

Evaluatie beleidskader zonne-energie

Eindrapport

Amersfoort, 28 / 09 / 2020

Auteur: ir. Freek Kuipéri (Bureau 7TIEN)
Mattijn Kroos, MSc. (KWINK groep)
Jesse de Graaff, MSc. (Bureau 7TIEN)

KWINK
GROEP

Bureau
7TIEN

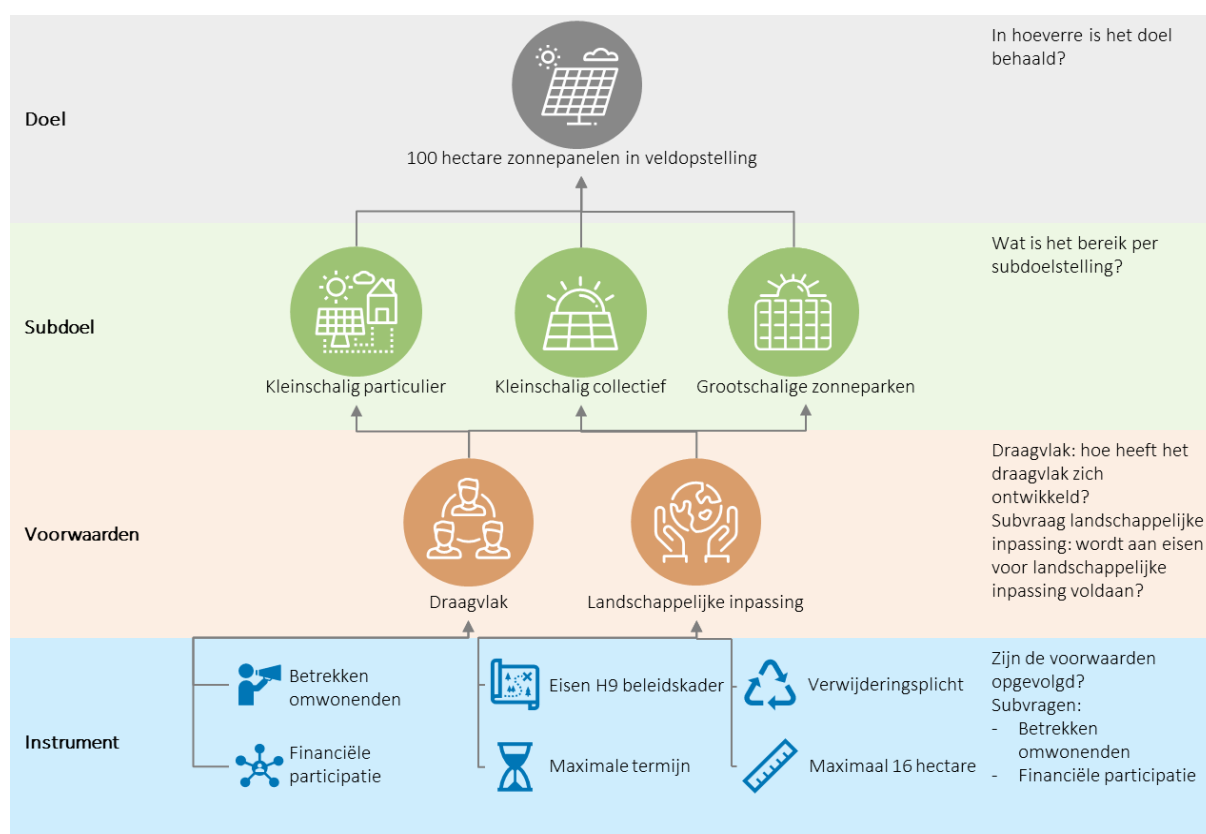
Managementsamenvatting

In juni 2018 is het beleidskader zonne-energie vastgesteld door de gemeenteraad van Lochem. Bij het opstellen van het beleidskader zonne-energie is door de wethouder aan de Raad toegezegd om te evalueren wanneer 100 hectare (ha) zonnepark vergund is, om daarmee het beleid te kunnen aanscherpen. Met het in zicht komen van die grens is de evaluatie van het beleidskader in mei 2020 gestart.

In de evaluatie staat de volgende hoofdvraag centraal: hoe is de vergunningverlening voor de eerste 100 ha verlopen en op welke punten moet/kan het beleidskader verbeterd en aangescherpt worden?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen is feitenonderzoek gedaan en zijn gesprekken met betrokkenen gevoerd. Bijlage I geeft een overzicht van de bronnen en bijlage II een overzicht van gesprekspartners.

Het analysekader (zie figuur 1) toont de beleidslogica die we als uitgangspunt gebruiken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. In het analysekader is het uiteindelijke doel weergegeven (100 ha in veldopstelling) met de verschillende subdoelen daaronder (kleinschalig particulier, kleinschalig collectief en grootschalige zonneparken). In het beleidskader worden twee type instrumenten ingezet om het doel en de subdoelen te realiseren. Instrumenten om het draagvlak te vergroten en instrumenten om zonneparken landschappelijk in te passen.



Figuur 1. Schematische weergave van doelstelling, subdoelen, voorwaarden en instrumenten.

Conclusie 1. Het beleidskader zonne-energie en de opstelling van de gemeente Lochem hebben er mede toe geleid dat een eerste stap in de opwek van hernieuwbare energie in de gemeente Lochem is gezet. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van grootschalige zonneparken binnen de gemeente Lochem. De effecten van het beleidskader op kleinschalige zonne-installaties in veldopstelling is minder zichtbaar.

De gemeente Lochem heeft met het beleidskader zonne-energie de mogelijkheid geboden zonneparken binnen de gemeente te ontwikkelen. Sinds de vaststelling in 2018 heeft dit geresulteerd in de realisatie en vergunning van vijf parken met in totaal ruim 60 ha aan zonnepanelen. Daarnaast zijn twee parken in voorbereiding met een totaal oppervlakte van bijna 30 ha.

Over het algemeen staan inwoners en andere stakeholders in de gemeente Lochem positief tegenover de ontwikkeling van zonne-energie. Zon-op-dak wordt als eerst te verkiezen oplossing gezien. Ook de opwek van zonne-energie door middel van zonneparken wordt over het algemeen positief beoordeeld. Wel is daarbij het uitgangspunt dat zou moeten worden gekeken naar locaties met minder impact op het landschap, zoals infrastructuur en rond bedrijventerreinen.

Conclusie 2. Tegelijk constateren we dat het beleidskader veel ruimte laat aan initiatiefnemers. Het beleidskader is weinig concreet in voorwaarden omtrent het betrekken van omwonenden, financiële participatie en locatiekeuze. Dit heeft er mede toe geleid dat onrust is ontstaan rond de ontwikkeling van zonneparken.

Betrokkenheid omwonenden

Het beleidskader biedt initiatiefnemers ruimte in de wijze waarop omwonenden worden betrokken. Daardoor worden omwonenden bij ieder zonnepark op een andere manier betrokken. Enerzijds is deze vrijheid wenselijk omdat iedere omgeving uniek is. Anderzijds leidt dit tot onduidelijkheid bij zowel omwonenden als projectontwikkelaars en is het voor de gemeente en projectontwikkelaar lastig om te beoordelen wanneer in voldoende mate invulling is gegeven aan het betrekken van omwonenden.

Daarbij constateren we dat de verwachtingen van omwonenden en projectontwikkelaar/grondeigenaar uiteenlopen. Omwonenden gaan het overleg in vanuit het idee 'we willen het park niet op die locatie' en de projectontwikkelaar gaat het overleg in vanuit het idee 'het park komt op die locatie u kunt meepraten over de wijze waarop'. Dit leidt regelmatig tot hoogoplopende frustraties.

Financiële participatie

Tot nu toe is financiële participatie door middel van het mee-investeren in het zonnepark door de lokale gemeenschap niet van de grond gekomen in projecten. Ontwikkelaars zeggen obligaties of mogelijkheden via platforms als zonnepanelendelen.nl aan te (gaan) bieden maar kunnen daar weinig zekerheid over geven zolang de SDE+-subsidie niet rond is.

Locatiekeuze

Binnen de brede zoekgebieden in de provinciale themakaart zonne-energie is de locatie van een zonnepark in de huidige situatie in grote mate afhankelijk van een overeenkomst tussen ontwikkelaar en grondeigenaar. Vanaf dat moment ligt de locatie van een zonnepark vast en is het beperkt mogelijk voor omwonenden of de gemeente om hierop bij te sturen (tenzij de vergunning wordt geweigerd). Dit leidt tot onvrede onder de gesprekspartners die aangeven dat er beter inpasbare locaties te vinden zijn.

Overige voorwaarden en inpassingseisen

Over het algemeen wordt in de vergunningaanvragen expliciet ingegaan op de inpassingseisen uit het beleidskader. De maatregelen lopen uiteen, afhankelijk van de landschapskenmerken van een specifieke locatie. Het beleidskader biedt ruimte voor maatwerk per locatie. Daarbij is de kwaliteit van de initieel

ingediende plannen vaak beperkt, mogelijk door een gebrek aan lokale landschappelijke en ecologische kennis. De gemeente dient daarom uitgebreid feedback te geven om de inpassing kwalitatief acceptabel te krijgen.

Aanbevelingen op hoofdlijnen

De gemeente zou meer sturend kunnen zijn in het aanwijzen van zoekgebieden, het stellen van eisen aan het proces om omwonende te betrekken en het toepassen van financiële participatie. Daarmee zijn er verschillende verbetermogelijkheden voor het beleidskader:

1. **Maak vooraf een afweging met inwoners en betrokkenen om concrete zoekgebieden voor de opwekking van hernieuwbare energie te bepalen.** De uitwerking van het Klimaatakkoord en de ambitie van de gemeente Lochem om energieneutraal te zijn zal tot een substantiële opgave voor de opwek van hernieuwbare energie leiden. Voor de invulling daarvan zullen alle oplossingen nodig zijn: zon-op-dak, zonneparken en ook windmolens. De ervaringen met het beleidskader zonne-energie laten zien dat er behoefte is aan meer sturing op locatiekeuze.
2. **Concretiseer de wijze waarop omwonenden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een zonnepark.** Zo zou kunnen worden overwogen om de eisen aan het proces van betrokkenheid aan te scherpen en om transparantie te bieden over de aanpassingen die aan het plan zijn gedaan naar aanleiding van het betrekken van omwonenden.
3. **Voorkom de vrijblijvendheid ten aanzien van financiële participatie.** De eis ten aanzien van financiële participatie kan concreter worden gemaakt door een minimumpercentage ten aanzien van mee-investeren op te nemen. Dit kan door een coöperatie of aandeelhouderschap/obligaties op te nemen. Er kan zouden aangesloten bij het streven naar 50% lokaal eigenaarschap zoals opgenomen in het Klimaatakkoord.¹ Daarbij dient eveneens oog te zijn voor deelname van mensen met beperkte financiële mogelijkheden.
4. **Faciliteer het technisch vooroverleg in een vroegtijdig stadium van een project zodat alle eisen aan de voorkant helder zijn en er geen onmogelijke plannen in behandeling komen (ontwikkelaar, gemeente, provincie en netbeheerder).** Om het proces van vergunningverlening te versnellen is het belangrijk dat in een vroegtijdig stadium de aandachtspunten en belangen van doorslaggevende stakeholders helder zijn.
5. **Borg de opruimplicht niet alleen in beleid maar zorg ook voor financiële garanties.** Er leven zorgen over de mate waarin kan worden gegarandeerd dat de zonneparken na 25 jaar ook worden opgeruimd. Indien exploitant en grondeigenaar na 25 jaar failliet zijn, kan niet worden uitgesloten dat de gemeente opdraait voor de kosten van verwijdering. We geven daarom mee te overwegen of het wenselijk is een financiële voorziening voor de verwijdering te garanderen.
6. **Landschappelijke inpassing wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuze voor een locatie (zie aanbeveling 1). Als eenmaal voor een locatie gekozen is hangt het van de lokale landschappelijke kenmerken af op welke wijze landschappelijke inpassing het best kan worden vormgegeven. Het beleidskader biedt de mogelijkheid voor het maatwerk dat hiervoor nodig is. Wel zien we een aantal mogelijkheden om de uitgangspunten voor landschappelijke inpassing aan te passen:**
 - a. Laat 16 ha los maar specificeer omvang meer per type gebied in lijn met de uitkomsten van het proces om te komen tot zoekgebieden.
 - b. Behoud mogelijkheden voor maatwerk ten aanzien van landschappelijke inpassing en natuurontwikkeling. Daarbij kan worden overwogen aan te sluiten bij de checklist die is opgesteld

¹ Zie hoofdstuk Draagvlak van het Klimaatakkoord, pagina 219, [\(link\)](#).

door de Wageningen Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen.² Ook de zonnewijzer van de provincie Gelderland kan hiervoor een handvat bieden.³

- c. Behoud het uitgangspunt om natuurwaarde die bij de ontwikkeling van het zonnepark is toegevoegd na 25 jaar te behouden.
- d. Overweeg de specificatie van uitgangspunten met betrekking tot de realisatie van een dubbele functie. Bijvoorbeeld door zonnepark te combineren met ecologie/natuurontwikkeling (meer ruimte tussen panelen in opstelling bijvoorbeeld) of door zonnepark te combineren met recreatieve of educatieve functies.

- 7. Stimuleren kleinschalige particuliere en collectieve zonne-installaties in veldopstelling.** Ondanks verschillende voordelen voor kleinschalige zonne-installaties in veldopstelling (zoals vrijstelling van leges en verklaring van geen bezwaar) zien we dat deze projecten beperkt van de grond komen. De gemeente Lochem zou daarom kunnen overwegen meer te doen om de ontwikkeling van kleinschalige zonneparken te stimuleren.

² Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland, Rijksuniversiteit Groningen RUG, Grauwe Kiekendief, Wageningen environmental research WUR ([link](#)).

³ Zie: <https://zoninlandschap.nl/nieuws/188/gelderse-zonnewijzer>.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Onderzoeksvragen	7
1.3. Beleidskader zonne-energie en context	8
1.4. Aanpak en onderzoeksmethoden	9
1.5. Leeswijzer	10
2. Resultaten	11
2.1. Stimuleren van kleinschalig particuliere en collectieve zonne-installaties in veldopstelling	12
2.2. Sturen en steunen van ontwikkeling grootschalige zonneparken	13
2.3. Zon op dak	14
3. Draagvlak	16
3.1. Draagvlak voor zonne-energie	16
3.2. Betrokkenheid omwonenden bij grootschalige zonneparken	17
3.2.1. Vroegtijdig informeren	19
3.2.2. Mate waarin omwonenden zich gehoord voelen	20
3.3. Financiële participatie	22
4. Landschappelijke inpassing	25
4.1. Locatiekeuze	25
4.2. Inpassingseisen gesteld in hoofdstuk 9 beleidskader	28
4.3. Omvang zonneparken	31
4.4. Onderscheid tussen grootschalige en kleinschalige zonneparken	32
4.5. Opruimplicht	32
5. Conclusies	35
Bijlage I. Overzicht bronnen	40
Bijlage II. Overzicht gesprekspartners	42
Bijlage III. Interviewvragen	43

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In juni 2018 is het beleidskader zonne-energie vastgesteld door de gemeenteraad van Lochem. Bij het opstellen van het beleidskader zonne-energie is door de wethouder aan de Raad toegezegd om te evalueren wanneer 100 hectare (ha) zonnepark vergund is, om daarmee het beleid te kunnen aanscherpen. Met het in zicht komen van die grens is de evaluatie van het beleidskader in mei 2020 gestart. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze evaluatie.

1.2. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe is de vergunningverlening voor de eerste 100 ha verlopen en op welke punten moet/kan het beleidskader verbeterd en aangescherpt worden?

