



RAPPORTAGE
Kwalitatieve evaluatie
Zonbeleid provincie Groningen



Titel document: Kwalitatieve Evaluatie Zonbeleid provincie Groningen

Status: Definitief

Referentie: BI2185-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001

Status: P01.01/S0

Datum: 18 februari 2022

Projectnummer: BI2185

Auteur(s): Job van den Berg, Thijs Sommers, Annemarie Rook, Dion
Glastra

Goedgekeurd
door: Annemarie Rook

Datum: 18 februari 2022

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting: Conclusies en aanbevelingen voor nieuw zonbeleid	3	4.3	Reflectie op de bevindingen	17
1 Inleiding	7	5 Trends en ontwikkelingen rondom zonne-energie	20	
1.1 Versiebeheer rapportage	7	5.1 Inleiding	20	
1.2 Aanleiding, achtergrond en probleemstelling	7	5.2 Overzicht opgehaalde trends en ontwikkelingen	20	
1.3 Leeswijzer	8	5.3 Reflectie	24	
2 Onderzoeksopzet	9	6 Vooruitblik op nieuw zonbeleid	25	
2.1 Hoofdvraag en deelvragen	9	6.1 Inleiding	25	
2.2 Betrokken partijen	10	6.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	25	
3 Het zonbeleid van de provincie Groningen	11	6.3 Reflectie op de bevindingen	30	
3.1 Zonbeleid: Omgevingsvisie, Handreiking en Maatwerkmethode	11	Bijlagen	35	
3.2 Vergelijking van het zonbeleid van andere provincies	12			
3.3 Evaluatiegeschiedenis van het zonbeleid	12			
4 Terugblik op het zonbeleid van provincie Groningen	13			
4.1 Inleiding	13			
4.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	13			

Managementsamenvatting

Conclusies en aanbevelingen voor nieuw zonbeleid

Waarom een kwalitatieve evaluatie van het zonbeleid?

De provincie Groningen stuurt met ruimtelijk beleid op ontwikkelingen in het buitengebied. Een van de ontwikkelingen die ruimtelijk beslag legt op het buitengebied, is het ontwikkelen van grondgebonden zonneparken. De provincie Groningen is ambitieus als het gaat om het versnellen van de energietransitie. Daarom biedt de provincie onder voorwaarden ruimte aan initiatieven voor zonneparken in het buitengebied.

Dat beleid heeft effect; waar het enige jaren geleden de vraag was of het gestelde doel van 300 Megawatt piek in 2020 zou worden gehaald, blijkt dat er in werkelijkheid veel meer vermogen aan zonne-energie is gerealiseerd. Tegelijkertijd neemt de druk op het Groninger landschap toe; steeds meer ontwikkelingen moeten hun weerslag vinden.

Deze veranderende omstandigheden vragen om een evaluatie van het gehanteerde beleid voor zonne-energie. Daarom heeft de provincie Groningen gevraagd om – in vervolg op de eerdere, kwantitatieve evaluatie die is verricht in 2019 – een kwalitatieve evaluatie van haar zonbeleid.

Context van de kwalitatieve evaluatie van het zonbeleid

Naast het veranderende speelveld, speelt ook het traject dat moet leiden tot een actualisering van de Omgevingsvisie van de provincie Groningen een reden om het zonbeleid kwalitatief te evalueren. Het blijkt een lastige opgave om in samenhang met alle andere

ontwikkelingen in het buitengebied te sturen op gewenste locatiekeuze en inpassing.

De provincie is zoekende naar de rol die zij beleidsmatig moet, wil en kan spelen en wil deze op een toekomstbestendige wijze in beleid vastleggen. Deze kwalitatieve evaluatie voorziet in het handelingsperspectief om te bepalen wat deze rol inhoudt en welke leidende principes hierbij passen. De opgehaalde inzichten kunnen vervolgens worden benut om het zonbeleid sterker te verankeren in de Omgevingsvisie.

Hoe is deze kwalitatieve evaluatie van het zonbeleid uitgevoerd?

Deze beleidsevaluatie is doorlopen volgens de methode van het 'lerend evalueren'. Dat betekent dat niet alleen successen en mislukkingen in kaart zijn gebracht en die vervolgens zijn voorzien van een oordeel, maar dat gezamenlijk met een brede groep betrokkenen (gemeenten, ontwikkelaars, belangenorganisaties en andere gebruikers van het buitengebied) een proces is doorlopen om gezamenlijk tot inzichten en aanknopingspunten te komen die tot verbetering van het gevoerde beleid leiden.

Conclusies en aanbevelingen voortkomend uit de kwalitatieve evaluatie van het zonbeleid

Gedurende de kwalitatieve beleidsevaluatie is een viertal hoofdconclusies naar voren gekomen. Deze conclusies en de daaruitvolgende aanbevelingen worden hieronder nader toegelicht.

1. Er is meer ruimtelijke regie en duidelijkheid nodig

Door een toename aan ruimtelijke claims op het buitengebied enerzijds en toenemende schaarste aan netcapaciteit anderzijds, wordt de visie dat er meer ruimtelijke regie en duidelijkheid van de provincie wordt verlangd, breed gedragen. Veel uitdagingen, zoals de extensivering van de landbouw, het creëren van nieuwe natuur, de implementatie

van klimaatadaptieve maatregelen en ook de realisatie van woningen en bedrijventerreinen, hebben hun weerslag in het buitengebied. Zonneparken en andere duurzame energie-opwek dragen daaraan bij. Doordat vraag en aanbod van elektriciteit door de energietransitie in een ander verband tot elkaar komen te staan, luistert het bovendien nauw waar en hoe nieuwe zonne-energieparken ook op langere termijn kosteneffectief kunnen zijn. Door een schaarste aan netcapaciteit zijn grote investeringen benodigd – zowel financieel als in de tijd – om het elektriciteitsnetwerk aan te passen aan deze veranderende realiteit. Deze ontwikkelingen vragen om een meer gecoördineerde aanpak -in dialoog en samenwerking met gemeenten-, om verrommeling van het landschap te voorkomen en doelmatige inzet van zonneparken zoveel mogelijk te stimuleren. Dat kan op de volgende manieren:

- i. **Kom tot een integrale ruimtelijke afweging in de omgevingsvisie voor zonne-energie en andere (toekomstige) vernieuwingen in het energiesysteem (bijv. energiehubs).** Neem daartoe een visie op (de toekomstige ontwikkeling van) het energiesysteem als uitgangspunt, zodat duidelijker wordt wat dit betekent voor de ruimtelijke afwegingen ten opzichte van andere belangrijke (gebruiks)functies. De integrale ruimtelijke afweging kan in de omgevingsvisie worden vertaald in het nader (dan nu) onderscheiden van gebieden, die wel of juist niet geschikt zijn voor zonneparken in het buitengebied.
- ii. **Als energieopwekking/-infrastructuur zo onderdeel wordt van integrale ruimtelijke afweging in de provinciale Omgevingsvisie, stuur daarmee dan op locatiekeuzen voor zonne-energie – belangrijke aandachtspunten en overwegingen hierbij zijn:**
 - a. Een 'knip' te maken in de schaalgrootte van initiatieven ten opzichte van de rol van de provincie; tegenover kleinschalige zonneparken (<5 hectare) zou een 'ja, mits'-beleid moeten gelden en tegenover grootschalige zonneparken een concentratie- of zoekgebiedenbeleid. Daarbuiten geldt dan een 'nee, tenzij'-beleid.

- b. De integrale ruimtelijke afweging in het beleid en de zonneladder richtinggevend laten zijn bij de locatiekeuze voor grotere zonneparken;
 - c. Scherpe(re) kaders/eisen voor multifunctioneel ruimtegebruik te formuleren, die richting geven aan gebiedsontwikkeling en -ontwerp, en ook ruimte laten voor maatwerk;
 - d. Te sturen op inpassings- en ontwerpprincipes die passen bij de tijdelijkheid van maximaal 30 jaar die geldt voor zonneparken. Experts geven aan dat verwacht wordt dat over enkele tientallen jaren grondgebonden zonneparken niet langer nodig zijn voor het behalen van de energiedoelstellingen.
- iii. **Ontwikkel het ruimtelijk-provinciaal zonbeleid in samenspraak met:**
 - Gemeenten, omdat zij ook al in opdracht van en in overleg met de provincie zonbeleid hebben ontwikkeld en de lokale context het best kennen. Gemeenten geven aan dat er vrijheid moet zijn voor lokale afwegingen;
 - Netbeheerders, omdat zij over de energie-infrastructuur gaan en kennis hebben om zonneparken zo doelmatig en kosteneffectief mogelijk in te passen in het veranderende energiesysteem.
 - Overweeg om bij de ontwikkeling van het beleid ook een groep bewoners te betrekken, deels op open aanmelding deels in de vorm van loting (burgerforum of bergerraad), maak helder welk doel hun betrokkenheid heeft en hoe zwaar hun input weegt.
- iv. **Expliciteer de rolverdeling in relatie tot de regierol van de provincie:** die van de gemeenten, de kaders voor netbeheerders, ontwikkelaars en energiecoöperaties e.a.

2. Operationaliseer de belangrijkste uitgangspunten in de omgevingsvisie en -verordening

Het hierboven beschreven beleid ten aanzien van ruimtelijke regie - of in ieder geval de basis daarvan - zou ook in de Omgevingsvisie en -verordening terug moeten komen. Daarnaast geldt dat een aantal andere punten scherper terug moeten komen in de Omgevingsverordening:

- i. **Ecologische en landschappelijke randvoorwaarden:** de impact van grondgebonden zonneparken op de bodem, ecologie en biodiversiteit is nog onvoldoende onderzocht. Dat geldt ook voor het aquatische milieu bij drijvende zonneparken. Door het toepassen van randvoorwaarden en ontwerpprincipes rondom multifunctionaliteit en inpassing kan deze impact zoveel mogelijk beperkt worden of zelfs positieve uitwerking hebben.
- ii. **Behoud van landschappelijke/ecologische plussen t.g.v. inpassing van zonneparken na de 30-jaartermijn:** zonneparken in het buitengebied moeten in principe na 30 jaar worden geamoveerd. Het is echter onwenselijk dat de inpassingsmaatregelen die tot een landschappelijke of ecologische plus hebben geleid bij de inpassing van zonneparken, ook per definitie verwijderd moeten worden. Dit moet in het zonbeleid worden vastgelegd.
- iii. **Operationaliseren van de zonneladder:** vanuit meerdere perspectieven bezien is het aantrekkelijk zonneparken zoveel mogelijk te realiseren daar waar de elektriciteitsbehoefte is en 'loze' ruimtes als daken, bermen en oksels te benutten. Daarvoor is de zonneladder een richtinggevend instrument, dat bij locatiebeleid en -keuzen krachtiger kan worden inzet.
- iv. **Aanvalsplan zon op dak:** in het verlengde van het scherper toepassen van de zonneladder adviseren wij de provincie om in te zetten op een sterke stimulering van zon op dak. Dat kan door financiële stimuleringsmaatregelen, maar ook door het stellen van aanvullende eisen aan de verlening van omgevingsvergunningen door gemeenten. Door dit samen vorm te geven kan een 'aanvalsplan' voor zon op dak worden geïmplementeerd. Sterker inzetten op zon op dak kan ertoe leiden dat de behoefte aan grondgebonden zonneparken in het buitengebied afneemt.

- v. **Meer regie op realiseren van koppelkansen en multifunctioneel ruimtegebruik:** door (bindende) ontwerpprincipes rondom ecologie, biodiversiteit, landbouwtransitie, bodem- en waterkwaliteit en innovatie te hanteren, wordt multifunctioneel ruimtegebruik gestimuleerd. Hiervoor kan een gebiedsgerichte aanpak worden gevolgd of een inpassingsladder worden ontwikkeld.

vi. **Participatie (zie punt 3 voor verdere toelichting)**

Het verdient aanbeveling om bij de vernieuwing van het beleid gebruik te maken van voorbeelden van recente beleidsontwikkeling in andere provincies, zoals het 'aanvalsplan zon op dak' dat de provincie Zuid-Holland heeft ontwikkeld.

3. Maak een helder onderscheid tussen procesparticipatie en financiële participatie

Er is behoefte aan een meer gecoördineerd en faciliterend beleid ten aanzien van participatie. Daarbij geldt dat er een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie, waarbij met name de rolverdeling tussen verschillende actoren ondubbelzinnig moet worden gedefinieerd.

- i. **Procesparticipatie verder professionaliseren:** met gemeenten de wijze waarop procesparticipatie wordt uitgevoerd verder professionaliseren. Dit is een kwestie van expertise opbouwen en vergroten van capaciteit (ontoereikend bij een aantal gemeenten). Daarin kan de provincie een leidende rol nemen. Het moet daarbij duidelijk zijn welke verantwoordelijkheid bij de provincie ligt en welke bij de gemeenten. Vervolgens is heldere naleving van het opgestelde beleid cruciaal om onvrede te voorkomen.
- ii. **Financiële participatie: 50%-doelstelling zichtbaar in de praktijk brengen:** zoek in samenspraak met gemeenten, de netbeheerder en belangrijke private exploitanten naar vormen die de 50%-doelstelling zichtbaar in de praktijk brengen. Sluit aan bij het initiatief dat in het kader van de Regionale Energiestrategie Groningen al is genomen. Overweeg hierin als provincie een

coördinerende en uitvoerende rol, afhankelijk van de vorm van financiële participatie. Borging van financiële participatie voor zonneparken is onder de Omgevingswet mogelijk via de privaatrechtelijke weg/ overeenkomst als 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' ex art. 13.22 Ow, mits wordt voldaan aan de voorwaarden daarvan¹. Een belangrijke voorwaarde is dat het gaat om een omgevingsfonds voor de ontwikkeling van een specifiek gebied. In RES-verband dient dus helder te worden gedefinieerd op welk schaalniveau een fonds wordt ingericht en wie hiervan het bevoegd gezag is.

iii. **Stimuleren en ondersteunen van (de vorming van) energiecoöperaties**

Energiecoöperaties kunnen doorgaans rekenen op breed draagvlak onder omwonenden en andere lokale stakeholders. Mede daarom wordt aanbevolen bestaande energiecoöperaties te ondersteunen en de oprichting van nieuwe energiecoöperaties te stimuleren. Ondersteuning moet niet alleen financieel van aard zijn, maar ook gericht op het ontwerp- en inpassingsproces van kleinschalige zonneparken.

