ook mogelijk dat het draagvlak voor energie uit hernieuwbare bronnen stijgt. Gezien de actualiteit van deze ontwikkelingen is het moeilijk in te schatten wat de daadwerkelijke effecten voor Westerwolde zullen zijn.

Natuur en gebiedsopgaven

Er is een toenemende aandacht voor kwaliteit van natuur en gebiedsopgaven in zijn algemeenheid, maar ook in combinatie met zonneparken. Dit leidt er mogelijk toe dat er op het gebied van natuur meer gevraagd wordt van een ontwikkelaar. Ook koppelkansen zoals veenoxidatie, natuurontwikkeling, werkgelegenheid zullen mogelijk vaker aan bod komen.

¹⁰ Zie het uitgebreide artikel van [Change inc](#) en de [rapportage van CE Delft](#)



Duurzame energie en landbouw

De bovenstaande koppelkansen en functiecombinaties worden ook genoemd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het PBL rapport Grote opgaven in een beperkte ruimte.¹¹ Beide stukken gaan in op de wens om ruimtelijke functies te combineren. Agrarische ondernemers kunnen baat hebben bij de combinatie van het opwekken van duurzame energie en landbouw. O.a. zonnepanelen waaronder beweiding of teelt plaatsvindt bieden in dat opzicht een kans om de energietransitie te koppelen aan de landbouwtransitie. In Westerwolde doen zich momenteel al situaties voor waarbij agrarische ondernemers zich voor deze koppeling bij de gemeente melden.

SDE ++ en Besluit Bouwwerken Leefomgeving

De voorkeursvolgorde zon-pv krijgt doorwerking in de SDE++, waarbij zon-op-dak initiatieven een gunstigere positie zullen krijgen tegenover zon-op-land. In het voorjaar van 2022 wordt een meerjarenaanpak zon uitgewerkt, waaronder verdere stimulering van zon-op-dak en de verdere uitwerking van de afspraken uit het Coalitieakkoord over zon-op-land.¹²

Onder het aangepaste BBL wordt het voor gemeenten mogelijk om zon-op-dak installaties af te dwingen op daken van industriegebouwen en daken met overige gebruiksfuncties. Overige gebruiksfuncties zijn gebouwen waarin het verblijven van personen een onderschikte rol speelt, zoals parkeergarages of een schuur. De BBL treedt tegelijkertijd met de nieuwe omgevingswet op 1 juli 2022 in werking.¹³

¹¹ Zie de [Nationale omgevingsvisie \(2020\)](#) en het rapport [Grote opgaven in een beperkte Ruimte van het PBL \(2021\)](#)

¹² Zie de [aanwijzings categorieën](#) van de SDE++ paragraaf 5.1.3

¹³ Zie voor meer informatie de [internetconsultatie](#) voor de aanpassing van het BBL



3. TERUGBLIK

In hoofdstuk drie wordt aan de hand van feiten en percepties teruggeblikt op de afgelopen beleidsperiode. De onderdelen worden steeds onderbouwd met een feitelijke analyse en vervolgens aangevuld met de percepties die zijn opgehaald uit de inwonersenquête en de gesprekken met betrokkenen.

3.1. Doelbereik

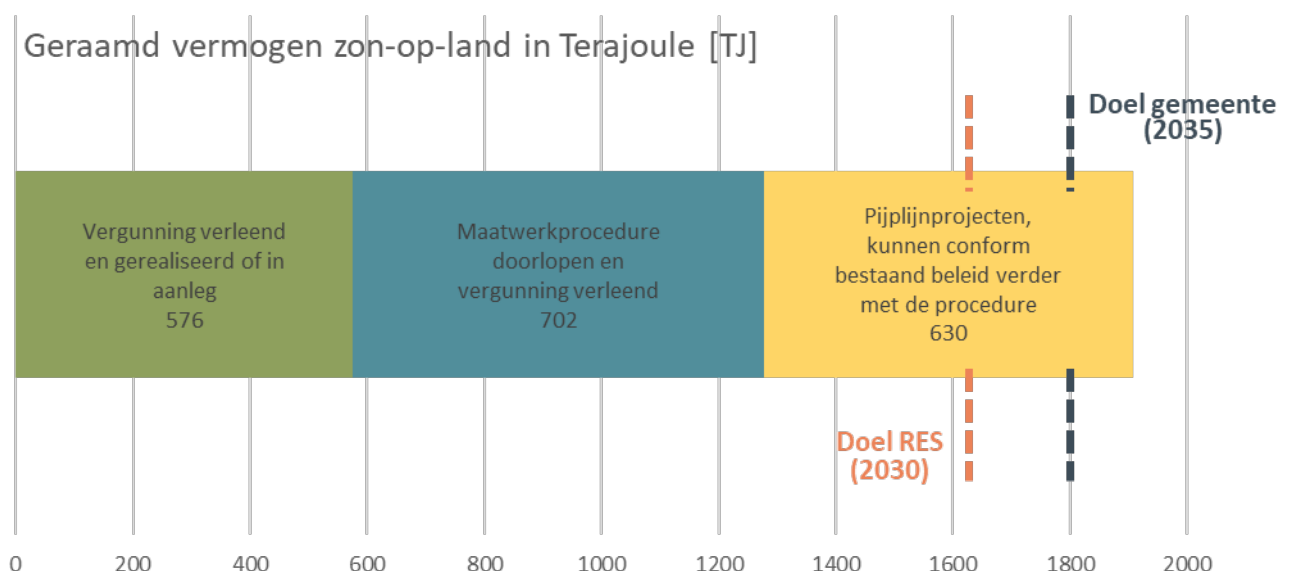
Op grond van raming van de (verwachte) opbrengst van gerealiseerde en geplande projecten kan worden gesteld dat de gemeente op koers ligt om de doelstelling voor de opwek van duurzame energie in het landschap in 2035 te behalen. Wel is voor sommige projecten daadwerkelijke realisatie nog onzeker (bijvoorbeeld vanwege het grenstraktaat). Het bereiken van de doelstelling voor zon-op-dak en kleinschalig wind is niet binnen bereik (zie paragraaf 3.5).

Feiten

De gemeente Westerwolde stelde zich in de visie Westerwolde samen verduurzamen het doel om in 2035 klimaatneutraal te zijn. Om dit te behalen moet er 1.800 TJ (0,5 TWh) binnen de gemeente worden opgewekt. In de RES is gesteld dat Westerwolde in 2030 0,45 TWh (1.620 TJ) moet opwekken.

Er zijn afgelopen beleidsperiode drie zonneparken gerealiseerd of in aanleg (576 TJ) en vier parken vergund (702 TJ). Drie parken zijn bezig met de maatwerkprocedure en kunnen conform het bestaande beleid verder met dit proces (630 TJ). Een aantal parken heeft een pro-forma verzoek ingediend. Deze zonneparken worden niet in behandeling genomen in verband met deze evaluatie. In twee gevallen is het proces van ontwikkeling beëindigd.

In de onderstaande figuur is de stand van zaken met betrekking tot vergunde zonneparken weergegeven. In bijlage I staat een tabel met de zonneparken en aanvullende informatie. De bijdrage van zon-op-dak en kleinschalig wind wordt in paragraaf 3.5 besproken.



Figuur 4. Een visualisatie van de het geraamd vermogen van zon-op-land in Terra Joule in april 2022. Bron: Gemeente Westerwolde

Tot slot wordt in de evaluatie van de maatwerkmethode aangegeven dat zowel de principeverzoeken als de maatwerkprocedure geen heldere criteria bevatten waarop de gemeente kan oordelen of een initiatief wel of niet geschikt is, of voldoet aan de eisen die worden gesteld in de maatwerkprocedure.¹⁴

Percepties

Over het algemeen is men positief over het feit dat er vroegtijdig beleid is ontwikkeld. Dit heeft ook zeker bijgedragen aan de behaalde resultaten. Verschillende gesprekspartners geven aan dat de gemeente slagvaardig is geweest met het ontwikkelen van beleid. Met name omdat de gemeente een van de eerste gemeenten was die voor dit thema beleid schreef. Wanneer bleek dat er aanvullende uitwerking nodig was, denk bijvoorbeeld aan de uitwerkingen op het gebied van inpassing of financiële participatie heeft de gemeente deze opgesteld.

Over het algemeen is men van mening dat de gemeente moet opwekken wat zij zelf verbruikt, maar niet meer. De huidige doelstelling ligt in lijn met deze wens. Ook de doelstelling in de RES past hierbinnen. Toch heerst bij sommige betrokkenen het beeld dat de gemeente meer wil opwekken dan nodig is voor eigen verbruik. Het is daarom van belang dat de definitie van klimaatneutraal ook in actuele, cijfermatige doelstellingen is uitgewerkt. Ook voor zon-op-dak en kleinschalig wind. In het huidige beleid mist de cijfermatige onderbouwing van de opwek van 1800 TJ, hierdoor twijfelen gesprekspartners aan de legitimiteit van de doelstelling.

De beschikbaarheid van netcapaciteit speelt een belangrijke rol in het behalen van de gestelde doelen. Er wordt door verschillende betrokkenen aangehaald dat de transportschaarste in de omgeving het realiseren van zonneparken in de weg zit. De transportschaarste heeft ook gevolgen voor (grootschalige) zon-op-dak initiatieven. Er zijn ook initiatieven zoals “asbest er af en zon er op” die geen doorgang konden vinden door beperkingen in de transportcapaciteit van het energienet. Er wordt daarom extra benadrukt door gesprekspartners dat het belangrijk is om de netbeheerder op tijd te betrekken bij eventuele initiatieven en helder te communiceren over de mogelijkheden op het elektriciteitsnet in de gemeente.

Het is voor de gemeente nog niet duidelijk hoe in de nabije toekomst moet worden omgegaan met het grenstraktaat. De provincie en de Landkreisen in Duitsland zijn momenteel aan zet om hier duidelijkheid in te verschaffen. Zij zijn tevens aan zet om een gebiedsvisie rondom de grens op te stellen. Voorlopig zijn er geen ontwikkelingen mogelijk binnen de zone van het traktaat. Toch wordt het grenstraktaat door verschillende gesprekspartners aangehaald. De gebieden in de industriële veenkoloniën langs de grens worden als geschikt gezien voor grootschalige zonne-initiatieven. Het grenstraktaat houdt het ontwikkelen van parken dicht bij de grens echter tegen. Volgens verschillende gesprekspartners is dit een gemiste kans. Gesprekspartners vinden het ook lastig uit te leggen omdat zonneparken niet zichtbaar zijn op een afstand, terwijl de windmolens net over de grens dat wel zijn.

3.2. Inpassing

De zoekgebiedenkaart geeft een grofmazig handvat voor de mogelijke locaties voor een zonnepark. Vervolgens is het afhankelijk van ontwikkelaar en grondeigenaar op welke locatie initiatieven van de grond komen. De huidige zoekgebiedenkaart leidt daarbij volgens nagenoeg alle gesprekspartners tot te veel potentiële locaties voor de ontwikkeling van zonneparken waarbij de zonneladder¹⁵ niet wordt gevolgd. Ook worden koppelkansen (onder andere natuurontwikkeling en gebiedsopgaven) nog onvoldoende benut. Wel is in de landschappelijke verdiepingsslag een nadere uitwerking van wenselijkheid in verschillende typen gebieden opgenomen en geeft deze nuttige handvatten voor de inpassing zelf. De meeste zonneparken zijn echter vergund voordat de landschappelijke verdiepingsslag was vastgesteld.

¹⁴ Zie voor een concreet voorstel voor selectiecriteria Bladzijde 23, Witteveen + Bos, Evaluatie maatwerkprocedure zonneparken gemeente Westerwolde.

¹⁵ De zonneladder (NMF) is een afwegingskader voor de locatiekeuze van zonneparken. In paragraaf 2.2.5 wordt hier meer over uitgelegd.



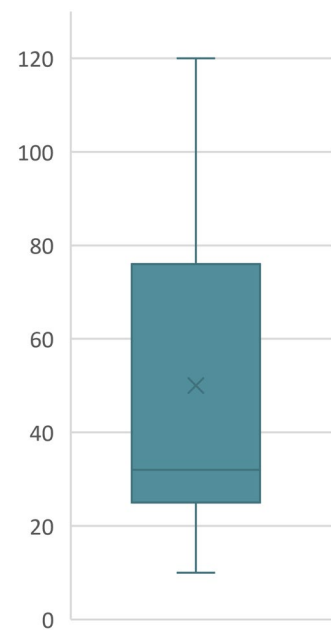
Feiten

In de beleidsnotitie is bepaald dat er binnen het Natuur Netwerk Nederland (NNN), geen parken zijn toegestaan. Binnen de kleinschalige landschappen zijn zonneparken tot 10 hectare toegestaan. In grootschalige landschappen zijn alle formaten toegestaan (zie paragraaf 2.1.1).