Daarnaast is een aantal sub-vragen geformuleerd in drie categorieën:

- Betrekken omwonenden
 - Hoe vinden de omwonenden dat ze betrokken zijn in het ontwikkelingstraject en wat kan er beter ?
 - Hoe hebben de ontwikkelaars het contact met de omwonenden ervaren, zien zij achteraf nog verbeterpunten
 - In hun eigen aanpak?
 - In de aanpak van de gemeente?
 - Hoe ervaren de grondeigenaren het proces met omwonenden?
 - Hoe ervaren de raad en wethouders de voorlichting aan de omwonenden?
- Financiële participatie
 - Welke vormen van participatie zijn er geboden?
 - Wat is de financiële participatiegraad van de eerste vergunde parken?
 - In welk stadium van de ontwikkeling start het gesprek over de financiële participatie, moet dit in het beleidskader vastgelegd worden?
- Landschappelijke inpassing en voorwaarden
 - Wordt aan de eis voor landschappelijke inpassing voldaan, wat kan er beter?
 - Liggen de zonneparken op de goede plekken (maatschappelijke discussie over bijv. landbouwgrond) of moet er meer sturing komen?
 - Is de omvang van maximaal 16 ha een passende maat, is een andere maatvoering nodig (vanuit de netbeheerder zijn veelheden van 10 ha passender)?
 - Is het onderscheid tussen kleinschalig (< 2 ha) en grootschalig (>2ha) zonnepark van belang?
 - Hoe verloopt het vergunningsproces en de aanvraagprocedure?
 - Is het noodzakelijk om de opruimplicht in het beleid te borgen?
 - Waar zien raadsleden en wethouders overige knelpunten en mogelijkheden tot verbetering?

1.3. Beleidskader zonne-energie en context

Het beleidskader zonne-energie is in 2018 vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Lochem.⁴ In het beleidskader zonne-energie zijn drie ambities uitgewerkt:

1. het stimuleren van kleinschalige particuliere en kleinschalig collectieve zonne-installaties in veldopstelling (<2 ha);
2. het sturen en steunen van de ontwikkeling van grootschalige zonneparken (>2 ha);
3. het stimuleren van collectieve zonne-installaties op daken en het faciliteren van zonne-installaties op particulieren daken.

De evaluatie richt zich primair op grootschalige zonneparken van meer dan 2 ha. Dat neemt niet weg dat er wel, zij het in beperkte mate, is gekeken naar de resultaten bij kleinschalige particuliere opwekking en kleinschalige collectieve opwekking.

Uitgangspunt bij de evaluatie is de situatie medio mei 2020. De zonneparken die op dat moment in het vergunningsverleningstraject zitten worden volgens het huidige beleidskader beoordeeld. Belangrijk aandachtspunt met betrekking tot de situatie ten tijde van de evaluatie is dat (op het zonnepark op de vuilstort van Armhoede na) zonneparken nog niet gerealiseerd zijn. De effecten van zonneparken zijn dus in beperkte mate in de praktijk te ervaren.

Ontwikkelingen in de context

In de context van het gemeentelijk beleid van de gemeente Lochem ontwikkelt de omgeving zich door. Ten eerste ontwikkelt het provinciaal beleid met betrekking tot zonneparken zich verder. Zo heeft de provincie Overijssel zich uitgesproken tegen zonneparken op agrarische gronden en is de provincie Gelderland gestart om haar koers zon op land te bepalen. Tot slot gaan de ontwikkelingen in de Cleantech regio (de regio waar Lochem deel van uitmaakt voor de Regionale Energie Strategie - RES) door. Zo heeft de regio uitgesproken dat gestreefd moet worden naar 50% lokale financiële participatie. Dit uitgangspunt wordt in het vervolgtraject verder uitgewerkt.

Al deze ontwikkelingen hebben invloed op het toekomstig beleid van de gemeente Lochem. In de evaluatie hebben we de klok even stilgezet en hebben we gekeken naar de situatie en het contextuele beleid zoals dat was medio mei 2020.

Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. De werkwijze met betrekking tot ontwikkelingen in de leefomgeving verandert met de Omgevingswet. Met betrekking tot zonneparken zijn voor de gemeente drie instrumenten relevant:

- **Omgevingsvisie.** Elk bevoegd gezag, dus ook elke gemeente, stelt 1 omgevingsvisie voor het grondgebied vast. In de omgevingsvisie is opgenomen welke toekomstige ontwikkelingen op welke locaties kunnen plaatsvinden. In de omgevingsvisie kan dus worden aangegeven welke gebieden wel en niet in aanmerking komen voor de aanleg van zonneparken.
- **Omgevingsplan.** In het omgevingsplan is vastgelegd wat wel en niet en onder welke voorwaarde mag op locaties. Het omgevingsplan vervangt daarmee de huidige bestemmingsplannen. In het omgevingsplan zou dus kunnen worden opgenomen waar een zonnepark is toegestaan. Hierbij gaat het echter niet om tijdelijke toestemming (zoals voor een periode van 25 jaar).

⁴ Zie: https://www.lochem.nl/fileadmin/internet-doc/Wonen-Leven-Vervoer/Natuur-en-milieu/Duurzaamheid/Beleidskader_zonne-energie.pdf

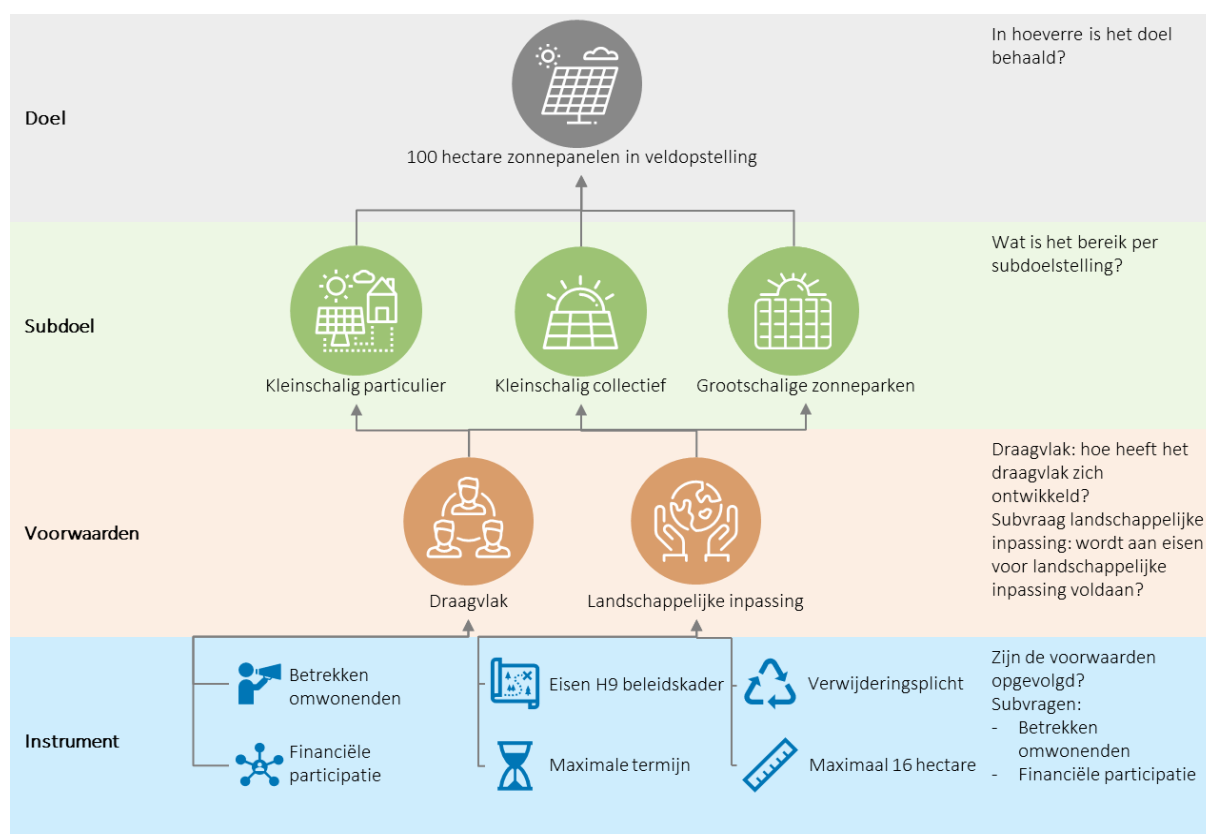
- **Omgevingsvergunning.** In de omgevingsvergunning kan worden toegestaan activiteiten te ondernemen die afwijken van het omgevingsplan. In het geval van zonneparken zal een omgevingsvergunning worden afgegeven voor een periode van 25 jaar. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning dient de initiatiefnemer aan te geven op welke wijze de omgeving is betrokken bij het project. De verantwoordelijkheid voor het betrekken van omwonende ligt hier dus bij de initiatiefnemer.

Uitgangspunt in de Omgevingswet is het betrekken van de inwoner bij planvorming in de leefomgeving door middel van participatie. In de gemeente Lochem is dit in ontwikkeling onder de naam ‘Samen buurt maken’.

1.4. Aanpak en onderzoeksmethoden

Om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen hanteren we het analysekader uit figuur 1. In het analysekader is het uiteindelijke doel weergegeven (100 ha in veldopstelling) met de verschillende subdoelen daaronder (kleinschalig particulier, kleinschalig collectief en grootschalige zonneparken).

In het beleidskader worden twee type instrumenten ingezet om het doel en de subdoelen te realiseren. Instrumenten om het draagvlak te vergroten en instrumenten om zonneparken landschappelijk in te passen. Zo worden eisen gesteld aan het betrekken van omwonenden en financiële participatie om het draagvlak te vergroten. Daarnaast worden eisen gesteld aan inpassing zelf, de termijn, verwijderingsplicht en maximale omvang om zonneparken landschappelijk goed in te passen. Deze voorwaarden en instrumenten worden ook gehanteerd voor de opbouw van dit onderzoeksrapport.



Figuur 2. Schematische weergave van doelstelling, subdoelen, voorwaarden en instrumenten.

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen feiten en percepties. Bij het feitenonderzoek zijn feiten, cijfers en ontwikkelingen in kaart gebracht. In bijlage I is een overzicht van de bronnen weergegeven. Om inzicht te krijgen in de percepties is een stakeholderonderzoek uitgevoerd. Bij het stakeholderonderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met onder andere ontwikkelaars, grondeigenaren, omwonenden, belangenpartijen, raadsfracties, ambtenaren en de wethouder duurzaamheid. In bijlage II is een overzicht van onze gesprekspartners weergegeven. Tot slot is er een e-mailadres opengesteld waar bewoners van de gemeente Lochem hun opvattingen konden delen aangaande zonne-energie in de gemeente Lochem.⁵

Onderzoeksbureau's

Het onderzoek is uitgevoerd door Bureau 7TIEN en KWINK groep. Bureau 7TIEN adviseert overheden bij het behalen van hun duurzaamheidsambities. KWINK groep is gespecialiseerd in evaluatie, onderzoek en strategisch advies in de publieke sector.

1.5. Leeswijzer

In het vervolg van het rapport beschrijven we de bevindingen aan de hand van het analysekader. Iedere paragraaf start met de bevinding, waarna we de feiten en percepties beschrijven die ten grondslag liggen aan deze bevinding. In hoofdstuk twee starten we met de resultaten. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk drie bevindingen met betrekking tot draagvlak. In hoofdstuk vier beschrijven we de bevindingen met betrekking tot landschappelijke inpassing. Tot slot bevat hoofdstuk vijf de conclusies.

In bijlage I is een overzicht opgenomen van de gehanteerde bronnen. Bijlage II bevat een overzicht van de gesprekspartners. Bijlage III bevat tot slot een overzicht van de interviewvragen.

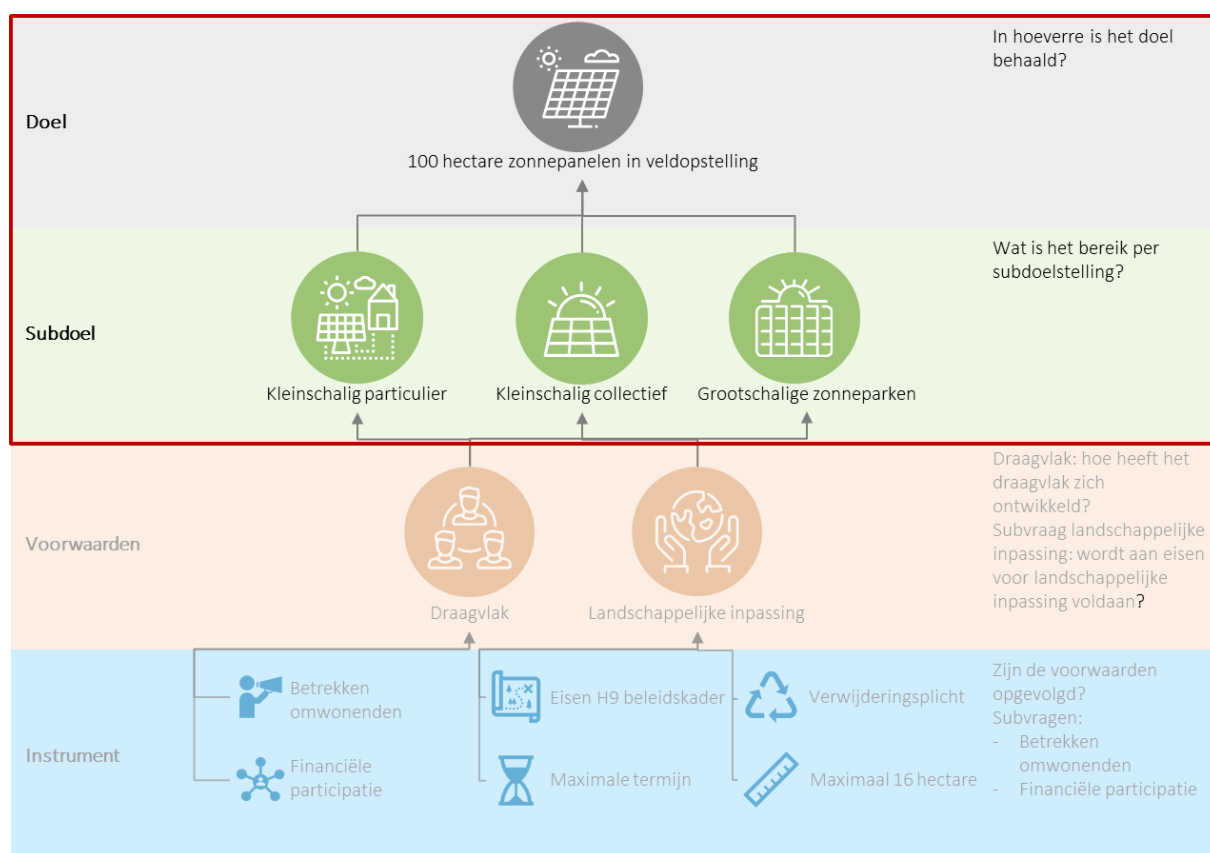
⁵ Het onderzoeksbureau heeft 46 reacties ontvangen op het opengestelde e-mailadres.

2. Resultaten

In het beleidskader zonne-energie zijn drie ambities uitgewerkt:

1. het stimuleren van kleinschalige particuliere en kleinschalig collectieve zonne-installaties in veldopstelling (<2 ha);
2. het sturen en steunen van de ontwikkeling van grootschalige zonneparken (>2 ha);
3. het stimuleren van collectieve zonne-installaties op daken en het faciliteren van zonne-installaties op particuliere daken.

In het vervolg van het hoofdstuk beschrijven we de resultaten per ambitie.



Figuur 3. Hoofdstuk 2 richt zich op de resultaten. Dit betreft het bovenste deel van het analysekader.

2.1. Stimuleren van kleinschalig particuliere en collectieve zonne-installaties in veldopstelling

De ambitie om kleinschalige particuliere en collectieve zonne-installaties in veldopstelling te stimuleren heeft tot de aanleg van enkele kleinschalige particuliere zonne-installaties geleid.