4. Ga door met het faciliteren van kennisuitwisseling en -ontwikkeling

De provincie Groningen neemt een actieve rol aan in het faciliteren van kennisuitwisseling en -ontwikkeling. Dat wordt door alle betrokken stakeholders gewaardeerd en benoemd als een rol die goed bij de provincie past. Het wordt aanbevolen dit te continueren en waar mogelijk te versterken.

i. **Zorg voor toenemende harmonisatie tussen beleid van gemeenten:** Sluit aan bij wat gemeenten als Westerwolde en Westerkwartier – die vergelijkbaar beleid hebben ontwikkeld – al

onderling hebben afgestemd. Kijk wat van beleid en praktijk van andere gemeenten, zoals de gemeente Groningen, kan worden geleerd en zorg dat lessen en ervaringen worden uitgewisseld.

ii. **Werk aan een werkvorm die het mogelijk maakt regelmatig en gestructureerd kennisopbouw- en uitwisseling te faciliteren:** met name kennisopbouw en -uitwisseling tussen publieke (provincie, gemeenten, waterschappen) en private actoren (netbeheerder(s), belangrijke exploitanten in de provincie kan helpen het wederzijds begrip voor elkaars dilemma's te vergroten en efficiënter samen te werken.

¹ Le Large, E. en Zwolve, J. (2021 augustus). (On)mogelijkheden onder Ow voor financiële participatie in duurzame energieprojecten. Grondzaken en gebiedsontwikkeling. Nummer 4 /SDU. 16-20. Royal HaskoningDHV Legal Consultants

1 Inleiding

1.1 Versiebeheer rapportage

Deze versie betreft een 95%-versie. Medio februari wordt een versie aangevuld met commentaar op de voorliggende versie opgeleverd als eindproduct van de beleidsevaluatie.

1.2 Aanleiding, achtergrond en probleemstelling

1.2.1 Aanleiding: zoektocht naar passend beleid, doelstelling behalen versus beschermen van andere belangen

Zonne-energie is een actueel onderwerp in Nederland. De klimaatdiscussie is de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt en daaruit zijn diverse internationale, landelijke en regionale afspraken voortgekomen. Zo is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 70% van het elektriciteitsaanbod afkomstig moet zijn uit duurzame bronnen. In de Regionale Energiestrategie Groningen het doel opgenomen om in 2030 voor 5,7 TWh aan duurzame elektriciteit op te wekken met zon- en windenergie op land. Heel actueel voegt het nieuwe kabinet hieraan het voornemen toe om zonneparken te beperken; in het regeerakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (2021-2025)' is afgesproken dat zonneparken op land alleen mogelijk zullen zijn wanneer er sprake is van multifunctioneel ruimtegebruik. De dynamiek in beleid en praktijk is groot.

De provincie Groningen is ambitieus als het gaat om het versnellen van de energietransitie. Daarom biedt de provincie onder voorwaarden ruimte aan initiatieven die duurzame energie willen opwekken, waaronder zonne-energie.

Om deze doelstellingen te bereiken en tegelijkertijd andere belangen te beschermen, is beleid nodig rondom zonne-energie. De provincie

Groningen heeft daarom in 2017 de Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken opgesteld. Dit beleidsdocument is geënt op de Omgevingsverordening en de Omgevingsvisie van de provincie Groningen en sindsdien twee keer herzien. Het zonbeleid heeft als doel om zonne-energie binnen democratisch tot stand gekomen kaders ruimtelijk, technisch en financieel in te passen. De provincie Groningen wil dit beleid nu evalueren.

1.2.2 Achtergrond: ambitiestapel in korte tijd hoger geworden

In 2019 is het zonbeleid al eerder geëvalueerd. Door diverse ontwikkelingen op dit beleidsthema is er opnieuw noodzaak om het zonne-energiebeleid te evalueren. Het zonbeleid was aanvankelijk gericht op het stimuleren van de technische ontwikkeling van zonneparken (rode loper). Dit heeft de afgelopen jaren in toenemende mate tot gevolg gehad dat er een sterke toename aan initiatieven is opgekomen. Naast een toegenomen aantal initiatieven is ook de stapel van bijkomende ambities in korte tijd hoger geworden: participatie, synergie met andere hernieuwbare energiebronnen, een goede landschappelijke en ecologische inpassing, meervoudig ruimtegebruik, netcapaciteit en innovativiteit worden steeds relevantere aandachtspunten bij het inpassen van zonne-energie.

Dat zorgt voor uitdagingen voor ontwikkelende partijen en overheden. Voor ontwikkelaars geldt dat het ingewikkelder wordt om de businesscase sluitend te maken. Voor overheden geldt dat zij door deze ontwikkelingen in een spagaat terecht komen zijn: enerzijds ontwikkeling mogelijk maken om de gestelde ambities te behalen (waarbij de ruimtelijke kwaliteit veilig is gesteld), anderzijds zo goed mogelijk aan de wensen van de verschillende stakeholders te voldoen.

1.2.3 Probleemstelling: handelingsperspectief bepalen rol en leidende principes

Ondanks dat zonne-energie een essentieel onderdeel is in de energietransitie, blijkt het inmiddels een lastige opgave om in samenhang met alle andere opgaven te sturen op gewenste locaties voor de realisatie van zonne-energie en de juiste inpassing hiervan. Door deze ontwikkelingen die spelen rondom zonne-energie zijn zowel de provincie, gemeenten als de nationale overheid zoekende naar de rollen die zij beleidsmatig moeten, willen en kunnen spelen en deze vervolgens op een toekomstbestendige wijze in beleid vast te leggen. In een provincie waar zoveel initiatieven voor zonne-energieprojecten zijn, is het van belang dat ook de provincie een heldere, afgekaderde rol vervult. Het handelingsperspectief om te bepalen wat deze rol inhoudt en welke leidende principes hierbij passen, daarin voorziet deze kwalitatieve evaluatie.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het huidige zonbeleid van de provincie kort beschreven en vergeleken met dat van andere provincies. In hoofdstuk 4 (Terugblik op het zonbeleid) wordt in een synthese van de stakeholder- en expertgesprekken de hoofdlijnen van de opgehaalde input en onze reflectie hierop beschreven.

Hoofdstuk 5 gaat in op middels bureaustudie en expertsessies verkregen trends en ontwikkelingen en onze reflectie hierop.

Vervolgens geeft hoofdstuk 6 een vooruitblik op nieuw zonbeleid. Dit is wederom gebaseerd op een synthese van de stakeholder- en expertgesprekken en onze reflectie op de opgehaalde inzichten en standpunten.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Hoofdvraag en deelvragen

Deze beleidsevaluatie is doorlopen volgens de methode van het 'lerend evalueren'. Wat betekent dat niet alleen successen en mislukkingen in kaart zijn gebracht en die vervolgens zijn voorzien van een oordeel, maar dat een proces is doorlopen dat als doel heeft gezamenlijk tot inzichten en aanknopingspunten te komen die tot verbetering van het gevoerde beleid leiden. Het leren van elkaar en van de te betrekken stakeholders stond centraal. De evaluator maakte daarin deel uit van het evaluatieproces. Onafhankelijkheid is weliswaar belangrijk, maar is er veel meer op gericht om in het evaluatieproces de juiste personen bij elkaar te brengen, de goede vragen te stellen, de inbreng te structureren, de stakeholders uit te dagen om bevindingen te vertalen in lessen voor de toekomst. De opgehaalde inzichten en standpunten zijn gewogen en voorzien van een reflectie opgesteld door de experts van Royal HaskoningDHV. Op basis van bovengenoemde zijn vervolgens conclusies getrokken en aanbevelingen richting het opstellen van nieuw beleid geformuleerd.

De evaluatie is erop gericht om de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

Welke aanbevelingen over handelingsperspectief en beleidsaanscherping voor de provincie Groningen zijn te formuleren op het gebied van zonne-energie?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, worden vier fasen doorlopen (zie figuur 1). Iedere fase heeft als doel één van onderstaande deelvragen te beantwoorden:

1. Hoe ziet het huidige zonbeleid van de provincie Groningen eruit en met welke stakeholders en bronnen werken we?

2. Hoe is het huidige zonbeleid van de provincie Groningen de laatste jaren ervaren door de verschillende interne en externe stakeholders? Welke belangrijke aandachtspunten zijn er?
3. Welke ontwikkelingen en innovaties zijn er de komende jaren te verwachten op het gebied van zonne-energie die invloed (kunnen) hebben op het zonbeleid?
4. Op welke manier(en) zou het huidige zonbeleid aangescherpt of aangepast moeten worden om handelingsperspectief te bieden voor de toekomst en wat is de rol van de provincie hierin?

Deze deelvragen worden in vier onderzoeksfasen beantwoord. Deze zijn weergegeven in de figuur hieronder.

Figuur 1: Onderzoeksfasen kwalitatieve evaluatie zonbeleid



In bijlage I (Uitgebreide verantwoording van de onderzoeksopzet) wordt de methodologie van de lerende evaluatie verder toegelicht.

2.2 Betrokken partijen

Ten behoeve van dit onderzoek zijn op verschillende niveaus partijen betrokken. Ten eerste is de evaluatie in nauwe samenwerking met het kernteam van de provincie Groningen uitgevoerd. Daarnaast hebben stakeholder- en expertgesprekken plaatsgevonden. Ook zijn in de verschillende onderzoeksfasen werksessies georganiseerd. In bijlage II (Overzicht van betrokken partijen) is een overzicht opgenomen van de betrokken partijen.

3 Het zonbeleid van de provincie Groningen

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de provincie Groningen rondom zonne-energie toegelicht. In paragraaf 3.1 wordt stilgestaan bij de drie belangrijkste beleidsinstrumenten: de Omgevingsvisie, de Handreiking en de Maatwerkmethode. In paragraaf 3.2 wordt – op basis van een door de provincie Groningen zelf uitgevoerd – onderzoek dit beleid vergeleken met dat van andere Nederlandse provincies. In paragraaf 3.3 wordt de evaluatiegeschiedenis van dit beleid beschreven.

3.1 Zonbeleid: Omgevingsvisie, Handreiking en Maatwerkmethode

Om de verschillende doelstellingen ten aanzien van de energietransitie, de ruimtelijke kwaliteit en andere beleidsthema's te behalen is beleid nodig rondom zonne-energie. Omdat zonne-energie een activiteit is die impact heeft op het landschap en het landgebruik, is dit onderdeel van het omgevingsbeleid van de provincie. Het zonbeleid is geformuleerd in de volgende beleidsdocumenten:

Provinciale Omgevingsvisie en -verordening

In de Omgevingsvisie 2016-2020 is beleid voor zonneparken opgenomen, en in de Omgevingsverordening zijn regels opgesteld voor de aanleg van zonneparken. De provincie streeft daarbij naar een zorgvuldig evenwicht tussen meer duurzame energie, ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid. Het huidige beleid heeft als doelstelling de ontwikkeling van zonneparken te stimuleren en de aanleg van zonneparken op een (beperkt) aantal locaties die van hoge waarde worden geacht onmogelijk te maken. Daarbij gaat het specifiek om natuurgebieden, die beschermd zijn onder het Natura 2000-regime, die deel uitmaken van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en waar restricties t.b.v. weidevogelbescherming gelden. Er zijn verder

geen bindende voorschriften om het aantal of het totaal opgestelde vermogen van zonneparken te beperken of te sturen.

Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken (voor gemeenten)

Op basis van de Omgevingsverordening heeft de provincie voor gemeenten en initiatiefnemers de Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken (2017), inclusief de Maatwerkmethode opgesteld. Deze scheppen een beleidskader ten aanzien van landschappelijke inpassing van zonne-energie in de provincie Groningen. De kern van het beleid rondom de locatiekeuze van zonneparken, zoals geformuleerd in de Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken, is in onderstaand citaat en afbeelding weergegeven:

"Voor locaties aansluitend aan het stedelijk gebied geldt een 'ja, mits...'-'regime: onder voorwaarden worden zonneparken toegestaan. Om het buitengebied te vrijwaren van ongebreidelde groei van het aantal zonneparken, geldt voor locaties vrijliggend in het buitengebied een 'nee, tenzij...'-'regime. Alleen op basis van een integrale gemeentelijke gebiedsvisie kunnen Gedeputeerde Staten locaties los in het buitengebied aanwijzen."

Figuur 2: Beleidsruimte voor zonneparken en verdeling van bevoegdheden tussen provincie en gemeenten (bron: Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken, provincie Groningen (2018)).

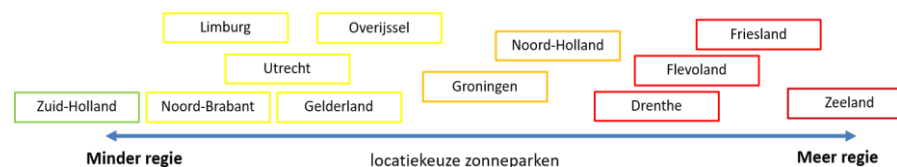
	GEMEENTE	GEMEENTE: < 1 Ha - PROVINCIE: ≥ 1 Ha		PROVINCIE	
	stedelijk gebied	buitengebied			
		aangrenzend aan stedelijk gebied		aangrenzend aan bouwblok	los in landelijk gebied
		bij stedelijke kernen	bij dorpen		
kleinschalig	✓	✓ passend bij de aard en schaal van de kern	✓ passend bij de aard en schaal van de kern	✓ bedrijfseigen activiteit	✗ GS kan locaties aanwijzen
grootschalig	✓	✓ passend bij de aard en schaal van de kern	nvt	nvt	✗ GS kan locaties aanwijzen

Voor de uitvoering van de beleidsdoelen hanteren provincie en gemeenten de Maatwerkmethode en het beleid van de verschillende gemeenten.

3.2 Vergelijking van het zonbeleid van andere provincies

De provincie heeft zelf onderzoek gedaan naar hoe het Groningse zonbeleid zich qua mate van regie over de locatiekeuze voor zonneparken verhoudt tot het beleid van de andere Nederlandse provincies².

Figuur 3: Vergelijking van het zonbeleid van de 12 Nederlandse provincies op de mate van regie die de provincie heeft op de locatiekeuze van zonneparken.



De provincie Groningen bevindt zich volgens dit onderzoek ongeveer in het midden qua mate waarin de provincie de regie houdt over de locatiekeuze van zonneparken, maar neemt in tegenstelling tot nagenoeg alle provincies minder afstand tot projecten. In de praktijk wordt opgemerkt door de betrokken stakeholders – en ook door de landschapsspecialisten van de provincie – dat de provincie weinig grip heeft op de locatiekeuze van zonneparken. Naast de provincie Groningen zijn er meer provincies die brede kaders opstellen betreft zonbeleid, met daarin veel vrijheid voor gemeenten of de RES-regio's, zoals Limburg, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Gelderland, Utrecht, Flevoland, Overijssel. Daarentegen nemen de provincies Zeeland, Noord-Holland, Drenthe en Friesland meer regie in handen rondom de aanleg van zonneparken en de landschappelijke inpassing ervan. Een

belangrijke noot hierbij is dat de meeste provincies duidelijk onderscheid maken tussen zonneparken in stedelijk en landelijk gebied, waarbij veelal striktere regels gelden voor de aanleg van zonneparken in landelijk gebied. Aansluitend daarop staat een aantal provincies in tegenstelling tot Groningen, bijvoorbeeld Limburg, Noord-Brabant, Zeeland, en Friesland, grootschalige zonneparken op landbouwgrond niet of nauwelijks toe. De provincie Utrecht maakt echter geen onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied betreft zonneparken en sluiten natuurgebieden hierin ook niet uit.

Verder is de zonneladder in de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Friesland explicieter opgenomen in de verordening. In lijn met die afweging wordt specifiek benadrukt dat zon op dak de voorkeur geniet boven zon op land door de provincies Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Flevoland, Overijssel en Friesland.

3.3 Evaluatiegeschiedenis van het zonbeleid

In 2019 heeft de provincie Groningen door Antea Group een beleidsevaluatie laten uitvoeren over het complete provinciale zonbeleid. Deze beleidsevaluatie had een andere focus, namelijk het inventariseren of het huidige zonbeleid van de provincie Groningen tot voldoende positief te beoordelen initiatieven leidt om verantwoord de energievoorziening van de provincie te verduurzamen. In bijlage 3 zijn de belangrijkste conclusies en resultaten van deze studie opgenomen.

² Provincie Groningen (2021), Overzicht provinciaal beleid zonneparken.

4 Een terugblik op het zonbeleid van de provincie Groningen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inzichten en ideeën van de betrokken experts en stakeholders rondom het vigerende zonbeleid gepresenteerd. Dit hoofdstuk is bedoeld om terug te kijken en de werking van het zonbeleid tot nu toe te beoordelen. Aan de hand van thematische expertsessies (met medewerkers van de provincie Groningen), een interne expertsessie (met experts van Royal HaskoningDHV) en een brede werksessie met externe stakeholders van het provinciaal zonbeleid (gemeenten, waterschap, ontwikkelaars, energiecoöperaties en andere betrokkenen in het landelijk gebied (zoals landbouw- en natuurorganisaties)) is feedback opgehaald. Voor meer informatie over de toegepaste werkvormen zie ook Bijlage I: (Verantwoording van de onderzoeksopzet).

De bevindingen van deze werksessies worden hieronder samengevat gepresenteerd. Dit gebeurt (mede) op basis van de door Antea Group in de evaluatie in 2019 aangedragen verbeterrichtingen. Zo wordt zichtbaar hoe de bevindingen in deze evaluatie zich verhouden tot die van toen. Samengevat zijn de verbeterrichtingen uit 2019:

- Houd rekening met fundamentele verschillen betreffende de regionale uitgangssituatie, de veranderingen daarin en met de invloed daarvan op de beleidsdoelen van de provincie Groningen;
- Aandacht is nodig voor zowel de rol van netcapaciteit als afstemming van vraag en aanbod in het ruimtelijk beleid van provincie en gemeenten en bij locatiekeuzes;
- Zorg voor een provinciale visie op zoeklocaties voor zonneparken, die als input kan dienen voor de regionale energiestrategie Groningen;

- Gebruik een breder kwalitatief afwegingskader voor de selectie van projectinitiatieven dat plaats geeft aan in ieder geval de volgende factoren:
 - Landschappelijke inpassing;
 - Procesparticipatie;
 - Financiële participatie;
 - Regionale economische ontwikkeling;
 - Milieu en ecologie.

Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.3 afgesloten met een nadere duiding van de bevindingen door de evaluatoren, waarin aandacht wordt besteed aan verschillen in perspectief tussen verschillende betrokkenen. Ook geven we in deze paragraaf richting aan de nadere aanscherping van belangrijke bevindingen in de fase van dit evaluerend onderzoek, waarin met alle betrokkenen vooruit is gekeken naar mogelijke verbeteringen in beleid en de rol(opvatting) van de provincie.

4.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen uit de werksessies in deze fase laten zich samenvatten in de volgende thema's.

1. Meer ruimtelijke regie vanuit de provincie

Met de toegenomen dynamiek en schaal in de initiatieven om zonneparken te ontwikkelen, wordt een groter, integraler overkoepelend verhaal gemist. Er is behoefte aan een meer integrale ruimtelijke visie op de rol van zonne-energie in het energiesysteem en in samenhang daarmee op de keuze van geschikte locaties. Betrokkenen vinden dat de provincie dit verhaal moet opstellen.

Er wordt aandacht gevraagd voor de volgende factoren die om meer provinciale regie vragen:

- De rol van zonne-energie in de energiemix en van de energievoorziening in het landschap. Er moet duidelijker zijn wat zonne-energie op de gekozen plek toevoegt aan (de balans in) het energiesysteem en wat de impact is/mag zijn op de gebiedskwaliteiten (landbouw, natuur, recreatie, bedrijvigheid).
- Het is nu voor Groningse gemeenten lastig om te schakelen tussen schaalniveaus. Enkele gemeenten onderscheiden nu de volgende vier niveaus: 1) erven, 2) dorpen, 3) landschap(stypen) en 4) bovenlokale structuren (rijkswegen, kanalen), die bij een eerste toets van initiatieven worden gebruikt. Niveau 3 en 4 kunnen gemeente- en provinciegrensoverstijgend zijn, en komen in aanmerking voor provinciale visie en regie, waarmee bijvoorbeeld gestuurd kan worden op wenselijkheid in bepaalde landschapstypen en versnippering kan worden voorkomen. Visie en regie hierop ontbreekt nu.
- De samenhang in de ruimtelijke basis op de verschillende schaalniveaus provinciebreed is nu niet op orde, wat leidt tot ruis en rumoer in de praktijk. Gemeenten die inmiddels hun beleid wel op orde hebben merken dat dit tot meer rust en duidelijkheid leidt. Zij vragen aandacht voor bovengemeentelijke samenhang.
- Het inrichten van het instrumentarium van de provincie Groningen en Groningse gemeenten op de sterk toenemende omvang van initiatieven. De grootschalige initiatieven stellen bijvoorbeeld andere eisen aan inpassing (landschap, ecologie, bodem- en watersysteem) en aan financiële participatiemogelijkheden.
- Het valt vrijwel alle betrokkenen op dat koppelkansen en multifunctioneel ruimtegebruik weliswaar als wenselijk zijn beschreven in het beleid, maar nog zelden écht worden geconcretiseerd. Er is behoefte aan actie en verbetering, waarin de provincie een sturende rol kan spelen. Het kan gaan om koppelkansen met natuur, landbouw, bedrijfsterreinen.
- In de praktijk wordt spanning ervaren met het toepassen van de zonneladder: welke locaties hebben in welke volgorde de voorkeur

boven zonneparken op land? Het realiseren van zonne-energie in de gebouwde omgeving stuit op veel complicaties (o.a. vanwege verzekeringen) en gaat dus langzaam in vergelijking met initiatieven buiten de gebouwde omgeving. Dat draagt eraan bij dat zonne-energie in het buitengebied steeds minder wordt ervaren als 'last resort'. Terwijl het provinciaal beleid initieel wel zo is bedoeld, mede om de landschapskwaliteiten zo min mogelijk aan te tasten.

2. Er ontbreekt een provinciale (ruimtelijke) visie op relatie met gehele energiesysteem

Er is nu in het beleid onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheden, beperkingen en wenselijke ontwikkelingen in het gehele energiesysteem. Dat geldt voor aspecten als (ontwikkelingen in de) netcapaciteit, voor congestie, (seizoens)opslagfaciliteiten en management van de elektriciteitsvraag. Wat is de rol van zonne-energie hierin?

Er is afstemming nodig met netbeheerders en andere direct belanghebbenden om hierin regie te ontwikkelen. Ook de relatie met andere ruimteclaims verdient aandacht, zoals de ontwikkeling, transformatie- of verduurzaming van bedrijventerreinen, landbouw, woningbouw, Lelystad; er is integrale afweging bij te maken keuzes nodig.

De samenhang met de energietransitie als geheel en het behalen van de doelen van de klimaatopgave kan duidelijker. Hier is een directe relatie met de Regionale Energiestrategie, waar dit gesprek ook onderling tussen de samenwerkende partijen wordt gevoerd.

3. Een breder afwegingskader ontbreekt en vraagt gezamenlijke aanpak.

De Groningse gemeenten en andere betrokkenen geven aan een nauwere betrokkenheid van en samenwerking met de provincie Groningen te wensen. Die moet zich dan richten op coördinatie in bovenlokale/regionale visievorming, het verbeteren van procesparticipatie en draagvlakontwikkeling, het uitwerken van vormen van financiële participatie in de praktijk en het bevorderen van kennisuitwisseling. Daarbij wordt om te beginnen aangegeven dat de samenwerking met en open houding van de provincie daarin als positief wordt ervaren.

Er is volgens vrijwel alle betrokkenen behoefte aan meer bindende ecologische ontwerp- en inpassingsprincipes om de kwaliteit van bodem, water en biodiversiteit beter te kunnen waarborgen. Deskundigen van de provincie nemen een tendens waar dat er vroegtijdiger om de inbreng van ecologische expertise wordt gevraagd.

De Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken die ontwikkeld is kan in de praktijk een goed kader bieden. Het komt echter nog voor dat er in de praktijk voorbij wordt gegaan -mede doordat het geen bindend document is- aan de daarin genoemde principes bij inpassing van zonneparken.

Er kan volgens een aantal betrokkenen meer aandacht worden besteed aan regionale economische ontwikkelingsaspecten in beleids- en locatieafwegingen. In de provinciale organisatie is er in beleidsvorming tot nu toe weinig betrokkenheid geweest vanuit de invalshoeken van economie, landbouw en toerisme/recreatie.

Zo is bijvoorbeeld volgens meerdere betrokkenen één van de fundamentele dilemma's in de zon-landbouwdiscussie dat de beste landbouwgronden veelal ook relatief goedkoop zijn voor het ontwikkelen van zonneparken, omdat deze goede, stevige en begaanbare grond weinig onderhoud vraagt.

4. Onderscheid procesparticipatie en financiële participatie

Er is een scherper onderscheid gewenst tussen procesparticipatie en financiële participatie, waarbij ook betere afstemming tussen de rolverdeling van provincie en gemeenten wordt gewenst. De ervaring leert dat dit aan de voorkant goed regelen leidt tot minder frictie en ruis gedurende het proces.

Procesparticipatie dient volgens de omgevingswet aan duidelijke eisen te voldoen. Open aanpak, vroegtijdig, dialoog, toegankelijkheid zijn daarbij kernbegrippen. In de gesprekken is vanuit meerdere gemeenten naar voren gebracht dat men worstelt met het goed aanpakken van draagvlakontwikkeling (als doel van procesparticipatie). Voor provinciale beleidsambtenaren en energiecoöperaties is het onduidelijk of participatietrajecten rond zonprojecten, hebben gemikt op of geresulteerd in, enerzijds inclusieve toegang tot informatie over het project en anderzijds inclusieve toegang tot middelen om feedback te geven op het project. Het is ook onduidelijk of bevoegd gezag en initiatiefnemer met hun informatie een groot deel van de bewoners bereikt hebben.

De maatwerkmethode wordt door sommige betrokkenen als top-down ervaren. Dat is het geval als er niet goed (timing, inhoud) wordt aangesloten op een open participatieve werkwijze die door een gemeente voor gebieds- of wijkontwikkeling wordt gevolgd.

Financiële participatie, de wens om tot 50% lokaal eigendom te komen onderscheidt zich hiervan. Dit blijkt in de praktijk moeilijk te operationaliseren – met uitzondering wellicht van kleinere lokale initiatieven en van de aanpak die de stad Groningen heeft uitgewerkt. De provincie Groningen heeft nu onvoldoende zicht op de wijze waarop financiële participatie vorm krijgt, wat de rol van (positie en kracht van) energiecoöperaties hierbij kan zijn. Gemeenten spreken uit hierin

directere betrokkenheid, meedenken, coördinatie en sturing van de provincie Groningen nodig te hebben.