In de landschappelijke verdiepingsslag zijn ook de gebiedsopgaven opgenomen waar eventueel een koppelkans of functie met een zonnepark kan worden gecombineerd. De landschappelijke verdiepingsslag geldt alleen voor parken groter dan 10 ha.¹⁶

De vergunde parken vallen tot nu toe allemaal in de categorie grootschalig (>10 ha). Met een gemiddelde van 50 hectare plangebied. De minimale grootte is 10 ha en maximale 120 ha. De mediaan ligt op 30 ha. (figuur 5)

Holland Solar, de branchevereniging van de zonne-energiesector, bracht de gedragscode zon-op-land uit waarin zij het gebruik van de zonneladder en zonnewaaiers onderschrijven als beleidsinstrument. In deze gedragscode zijn tevens streefwaarden voor een maximale bedekkingsgraad van de grond (25% onbedekt) en richtlijnen voor het omgevingsproces en inpassing opgenomen.



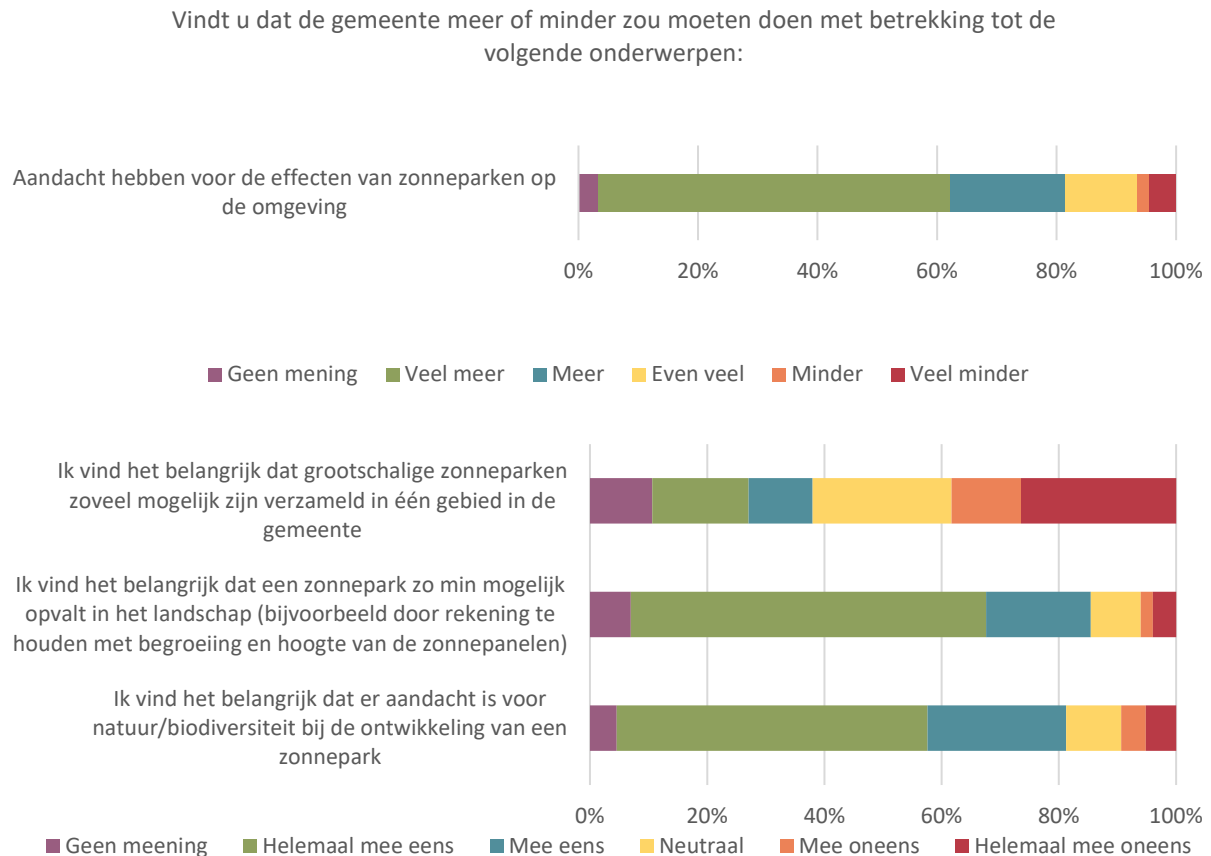
Figuur 5, een boxplot van de hectares plangebied van de vergunde zonneparken (n=7)

Percepties

Bijna 80% van de respondenten vindt dat de gemeente meer aandacht moet hebben voor de effecten van zonneparken op de omgeving. Aanvullend vinden respondenten natuurontwikkeling en het niet opvallen van zonneparken in het landschap belangrijk. Ongeveer 80% is het hiermee eens, zie figuur 6.

Respondenten zijn verdeeld over de vraag of zonneparken zoveel mogelijk in één gebied zouden moeten worden verzameld (27% eens en 37% mee oneens). Aanvullend is men in de gesprekken verdeeld over het maximaliseren van rendement op een zonnepark door het plangebied zo vol mogelijk te leggen met panelen. Anderzijds wordt gepleit voor eisen aan natuurontwikkeling als onderdeel van zonnepark. Dit is in lijn met de bevindingen uit de gespreksronde. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat ze zonneparken graag grootschalig en efficiënt opgebouwd zien worden. Liever een groot park of clusteren van parken zodat er elders geen zonneparken hoeven te komen. Andere betrokkenen zien liever meerdere kleine, goed ingepaste parken waar ook de gebiedsopgaven en natuur worden meegenomen in de opzet van het zonnepark (zie figuur 7 voor een overzicht).

¹⁶ In de verdiepingsslag staat de volgende passage “Deze verdiepingsslag geldt voor de grote zonneparken (>10 hectare), omdat grootschalige initiatieven een grotere impact op het landschap hebben.” Waaruit kan worden opgemaakt dat kleine- en middelgrote parken geen gebruik dienen te maken van de verdiepingsslag.



Figuur 6 en figuur 7. Antwoorden van respondenten op de vraag of gemeente meer of minder zou moeten doen aan effecten van zonneparken op de omgeving en stellingen met betrekking tot inpassing zonneparken.

Door gesprekspartners wordt aangegeven dat het lijkt alsof kleinschalige projecten en projecten met multifunctioneel gebruik achterblijven. Dat is volgens sommige betrokkenen een gemiste kans. Kleine parken zijn goed inpasbaar en kunnen bijdragen aan de gebiedsopgaven. Ook de (financiële) participatie is voor kleine parken beter te regelen dan voor grote.

Gesprekspartners geven aan dat Westerwolde een grote landschappelijke kwaliteit heeft. Zo beschikt ze bijvoorbeeld over het Cittaslow keurmerk. Het is daarom extra van belang om de landschappelijke inpassing serieus te nemen. Het voelt voor gesprekspartners alsof dit niet altijd het geval is gezien de mogelijkheid om in grote delen van Westerwolde zonneparken te ontwikkelen. Daarbij is een extra belemmering dat de gemeente weinig tot geen kennis beschikbaar heeft met betrekking tot ecologie en biodiversiteit. Die kennis hoeft niet per definitie binnen de ambtelijke organisatie te worden ingevuld maar kan ook extern worden betrokken. Echter dient daarvoor dan wel capaciteit te zijn. Gesprekspartners geven aan dat de gemeente veelal naar de provincie of belangengroepen zoals NMU of IVN kijkt voor deze expertise maar dat die in de huidige situatie niet altijd over voldoende capaciteit beschikken om te kunnen meedenken of een zienswijze af te kunnen geven.

Gesprekspartners geven aan dat goede landbouwgrond niet zou moeten worden gebruikt voor zonneparken. Daarmee gaat goede grond voor voedselproductie verloren. Er wordt aangegeven dat zou moeten worden gekeken naar zon-op-dak en daarna naar landbouwgrond van slechte kwaliteit.¹⁷ Dit ligt in lijn met de voorkeursvolgorde voor zonnepanelen die zijn voorgesteld in de constructieve zonneladder (2.2.5) en in de NOVI.¹⁸

¹⁷ Hier zou eventueel gebruik gemaakt kunnen worden van de kaart [Bodemvruchtbaarheid voor landbouwgrond](#).

¹⁸ Zie voor meer informatie bladzijde 87 van [de Nationale Omgevingsvisie](#)

Met betrekking tot subdoelen en koppelkansen (natuurontwikkeling, gebiedsopgaven, natuurinclusieve landbouw) geven gesprekspartners aan dat deze kansen zelden worden verzilverd, noch afgedwongen. Dit wordt ook onderschreven in de evaluatie van de maatwerkprocedure. Er liggen kansen met betrekking tot gebiedsopgaven zoals veenoxidatie maar ook kansen met betrekking tot het slim koppelen van vraag en aanbod op bijvoorbeeld bedrijventerreinen.¹⁹ Er liggen tevens kansen voor eisen voor natuurontwikkeling in of rond het park en kansen voor koppeling tussen energietransitie en landbouwtransitie.

Door de landschappelijke verdiepingsslag worden parken nu beter ingepast. Er zou eventueel gekozen kunnen worden voor een score bij de inpassingsplannen. Zodat verschillende initiatieven kunnen worden gescoord, dit is eventueel zelfs door te ontwikkelen naar een tendervorm waarbij het beste plan vergund wordt. De landschappelijke verdiepingsslag is wel alleen van toepassing op initiatieven boven de 10 hectare.

3.3. Betrokkenheid omwonenden

Het betrekken van omwonenden verloopt via het communicatie en participatieproces van de maatwerkmethode. Ontwikkelaars zijn op grond van het beleid verantwoordelijk voor een goed verloop van het communicatie en participatieproces. In het beleidskader zijn beperkt eisen aan dit proces opgenomen. Wel hanteert de gemeente aanvullende voorwaarden. Het verschilt echter per ontwikkelaar in hoeverre die worden opgevolgd. De gemeente zou meer kunnen doen om in die gevallen te sturen op een zorgvuldig en kwalitatief goed participatieproces. Wanneer het proces gestart is voelt het voor omwonenden niet alsof er kan worden besproken of het park wel wenselijk is. De verschillende rollen van de betrokken partijen zijn niet altijd duidelijk voor omwonenden. Dit resulteert er ook in dat men de gemeente verantwoordelijk houdt als zaken niet lopen zoals gewenst. De term 'omwonende' zelf is in het beleid niet gedefinieerd, enerzijds is dat goed en kan dit een politieke afweging zijn, anderzijds kan dit resulteren in procedurele ongelijkheid.

Feiten

In de maatwerkprocedure is omschreven hoe de initiatiefnemer om dient te gaan met het omgevings- of participatieproces. Voor het betrekken van omwonenden worden geen eisen gesteld aan een straal of gebied waarbinnen inwoners uitgenodigd worden.²⁰ Direct omwonenden worden altijd gericht uitgenodigd. Evenals diverse stakeholders zoals IVN, NMF, energiecoöperaties, dorpsbelangen etc. Aanvullend wordt vervolgens via diverse media ook een breder publiek uitgenodigd.

Een beoogd park aan de Schaalbergerweg, Ter Apelkanaal tussen Schaalbergerweg en Avebe (Ontwikkelaar: Solarfields), kon niet op voldoende draagkracht uit de omgeving rekenen. De procedure is daarom beëindigd.

Tot slot is van de vergunde parken het aantal zienswijzen en beroepen in onderstaande tabel opgesomd.

Zonnepark	Zienswijzen	Beroepen	Opmerkingen
Vloelveldweg Harpel 1	-	-	Vergunning verleend door gemeente Vlagtwedde
Zuidplas Sellingerbeetse	57	2	1 beroep ingetrokken; 1 uitspraak rechtbank: beroep ongegrond
Ter Apelkanaal	-	-	Vergunning verleend door provincie Groningen
Veenweg 23 Ter Apel	2	1	1 beroep ingetrokken
Tweekarspelenweg Blijham	1	-	-
Vloelveldweg Harpel 2	30	2	2 beroepen ingetrokken
Veendijk Bellingwolde	2	1	1 beroep ingetrokken

Tabel 4. Overzicht van de zienswijzen en beroepen per vergund zonnepark. In groen de gerealiseerde projecten en projecten in aanleg, in blauw de vergunde projecten.

¹⁹ Ook in het geval van de gebiedsopgaven of koppelkansen kan gebruik gemaakt worden van kaarten zoals de [klimaat-effectatlas](#), [atlas](#) [natuurlijk kapitaal](#)

²⁰ Deze eisen zijn wel opgesteld voor financiële participatie, namelijk een straal van 3km, tenzij het gebied dunbevolkt is, dan is het 6km.