Feiten

In de onderzoeksperiode zijn enkele kleinschalige particuliere zonne-installaties in veldopstelling gerealiseerd. Dit betreffen de volgende twee projecten:

- Markeloseweg, Laren, 40 panelen;
- Boekhorstlaan, Lochem, 60 panelen.

Daarnaast zijn er drie kleinschalige particuliere projecten in behandeling ten tijde van de evaluatie.

De gemeente heeft de aanleg van kleinschalige particuliere zonne-installaties gestimuleerd door deze projecten vrij te stellen van leges.

Percepties

Gesprekspartners geven aan geen resultaat te zien van de ambitie van de gemeente om kleinschalige zonne-installaties te stimuleren. Eventuele stimuleringsmaatregelen zijn niet zichtbaar en voorbeelden van gerealiseerde kleinschalige zonne-installaties zijn niet bekend. Zo is in het beleidskader aangekondigd dat een onderzoek naar de financiële sturingsmogelijkheden zou plaatsvinden en dat de inzet van gemeentelijke grond mogelijk zou worden gemaakt. Bij gesprekspartners zijn de resultaten van dit onderzoek niet bekend en voorbeelden van situaties waarin de gemeente grond heeft aangeboden zijn niet genoemd.

Gesprekspartners noemen verschillende belemmeringen die hebben bijgedragen aan de beperkte realisatie van kleinschalige zonne-installaties in veldopstelling:

- Technisch is het vaak lastig om een zonne-installatie van 1 tot 2 ha aan te sluiten op het elektriciteitsnet. Daarvoor is verzwaring van het elektriciteitsnet nodig waardoor de kosten substantieel toenemen. Voordeel bij deze relatief kleine zonne-installaties is wel dat er meer aansluitpunten zijn om op het elektriciteitsnet aan te sluiten dan alleen een onderstation.
- Het voorgaande punt maakt mede dat het lastig is om een rendabele businesscase te ontwikkelen voor projecten van deze omvang. Daar komt volgens gesprekspartners bij dat subsidies toenemen naarmate de omvang van een zonnepark toeneemt. Gesprekspartners hebben de ervaring dat een kleinere zonne-installatie niet lucratief is. Er ontstaat daardoor een negatieve perceptie rond grootschalige parken die wel lucratief kunnen ontwikkelen terwijl kleinschalige inspanningen beperkt lijken te worden beloond.
- Het kost volgens gesprekspartners relatief veel inspanning om aan de voorwaarden van een omgevingsvergunning voor een kleinschalige zonne-installatie te voldoen (indien groter dan 50 m²). Aan de voorkant dient nog steeds een inpassingsplan en participatie te worden toegepast. Het voordeel (geen verklaring van geen bedenking nodig) manifesteert zich pas later in het proces en gesprekspartners hebben in de initiële fase nog beperkt zicht op de omvang van dit voordeel. Tegelijk constateren we dat, nadenken over inpassing en participatie, nu eenmaal onderdeel is van een omgevingsvergunning. Dit is in lijn met de nieuwe Omgevingswet.

2.2. Sturen en steunen van ontwikkeling grootschalige zonneparken

Mede dankzij het beleidskader en de opstelling van de gemeente is inmiddels voor ruim 60 ha aan zonneparken vergund in Lochem.

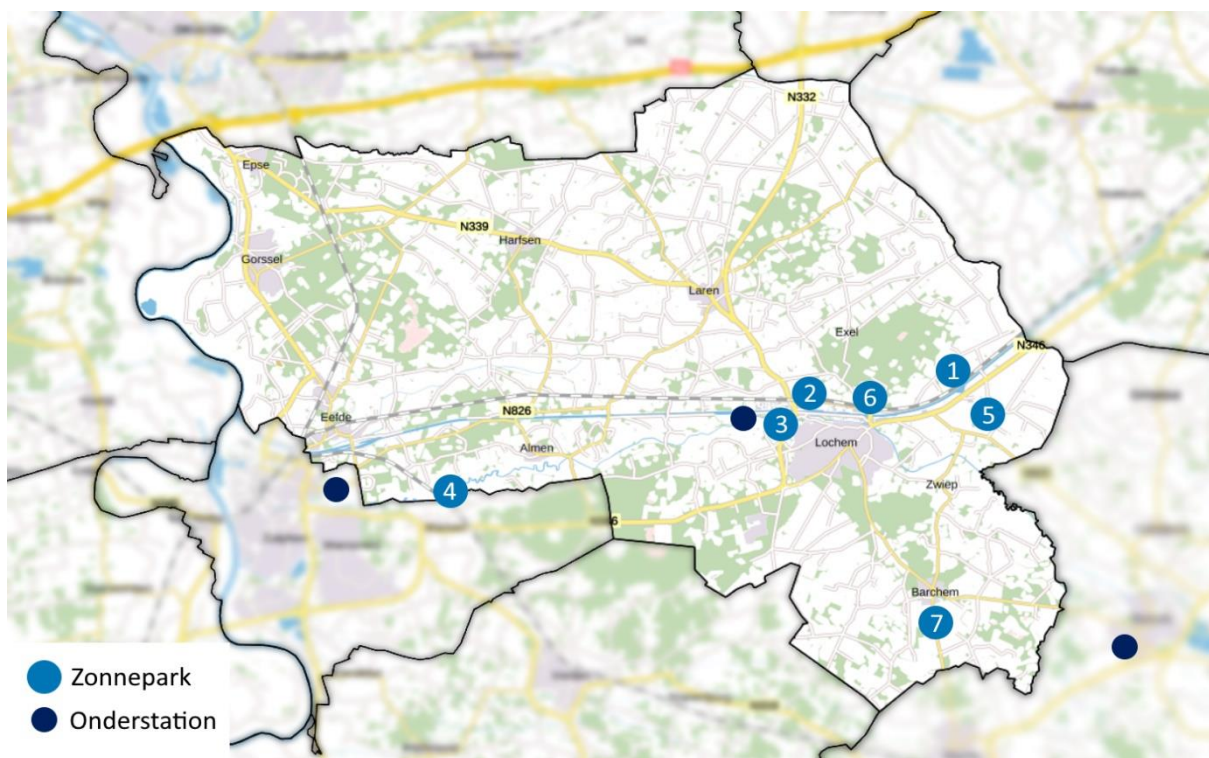
Feiten

In de tabel en figuur hierna is een overzicht van de zonneparken die in Lochem in ontwikkeling zijn met de omvang en status op 19 mei 2020.

Park	#	Ontwikkelaar	Datum aanvraag	Opp (ha)	Status
Armhoede	1	TP Solar	Juli 2017	15	Gerealiseerd
Rengersweg	2	Kronos Solar	Augustus 2018	8,88	Vergund
Berkelweide	3	TP Solar	Juni 2019	9,5	Vergund
Afleidingskanaal	4	IX Zon	Augustus-2019	13,2	Vergund
Goorseweg	5	Kronos Solar	December 2019	15,3	Vergund
Ampsen	6	Kronos Solar	Maart 2020	13,9	In behandeling
Bekenschot	7	TP Solar	April 2020	15,85	In behandeling

Tabel 1. Overzicht zonneparken in Lochem met omvang en status op 19 mei 2020.

Figuur 3 toont de locatie van de zonneparken. De nummering correspondeert met de nummers per zonnepark in tabel 1.



Figuur 4. Kaart van Lochem met de locaties van de zonneparken en onderstations. De nummering correspondeert met de bovenstaande tabel.

Percepties

Gesprekspartners zijn het erover eens dat het positief is dat de gemeente Lochem een beleidskader zonne-energie heeft. Volgens gesprekspartners heeft het beleidskader en de positieve meewerkende houding van de gemeente ertoe geleid dat in Lochem een eerste stap gezet is om de opwek van hernieuwbare energie te realiseren, middels zonneparken. Aangegeven wordt dat dit zonder het beleidskader minder snel zou zijn gegaan.

Gesprekspartners plaatsen daarbij veelal wel direct de kanttekening dat het beleidskader veel ruimte laat aan de ontwikkeling van grootschalige zonneparken en dat dit meer mag worden ingekaderd. De provinciale themakaart zonne-energie uit de omgevingsvisie geldt in het beleidskader als basis waar zon wel, niet en onder voorwaarden mogelijk is.⁶ Volgens die kaart is ruim de helft van het oppervlakte van de gemeente Lochem geschikt voor zonneparken en nog eens een kwart van het oppervlakte onder voorwaarden geschikt. In hoofdstuk 3 en 4 gaan we hier verder op in.

2.3. Zon op dak

Het onderzoek richt zich niet primair op zon-op-dak. We hebben daarom geen onderzoek gedaan naar de feitelijke ontwikkeling van zon-op-dak. Wel merken we op dat veel gesprekspartners aangeven dat zon-op-dak de voorkeur heeft voor de opwek van hernieuwbare energie en dat nog veel daken in de gemeente Lochem beschikbaar lijken.

Feiten

Het onderzoek richt zich niet primair op zon-op-dak. We hebben daarom geen onderzoek gedaan naar de feitelijke ontwikkeling van zon-op-dak.

Wel zien we een aantal voorbeelden van projecten waarin de gemeente zon-op-dak heeft gestimuleerd:

- Via het regionaal energieloket is in 2019 de groepsaankoop van zonnepanelen georganiseerd.⁷
- Zon-op-dak is gestimuleerd door financiële steun aan een onderzoek van LochemEnergie naar zon-op-(agro)daken.
- Als tool voor huiseigenaren stelt de gemeente de zonatlas beschikbaar.⁸
- LochemEnergie heeft een aantal collectieve zonneparken op dak gerealiseerd, bijvoorbeeld 200 panelen op het gemeentehuis en in totaal 535 zonnepanelen bij verschillende bedrijven.⁹
- Lochem heeft meegewerkt aan het provinciaal project 'verzilver je dak' gericht op het stimuleren van zonnepanelen op bedrijfsdaken.¹⁰

Dit heeft er mede toe geleid dat het percentage woningen in de gemeenten Lochem met zonnepanelen 18,7% is. Beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde van 12,5%.¹¹

⁶ Zie: https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.SVOmgvisieGG-vst1?s=SACMXDpiAXu_MkWERkE5BD2DwAh7A.

⁷ Zie: <https://www.lochemenergie.net/nieuws/zon-op-agrarische-bedrijfsdaken-met-postcoderoosregeling>.

⁸ Zie: <https://www.zonatlas.nl/start/>.

⁹ Zie: <https://www.lochemenergie.net/producten/collectieve-opwek-van-energie>

¹⁰ Zie: <https://www.gelderland.nl/verzilveruwadk>.

¹¹ Zie: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Energietransitie>.

Percepties

Gesprekspartners geven aan dat de ontwikkeling van zon-op-dak lijkt te stagneren. Zij zien nog veel potentie. Maar diverse belemmeringen (technisch, financieel, juridisch, et cetera) maken dat de toename van het aantal zonnepanelen op daken afvlakt.

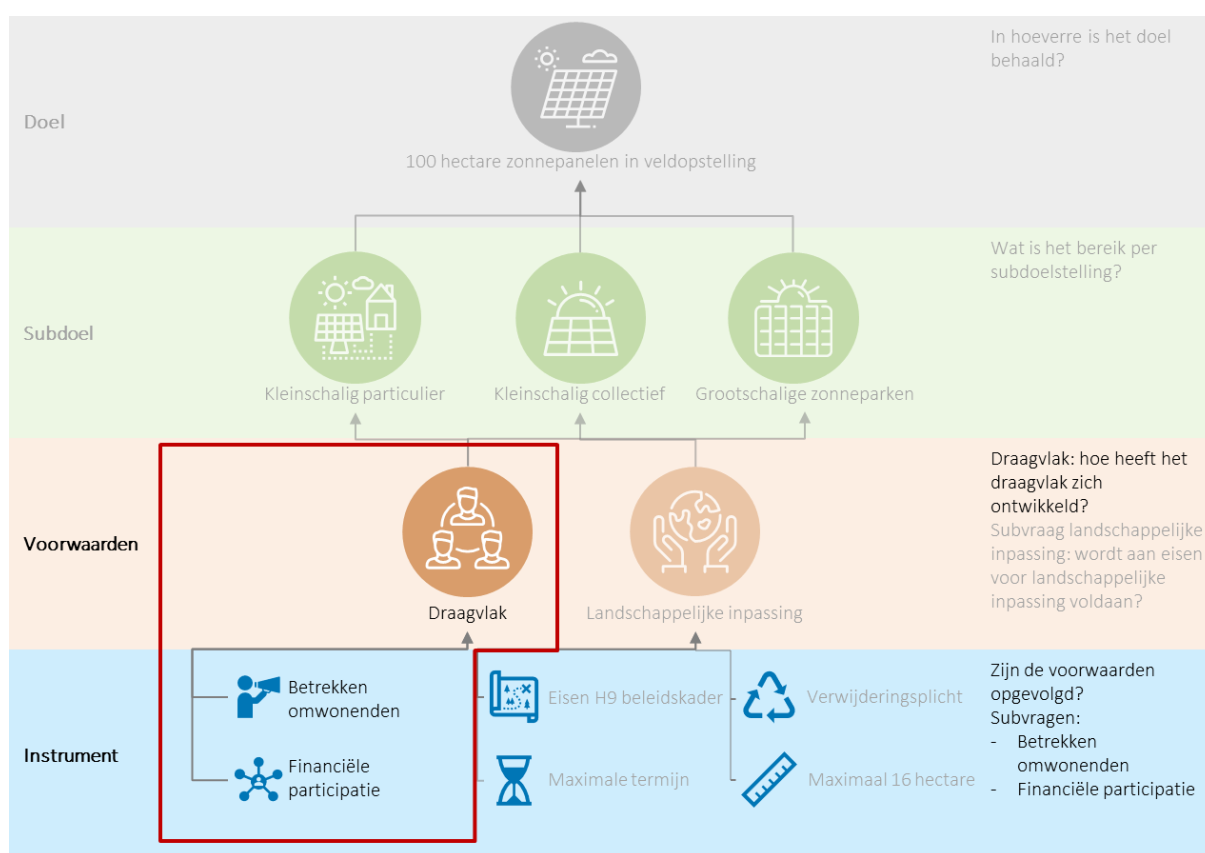
Door meerdere gesprekspartners wordt benoemd dat het stimuleren en faciliteren van zon-op-dak voorrang zou moeten krijgen boven de ontwikkeling van zonneparken. Gesprekspartners zien kansen om meer zonnepanelen op daken te realiseren door bijvoorbeeld af te dwingen dat nieuwe daken technisch geschikt moeten zijn voor zonnepanelen door dit op te nemen in de bouwverordening. Het gaat dan niet alleen om daken van huizen maar ook om schuren, distributiecentra, bedrijven en andere grote dakoppervlakten.

3. Draagvlak

In dit hoofdstuk gaan we in op het draagvlak voor hernieuwbare opwek met zonne-energie. Het beleidskader beschrijft drie opties om het draagvlak onder de lokale gemeenschap te vergroten:

1. vroegtijdig informeren;
2. mogelijkheid om mee te denken;
3. bieden van de mogelijkheid tot (financiële) participatie.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op het algemene draagvlak voor zonne-energie. Vervolgens richten we ons op de grootschalige zonneparken waarbij we kijken naar de betrokkenheid en financiële participatie.



Figuur 5. In hoofdstuk 3 beschrijven we de bevindingen met betrekking tot draagvlak. Dit betreft de linkerkant in het analysekader.

3.1. Draagvlak voor zonne-energie

Over het algemeen staan inwoners en andere stakeholders in de gemeente Lochem positief tegenover de ontwikkeling van zonne-energie. Zon-op-dak wordt als no-regret oplossing gezien. Ook de opwek van zonne-energie door middel van zonneparken wordt over het algemeen positief beoordeeld. Wel is daarbij het uitgangspunt dat zou moeten worden gekeken naar locaties met de minste impact op het landschap, zoals bij infrastructuur en rond bedrijventerreinen.