5. Stimuleren en coördineren van kennisuitwisseling

Het versnellen en verbeteren van kennisuitwisseling en best practices tussen gemeenten onderling en tussen provincie Groningen en gemeente kan helpen om tot een meer eensgezind en duidelijk zonbeleid te komen. Er is behoefte om dat wat hiervoor door de provincie Groningen al in gang is gezet – en vanwege de coronabeperkingen wordt bemoeilijkt – te intensiveren. Ook andere betrokkenen, zoals exploiterende partijen energiecoöperaties kunnen hierin actief worden betrekken.

4.3 Reflectie op de bevindingen

Door de bevindingen mede te ordenen aan de hand van de verbeterrichtingen uit de evaluatie in 2019, is zichtbaar gemaakt dat de meeste in lijn zijn met die uit 2019. De actuele bevindingen bevestigen dus dat daar verbetering nodig is. Op een aantal punten is hiermee bovendien een nauwkeuriger onderbouwing ontstaan.

Provinciale regie

Er is een brede roep om meer ruimtelijke regie op locatiekeuzes in de Provincie Groningen. Hierbij is het van belang onderscheid te maken in een inhoudelijke, een planologische en procescomponent.

1. Inhoudelijk:

- *Samenhangende visie ontbreekt:* Door betrokkenen wordt breed gedeeld dat op een hoger schaalniveau een samenhangende visie voor zon op land wordt gemist. Dit wordt steeds urgenter vanwege de schaalvergroting van de (soms gemeentegrens overschrijdende) zonne-energie projecten en in relatie tot andere ruimtevragers en opgaven zoals landbouw en de energie-infrastructuur.

2: Planologisch:

- *Zonneladder en zon-op-dak:* De zonneladder functioneert volgens de geïnterviewden onvoldoende, omdat zon-op-dak achterblijft en zon-op-land ruim baan lijkt te krijgen. De wens is om de zonneladder een meer dwingend karakter te geven. Zonneparken los in het landschap zijn vanuit de zonneladder eigenlijk de uitzondering, maar lijken in de praktijk de norm te zijn geworden

Het is opvallend dat de zonneladder en het in de praktijk onvoldoende functioneren daarvan vaak ter sprake komt. De provincie Groningen De Provinciale Staten hebben het college per motie d.d. 6 februari 2019 verzocht om in de omgevingsvisie en -verordening de zonneladder uit te werken. Daarna is d.d. 29

september 2021 een motie 'Zet de zonneladder in de zon' aangenomen die oproept om uitvoering aan te geven aan de eerdere motie. Op 8 november 2021 hebben Gedeputeerde Staten aangegeven dat er – weliswaar op constructieve wijze en met afwijkmogelijkheden – een zonneladder gehanteerd wordt. Deze kan echter dwingender worden toegepast volgens veel betrokkenen.

De geïnterviewden zien in aanvulling daarop graag dat zon-op-dak veel sneller wordt opgeschaald en geven hierbij tegelijkertijd aan dat de provincie hier planologisch gezien geen rol in heeft.

- *Discrepantie zonneladder en Omgevingsvisie:* er wordt een discrepantie ervaren tussen de zonneladder en de provinciale omgevingsvisie. Deze discrepantie wordt door de geïnterviewden ervaren omdat de zonneladder een voorkeur heeft voor zon-op-dak en zon op land als minst wenselijke optie ziet. Zon op land wordt op basis van de omgevingsvisie §13.2.1 gefaciliteerd: *Wij stimuleren de opwek en het gebruik van zonne-energie. Dit doen wij door ruimte te bieden aan zonneparken in het buitengebied.* Dit levert discussie en verwarring op. Dit kan ten koste gaan van de maatschappelijke steun voor het zonne-energiebeleid.

Het verdient aanbeveling dat de omgevingsvisie expliciet is over het benodigde areaal aan zonneparken in het buitengebied om aan de doelstelling voor de opwek van duurzame energie te voldoen, en hoe zich dit verhoudt tot de beoogde toepassing van de zonneladder c.q. de (on)mogelijkheden om de doelen te behalen met onbenutte daken en terreinen. Dit is ook een eerste stap om uitvoering te geven aan de motie van PS.

- *Formeel-juridisch stevige regie:* Op papier heeft de provincie Groningen met het aanwijzingsbesluit van Gedeputeerde Staten (gekoppeld aan provinciale verordening) formeel-juridisch stevig

de regie. Als bijvoorbeeld de Maatwerkmethode niet goed is doorlopen, kan Gedeputeerde Staten de vergunning weigeren. In de praktijk wordt hier niet tot nauwelijks gebruik van gemaakt. Hier speelt dat dit een zwaar bestuurlijk middel is dat 'achteraf' wordt ingezet, en frustratie tot gevolg heeft.

3: Proces:

- *Integrale kaderstelling vooraf:* De regievraag die nu klinkt en wordt gevraagd richt zich op duidelijker provinciale richting en kaderstelling 'vooraf', gebaseerd op een brede inhoudelijke ruimtelijke afweging.
- *Invulling regierol:* Er wordt verschillend gedacht over invulling van de regierol door de provincie Groningen. De provincie wenst grosso modo meer ruimtelijke/ planologische regie. De gemeenten vinden het zelf aanwijzen van locaties op basis van lokale autonomie in beginsel een goede aanpak. De kunst is om hier de juiste balans te vinden, met respect voor de onderscheiden verantwoordelijkheid en autonomie in het ruimtelijke beleid en het omgevingsbeleid.
- *Faciliteren:* gemeenten vragen van de provincie Groningen meer regie vanuit een meer faciliterende, richtinggevende en kaderstellende rol: regionale/ provinciale visievorming, coördinatie, kennisuitwisseling en -opbouw.

Multifunctioneel ruimtegebruik

Koppelkansen en multifunctioneel ruimtegebruik worden door vrijwel alle betrokkenen als belangrijk gezien. Er is echter geen gedeeld beeld wat hier onder wordt verstaan. Tekenend hiervoor is dat bijenhôtels en schapenbegrazing als minder goede voorbeelden worden gezien, terwijl dit juist de voorbeelden zijn die nu in de handreiking (p.13) worden genoemd. De geïnterviewden vinden het belangrijk dat onderzoek naar multifunctioneel ruimtegebruik wordt gedaan, en hierover de dialoog (kennis ontwikkelen en delen) wordt gevoerd. Op dit punt hebben meerdere betrokkenen behoefte aan een faciliterende

rol van de provincie bij dergelijk onderzoek, in het voeren van deze dialoog en voor het daarmee verbeteren van de handreiking verbeteren.

Het verder vorm geven van de eisen aan multifunctioneel ruimtegebruik kan worden gerealiseerd in een provinciale visie. Het ligt in de rede om dit te doen als onderdeel van de uitwerking van de zonneladder in de omgevingsvisie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een zonnepark dat een bijdrage levert aan andere ruimtelijke opgaven in het betreffende gebied, zoals:

- Een zonnepark gecombineerd met klimaatmaatregelen, zoals waterberging en/of het tegengaan bodemdaling;
- Een zonnepark gecombineerd met lange termijn herstel van het landschap en biodiversiteit, ook na de gebruikperiode van het zonnepark;
- Een zonnepark gecombineerd met duurzame landbouw, zoals stroteelt.

Hierbij is het van belang dat de betreffende opgaven ook daadwerkelijk aan de orde zijn op de betreffende locatie en het zonnepark hier aantoonbaar een bijdrage aan levert. Hiermee moet 'windowdressing' worden voorkomen.

De maatwerkmethode

Lijkt in de basis geschikt om zonneparken op projectniveau in te passen. De Maatwerkmethode werkt volgens de betrokkenen om zonneparken zo goed als mogelijk in de omgeving in te passen.

De maatwerkmethode is niet geschikt (en ook niet bedoeld) voor locatiekeuzes. Op het moment dat de maatwerkmethode in gaat ontstaat in de praktijk echter alsnog veel discussie over de locatie. Hier is een duidelijk verband met het gemis aan een samenhangende visie op een hoger schaalniveau.

Breder afwegingskader

De volgende specifieke onderwerpen komen in het huidige beleid nog onvoldoende terug op projectniveau:

- Vroegtijdige aandacht voor water, bodem, biodiversiteit en milieu in het ontwerpproces;
- Aandacht voor ontmanteling van het zonnepark na de gebruikperiode;
- Aandacht voor netcongesties d.m.v. innovaties en een betere afstemming van vraag en aanbod ook op projectniveau.

In hoofdstuk 6 is opgenomen hoe te komen tot een breder afwegingskader.

Participatie

In de gesprekken is opgevallen dat er wordt geworsteld met procesparticipatie en financiële participatie. Er blijkt spraakverwarring over de betekenis van participatie (bedoelen we proces- of financiële participatie of allebei?). Het is van belang om veel zorgvuldiger met het onderscheid tussen procesparticipatie en financiële participatie om te gaan.

Participatie is een van de pijlers van de aankomende Omgevingswet, maar is intussen ook een containerbegrip geworden waarvoor meerdere definities bestaan. Onder de Omgevingswet wordt hieronder verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.

Deze vorm van participatie noemen we proces- of publieksparticipatie, bedoeld om tijdig belangen, meningen en creatieve ingevingen over een bepaald plan te inventariseren. Procesparticipatie is wezenlijk

anders dan de financiële participatie die in duurzame energieprojecten vaak van de initiatiefnemer wordt gevergd. Daarbij gaat het om het laten meeprofiten van omwonenden van het project. Algemeen wordt aangenomen dat dit helpt om het draagvlak voor het project in de omgeving te vergroten³.

Er komt een duidelijke wens naar voren om hierin gezamenlijk (provincie en gemeenten, en ook ontwikkelende partijen) op te trekken en zo te professionaliseren en van 'wensen op papier' naar concrete praktijkresultaten te komen, waarbij voor financiële participatie bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de invloed van verschillen in schaal van de initiatieven op de wijze van delen van lusten en lasten. Daarbij geldt bovendien dat hierin altijd een niet te verwaarlozen medeverantwoordelijkheid van private betrokkenen (ontwikkende en/of exploiterende partijen) nodig is. Tot slot wordt de kanttekening gemaakt dat wens voor minimaal 50% lokaal eigendom een streven is uit het Klimaatakkoord (inspanningsverplichting) en geen wettelijke basis (resultaatsverplichting) kent.

^{1 2} Le Large, E. en Zwolve, J. (2021 augustus). (On)mogelijkheden onder Ow voor financiële participatie in duurzame energieprojecten. *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*. Nummer 4 /SDU. 16-20. Royal HaskoningDHV Legal Consultants

5 Trends en ontwikkelingen rondom zonne-energie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de trends en ontwikkelingen gepresenteerd die de experts en de betrokken stakeholders op dit moment zien of verwachten te zien rondom zonne-energie. Om zorg te dragen dat de resultaten van de evaluatie bijdragen aan toekomstbestendig, nieuw beleid, is niet enkel gefocust op ruimtelijk overheidsbeleid maar is ook gekeken naar hoe de technologie en de bijbehorende organisatie van het systeem rondom zonne-energie zich naar verwachting op de langere termijn ontwikkelt. Deze trends en ontwikkelingen zijn – samen met de bevindingen uit de fase van het terugblikken – gebruikt als basis voor de werksessies in de fase van het vooruitblikken.

In bijlage 2 is een lijst van partijen opgenomen die bij deze inhoudelijke tussenstap zijn betrokken.

5.2 Overzicht opgehaalde trends en ontwikkelingen

In de tabel op de volgende pagina's (Tabel 1) worden de ontwikkelingen en trends gepresenteerd die zijn ingebracht door de betrokken partijen. Naast een uitleg over de ontwikkelingen en trends is opgenomen of en welke implicaties deze ontwikkelingen en trends hebben op het zonbeleid van de provincie Groningen.

Tabel 1: Impact van ontwikkelingen en trends op het zonbeleid

Ontwikkeling/trend	Uitleg	Implicaties voor beleid van de provincie Groningen
<i>Technische innovaties en ontwikkelingen</i>		
Netcongestie	Steeds grotere delen van het elektriciteitsnet zitten vol, of komen vol te zitten. Het net kan de toename van hernieuwbare energie op het elektriciteitsnet niet faciliteren.	Ontwikkel samen met de regionale netbeheerder een visie op ontwikkellocaties voor zonne-energie (naar plaats en in de tijd), waardoor nieuwe projecten niet tegen onnodige transportbeperkingen aanlopen.
Toename van batterij-opslag	Er wordt op steeds meer plekken gebruik gemaakt van batterijen om op piekmomenten zonnestroom op te slaan voor de kortetermijnopslag. Daarmee kan worden volstaan met een kleinere aansluiting op het elektriciteitsnet.	Mogelijk maken in inpassingsbeleid (ruimtelijke ordening)
Opkomst van lokale elektrolyzers	Op steeds meer plekken in Nederland wordt met behulp van elektrolyzers (op piekmomenten) zonnestroom omgezet in waterstof. Daarmee kan worden volstaan met een kleinere aansluiting op het elektriciteitsnet.	Visie ontwikkelen op hoe dit in inpassingsbeleid (ruimtelijke ordening) past.
Energy Hubs	Op Energy Hubs worden meerdere vormen van duurzame energie geografisch en systemisch geclusterd, wat zorgt voor meer mogelijkheden voor balanceren en opslag. Deze ontwikkeling krijgt steeds meer vorm, onder meer in de provincie Noord-Brabant.	Visie formuleren op nut en noodzaak en locatiekeuze van energy hubs.
Combineren opwek met direct gebruik	Door een zonnepark met een directe lijn aan een grootverbruiker te koppelen (alleen mogelijk bij twee direct aan elkaar grenzende kadastrale percelen), wordt opwek met direct verbruik gekoppeld. Dat kan een uitkomst bieden in gebieden waar sprake is van netcongestie.	Stimuleer de koppeling tussen opwek en direct verbruik, om het elektriciteitsnet te ontlasten. Dit beïnvloedt locatiekeuzes.
Lokale Gesloten Distributie Systemen (GDS)-ontwikkeling bij grote zonneparken	Bij grotere zonneparken of bundeling van meerdere zonneparken (>200 MW _p) experimenteren ontwikkelaars met eigen lokale distributienetwerken. Bijvoorbeeld in Midden-Groningen en provincie Drenthe.	1. Afstemming met netbeheerders over consequenties. 2. Check in hoeverre dit wenselijk is vanuit de provincie en niet conflicteert met bevoegdheden.