Percepties

Uit het onderzoek volgt dat niet iedereen bekend is met het beleid. 37% van de respondenten geeft aan het beleid voor zon- en windenergie te kennen, 20% geeft aan het niet zeker te weten en 43% geeft aan het beleid niet te kennen. Ook uit gesprekken blijkt dat (onderdelen van) het beleid niet altijd bekend is (zijn). (figuur 8) Gesprekspartners geven aan dat de gemeente hier iets aan zou kunnen doen door uitgebreider te communiceren over het beleid. Op de website van de gemeente zelf maar ook via andere kanalen.

Over het algemeen wordt het feit dat er een uitgewerkt proces (waar de maatwerkprocedure onderdeel van is) bestaat voor het inpassen van zonneparken als goed ervaren. Binnen dit proces wordt kritisch gekeken naar de kwaliteit waarmee omwonenden worden betrokken. Gesprekspartners geven aan dat de betrokkenheid in het huidige beleidskader te veel als 'vinkje' is neergezet waarbij de ontwikkelaar een bijeenkomst moet hebben georganiseerd om inbreng te leveren. In de praktijk stelt de gemeente aanvullende eisen ten opzichte van het beleidskader met betrekking tot het participatieproces waarbij ruimte is voor meerdere contactmomenten. Het verschilt echter per initiatiefnemer met welke kwaliteit dit proces wordt doorlopen. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat dit heeft geresulteerd in participatieprocessen waarvan terugkoppeling en communicatie ondermaats was. Volgens hen zou de gemeente meer moeten sturen op een kwalitatief goede invulling van het participatieproces.

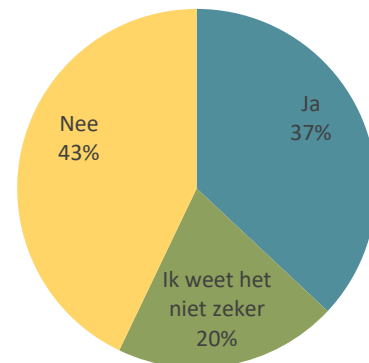
Gesprekspartners geven aan dat het soms voelt alsof de algemene vraag "zijn wij voor of tegen een zonnepark op deze locatie" door de gemeente en de ontwikkelaar overgeslagen wordt. Dit resulteert bij omwonenden in wantrouwen of het gevoel dat er toch niets meer in te spreken valt.

Voor inwoners is het niet altijd duidelijk wat de rol van de gemeente is. Hierdoor kan het gevoel ontstaan dat de gemeente en initiatiefnemer samen aan het project werken en hetzelfde doel nastreven. Namelijk het realiseren van het zonnepark. Anderzijds is het voor de gemeente lastig om in te grijpen wanneer een ontwikkelaar haar rol als initiatiefnemer en de verantwoordelijkheid voor het participatieproces niet neemt. Het is van belang dat de rolinvullingen van de verschillende partijen helder is en dat de belangen van de verschillende partijen netjes worden afgewogen door de gemeente. In aanvulling hierop wordt in de evaluatie van de maatwerkprocedure aangegeven dat de gemeente wel moet sturen op kwaliteit en resultaat van de omgevingsbijeenkomsten.²¹ Ook is het belangrijk dat de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer blijft liggen.

Gesprekspartners geven aan de term omwonende ingewikkeld te vinden. Ook met betrekking tot de financiële participatie levert dit vragen op. In de verdiepende gesprekken met inwoners geeft men aan dat omwonende niet per se iets te maken heeft met de afstand tussen de woning en het initiatief. Maar dat het gaat om de ervaring van 'omwonende zijn'. Als iemand er elke dag langs rijdt heeft dat bijvoorbeeld veel invloed onafhankelijk van het precieze woonadres.

Verder vragen gesprekspartners zich af in hoeverre de lokale groepen georganiseerd zijn en in hoeverre iedereen zich ook vertegenwoordigd voelt door deze groepen. De grootste dorpskern in Westerwolde heeft geen belangenvereniging en kan daardoor lastiger inspraak leveren. Uit de enquête blijkt dat een deel van de respondenten hier weldegelijk vandaan komt. Het is tevens interessant dat er uit de enquête een duidelijk standpunt tegen grootschalige zon wordt ingenomen. Terwijl dit vanuit belangengroepen minder naar voren kwam.

Kent u het beleid voor zonneparken en kleine windmolens?



Figuur 8. Een overzicht van het aantal respondenten dat aangeeft het beleid wel of niet te kennen.

²¹Evaluatie maatwerkprocedure zonneparken gemeente Westerwolde, J.A. Zoete MSc en R. Colenbrander MSc (Witteveen+Bos), 19 februari 2021

Tot slot zijn er twee tips aan de gemeente gegeven. Geef ten eerste het goede voorbeeld met betrekking tot zon-op-dak, en leg zonnepanelen op alle publieke gebouwen. Ten tweede zien betrokkenen een kans op het gebied van communicatie. Dit gaat zowel over het toegankelijk maken van beleid, bijvoorbeeld op de website, Als helderheid over de verschillende rollen van de betrokken partijen in de maatwerkprocedure. Maar ook op het gebied van voorlichting van omwonenden op het gebied van de doelstelling, stand van zaken, proces, de mogelijkheden die er zijn met betrekking tot inpassing, financiële participatie. En tenslotte de tussentijdse communicatie met initiatiefnemers.

3.4. Financiële participatie

Het streven naar 50% lokaal eigendom wordt over het algemeen positief beoordeeld. Voor de totstandkoming van deze 50% lokaal eigendom kijkt de gemeente vooral naar energiecoöperaties. Deze hebben echter moeite om in een sterk geprofessionaliseerde omgeving waarbij de ontwikkelaar niet altijd bereidwillig tegenover lokaal eigendom staat, hun rol te kunnen vervullen. Deelname van energiecoöperaties in projecten komt hierdoor niet tot nauwelijks tot stand. De gemeente heeft daarom aanvullend op het oorspronkelijke beleidskader een duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen ingericht waaraan eigenaren van zonneparken een bijdrage dienen te doen voor het deel van de 50% lokaal eigendom dat niet tot stand komt. Met de fondsen moet nog ervaring worden opgedaan. Aandachtspunt betreft de vraag of middelen uit deze fondsen op de juiste plek terecht komen (bestrijden energiearmoede en directe omgeving projecten).

Feiten

In de vaststellingsovereenkomsten die met ontwikkelaars wordt gesloten voorafgaand aan traject om zonnepark te realiseren ligt vast dat 50% van het zonnepark lokaal eigendom dient te worden middels een bestaande of op te richten energiecoöperatie. In de vaststellingsovereenkomst ligt ook vast dat ontwikkelaar een (aanvullende) financiële bijdrage dient te doen aan de gemeente als deze 50% niet wordt behaald.

Er zijn drie energiecoöperaties in Westerwolde: STUW, Lethe Stroomt en ECO Oudeschans. In totaal hebben deze ongeveer 155 leden. Tot nu zijn er geen projecten waarbij energiecoöperaties daadwerkelijk mede-eigenaar zijn van een grootschalig zonneveld. Wel hebben coöperaties een aantal (grootschalige) zon-op-dak projecten gerealiseerd.

Tot nu toe geldt voor de gerealiseerde projecten in de beleidsperiode dus dat zij een financiële bijdrage aan de gemeente dienen te doen. Dit krijgt vorm met een duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen zoals door de gemeente uitgewerkt in een kadernotitie.²² De geraamde inkomsten van de vergunde projecten zijn ongeveer 1,3 miljoen euro per jaar. In de notitie maatschappelijk rendement zonneparken Westerwolde is uitgewerkt hoe de bijdrage tot stand komt.

Begin 2022 is de uitwerkingsnotitie duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen vastgesteld door de gemeenteraad. In de uitwerkingsnotitie is opgenomen welke methode wordt gehanteerd om de fondsen te beheren en middelen toe te kennen. Zo wordt er een beoordelingscommissie ingesteld die oordeelt over de bestemming van middelen.²³

Percepties

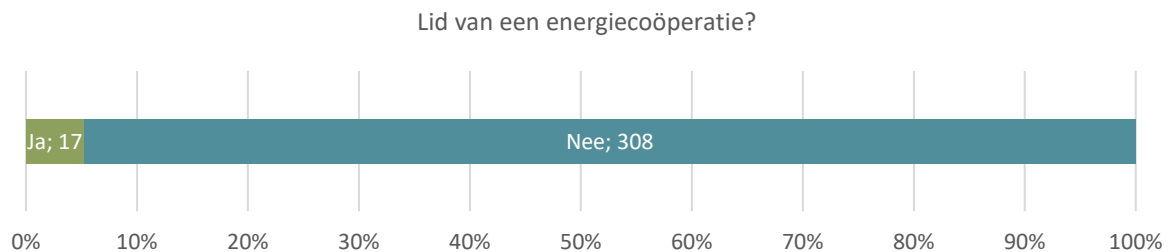
De verplichting uit de vaststellingsovereenkomst om 50% lokaal eigendom te realiseren met bestaande of op te richten energiecoöperaties wordt verschillend beoordeeld door gesprekspartners. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat het goed is dat deze verplichting is opgenomen omdat ontwikkelaars hierdoor worden verplicht met energiecoöperaties in gesprek te gaan. Anderzijds geven gesprekspartners aan dat een energiecoöperatie niet de enige mogelijke vorm van lokaal eigendom is. Zij benadrukken dat lokaal eigendom de uitkomst van een proces is in plaats van een resultaat op zichzelf. Het zou volgens hen beter zijn om de stappen

²² Zie: Kadernotitie gemeentebreed duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen Westerwolde 14-9-2021.

²³ Zie: Uitwerkingsnotitie duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen 12-01-2022;



in dit proces helder te beschrijven zodat je zeker weet dat iedereen de kans heeft gehad om te participeren. Ook blijkt uit de enquête dat inwoners maar beperkt bekend zijn met energiecoöperaties. 95% is geen lid (zie figuur 9) en daarvan geeft het grootste deel aan geen lid te zijn vanwege onbekendheid of omdat ze zich niet kunnen identificeren met de groep mensen die lid is. Ook wordt in de gesprekken aangehaald dat zij niet in aanmerking komen omdat er nooit iets in de buurt is ontwikkeld.



Figuur 9. Het aantal respondenten dat aangeeft lid te zijn van een energiecoöperatie. Het totale aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord is 325.

De vaststellingsovereenkomst biedt een uitweg door een financiële bijdrage aan de duurzaamheids- en gebiedsfondsen te doen indien lokaal eigendom onvoldoende tot stand komt. Gesprekspartners geven aan dat hierdoor het risico bestaat dat ontwikkelaars de ‘makkelijke’ weg kiezen en geen serieuze poging doen om 50% lokaal eigendom te bereiken. Voordat de ontwikkelaar daadwerkelijk gebruik kan maken van de fondsen is in de vaststellingsovereenkomst opgenomen dat minimaal twee energiecoöperaties schriftelijk moeten hebben aangegeven dat zij niet verder willen praten over lokaal eigendom. Vanuit energiecoöperaties wordt aangegeven dat in sommige gevallen de wil vanuit de ontwikkelaar er onvoldoende is en de energiecoöperatie niet anders kan dan deze verklaring tekenen. Voor de gemeente is het in dat soort situaties moeilijk objectief te controleren of een serieuze poging is gedaan om 50% lokaal eigendom te bereiken.

In het beleid ontbreken duidelijke criteria waar een energiecoöperatie aan dient te voldoen. Dit maakt het voor de gemeente moeilijk te controleren of een energiecoöperatie aan de gewenste kwaliteitseisen en doelstellingen voldoet. Hierbij wordt door gesprekspartners een voorbeeld aangehaald waarbij lokale grondeigenaren een energiecoöperatie zijn gestart om een zonnepark op hun grond te realiseren en daarmee gelijk aangaven aan de eis van 50% lokaal eigendom te hebben voldaan. Gesprekspartners geven aan dat zou kunnen worden gedacht aan een verplicht lidmaatschap van een platform voor energiecoöperaties waarbij het platform eisen stelt aan de leden.