Feiten

Om te onderzoeken hoe inwoners van de regio staan tegenover zonne-energie heeft de Cleantech regio een vragenlijst onder haar inwoners uitgezet.¹² 794 inwoners van de gemeente Lochem hebben deze vragenlijst ingevuld. De respondenten kregen enkele stellingen voorgelegd, waar ze “eens” of “oneens” op konden antwoorden. 55% van de respondenten geeft aan dat het landschap leidend zou moeten zijn om te bepalen hoe en waar de zonne-energie wordt opgewekt. Iets minder dan de helft (49%) geeft aan dat de locaties voor zonne-energie zoveel mogelijk langs bestaande (snel)wegen en/of waterwegen dienen te liggen. Hetzelfde percentage (49%) geeft aan dat locaties voor de opwek van zonne-energie zoveel mogelijk zouden moeten liggen naast de locaties waar de energie wordt gebruikt. 33% van de respondenten is het eens met de stelling dat opwekking van zonne-energie zoveel mogelijk in grote clusters moet gebeuren.

Wat betreft de voorkeursituaties voor de opwek van zonne-energie heeft het verwerken van zonnepanelen in geluidsschermen de hoogste voorkeur (44%), gevolgd door zonneparken bij industrieterreinen (43%) en zonneparken bij stortplaatsen of vuilnisbelten (38%). De laagste voorkeur ligt bij zonneparken op landgoederen (64%), het inpassen van opwekking in groen- en natuurgebieden (49%) en het opwekken bij natte landnatuur (48%).

51% van de respondenten voelt zich als inwoner van de gemeente Lochem betrokken bij de overgang naar schone energie, 31% procent voelt zich niet betrokken en 18% weet het niet. Ten slotte vindt 62% van de respondenten uit Lochem dat het (zeer) belangrijk is dat de regio energieneutraal wordt, 23% is hier neutraal over en 15% vindt dit (zeer) onbelangrijk.

Percepties

Gesprekspartners zijn in het algemeen voorstander van zonne-energie. Dat geldt zowel voor inwoners als andere betrokkenen. Een deel van de gesprekspartners denkt daarbij primair aan zonnepanelen op daken. Een deel van de gesprekspartners realiseert zich dat dit niet voldoende zal zijn om in de energiebehoefte te voorzien. Zonneparken worden dan als mogelijkheid gezien. Gesprekspartners zijn het erover eens dat in die gevallen, in eerste instantie, zoveel mogelijk zou moeten worden gekeken naar locaties met de minste impact op het landschap, bijvoorbeeld langs infrastructuur of bij bedrijventerreinen.

3.2. Betrokkenheid omwonenden bij grootschalige zonneparken

Het beleidskader biedt initiatiefnemers ruimte in de wijze waarop omwonenden worden betrokken. Daardoor worden omwonenden bij ieder zonnepark op een andere manier betrokken. Enerzijds is deze vrijheid wenselijk omdat iedere omgeving uniek is. Anderzijds leidt dit tot onduidelijkheid bij zowel omwonenden als projectontwikkelaars en is het voor de gemeente en projectontwikkelaar lastig om te beoordelen wanneer in voldoende mate invulling is gegeven aan het betrekken van omwonenden. Wij richten ons bij het analyseren van de betrokkenheid van omwonenden op de vraag of omwonenden vroegtijdig betrokken zijn en op de vraag of omwonenden zich gehoord voelen.

Feiten

Het beleidskader zonne-energie benoemt het belang van het betrekken van om- en aanwonenden (hierna: omwonenden). Dit dient een doorgaand proces te zijn, van de eerste ideeën tot en met de uitvoering. In het beleidskader wordt een rol weggelegd voor de grondeigenaar. De grondeigenaar dient omwonenden te

¹² Factsheet Regionale Energietransitie: resultaten gemeente Lochem, Moventem

informerend en dient omwonenden de kans te geven om mee te denken en om te adviseren over de gewenste landschappelijke inpassing.

Het beleidskader suggereert dat informatiebijeenkomsten met omwonenden en andere belanghebbenden hiervoor een bruikbaar instrument zijn.

Bij het analyseren van de wijze waarop omwonenden zijn betrokken maken we gebruik van de uitgangspunten van procedurele rechtvaardigheid. Uit verschillende onderzoeken naar de relatie tussen overheid en burger binnen en buiten de energietransitie blijkt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid van groot belang is. Procedurele rechtvaardigheid kan op hoofdlijnen worden samengevat in:

- **Stem geven.** Het gaat hierbij niet zozeer om zeggenschap of controle; het gaat wel om 'stem', de mogelijkheid voor de burger om zijn of haar verhaal te vertellen. Om de ander daadwerkelijk een stem te geven, is het niet voldoende om de ander alleen te laten vertellen. Daar hoort bij dat actief wordt geluisterd en daadwerkelijk wordt getoond dat de ander is gehoord en begrepen.
- **Respect tonen.** Mensen willen ook serieus worden genomen en met respect worden behandeld. In de kern is het zo dat mensen niet als nummer worden behandeld, maar als een persoon. Een manier om dit te doen is door oog te hebben voor de emotionele kanten. Wat speelt er achter iemands boosheid?
- **Uitleg geven.** Mensen hebben behoefte aan informatie (waarom is een keuze gemaakt, wat gebeurt er hierna, et cetera). Uitleg geven, waarbij ook wordt getoetst of het is overgekomen, zorgt ervoor dat partijen zich zekerder voelen over de procedure en daar vertrouwen in krijgen. Het helpt als dit persoonlijk gebeurt.

In het kader van dit onderzoek vertalen we dit in twee vragen:

- Zijn omwonende vroegtijdig geïnformeerd?
- Voelen omwonende zich gehoord?

Percepties

Projectontwikkelaars passen hun inzet rondom betrokkenheid aan de omgeving aan afhankelijk van de locatie van het zonnepark. Zo varieert de rol van de grondeigenaar, variëren de ingezette methoden om draagvlak te faciliteren en varieert ook de respons van omwonenden. Projectontwikkelaars geven aan graag meer duidelijkheid te willen zien in een toekomstig beleidskader met betrekking tot de betrokkenheid voor omwonenden. In het huidige beleidskader is nu soms onvoldoende duidelijk welke voorwaarden worden gesteld aan de inspanningen van projectontwikkelaars. Omwonenden onderschrijven de roep van projectontwikkelaars om meer duidelijkheid vanuit de gemeente. Gesprekspartners geven aan dat zou kunnen worden overwogen om eisen aan het draagvlak te stellen. Bijvoorbeeld door een minimumpercentage te eisen van het aantal direct omwonenden dat instemt of een maximum te stellen aan het aantal direct omwonenden dat een bezwaar indient.

De betrokkenheid van (medewerkers van) de gemeente bij de aanleg van grootschalige zonneparken wordt gewaardeerd door ontwikkelaars. Er wordt meegedacht en de grondhouding is positief.

Met name omwonenden geven aan dat de gemeente zichtbaarder zou moeten zijn in het proces om omwonende te betrekken. De gemeente is nu veelal niet aanwezig terwijl omwonenden dat wel wenselijk zouden vinden.

3.2.1. Vroegtijdig informeren

Moment van betrokkenheid verschilt per project maar over het algemeen worden omwonenden ruim voor indiening van de vergunningsaanvraag geïnformeerd.

Feiten

De tijd tussen de informatieavond en het indienen van de vergunningsaanvraag verschilt per project. Bij één project zat 5 dagen tussen de informatiebijeenkomst en de aanvraag. Over het algemeen wordt dit als een beperkte termijn gezien om nog aanpassingen te doen op basis van de suggesties van inwoners. De langste termijn tussen de eerste informatiebijeenkomst en het indienen van de aanvraag is 10 maanden.

Zonnepark	Ontwikkelaar	Eerste contact met gemeente	Informatie-avond	Indienen aanvraag	Informatieavond – indienen aanvraag
Armhoede	TP Solar	apr-17	4-7-2017	14-9-2017	+/-2 maanden
Rengersweg	Kronos	8-12-2017	11-7-2018	16-7-2018	5 dagen
Berkelweide	TP Solar	7-11-2018	30-10-2018 / 4-12-2018	25-3-2019	+/- 5 maanden
Afleidingskanaal	IX Zon	7-11-2018	21-2-2019	2-5-2019	+/- 2,5 maand
Goorseweg	Kronos Solar	17-8-2017	4-12-2017 / 18-12-2017	23-1-2018	+/- 1,5 maand (Kerst)
Ampsen	Kronos Solar	21-2-2020	Persoonlijk gesprek	19-3-2020	
Bekenschot	TP Solar	26-3-2019	Juni 2019 en februari 2020	17-4-2020	+/- 10 maanden

Tabel 2. Tijdigheid van betrekken.

Voor een aantal zonneparken geldt dat de plannen redelijk breed werden gedragen waardoor kort na de informatiebijeenkomst een aanvraag is ingediend. In nagenoeg alle gevallen zijn voorafgaand aan of na afloop van de informatiebijeenkomst persoonlijke gesprekken gevoerd met omwonenden.

Percepties

Omwonenden oordelen verschillend over de tijdigheid van de betrokkenheid. Voor een aantal zonneparken geldt dat omwonenden aangeven redelijk tijdig te zijn betrokken. Voor andere zonneparken geldt dat omwonenden aangeven dat ze pas laat in het proces werden betrokken en dat er weinig tijd was om te reageren. Opvallend is dat dit niet perse de zonneparken zijn waar de feitelijke termijn tussen informatiebijeenkomst en vergunningsaanvraag het kortst was.

Als reden voor de haast wordt door ontwikkelaars vaak genoemd dat de termijnen voor het indienen van een SDE+-subsidie moeten worden gehaald. Die haast wordt verder versterkt doordat er ook een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd voordat de SDE+-subsidie kan worden aangevraagd. Dit leidt tot onbegrip bij omwonenden. Het gevoel ontstaat daardoor dat geld belangrijker is dan het zorgvuldig kunnen meedenken bij een project.

3.2.2. Mate waarin omwonenden zich gehoord voelen

De mate waarin omwonenden zich gehoord voelen verschilt per project. Er ontstaat vooral onbegrip over en weer op het moment dat de projectontwikkelaar en de omwonende met een verschillende verwachting aan het overleg beginnen. Omwonenden gaan het overleg in vanuit het idee 'we willen het park niet op die locatie' en de initiatiefnemer gaat het overleg in vanuit het idee 'het park komt op die locatie en u kunt meepraten over de wijze waarop'. Voor de omwonenden, die weinig lusten en vooral lasten ervaren, voelen de bijeenkomsten als een formaliteit wat leidt tot hoogoplopende frustraties. Om dit te voorkomen is meer sturing van de gemeente wenselijk (zie paragraaf 1 bij landschappelijke inpassing).

Feiten

Ten eerste kijken we naar de methoden die zijn ingezet om omwonenden te horen. Verschillende methoden zijn ingezet om betrokkenheid vanuit de omgeving te creëren. Zo zijn onder andere persoonlijke gesprekken gevoerd, informatiebijeenkomsten georganiseerd of een mailing rond gestuurd. Welke methode(n) zijn ingezet verschilt per gebied. Er is geen vastomlijnde definitie wanneer iemand 'omwonende' is.

Het aantal aanwezigen verschilde sterk per informatiebijeenkomst. Er hebben informatiebijeenkomsten plaatsgevonden met twee aanwezigen en met 30 aanwezigen.

Zonnapark	Wijze van betrekken
Armhoede	• Informatieavond waarbij omwonenden zijn geïnformeerd, het ontwerpbesluit in konden zien en terugkoppeling konden geven.
Rengersweg	• Informeren over beoogd plangebied en de ontwikkeling in een zeer vroeg stadium, naar aanleiding hiervan is het plangebied anders ingedeeld • Informatieavond om geïnteresseerden te woord te staan. Omwonenden konden het ontwerpbesluit inzien en terugkoppeling geven.
Berkelweide	• Twee informatieavonden (twee aanwezigen, Berkelweide ligt in een zeer dunbevolkt gebied waarbij geen sprake is van omwonenden op korte afstand); • Twee tot viermaal op de hoogte gehouden van de voortgang; • 1-op-1 gesprekken met omwonenden wiens vragen niet direct konden worden beantwoord.
Afleidingskanaal	• Voor openbare bekendmaking direct omwonenden benaderd voor een persoonlijk gesprek, omwonenden bij niet thuis benaderd per brief; direct omwonenden hebben een uitnodiging gekregen om mee te praten en te ontwerpen; • Direct omwonenden en buurtbewoners krijgen een uitnodiging per post (2,5 - 3 weken vooraf) voor informatieavond; • Informatieavond voor direct omwonenden en buurtbewoners; • Definitieve ontwerp na de ontwerpessie en informatieavond gepubliceerd op de site van de ontwikkelaar; • Nieuwsbrief voor iedereen die aan heeft gegeven op de hoogte gehouden te willen worden
Goorseweg	• Twee informatieavonden met alle direct omwonenden; • Op de hoogte gehouden via een mailinglijst en door grondeigenaar.
Ampsen	• In een vroeg stadium informeren over het beoogde plangebied en ontwikkeling; • Persoonlijke gesprekken door geringe belangstelling voor bijeenkomst.

	• Website met informatie over zonnepark.
Bekenschot	• Direct omwonenden uitgenodigd voor een gezamenlijke informatiebijeenkomst; informatie/inspraakavond (18/06/19, meer dan 30 omwonenden aanwezig maar 4 á 5 voerden het woord); • Planidee en verslag van informatiebijeenkomst getoetst bij bezochte omwonenden; • Individuele gesprekken met alle omwonenden die hierin interesse hebben op basis van het planidee.

Tabel 3. Wijze waarop omwonende zijn betrokken.

Ten tweede zeggen zienswijzen en bezwaren iets over de mate waarin omwonende het uiteindelijk eens zijn met de plannen. In de tabel hierna hebben we per park aangegeven of zienswijze zijn ingediend.

Zonnepark	Bezwaren, zienswijzen en/of rechtszaken
Armhoede	• Provincie Gelderland is bevoegd gezag.
Rengersweg	• Twee zienswijzen, voortijdig ingetrokken.
Berkelweide	Geen zienswijzen ingediend
Afleidingskanaal	• Twee zienswijzen, voortijdig ingetrokken.
Goorseweg	• Twee zienswijzen en twee voortijdig ingetrokken beroepsschriften, waarvan een door schikking.
Ampsen	• Nog geen officiële gelegenheid geweest tot indiening zienswijze.
Bekenschot	• Nog geen officiële gelegenheid geweest tot indiening zienswijze.

Tabel 4. Zienswijzen of beroepsschriften per zonnepark.

Percepties

Projectontwikkelaars en grondeigenaren werken met een andere verwachting aan een traject om omwonenden te betrekken, dan de verwachting die omwonenden hebben. Projectontwikkelaars gaan het traject in vanuit het uitgangspunt dat het zonnepark wordt ontwikkeld. Projectontwikkelaars doen aan verslaglegging, plannen informatieavonden en proberen tegemoet te komen aan de wensen van de omgeving. De omwonenden gaan het participatietraject in vanuit het uitgangspunt dat de gekozen locatie hen niet bevalt en willen daarover spreken in het participatietraject. Beide partijen beginnen dus vanuit een verschillend uitgangspunt aan het participatietraject. Zo spreken beide partijen in beleving en in argumentatie langs elkaar heen en heeft geen van beide partijen het gevoel gehoord te worden.

Omwonenden (zowel in gesprekken als via het opengestelde emailadres) geven aan dat bijeenkomsten aanvoelen als formaliteiten en dat hun wensen en zorgen niet serieus worden genomen. Daarbij geeft een aantal omwonenden aan dat informatie vaak niet volledig is, dat alternatieve voorstellen niet serieus worden genomen en dat zij gedurende het proces niet goed op de hoogte worden gehouden van de voortgang. In sommige gevallen leidt dit tot hoogoplopende frustraties. Ook dit heeft veelal te maken met een mismatch in verwachtingen tussen de initiatiefnemer (grondeigenaar en ontwikkelaar) en omwonende.