Bi-facial panelen	Bi-facial panelen zetten weerkaatst licht van de bodem óók om in elektriciteit. Daarbij kunnen de panelen verder uit elkaar worden geplaatst, maar wordt wel eenzelfde rendement geleverd, wat gunstig is voor de business case. Dit biedt ook kansen voor verbeteren bodemkwaliteit en multifunctioneel ruimtegebruik.	Stimuleer gebruik van bi-facial panelen in gebieden waar behoud van bodemkwaliteit van belang is.
Single Acces Trackers	Systeem waarbij de zonnepanelen de zon volgen gedurende de dag, en daarmee meer elektriciteit opwekken. Dit heeft mogelijk een positief effect op de business case. Bovendien heeft dit implicaties voor de landschappelijke inpassing.	Geen.
Toename in variatie van elektriciteitsprijzen	Variaties in elektriciteitsprijzen hebben effect op het rendement van zonneparken, zeker bij beperkte netcapaciteit. Dit speelt steeds vaker en de fluctuaties in prijzen worden steeds groter. Kan leiden tot financieel voordeel van combinatie met batterij-opslag.	Stimuleer toepassing van batterijen bij zonneparken, om de businesscase positief te bevorderen.
Mogelijkheden van visualisaties (foto's, kleuren, patronen, etc.) op zonnepanelen	Dit type panelen biedt de mogelijkheid met verschillende kleurenfoto's en patronen te werken bij het ontwerp van zonneparken. Vooral gebouwgebonden, maar kan ook grondgebonden. Kan bijdragen aan breder maatschappelijk draagvlak en landschappelijke inpassing.	Visie en kaders ontwikkelen op ruimtelijke inpassing van deze ontwikkeling, bijvoorbeeld voor zonneparken in de nabijheid van beschermde uitzichten/gebieden.
Circulariteit van zonnepanelen	In zonnepanelen zitten veel schaarse materialen, deze zijn nog moeilijk te hergebruiken zijn bij het grootste deel van panelen.	Visie formuleren op hergebruik van materialen uit zonnepanelen en stimuleren gebruik van panelen met hoge mate van recyclebaarheid. Of aansluiten bij het Fair Solar Netwerk (provincie Zuid-Holland), een transitieagenda om een circulaire keten voor zonne-energie mogelijk te maken.
Maatschappelijke en organisatorische innovaties en ontwikkelingen		
Gebrek aan visie hoe zonneparken op langere termijn deel van het landschap blijft.	Er wordt een gebrek aan visie ervaren op het vraagstuk hoe grondgebonden zonneparken op langere termijn deel van het landschap uitmaken. In principe is dat tijdelijk, zoals ook in de Omgevingsvisie staat vermeld. Er wordt verwacht dat over enkele decennia er ook	Visie formuleren op hoe om te gaan met het ontmantelen van bestaande en nieuwe zonneparken.

	dermate veel aanbod van zon op dak komt dat zonneparken dan niet of veel minder nodig zijn. Het is daarom van belang om een totaalvisie te ontwikkelen op de ontmanteling van zonneparken. Wat gebeurt er na de looptijd (ca 25 jaar)? Niet alleen met de gebruikte materialen, maar ook met het 'geleende stukje landschap'?	
Plaats zonne-energie in geheel energiesysteem is onduidelijk.	Het is voor betrokkenen niet helder hoe zonne-energie nu en in de toekomst een rol zal spelen in het gehele energiesysteem. Dat zorgt voor onzekerheden.	Visie formuleren en uitwerken op plaats zonne-energie in het gehele systeem, op de korte, middellange en lange termijn.
(On)mogelijkheden van ruimtelijke inpassing van electrolyser en batterijen	Men geeft aan dat er te veel belemmeringen zijn (m.b.t. inpassing in het landschap en planologische kaders) voor het meenemen van electrolyser en batterijen bij zonneparken.	Visie en kaders ontwikkelen op ruimtelijke inpassing van electrolyser en batterijen bij nabij zonneparken.
Onderzoeksproject In My Backyard Please	In dit project wordt door TNO onderzocht op basis van welke criteria draagvlak voor zonneparken kan worden vergroot of ontstaan.	Deelname overwegen of eigen traject starten om participatiebeleid mee te verfijnen en maatschappelijk draagvlak voor realisatie zonneparken te vergroten.
Zonneparken zonder SDE-subsidie	Het plafond voor de SDE++ subsidieregeling wordt in 2022 of 2023 bereikt. Vanaf dan moeten ontwikkelaars projecten zonder subsidie ontwikkelen.	Via HollandSolar en RVO (eventueel met behulp van IPO en VNG) invloed uitoefenen.
Belemmeringen voor inpassen zonne-energie in de gebouwde omgeving	Zon op dak en andere inpassing van opwek van zonne-energie in de gebouwde omgeving wordt belemmerd door een scala van bestaande regelgeving (bouwtechnisch tot verzekeringen).	Via IPO en VNG invloed op Rijksoverheid uitoefenen om regelgeving aan te passen.
Jongerenbelangen-organisaties betrekken	Er wordt aangegeven dat in participatietrajecten te weinig de stem van de jongeren wordt gehoord. Organisaties als Jong RES bieden kansen om hier stappen in te zetten.	Visie formuleren op welke manier jongeren betrokken kunnen worden in participatietrajecten, om langetermijn-draagvlak voor zonneparken te behouden en bevorderen.

5.3 Reflectie

De grenzen van het elektriciteitsnet worden snel bereikt. De netbeheerders kunnen de groei naar afname en teruglevering van elektriciteit niet aan. In veel gebieden is dit al het geval, waardoor nieuwe aanvragen voor transportcapaciteit niet meer gehonoreerd worden. Daarom moet steeds meer naar alternatieven worden gezocht om de opgewekte elektriciteit van (nieuwe) zonneparken waardevol in te kunnen zetten, zowel lokaal als regionaal. Hiervoor kan onder andere ingezet worden op batterij-opslag of het omzetten naar waterstof middels elektrolyzers⁴. Daarnaast kan worden ingezet op het direct koppelen van vraag en aanbod. In beleid dient rekening gehouden te worden met de toenemende schaarste op het distributienet als belangrijk knelpunt bij de ontwikkeling en realisatie van duurzame energie in de provincie. In beleid kunnen afwegingskaders opgesteld worden om oplossingen voor dit probleem te stimuleren.

Er bestaan op dit moment enkele onzekerheden over de businesscases van zonneparken. Zo is er een toename in de variatie van elektriciteitsprijzen en is de SDE-subsidie voor zonneparken eindig. Wat het effect hiervan is op de ontwikkeling van zonneparken is nog niet duidelijk, maar het leidt waarschijnlijk tot meer zonneparken met vormen van energieopslag of combinatie met direct gebruik. Ondanks dat levering van duurzame elektriciteit aan het net noodzakelijk is, zorgt een te hoge piek in levering voor steeds meer knelpunten in het elektriciteitsnet. Het financieel aantrekkelijk maken van eigen gebruiken boven levering kan een manier zijn om hierin te sturen.

Technologische ontwikkelingen, zoals bi-facial zonnepanelen en visualisaties op zonnepanelen, kunnen bijdragen aan het vergroten

van het maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van zonneparken. Het is echter niet zo dat hiermee alle barrières voor maatschappelijk draagvlak weggenomen worden. Een zorgvuldig en gedegen participatieproces, in combinatie met lokaal eigenaarschap, blijft essentieel voor het creëren van draagvlak. De technologische ontwikkelingen zorgen er wel voor dat er meer mogelijkheden ontstaan dan een 'standaard' zonnepark, wat in sommige gebieden kan leiden tot andere ontwerpen.

Zonnepanelen bevatten veel waardevolle materialen. In de huidige generatie zonnepanelen zijn deze materialen niet tot nauwelijks terug te winnen of geschikt voor hergebruik. Daarom kan ingezet worden op het inzetten op het gebruik van zonnepanelen met een hoge mate van herbruikbaarheid. Hiermee kan de energietransitie mede aanjager zijn van de transitie naar een circulaire economie, waar duurzaam omgaan met grondstoffen centraal staat.

Deskundigen geven aan dat - op langere termijn beschouwd - grondgebonden zonneparken in het landelijk gebied een tijdelijke maatregel zijn. Om op korte termijn vorderingen te maken met de energietransitie, worden grondgebonden zonneparken echter als onontkoombaar gezien. Er wordt op langere termijn een betere inpassing in het energiesysteem bereikt door verdere integratie (met behulp van technische innovaties) van zonne-energie in de gebouwde omgeving. Dat pleit ervoor om in de regelgeving van Rijk, provincie en gemeenten sterker op dit langetermijnbelang te sturen, bijvoorbeeld door in te zetten op een maximale termijn waarbinnen zonneparken gerealiseerd moeten worden en hoe lang ze mogen blijven staan. Dat zal dan ook moeten gelden voor al bestaande parken. Dit vraagt een integrale visie op het energiesysteem van de toekomst, waarin ook ingezet moet worden op andere duurzame energiebronnen.

⁴ Echter, de inzet van elektrolyzers kunnen leiden tot een hogere belasting van het net en minder beschikbaarheid van duurzame elektriciteit op langere termijn.

6 Vooruitblik op nieuw zonbeleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inzichten van de betrokken experts en stakeholders over verbeteringen en aanscherpingen van het zonbeleid gepresenteerd. Dit hoofdstuk is bedoeld om vooruit te blikken en daarbij concrete aanknopingspunten te bieden aan de provincie Groningen om het zonbeleid toekomstgericht te verbeteren.

Voor dit onderdeel is in twee expertsessies (met medewerkers van de provincie Groningen), een interne expertsessie (met experts van Royal HaskoningDHV) en een brede werksessie met externe stakeholders van het provinciaal zonbeleid (gemeenten, waterschap, ontwikkelaars, energiecoöperaties en andere betrokkenen in het landelijk gebied, zoals landbouw- en natuurorganisaties) gesproken. In deze werksessies zijn de belangrijkste bevindingen uit de eerdere fasen in het onderzoek als vertrekpunt genomen. Voor meer informatie over de toegepaste werkvormen zie ook Bijlage I: Verantwoording van de onderzoeksopzet.

De opgehaalde inzichten vormen de basis voor een aantal beleidsrichtingen waarop de provincie Groningen haar beleid kan invullen. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 6.3 afgesloten met een nadere duiding van de bevindingen door de onderzoekers. Ook geven we daarin richting aan de nadere aanscherping van belangrijke bevindingen in deze fase van het evaluerend onderzoek, waarin met alle betrokkenen vooruit is gekeken naar mogelijke verbeteringen in het beleid en de rol(opvatting) van de provincie.

⁵ Deze thema's komen niet geheel overeen met de thema's zoals die in hoofdstuk 4 zijn gehanteerd. Dat is gedaan om duidelijk de verbeterrichtingen te positioneren.

6.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen uit de werksessies in deze fase laten zich samenvatten in de volgende thema's⁵.

1. Er ontbreekt een provinciale (ruimtelijke) visie op relatie met gehele energiesysteem

Er is behoefte aan een concrete visie van de provincie Groningen op de positie (en de daarmee samenhangende ruimtelijke sturing) die zonneparken innemen in het energiesysteem van de toekomst. Dit helpt de provincie en andere stakeholders te verantwoorden welke ruimtelijke ingrepen waar worden gedaan. De samenhang met andere vormen van duurzame elektriciteits-opwek (met name windenergie) maar wellicht ook met warmtevoorziening of elektrolyse, wordt daarbij genoemd. Het ligt voor de hand de netbeheerder een adviserende, verbindende rol te laten spelen in deze afweging. Zij heeft immers het scherpst waar de knelpunten zitten op het gebied van de netcapaciteit, het congestiemanagement en langere termijnontwikkelingen.

2. Mate van regie over locatiekeuze

Door het toenemende aantal initiatieven en de toenemende omvang van zonnepark-initiatieven is de vraag in hoeverre de provincie regie zou moeten hebben over de locatiekeuze voor zonneparken één van de meest fundamentele kwesties in deze beleidsevaluatie. Er wordt door meerdere betrokkenen gepleit voor een meer integrale ruimtelijke afweging rondom zonneparken. Er wordt echter verschillend gedacht over de zaken waar de provincie meer regie zou kunnen nemen. Belangrijke aandachtspunten voor provinciale regie die zijn benoemd:

- Er wordt verschillend gedacht over de vraag of de provincie Groningen zoek- of concentratiegebieden voor zonne-energie moet aanwijzen. Voorstanders geven aan dat dit waarschijnlijk

leidt tot 1) minder verrommeling in het landschap, 2) een meer integrale afweging van de verschillende ruimteclaims en 3) een grotere mate van zekerheid over het behalen van de energiedoelstellingen. Tegenstanders hiervan geven aan dat het aanwijzen van dergelijke gebieden kan leiden tot:

- 1) politiek-bestuurlijke onenigheid binnen én tussen gemeenten en
- 2) voorbijgaat aan de rol die de gemeenten hieromtrent hebben toebedeeld gekregen vanuit de wetgever.

Zij pleiten er voor om het regievraagstuk samen met de gemeente op te pakken.

- Schaalgrootte zou een grotere rol moeten krijgen bij de vraag wie er over locatiekeuze gaat (provincie danwel gemeente). Hoewel gemeenten sterk zeggen te hechten aan hun eigen beleidsvrijheid op dit vlak, geven andere stakeholders aan dat voor grotere zonneparken (> 5/10 hectare) er meer ruimtelijke sturing van de provincie mag plaatsvinden. Gemeenten denken echter verschillend over hoe deze kaders dan moeten worden vormgegeven. Zij bevelen daarom aan om samen met de gemeenten de kaders te formuleren.
- Voor kleinere zonneparken - zeker die ten dienste van de lokale elektriciteitsvraag en met draagvlak in lokale gemeenschappen worden ontwikkeld - wordt breed gedeeld dat gemeenten in staat zijn de locatiekeuze hiervoor te regelen. De expertise van het Bouwheerschap van de provincie wordt waar nodig ingeschakeld bij de landschappelijke inpassing.
- Met name de netbeheerders en de provinciale experts die zich met ruimtelijke ordening bezighouden, geven aan dat netcapaciteit en het afstemmen van vraag en aanbod een sleutelrol moet spelen bij de locatiekeuze. Dat gebeurt tot dusver niet of onvoldoende. Concreet betekent dit dat er meer mogelijk moet worden in de buurt van bebouwd gebied

(aanbod dicht bij de vraag). Anderzijds geven gemeenten juist aan dat daar minder draagvlak voor is onder hun inwoners (wanneer dit betekent dat er bij woningen wordt gebouwd). Door criteria als nabijheid tot een verdeelstation of transportkabel op te nemen in het afwegingskader (zie ook boven), kan een optimalere locatiekeuze met het oog op de infrastructuur worden gekozen.

- Provinciale experts die zich bezighouden met landbouw, ecologie en andere milieuvraagstukken - maar ook waterschappen en agrarische belangenorganisaties - geven aan dat ook andere landschappelijke kenmerken of vraagstukken meegewogen kunnen worden. Als voorbeeld wordt dan het tegengaan van veenoxidatie genoemd.
- Vanuit de provinciale experts die zich met landschap bezighouden wordt naar voren gebracht dat het ene landschapstype geschikter is voor grote ontwikkelingen dan het andere.
- Gemeenten willen bij de locatiekeuze voor zonneparken samen met de provincie Groningen optrekken. Ze zien daarbij een model voor zich waarin de provincie - in samenspraak met gemeenten - de uitgangspunten voor bijvoorbeeld landschappelijke eenheden formuleert en de gemeenten daar op basis van de lokale situatie invulling aan geeft. Gemeenten hechten ook aan eigen regie vanwege de aandacht voor de lokale context.
- De twee waterschappen geven mee dat de provincie bij de locatiekeuze ook rekening moet houden met de zonneparken op water. De impact van zonneparken op oppervlaktewater is met name met het oog op de ecologische effecten anders en daarom dient hier goed onderbouwd te worden hoe met deze onzekerheid wordt omgegaan.

Energiecoöperaties geven mee dat het van belang is dat voor kleinschaliger, lokaal gedragen initiatieven ruimte blijft. Bij grotere initiatieven van private ontwikkelaars is meer regie vanuit de provincie wel gewenst. Voor de rol van de provincie ten opzichte van initiatieven voor zonneparken, wordt opgeroepen een 'knip' te overwegen op basis van schaalgrootte: voor kleinschalige, lokaal gedragen zonneparken die in de lokale elektriciteitsvraag voorzien stelt de provincie de kaders voor de gemeenten op ('ja, mits'-beleid), voor grootschaliger zonneparken wordt een 'nee, tenzij'-beleid voorgesteld. De provincie schetst dan een afwegingskader voor de locatiekeuze, en kan eventueel gebieden uitsluiten of als zoekgebied aanwijzen. De ruimtelijke en landschappelijke inpassing wordt in principe bij gemeenten neergelegd, al kan de provincie wel een aantal kaders stellen en denkt het Bouwheerschap verplicht mee.

3. Mate van regie over ruimtelijke kwaliteit bij inpassing van zonneparken

Breed gedeeld wordt de opvatting dat het huidige beleid erg sterk op ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing is gefocust, en niet erg sterk leunt op bijvoorbeeld netcapaciteit en ecologische waarden.

Als het gaat om de focus op landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit geldt dat de provincie veel zeggenschap op dit thema heeft wat ook nog laat in het proces voor wijzigingen kan zorgen. Dat leidt tot onzekerheden en vertraging in het proces. Er wordt opgeroepen de gemeenten meer bevoegdheden te geven door richtinggevende kaders te stellen voor het zorgdragen voor de ruimtelijke kwaliteit bij het inpassen van zonneparken. De provincie zou bij grootschalige initiatieven wel meer invloed moeten hebben op de locatiekeuze.

In de gesprekken klinkt de wens om (naast landschappelijke inpassing) een bredere set van criteria voor de ruimtelijke kwaliteit bij de inpassing te betrekken, zoals aandacht voor ecologische en bodem- en

waterkwaliteit. Vanuit het Bouwheerschap wordt gezegd dat dit nu al het geval is, anderen vinden daarentegen dat daarvoor explicieter aandacht nodig is.

Meervoudig ruimtegebruik wordt als een belangrijk onderdeel van het borgen van ruimtelijke kwaliteit gezien. Daarbij is de meerwaarde ook afhankelijk van de lokale context

Daarnaast wordt het begrip 'meervoudig ruimtegebruik' als vaag ervaren (wat wordt er precies onder verstaan?) en het interpretatiegehalte dus hoog. Daarom vinden niet alle betrokkenen het voor de hand liggend om dit in alle gevallen als harde voorwaarde te hanteren. Er is behoefte aan een goed vormgegeven maatwerkmethode die meer uitgangspunten rondom dit thema bevat. De huidige maatwerkmethode kan daarvoor als basis dienen.

Het Bouwheerschap vindt dat het hanteren van hoge kwaliteitseisen bijdraagt aan een goede ruimtelijke kwaliteit. Dat zal ook meervoudig ruimtegebruik bevorderen, en het is aannemelijk dat dit voor meer draagvlak zorgt. Een te ontwikkelen inpassingsladder, naar analogie van de bestaande zonneladder, kan hier invulling aan geven.

4. Ontwerpprincipes ten aanzien van ecologie en biodiversiteit

Er is brede steun om in nieuw zonbeleid meer en bindender voorschriften te hanteren voor ecologie en biodiversiteit, vanwege de onzekerheden over effecten van zonneparken op de bodemkwaliteit. Volgens ontwikkelaars en een aantal gemeenten is het stellen van ecologische kaders bij uitstek een provinciale taak. Zo kan het strakker vasthouden aan de principes van de zonneladder tot betere waarborging van belangen van ecologie en natuur zorgen. Als er wordt gekozen voor zonneparken op land, moeten duidelijke inpassings- en compensatiemaatregelen worden geïntroduceerd. Daarbij kan ook meer rekening worden gehouden met de verwachte veranderingen in

de landbouw, zoals het stikstofbeleid en het vergroten van de biodiversiteit.

Waterschappen en de Natuur- en Milieufederatie voegen hieraan toe om in het beleid mee te nemen hoe zonne-energie zich verhoudt tot het watersysteem en natuurgebieden.

5. Tijdelijkheid van zonnepark benadrukken

Vanuit meerdere kanten klinkt de roep om de tijdelijkheid van zonneparken (en de daarbij horende investeringen) sterker te laten weerklinken in het beleid; het is aannemelijk dat na 20 à 30 jaar (economische levensduur) de panelen kunnen worden verwijderd door enerzijds een toename aan zonnepanelen in de gebouwde omgeving en anderzijds een toename aan alternatieve duurzame energiebronnen. Het is de vraag of dat ook moet gelden voor de inpassingselementen die zijn gebruikt.

Het standpunt dat de elementen die een landschappelijke plus creëren in het landschap als gevolg van de inpassing van zonneparken na de 30-jaarstermijn niet hoeven te worden verwijderd, wordt breed gedragen. Dat zou in het beleid tot uiting moeten komen.

6. Roep om kaders ten aanzien van procesparticipatie

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat breed gedeeld wordt dat er meer aandacht moet komen voor participatie in beleid en praktijk. Daarbij is het van belang procesparticipatie en financiële participatie van elkaar te scheiden.

Energiecoöperaties (en ook ontwikkelaars) ervaren vooral onduidelijkheid en hebben behoefte aan heldere kaders, ongeacht de inhoud daarvan. Procesparticipatie is van belang om tot maatschappelijk gedragen zonneparken te komen.

Voor de provincie geldt dat vanuit de Energiewet bij initiatieven met een geschat vermogen >50 MW de provincie van rijkswege bevoegd gezag kan zijn. Momenteel laat de provincie Groningen de betrokken gemeente(n) de procesregie voeren, mede vanuit de gedachte dat gemeenten ook voor andere ontwikkelingen die een ruimtelijke impact hebben, zoals wegen, bedrijventerreinen en woonwijken, de kaders voor procesparticipatie opstelt. Het is voor meerdere betrokkenen de vraag of de aanpak voor zon anders zou moeten zijn dan voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, maar gezien de impact op onder meer het elektriciteitsnet, ecologie en de publieke opinie rondom zonne-energie wordt geadviseerd de regie die de provincie vanuit de Energiewet kan nemen toch meer zelf te gaan voeren.

Een aantal gemeenten geeft overigens wel aan dat zij baat hebben bij actieve samenwerking en begeleiding van de provincie, vanwege gebrek aan capaciteit en expertise bij de gemeenten.

Voor het verbeteren van participatiebeleid en -uitvoering is in de gesprekken aandacht gevraagd voor het duidelijker kaders voor wat ten aanzien van zon onder belanghebbenden wordt verstaan. Er wordt verwacht dat meer duidelijkheid hierover draagvlak voor zonneparken bevordert.

Ook is door een aantal provinciale experts voorgesteld om specifiek aandacht te hebben voor jonge(re) generaties bij procesparticipatie. Dat kan bijvoorbeeld door een generatietoets in te voeren, waarbij de impact van een ontwikkeling op volgende generaties in beeld wordt gebracht. Zij pleiten ervoor dit nader te onderzoeken.

7. Verfijnen van de kaders voor financiële participatie

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat breed gedeeld wordt dat meer werk moet worden gemaakt van het inhoud geven aan financiële participatie.

Er is de laatste jaren al veel gesproken over financiële participatie, ook in RES-verband. In de provinciale participatieverordening (volgt nog) is al een en ander uitgewerkt rondom dit onderwerp. Specifiek voor zonneparken geldt dat de algemene richtlijn van 50% lokaal eigendom een mooi uitgangspunt wordt gevonden. In de praktijk blijkt dat deze richtlijn niet altijd goed kan worden uitgewerkt. Een gebiedsfonds is in dat geval volgens ontwikkelaars en gemeenten een goed alternatief, mits dit goed wordt ingericht.

Een belangrijk aandachtspunt bij financiële participatie is de mate waarin alle betrokkenen in staat zijn om financieel te participeren. Daarom wordt opgeroepen tot het ontwikkelen en aanbieden van alternatieven, zoals fondsen of kortingen op de energierekening.

Meerdere betrokkenen verwachten een meer sturende en stimulerende rol van de provincie. In RES-kader is onlangs een werkgroep geformeerd die zich over deze opgave buigt. Net als bij procesparticipatie wordt door betrokkenen verschillend gedacht over wie kaders voor financiële participatie moet stellen. Gemeenten vinden dat zij het initiatief moeten hebben, omdat zij het dichtst bij hun inwoners staan. De provincie zou dan coördinerend moeten optreden en uniformiteit dienen te bevorderen.

Vanuit Gedeputeerde Staten, gemeenten en coöperaties klinkt de roep voor meer en betere ondersteuning voor energiecoöperaties. De provincie is al bezig met het opzetten van een fonds, en om dit goed uit te voeren wordt ook opgeroepen tot samenwerking met de gemeenten. Een fonds voor coöperaties wordt ingevoerd, net als in andere provincies.

8. Stimuleren en ontwikkelen van kennisuitwisseling om tot uniformiteit te komen

Het versnellen en verbeteren van kennisuitwisseling en best practices tussen gemeenten onderling en tussen provincie Groningen en gemeenten kan helpen om tot een meer eensgezind zonbeleid te komen. Ook andere betrokkenen, zoals exploiterende partijen energiecoöperaties kunnen hierin actief worden betrokken. Publiek-private samenwerking en kennisuitwisseling is van belang. De netbeheerder kan hierin – althans volgens de provincie en de netbeheerders zelf – een belangrijke rol vervullen.

9. Zon op dak

Meerdere betrokkenen, zoals gemeenten op basis van de uitvoeringspraktijk, herkennen dat -ondanks de zonneladder – zon-op-dak achterblijft bij zon-op-land. Zij geven aan dat meerdere factoren belemmerend werken, zoals tegenwerkende regelgeving, aanvullende technische eisen, extra kosten die er mee gemoeid zijn, een hogere verzekeringspremie. Energiecoöperaties geven aan dat dit ten koste gaat van draagvlak voor de rol van zone-energie in de energietransitie. Het draagvlak is er kortom bij gebaat dat er meer inspanning, stimulering in de gebouwde omgeving wordt gestoken.

Provincie en gemeenten kunnen hier veeleisender zijn, en hun wettelijke en bestuurlijke mogelijkheden aanwenden om 'zon op dak' te bevorderen.

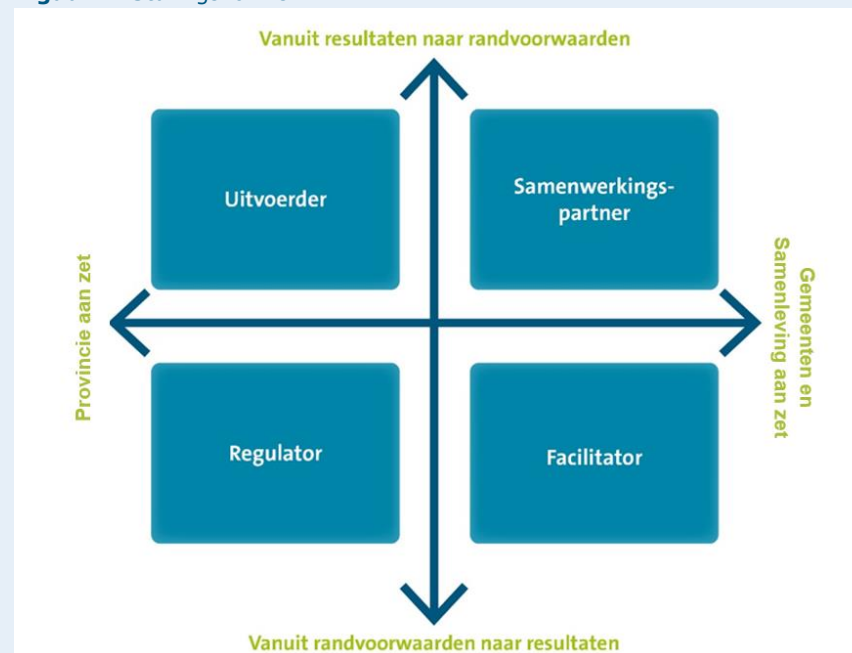
6.3 Reflectie op de bevindingen

Centraal bij de voornoemde bevindingen voor de negen thema's staat de regievraag. De waarom-vraag (aanleiding) voor de verschillende thema's is duidelijk beantwoord. Om de thema's te adresseren wordt over het algemeen om meer regie van de provincie gevraagd. De mate van sturing en de rol van de provincie hierbij (het wat) en de in te zetten middelen (het hoe) blijven echter nog diffuus. Om meer scherp te aan te brengen in het regievraagstuk reflecteren we op basis van een sturingsmodel, waarin vier sturingsvormen worden onderscheiden in vier kwadranten. Het sturingsmodel is weergegeven in figuur 4.

De provincie kan de nadruk leggen op het behalen van resultaten (bovenste kwadranten) of op het creëren van de benodigde randvoorwaarden (onderste kwadranten), zoals te zien op de verticale as. De horizontale as maakt een onderscheid in de betrokkenheid van de gemeenten en de samenleving bij de doelstellingen van de provincie. Bij de linker kwadranten ligt de bal aan de kant van de provincie. Bij de rechterkwadranten is er ten minste sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Het model is behulpzaam om de gewenste manier van sturing en de bijhorende rol van de provincie scherper te krijgen. Op het moment dat dit helder is kan vervolgens ook het juiste instrument of middel worden bepaald.

Figuur 4: Sturingsvormen



Uit het vooruitblikken is duidelijker geworden dat de regierol per thema verschillend kan zijn. Daarom wordt hierna per thema ingegaan op de wijze van sturing en de bijbehorende middelen. Een samenvatting is gegeven in tabel 2.

1. Er ontbreekt een provinciale (ruimtelijke) visie op relatie met gehele energiesysteem

In RES-verband is de provincie een *samenwerkingspartner* om een visie op duurzame opwek op land na 2030 te ontwikkelen. Dit vereist een heldere visie van de provincie over zonne-energie in relatie met het gehele energiesysteem, en ook in relatie tot de daarmee samenhangende ruimtelijke opgaven en sturing. In de provinciale omgevingsvisie vindt een bredere afweging van meerdere belangen dan enkel duurzame opwek plaats.

2. Mate van regie over locatiekeuze

Grote zonneparken met een regionale impact op de energie infrastructuur en/of een regionale impact op de ruimtelijke ordening (landschap en gebruiksfuncties) raken aan het provinciaal belang. Dit rechtvaardigt een meer sturende rol. Deze kan bestaan uit het ten minste vastleggen van de door gemeenten te hanteren afwegingsprincipes. Waar dit nodig is ten aanzien van het provinciaal belang, kunnen concentratiegebieden en/of uitsluitingsgebieden planologisch worden geborgd in de omgevingsvisie en omgevingsverordening.

3. Mate van regie over ruimtelijke kwaliteit bij inpassing van zonneparken

De maatwerkmethode en handreikingen (leidraad) zijn goede hulpmiddelen die nu al vanuit een *faciliterende rol* door de provincie worden ingezet op projectniveau. Rolverwarring ligt hier op de loer, wanneer een leidraad als keurslijf wordt ingezet, of de maatwerkmethode een veto met zich meebrengt. Dit 'veto' is er nu in de vorm van het aanwijsbesluit. Dit lijkt echter een stok achter de deur, die in de praktijk te zwaar is om op te tillen.

Een principe van vrijwilligheid lijkt beter passend bij de handreiking en de daaruit volgende maatwerkmethode. Dit betekent dat de provincie

expertise aanbiedt, en het primair aan de gemeente is om te bepalen of dit nuttig en nodig is. Dit lijkt in elk geval passend bij zonneparken van kleinere schaalgrootte, waarbij de huidige ondergrens van 1 hectare als (veel) te klein wordt gezien. Het is zeer de vraag of het op projectniveau provinciaal begeleiden van zonneparken van 1 tot enkele tientallen hectaren effectief en doelmatig is vanuit provinciaal belang. Voor (zeer) grote en mogelijk gemeentegrensoverschrijdende zonneparken is het wel goed voorstelbaar dat de provincie aan tafel zit vanuit een *toetsende of regulerende rol*.

De rolverwarring komt ook voort uit het feit dat de maatwerkmethode leidt tot discussies over locaties, terwijl de maatwerkmethode zich alleen leent voor een dialoog over ruimtelijke kwaliteit op projectniveau. De dialoog over de locaties dient te worden gevoerd in relatie tot de voornoemde thema's 1 en 2 en kan zijn beslag krijgen in RES 2.0 en de provinciale Omgevingsvisie. Indien de provincie haar rol pakt om op visieniveau kaders te stellen over zonneparken in het buitengebied, wordt het naar verwachting ook logischer om provinciale begeleiding op projectniveau zoveel mogelijk aan de gemeenten over te laten.

Bepaalde onderwerpen, zoals dubbel ruimtegebruik en in sommige gevallen ruimtelijke kwaliteit, komen nu onvoldoende tot uiting. Dat geldt ook op projectniveau. Dit kan in eerste instantie aanleiding zijn om de handreiking (leidraad) hierop te verbeteren en aan te passen, en *best practices* en kennis te ontwikkelen (zie thema 8). Dit ligt meer in de rede dan het introduceren van een nieuw instrument, zoals de voorgestelde 'inpassingsladder'. Overigens is de inpassingsladder een verwarrende term, omdat deze term ook door netbeheerders wordt gebruikt in het perspectief van impact op het elektriciteitsnet. De impact op het elektriciteitsnet kan het beste worden meegewogen in de provinciale visie over het energiesysteem als geheel en in relatie tot de locatiekeuze (zie thema's 1 en 2).

4. Ontwerpprincipes ten aanzien van ecologie en milieu

Er is brede steun om in nieuw zonbeleid meer en bindender voorschriften te hanteren voor ecologie en biodiversiteit. Naast aandacht hiervoor in de leidraad/handreiking en kennisontwikkeling (zie ook thema 8) kan eraan worden gedacht om een set minimale criteria vast te leggen in de Omgevingsverordening. Ook vanuit gemeenten en private partijen is op dit vlak *behoefte aan heldere kaders*.

5. Tijdelijkheid van zonnepark

De tijdelijkheid van een zonnepark (opruimplicht) en aanverwante voorwaarden ten aanzien van circulariteit en behouden van de landschappelijke inpassing kunnen bij uitstek vanuit een *regulerend rol* worden geborgd middels de provinciale Omgevingsverordening, zoals op dit moment ook wordt gedaan door o.a. provincie Noord-Brabant.

Het is van belang om wenselijke elementen van de inpassingsmaatregelen voor zonneparken te vrijwaren van de opruimplicht. Zo kunnen deze behouden blijven, uiteraard met inachtneming van het beoogde of gewenste toekomstige gebruik van het landschap.

6. Roep om kaders ten aanzien van procesparticipatie

Het zwaartepunt van de procesparticipatie ligt op projectniveau en is daarmee in beginsel een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het gemeentelijke participatiebeleid is hiervoor een belangrijk kader. De gemeenten geven aan dat expertise en capaciteit niet toereikend zijn. De provincie kan hierin een *faciliterende rol* spelen en het provinciale participatiebeleid kan een kader bieden voor het gemeentelijke beleid.

Als het gaat om het vaststellen van de provinciale ambities in de

Omgevingsvisie en Omgevingsverordening in relatie tot thema 1 en 2 dan heeft de provincie vanuit de Omgevingswet een motiveringsplicht: bij het besluit moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Het is daarom van belang dit als uitgangspunt te nemen in het *provinciaal kader voor procesparticipatie*.

7. Verfijnen van de kaders voor financiële participatie

Het zwaartepunt van de financiële participatie ligt ook op projectniveau en is daarmee in beginsel een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wel is hierbij een aantal belangrijke kanttekeningen te maken. De Noordelijke Rekenkamer⁶ concludeerde dat de provincie, maar ook gemeenten weinig bevoegdheden hebben om financiële participatie af te dwingen. Een andere kanttekening is het huidige gebrek aan uniformiteit. Hierdoor ontstaan nu situaties waarbij de financiële participatie voor het zonnepark in de ene gemeente naar aard en omvang sterk afwijkt van die in de andere gemeente. In sommige gevallen lijkt de financiële participatie als drukmiddel te worden gebruikt bij vergunningverlening.

De provincie kan in de rol van *samenwerkingspartner* in de RES bijdragen aan het binnen de wettelijke kaders nader uitwerken van ten minste de volgende vormen van financiële participatie:

- De wens voor minimaal 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord;
- Omgevingsfonds: borging van financiële participatie voor zonneparken is onder de Omgevingswet mogelijk via de privaatrechtelijk weg/ overeenkomst als 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' ex art. 13.22 Omgevingswet, mits wordt voldaan aan de voorwaarden daarvan⁷. Een belangrijke voorwaarde is dat het

⁶ De Noordelijke Rekenkamer. (2020) 'Herverdeling onder Hoogspanning, een onderzoek naar de verdeling naar de kosten en baten rondom wind- en zonneparken'.

⁷ Le Large, E. en Zwale, J. (2021 augustus). (On)mogelijkheden onder Ow voor financiële participatie in duurzame energieprojecten. Grondzaken en gebiedsontwikkeling. Nummer 4 /SDU. 16-20. Royal HaskoningDHV Legal Consultants

gaat om een omgevingsfonds voor de ontwikkeling van een specifiek gebied. In RES-verband dient dus helder te worden gedefinieerd op welk schaalniveau een fonds wordt ingericht en wie hiervan het bevoegd gezag is.

8. Stimuleren en ontwikkelen van kennisuitwisseling om tot uniformiteit te komen

Voor in elk geval de thema's ruimtelijke kwaliteit, ecologie en milieu, proces- en financiële participatie en zon-op-dak wordt van de provincie een nadrukkelijker rol gevraagd in kennisontwikkeling en -uitwisseling. Dit kan door bijvoorbeeld proactief onderzoek te (laten) doen, een platform te bieden voor het uitwisselen van kennis en *best practices* en/of intervisiesessies. Hiermee ontstaat een lerend netwerk op basis waarvan de leidraad van de provincie steeds kan worden geactualiseerd met de laatste inzichten. Het is van belang om hierbij zowel publieke als private partijen en maatschappelijke stakeholders te betrekken. Een succesvol lerend netwerk ontstaat niet vanzelf en vraagt *naast facilitatie ook om een uitvoerende rol* van de provincie.

9. Zon-op-dak

Voor zon-op-dak is de beleving dat de provincie niet of nauwelijks een rol heeft, omdat zij geen bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Er zijn echter vanuit verschillende andere rollen wel degelijk mogelijkheden die de provincie kan benutten. Hieronder volgen verschillende aanbevelingen mede gebaseerd op het Eindadvies Werkgroep Zon op daken (Nationaal Programma RES, 2021).

- Allereerst kan de provincie *het goede voorbeeld geven* in de rol van uitvoerder door alle geschikte daken van provinciale bouwwerken te benutten voor zon-op-dak.
- In RES-verband kan de provincie in de rol van *samenwerkingspartner* kennis bundelen en in samenspraak met marktpartijen bijv. contracten standaardiseren.

- De provincie kan als *samenwerkingspartner* inzetten op regionale afspraken in RES-verband om de mogelijkheden onder de Omgevingswet te benutten voor het aanscherpen van de BENG waarden.
- Bij de uitgifte van gronden voor bedrijventerreinen kan nu al via het privaatrechtelijke spoor worden gekomen tot *contractuele afspraken* voor zon-op-dak.

De provincie kan de bal oppakken om samen met een andere stakeholders een programma op te stellen voor de uitrol van zon-op-dak. Het programma kan gebaseerd zijn op een concrete in de omgevingsvisie vast te leggen ambitie of omgevingswaarde voor zon-op-dak.

Tabel 2: Mogelijke rol provincie en bijbehorend instrumentarium

	Doel	Rol provincie	Middel/ instrumenten
1	Beter inzicht en visie i.r.t. het gehele energiesysteem	Samenwerkingspartner	Provinciale omgevingsvisie, RES 2.0
2	Integrale ruimtelijke locatiekeuze met navolgbare afweging bovenlokale effecten	Samenwerkingspartner, facilitator, regulator	Provinciale omgevingsvisie, RES 2.0, Omgevingsverordening
3	Ruimtelijke kwaliteit	Facilitator; regulator	Maatwerkmethode, handreiking /leidraad
4	Tijdelijkheid	Regulator	Omgevingsverordening

5	Ontwerpprincipes biodiversiteit	Regulator, Facilitator	Omgevingsverordening, handreiking
6	Kaders procesparticipatie	Samenwerkingspartner	Handreiking, werkgroep RES 2.0
7	Kaders financiële participatie	Samenwerkingspartner	Handreiking, werkgroep RES 2.0
8	Opbouwen en delen van kennis, bevorderen samenwerking.	Facilitator	Organiseren/ proactief faciliteren van een lerend netwerk.
9	Zon op dak	Uitvoerder, samenwerkingspartner	Programma zon-op-dak, lobby

Bijlage 1: Verantwoording van de onderzoeksopzet

B1.1 Inleiding

Deze beleidsevaluatie is uitgevoerd door vijf stappen te doorlopen. Deze vijf stappen beantwoorden de deelvragen die in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd:

1. Hoe ziet het huidige zonbeleid van de provincie Groningen eruit en met welke stakeholders en bronnen werken we?
2. Hoe is het huidige zonbeleid van de provincie Groningen de laatste jaren ervaren door de verschillende interne en externe stakeholders? Welke belangrijke aandachtspunten zijn er?
3. Welke ontwikkelingen en innovaties zijn er de komende jaren te verwachten op het gebied van zonne-energie die invloed (kunnen) hebben op het zonbeleid?
4. Op welke manier(en) zou het huidige zonbeleid aangescherpt of aangepast moeten worden om handelingsperspectief te bieden voor de toekomst en wat is de rol van de provincie hierin?

Hieronder worden de doorlopen stappen nader toegelicht.

B1.2 Startgesprek en deskstudie

Vertrekpunt voor het opstellen van de evaluatie is een startgesprek met het kernteam, om daarin de scope van de beleidsevaluatie te bepalen. Tijdens het startoverleg is een eerste overzicht opgesteld van te raadplegen bronnen, stakeholders en werkkaders. Ook is tijdens dit overleg een overzicht gegeven van de documenten t.b.v. de deskstudie. Doel van de deskstudie is het bestuderen van het huidige zonbeleid en de daaraan ten grondslag liggende documenten. Hiervan is een samenvatting gemaakt die als basis voor het onderdeel Terugkijken heeft gediend.

Hieronder staat een overzicht van de documenten die zijn geanalyseerd.

- Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken (provincie Groningen, 2017-2021): dit is de kern van het huidige zonbeleid van de provincie Groningen en daarom het belangrijkste document voor de evaluatie.
- Acceptatie door Participatie (Synnovem, 2019)
- Beleidsevaluatie zonneparken provincie Groningen (Antea)
- Eindrapport lokaal eigendom (Rebel Group, 2021)
- Zonneparken juli 2021 (provincie Groningen)
- Stand van zaken dossier Grootschalige zonne-energie (provincie Groningen)
- Maatwerkmethode (provincie Groningen)
- Concept-inpassingscriteria Ecologische inpassing en beheer (provincie Groningen)
- Vergelijkend onderzoek provinciaal zonbeleid (provincie Groningen, 2021)

B1.3 Terugkijken

In dit deel van het onderzoek wordt teruggekeken op het beleid en ook wordt de vorige beleidsevaluatie uit 2019 onder de loep genomen. Het doel van deze stap is om aandachtspunten, aanwijzingen, verwachtingen en suggesties voor verbeteringen te identificeren, met name ook voor de rol van de provincie. Dat wordt gedaan door drie onderdelen te doorlopen:

1. Thematische expertsessies

In vijf thematische sessies (duur ca. 1-2 uur) is vervolgens een eerste inventarisatie gemaakt van hoe het zonbeleid vanuit de provinciale ambtelijke organisatie wordt ervaren. In deze thematische sessies waren ook steeds experts vanuit Royal HaskoningDHV aanwezig, om de juiste vragen te stellen en de gewenste input op te halen. De vijf themasessies waren:

Tabel 3: Thematische sessies

Thema	Datum
Ecologie en natuur	11 oktober
Ruimtelijke ordening	11 oktober
Landschappelijke inpassing	13 oktober
Economie/landbouw/toerisme/recreatie	18 oktober
Participatie	18 oktober

Bij alle sessies waren ten minste aanwezig: een lid van het kernteam van Royal HaskoningDHV, een lid van het kernteam van de provincie Groningen, een lid van het expertteam van Royal HaskoningDHV en twee of meer (beleids)ambtenaren van de provincie Groningen.

2. Interne expertsessie

De expertteamleden van Royal HaskoningDHV hebben in een interne werksessie (gehouden op 13 oktober, duur ca. 2 uur) ervaringen en ideeën uitgewisseld naar aanleiding van de thematische expertsessies. Ter voorbereiding zijn ook de resultaten van de deskstudie besproken. Op basis van de interne expertsessie is, samen met het kernteam vanuit de provincie, de brede werksessie voorbereid.

3. Brede werksessie met externe stakeholders

Tijdens een brede werksessie (gehouden op 26 oktober, duur ca. 2 uur) is onder regie van het kernteam van Royal HaskoningDHV met een brede selectie aan externe stakeholders teruggeblikt op het zonbeleid van de provincie Groningen. De werksessie bestond uit een plenair gedeelte, waarin middels een digitale tool breed inzicht is

opgehaald. Vervolgens is in drie deelsessies verder doorgepraat over het zonbeleid van de provincie en ook de rol die de provincie aanneemt. Deze drie deelsessies zijn ingedeeld op basis van de achtergrond van de deelnemers:

- Gemeenten en netbeheerder;
- Ontwikkelaars en energieccollectieven;
- Overige gebruikers van het landelijk gebied.

Er is in alle groepen over dezelfde onderwerpen gesproken, namelijk over de onderwerpen die in de thematische expertsessies aan de orde zijn geweest.

B1.4 Inhoudelijke tussenstap met innovatieve partijen

Inhoudelijke tussenstap: we brengen relevante huidige en toekomstige ontwikkelingen in kaart. Vervolgens verkennen we relevante toekomstige ontwikkelingen in de energietransitie en wat dat kan betekenen voor de regionale en lokale rol van zonne-energie in de energiemix en voor de ruimtelijke inpassing. Daarvoor gaan wij via onze eigen experts ook te rade bij private partijen (energiebedrijven, netbeheerders, ontwikkelaars e.a.).

B1.5 Leren, vooruitkijken en rolbepaling

In deze fase 'leren, vooruitkijken en rolbepaling' zijn aan de hand van de resultaten van de stappen 2 en 3 de lessen in beeld gebracht. Vervolgens is vooruitgekeken met stakeholders in diverse sessies en gezocht naar hoe we het zonbeleid kunnen optimaliseren. En wat de gewenste rol van de provincie is.

De sessies die in deze fase zijn georganiseerd zijn:

- Interne expertsessie Royal HaskoningDHV: vooruitkijken en rolbepaling, voorbereiden sessie met provincie
- Werksessie provincie Groningen intern: vooruitkijken en rolbepaling

- Werksessies met externe stakeholders

De opgehaalde input uit de verschillende werksessies en gesprekken met het kernteam is geanalyseerd. De bevindingen voortkomend uit de analyse vormt de input voor een aantal opties waarop de provincie Groningen haar beleid kan invullen. Per optie geven wij aan hoe de geaggregeerde groepen hier tegenover staan. En komen wij met een voorstel hoe het beleid kan worden aangepast (concrete beleidsaanbevelingen). De provincie Groningen kan vervolgens goed onderbouwd een keuze maken voor een van de verschillende opties.

B1.6 Rapporteren

Het rapport is in drie fases opgesteld: de concept-, 95%- en eindrapportage. Er zijn drie reviewrondes opgenomen, waarin het kernteam van de provincie Groningen de benodigde aanpassingen doorgeeft. Ook is een terugkoppeling voor de andere belangrijke stakeholders georganiseerd die gedurende het onderzoek zijn betrokken.

Bijlage 2: Overzicht betrokken partijen

B2.1 Overzicht van betrokken partijen voor Terugblikken en Vooruitkijken

Onderstaande tabel toont een overzicht van stakeholders die hebben bijgedragen aan de kwalitatieve evaluatie van het zonbeleid.

Organisatie	Betrokken afdeling(en)
Provincie Groningen	Energietransitie Omgevingswet RO Landschap Economie en Werkgelegenheid Landbouw Ecologie
Gemeente Eemsdelta	Energietransitie Omgevingswet RO
Gemeente Groningen	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Het Hogeland	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Midden-Groningen	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Oldambt	Energietransitie Landschap

	RO
Gemeente Pekela	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Stadskanaal	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Veendam	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Westerkwartier	Energietransitie Landschap RO
Gemeente Westerwolde	Energietransitie Landschap RO
Waterschap Hunze en Aa's	
Waterschap Noorderzijlvest	
Enexis Netbeheer	
TenneT	
Eelerwoude	
Libau	
Natuur- en Milieufederatie Groningen	
Staatsbosbeheer	

Groninger Energiekoepel	
Energiecoöperatie Oudeschans	
Energiecoöperatie Duurzaam Bedum	
Energiecoöperatie Eekerpolder	
Bronnen van Ons	
Avebe	
Cosun Beet Company	
Timmerman Agro	
GroenLeven	
Gutami	
Powerfield	
Solarfields	

B2.2 Overzicht van betrokken partijen voor de inhoudelijke tussenstap

Organisatie
Alfen
Kameleon Solar
Solarfields
GroenLeven
New Energy Coalition
TNO

Bijlage 3: Belangrijkste conclusies Kwantitatieve evaluatie zonbeleid (Antea Group, 2019)

B3.1 Inleiding

In 2019 heeft de provincie Groningen door Antea Group een beleidsevaluatie laten uitvoeren over het complete provinciale zonbeleid. Deze beleidsevaluatie had een andere focus, namelijk het inventariseren of het huidige zonbeleid van de provincie Groningen tot voldoende positief te beoordelen initiatieven leidt om verantwoord de energievoorziening van de provincie te verduurzamen. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies en resultaten van deze studie opgenomen.

B3.2 Belangrijkste conclusies en resultaten

Snelle toename aantal initiatieven voor zonneparken

In de periode 2017-2019 is het aantal initiatieven voor zonne-energieprojecten in de provincie snel toegenomen. Daarvoor zijn vijf hoofdredenen:

- Landelijke boost door SDE-subsidie;
- Kostprijsdaling van de technologie van zon-PV;
- Lage grondprijzen in de provincie Groningen;
- Stimulerend provinciaal beleid;
- Relatief hoog politiek en maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie.

Belemmeringen

Aan de andere kant wordt geconstateerd dat de volgende factoren in toenemende mate een belemmering vormen voor de verdere verduurzaming met zonneparken:

- Verminderde beschikbare netcapaciteit;
- Verwachte verbreding en teruglopen van de SDE-subsidieregeling;
- Weerstand tegen de (visuele impact van de) aanleg van zonneparken;

- Moeilijk te waarborgen eisen/wensen voor participatie.

Conclusies

Met het oog op aanvullende doelstellingen zijn twee conclusies geformuleerd over het huidig geldende beleid:

- De zonneladder wordt – in ieder geval in de praktijk – volgens stakeholders te weinig toegepast.
- Het huidige instrumentarium met betrekking tot locatiekeuze in deze nieuwe context niet toereikend is om grip te houden op de (verwachte) ontwikkelingen in het buitengebied; De nieuwe context vraagt om een completer afwegingskader om lokaal draagvlak te behouden.

Verbeterrichtingen

De beleidsevaluatie door Antea Group heeft vier verbeterrichtingen voor het geldende zonbeleid geformuleerd. Deze aspecten komen terug in deze rapportage; bij de thematische bespreking van de aangekaarte verbeterpunten en bij de suggesties voor beleidsverbetering in hoofdstuk 5.

- Houd rekening met een fundamenteel andere regionale uitgangssituatie. Deze evaluatie schetst een beeld van zonneparken in de provincie Groningen dat drastisch aan het verschuiven is. Waar het beleid destijds is ontwikkeld om zonneparken te stimuleren, tracht de regio momenteel grip te krijgen op de grote hoeveelheid initiatieven. Overheden moeten zich hierop voorbereiden, het huidig beleidsinstrumentarium is daartoe niet toereikend en de provincie moet met toekomstig beleid hierop inspelen.
- Stuur op een centrale rol voor netcapaciteit en ruimte. Antea Group heeft geconcludeerd dat de beschikbare netcapaciteit een remmend effect heeft op de ontwikkeling van nieuwe zonneparken in Groningen. De vraag is of de provincie dit (zwaarder) wil laten meewegen bij het formuleren van voorkeurslocatiekeuzes. Er kan

immers op geprioriteerd worden: voorrang voor wat al aansluitbaar is. De rol van de netbeheerder moet verankerd worden in de maatwerkmethode, visie-ontwikkeling en het RES-proces.

- Zorg dat een provinciale visie komt op zoeklocaties voor zonneparken en dat deze als input geldt voor de Regionale Energiestrategie (RES). De RES geeft in grote mate invulling aan de breed gedragen wens tot meer provinciale regie als het gaat om de locatiekeuze voor zonneparken. Als input voor het RES-proces adviseren wij de provincie een scenario-analyse (energiebronnen) uit te voeren en de ruimtelijke uitgangspunten voor de locatiekeuze van zonneparken te bepalen. Tot slot is het te overwegen de kwantitatieve doelstelling voor zonneparken die voortkomt uit de RES in te zetten als bovengrens om de grip op het buitengebied te herstellen.
- Hanteer een breder kwalitatief afwegingskader om projecten te laten landen in de Groninger regio; laat de locatiekeuze binnen het provinciale kader over aan de gemeente door middel van de gebiedsvisies. Zorg daarbij voor een kwalitatief afwegingskader met de volgende factoren:
 - Landschappelijke inpassing;
 - Procesparticipatie;
 - Financiële participatie;
 - Regionale economische ontwikkeling;
 - Milieu en ecologie.