Verder geven gesprekspartners aan dat een succesvolle samenwerking tussen energiecoöperatie en ontwikkelaar wordt bemoeilijkt door het verschil in professionaliteit en kennis tussen beide. Om als energiecoöperatie het gesprek met de ontwikkelaar goed te kunnen voeren is diepgaande kennis over techniek en financiering gewenst. Zeker als de ontwikkelaar zelf niet bereidwillig tegenover lokaal eigendom staat is het opbouwen van deze kennis complex en kost het veel tijd. Dit is vaak niet te realiseren voor een energiecoöperatie die veelal afhankelijk is van vrijwilligers. Dit wordt ook benadrukt door de conclusies uit de evaluatie van de maatwerkprocedure, waar wordt aangegeven dat er te veel gevraagd wordt van coöperaties, zonder hulp van de gemeente.²⁴

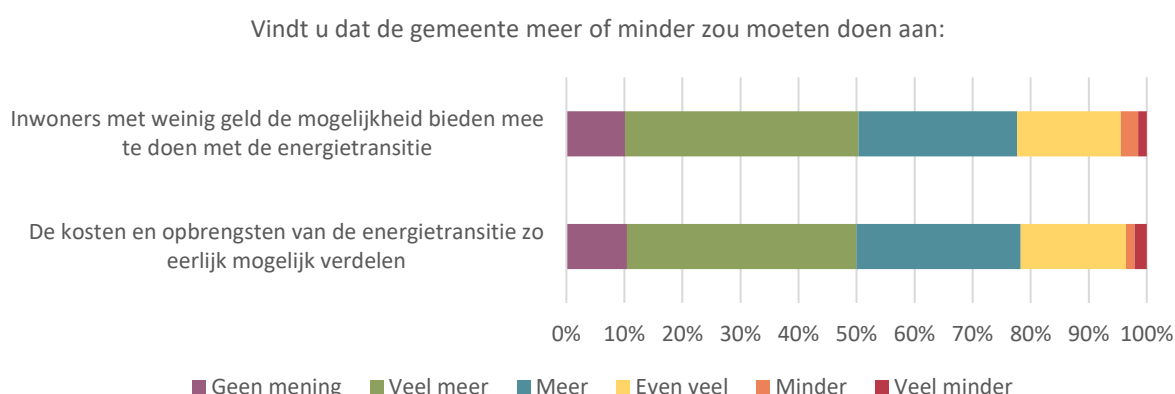
Door gesprekspartners wordt aangegeven dat er een mismatch zit tussen het moment waarop lokaal eigendom tot stand komt en het moment waarop daadwerkelijke keuzes over inpassing worden gemaakt. Vaak zijn keuzes over inpassing al gemaakt wanneer gesprekken over lokaal eigendom starten. Daarmee verlies je de mogelijkheid dat je als lokale mede-eigenaar over een zonnepark ook echt zeggenschap hebt over de wijze van realisatie. Om dit op te lossen zou voorafgaand aan het starten van de maatwerkprocedure lokaal eigendom al vastgelegd moeten zijn.

²⁴ Bladzijde 20, Witteveen + Bos, Evaluatie maatwerkprocedure zonneparken gemeente Westerwolde



Gesprekspartners geven aan dat het voor energiecoöperaties lastig is om alle middelen voor lokaal eigendom uit het gebied zelf te halen. In sommige situaties wordt er daarom voor gekozen geld te lenen. Een aantal gesprekspartners ziet dat als zorgelijk omdat het geld dan ‘van buiten’ komt en er geen sprake meer kan zijn van lokaal eigendom.

Gesprekspartners uiten zorgen over de bestemming van middelen uit de fondsen. Daarbij wordt aangegeven dat het van belang is dat middelen uit de gebiedsfondsen daadwerkelijk in de directe omgeving van projecten terecht moeten komen en dat middelen uit het duurzaamheidsfonds vooral ingezet moeten worden om maatregelen te stimuleren die energiearmoede tegengaan. Dit blijkt ook uit de enquête waarin bijna tweederde van de inwoners aangeeft dat de gemeente meer moet doen om inwoners met weinig geld de mogelijkheid te bieden om mee te doen met de energietransitie (zie figuur 10). Daarbij wordt genoemd dat dit bijvoorbeeld zou kunnen door de samenwerking aan te gaan met de woningbouwvereniging omdat het grootste deel van deze groep in sociale huurwoningen woont. Als tip wordt meegegeven de commissie voor beoordeling bijdrage uit de fondsen te laten bestaan uit burgercollectief in plaats van bestuurders.



Figuur 10. Antwoorden van respondenten met betrekking tot de bijdrage van de gemeente aan de energietransitie.

3.5. Zon-op-dak en kleinschalig wind

De ontwikkeling van zon-op-dak en kleine windmolens is achtergebleven bij grootschalige zonneparken. Zon-op-dak werd in het beleidskader gezien als autonome ontwikkeling en hier zijn geen aanvullende beleidsinstrumenten op ingezet. Met betrekking tot (grootschalig) zon-op-dak zijn vooral administratieve lasten en de startinvestering een belemmering. Met betrekking tot kleine windmolens was het doel in het beleidskader plaatsing mogelijk te maken op eigen erf. Momenteel weegt de zwaarte van de inpassingsprocedure veelal niet op tegen de opbrengsten waardoor het plaatsen van kleine windmolens in de praktijk voor initiatiefnemers maar beperkt mogelijk is.

Feiten

In de beleidsnotitie is ervanuit gegaan dat 10% van verbruik (= 420 TJ) met zon-op-dak en kleine windmolens wordt opgewekt. In juni 2021 is in Westerwolde voor 20,1 MWp (staat gelijk aan ongeveer 61,5 TJ) aan zonnepanelen op daken gerealiseerd (ongeveer 10,4 MWp voor kleinschalig zon-op-dak en 9,7 MWp voor grote systemen op daken).²⁵ Daarbij dient te worden vermeld dat het grootste deel van de 61,5 TJ al voor totstandkoming van het beleidskader gerealiseerd is. De ambitie om 420 TJ met zon-op-dak en kleine windmolens op te wekken is dus nog niet binnen bereik.

²⁵ Zie: [Klimaatmonitor - Alle zonnepanelen woningen, niet-woningen en landbouw \(gerealiseerd\) \(databank.nl\)](#).

Voor zover bekend zijn er drie kleine windmolens van maximaal 15 meter hoog gerealiseerd. Hier zijn geen opwekcijfers van bekend.

Percepties

Gesprekspartners noemen dat in Westerwolde nog onvoldoende zon-op-dak wordt gerealiseerd ten opzichte van zon-op-land. Er zijn nog veel daken beschikbaar om zonnepanelen op te plaatsen. Die zouden voorrang moeten hebben op goede landbouwgrond. Voorbeeld dat door gesprekspartners wordt aangegeven is dat er nog verschillende openbare gebouwen zijn die niet over zonnepanelen beschikken. Denk bijvoorbeeld aan scholen en het zwembad. Ook de respondenten geven aan dat de gemeente meer zou moeten inzetten op zon-op-dak (zie hoofdstuk 4).

In het beleid zijn geen duidelijke uitgangspunten opgenomen voor plaatsen van zonnepanelen op monumentale panden en in beschermde dorpsgezichten. Gesprekspartners geven aan dat mede daardoor het plaatsen van zonnepanelen op monumentale panden of in beschermde dorpsgezichten lastig is. Eisen zijn onduidelijk waardoor algemene opinie ontstaat dat er veel moeite in moet worden gestoken. Inwoners raken daardoor ontmoedigd.

Voor de plaatsing van kleine windmolens dient momenteel een uitgebreide omgevingsvergunning te worden afgegeven. Dit is een langdurig traject met aanzienlijke kosten voor leges en inpassingsplannen. Gesprekspartners geven aan dat de lasten daarmee niet opwegen tegen de baten. Als tip wordt meegegeven het beleid in omliggende gemeenten als voorbeeld te hanteren. Daar geldt voor de plaatsing van kleine windmolens veelal een reguliere omgevingsvergunningsprocedure of valt de ontwikkeling binnen de pilotregeling van de provincie, waardoor doorlooptijd verkort wordt en kosten beperkt blijven.

Tot slot zijn er verschillende gesprekspartners die aangegeven dat de plaatsing van grootschalige windmolens niet op voorhand uitgesloten zou moeten zijn. Dit soort windmolens staan al op verschillende plekken aan de grenzen van de gemeente (in Duitsland en Drentse Monden bijvoorbeeld) en zijn dus toch al zichtbaar.



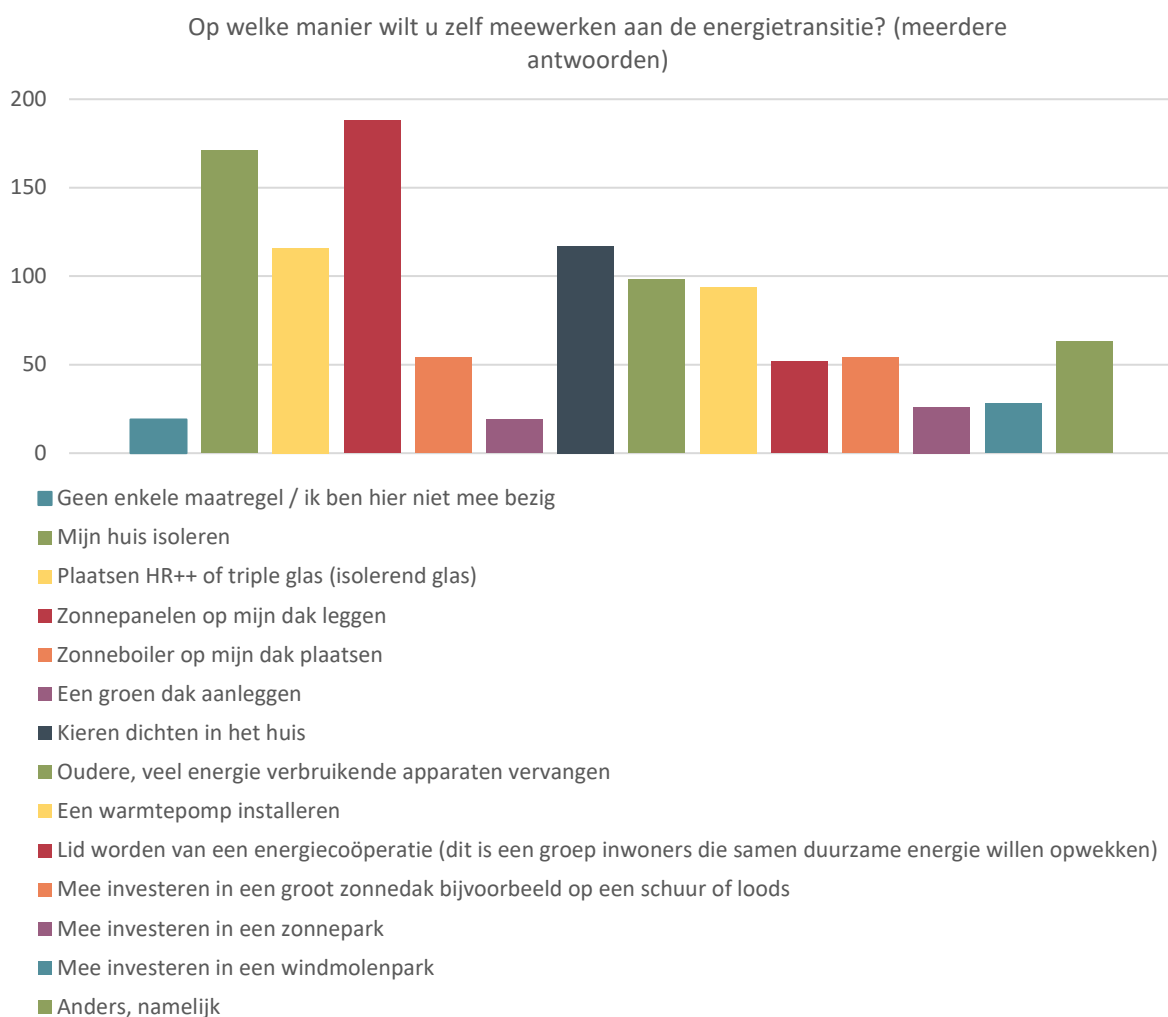
4. VOORUITBLIK

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe wordt teruggekeken op het zon- en windbeleid in de afgelopen periode. Daarnaast hebben we inwoners gevraagd naar hun mening over duurzame energie in de toekomst. In dit hoofdstuk worden de bevindingen over deze vooruitblik beschreven.