Omwonenden (in gesprekken en via het opengestelde emailadres) hebben daarbij vragen rondom afwegingen die de gemeente heeft gemaakt. Gesprekspartners vragen zich bijvoorbeeld af waarom er wordt ingezet op grootschalige zonne-energie, waarom deze gebieden (zoals landbouwgronden) worden gekozen niet andere

gebieden (zoals daken van distributiecentra) of hoe de opruimplicht wordt geborgd. In paragraaf 4.1 gaan we hier nader op in.

Het verschilt per project hoe de rolverdeling tussen grondeigenaar en projectontwikkelaar is. In sommige projecten neemt de grondeigenaar het voortouw in het gesprek met de omwonende, in andere projecten de projectontwikkelaar. We hebben geen indicaties gevonden dat één van beide manieren te prefereren is.

Tot slot speelt de vraag wanneer iemand een omwonende is en wanneer niet. De gemeente hanteert geen definitie. Projectontwikkelaars gaan hier over het algemeen pragmatisch mee om en geven aan de grens te leggen bij degene waarvoor het zonnepark in het zicht ligt. Sommige gesprekspartners geven aan een grens van bijvoorbeeld 200 of 500 meter logisch te vinden.

3.3. Financiële participatie

In het beleidskader wordt in algemene zin over financiële participatie gesproken zonder daaraan concrete eisen te stellen. Er zijn verschillende manieren om de lokale gemeenschap financieel te laten meedelen in een zonnepark: 1) de lokale gemeenschap laten mee-investeren; en 2) een deel van de winst laten terugvloeien naar projecten of producten voor de lokale gemeenschap (denk bijvoorbeeld aan een bijdrage voor een buurthuis).

Wij kijken primair naar de mogelijkheid de lokale gemeenschap te laten investeren in het zonnepark. Tot nu toe is dit niet van de grond gekomen in projecten. Ontwikkelaars zeggen obligaties of mogelijkheden via platforms als zonnepanelendelen.nl aan te (gaan) bieden maar kunnen daar weinig zekerheid over geven zolang de SDE+-subsidie niet rond is. Hierdoor ontstaat een kip-ei probleem. Kunnen mee-investeren in een zonnepark kan het draagvlak helpen vergroten maar de ontwikkelaar kan en/of wil nog geen concrete mogelijkheid bieden zolang de SDE+-subsidie niet zeker is. Die subsidie wordt pas zeker als de vergunning rond is en voor die vergunning is juist draagvlak vereist. Een scherpere definitie en een concretere eis met betrekking tot financiële participatie (een minimale eis voor mee-investeren vanuit de lokale gemeenschap bijvoorbeeld) zou deze afhankelijkheid kunnen doorbreken.

Feiten

In het beleidskader wordt gesteld dat financiële participatie meerdere doelen dient. Zo kan draagvlak worden gecreëerd en kan het dienen als instrument om financiële opbrengsten ten bate te laten komen van de lokale omgeving en gemeenschap.

De projectontwikkelaar, grondeigenaar en om- en aanwonenden zijn hierin allen verantwoordelijk om ideeën aan te dragen. Het beleidskader stelt verschillende soorten van financiële participatie voor, zoals het betrekken van lokale bedrijven, collectieve inkoop van zonnepanelen of door gebruik te maken van de postcoderoosregeling. Ook wordt genoemd dat een projectontwikkelaar of grondeigenaar contact kan opnemen met de lokale energievoorziening LochemEnergie.

Financiële participatie, op welke manier dan ook, heeft momenteel nog niet plaatsgevonden. Er zijn in de vergunningsdocumenten verschillende manieren van participatie voorgesteld door de projectontwikkelaars (zie hiervoor tabel 5).

Zonnepark	Mogelijkheden tot investeringen in het zonnepark door lokale gemeenschap	Profijt door lokale gemeenschap
Armhoede	Geen concreet aanbod vermeld in participatieplan. Wel is in het plan aangekondigd dat omwonende en andere inwoners van Lochem de mogelijkheid wordt geboden om financieel te participeren.	Betrekken lokale bedrijven bij gelijke kwalitatieve en economische aanbieder.
Rengersweg	Aanbod tot postcodeoosregeling (10% van park via LochemEnergie). Tot nu toe is dit niet van de grond gekomen en onduidelijk of dit nog wel gerealiseerd zal worden.	Collectieve inkoop van zonnepanelen, donatie zonnepanelen aan maatschappelijke organisaties, educatieve faciliteiten over duurzame energie, betrekking lokale bedrijven bij aanleg en beheer zonnepark.
Berkelweide	Aanbod tot postcodeoosregeling (klein deel van park via LochemEnergie), aanbod tot investeringsmogelijkheid via zonnepanelendelen.nl.	Donatie van 200 zonnepanelen aan LochemEnergie, stroom delen via Powerpeers, ondersteuning lokale initiatieven (MACSEV en ACCla), betrekking van lokale partijen bij gelijk economisch of kwalitatief aanbod.
Afleidingskanaal	- Geen aanbod vermeld in participatieplan. - IXZon geeft in gesprek aan obligaties in het zonnepark aan te bieden.	Geen aanbod vermeld in participatieplan.
Goorseweg	Aanbod tot postcodeoosregeling (10% van park via LochemEnergie).	Collectieve inkoop van zonnepanelen, donatie zonnepanelen aan maatschappelijke organisaties, educatieve faciliteiten over duurzame energie, betrekking lokale bedrijven bij aanleg en beheer zonnepark.
Ampsen	Geen aanbod vermeld in participatieplan.	Aanbod tot collectieve inkoop, donatie zonnepanelen aan maatschappelijke organisaties, educatieve faciliteiten over duurzame energie, betrekking lokale bedrijven.
Bekenschot	Installatie voor toepassing postcodeoosregeling binnen bestaande plan (uitvoering afhankelijk van andere zaken), aanbod tot investeringsmogelijkheid via zonnepanelendelen.nl.	Donatie van €10.000 aan LochemEnergie, stroom delen via Powerpeers, 15 jaar donatie van € 3.500 jaarlijks aan zonnebloemint.nl om in samenwerking met lokale partij zonnebloemen langs het zonnepark te plaatsen, betrekken van lokale partijen bij gelijk economisch of kwalitatief aanbod.

Tabel 5. Voorgestelde manieren voor (financiële) participatie.

Percepties

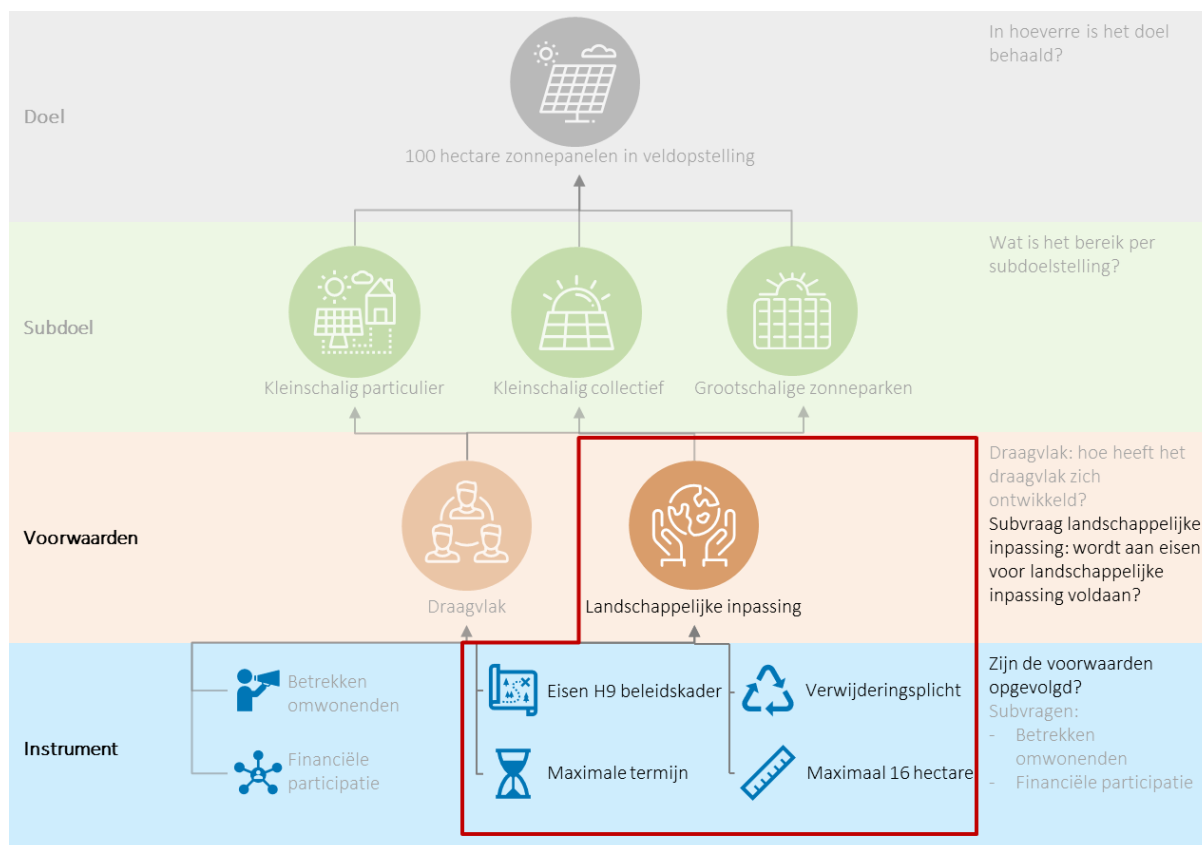
In het beleidskader wordt genoemd dat zowel de ontwikkelaar en de grondeigenaar als de omwonenden de verantwoordelijkheid hebben om tot passende vormen van participatie te komen. Gesprekspartners geven aan de ervaring te hebben dat de moeite om verantwoordelijkheid voor participatie te nemen tevergeefs is vanwege de afhankelijkheid van een projectontwikkelaar.

Projectontwikkelaars geven aan vooraf weinig garanties te kunnen bieden over mogelijke rente- of winstpercentages. Daarbij is de communicatie tussen de projectontwikkelaar en de omgeving over financiële participatie beperkt. Dit geeft de omgeving het gevoel dat projectontwikkelaars niet staan te springen om financiële participatie, wat het gevoel bij de omgeving versterkt dat de ontwikkelaar de winsten uitsluitend voor zichzelf wil houden terwijl er wel wordt gesproken over participatiemogelijkheden.

Daarbij geven gesprekspartners aan niet het gevoel te hebben dat financiële participatie daadwerkelijk gestimuleerd wordt, zo zijn mogelijkheden tot financiële participatie onduidelijk bij gesprekspartners. Zo krijgen omwonende alsnog een negatieve houding tegenover projecten. Daarbij hebben sommige omwonenden geen boodschap aan financiële participatie, omdat ze het zonnepark überhaupt niet zo nabij willen.

4. Landschappelijke inpassing

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen, locatiekeuze en landschappelijke inpassingseisen. In het eerste deel wordt het proces tot locatiekeuze in kaart gebracht. In het tweede deel wordt ingegaan op de puntsgewijze landschappelijke inpassingseisen uit het beleidskader.



Figuur 6. Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen met betrekking tot landschappelijke inpassing. Dit betreft het rechterdeel in het analysekader.

4.1. Locatiekeuze

Binnen de brede zoekgebieden in de provinciale themakaart zonne-energie is de locatie van een zonnepark in de huidige situatie in grote mate afhankelijk van een overeenkomst tussen ontwikkelaar en grondeigenaar. Vanaf dat moment ligt de locatie van een zonnepark vast en is het beperkt mogelijk voor omwonenden of de gemeente om hierop bij te sturen (tenzij vergunning wordt geweigerd). Dit leidt tot onvrede onder omwonenden die aangeven dat beter inpasbare locaties te vinden zijn. De zonneladder zou als gemeenschappelijk uitgangspunt kunnen worden gehanteerd om tot breder gedeelde locaties te komen.

Feiten

Met betrekking tot de locatie en vormgeving van een zonnepark verwijst de gemeente in haar beleidskader naar de Omgevingsvisie Gelderland. Met behulp van de themakaart zonne-energie¹³ wordt in drie kleuren

¹³ De themakaart is [hier](#) te vinden.

aangeduid op welke locaties grootschalige zonne-energie initiatieven mogelijk zijn. Groen geeft aan dat grote zonneparken mogelijk zijn, oranje geeft aan dat grote zonneparken mogelijk zijn onder voorwaarden en rood geeft aan dat initiatieven niet mogelijk zijn. Met “mogelijk onder voorwaarde” geeft de provincie aan dat de zonneparken moeten worden gecombineerd met de ruimtelijke functie van het gebied. De gemeente staat ook geen zonneparken toe op Enken en Essen, dit is niet opgenomen in het beleid maar initiatiefnemers worden hierop gewezen in het oriënterende gesprek. Er is een kaart beschikbaar met de uitgesloten zones.

Om tot een geschikte locatie te komen wordt door de projectontwikkelaar het volgende proces gevolgd:

1. De ontwikkelaar raadpleegt bronnen zoals de themakaart zonne-energie in de provinciale omgevingsvisie, kadastrale kaarten, de locaties van elektrische onderstations en kaarten met betrekking tot zonuren om tot potentiële locaties te komen.
2. De ontwikkelaar benadert de grondeigenaren op potentiële locaties.
3. De ontwikkelaar en de grondeigenaar gaan in gesprek over de mogelijkheden.
4. Er wordt naar aanleiding van de gesprekken wel of niet een principeovereenkomst gesloten.
5. De ontwikkelaar start een verkennend gesprek met de gemeente over desbetreffende locatie.
6. Na de gesprekken met de gemeente wordt het vergunningstraject gestart.

Het gevolg van het huidige proces is dat de locatie al in sterke mate vast ligt wanneer de gemeente wordt betrokken. De gemeente kan op dat moment bijna niet bijsturen op de locatie, alleen de aanvraag afwijzen.

De zonneladder, uit motie Dik-Faber¹⁴ is een handreiking om tot een beter gedragen locatie voor zonneparken te komen. 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 in plaats van op landbouwgrond. De Natuur en Milieufederatie heeft de zonneladder ontwikkeld tot methode voor locatiekeuze voor gemeenten¹⁵. Het beleidskader grootschalig zon is vastgesteld voordat het idee van een zonneladder bestond. De zonneladder komt daarom nu niet terug in het beleidskader zonne-energie van de gemeente Lochem.

Aanvullend is inzichtelijk gemaakt hoe de locaties van de aangevraagde vergunningen worden gebruikt (zie tabel 1 en figuur 3). Zes van de zeven vergunningsaanvragen hebben betrekking op zonneparken op landbouwgrond. Uitzondering is Armhoede waarbij is gekozen voor een zonnepark op een voormalige vuilstortplaats. Om de locatiekeuze in perspectief te brengen is naar het grondgebruik in de gemeente Lochem gekeken. 74% van het oppervlakte van de gemeente Lochem is voor agrarisch gebruik, 7% is bebouwd of in gebruik als verkeersterrein, 17% is natuur of water en 2% is recreatieterrein.¹⁶

¹⁴ De zonneladder geeft handvatten voor de locatiekeuze en ruimtelijke inpassing van een zonnepark. Er wordt gebruik gemaakt van een trapsgewijze invulling van de ruimte waarbij een afvalstort of langs infrastructuur de voorkeur genieten over landbouwgronden. ([link](#))

¹⁵ De invulling van de zonneladder door de Natuur en Milieufederatie. ([link](#))

¹⁶ Het grondgebruik is berekend met behulp van de grondgebruik per gemeente van statline van het CBS ([link](#))

Park	Grondtype
Armhoede	Vuilstortplaats
Rengersweg	Landbouwgrond (gras en mais)
Berkelweide	Landbouwgrond (gras)
Afleidingskanaal	Landbouwgrond
Goorseweg	Landbouwgrond (gras en mais)
Ampsen	Landbouwgrond (gras)
Bekenschot	Landbouwgrond (mais)

Tabel 6. Overzicht grondgebruik per zonnepark.

