



Rekenkamercommissie Voorst

REKENKAMERBRIEF Grootschalige zonnevelden

(12 april 2019, 2019-23862)

Geachte raad,

Op 24 september 2018 heeft de gemeenteraad een motie 'Zon 2018' aangenomen waarin het college gevraagd wordt de beleidsuitgangspunten van 2015 uit te breiden.

Als antwoord op deze motie legt het college de raad een herzien kader 'Beleidsuitgangspunten Zonnevelden 2.0' (hierna te noemen Kader Zonnevelden 2.0) ter besluitvorming voor. Dit is een actualisatie van het vigerende kader 'Beleidsuitgangspunten zonnevelden' dat de raad op 30 juni 2015 heeft vastgesteld.

Begin dit jaar sprak uw raad met de rekenkamercommissie over onderzoekswaardige onderwerpen. Toen kwam de rol van de raad ten aanzien van burgerparticipatie aan de orde, in het bijzonder de dilemma's bij besluitvorming over zonnevelden. Nu het onderwerp vanwege een raadsvoorstel actueel is, wil de rekenkamercommissie u in deze rekenkamerbrief vier noties en vier vragen meegeven. De rekenkamercommissie heeft zich de vraag gesteld of uw positie en rolname als gemeenteraad bij de besluitvorming over grootschalige zonnevelden voldoende geborgd is.

De planning voor de bespreking van het voorstel - 15 april 2019 ronde-tafelgesprek en 13 mei 2019 finaal debat - is te kort om externe deskundigen te raadplegen. Dat beperkt de diepgang van deze rekenkamerbrief. Indien gewenst kan de rekenkamercommissie u in een later stadium een meer onderbouwd advies leveren.

Notie 1: Het nu geldende juridisch kader is de Wabo

De eerste notie die voorligt is binnen welk juridisch kader de raad betrokken is bij de beslissingen over zonnevelden. Dit is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Omgevingswet - die momenteel volop aandacht krijgt - is nog niet van kracht.¹ Voor een zonneveld op grond met een agrarische bestemming moet ófwel het bestemmingsplan gewijzigd worden, ófwel een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking gegeven worden.

¹ De gemeente Voorst heeft al wel een Omgevingsvisie vastgesteld, maar nog geen Omgevingsplan.

Het college van burgemeester en wethouders heeft voor deze laatste route gekozen. Het college kan deze omgevingsvergunning afgeven als aan een aantal voorwaarden voldaan is:

1. een goede ruimtelijke ordening/zorgvuldige belangenafweging (Awb);
2. verplichtingen (milieu) wetgeving;
3. verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie stelt zich hierbij twee vragen.

Vraag 1: Wat is de rol van het Kader Zonnevelden 2.0?

Is dit bedoeld om te voldoen aan de voorwaarde van een goede ruimtelijke ordening/zorgvuldige belangenafweging (voorwaarde 1)? Het vaststellen van beleidsuitgangspunten kan immers vervolgens gebruikt worden om te redeneren dat de zonnevelden passen in het vastgestelde ruimtelijke beleid. Dit beleid is overigens reeds vastgesteld in een eerdere notitie in 2015. In dat geval is het de vraag in welke mate er feitelijk sprake is van een 'herziening' beleidskader.

Óf is het bedoeld om de raad te faciliteren bij het besluit om een verklaring van geen bedenkingen af te geven (voorwaarde 3)? Dit laatste wordt namelijk gesuggereerd onder punt 1.7 van het raadsvoorstel.

Vraag 2: Voldoet de aanvraag voor de omgevingsvergunning aan alle (wettelijke) eisen die nodig zijn voor een goede belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening?

'Een aanvraag voor het buitenplans afwijken via [artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo](#) moet voorzien zijn van een ruimtelijke onderbouwing. In het Besluit omgevingsrecht ([art. 5.20 Bor](#)) is aangegeven waaraan deze moet voldoen. Hierbij wordt verwezen naar [art. 3.1.6 Bro](#). Een ruimtelijke onderbouwing is daardoor vergelijkbaar met de toelichting van een bestemmingsplan. In artikel 3.1.6 Bro is onder andere aangegeven dat ingegaan moet worden op de gevolgen van de ontwikkeling voor de waterhuishouding, cultuurhistorie en relatie met de kwaliteitseisen uit hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Tevens moet voldaan worden aan de onderzoeksverplichtingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).'²

'Aan de omgevingsvergunning kan men een termijn (langer dan 10 jaar) verbinden. De aanvrager kan dit in zijn aanvraag om een omgevingsvergunning kenbaar maken. Het bevoegd gezag kan op basis van [artikel 2.23 Wabo](#) op grond van de aanvraag de aangevraagde termijn aan de omgevingsvergunning verbinden. Het kan gaan om allerlei varianten in tijdsduur zoals 15 of 20 jaar. Men kan verder kiezen voor een termijn die afhankelijk is van een bepaalde omstandigheid of een bepaald voorval. Het moet alleen aannemelijk zijn dat de activiteit kan en zal worden beëindigd aan het einde van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen.'³

Het vaststellen van een bestemmingsplan is een bevoegdheid van de raad, dus ook het afwijken daarvan. Het is dus ook aan de raad om te bezien of aan de eerder genoemde drie voorwaarden is voldaan.

² <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/>

³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/tijdelijk-afwijken/>

Notie 2: Inbedding in een energiestrategie en energiebeleid van de gemeente Voorst

De gemeente Voorst werkt samen met andere gemeenten in Cleantechverband aan een regionale energiestrategie (RES). Uw raad heeft in het ronde-tafelgesprek van 18 maart jl. en de raadsvergadering van 1 april jl. indringend gesproken over de startnotitie voor de RES. De planning voorziet er in dat de regio één jaar na de landelijke ondertekening van het klimaatakkoord een energiestrategie heeft vastgesteld die voldoet aan de regionale doelstelling om in 2030 energieneutraal te zijn. Een energiestrategie is essentieel om inspanningen tot energiebesparing en opwekking van duurzame energie in onderling verband te taxeren en initiatieven als tot aanleg van grootschalige zonnevelden te kunnen afwegen. In dat licht is het begrijpelijk dat de gemeenteraad op 1 april jl. een motie 'Vorst heeft een plan RES klaar voor inwoners en raad' heeft aangenomen, die aanspoort tot haast met opstellen van een eigen Energiestrategie: een eigen conceptstrategie voor 1 september 2019, zodat de raad in december 2019 en verantwoord besluit kan nemen over de RES.

De rekenkamercommissie interpreteert dit zo dat de eigen Energiestrategie en de RES inzichtelijk moeten maken welke maatregelen noodzakelijk zijn om de doelen te halen, inclusief de aanleg van grootschalige zonnevelden. Het figuur op pagina 4 van de beleidsuitgangspunten Zonnevelden 2.0 (de energiemix Voorst) geeft daar geen uitsluitel over.

Vraag 3: Hoe ziet de raad de verhouding tussen de nú (in het Kader Zonnevelden 2.0) te bepalen beleidsuitgangspunten en het in de toekomst (in de eigen Energiestrategie) vast te stellen ambitieniveau? Hoe wordt samenhang tussen beide in de toekomst bewaakt?

Notie 3: Duidelijkheid vooraf gewenst over de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

In het Kader Zonnevelden 2.0 is in paragraaf 4.4 weergegeven welke gebieden/landschapstypen voor grootschalige zonnevelden zijn uitgesloten. Deze richtlijn is gebaseerd op het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) Van Veluwe tot IJssel. De bijbehorende kaart op pagina 16 geeft acht landschapstypen. Van ambtelijke zijde is de rekenkamercommissie meegedeeld dat in het bestemmingsplan Buitengebied een koppeling is gemaakt met deze LOP-kaart, zodat deze mede toetsingsgrond is voor aanvragen tot afwijking van het bestemmingsplan, in dit geval voor grootschalige zonnevelden. De provincie Gelderland heeft de recente themakaart Zonne-energie van haar Omgevingsvisie eveneens aangegeven welke gebieden in de provinciale optiek zijn uitgesloten, welke gebieden slechts onder voorwaarden voor zonnevelden geschikt zijn en in welke gebieden geen belemmeringen zijn.⁴ Het Kader Zonnevelden 2.0 maakt volgens de rekenkamercommissie nog onvoldoende helder op welke wijze de verschillende documenten (bestemmingsplan Buitengebied, LOP en de provinciale Omgevingsvisie) zich tot elkaar verhouden. Dat vraagt om betere toelichting. In het belang van inwoners en ondernemers is het van belang goed te communiceren aan welke ruimtelijke voorwaarden initiatiefnemers met plannen aanleg van zonnevelden zich hebben te houden.

⁴ Themakaart Ruimtelijk beleid Zonneparken Omgevingsvisie Gelderland, 19 december 2018

Notie 4: De rol van de raad in de procesgang van concrete initiatieven

Het Kader Zonnevelden 2.0 is een nauwgezette uitwerking van de motie 'Zon 2018'. De beschrijving van het proces op pagina 8 is een mogelijkheid voor een proces zoals dat zich onder de Omgevingswet zou kunnen afspelen. Dit kan de rekenkamercommissie op dit moment niet voldoende beoordelen. In de Omgevingswet heeft de raad – anders dan in de huidige situatie onder de Wabo - slechts een adviesfunctie bij het afgeven van een Omgevingsvergunning. Met andere woorden: de mogelijkheid om een verklaring van geen bedenkingen af te geven vervalt in de toekomst.

Wat de rekenkamercommissie in de beschrijving van pagina 8 opvalt is dat dat de positie van de gemeenteraad zelf mag er aan bod komt. In de processtappen op pagina 8 van het kader is de raad aan zet bij stap 11 en 14, het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. Daarvoor zijn al belangrijke stappen in het proces gezet, en vervalt de mogelijkheid om die verklaring af te geven zoals gezegd bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De raad heeft primair tot taak vooraf duidelijke kaders te stellen en achteraf te controleren: inhoudelijke (ruimtelijke) kaders, maar ook algemene eisen aan de procesgang vooraf.

Het huidige juridische kader is de Wabo, maar in de toekomst zullen onder de Omgevingswet andere aspecten aan belang toenemen:

- tijdige en juiste informatievoorziening aan de raad; daartoe zullen procedureafspraken noodzakelijk zijn;
- de raad zal steeds vaker een afweging maken tussen het volgen van de uitkomsten van een participatief proces óf het eigenstandig (als raad) maken van een afweging in het algemeen belang:
 - o Hoe gaat de raad om met ontevreden inwoners?
 - o Waar ligt de grens van participatie?
 - o Hoe verbindt de raad zich met (groepen van) de bevolking (om te voorkomen dat dit alleen bij het college ligt)?
 - o Hoe worden álle inwoners betrokken, en niet alleen de mondige of direct belanghebbenden?
 - o Hoe nemen raadsleden zelf deel aan participatieve processen?

Vraag 4: Wenst de raad zich met deze procesbeschrijving op pagina 8 al voor de toekomst (= tijdperk Omgevingswet) vast te leggen op het hier beschreven participatieve proces?

Wij hopen met deze beknopte rekenkamerbrief een bijdrage te leveren aan de bespreking van het raadsvoorstel in het komende ronde-tafelgesprek en raadsvergadering en de positie en rolname van uw raad. Mocht er behoefte zijn aan nadere duiding of advies dan zijn wij daarvoor 15 april (en uiteraard ook anderszins) graag beschikbaar.

Met vriendelijke groet, namens de rekenkamercommissie Voorst
Carlo van Dijk, voorzitter

12 april 2019