4.1. Algemene opinie over energietransitie

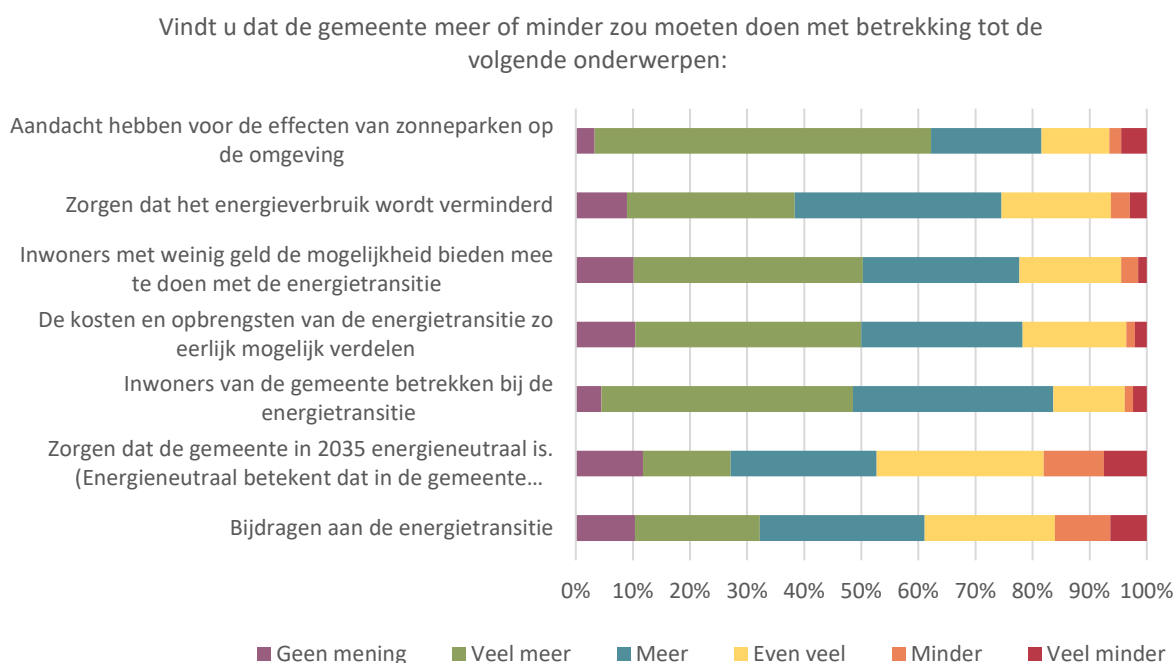
Er is breed draagvlak in de gemeente Westerwolde om maatregelen te nemen voor de verduurzaming van de woning. Ook is het grootste deel van de respondenten van mening dat de gemeente meer zou moeten bijdragen aan de energietransitie en meer mag doen om energieneutraal te worden.

Ruim 94% van de respondenten wil maatregelen nemen of heeft al maatregelen genomen. Daarvan wil meer dan de helft het huis isoleren of zonnepanelen op het dak leggen. Ruim een derde wil HR++ glas plaatsen of kieren dichten in het huis. Verder geeft ruim 15% aan lid te willen worden van een energiecoöperatie en 16% mee te willen investeren in een groot zonnedak (zie figuur 11).



Figuur 11. Een overzicht van de maatregelen die respondenten zouden willen nemen. Meerdere antwoorden waren mogelijk.

Een groep van ongeveer 65% van de respondenten vindt dat de gemeente meer moet doen om energieverbruik te verminderen. Bijna 80% vindt dat de gemeente meer moet doen om inwoners te betrekken bij de energietransitie. Ook vindt iets meer dan 40% van de respondenten dat de gemeente meer moet doen om in 2035 energieneutraal te zijn. Een kleine 20% vindt dat de gemeente minder moet doen en 30% is neutraal. Ruim de helft van de respondenten vindt dat de gemeente meer moet bijdragen aan de energietransitie. Ongeveer 15% vindt dat de gemeente minder zou moeten doen (zie figuur 12).

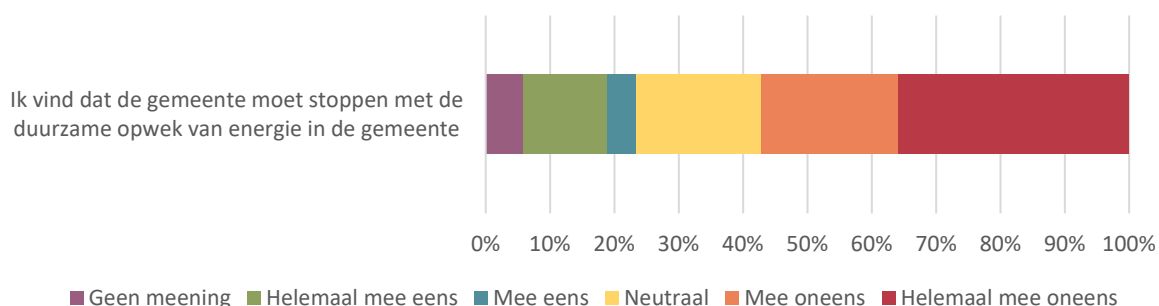


Figuur 12. Een overzicht van de antwoorden op de vraag, moet de gemeente meer of minder doen met betrekking tot het volgende onderwerp.

4.2. Opinie over opwek duurzame energie

Over het algemeen vinden respondenten dat de gemeente moet doorgaan met de opwek van duurzame energie. Met betrekking tot de vorm van opwek van duurzame energie is een duidelijke voorkeur te zien. Er is zeer breed draagvlak voor zonnepanelen op daken en grote daken. Daarentegen zijn respondenten zeer kritisch over grote windmolens en middelgrote en grote zonneparken. Kleinschalige zonneparken en kleine windmolens laten een meer gemengd beeld zien.

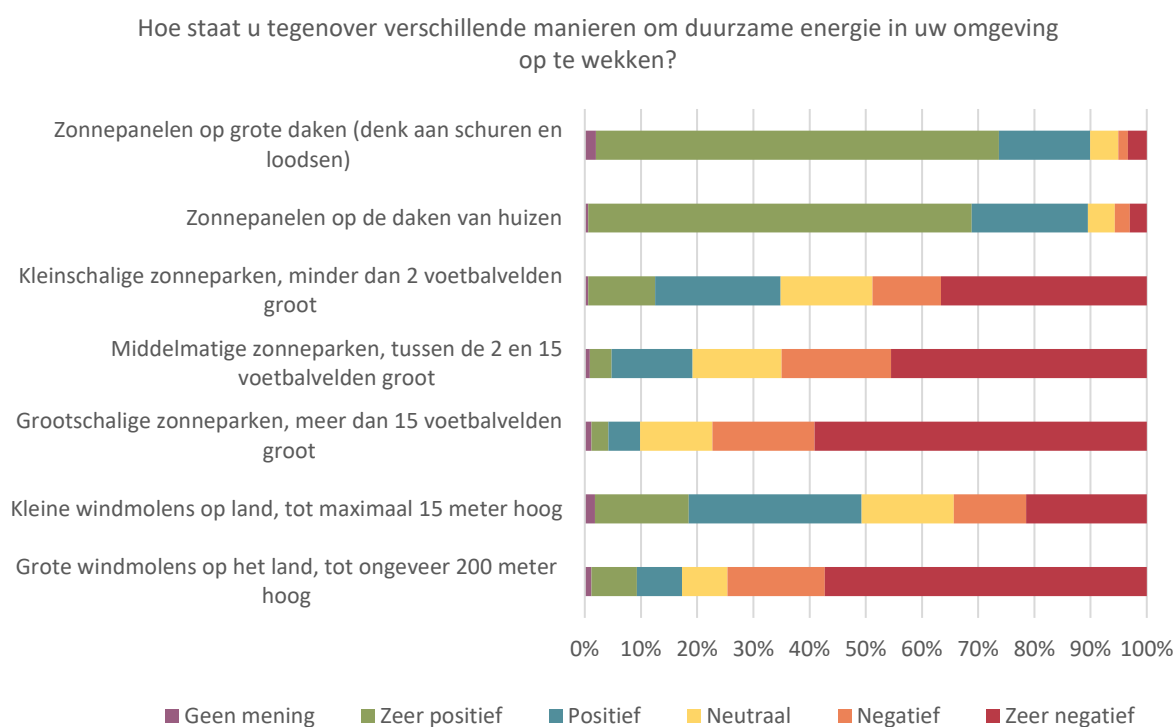
Over het algemeen zijn respondenten van mening dat de gemeente niet zou moeten stoppen met de opwek van duurzame energie (zie figuur 13).



Figuur 13. De antwoorden op de stelling: ik vind dat de gemeente moet stoppen met duurzame opwek van energie in de gemeente.

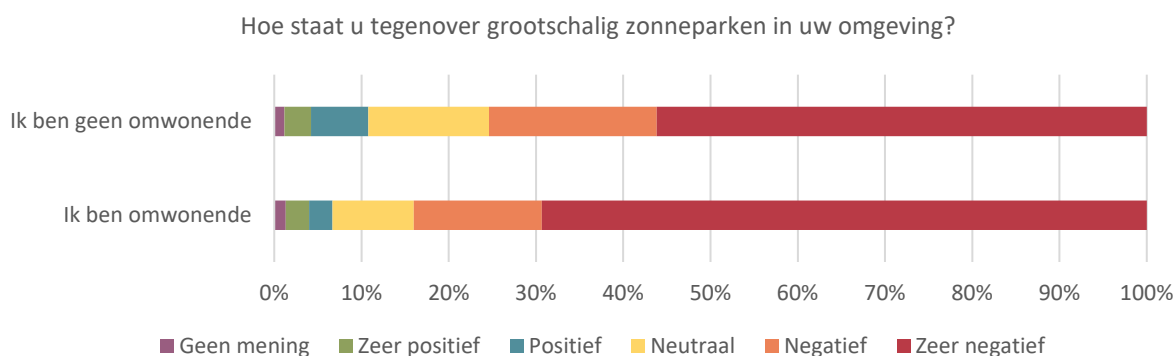
Respondenten zijn positief over de opwek van duurzame energie op daken van huizen en grote schuren of loodsen (bijna 90% is (zeer) positief). Respondenten zijn kritisch over de opwek van duurzame energie met grote windmolens en grootschalige zonneparken. Ongeveer driekwart van de respondenten is daarover (zeer) negatief. Ook over middelmatige zonneparken zijn respondenten over het algemeen kritisch. Ongeveer tweederde is (zeer) negatief. Dit beeld volgt ook uit het gesprek met raadsvertegenwoordigers. Zij geven aan dat ingezet zou moeten worden op kleinschalige zonneparken en er na het bereiken van de doelstelling geen aanvullende opgave voor grootschalige zonneparken zou moeten komen (figuur 14).

Over kleine windmolens is de meerderheid positief (45% is (zeer) positief tegen 33% (zeer) negatief). Voor kleinschalige zonneparken is het beeld gemengd. Een kleine 50% is daarover (zeer) negatief en een kleine 35% (zeer) positief (figuur 14).



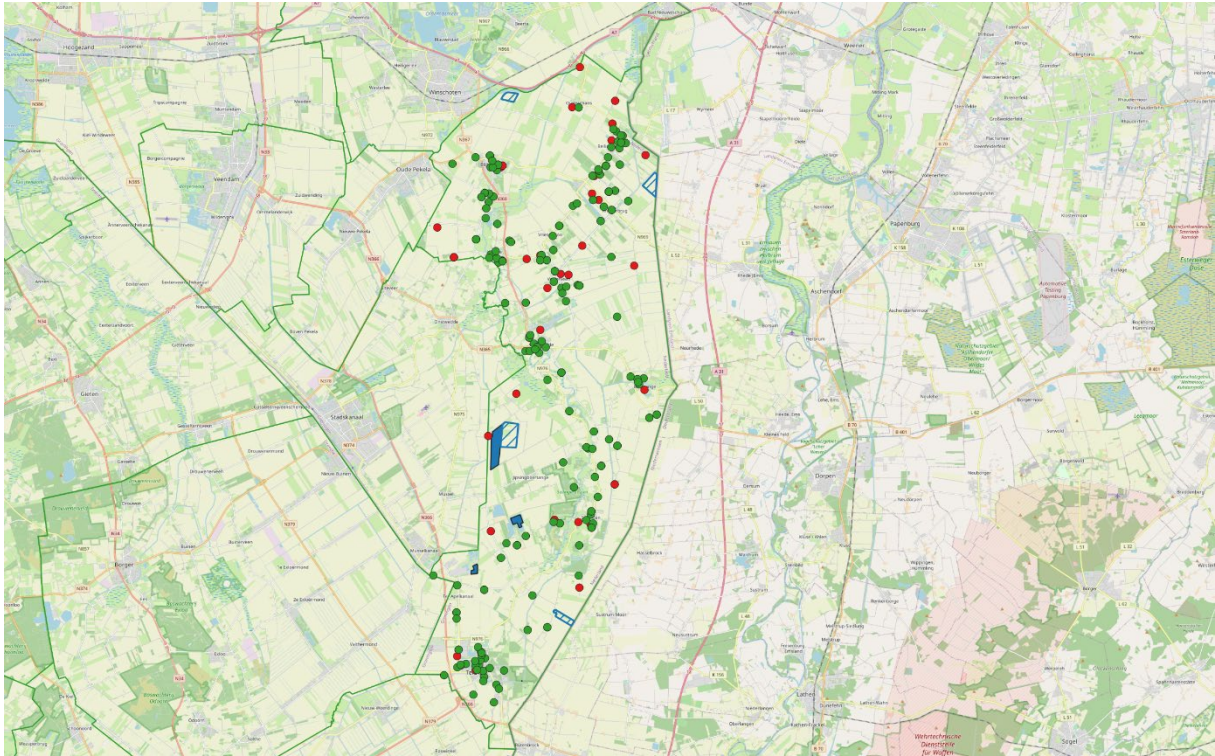
Figuur 14. Een overzicht van de antwoorden op de vraag hoe respondenten tegenover verschillende wijzen van opwek van duurzame energie staan.