Percepties

Uit de reactie van gesprekspartners (met name omwonende) en de reacties via het opengestelde mailadres blijkt dat een deel van de inwoners van de gemeente Lochem van mening is dat de zonneparken die nu vergund of in voorbereiding zijn niet op de juiste plek liggen. Daarbij wordt opgemerkt dat de zonneladder zou moeten worden gehanteerd om tot een locatiekeuze te komen.

De zonneladder wordt door de betrokkenen op twee verschillende manieren geïnterpreteerd.

- Een deel van de gesprekspartners (met name omwonenden) geeft aan dat de zonneladder de volgtijdelijkheid in de keuze voor verschillende type locaties aangeeft. Eerst moeten de daken vol liggen met zonnepanelen om vervolgens pas te beginnen aan de volgende trede op de zonneladder.
- Andere gesprekspartners geven aan dat zonneparken op landbouwgrond zeker nodig zullen zijn om aan de opgave te voldoen. De perceptie is dan dat net zo goed nu met zonneparken op landbouwgrond kan worden gestart. Zodat de gemeente straks niet achterloopt op haar opgave.

De beoogde werking van de zonneladder ligt in het midden. In de constructieve zonneladder van de Natuur en Milieufederatie wordt aangegeven dat de zonneladder een instrument is om per locatietype transitietargets op te stellen. Vervolgens kan met de gemeenschap worden afgestemd welke locaties bij voorkeur zouden moeten worden gekozen per locatietype. Dit betreft dus niet het wachten met locatietype tot andere locaties vol zijn, maar ook niet het alvast starten met andere locaties zonder dat er een breed gedragen beeld is dat dit nodig is.

In de huidige situatie volgt een locatie uit overeenstemming tussen grondeigenaren en ontwikkelaars. De gemeente is afhankelijk van binnenkomende initiatieven. Tevens wekken de themakaart zon en de toelichting zonne-energie in de omgevingsvisie Gelderland de indruk dat de groene en oranje gebieden zoekgebied zijn voor het ontwikkelen van zonneparken. Met als resultaat dat grondeigenaren in samenwerking met ontwikkelaars vergunningen aanvragen in gebieden die volgens verschillende gesprekspartners minder geschikt zijn voor het ontwikkelen van een zonnepark. Doordat de locatiekeuze en inpassing nu niet op voorhand ter discussie worden gesteld, ontstaat de vraag of de zonneparken op de juiste plek worden vergund. Het gevolg is dat omwonenden het gevoel hebben geen invloed te kunnen uitoefenen op de keus voor een locatie (zie ook paragraaf 3.2.2).

Gesprekspartners pleiten om vooraf het gesprek aan te gaan om tot mogelijke locaties voor de opwek van hernieuwbare energie te komen. Dit zou niet alleen om zonneparken maar ook om windenergie of een combinatie daarvan kunnen gaan. Dit geeft de gemeente de kans om meer regie te nemen bij het aanwijzen

van geschikte locaties voor zonneparken en het geeft inwoners de kans om mee te denken over welke locaties wel en welke locaties niet geschikt zijn.

Verder is er door verschillende gesprekspartners voorgesteld om bufferzones aan te houden tussen gebieden met natuurlijke- of landschappelijke relevantie en het zonnepark. Dit om eventuele schadelijke gevolgen voor deze gebieden in te perken. Dit ligt in lijn met een rapportage van de Rijksuniversiteit Groningen en de Wageningen Universiteit met betrekking tot de ecologische inrichting van zonneparken¹⁷.

Tot slot opperde een enkele gesprekspartner om gronden die interessant zijn voor de ontwikkeling van een zonnepark in een vroegtijdig stadium op te laten kopen door de gemeente. Op deze manier vallen de kapitaalwinsten die gemaakt worden op de pacht of verkoop van de grond toe aan de gemeente.

4.2. Inpassingseisen gesteld in hoofdstuk 9 beleidskader

Over het algemeen wordt er in de vergunningsaanvragen expliciet ingegaan op de inpassingseisen uit het beleidskader. De maatregelen lopen uiteen, afhankelijk van de landschapskenmerken van een specifieke locatie. Het beleidskader biedt ruimte voor maatwerk per locatie. Door de mogelijkheid tot maatwerk is wel een uitgebreide beoordelings- en feedbackronde nodig, zodat kan worden geborgd dat de landschappelijke inpassing kwalitatief goed is uitgewerkt in de plannen. Die feedbackronde is nodig omdat de initiële inpassingsplannen van de ontwikkelaar veelal nog niet voldoen, mogelijk door gebrek aan lokale landschappelijke en ecologische kennis.

Feiten

In hoofdstuk 9 van het beleidskader worden eisen gesteld aan landschappelijke inpassing. In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier zonneparken aan deze eisen hebben voldaan. De vergunning voor zonnepark Armhoede is in 2017 bij de provincie aangevraagd en valt buiten het beleidskader.

Met betrekking tot de ruimtelijke inpassing is er ook in de omgevingsvisie van de provincie Gelderland een paragraaf opgenomen. De provincie benadrukt dat rekening dient te worden gehouden met de hoogte van de panelen, zichtlijnen, eventuele afscherming met planten en de invloed van weerkaatsing. De provincie heeft tevens de Gelderse ZonneWijzer ontwikkeld, dit document dient als handreiking voor de ontwikkeling van zonneparken in bepaalde Gelderlandse landschappen.. De gemeente wijst ontwikkelaars hier op sinds het document beschikbaar is.

Vergunningseis	Expliciet benoemd	Onderbouwing die in vergunningsaanvragen is gegeven
1 Geen aantasting landschapsstructuur en (grotere) landschapselementen	4/7	• De bestaande houtwallen worden intact gelaten; • Er wordt geen grond afgegraven op opgehoogd; Het blijkt in alle vergunningsaanvragen lastig voor de ontwikkelaars om deze eis goed te onderbouwen.

¹⁷ Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland, Rijksuniversiteit Groningen RUG, Grauwe Kiekendief, Wageningen environmental research WUR ([link](#))

2 Aansluiten op ter plaatse voorkomend landschapstype	4/7	- Een landschapstype wordt niet altijd aangeduid waar dat volgens het beleid wel zou moeten; - Gewezen wordt bijvoorbeeld op inpassing in het verkavelingstype of in “de verscheidenheid van landschapstypen”, waar volgens het kader verwezen zou moeten worden naar het landschapstype.
3 Aansluiten op landschappelijk casco	4/7	- Bij twee parken is de casco aanpak van toepassing, een van de parken heeft daadwerkelijk maatregelen getroffen die passen bij het landschappelijk casco¹⁸; - Niet in iedere aanvraag wordt aangegeven of de casco aanpak van toepassing is.
4 Aansluiten op lokale natuurprojecten en kansen voor natuurontwikkeling	6/7	- Er wordt duidelijk ingegaan op de vraag om kansen op het gebied van natuurontwikkeling aan te pakken; - Omdat de eis relatief open wordt gesteld is er ruimte voor maatwerk. Hier maken ontwikkelaars gebruik van en de getroffen maatregelen voor natuurontwikkeling zijn dan ook uiteenlopend, wat de inpassing van het zonnepark ten goede komt.
5 Gebiedseigen soorten	6/7	- Uitsluitend inheemse soorten worden gebruikt voor de landschapsinrichting; - Gebiedseigen soorten worden niet altijd gebruikt, de reden hiervoor is onbekend.
6 Robuuste maatvoering en uitstraling	5/7	- De mate van robuustheid verschilt van 3- tot 15 meter breed struweel; - Een maat voor robuustheid is niet gedefinieerd, waardoor deze eis lastig op waarde te schatten is.
7 Structureel versterken van landschapsstructuren	5/7	- Natuurontwikkeling en struweel is vaak permanent en wordt intact gelaten bij de ontmanteling van het park; - Bij een aantal parken is op de kaart aangegeven wat behouden blijft maar bij een enkel park is dit onduidelijk.
8 Wateropgave (opvangen, bergen, afvoeren)	7/7	- Deze eis is tevens onderdeel van de watertoets van het waterschap, welke verplicht is voor de vergunningsaanvraag. Daarom is hier in alle aanvragen aan voldaan; - Bij deze maatregelen is vaak gekozen voor behoud van waterberging in de zin van “geen belemmering van infiltratie veroorzaken”. In geen van de aanvragen is constructief gezocht naar kansen voor extra waterberging of infiltratie.
9 Beheer landschapselementen	7/7	- In alle gevallen wordt extensief begraasd met schapen; - In alle aanvragen is een beheerplan toegevoegd.

Tabel 7. Overzicht van maatregelen die zijn genomen om aan vergunningseisen te voldoen.

¹⁸ Uitvoeringskader Landschappelijk casco Lochem ([link](#))

Met betrekking tot ecologische landschappelijke inpassing is door de Wageningen Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen een rapportage opgesteld.¹⁹ Deze rapportage bevat een checklist met aanbevelingen voor ecologische inrichting. Denk hierbij aan het stellen van een minimale afstand tussen de panelen of het ecologisch inrichten van de daken van transformatorhuisjes. Een deel van de maatregelen komt terug in het beleidskader.

Percepties

Gesprekspartners geven aan dat de inpassingsmaatregelen in de initiële plannen vaak onder de maat zijn. Dit lijkt het gevolg van een gebrek aan kennis over het lokale landschap en de lokale ecologie. Zo wordt genoemd dat de gebruikte akkermengsels niet altijd passen binnen de lokale, typische natuur en dat er qua begroeiing keuzes worden gemaakt die niet tot de gebiedseigen soorten van het landschap en het grondtype behoren. Door de gemeente kan nu vaak pas na het indienen van de initiële plannen worden bijgestuurd. Tot op zekere hoogte is dit mogelijk maar hierdoor blijven ook kansen voor natuurontwikkeling onbenut. Maatregelen voor de inpassing komen dan niet veel verder dan het ontwikkelen van kruidenrijk grasland en een het plaatsen van struweel. Na bijsturing lukt het in een aantal gevallen wel om meer ruimte te creëren voor natuurontwikkeling. Zo maakt een natuurvriendelijke oever deel uit van de projecten bij afleidingskanaal, Berkelweide en de Goorseweg.

Een aantal betrokkenen geeft aan dat zij zich afvragen of sommige van de beheermaatregelen wel uitgevoerd kunnen worden. Bijvoorbeeld het extensief begrazingsbeheer met schapen. Zij geven aan dat de eigenaar van de grazers niet verantwoordelijk wil zijn voor het knagen of schuren aan panelen. Tevens grazen de schapen niet onder de laagste delen van de opstelling. Het is ook de vraag of kruidenrijk grasland wel kan groeien onder de zonnepanelen, het wordt namelijk warmer onder de panelen en er valt minder regen op de grond. Het verhogen van de panelen zou hier een oplossing voor kunnen zijn, dat kost echter meer geld en geeft meer zichthinder. Vanuit de landbouw wordt genoemd dat kruidenrijk grasland ook een nadeel heeft omdat het kan bijdragen aan (on)kruidverspreiding naar nabijgelegen landbouwgrond.

Met betrekking tot de inpasbaarheid wordt in het beleidskader niets gezegd over het gebruik van oost – west opstellingen of het aanpassen van de hoogte of de hoek van de panelen. In gesprekken is aangegeven dat in sommige gevallen een oost-west opstelling beter inpasbaar is dan een zuid-noord opstelling. Hetzelfde geldt voor het aanpassen van de hoogte of de hoek van de panelen.

Om te zorgen dat er meer ruimte is voor natuurontwikkeling en de zonnepanelen beter kunnen worden ingepast worden verschillende mogelijke maatregelen genoemd door gesprekspartners. Ten eerste geven gesprekspartners aan dat het goed zou zijn het landschappelijk inpassingsplan eerder in het traject te laten opstellen. Daardoor ontstaat meer ruimte en tijd om de plannen in lijn te brengen met de lokale natuur en om natuurontwikkeling te bevorderen. Ten tweede wordt gepleit voor het laten beoordelen van de landschapsplannen door een onafhankelijke lokale landschapskundige. Ten derde geven gesprekspartners aan dat overwogen kan worden om een eis te stellen aan een minimaal percentage van het plangebied dat zou moeten worden benut voor natuurontwikkeling of landschappelijke inpassing.

¹⁹ Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland, Rijksuniversiteit Groningen RUG, Grauwe Kiekendief, Wageningen environmental research WUR ([link](#)).

4.3. Omvang zonneparken

De meningen over de omvang van zonneparken verschilt. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat 16 ha arbitrair is en dat landschappelijke inpassing de eis zou moeten zijn. Anderzijds wordt aangegeven dat 16 ha te groot is en dat het zeker niet mogelijk moet worden om grotere parken aan te leggen.

Feiten

In het beleidskader is opgenomen dat grootschalige zonneparken een maximale omvang van 16 ha mogen hebben. Er is geen maximum genoemd in de omgevingsvisie van de provincie Gelderland. In tabel 1 staan de oppervlakten van de plangebieden. Gemiddeld zijn de plangebieden 13,1 ha groot.

Om tot een goed beeld van de omvang van een zonnepark te komen is het niet alleen van belang om naar de hectaren van het plangebied te kijken, maar ook om de oppervlakte aan zonnepanelen mee te nemen in de afweging. Het kan immers zo zijn dat een relatief groot deel van het plangebied wordt gebruikt voor natuurontwikkeling.

De aansluitkosten die gepaard gaan bij de omvang van een park zijn te vinden in de prijstabel van Liander.²⁰ Het is afhankelijk van de omvang van het zonnepark (piekvermogen) hoe hoog de aansluitkosten bij de netbeheerder zijn. Liander maakt onderscheid tussen de volgende aansluittarieven:

- Parken met een omvang van 1 tot 2 ha (tussen de 1 en 2 MVA) betalen 34.740,00 euro voor een aansluiting.
- Parken van 2 tot 5 ha (2 tot 5 MVA) betalen 226.725,00 euro.
- Parken tussen de 5 en 10 ha (5 en 10 MVA) betalen 269.250,00 euro;
- Aansluitingen voor grotere vermogens gaan op aanvraag.

Ervan uitgaand dat de zonneparken in Lochem over het algemeen groter dan 10 ha zijn lijkt er geen financiële reden te zijn om een bepaalde omvang te hanteren als maximum. Zodra een zonnepark groter is dan 10 ha geldt een maatwerktaarif.

Percepties

Op het gebied van maximale omvang verschillen de gesprekspartners van mening. Aan de ene kant vindt men dat het stellen van een maximum niet relevant is. Het is belangrijk dat het zonnepark goed is ingepast in de omgeving. Het zonnepark moet zo worden ingepast dat er geen landschappelijke en visuele vervuiling optreedt. Als dat kan met een zonnepark van meer dan 16 ha is dat geen probleem. Volgens sommige gesprekspartners zou dat zelfs wenselijk zijn omdat daarmee versnippering (zonneparken op veel verschillende locaties) wordt voorkomen.

Andere gesprekspartners geven aan dat 16 ha al te groot is. Zo is de vergelijking gemaakt met een industrieel complex van 32 voetbalvelden. Er is al weinig draagvlak bij de omwonenden. De maximale maat verhogen is in dit opzicht niet verstandig.

Tevens is er de kanttekening dat de afstand tussen parken ook van belang is binnen deze eis. Is het bijvoorbeeld mogelijk om meerdere grote parken in de buurt van elkaar te leggen? Grotere parken naast elkaar leggen vindt vrijwel niemand een goed idee. Wel wordt er vanuit het perspectief van de netbeheerder aangegeven dat het waardevol is om verschillende zonneparken zoveel mogelijk aan elkaar te koppelen. Dit in verband met een maximaal aantal aansluitingen in het onderstation. Door het onderling koppelen van de

²⁰ Zie [hier](#) de aansluitingstarieven van 2020

zonneparken hoeft slechts één van de aansluitingen gebruikt te worden. Doormiddel van het koppelen wordt het onderstation zo efficiënt mogelijk gebruikt.

4.4. Onderscheid tussen grootschalige en kleinschalige zonneparken

Het wordt logisch geacht om onderscheid te maken tussen kleinschalige en grootschalige zonneparken.

Feiten

Het onderscheid tussen groot- en kleinschalige zonneparken wordt gemaakt in de benodigde procedures. Het verschil wordt in onderstaande alinea toegelicht. Kleinschalige zonneparken zijn maximaal 2 ha groot. Dit is in lijn met de omgevingsvisie Gelderland. Kleinschalige zonneparken hebben geen verklaring van geen bedenkingen (VVGB) nodig naast de uitgebreide procedure voor een tijdelijke omgevingsvergunning. De VVGB is een verklaring die de gemeenteraad afgeeft voordat vergunning kan worden verstrekt. Initiatieven voor kleinschalige zonneparken hoeven dus niet langs de gemeenteraad. Tevens hoeven de locaties van kleinschalige zonneparken niet te voldoen aan de themakaart grootschalig zon van de provincie, de zonneparken mogen dus overal liggen. Er worden geen leges geheven voor zonne-installaties in veldopstelling bestemd voor particulier gebruik, noch voor de bouw, noch voor de vergunningsaanvraag.²¹ Grootschalige zonneparken hebben een VVGB en een uitgebreide procedure voor een tijdelijke omgevingsvergunning nodig. Voor zonne-installaties met een oppervlakte van minder dan 50m² geldt de kruimelgevallenregeling.

Percepties

Het merendeel van de gesprekspartners vindt het een goede zaak dat er een verschil is tussen grootschalig en kleinschalig zonneparken. Met beide typen mag ook verschillend worden omgegaan aangezien kleinschalig eenvoudiger in het landschap is in te passen. Wel wordt benadrukt dat het van belang is dat ook kleinschalige zonneparken goed worden ingepast.

Als verklaring voor het beperkt van de grond komen van kleinschalige zonneparken worden verschillende redenen genoemd. Ten eerste wordt genoemd dat het veelal technisch complex is om een klein zonnepark op het net aan te sluiten waardoor de kosten al snel substantieel zijn en een rendabele business case onder druk komt te staan. Ten tweede was aangekondigd dat de gemeente stimulerende maatregelen zou treffen maar hier zien gesprekspartners weinig van terug. Zo zijn bijvoorbeeld geen resultaten van het onderzoek naar financiële mogelijkheden bekend. Tot slot dient ook voor kleine zonneparken een relatief uitgebreid vergunningstraject te worden doorlopen (zelfde procedure met uitzondering van de verklaring van geen bedenkingen). Dit laatste zou ervoor pleiten om de vergunningsvoorwaarden voor kleine zonneparken te verlichten. Aandachtspunt van gesprekspartners daarbij is wel dat het met die lichtere procedure nog wel mogelijk moet zijn landschappelijke inpassing af te dwingen.

4.5. Opruimplicht

Het wordt van groot belang geacht dat de opruimplicht geborgd is zodat de gemeente niet voor deze kosten opdraait. Uitsluitend in het geval dat de grondeigenaar en de exploitant failliet zijn zou een situatie kunnen ontstaan waarin de gemeente opdraait voor deze kosten. Om dit te voorkomen is een aanvullende

²¹ Besluit van de raad van de gemeente Lochem tot vaststelling van de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2020 ([link](#))

overeenkomst met de exploitant nodig, om te borgen dat financiële middelen voor opruiming ook bij faillissement beschikbaar zijn.

Feiten

Juridische analyse

De gemeente kan in de vergunningsvoorwaarde opnemen dat de grond na het verstrijken van de termijn van 25 jaar moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Indien naleving uitblijft kan handhavend worden opgetreden richting de vergunninghouder (in dit geval de exploitant).

Het wordt echter lastiger indien de vergunninghouder (exploitant) na een periode van 25 jaar failliet is of niet langer te achterhalen is. In dat geval kan naleving worden geëist bij de curator. De gemeente zal op dat moment één van de eisers bij de curator zijn. Op dat moment is er nog een andere mogelijkheid. Planologisch is na de periode van 25 jaar het gebruik van de grond als zonnepark niet langer toegestaan. Dat maakt het mogelijk de grondeigenaar aan te merken als overtreder. Op diens grond worden immers activiteiten ondernomen die niet toegestaan zijn. Ook in dit geval kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Als ook de grondeigenaar failliet is ontstaat een situatie waarin de kosten voor verwijdering mogelijk niet te verhalen zijn.

Om deze situatie te voorkomen dient vooraf te worden gegarandeerd dat financiële middelen beschikbaar zijn om de opruiming in geval van een faillissement te bekostigen. Daartoe kan de gemeente zelf een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met de exploitant (vergunninghouder) en daarin afspraken vastleggen over de afdracht van kosten voor toekomstige verwijdering (eventueel na een periodieke taxatie van de opruimingskosten door een onafhankelijke adviseur). Dit heet een anterieure overeenkomst. Vervolgens kan nog op twee manieren de benodigde financiering gegarandeerd worden. 1) door gebruik te maken van de derdenrekening; 2) door een eenmalige of periodieke storting af te spreken in een fonds dat is bestemd voor opruiming. Dit fonds zou door de gemeente kunnen worden opgezet maar dit zou ook regionaal of provinciaal kunnen worden ingericht.

Huidige situatie

De verwijderingsplicht wordt in elk van de vergunningsaanvragen genoemd, een aantal verschillen zijn echter te vinden tussen de aanvragen. In een van de gevallen wordt gesteld "indien er geen verlenging plaatsvindt, wordt het park eigendom van de grondeigenaar, of geruimd waarna de locatie weer de oorspronkelijke staat heeft." Het wordt in dit specifieke geval dus in het midden gelaten of het park geruimd wordt of eigendom wordt van de grondeigenaar. In alle beschikkingen is opgenomen dat de gemeente verplicht tot opruimen na afloop van de tijdelijke Omgevingsvergunning.

Bij één aanvraag wordt expliciet aangegeven dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om de verwijderingsplicht uit te voeren. In de andere aanvragen wordt aangegeven dat het park wordt ontmanteld, geruimd of afgebroken maar niet exact door wie dit wordt gedaan.

Het is tevens onduidelijk of de ondergrondse kabel die moet worden aangelegd ten behoeve van de aansluiting van het park aan het hoofdnet binnen de verwijderingsplicht valt. Hier wordt niets over in het beleidskader gezegd. Tevens wordt het verwijderen van de kabel in geen van de gevallen benoemd in de vergunningsaanvraag. De kabel is eigendom van de exploitant.

Bij een aantal zonneparken is geconstateerd dat afspraken worden gemaakt tussen de grondeigenaar en de ontwikkelaar. Door middel van een derdenrekening kan de grondeigenaar aanspraak maken op het verwijderingsbedrag wanneer het zonnepark ontmanteld moet worden zoals in het eerste punt in de juridische analyse in de voorgaande paragraaf.

Borgen van recycling van de zonnepanelen

In de WEEE-regeling²² is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de organisatie en recycling van de zonnepanelen. De regeling geeft aan dat de partij die de zonnepanelen als eerste in de Nederlandse handel brengt verantwoordelijk is voor de recycling hiervan, dit wordt producentenverantwoordelijkheid genoemd. Omdat de kosten van recycling moeilijk in te schatten zijn, hebben de producenten zich verenigd in inzamelcollectieven. Binnen deze collectieven worden de kosten van de inzameling en recycling verdeeld. Lokale overheden kunnen de recycling van zonnepanelen bevorderen door te borgen dat de ontwikkelaars/exploitanten van zonneparken ook daadwerkelijk bij dit collectief zijn ingeschreven. Dit kan worden gecheckt via de website van het WEEE-register.²³

Percepties

Nagenoeg alle gesprekspartners vinden het van belang dat de opruimplicht goed geborgd is. Dat wil zeggen, juridisch afdwingbaar. Het mag niet zo zijn dat de gemeente later met de kosten van de verwijdering zit.

De beelden over de urgentie van dit probleem lopen uiteen. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat verwijdering altijd geld zal opleveren omdat de restwaarde van de grondstoffen van het zonnepark hoger zijn dan de kosten voor verwijdering. Andere gesprekspartners geven aan dat er wel degelijk kosten voor verwijdering moeten worden gemaakt.

²² Waste electrical and electronic equipment directive. In het Nederlands: Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (AEEA) register.

²³ Zie: <https://www.nationaalweeeregister.nl/>.

5. Conclusies

Conclusie 1. Het beleidskader zonne-energie en de opstelling van de gemeente Lochem hebben er mede toe geleid dat een eerste stap in de opwek van hernieuwbare energie in de gemeente Lochem is gezet. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van grootschalige zonneparken binnen de gemeente Lochem. De effecten van het beleidskader op kleinschalige zonne-installaties in veldopstelling is minder zichtbaar.

De gemeente Lochem heeft met het beleidskader zonne-energie de mogelijkheid geboden zonneparken binnen de gemeente te ontwikkelen. Sinds de vaststelling in 2018 heeft dit geresulteerd in de realisatie en vergunning van vijf parken met in totaal ruim 60 ha aan zonnepanelen. Daarnaast zijn twee parken in voorbereiding met een totaal oppervlakte van bijna 30 ha.

Naast het mogelijk maken van grootschalige zonneparken richt het beleidskader zich op het stimuleren en faciliteren van kleinschalige particuliere en collectieve veldopstellingen van zonne-installaties en zon-op-dak. De resultaten op dit vlak zijn beperkt.

Over het algemeen staan inwoners en andere stakeholders in de gemeente Lochem positief tegenover de ontwikkeling van zonne-energie. Zon-op-dak wordt als eerst te verkiezen oplossing gezien. Ook de opwek van zonne-energie door middel van zonneparken wordt over het algemeen positief beoordeeld. Wel is daarbij het uitgangspunt dat zou moeten worden gekeken naar locaties met minder impact op het landschap, zoals infrastructuur en rond bedrijventerreinen.

Conclusie 2. Tegelijk constateren we dat het beleidskader veel ruimte laat aan initiatiefnemers. Het beleidskader is weinig concreet in voorwaarden omtrent het betrekken van omwonenden, financiële participatie en locatiekeuze. Dit heeft er mede toe geleid dat onrust is ontstaan rond de ontwikkeling van zonneparken.

Betrokkenheid omwonenden

Het beleidskader biedt initiatiefnemers ruimte in de wijze waarop omwonenden worden betrokken. Daardoor worden omwonenden bij ieder zonnepark op een andere manier betrokken. Enerzijds is deze vrijheid wenselijk omdat iedere omgeving uniek is. Anderzijds leidt dit tot onduidelijkheid bij zowel omwonenden als projectontwikkelaars en is het voor de gemeente en projectontwikkelaar lastig om te beoordelen wanneer in voldoende mate invulling is gegeven aan het betrekken van omwonenden. Wij kijken met name naar vroegtijdige betrokkenheid en de mate waarin omwonenden zich gehoord voelen:

- Het moment waarop omwonenden worden betrokken verschilt per project maar over het algemeen vindt dit ruim voor indiening van de vergunningsaanvraag plaats.
- De mate waarin omwonenden zich gehoord voelen verschilt per project. Er ontstaat vooral onbegrip op het moment dat de projectontwikkelaar en de omwonende met verschillende verwachtingen aan het overleg beginnen. Omwonenden gaan het overleg in vanuit het idee 'we willen het park niet op die locatie' en de projectontwikkelaar gaat het overleg in vanuit het idee 'het park komt op die locatie u kunt meepraten over de wijze waarop'. Voor de omwonende, die weinig lusten en vooral lasten ervaart, voelen de bijeenkomsten als formaliteiten. Dit leidt regelmatig tot hoogoplopende frustraties. Om dit te voorkomen is meer sturing vanuit de gemeente wenselijk.

Financiële participatie

In het beleidskader wordt in algemene zin over financiële participatie gesproken zonder daaraan concrete eisen te stellen. Er zijn verschillende manieren om de lokale gemeenschap financieel te laten meedelen in een zonnepark: 1) de lokale gemeenschap laten mee-investeren; en 2) een deel van de winst laten terugvloeien naar projecten of producten voor de lokale gemeenschap (denk bijvoorbeeld aan een bijdrage voor een buurthuis).

Wij kijken primair naar de mogelijkheid de lokale gemeenschap te laten investeren in het zonnepark. Tot nu toe is dit niet van de grond gekomen in projecten. Ontwikkelaars zeggen obligaties of mogelijkheden via platforms als zonnepanelendelen.nl aan te (gaan) bieden maar kunnen daar weinig zekerheid over geven zolang de SDE+-subsidie niet rond is. Hierdoor ontstaat een kip-ei probleem. Kunnen mee-investeren in een zonnepark kan het draagvlak helpen vergroten maar de ontwikkelaar kan en/of wil nog geen concrete mogelijkheid bieden zolang de SDE+-subsidie niet zeker is. Die subsidie wordt pas zeker als de vergunning rond is en voor die vergunning is juist draagvlak vereist. Een scherpere definitie en een concretere eis met betrekking tot financiële participatie (een minimale eis voor mee-investeren vanuit de lokale gemeenschap bijvoorbeeld) zou deze afhankelijkheid kunnen doorbreken.

Locatiekeuze

Binnen de brede zoekgebieden in de provinciale themakaart zonne-energie is de locatie van een zonnepark in de huidige situatie in grote mate afhankelijk van een overeenkomst tussen ontwikkelaar en grondeigenaar. Vanaf dat moment ligt de locatie van een zonnepark vast en is het beperkt mogelijk voor omwonenden of de gemeente om hierop bij te sturen (tenzij de vergunning wordt geweigerd). Dit leidt tot onvrede onder de gesprekspartners die aangeven dat er beter inpasbare locaties te vinden zijn. Of omdat het volgens gesprekspartners niet de juiste locatie in het landschap betreft, of omdat het volgens gesprekspartners landbouwgrond betreft. Die landbouwgrond zou volgens gesprekspartners pas in beeld moeten komen als andere opties niet langer mogelijk zijn.

Overige voorwaarden en inpassingseisen

Over het algemeen wordt in de vergunningaanvragen expliciet ingegaan op de inpassingseisen uit het beleidskader. De maatregelen lopen uiteen, afhankelijk van de landschapskenmerken van een specifieke locatie. Het beleidskader biedt ruimte voor maatwerk per locatie. Door de mogelijkheid tot maatwerk is er wel een uitgebreide beoordelings- en feedbackronde nodig, zodat kan worden geborgd dat de landschappelijke inpassing kwalitatief goed is uitgewerkt in de plannen. Die feedbackronde is nodig omdat de initiële inpassingsplannen van de ontwikkelaar veelal nog niet voldoen, mogelijk door gebrek aan lokale landschappelijke en ecologische kennis.

De meningen met betrekking tot de omvang van zonneparken verschilt. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat 16 ha arbitrair is en dat landschappelijke inpassing de eis zou moeten zijn. Anderzijds wordt aangegeven dat 16 ha te groot is en dat het zeker niet mogelijk moet worden om grotere parken aan te leggen.

Het wordt logisch geacht om onderscheid te maken tussen kleinschalige en grootschalige zonneparken. Op grond van het huidige beleidskader lijkt het verschil in procedure tussen kleinschalige en grootschalige zonneparken voor gesprekspartners klein (wel of geen verklaring van geen bedenking nodig). Ook bij kleinschalige zonneparken moet aan de voorkant een inpassingsplan worden opgesteld en moeten omwonenden worden betrokken. Er zijn weinig mogelijkheden om dit te veranderen omdat dit ook onder de Omgevingswet het geval blijft. Wel zou dit mede de oorzaak kunnen zijn dat dit soort kleinschalige zonneparken beperkt van de grond komen.

Het wordt van groot belang geacht dat de opruimplicht geborgd is zodat de gemeente niet voor deze kosten opdraait. Het opnemen van de opruimplicht in de vergunningsvoorwaarden dekt het risico in veel gevallen

maar het is niet genoeg om het risico dat de gemeente voor kosten opdraait te kunnen uitsluiten. Daarvoor is een aanvullende overeenkomst met de exploitant nodig om te borgen dat financiële middelen voor opruiming ook bij faillissement beschikbaar zijn.

Aanbevelingen op hoofdlijnen

De gemeente zou meer sturend kunnen zijn in het aanwijzen van zoekgebieden, het stellen van eisen aan het proces om omwonende te betrekken en het toepassen van financiële participatie. Daarmee zijn er verschillende verbetermogelijkheden voor het beleidskader:

- 1. Maak vooraf een afweging met inwoners en betrokkenen om concrete zoekgebieden voor de opwekking van hernieuwbare energie te bepalen.** De uitwerking van het Klimaatakkoord en de ambitie van de gemeente Lochem om energieneutraal te zijn zal tot een substantiële opgave voor de opwek van hernieuwbare energie leiden. Voor de invulling daarvan zullen alle oplossingen nodig zijn: zon-op-dak, zonneparken en ook windmolens. De ervaringen met het beleidskader zonne-energie laten zien dat er behoefte is aan meer sturing op locatiekeuze. Deze sturing zou het resultaat moeten zijn van een gezamenlijk traject van joint fact finding²⁴ en gesprekken tussen verschillende betrokkenen, gefaciliteerd door de gemeente. In dit proces zou de zonneladder uitgangspunt van de analyse moeten zijn en kan worden aangesloten bij de concept Regionale Energie Strategie van de Cleantech regio. Ontwikkelaars kunnen vervolgens binnen de gebieden die uit dit proces naar voren komen op zoek naar eigenaren die locatie willen ontwikkelen met een zonnepark. Dit is in lijn met de werkwijze zoals voorzien in de nieuwe Omgevingswet. Aan de voorkant pakt de gemeente de regie door in de Omgevingsvisie concrete handvatten te bieden voor wat waar wel en niet gewenst is. Vervolgens is het aan de initiatiefnemer om binnen die kaders tot een concrete inpassing te komen, in samenspraak met de omgeving. Het vooraf concreter bepalen van zoekgebieden biedt een kans om aan de achterkant initiatieven met meer draagvlak en sneller het vergunningsverleningsproces te laten doorlopen.
- 2. Concretiseer de wijze waarop omwonenden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een zonnepark.** Zo zou kunnen worden overwogen om de eisen aan het proces van betrokkenheid aan te scherpen. Bijvoorbeeld door heldere stappen te definiëren voor dit proces. Deze stappen zouden kunnen zijn:
 - a. benaderen direct omwonende in straal van XXX meter (waarbij de straal van wanneer iemand omwonende is, is gedefinieerd;
 - b. inspraakmomenten voor inwoners op verschillende wijze (bijvoorbeeld fysieke bijeenkomsten en online informatievoorziening) met volledige informatie over het project (impressies, mogelijkheden voor financiële participatie, excursie naar vergelijkbaar park, et cetera);
 - c. tonen hoe met suggesties is omgegaan in ruimtelijke inpassingsplannen; en
 - d. financiële participatiemogelijkheden bieden (zie ook aanbeveling 3).Tot slot zou kunnen worden overwogen om als eis mee te geven dat in de vergunningsaanvraag is opgenomen welke aanpassingen aan het plan zijn gedaan naar aanleiding van het betrekken van omwonenden.
- 3. Voorkom de vrijblijvendheid ten aanzien van financiële participatie.** Daarbij bevelen we aan onderscheid te maken tussen financiële participatie (investeren) en het terugvloeien van een deel van de opbrengst in de lokale gemeenschap. De eis ten aanzien van financiële participatie kan concreter worden gemaakt door een minimumpercentage ten aanzien van mee-investeren op te nemen. Dit kan door een coöperatie of

²⁴ Met joint fact finding bedoelen we een proces waarbij verschillende betrokkenen gezamenlijk feiten verzamelen en analyseren om tot een overeenkomstig beeld te komen over de opgave en wat die betekent.

aandeelhouderschap/obligaties op te nemen. Er kan zouden aangesloten bij het streven naar 50% lokaal eigenaarschap zoals opgenomen in het Klimaatakkoord.²⁵

De eis ten aanzien van het terugvloeien van een deel van de winst in de lokale gemeenschap kan worden ingevuld door een eis te stellen aan een percentage van de omzet (of winst) die terugvloeit naar de lokale gemeenschap (denk bijvoorbeeld aan een buurthuis of zonnepanelen op een school).

Voor beide eisen geldt dat het sterk afhankelijk kan zijn van de specifieke lokale situatie in welke mate invulling van de eis mogelijk is. Daarom zou een uitgangspunt van 'voldoe of leg uit' kunnen worden gehanteerd. Dit geeft ontwikkelaars de mogelijkheid uit te leggen in hoeverre kan worden voldaan aan de eisen. In het Klimaatakkoord is deze keuze ook gemaakt door te spreken over streefpercentage en niet over een harde eis.

Tot slot geven we mee te overwegen instrumenten in te zetten waardoor ook mensen met een kleine portemonnee kunnen profiteren. Zij hebben vaak onvoldoende middelen voor een investering. Door middel van een gemeentelijk fonds of het afstaan van een deel van het park aan een energiecoöperatie kan hen een gereduceerd energietarief worden geboden in een abonnementsvorm.

4. **Faciliteer het technisch vooroverleg in een vroegtijdig stadium van een project zodat alle eisen aan de voorkant helder zijn en er geen onmogelijke plannen in behandeling komen (ontwikkelaar, gemeente, provincie en netbeheerder).** Om het proces van vergunningverlening te versnellen is het belangrijk dat in een vroegtijdig stadium de aandachtspunten en belangen van doorslaggevende stakeholders helder zijn. Daarom is het van belang het gesprek tussen de ontwikkelaar en deze stakeholders in een vroegtijdig stadium te faciliteren. Dit betreffen in elk geval de gemeente zelf, de provincie (die veelal een adviserende rol heeft bij de vergunningverlening) en de netbeheerder (die technische haalbaarheid vanuit perspectief netbeheerder kan toetsen).
5. **Borg de opruimplicht niet alleen in beleid maar zorg ook voor financiële garanties.** Er leven zorgen over de mate waarin kan worden gegarandeerd dat de zonneparken na 25 jaar ook worden opgeruimd. Indien exploitant en grondeigenaar na 25 jaar failliet zijn, kan niet worden uitgesloten dat de gemeente opdraait voor de kosten van verwijdering. Deze kosten zouden kunnen worden gedekt door de restwaarde van het materiaal (de grondstoffen) die worden verwijderd. Dat de restwaarde over 25 jaar toereikend zal zijn om de kosten voor verwijdering te dekken, is echter niet met zekerheid te garanderen. Hoe groot het risico is dat deze situatie zich voordoet is lastig in te schatten. We geven daarom mee te overwegen of het wenselijk is een financiële voorziening voor de verwijdering te garanderen. Dit kan op twee manieren.
 - a. Ten eerste door in de vergunning of een anterieure overeenkomst bij de vergunning, voorwaarden te stellen aan het plaatsen van een reservering op een derdengeldenrekening bij de notaris (door middel van escrow-regeling). In de overeenkomst kan worden afgesproken dat de verwijderingskosten periodiek worden getaxeerd op basis waarvan de reservering op de derdengeldenrekening wordt aangepast.
 - b. Ten tweede kan een voorziening voor de verwijdering worden gegarandeerd door in de vergunning of een anterieure overeenkomst bij de vergunning voorwaarde op te nemen aan een (jaarlijkse) bijdrage in een (gemeentelijk) fonds. Dit fonds heeft dan het specifieke doel om de verwijdering te financieren indien dit niet juridisch af te dwingen is. De bijdrage kan proportioneel worden gemaakt aan de omvang van het zonnepark. Indien mogelijk zou een dergelijk fonds regionaal of provinciaal kunnen worden opgezet.
6. **Landschappelijke inpassing wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuze voor een locatie (zie aanbeveling 1). Als eenmaal voor een locatie gekozen is hangt het van de lokale landschappelijke**

²⁵ Zie hoofdstuk Draagvlak van het Klimaatakkoord, pagina 219, ([link](#)).

kenmerken af op welke wijze landschappelijke inpassing het best kan worden vormgegeven. Het beleidskader biedt de mogelijkheid voor het maatwerk dat hiervoor nodig is. Wel zien we een aantal mogelijkheden om de uitgangspunten voor landschappelijke inpassing aan te passen:

- a. Laat 16 ha los maar specificeer omvang meer per type gebied in lijn met de uitkomsten van het proces om te komen tot zoekgebieden.
- b. Behoud mogelijkheden voor maatwerk ten aanzien van landschappelijke inpassing en natuurontwikkeling. Daarbij kan worden overwogen aan te sluiten bij de checklist die is opgesteld door de Wageningen Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen.²⁶ Ook de zonnewijzer van de provincie Gelderland kan hiervoor een handvat bieden.²⁷
- c. Behoud uitgangspunt om natuurwaarde die bij de ontwikkeling van het zonnepark is toegevoegd na 25 jaar te behouden. Dit is reeds het geval in het huidige beleidskader en zou dus moeten worden gecontinueerd.
- d. Overweeg de specificatie van uitgangspunten met betrekking tot de realisatie van een dubbele functie. Bijvoorbeeld door zonnepark te combineren met ecologie/natuurontwikkeling (meer ruimte tussen panelen in opstelling bijvoorbeeld) of door zonnepark te combineren met recreatieve of educatieve functies. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een minimumpercentage te hanteren voor de hoeveelheid oppervlakte die bestemd moet zijn voor deze (dubbel)functie. Het percentage dat hier geldt zou weer kunnen afhangen van de specifieke locatie in de gemeente en is dus lastig generiek te maken.

7. **Stimuleren kleinschalige particuliere en collectieve zonne-installaties in veldopstelling.** Ondanks verschillende voordelen voor kleinschalige zonne-installaties in veldopstelling (zoals vrijstelling van leges en verklaring van geen bezwaar) zien we dat deze projecten beperkt van de grond komen. De gemeente Lochem zou daarom kunnen overwegen meer te doen om de ontwikkeling van kleinschalige zonneparken te stimuleren. Bijvoorbeeld door opvolging te geven aan de voornemens uit het beleidskader om de financieringsmogelijkheden te onderzoeken en gemeentelijke grond ter beschikking te stellen. Ook zou overwogen kunnen worden de vergunningsvoorwaarden minder zwaar te maken door te differentiëren in de eisen die gelden voor grootschalige en kleinschalige zonneparken met betrekking tot landschappelijke inpassing en draagvlak.

²⁶ Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland, Rijksuniversiteit Groningen RUG, Grauwe Kiekendief, Wageningen environmental research WUR ([link](#)).

²⁷ Zie: <https://zoninlandschap.nl/nieuws/i188/gelderse-zonnewijzer>.

Bijlage I. Overzicht bronnen

Algemene bronnen

- [Beleidsvoorstel voor regelgeving en voorwaarden voor de locatiekeuze en inrichting van zonne-energie-installaties, Vereniging HOBAMA](#)
- [Besluit van de raad van de gemeente Lochem tot vaststelling van de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2020](#)
- [Constructieve Zonneladder, Natuur en Milieu Federatie](#)
- Energiemix Lochem, Overmorgen
- [Factsheet Regionale Energietransitie: resultaten gemeente Lochem, Moventem](#)
- [Literatuurstudie en formulering richtlijnen voor een ecologische inrichting van zonneparken in de provincies Groningen en Noord-Holland, Rijksuniversiteit Groningen RUG, Grauwe Kiekendief, Wageningen environmental research WUR,](#)
- [Klimaatakkoord hoofdstuk Draagvlak, EZK](#)
- Raadsvragen en moties mbt zonneparken, Gemeente Lochem
- Reactie op concept-RES, Land- en Tuinbouworganisatie
- Reactie op ontwikkeling zonneparken, Land- en Tuinbouworganisatie
- [Tarieven Grootzakelijk, Liander](#)
- [Themakaart Grootschalige Zonne Energie, Provincie Gelderland](#)
- [Uitvoeringskader Landschappelijk casco, Gemeente Lochem](#)
- [ZonneWijzer Gelderland, Gelders Energieakkoord](#)

Bronnen per zonneparken

- Armhoede (vergund door GLD)
 - Quicksan Flora en fauna
 - Ruimtelijke Onderbouwing
- Goorseweg (vergund door Lochem)
 - Amendement grootschalige zonneparken (pilot)
 - Landschappelijke inpassing
 - Quicksan flora en fauna
 - Ruimtelijke onderbouwing
 - Zienswijze Twickel Goorseweg
- Rengersweg (vergund door Lochem)
 - Ecologisch onderzoek
 - Landschapsplan
 - Ruimtelijke onderbouwing
- Berkelweide (vergund door Lochem)
 - Communicatie en participatieplan
 - Landschapsplan
 - Landschappelijke inpassing
 - Quicksan flora en fauna
 - Ruimtelijke onderbouwing
- Afleidingskanaal (vergund door Lochem)
 - Communicatieplan

- Ecologische inpassing
- Landschapsplan
- Quicksan flora en fauna
- Ruimtelijke onderbouwing
- Bekenschot (aanvraag in behandeling)
 - Communicatie en participatieplan
 - Landschapsanalyse tbv beplanting en beheer
 - Praatnotitie
 - Quicksan flora en fauna
 - Ruimtelijke onderbouwing
 - Verantwoording landschappelijke inpassing
 - Voorstellen nieuwe bewoners
- Ampsen (aanvraag in behandeling)
 - Ecologisch onderzoek
 - Landschapsplan
 - Ruimtelijke onderbouwing

Bijlage II. Overzicht gesprekspartners

In het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende partijen:

- Ontwikkelaars van zonneparken: TP Solar, Kronos en IX Zon;
- LochemEnergie;
- LTO Noord;
- HOBAMA;
- Industriekring Lochem;
- Provincie Gelderland;
- Liander;
- 12 omwonenden;
- 6 grondeigenaren;
- Vertegenwoordigers energie van de fracties uit de gemeenteraad;
- De wethouder duurzaamheid;
- Betrokkenen uit de ambtelijke organisatie op het gebied van beleid, vergunningverlening en natuur.

Daarnaast zijn via het opengestelde mailadres 46 reacties binnengekomen.

Bijlage III. Interviewvragen

1. Kennismaking

- a. Wat is uw rol en betrokkenheid bij de ontwikkeling van zonneparken in Lochem?

2. Algemene beeld zonne-energie Lochem

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

3. Betrokkenheid

- a. Hoe oordeelt u over de betrokkenheid van om- en aanwonenden bij de ontwikkeling van zonneparken?
- b. Hebben om- en aanwonende hun stem kunnen laten horen? Kon dit tijdig?
- c. Zijn om- en aanwonende volgens u met respect behandeld? Worden het proces en keuzes goed uitgelegd? Heeft u vragen kunnen stellen en bent u op de hoogte gehouden?

4. Financiële participatie

- a. Is bij u bekend dat er sprake is geweest van de mogelijkheid om financieel te participeren in de projecten? Denk hierbij aan de postcoderoos-regeling, collectieve inkoop van zonnepanelen, het inschakelen van lokale bedrijven etc.
- b. Heeft u hier inbreng over kunnen leveren? Zou u geïnteresseerd zijn om te participeren?

5. Landschappelijke inpassing

- a. Hoe oordeelt u over de landschappelijke inpassing van de zonneparken? Liggen de zonneparken volgens u op goede plekken? Waarom wel/niet?
- b. Is de omvang van max 16 ha een passende maat, is een andere maatvoering nodig?
- c. Is het onderscheid tussen kleinschalig (< 2 ha) en grootschalig (>2ha) van belang?
- d. Is het noodzakelijk om de opruimplicht in het beleid te borgen?

6. Afsluiting

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

KWINK
GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

Bureau
7TIEN

Bredesteeg 6
3811WS Amersfoort

+31 (0)6 2959 0188
info@bureau7tien.nl
www.bureau7tien.nl