Daarbij valt op dat respondenten die zich helemaal niet aangemoedigd voelen om mee te doen met de energietransitie gemiddeld ook negatiever zijn over grote zonneparken. Tegelijk zijn respondenten die zich erg aangemoedigd voelen om mee te doen met de energietransitie gemiddeld positiever over grote zonneparken.



Figuur 15. Een gecombineerde grafiek waarbij de respondenten die aangaven wel of geen omwonende te zijn, zijn afgezet tegen hoe zij tegenover grootschalige zonneparken in hun omgeving staan.

In de enquête hebben we ook gevraagd waar respondenten wonen. Daarbij valt op dat respondenten die aangeven omwonende te zijn niet per se ook degene zijn die het dichtst bij zonneparken wonen (zie figuur 16). Door de gehele gemeente heen hebben respondenten aangegeven omwonende te zijn. Uit de verdiepende gesprekken volgt dat de oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat het sterk van iemands persoonlijke situatie afhangt of iemand zich omwonende voelt of niet. Als iemand elke dag onderweg naar werk of school langs een zonnepark komt zal iemand zich snel omwonende voelen. Terwijl iemand die vlakbij woont maar er bijna nooit langs komt zich geen omwonende voelt. Dit betekent dat de ervaring van respondenten over wel of niet omwonende zijn, moeilijk te vatten is in harde criteria zoals een straal rond een zonnepark.



Figuur 16. Een overzichtskaart van gemeente Westerwolde met in blauw de gerealiseerde of vergunde zonneparken en blauw gearceerd de pijplijn projecten. In groen zijn de respondenten aangegeven die zichzelf geen omwonende vinden en met rood zijn de respondenten weergegeven die hebben aangegeven omwonende te zijn. De Pro-forma projecten zijn niet in dit overzicht meegenomen.



5. AANBEVELINGEN EN AFWEGINGSKADER

In dit hoofdstuk komen we tot aanbevelingen op basis van het onderzoek. Daarbij gaan we eerst in op overkoepelende aanbevelingen voor het beleidskader. Vervolgens zoomen we in op aanbevelingen voor het beleid met betrekking tot zonneparken. Tot slot sluiten we af met een opzet voor een afwegingskader voor toekomstige initiatieven.

5.1. Aanbevelingen overkoepelend beleidskader

Met betrekking tot het beleidskader doen we de volgende aanbevelingen:

1. **Herijk de ambitie voor opwek van duurzame energie op basis van de meest recente inzichten en vertaal dit in concrete opgaven per vorm van opwek van duurzame energie (zon-op-dak, zon-op-land, windmolens, et cetera). Verlies daarbij energiebesparing niet uit het oog.**

De huidige doelstelling is begin 2019 vastgesteld op basis van de aannames met de toen beschikbare kennis. Sindsdien zijn nieuwe inzichten ontstaan op basis waarvan de aannames kunnen worden herijk. Ook is de RES 1.0 vastgesteld in de regio en wordt inmiddels gewerkt aan de RES 2.0. Het is aan te bevelen om de behoefte aan duurzame energie voor Westerwolde te herijken op basis van deze meest recente inzichten en deze behoefte vervolgens door te vertalen in concrete opgave per vorm voor de opwek van duurzame energie waarbij een cijfermatige onderbouwing wordt uitgewerkt. Hoe ambitieus de gemeente is en op welke wijze de ambitie wordt ingevuld is uiteindelijk een politieke afweging waarbij dient te worden aangemerkt dat in het gesprek met de raadsvertegenwoordigers een duidelijke voorkeur bleek om een verdere ontwikkeling van middelgrote en grote zonneparken te beperken. Het huidige beleidskader richt zich qua maatregelen uitsluitend op de opwek van duurzame energie maar in het beleidskader wordt ook aangenomen dat 19% van het verbruik wordt bespaard. Hier is momenteel geen beleidsinzet op.

2. **Zie de ontwikkeling van zon-op-dak niet uitsluitend als autonome ontwikkeling maar stimuleer deze actief door inzet van aanvullende beleidsmaatregelen en intensievere samenwerking met energiecoöperaties.**

In het huidige beleidskader wordt de ontwikkeling van zon-op-dak gezien als een autonome ontwikkeling. De realisatie van zon-op-dak is de afgelopen jaren echter achtergebleven bij de ambitie. Daaruit blijkt dat dit niet uitsluitend als autonome ontwikkeling kan worden gezien. We bevelen daarom aan de ontwikkeling van zon-op-dak meer te stimuleren. Bijvoorbeeld door informatievoorziening via het energieloket, door ondersteuning bij de realisatie van zonnepanelen op grote daken, door het beschikbaar stellen van leningen om de investering in zonnepanelen te kunnen dragen en door zelf het goede voorbeeld te geven en daken van openbare gebouwen van zonnepanelen te voorzien. Ook kan de samenwerking met energiecoöperaties worden gezocht om bijvoorbeeld zonnepanelen op grote daken te realiseren. Ook zou een koppeling gelegd kunnen worden met energie-armoede door bijvoorbeeld collectieve zonnedaken op te zetten waarbij met name mensen met een laag inkomen kunnen participeren en kunnen meeprofiteren van opbrengsten.



3. Vereenvoudig de procedure voor realisatie kleinschalige windmolens (< 15 m).

De realisatie van kleinschalige windmolens komt in Westerwolde beperkt tot stand. Als belangrijke reden wordt de uitgebreide procedure voor een omgevingsvergunning genoemd. De doorlooptijd en leges maken dat de businesscase voor dit soort windmolens veelal niet uit kan. Overweeg daarom om in navolging van andere gemeenten in de regio de procedure te vereenvoudigen door deze in het bestemmingsplan mee te nemen. In dit geval kan een kleine windmolen op basis van binnenplanse afwijkvergunning worden gerealiseerd en is de procedure 8 in plaats van 26 weken.

4. Werk tevens een beleidskader uit voor andere technieken die een rol spelen in de energietransitie en sluit daarbij tevens aan op de in ontwikkeling zijnde RES 2.0.

Sinds het vaststellen van het beleidskader heeft de ontwikkeling niet stilgestaan. Naast opwek van duurzame energie met zon en wind leidt dit tot andere vraagstukken waar de gemeente mee geconfronteerd wordt. Denk bijvoorbeeld aan opwek van duurzame warmte middels geothermie, aquathermie, biogas of groen gas en de opslag van duurzame energie middels batterijen of omzetting naar waterstof. Er zal steeds meer naar de gemeente worden gekeken rond deze onderwerpen. Het is daarom aan te bevelen proactief beleid vorm te geven, bijvoorbeeld in het kader van de Transitievisie Warmte. Naast de opwek van duurzame energie is ook energiebesparing van belang.

5. Draag zorg voor de communicatie naar inwoners en initiatiefnemers over het beleid via de communicatiekanalen van de gemeente.

Inwoners die zich willen verdiepen in het thema hebben moeite om de gewenste informatie te vinden. Zo is er op de gemeentelijke website geen duidelijke pagina waar informatie en stukken over het beleid te vinden is. Dit leidt bijvoorbeeld tot onduidelijkheid over het duurzaamheidsfonds en de gebiedsfondsen en dit beïnvloedt de beeldvorming over het beleid. De behoefte aan duidelijkheid en open communicatie geldt ook voor specifieke vraagstukken zoals de werking van het grenstraktaat.

5.2. Aanbevelingen beleid zonneparken

Belangrijk onderdeel van het beleidskader vormt het beleid voor zonneparken op land. Op grond van het onderzoek doen we voor dit beleid de volgende aanbevelingen waarbij eerst een politiek besluit over aanbeveling zes dient te worden genomen voordat verdere ontwikkeling van het beleidskader conform de overige aanbevelingen aan de orde is.

6. Maak een keuze over de rolinvulling die de gemeente wenst te nemen met betrekking tot de realisatie van zon-op-land. Breng daartoe voor- en nadelen van de verschillende opties in beeld waarbij rekening dient te worden gehouden met de gestelde ambitie (zie aanbeveling 1) voor de opwek van duurzame energie.

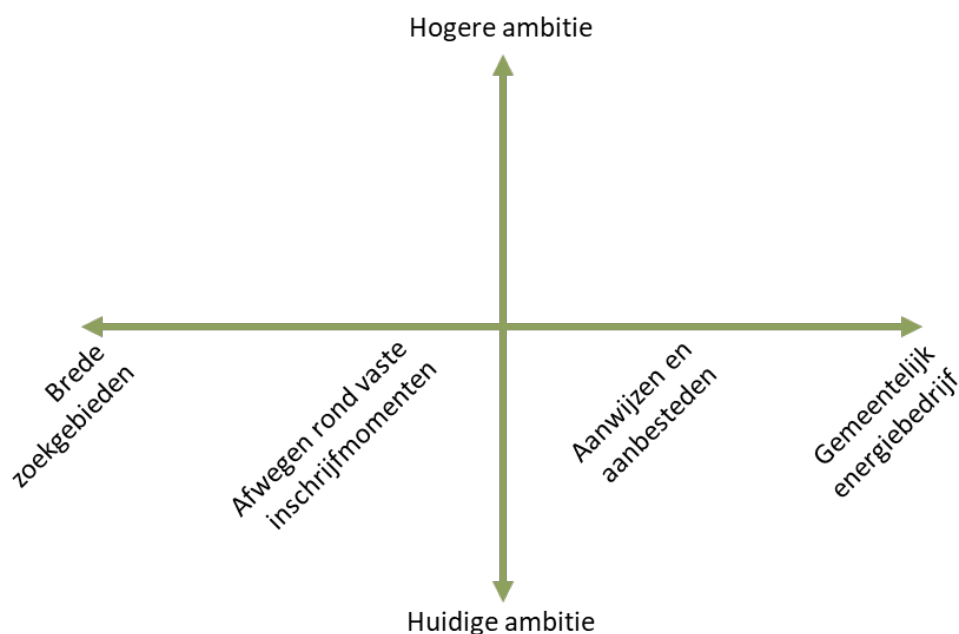
Afhankelijk van de gekozen ambitie bij aanbeveling 1 dient de gemeente te bepalen welke rol zij wil vervullen met betrekking tot zon-op-land (zie figuur 17). Hierbij zijn verschillende mogelijkheden:

- a. Het hanteren van brede zoekgebieden en binnen die zoekgebieden het uitgangspunt hanteren dat degene die het eerst komt als eerst aan de beurt is. Dit is vergelijkbaar met de huidige werkwijze.
- b. Het creëren van vaste inschrijfmomenten waarop initiatieven op verschillende locaties zich kunnen melden en een maatschappelijke tender wordt toegepast. Op basis van afwegingscriteria (zie bijvoorbeeld afwegingskader in paragraaf 5.3) worden de plannen voor die verschillende locaties vervolgens beoordeeld door de gemeente om te bepalen welk initiatief door mag naar de volgende fase. Hierdoor ontstaat onderlinge concurrentie om tot een kwalitatief goed plan te komen dat



voldoet aan de wensen van de gemeente zoals 50% lokaal eigendom en het benutten van koppelkansen.²⁶

- c. Het als gemeente aanwijzen van locaties waar de ontwikkeling van zon-op-land mogelijk wordt gemaakt en voor de betreffende locatie(s) vervolgens een aanbesteding in de markt zetten. Dit vergt wel dat de gemeente in overleg treedt met grondeigenaar over het potentieel kunnen gebruiken van een locatie voor de realisatie van een zonnepark.
 - d. Het oprichten van een gemeentelijk energiebedrijf voor de ontwikkeling en exploitatie van zon-op-land en zon op grote daken. Daarbij kan eventueel worden samengewerkt met energiecoöperaties.²⁷
- Deze keus vraagt om een politieke weging van de voor- en nadelen. Daartoe adviseren we eerst de voor- en nadelen in beeld te brengen en deze keus aan de gemeenteraad voor te leggen voordat het toekomstige beleidskader gedetailleerd wordt uitgewerkt.



Figuur 17. Weergave van de verschillende keuzerichtingen die de gemeente heeft met betrekking tot ambitie en rolinvulling in het toekomstig beleid.

7. **Met betrekking tot Inpassing: hou vast aan de landschappelijke verdiepingsslag en pas een dergelijke methode ook toe voor kleinere zonneparken. Voeg qua locatieweging toe of koppelkansen worden benut en of netcapaciteit voldoende gegarandeerd is. Afhankelijk van de omvang van de resterende ambitie kan overwogen worden of clustering van zonneparken wenselijk is.**

De landschappelijke verdiepingsslag wordt gezien als goed instrument om een passende inpassing te realiseren. Aanbeveling is om hieraan vast te houden en de verdiepingsslag eventueel ook te laten gelden voor kleinere zonneparken. Aanvullend is het qua locatie belangrijk om mee te nemen in hoeverre koppelkansen worden benut. Denk bijvoorbeeld aan het terugdringen van veenoxidatie doordat vernatting onder zonnepark mogelijk is. Om deze koppelkansen te kunnen benutten is het van belang dat de gemeente over voldoende expertise kan beschikken op het vlak van ecologie en landschapsarchitectuur. Ook dient qua locatie rekening te worden gehouden dat er voldoende capaciteit beschikbaar blijft voor ontwikkeling zon-op-dak als op die locatie een zonnepark wordt gerealiseerd.

²⁶ In de evaluatie van de maatwerkprocedure wordt op bladzijde 20 door Witteveen + Bos een vergelijkbaar voorstel gedaan. Het gaat dan expliciet om het instellen van tranches om zo het vergunningsproces en de druk op de ambtelijke organisatie te stroomlijnen.

²⁷ Deze aanpak wordt bijvoorbeeld toegepast in Twente, zie: [Twentse gemeenten starten energiebedrijf \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl).

- 8. Met betrekking tot betrokkenheid omwonenden: hou vast aan de maatwerkprocedure met als toevoeging dat eisen aan kwaliteit en processtappen meer expliciet worden uitgewerkt in het beleidskader en de gemeente hier strakker op stuurt; maak daarbij onderscheid tussen aanwonenden (binnen straal van project en actief benaderen en meebeslissen) en omwonenden (geen vaste afstand en informeren en betrekken); en wees nog explicieter over eigen rol.**

De maatwerkprocedure wordt over het algemeen gezien als een helder en werkbare methode. Wel zijn er zorgen over de kwaliteit van het proces om inwoners te betrekken. De gemeente hanteert in de praktijk wel nadere voorwaarden maar deze komen niet expliciet terug in het beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een vooraf op te stellen plan van aanpak waaraan eisen worden gesteld qua communicatie, te organiseren bijeenkomsten en invloed die de omgeving heeft op locatie van een initiatief.

Uit het onderzoek volgt dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de afstand tot een zonnepark en de mate waarin inwoners zich omwonende voelen. Om hier recht aan te doen is het van belang ook een bredere groep te informeren en betrekken bij de ontwikkeling. Desalniettemin is er een groep direct aanwonenden die actief dient te worden benaderd en ook de mogelijkheid zou moeten hebben om mee te beslissen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er onduidelijkheid is over de rol die de gemeente heeft met betrekking tot de ontwikkeling van zonneparken. Aanbeveling is daarom om nog explicieter te zijn over de rol van de gemeente en de verhouding tussen gemeente en initiatiefnemer.

- 9. Met betrekking tot lokaal eigendom: Zorg dat omwonende bekend zijn met mogelijkheden van lokaal eigendom en borg een gelijkwaardige (kennis)positie tussen initiatiefnemer en partijen die lokaal eigendom invullen; zet de ontwikkeling van het duurzaamheidsfonds en de gebiedsfondsen door. Benut deze primair om lusten en lasten van de energietransitie eerlijk te verdelen.**

Uit het onderzoek volgt dat de ontwikkeling van een duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen een sluitstuk vormt om te borgen dat (een deel van) de winsten lokaal terecht komen. Daarbij is de aanbeveling om de middelen uit de fondsen primair te benutten om de lusten en lasten eerlijk te verdelen door ook inwoners die minder financiële mogelijkheden hebben te ondersteunen met maatregelen om te verduurzamen. Daarvoor zou bijvoorbeeld de samenwerking kunnen worden gezocht met de woningbouwvereniging.

In de huidige vaststellingsovereenkomst wordt lokaal eigendom ingevuld door middel van een energietoöperatie. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle inwoners zich aangesproken voelen voor deze vorm van financiële participatie. Het is daarom te overwegen om ook andere vormen van lokaal eigendom mogelijk te maken en/of de bekendheid met deze vorm van lokaal eigendom te vergroten. Daarbij is het wel belangrijk dat lokaal eigendom in een vroeg stadium wordt gerealiseerd zodat deelnemers ook echt mede-eigenaar zijn op het moment dat besluiten over inpassing en bedrijfsvoering worden gemaakt. Bij de totstandkoming van deze afspraken over lokaal eigendom is kennis van belang, zowel wanneer dit een energietoöperaties als andere vormen van financiële participatie betreft. Als gemeente zou kunnen worden overwogen professionele bemiddeling aan te bieden om een gelijkwaardige positie tussen initiatiefnemer en lokale omgeving te borgen. Tot slot is het in de huidige situatie moeilijk te wegen of de kwaliteit en oogmerken van energietoöperaties de gewenste zijn. Daartoe zou kunnen worden overwogen minimumeisen aan energietoöperaties te stellen bijvoorbeeld door lidmaatschap van het platform Energietransitie Westerwolde verplicht te stellen waarbij dit platform eisen aan de leden stelt. Zo zouden bijvoorbeeld grondeigenaren kunnen worden uitgesloten voor de invulling van lokaal eigendom.



5.3. Afwegingskader zonneparken

Indien wordt gekozen voor de plaatsing van nieuwe middelgrote of grootschalige zonneparken adviseren we een afwegingskader te hanteren. Het afwegingskader zou ook kunnen worden gehanteerd als gunningscriteria in een maatschappelijke tender (jaarlijks inschrijfmoment) of wanneer locaties worden aangewezen en aanbesteed.

Het afwegingskader bestaat uit vijf onderdelen:

a. Omvang:

De maximale omvang van zonneparken dient proportioneel te zijn met het landschapstype en de zichtlijnen. Daarvoor kan worden aangesloten bij de uitgangspunten die in de landschappelijke verdiepingsslag in meer detail zijn uitgewerkt.

b. Inpassing:

- a.** Hanteer een minimumeis aan natuurontwikkeling. Neem daarbij als ondergrens de gemeenschappelijke aanpak die in de RES wordt uitgewerkt en de gedragscode zon op land.
- b.** Hanteer als uitgangspunt dat zonneparken die bijdragen aan koppelkansen/gebiedsopgaven voorrang krijgen. Binnen verschillende mogelijke koppelkansen/gebiedsopgaven zou een prioritering kunnen worden gehanteerd waarbij een koppelkans met meer prioriteit meer punten krijgt in de beoordeling.
- c.** Voorkom gebruik van kwalitatief hoogwaardige landbouwgrond. Daarvoor kan worden aangesloten bij de [landbouwopbrengstenkaart van natuurlijkkapitaal](#).

c. Omwonenden:

Stel minimumeisen aan de kwaliteit van het betrekken van omwonenden in de maatwerkaanpak. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende uitgangspunten:

- a.** Laat van tevoren een plan van aanpak voor het betrekken van omwonenden opstellen zodat dit onderdeel kan uitmaken van de toetsing van het principeverzoek.
- b.** Zorg dat betrokkenheid van omwonenden een proces is waarbij het traject van initiatief tot uitgewerkt plan in meerdere bijeenkomsten met omwonenden wordt doorlopen.
- c.** Zorg voor voldoende communicatiemomenten over de voortgang en vervolgstappen.

d. Lokaal eigendom en financieel:

- a.** Dring, indien mogelijk, aan op het al gerealiseerd zijn van lokaal eigendom voordat vaststellingsovereenkomst wordt getekend.
- b.** Vraag minimaal om een plan van aanpak waarin de initiatiefnemer uitwerkt hoe lokaal eigendom wordt gerealiseerd en neem dit plan van aanpak mee in de toetsing van het principeverzoek.
- c.** Overweeg om initiatieven die een positieve bijdrage leveren aan het verminderen van energiearmoede voorrang te geven.

e. Netcongestie

- a.** Hanteer als uitgangspunt dat de realisatie van zonneparken niet belemmerend mag zijn voor potentiële ontwikkeling van zon-op-dak vanwege netcongestie. Borg dat de netbeheerder hier in een vroeg stadium over kan adviseren en bijvoorbeeld een percentage van de capaciteit reserveert voor de aansluiting van zon-op-dak.
- b.** Geef voorrang aan projecten die netcongestie voorkomen door gebruik van slimme technologieën, denk aan opslag, waterstofproductie en/of aftopping.



BIJLAGE I. OVERZICHT VAN INITIATIEVEN

Naam park	Status	MWh	Plangebied in ha	Raming gebiedsfonds	Opmerking
Vloelveldweg Harpel 1 (Powerfield)	Vergund Gereed	110	120	1.120.000	Contract vastgesteld vóór totstandkoming leidraad. 20 ha van het plangebied wordt gebruikt voor teelt blauwe bessen.
Zuidplas Sellingerbeetse	Vergund Gereed	40	25	3.000.000	-
Ter Apelkanaal (AVEBE)	Vergund in aanleg	10	10	0	Geen bijdrage, zonnepark is voor eigen gebruik AVEBE
Veenweg 23 Ter Apel (Haarhuis en LCE)	Vergund, ingebruikname in 2022	20	32	1.200.000	Er loopt een vergunningstraject om een aanpassing te maken, Zie het pijplijnproject Veenweg 23.
Tweekarspelenweg Blijham (Tomorrow Energy)	Vergund, ingebruikname in 2023	33	30	1.080.000	-
Vloelveldweg Harpel 2 (Powerfield)	Vergund, ingebruikname in 2026	80	76	7.200.000	-
Veendijk -Bellingwolde (Werkman en Solarfields)	Vergund, ingebruikname onbekend	62	57	5.580.000	Ligt stil ivm Problematiek grenstraktaat.
Veenweg 23 Ter Apel toevoeging Noordzijde (Haarhuis/LCE)	Pijplijnproject ingebruikname in 2023	22	28	-	Dit is een aanpassing aan het vergunde project Veenweg 23.
AG Wildervanckweg Ter Apel (Rientjes en Ekwadraat)	Pijplijnproject, ligt stil	45	50	-	Project ligt stil vanwege ontwikkeling visie N366 en bedrijventerrein Zuid-Groningen
Hamsterweg Bellingwolde, Hamsterzonne, (de Winter e.a.) grens Dld	Pijplijnproject, ligt stil	110	64	-	Proces ligt voorlopig stil.
Schaalbergerweg Ter Apelkanaal tussen Schaalbergerweg en Avebe (Solarfields)	Beëindigd				Beëindigd vanwege een tekort aan draagvlak in de omgeving. Tevens zou dit zonnepark toekomstige uitbreiding van het bedrijventerrein in de weg kunnen zitten.
A.G. Wildervanckweg tussen A.G. Wildervanckweg en 2e Valthermond (Solarfields)	Beëindigd				De locatie van dit zonnepark lag op het beoogde tracé voor de Nedersaksenlijn.



BIJLAGE II. GESPREKSPARTNERS

#	Gesprekstype	Organisatie
1	Groepsgesprek	Bestuurlijke organisatie Gemeente Westerwolde
2	Groepsgesprek	Ambtelijke organisatie Gemeente Westerwolde
3	Groepsgesprek	Fractievertegenwoordigers Gemeenteraad Westerwolde
4	Telefonisch interview	Dorpsraad Blijham
5	Telefonisch interview	Stichting 5 mei Bellingwolde
6	Telefonisch interview	Plaatselijk Belang Sellingerbeetse
7	Telefonisch interview	Klankbordgroep Sellingerbeetse
8	Interview	GroenLeven
9	Interview	Powerfield
10	Interview	Solarfields
11	Telefonisch interview	Grondeigenaar 1
12	Telefonisch interview	Grondeigenaar 2
13	Interview	LTO Zuidoost Groningen
14	Groepsgesprek	Platform Energie Transitie Westerwolde
14	Groepsgesprek	Kwartiermaker Coöperaties
14	Groepsgesprek	Groninger Energie Koepel
14	Groepsgesprek	ECOudeschans
15	Groepsgesprek	Provincie Groningen
16	Interview	Enexis
17	Interview	Bronnen van ons
18	Interview	IVN Westerwolde/ STUW
19	Interview	NMF Groningen
20	Groepsgesprek	Verdiepend gesprek respondenten 1
21	Groepsgesprek	Verdiepend gesprek respondenten 2



BIJLAGE III. BRONNENLIJST

Datum	Titel	Organisatie
Geen datum	Maatschappelijk rendement uit zonneparken in Westerwolde	Gemeente Westerwolde
10-01-2019	Constructieve Zonneladder	NMFs
07-03-2019	Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens	Gemeente Westerwolde
01-05-2020	Ontwerp investeringsplan net op land 2020 - 2029	TenneT
01-09-2020	Nationale omgevingsvisie	Min. BZK
07-09-2020	Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving	PBL
30-09-2020	Verslag raadsvergadering	Gemeente Westerwolde
30-09-2020	Startnotitie omgevingsvisie 2022	Provincie Groningen
21-12-2020	Landschappelijke verdiepingsslag	Gemeente Westerwolde
12-02-2021	Methodeboek en samenvatting Lokaal eigendom en participatie	RES Groningen
19-02-2021	Adviesrapport Evaluatie maatwerkprocedure Westerwolde	Witteveen + Bos
23-03-2021	Memo duurzaamheid en energietransitie	Gemeente Westerwolde
24-03-2021	Collegevoorstel evaluatie maatwerkprocedure zonneparken	Gemeente Westerwolde
12-05-2021	Vastgesteld verslag commissievergadering	Gemeente Westerwolde
02-06-2021	Vastgesteld verslag raadsvergadering	Gemeente Westerwolde
06-09-2021	RES Groningen 1.0	RES Groningen
14-09-2021	Kadernotitie gemeentebreed duurzaamheidsfonds en gebiedsfonds	Gemeente Westerwolde
15-09-2021	Memo beleidsevaluatie zonneparken en kleine windmolens	Gemeente Westerwolde
25-10-2021	Presentatie informatieavond beleidsevaluatie zonneparken en kleine windmolens	Gemeente Westerwolde
28-10-2021	Participatiemonitor energie op land 2021	ASISEARCH en Bosch & van Rijn
01-11-2021	Brief invulling lokaal eigenaarschap bij duurzame energieprojecten	Groninger EnergieKoepel (GrEK)
22-11-2021	Memo opdracht en onderzoeksvragen beleidsevaluatie zonneparken en kleine windmolens	Gemeente Westerwolde
12-01-2022	Uitwerkingsnotitie gemeentebreed duurzaamheidsfonds en gebiedsfonds	Gemeente Westerwolde
18-02-2022	Evaluatie zonbeleid Provincie Groningen	Royal HaskoningDHV



BIJLAGE IV. GESPREKSLEIDRAAD

In maart 2019 is de [beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens](#) vastgesteld door de gemeenteraad van Westerwolde. Deze beleidsnotitie beschrijft de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het ontwikkelen van kleinschalige (1-2 ha) middelgrote (2-10 ha) en grootschalige (10> ha) zonneparken en kleine windmolens (<15m hoog). In december 2020 is het beleid aangevuld met een landschappelijke verdiepingsslag, waarin uitgangspunten voor de landschappelijke inpassing van zonneparken zijn opgenomen. In februari 2021 verscheen de evaluatie van de maatwerkprocedure, waarin aanbevelingen voor de uitvoering en beleid worden gepresenteerd. Tot slot is eind 2021 het beleid aangevuld met een kadernotitie voor het instellen van fondsen. Opbrengsten van zonneparken worden daarbij 50/50 verdeeld over een gemeentebreed duurzaamheidsfonds en gebiedsfondsen in de directe omgeving van zonneparken.

Gezien de landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie heeft de raad gevraagd naar een evaluatie bestaande uit een terugblik, een beschouwing op het hier en nu, en een vooruitblik.

Bureau 7TIEN voert deze evaluatie uit in opdracht van de gemeente. Met deze gespreksleidraad kunt u zich als gesprekspartner voorbereiden op het gesprek met de onderzoekers. De vragen zijn indicatief. Afhankelijk van uw betrokkenheid zullen we sommige vragen wel of niet stellen.

Gespreksonderwerpen:

10. Kennismaking

- a. Wat is uw rol en betrokkenheid bij de ontwikkeling van zonneparken, zon-op-dak of kleinschalige windmolens in gemeente Westerwolde?

11. Terugblik

- a. Waar bent u positief over met betrekking tot de ontwikkeling van zonne- en windenergie in de gemeente Westerwolde?
- b. Wat zou er volgens u moeten verbeteren met betrekking tot de ontwikkeling van zonne- en windenergie in de gemeente Westerwolde? Waarom?

12. Met welke ontwikkelingen met betrekking tot de energietransitie moet gemeente Westerwolde rekening houden? En meer specifiek:

- a. Met betrekking tot zon-op-land (kleinschalig 1-2 ha, middelgroot 2-10ha, Groot >10ha)
- b. Met betrekking tot zon-op-dak (huishoudens en zakelijk)
- c. Met betrekking tot kleinschalige windenergie (<15 meter)

13. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot het toekomstig beleidskader?

- a. Met betrekking tot de betrokkenheid van omwonenden, inwoners en de maatwerkprocedure?
- b. Met betrekking tot lokaal eigendom en/of het duurzaamheidsfonds en de gebiedsfondsen?
- c. Met betrekking tot energiecoöperaties?
- d. Met betrekking tot de landschappelijke inpassing en inpassing in de directe woonomgeving?
- e. Met betrekking tot agrarische bedrijven, gebruik van landbouwgrond en natuurinclusieve landbouw?
- f. Met betrekking tot ecologie en biodiversiteit?
- g. Met betrekking tot economie en vestigingsklimaat
- h. Met betrekking tot andere koppelkansen?

14. Afsluiting

- a. Heeft u nog andere suggesties of opmerkingen die u aan de onderzoekers zou willen meegeven?



BIJLAGE V. VRAGENLIJST

Vragenlijst ten behoeve van de evaluatie beleidsnotitie zonne- en windenergie Westerwolde

Introductie

In 2019 heeft de gemeente Westerwolde het [beleid zonneparken en kleine windmolens vastgesteld](#). Door dit beleid is er een aantal zonneparken in de gemeente gebouwd. De gemeente onderzoekt graag wat hierbij goed is gegaan en wat beter kan.

De gemeente heeft ons, Bureau 7TIEN, gevraagd dit te onderzoeken. Dit doen we onder andere, door met deze vragenlijst naar de mening van inwoners van Westerwolde te vragen.

Invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten. Uw reactie verwerken we anoniem. De vragenlijst staat van 17 februari tot 10 maart open. Heeft u vragen? Stel deze dan via: jesse@bureau7tien.nl

1. Woont u in de gemeente Westerwolde?

- ☐ Ja, ga door met het invullen van de enquête
- ☐ Nee, helaas voldoet u niet aan de doelgroep van de enquête. U hoeft deze niet verder in te vullen.

Terugblik op afgelopen periode

2. Kent u een project voor het opwekken van duurzame energie in de gemeente Westerwolde? Dit kan bijvoorbeeld een zonnepark, een kleine windmolen of een project voor collectieve opwek van zonne-energie op dak zijn.

- ☐ Ja, ga door bij vraag
- ☐ Nee, ga door naar vraag 4.

3. Hoe kent u het project? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- ☐ Ik ben omwonende
- ☐ Het project staat op mijn grond of dak
- ☐ Ik neem financieel deel in het project
- ☐ Ik heb over het project gehoord of gelezen (bijvoorbeeld via anderen of gelezen in de media)
- ☐ Anders, namelijk:



4. Wat vindt u goed aan de ontwikkeling van zonne- en windenergie in de gemeente Westerwolde?

5. Wat kon er beter bij de ontwikkeling van zonne- en windenergie in de gemeente Westerwolde?

6. Westerwolde heeft in 2019 beleid voor zonneparken en kleine windmolens vastgesteld. Kent u dit beleid?

- ☐ Ja, ik ken het
- ☐ Ik heb ervan gehoord
- ☐ Nee, ik heb er nog nooit van gehoord

Mening over energietransitie en duurzame energie

De gemeente Westerwolde wil stoppen met het gebruik van fossiele brandstoffen zoals gas, olie en steenkool. Daarom wil zij overstappen op duurzamere bronnen van energie. Denk hierbij aan zon- en windenergie of andere duurzame energiebronnen. Daarnaast wil de gemeente dat er steeds minder energie gebruikt wordt. Dit kan bijvoorbeeld door huizen en gebouwen te isoleren. Deze verandering waarbij we overgaan van fossiele energie naar duurzame energie noemen we de energietransitie.

7. Voelt u zich aangemoedigd om aan de energietransitie mee te doen?

- ☐ Ik voel me helemaal niet aangemoedigd



- ☐ Ik voel me niet aangemoedigd
- ☐ Neutraal
- ☐ Ik voel me aangemoedigd
- ☐ Ik voel me heel erg aangemoedigd

8. Op welke manier wilt u zelf meewerken aan de energietransitie? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- | | |
|--|--|
| ☐ Mijn huis isoleren | ☐ Veel energie verbruikende apparaten vervangen |
| ☐ Plaatsen HR++ of triple glas (isolerend glas) | ☐ Een warmtepomp installeren |
| ☐ Zonnepanelen op mijn dak leggen | ☐ Mee investeren in een zonnedak |
| ☐ Zonneboiler op mijn dak plaatsen | ☐ Mee investeren in een zonnepark |
| ☐ Een groen dak aanleggen | ☐ Mee investeren in een windmolenpark |
| ☐ Kieren dichten in het huis | |
| ☐ Lid worden van een energiecoöperatie (dit is een groep inwoners die samen duurzame energie willen opwekken) | |
| ☐ Anders, namelijk: | |
| ☐ Geen enkele maatregel/ik ben hier niet mee bezig | |

Toekomstig beleid zonne- en windenergie

9. Vindt u dat de gemeente meer of minder zou moeten doen met betrekking tot de volgende onderwerpen:



	veel meer	meer	even veel	minder	veel minder	geen mening
Bijdragen aan de energietransitie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zorgen dat de gemeente in 2035 energieneutraal is. (Energieneutraal betekent dat in de gemeente evenveel duurzame energie wordt opgewekt als wordt verbruikt)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inwoners van de gemeente betrekken bij de energietransitie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De kosten en opbrengsten van de energietransitie zo eerlijk mogelijk verdelen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Inwoners met weinig geld de mogelijkheid bieden mee te doen met de energietransitie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zorgen dat het energieverbruik wordt verminderd	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aandacht hebben voor de effecten van zonneparken op de omgeving	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. Hoe staat u tegenover verschillende manieren om duurzame energie in uw omgeving op te wekken?



	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief	geen mening
Grote windmolens op het land, tot ongeveer 200 meter hoog	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kleine windmolens op land, tot maximaal 15 meter hoog	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grootschalige zonneparken, meer dan 15 voetbalvelden groot	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Middelmatige zonneparken, tussen de 2 en 15 voetbalvelden groot	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kleinschalige zonneparken, minder dan 2 voetbalvelden groot	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zonnepanelen op de daken van huizen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zonnepanelen op grote daken (denk aan schuren en loodsen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐



11. De volgende stellingen gaan over hoe belangrijk u verschillende onderdelen in het beleid voor zonneparken of windparken vindt.

	helemaal mee eens	mee eens	neutraal	mee oneens	oneens	geen mening
Er zijn geschikte plekken in de gemeente voor grootschalige zonneparken, meer dan 15 voetbalvelden groot	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Er zijn geschikte plekken in de gemeente voor windparken met windmolens van ca. 200 meter hoog	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het belangrijk dat omwonenden kunnen meeprofiteren van de opbrengsten van een zonnepark of windpark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het belangrijk dat er aandacht is voor natuur/biodiversiteit bij de ontwikkeling van een zonnepark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het belangrijk dat een zonnepark zo min mogelijk opvalt in het landschap (bijvoorbeeld door rekening te houden met begroeiing en hoogte van de zonnepanelen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het belangrijk dat grootschalige zonneparken zoveel mogelijk zijn verzameld in één gebied in de gemeente	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind het belangrijk dat ik betrokken word om mee te denken over de manier waarop een zonnepark of windpark wordt aangelegd in de gemeente	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ik vind dat de gemeente moet stoppen met de duurzame opwek van energie in de gemeente	☐	☐	☐	☐	☐	☐



12. Wat zou u aan de gemeente mee willen geven voor het beleid voor zonne- en windenergie in de toekomst?

Afsluiting

13. Bent u lid van een energiecoöperatie zoals STUW, EC Oudeschans of de Lethe Stroomt?

☐ Ja

☐ Nee

14. Waarom bent u wel of geen lid?

15. Wilt u op de hoogte blijven van dit onderzoek? Vul dan uw emailadres in.

16. Met een aantal mensen die deze vragenlijst hebben ingevuld gaan we in gesprek. Als u ook uitgenodigd wil worden kunt u hier uw contactgegevens invullen. Uw contactgegevens worden alleen gebruikt om u uit te nodigen voor een gesprek over deze vragenlijst. Na drie maanden verwijderen we uw gegevens.

Naam:

Telefoonnummer:

Emailadres:

17. Voor het onderzoek is het belangrijk dat we een beeld hebben van waar de mensen die hebben meegewerkt in onze gemeente wonen. Wij zouden daarom graag uw postcode weten. Uw postcode wordt alleen gebruikt om te bekijken hoe ver u van (geplande) zonneparken woont. Na drie maanden zullen uw gegevens worden verwijderd.

Postcode:

