



RAPPORT

Evaluatie zonnevelden en zonnedaken

In opdracht van Gemeente Helmond

23 december 2021



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. Opzet beleid zonnevelden	4
2.1 Opzet gemeentelijk beleid	4
2.1.1 Visie zonnevelden en zonnedaken in de gemeente Helmond 2020	4
2.1.2 Beleidsregels zonnevelden en zonnedaken Gemeente Helmond	5
2.2 Opzet regionaal beleid	6
2.2.1 Regionale Energiestrategie Metropoolregio Eindhoven	6
2.2.2 Aansluiting regionaal en gemeentelijke beleid	7
2.3 Beantwoording onderzoeksvraag	8
3. Feitelijke rolinvulling Stiphout	9
3.1 Tijdlijn casus Stiphout	9
3.2 Reflectie op procesverloop op basis van interviews	10
3.3 Analyse	14
3.4 Beantwoording onderzoeksvraag	15
4. Gluren bij de burens: leren van andere gemeenten	17
4.1 Gemeentelijke rollen in de praktijk	17
4.1.1 Vier gemeentelijke rollen bij energieprojecten	17
4.1.2 Gemeentelijke rollen in de praktijk	18
4.2 Analyse: wat valt op?	20
4.3 Beantwoording onderzoeksvraag	21
5. Conclusies en aanbevelingen	22
5.1 Conclusies	22
5.1 Aanbevelingen	23
Bijlagen	25
Bijlage 1: Afwegingskader beleidsregels	25
Bijlage 2: Tijdlijn casus Stiphout	27
Bijlage 3: Geïnterviewde personen	37



1. Inleiding

De gemeente Helmond heeft de ambitie om in 2035-2045 klimaatneutraal te zijn. Om deze ambitie te realiseren, worden op verschillende sporen acties en maatregelen ingezet. Eén daarvan gaat over zonne-energie. Daartoe is de *Visie zonnevelden en zonnedaken in de gemeente Helmond 2020*¹ opgesteld. Daaraan is uitwerking gegeven in de vorm van de *Beleidsregels zonnevelden en zonnedaken Gemeente Helmond*² die basisregels bieden voor de omgang met initiatieven.

In veel gemeenten zijn er initiatiefnemers die aan de slag willen met zonnevelden. Datzelfde geldt voor Helmond waarbij een initiatief voor zonnevelden in Stiphout in 2020 en 2021 voor weerstand en politiek debat heeft gezorgd. Op basis van deze eerste ervaringen met het 'beleid zonnevelden en zonnedaken' heeft de gemeente ervoor gekozen een evaluatie te laten uitvoeren. De focus van deze evaluatie ligt op de rol van de gemeente Helmond bij dergelijke initiatieven. Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen de rolbepaling en de uitwerking daarvan in het beleid (opzet), en de feitelijke rolinvulling in de casus Stiphout (uitvoering). Ook is in deze evaluatie gekeken of de rolbepaling nog steeds toereikend is voor het gerealiseerd krijgen van de gemeentelijke en regionale ambities.

In deze evaluatie is gekeken naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke rol heeft de gemeente Helmond volgens het beleid bij initiatieven zonnevelden en zonnedaken en hoe is deze rol uitgewerkt?
2. Hoe was de feitelijke rolinvulling in de casus Stiphout en was die conform het beleid?
3. Wat valt er te leren van andere gemeenten wat betreft de opzet van het beleid alsook de rolbepaling en rolinvulling?
4. Zijn de rolbepaling en de rolinvulling toereikend om de gemeentelijke en regionale ambities op het vlak van zonne-energie gerealiseerd te krijgen?

Bij de vaststelling van de 'visie zonnevelden en zonnedaken' heeft de raad daarnaast een motie aangenomen waarbij het college wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken van het in eigen beheer ontwikkelen en exploiteren van een of meerdere zonneparken (motie Publieke zonnevelden).³ Dit heeft invloed op de rol die de gemeente vervult bij initiatieven; de gemeente toetst dan niet meer alleen plannen maar wordt zelf ook initiatiefnemer. De motie en de uitwerking daarvan zijn meegenomen in de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 3.

Deze evaluatie is expliciet toekomstgericht en leidt tot concrete aanbevelingen ter verdere versterking van het beleid en de uitvoering daarvan. Om het leereffect van de evaluatie te versterken, is daarom ook gekeken naar de aanpak die andere gemeenten kiezen en wat daarvan te leren valt voor de gemeente Helmond.

¹ Visie zonnevelden en zonnedaken Helmond 2020. 30 juni 2020 vastgesteld door de gemeenteraad.

² Beleidsregels zonnevelden en zonnedaken Gemeente Helmond. 11 november 2020.

³ In de Motie Publieke zonnevelden (30 juni 2020) verzoeken partijen het college van B&W om de mogelijkheden van het in eigen beheer ontwikkelen en exploiteren van een of meerdere zonneparken te onderzoeken. De achterliggende reden hiervoor is dat de grootschalige opwek van zonne-energie zeer winstgevend kan zijn en dat volgens de indieners de gemeente en provincie de aangewezen partijen zijn om ervoor te zorgen dat iedereen in de samenleving van deze (met overheidssubsidie gerealiseerde) winsten kan profiteren. Bovendien kan dat bijdragen aan lokaal draagvlak in de samenleving voor het realiseren van zonnevelden.



2. Opzet beleid zonnevelden

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het beleid rondom zonnevelden beschreven. Centraal hierin staat de vraag welke rol de gemeente Helmond heeft volgens dit beleid. In paragraaf 2.1 wordt aan de hand van de gemeentelijke visie en de daaruit volgende beleidsregels ingegaan op het gemeentelijk zonnevelden beleid. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op het regionale beleid aan de hand van de Regionale Energie Strategie (RES) en hoe deze aansluit bij de gemeentelijke ambities. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 de balans opgemaakt en de eerste deelvraag beantwoord.

2.1 Opzet gemeentelijk beleid

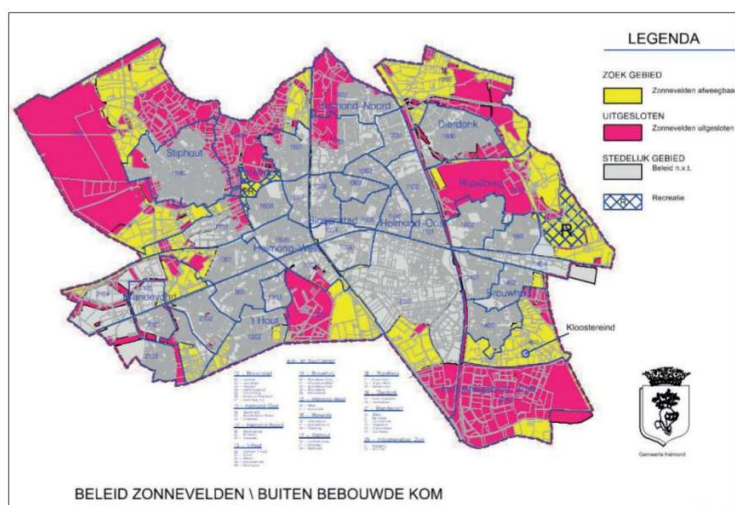
2.1.1 Visie zonnevelden en zonnedaken in de gemeente Helmond 2020

Gemeente Helmond is voorstander van duurzame ontwikkelingen zoals duurzame energie en wil hier sturing aan geven en deze ontwikkelingen faciliteren. Om invulling te geven aan het klimaatakkoord en klimaatdoelstellingen – i.e. gemeente Helmond wil in 2035-2045 als stad klimaatneutraal zijn – wil gemeente Helmond ruimte bieden aan de ontwikkeling van zonneparken. De gemeente stelt dat zon op daken én zon op velden zijn nodig om beoogde doelstellingen te behalen.⁴ Hiertoe heeft de gemeente de *Visie zonnevelden en zonnedaken in de gemeente Helmond* (2020) opgesteld dat praktische handvatten moet bieden voor initiatiefnemers die een zonneveld willen realiseren. Hiermee wil de gemeente voldoen aan de door haar opgestelde ambities en de kaders vanuit het klimaatakkoord.

In een kaderstellende rol heeft de gemeente een visie geformuleerd. De kern van deze visie bestaat uit een afwegingskader en bepaalde randvoorwaarden waaraan zonneprojecten moeten voldoen. Het afwegingskader is gebaseerd op de *zonneladder*; een veel gehanteerd kader waarin de voorkeursvolgorde voor de inzet en plaatsing van zonnepanelen op land wordt aangegeven. Voor de gemeente Helmond gaat de eerste voorkeur uit naar plaatsing van panelen op daken. Dit kost namelijk geen nieuwe ruimte en biedt nog veel kansen, omdat het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen en grote bedrijfsdaken wordt nog te weinig benut. De tweede voorkeur gaat uit naar grondgebonden panelen op eigen kavels. Hiermee kan de gemeente beter grip houden op initiatieven voor de realisatie van zonnevelden. Daarna gaat de voorkeur voor zonneprojecten uit naar grotere opstellingen op de grond binnen en aansluitend aan bestaand stedelijk gebied. Buiten bestaand stedelijk gebied worden kansen gezien voor initiatieven waarbij meervoudig ruimtegebruik de voorkeur heeft – provincie Brabant ziet dit als belangrijke voorwaarde – zoals plaatsing in combinatie met waterberging en benutten ruimte langs infrastructuur zoals wegen.

Naast deze voorkeursvolgorde voor de plaatsing van zonnepanelen worden in de visie randvoorwaarden waaraan deze projecten moeten voldoen, geformuleerd. De belangrijkste voorwaarde is de bescherming van het landschap en de ruimtelijke inpassing van een zonnepark. In de visie is een kaart opgenomen waarin de gebieden zijn ingetekend die potentieel in aanmerking komen voor grootschalige opwekking van zonne-energie (zie figuur 1). Daarnaast moet de maatschappelijke meerwaarde worden aangetoond. Uitgangspunt is ook dat overleg met de omgeving gewenst is voor het verkrijgen van draagvlak alsmede het gezamenlijk meedenken over inpassing en inrichting, voordat een initiatief wordt ingediend.

⁴ Vastgestelde visie, p. 4: "Duidelijk is dat de klimaatopgave zo groot is dat zon op daken én zon op velden nodig zijn om de beoogde doelstellingen te behalen."



Figuur 1: Afweegbare en uitgesloten gebieden gemeente Helmond

In de visie geeft de gemeente aan *“deels ook regie te willen voeren, door aan te geven de opgewerkte energie in eigen gemeente of regio te willen inzetten (middels participatie)”*. In de visie geeft de gemeente aan vanuit de Regionale Energie Strategie (RES) MRE samen te werken aan de ruimtelijke inpassing van de energietransitie. Hierin worden communicatie en participatie gezien als essentiële randvoorwaarden om te komen tot acceptatie en maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie. Wat betreft communicatie wordt het belang benadrukt van *duidelijkheid verschaffen aan inwoners en bedrijven door transparante en partij onafhankelijke communicatie*. Als het gaat om participatie stelt de gemeente in de visie zonnenvelden voor om voor *‘lokale participatie bij energieprojecten’* te zorgen waarmee ‘eigenaarschap van projecten’ inclusief in het ontwikkelproces wordt bedoeld. Hierbij gaat de gemeente uit van minimaal 50% participatie (wat moet worden aangetoond in de initiatiefase), een richtlijn die voortkomt uit het klimaatakkoord. Dat betekent dat bij grootschalige energieprojecten zoals zonnenvelden lokaal eigenaarschap, bijvoorbeeld via een lokale energiecoöperatie, nagestreefd dient te worden. De opgewekte energie kan vervolgens worden aangewend om in de energiebehoefte van de participanten te voorzien.⁵ In de visie schrijft de gemeente dat participatie uitgangspunten gerealiseerd kunnen worden door het opstellen van een hard beleidskader waarmee planologische medewerking alleen onder deze voorwaarden wordt verleend.

2.1.2 Beleidsregels zonnenvelden en zonnedaken Gemeente Helmond

Afgeleid van de hiervoor beschreven visie hebben het college Burgermeester en Wethouders van de gemeente Helmond beleidsregels vastgesteld (Beleidsregels zonnenvelden en zonnedaken Gemeente Helmond, 11 november 2020). In het beleid heeft de gemeente in Artikel 2 en 3 afweegbare en uitgesloten gebieden vastgesteld voor de ontwikkeling van zonnenvelden voor de periode 2018-2022. Zie figuur 1. In afweegbare gebieden is het mogelijk dat er een zonnenveld kan worden gerealiseerd. In uitgesloten gebieden is het door belemmeringen niet mogelijk en/of wenselijk een zonnenveld te realiseren, zoals is weergegeven in de visie.

⁵ In de visie stelt de gemeente hiervoor samen met de Brabantse regio's en de provincie voort te bouwen op de voorbeelden die landelijk worden ontwikkeld in de 'Participatiecoalitie', waarin energiecoöperaties, de natuur- en milieufederaties en de energieloketten samen werken.



Met betrekking tot de rol van het college beperkt de beleidsregel zich vooral tot een toelichting op afwegingskader welke geldt bij besluitvorming indien een aanvraag voor een zonnepark wordt ingediend. In dit afwegingskader zijn randvoorwaarden en uitgangspunten voor van zonnevelden nader uitgewerkt (zie bijlage 1). Zo hebben zonnepanelen op daken in de eerste instantie de voorkeur, wordt een omgevingsvergunning voor de maximale duur van 25 jaar verleend, en bij zonneparken groter dan 5.000 m² moet de maatschappelijke meerwaarde worden aangetoond. Een belangrijk criterium is ook de nabijheid van het elektriciteitsnet om zonneparken te kunnen aansluiten. Een relevante ontwikkeling met betrekking tot het aansluiten van zonneparken op het elektriciteitsnet is namelijk dat er op dit moment niet overal voldoende capaciteit is om zonneparken aan te sluiten. De gemeente stelt daarom als randvoorwaarde dat initiatiefnemers hiervoor afstemmen met omliggende gemeenten en netbeheerders

In de rol van vergunningverlener neemt het college de uiteindelijke beslissing over de inpassing en de omvang van een concreet zonneveld-initiatief. Onderdeel van de afweging is *participatie*. De verantwoordelijkheid voor het overleggen van een participatieplan ligt bij de initiatiefnemer van het zonnepark. In de beleidsregels wordt participatie gedefinieerd als *“het actief deelnemen of betrokken zijn bij het proces rond het tot stand komen van een zonneveld”*. Dit is onderverdeeld in deel A en deel B, welke bij de aanvraag van de omgevingsvergunning overhandigt moeten worden. Deel A is een praktisch plan van aanpak inzake draagvlak. Via Deel B verzoekt de gemeente de initiatiefnemer middels een inspanningsverplichting een participatie plan met betrekking tot eventuele financiële participatie voor inwoners van de gemeenten Helmond en omwonenden van het zonneveld (met als uitgangspunt 50% lokale participatie).⁶ In artikel 4 wordt benadrukt dat de aanvrager *vooraf het draagvlak van het initiatief onder de omwonenden te toetsen door middel van een plan van aanpak participatie deel A*.

2.2 Opzet regionaal beleid

2.2.1 Regionale Energiestrategie Metropoolregio Eindhoven

Om invulling te geven aan de uitwerking van het klimaatakkoord onderzoeken 30 regio's in Nederland waar en hoe dat het beste gedaan kan worden en welke keuzes ze daarbij maken. In een Regionale Energiestrategie (RES) worden voor 2030 en 2050 de opgaves uitgewerkt voor duurzame elektriciteitsopwekking en voor energiebesparing en warmte. De gemeente Helmond valt binnen de RES van de metropoolregio Eindhoven. Dit is een regionaal samenwerkingsverband met lokale gemeenten, waterschappen, de provincie en netbeheerder.⁷ Deze partijen hebben gezamenlijk de RES 1.0 opgesteld, een strategie die focust op het besparen van energie, grootschalige opwek en een warmtestrategie in de Metropoolregio Eindhoven. Deze regio wil voorop lopen in de energietransitie, met als einddoel om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Als tussenstap wil de regio uiterlijk in 2030 49% minder CO₂ uitstoten dan in 1990. Daarnaast is het uitgangspunt dat vanuit de draagkracht van het landschap wordt bepaald wat haalbaar is voor opwek van duurzame elektriciteit. Hierbij gaat de regio uit van een bijdrage van 2 TWh voor de regio aan de landelijke opgave van 35 TWh. Gemeenten gebruiken de RES om lokaal beleid (verder) uit te werken voor o.a. warmte, besparing en grootschalige opwek. De besluiten hierover worden immers op lokaal niveau genomen.

⁶ Beleidsregels zonnevelden en zonnedaken Gemeente Helmond. 11 november 2020.

⁷ De RES van de Metropoolregio Eindhoven is een regionaal samenwerkingsverband van de gemeenten Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre, de waterschappen Aa en Maas en De Dommel, de provincie Noord-Brabant en Enexis Netbeheer.



Het betrekken van de omgeving bij energieprojecten wordt als cruciale randvoorwaarde gezien om de RES succesvol uit te voeren. Binnen de RES worden drie vormen van participatie onderscheiden:

- **Procesparticipatie** is direct gericht op communicatie over en evt. aanpassing van projecten t.b.v. draagvlak en acceptatie. Dat kan onder meer door het organiseren van online of fysieke bijeenkomsten.
- **Sociale participatie** kan bijdragen aan draagvlak en acceptatie. Dit door de positieve bijdrage vanuit het project aan de lokale samenleving (bijvoorbeeld profijt in natura van het project middels een fonds), niet door zeggenschap bij project (evt. wel zeggenschap bij fonds).
- **Financiële participatie** kan bijdragen aan draagvlak en acceptatie. Bij eigendom is er sprake van zeggenschap over project vanaf begin. Bij obligaties/aandelen is dat pas later. Daarnaast kunnen er positieve financiële gevolgen zijn van het project. Het kan echter ook financieel negatief uitpakken; dan draagt het niet bij aan draagvlak en acceptatie. Voor financiële participatie sluit de RES aan bij het Klimaatakkoord. Hierin is het uitgangspunt opgenomen dat er bij zonne- en windenergieprojecten gestreefd moet worden naar 50% lokaal eigendom. Initiatiefnemers van zonneparken moeten streven naar een participatie van 50% van de omwonenden. Dit is dus geen plicht: gemeenten mogen lokaal eigendom niet als harde eis opnemen in een vergunning.

In de beleidsregels van de gemeente Helmond zijn de uitgangspunten met betrekking tot participatie en het streven naar 50% lokaal eigendom meegenomen.

2.2.2 Aansluiting regionaal en gemeentelijke beleid

Het doel van RES MRE is om in 2050 klimaatneutraal te zijn en uiterlijk in 2030 49% minder CO₂ uitstoten dan in 1990 (in lijn met het klimaatakkoord). Ten opzichte van de RES doelstellingen is de doelstelling van de gemeente Helmond ambitieuzer. De gemeentelijke ambitie is namelijk om al in 2035-2045 klimaatneutraal te zijn. Om deze ambitie te kunnen realiseren is volgens de gemeente meer nodig dan de plannen van de RES. De gemeentelijke opgave is immers groter dan de opgave in de RES.⁸ Naast de verduurzaming van opwekking van warmte is minimaal 1TWh aan duurzame elektriciteit nodig. Echter kan een deel hiervan maar worden opgewekt via zonnepanelen op daken (0,3TWh). Uit de zonnevisie blijkt dat geschikte ruimte op de daken te beperkt is om te kunnen voldoen aan de benodigde elektriciteitsvraag. Daarom is er aanvullende duurzame energieopwekking nodig. Zonnenvelden zijn volgens de gemeente hiervoor een uitstekende aanvulling.⁹

Echter blijkt uit de interviews dat hier in de praktijk niet overal evenveel draagvlak voor is. Betrokken inwoners van Helmond, zoals georganiseerd in Stichting Geledingszone Stiphout vinden dat de gemeente te veel focust op het realiseren van zonneparken op land in plaats van zonnepanelen op daken. Afgevraagd wordt waarom Helmond met haar ambitieuze doelstellingen zo nodig koploper wil zijn. Daarnaast is er ook draagvlak voor andere innovatieve technologieën voor energieopwekking, waarmee de ambities sneller gerealiseerd zouden kunnen worden. Bij de totstandkoming van het onderliggende visiedocument zonnenvelden zijn inwoners niet direct betrokken geweest. Daarmee is het draagvlak voor de energieambities en doelstellingen niet getoetst onder inwoners van Helmond. Een aantal inwoners vindt het jammer dat zij door de gang van zaken in de reactiestand zijn geplaatst. Zij hadden aan de voorkant graag inbreng gegeven en meegedacht over de invulling van het beleid.

⁸ Raadsinformatiebrief 'Ontwikkelingen zonneveld'. 15 december 2020.

⁹ Windenergie is in de gemeente Helmond niet mogelijk vanwege de nabijheid van Eindhoven Airport.



2.3 Beantwoording onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag: Welke rol heeft de gemeente Helmond volgens het beleid bij initiatieven zonnepanelen en zonnedaken en hoe is deze rol uitgewerkt?

In het beleid is aangegeven dat de landelijke en regionale ambities voornamelijk worden ingevuld met duurzame energieopwekking uit zonne-energie, omdat het niet mogelijk is voldoende opwekking met wind te realiseren.

Ondanks dat beleidsmatig de voorkeur uitgaat naar zonnepanelen op daken – volgens de principes van de zonneladder – heeft de gemeente zelf vastgesteld dat er in de praktijk te weinig ruimte op daken is om te kunnen voldoen aan de elektriciteitsvraag. Dat maakt dat de gemeente ook ruimte wil geven aan initiatieven voor zonnepanelen. Het belang van zonnepanelen voor de gemeentelijke ambities wordt in de zonnewisie sterk benadrukt en de gemeente heeft in het beleid geschikte en ongeschikte gebieden aangewezen.

Daadwerkelijke initiatieven tot het realiseren van zonneparken laat de gemeente aan de markt over. Volgens het beleid hanteert de gemeente bij initiatieven voor zonnepanelen de formele rol van vergunningverlener. Conform de omgevingsvisie stelt de gemeente randvoorwaarden waaraan vergunningen moeten voldoen. Hiertoe heeft de gemeente met de zonnewisie en de daaraan gekoppelde beleidsregels een afwegingskader voor besluitvorming over zonnepanelen opgesteld. Vanaf het moment dat een initiatiefnemer een vergunningsaanvraag (omgevingsvergunning) indient, is het aan de gemeente om deze aanvraag te toetsen. Die wordt beoordeeld op landschappelijke inpassing, ruimtelijke en technische criteria. In de totaalafweging wordt ook participatie van de omgeving meegenomen.

Voor het creëren en toetsen van lokaal draagvlak vraagt het beleid om een actieve rol van de initiatiefnemer, nog voordat de initiatiefnemer de vergunningsaanvraag indient. In deze fase voorafgaand aan het indienen van een vergunning heeft de gemeente volgens het beleid geen formele rol ten aanzien van participatie, anders dan dat ze de richtlijnen hiervoor via het beleid heeft aangegeven. Volgens het beleid ligt de verantwoordelijkheid om participatie te organiseren namelijk bij de initiatiefnemer. De gemeente toetst alleen of de participatie goed is opgezet en uitgevoerd.

Ondanks dat de uitgangspunten van het beleid op hoofdlijnen helder zijn, is de uitwerking op sommige aspecten te weinig richtinggevend voor een goede praktische uitvoering. Er is ook geen gemeentebreed beleidskader voor participatie waarop kan worden teruggevalen.

Met name Deel A van het participatieplan roept vragen op. Het beleid gaat namelijk niet in op hoe dit deel van het participatieplan er in de praktijk uit moet zien en hoe dit wordt beoordeeld door de gemeente. Daarmee blijft ook onduidelijk wat draagvlak precies betekent, hoe een initiatiefnemer draagvlak kan toetsen wanneer een initiatiefnemer draagvlak heeft gecreëerd. Het doel van de participatie blijft, kortom, onduidelijk. Dat kan gaan over het moeten doorlopen van een zorgvuldig participatieproces over het initiatief tot het moeten organiseren van overeenstemming over het initiatief.

Met betrekking tot het organiseren en toetsen van draagvlak door de initiatiefnemer wordt in de beleidsregels de concrete invulling aan de initiatiefnemer overgelaten. Zo kan het in de praktijk voorkomen dat een initiatiefnemer contact zoekt met de omgeving zonder tussenkomst van de gemeente. Dat kan bij omwonenden vragen oproepen. En is niet in lijn met wat in de visie is opgenomen wat betreft communicatie. In de visie wordt namelijk het belang benadrukt van *duidelijkheid verschaffen aan inwoners en bedrijven door transparante en partij onafhankelijke communicatie*.



3. Feitelijke rolinvulling Stiphout

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de casus Stiphout gekeken naar de feitelijke rolinvulling van de gemeente Helmond aan de hand van het in hoofdstuk 2 geschetste beleid op het gebied van zonnevelden en zonne-energie. In hoofdstuk 3.1 wordt het procesverloop van de casus kort geschetst aan de hand van een tijdlijn, welke verder is uitgewerkt in de bijlage. In hoofdstuk 3.2 wordt dit aangevuld met de beelden en ervaringen van betrokkenen op basis van de gevoerde gesprekken. In hoofdstuk 3.3 wordt aan de hand van het procesverloop, de beelden uit interviews en de bestaande beleidskaders geanalyseerd wat er goed ging en wat niet, en in hoeverre de rolinvulling in casus Stiphout conform beleid was. Ten slotte wordt in hoofdstuk 3.4 een conclusie getrokken en wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Hoe was de feitelijke rolinvulling in de casus Stiphout en was die conform het beleid?*

3.1 Tijdlijn casus Stiphout

Voor een uitgebreide tijdlijn van het procesverloop verwijzen wij naar bijlage 2.

Op 30 juni 2020 wordt in de gemeenteraad van de gemeente Helmond de visie Zonnevelden en zonnedaken vastgesteld. Op basis daarvan begint de gemeente met het opstellen van het beleid waarin de visie wordt vertaald in concrete beleidsregels over zonnevelden en zonnedaken, de omgang met initiatieven, het proces en eigen rolinvulling van de gemeente.

Alvorens het beleid van de gemeente is vastgesteld, op 24 september 2020, dient zonnebedrijf Solarcentury een aanvraag in voor een plan om een zonneweide te ontwikkelen bij het dorp Stiphout in de gemeente Helmond. Na deze aanvraag is vanuit de gemeente mondeling contact opgenomen met het bedrijf. Door de gemeente is destijds aangegeven dat het beleid nog in ontwikkeling is en is volgens gesprekken met betrokkenen de initiatiefnemer gevraagd om de aanvraag vooralsnog in te trekken. Ook bleek op dit moment en gedegen participatietraject nog te ontbreken. De initiatiefnemer heeft daarop besloten de aanvraag op dat moment in te trekken.

Op 3 november 2020 wordt uiteindelijk het gemeentelijk beleid over zonnevelden en zonnedaken op basis van de in juni opgestelde visie vastgesteld.

In de periode vanaf december 2020 tot en met oktober 2021 dienen gemeenteraadsfracties op verschillende momenten vragen in bij het college van B&W. In hun brieven benadrukken zij de onrust die speelt onderling gemeenten, mede door het gebrek aan heldere informatievoorziening vanuit de gemeente. Zij benadrukken het belang van draagvlak onder bewoners en stellen vragen over de rolinvulling van de gemeente. Hierop geeft het college in haar beantwoording aan dat zij in deze fase van het traject de rol van vergunningverlener vervullen.

Op 19 maart 2021 heeft het bedrijf Solarcentury een vergunningaanvraag ingediend voor een zonnepark aan de Venstraat in Stiphout.¹⁰ Hierover wordt de gemeenteraad op 26 maart 2021 geïnformeerd in de beantwoording van raadvragen over de casus. In de brief wordt aangegeven dat het college verwacht voor de zomervakantie bij de raad terug te komen met een definitieve beoordeling van de aanvraag.

¹⁰ Raadsinformatiebrief: 'Terugkoppeling enquête Stiphout en inzicht in procedure vergunningaanvraag'. 1 juni 2021.



Op 11 oktober 2021 wordt een derde raadsinformatiebrief verzonden met als doel om de raadsleden te informeren over de evaluatie van het beleid 'zonnebedden en zonnedaken Helmond' waartoe zij bij vaststelling van het beleid in november 2020 hebben besloten.

Uiteindelijk trekt zonnebedrijf Solarcentury haar aanvraag terug waardoor het nooit tot besluitvorming is gekomen bij de gemeenteraad.

3.2 Reflectie op procesverloop op basis van interviews

Om een goed beeld te krijgen van het procesverloop hebben wij ter aanvulling op de documentstudie gesprekken gevoerd met betrokkenen. Wij hebben naast bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen vanuit de gemeente ook gesproken met de initiatiefnemer, inwoners van Stiphout die tevens betrokken zijn bij de stichting Geledingszone¹¹ en met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad.

In interviews wordt gewezen op een paar kenmerken die deze casus bijzonder maken. Dat had er ten eerste met name mee te maken dat (informele) gesprekken tussen gemeente en initiatiefnemer al liepen ver voordat er vanuit de gemeente een beleid was vastgesteld. Daarnaast zorgde de impact van de coronapandemie ervoor dat het voor de gemeente lang niet mogelijk was om fysieke bijeenkomsten te organiseren met inwoners. Hoewel de casus Stiphout daarmee niet volledig representatief is als toetsing van het beleid, toont de casus wel een aantal belangrijke knelpunten waaruit lering kan worden getrokken voor de toekomst. Hieronder gaan we puntsgewijs in op de belangrijkste thema's die naar voren kwamen tijdens de gesprekken.

Informele afstemming en gebreke communicatie tussen gemeente en initiatiefnemer

Voor een aantal ambtelijk betrokkenen speelde mee dat het gevoel kregen in de reactiestand te zitten. Dit kwam doordat de initiatiefnemer al voordat het beleid was vastgesteld, een plan had ingediend. Maar ook doordat er al in 2019 informele afstemming was geweest tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Daardoor konden de stappen voorzien in het beleid niet altijd volledig worden doorlopen. In 2020 was het bijvoorbeeld niet mogelijk om een toetsingsmoment te houden voordat het plan richting ontwerpfase zou gaan.

Uit interviews blijkt dat de gemeente in de voorfase in gesprek wilde blijven met de initiatiefnemer. Op dit moment had de gemeente echter nog geen heldere kaders gesteld. Er waren op een zeker moment wel afweegbare gebieden gedefinieerd maar verdere uitwerking ontbrak nog. Daarom gaf de gemeente de initiatiefnemer in deze fase wel de gedachten mee bij de in ontwikkeling zijnde visie. De initiatiefnemer had immers criteria en richting nodig, mede vanwege de deadline voor de (SDE) subsidieaanvraag. Hierdoor vond in de voorfase afstemming informeel plaats en deelde de gemeente tussentijds gedachten en conceptstukken.

Ook toen de beleidsregels waren vastgesteld had de gemeente officieel nog geen rol. Ook in deze fase vond er afstemming plaats tussen de initiatiefnemer en de gemeente, onder andere over het organiseren van draagvlak en door te voeren wijzigingen in het conceptplan. Op basis van de gesprekken over deze fase van afstemming, blijkt dat de initiatiefnemer en de gemeente een ander beeld hebben van de toezeggingen die zijn gedaan vanuit de gemeente, en de wijze waarop de gemeente richting gaf aan de initiatiefnemer.

¹¹ Voor dit onderzoek hebben wij gesproken met een aantal inwoners uit Stiphout. Hoewel de intentie was om een bredere vertegenwoordiging van inwoners te spreken, hebben we uiteindelijk enkel met inwoners gesproken die ook betrokken waren bij de Stichting Geledingszone. Wanneer in dit hoofdstuk (3.2) wordt gerefereerd aan het perspectief van inwoners, gaat het daarom over inwoners die tevens betrokken zijn bij de Stichting Geledingszone.



Zo zouden volgens ambtelijke gesprekken vanaf het begin zijn gevraagd met het indienen van een vergunningsaanvraag te wachten totdat het beleid vastgesteld was. Ook zouden duidelijke signalen aan de initiatiefnemer zijn gegeven dat het plan te ambitieus was en dat de initiatiefnemer het zonnepark te grootschalig had ingetekend. Vervolgens zou de initiatiefnemer de tussentijds gevraagde wijzigingen niet of alleen deels verwerkt hebben in het uiteindelijke plan waardoor bij formele toetsing geconstateerd werd dat het niet paste. Anderzijds was het beeld bij de initiatiefnemer dat ambtenaren eerst enthousiast waren over het plan, maar dat deze houding gedurende het procesverloop, mede door wisselingen in het personeel, veranderde.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de communicatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer niet altijd goed verliep. Zo zou de initiatiefnemer de dag voor de deadline voor het indienen van de (definitieve) aanvraag allerlei opmerkingen hebben ontvangen over zaken die in het plan moesten worden aangepast. Daarnaast zouden er tijdens het proces veel richtlijnen zijn bijgekomen, waardoor de initiatiefnemer het plan tussentijds steeds moest wijzigen.

Onduidelijkheid over de beleidsmatige uitgangspunten en implicaties daarvan

Ondanks het feit dat de visie, met daarin ook de afweegbare gebieden in de gemeenteraad was vastgesteld, stelde de raad naar aanleiding van de ontstane onrust tijdens het procesverloop veel (kritische) vragen over het vastgestelde beleid en de rol van de gemeente, ook wat betreft de afweegbare gebieden. Dit droeg volgens ambtelijke gesprekken bij aan de onrust onder inwoners.

In het raadsgebesprek gaven raadsleden aan de visie niet voldoende helder te vinden. Zo zouden de regels voor het participatieplan, en met name de omschrijving voor draagvlak, onhelder zijn. Ook zou de keuze voor zonnevelden niet voldoende helder worden onderbouwd in de visie. Daarmee werden zij in de praktijk geconfronteerd met onvoorziene implicaties van het vastgestelde beleid.

Daarnaast blijkt uit het raadsgebesprek dat niet bij alle raadsleden draagvlak is voor de implicaties van de beleidsdoelen ten aanzien van de inzet van zonnevelden en zonnedaken en wat die inzet moet bijdragen aan het realiseren van de klimaatambitie. Het gebrek aan steun van de gemeenteraad voor het beleid zou volgens ambtelijk betrokken vanuit de gemeente hebben bijgedragen aan de onrust in de samenleving. Daarnaast speelde volgens gesprekken mee dat er in de gemeente korte lijnen lopen met het lokaal bestuur waardoor raadsleden gedurende het traject snel werden aangesproken.

Gebrek gedeeld geluid vanuit de gemeente

Gerelateerd aan het bovenstaande thema, blijkt uit de gesprekken dat een uniform geluid vanuit de gemeente werd gemist. Voor de initiatiefnemer ontbrak het met name aan één gedeeld geluid vanuit de gemeente over het initiatief Stiphout. Zo is het beeld van de initiatiefnemer dat verschillende medewerkers van de gemeente verschillende uitspraken deden ten aanzien van het plan. Dit leidde tot miscommunicaties en daarmee groeiende onduidelijkheid voor de initiatiefnemer. Zo zouden volgens de initiatiefnemer verschillende afdelingen langs elkaar heen hebben gereageerd waardoor de initiatiefnemer verschillende berichtgeving in plaats van één gezamenlijke reactie ontving. Ook zouden er gedurende het traject veel verschillende personen vanuit de gemeente betrokken zijn geweest bij het dossier, wat dit effect versterkte.

Aanvullend blijkt op basis van ambtelijke gesprekken dat er binnen de gemeente, over de afdelingen heen, aan het begin geen heldere afspraken waren over communicatie met betrekking tot de casus Stiphout, zowel richting inwoners als met de initiatiefnemer. Later in het procesverloop zijn echter wel afspraken gemaakt over de communicatie. Zo



werden specifieke personen aangewezen als contactpersoon voor de initiatiefnemer en werd een team samengesteld dat verantwoordelijk was voor het beantwoorden van raadsvragen.

Participatie over het beleid wordt gemist

Daarnaast noemen verschillende betrokkenen dat de gemeente meer hadden moeten doen rondom het organiseren van participatie en het creëren van draagvlak voor het beleid zonnevelden en zonnedaken. Uit ambtelijke gesprekken blijkt dat er bewust voor is gekozen om rondom het vaststellen van de beleidsregels geen participatietraject te organiseren, met name vanwege de verwachting dat inwoners bij het selecteren van de (ruimtelijk en milieutechnisch) afweegbare gebieden zouden hebben aangegeven deze 'niet in eigen achtertuin' te willen.

Volgens raadsleden en inwoners was het echter de verantwoordelijkheid van de gemeente om burgers vooraf beter te informeren over het beleid en om met hen te communiceren over haar doelstellingen. Zo zou de gemeente volgens hen, als vertegenwoordiging van alle Helmonders, de taak hebben om naar de bewoners te luisteren in plaats van de initiatiefnemer naar voren te schuiven als contactpersoon. In de basis zou het aan de gemeente zijn om voor draagvlak te zorgen voor haar ambities op het gebied van de energietransitie als geheel. Nu konden de inwoners volgens hen alleen maar naderhand reageren toen de casus Stiphout in beeld kwam. Zij misten hierdoor expliciet de mogelijkheid om proactief mee te denken over de invulling van het beleid.

De initiatiefnemer constateerde daarnaast dat er bij inwoners überhaupt geen draagvlak was voor de zonnevisie van de gemeente. Zij gaven aan het gevoel gehad te hebben dat zij naar voren werden geschoven om draagvlak te creëren voor de visie zonnevelden en zonnedaken bij presentatie van hun plan. Zij miste hierin dan ook de rol van de gemeente.

Onduidelijkheid wanneer participatie bij een initiatief goed is

Uit gesprekken bleek dat het voor een aantal betrokkenen ook onduidelijk is wanneer de participatie bij een concreet initiatief goed is. Voor de initiatiefnemer werd sturing vanuit de gemeente met name gemist waar het gaat over het organiseren van draagvlak.

Ook raadsleden gaven in het raadsgebesprek aan dat met name dit onderdeel van de verplichtingen rondom participatie onvoldoende helder is gemaakt in het beleid. Dit beeld werd ook gedeeld door inwoners. Zij gaven aan dat mede door het gebrek van een gemeentelijke visie op dit onderwerp, het concept draagvlak, wat zo belangrijk lijkt te zijn voor het slagen van een aanvraag, een leeg omhulsel blijft.

Onduidelijkheid over rol gemeente

Uit de gesprekken blijkt ook dat er in het algemeen onduidelijkheid bestond over wat de rol van de gemeente was én zou (moeten) zijn.

Een aantal ambtelijk betrokkenen noemde de zorg dat de gemeente een 'dubbele rol' zou innemen in het proces wanneer zij als vergunningverlener ook in de beginfase – voordat de vergunningaanvraag is ingediend – een actieve rol in zouden nemen. Mede daarom probeerde gemeente haar rol als vergunningverlener zuiver in te vullen. De procesmatige beantwoording van raads- en inwonersvragen met de strekking 'wij zijn in deze fase vergunningverlener', leidden volgens de gesprekken uiteindelijk echter tot meer onrust en groeiend wantrouwen richting de gemeente.

Terugblikkend vragen verschillende betrokkenen vanuit de gemeente zich af of zij bij vaststelling van het beleid of tijdens het procesverloop eerder of anders naar buiten hadden moeten communiceren over hun rol zodat deze van



tevoren al duidelijk was. Ook noemen betrokkenen vanuit de gemeente dat de inwonersbijeenkomst die plaatsvond in april veel duidelijkheid en rust bracht. Terugblikkend vragen zij zich af of deze niet eerder had moeten plaatsvinden.

In gesprekken met inwoners en de initiatiefnemer wordt aangegeven dat ook zij een andere rolinvulling van de gemeente tijdens het procesverloop wenselijk zouden vinden. De inwoners geven aan daarbij vooral een rol voor de gemeente te zien op het gebied van participatie en informatievoorziening. Ook de initiatiefnemer had dit wenselijk gevonden. Zo heeft de initiatiefnemer aan dat zij hadden gewenst dat de gemeente zou aansluiten bij informatiebijeenkomsten, zodat zij zelf hun eigen positie ten opzichte van het voorliggende plan konden toelichten.

Met betrekking tot informatievoorziening geven zij ook aan hierin de gemeente gemist te hebben. Zo gaven zij aan geprobeerd te hebben in gesprek te gaan met de stichting Geledingszone met als doel om feitelijke informatie te delen. Dat lukte volgens hen niet goed. Volgens hen leidde dit ertoe dat het moeilijk was om objectieve informatie te delen. Aanvullend ontbrak het de initiatiefnemer daarnaast ook aan een meer sturende rolinvulling van de gemeente met betrekking tot het creëren van draagvlak en heldere kaderstelling.

Wantrouwen richting de gemeente

Een ander beeld dat blijkt uit gesprekken met de gemeente en inwoners was dat er tijdens het procesverloop sprake was van wantrouwen richting de gemeente. Dit werd versterkt door het feit dat de ambitie van de gemeente – Helmond klimaatneutraal 2035-2045 – in combinatie met de rolomschrijving uit het beleid, ervoor zorgt dat de gemeente afhankelijk is van derden om haar ambities te realiseren. Het plan van de initiatiefnemer zou de gemeente helpen om haar ambitie te realiseren.

Voor sommige betrokkenen ontstond tijdens het procesverloop het beeld dat de gemeente en de initiatiefnemer zouden samenwerken. Zo geven inwoners aan dat de initiatiefnemer het liet overkomen alsof de gemeente het al met hen eens was. Zij misten daarin een tegengeluid vanuit de gemeente. Zo zou de toon in de inwonersbrieven op de hand van de initiatiefnemer zijn en zou de gemeente een volgens hun schadelijke presentatie in een wijkblad niet hebben tegengesproken. Ook de timing van het vaststellen van de visie en het beleid, en het tot stand komen van het initiatief, heeft bij sommige betrokkenen het beeld geschept dat het beleid niet volledig neutraal opgesteld zou zijn.

In ambtelijke gesprekken wordt daarnaast ook genoemd dat er in Stiphout diverse andere zaken speelden waardoor er onder de inwoners van Stiphout al van tevoren een mate van wantrouwen richting de gemeente bestond.

Beperkte capaciteit gemeente

In ambtelijke gesprekken komt naar voren dat de gemeente volgens hen op dit moment niet de capaciteit in huis heeft om een actieve, regisserende rol te hebben in afzonderlijke trajecten. De organisatie benadrukt hierbij dat dit vanuit de visie ook niet beoogd was. Dit speelde ook een rol tijdens het procesverloop bij deze casus. Betrokkenen geven aan dat er eigenlijk te weinig mensen waren om alle, ook vaak inhoudelijke, vragen te beantwoorden. Ook tussentijds reflecteren op de gang van zaken was door de hoge werklast niet mogelijk.

Volgens gesprekken met inwoners en raadsleden zou dit ook impact hebben gehad op de kwaliteit en tijdigheid van communicatie vanuit de gemeente; inwoners kregen bijvoorbeeld pas laat antwoord op hun vragen. Ook zouden de antwoorden soms inhoudelijk onduidelijk zijn.



3.3 Analyse

In deze paragraaf analyseren wij op basis van de tijdlijn en de gesprekken het procesverloop (de uitvoering) ten aanzien van het vastgestelde beleid (de opzet). Samenvattend is de feitelijke rolinvulling van de gemeente grotendeels conform de afspraken in het beleid. Echter constateren wij op basis van het procesverloop en de gesprekken dat men in de uitvoering tegen een aantal knelpunten aanliep die in het beleid niet waren voorzien of waarop onvoldoende is geanticipeerd. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste knelpunten.

Tijdens het procesverloop blijkt dat het college haar rol beperkter ziet (primair als vergunningverlener) dan door de gemeenteraad tijdens het procesverloop wenselijk wordt geacht. Met name wat betreft informatievoorziening, communicatie en regievoering had de raad andere verwachtingen. Uit interviews met inwoners en de initiatiefnemer blijkt dat ook voor hen in grote lijnen geldt dat een actievere rolinvulling vanuit de gemeente wenselijk was geweest.

Tijdens de beginfase van het traject vindt informele afstemming plaats met de initiatiefnemer. Hoewel er nog geen beleidsregels zijn vastgesteld, wordt vanuit de gemeente wel sturing gegeven aan de initiatiefnemer en worden conceptstukken gedeeld. Deze fase van informele afstemming heeft geen plaats in het later ontwikkelde beleid en wijkt af van hoe het proces in opzet zou moeten gaan doordat er op dat moment nog geen formele kaders zijn. Dit zorgt voor onduidelijkheid. Er ontstaan bij initiatiefnemer en betrokkenen vanuit de gemeente verschillende beelden over afspraken en toezeggingen.

Wanneer de initiatiefnemer begint met het presenteren van het plan, conform de in het beleid bepaalde plicht om draagvlak te creëren, ontstaat er onrust bij de inwoners. Dat vertaalt zich in raadvragen aan het college. Vragen gaan zowel over inhoudelijke zaken – ‘wat is de positie van dit gebied op de zonnelader’ of ‘hoe wordt bepaald waar een zonneveld gebouwd kan worden’ – en over procesmatige zaken – ‘waarom neemt de gemeente geen regie in het proces’ en ‘waarom deelt de gemeente geen objectieve informatie’ – als over de ontwikkelingen en gemaakte afspraken – ‘welke toezeggingen zijn er gedaan’.

Een veel genoemd knelpunt tijdens het procesverloop was het gebrek aan objectieve informatievoorziening en communicatie vanuit de gemeente. Zeker in de beginfase van het traject werd een objectief aanspreekpunt en informatiebron vanuit de gemeente gemist. Zo was onduidelijk wanneer (een deel van de) plannen tot stand waren gekomen met afstemming of accordering vanuit de gemeente en wanneer niet. Bepaalde informatie of onderdelen van de planning van de initiatiefnemers leken haaks te staan op de beleidsregel of uitspraken van de gemeente. Omdat de initiatiefnemer voorafgaand goedkeuring op de vergunningaanvraag al draagvlak probeerde te creëren en daarin inwoners informeerde over haar plannen, was voor sommige inwoners onduidelijk in hoeverre deze waren afgestemd met de gemeente.

Het feit dat er vóór vaststelling van het beleid geen participatietraject heeft plaatsgevonden en dat over het beleid maar beperkt met inwoners gecommuniceerd was vanuit de gemeente, zorgde er bovendien voor dat de beleidsinhoudelijke maatschappelijke discussie pas gevoerd werd toen de casus Stiphout in beeld kwam.

Tijdens het procesverloop benadrukt de gemeente haar rol als vergunningverlener en geeft zij in haar beantwoording op vragen met name procesmatige antwoorden. Uiteindelijk is tijdens de bijeenkomst in april 2021 voor het eerst gelegenheid geweest om de gemeente tijdens een bijeenkomst vragen te stellen. Dit bracht volgens gesprekken veel duidelijkheid, ook over de rol van de gemeente in het traject. Het door inwoners en raadsleden ervaren gebrek aan transparante en partijonafhankelijke communicatie, zowel bij vaststelling van de visie als tijdens het procesverloop,



staat haaks op visie van de gemeente waaraan dit expliciet wordt genoemd als een belangrijke schakel in het proces van de energietransitie.¹²

Gedurende het traject verandert de rol van de gemeente ook. Zo besluit de gemeente, op verzoek van de gemeenteraad, uiteindelijk om zelf een enquête uit te zetten, waarmee zij als gemeente zelf actief het draagvlak gaat toetsen terwijl dit volgens het beleid expliciet de verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer.

Uit de raadsvragen tijdens het procesverloop blijkt daarnaast dat er ook inhoudelijk onduidelijkheid bestaat over de praktische implicaties van de door de raad vastgestelde visie en de beleidsregels. Zo worden er vragen gesteld over de selectie van een afweegbaar gebied en de werking van de zonnelader. Ook lijkt er niet bij alle raadsleden draagvlak te zijn voor de gemeentelijke beleidsdoelen ten aanzien van de inzet van zonnevelden en zonnedaken.

De vraag resteert of het voor de gemeenteraad aan de voorkant voldoende helder was wat de praktische implicaties zouden zijn van het vaststellen van de visie rondom afweegbare gebieden en van de rolbepaling van de gemeente in de beleidsregels. Uit het raads gesprek blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de inhoud en implicaties van het beleid, over de rol van het gemeente en over de ontwikkelingen die plaatsvinden. Alhoewel de visie door de raad is vastgesteld, is deze nog niet doorleefd genoeg om daadwerkelijk voor brede politieke steun voor het beleid te zorgen. Daar komt bij dat de uitgangspunten van het beleid onvoldoende zijn uitgewerkt om duidelijk richting te kunnen geven aan de uitvoering.

Ook met betrekking tot de informatievoorziening vanuit de gemeente richting de raad worden veel vragen gesteld. Zo zijn antwoorden volgens raadsvragen soms niet duidelijk en uit de raad op verschillende momenten het gevoel onvoldoende geïnformeerd te zijn, met name wanneer het gaat over afstemming tussen de gemeente en de initiatiefnemer.

3.4 Beantwoording onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag: Hoe was de feitelijke rolinvulling in de casus Stiphout en was die conform het beleid?

Alles overziend was de feitelijke rolinvulling overwegend conform het vastgestelde beleid. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de gemeente pas laat in het proces zelf actief gaat communiceren, terwijl in de visie het belang wordt benadrukt van *duidelijkheid verschaffen aan inwoners en bedrijven door transparante en partij onafhankelijke communicatie*. Aan dit aspect van de visie is dan ook onvoldoende invulling gegeven.

De casus Stiphout laat ook zien dat de rol die de gemeente zichzelf heeft toebedeeld in het beleid, niet past bij de verwachtingen die inwoners, initiatiefnemers en de raad hebben. De rol van enkel vergunningverlener leidt in de praktijk tot veel knelpunten.

Overkoepelend blijkt bijvoorbeeld dat er onenigheid bestaat over de verantwoordelijkheid en rol van de gemeente, met name in de periode voorafgaand aan een formele vergunningsaanvraag. Hoewel de beleidsregels weinig in detail treden over de rol van de gemeente, zijn deze vrij duidelijk dat de rol van de gemeente die is van vergunningverlener. De beleidsregels gaan dan ook met name in op de afwegingscriteria voor een vergunningsaanvraag. Uit het beleid

¹² Nota visie zonnevelden en zonnedaken gemeente Helmond, 2020.



blijkt geen actieve rol voor de gemeente in de fase voordat een aanvraag is ingediend, ook niet als objectieve informatiebron.

Dit heeft tot gevolg dat de gemeente voorafgaand aan een dergelijke aanvraag, net als bij de casus Stiphout, grotendeels afwezig is terwijl de initiatiefnemer in deze fase, conform het beleid, wel al in gesprek is met inwoners om draagvlak te creëren.

In praktijk bleek het verwarrend voor inwoners wanneer initiatiefnemer hen al informeerde zonder dat de gemeente bij de aanvraag betrokken was geweest. Dit had er mede mee te maken dat er tussen de gemeente en initiatiefnemer onderling wel afstemming plaatsvond, waardoor voor sommige het beeld ontstond dat de gemeente zou samenwerken met de initiatiefnemer. In praktijk werd de gemeente alsnog benaderd voor vragen wanneer plannen niet conform visie van de gemeente opgesteld leken te worden.

In praktijk was er tot de bijeenkomst van 26 april, met uitzondering van de inwonersbrieven, weinig gelegenheid om de gemeente te bevragen over het beleid en haar ambities, én haar rol ten opzichte van casus Stiphout.

Raadvragen werden beantwoord door terug te refereren naar de rol van de gemeente als vergunningverlener en inwoners ontvingen met name procesmatige beantwoording op hun vragen. Dit leidde er mede toe dat wantrouwen richting de gemeente toenam en dat er wens groeide voor actieve rolname door de gemeente. Uiteindelijk geeft de gemeente hier ook aan toe door zelf een enquête uit te zetten om het draagvlak te peilen.

Suggesties die breed in interviews worden genoemd, zijn bijvoorbeeld om de rol van de gemeente aan de voorkant helderder te communiceren of om wel te kiezen voor een actievere rol op het gebied van informatievoorziening gedurende of voorafgaand aan het procesverloop.

Ook is aan de hand van de interactie tussen raad en college in deze casus, te constateren dat het van meerwaarde is zijn om met de raad in gesprek te gaan over de implicaties van het vastgestelde beleid en om (hernieuwde) afspraken te maken over de visie en rol van de gemeente en over (tussentijdse) informatievoorziening richting de raad. Zeker gelet op het feit dat de gemeentelijke ambitie hoger ligt dan de regionale ambitie. Het doel van RES MRE is om in lijn met het klimaatkoord in 2050 klimaatneutraal te zijn en uiterlijk in 2030 49% minder CO₂ uitstoten dan in 1990. Ten opzichte van de RES doelstellingen is de doelstelling van de gemeente Helmond om al in 2035-2045 klimaatneutraal te zijn.



4. Gluren bij de burens: leren van andere gemeenten

Dit hoofdstuk verbreedt de blik op zonnevelden door te kijken naar hoe andere Nederlandse gemeenten omgaan met de ontwikkeling van zonnevelden. Het doel hierbij is om te leren over de opzet van het beleid, rolbepaling en rolinvulling m.b.t. de ontwikkeling van zonnevelden. In paragraaf 4.1 kijken we aan de hand van verschillende type rollen die gemeenten kunnen hanteren bij energieprojecten naar praktijkvoorbeelden met zonnevelden. Daarvoor nemen we buurgemeenten onder de loop maar ook aansprekende voorbeelden uit de rest van Nederland. Wat hierin opvalt komt aan bod in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 worden de lessen voor de gemeente Helmond op een rijtje gezet.

4.1 Gemeentelijke rollen in de praktijk

4.1.1 Vier gemeentelijke rollen bij energieprojecten

Sturing geven aan de realisatie van energieprojecten in de energietransitie kan op verschillende manieren invulling krijgen. Centraal daarbij staat de verhouding tussen (gemeentelijke) overheden en marktpartijen. Ook is er niet één ideale manier maar zijn er meerdere perspectieven op de rolinvulling mogelijk. Om grip te krijgen op verschillende rolinvullingen nemen we het sturingskwadrant van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) als vertrekpunt¹³. Hierin vier verschillende perspectieven op overheidssturing naar voren en daarbij horende rolinvulling.

- Een *passieve rol*, waarin de gemeente een meer klassieke overheidsrol inneemt. Deze rol is gebaseerd op het idee dat voor goede sturing de overheid zijn eigen regels, procedures en kaders volgt. Een strategie wordt in beginsel gevormd door de overheid waarna de markt aan zet is. De overheid is verantwoordelijk voor het toetsten en verlenen van vergunningen.
- Een *faciliterende rol*, waarin de gemeente een voorwaarden creëert voor de markt waardoor initiatieven van de grond kunnen komen zoals bijvoorbeeld het verlenen van subsidies of het ter beschikking stellen van grond voor energieprojecten. Deze rol is gebaseerd op het idee van een *presterende overheid* waarvoor effectiviteit en efficiëntie centraal staan.
- Een *activerende rol*, waarin gemeenten actief samenwerkingen zoeken met andere partijen en daarmee gezamenlijke doelen bepalen. De overheid kan bijvoorbeeld zorgen voor subsidieaanvragen of aankoop van locaties. Marktpartijen zorgen uiteindelijk voor de realisatie en exploitatie.
- Een *ontwikkellende rol* gaat een stapje verder. Hierin nemen overheid en marktpartijen gezamenlijk het initiatief en zorgen samen dat initiatieven ontwikkeld en geëxploiteerd kunnen worden.

De rol van een gemeentelijke overheid kan verschillen afhankelijk van de fase waarin een energieproject zich bevind. Grofweg bestaat een duurzaam energieproject uit 4 fases: strategie, ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Figuur XX laat zien wie per fase aan zet is.

¹³ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/overige/1791210.aspx>



Rol / Fase	Strategie	Ontwikkeling	Realisatie	Exploitatie
Passief	Overheid	Markt	Markt	Markt
Faciliteren	Overheid	Overheid	Markt	Markt
Activeren	Overheid	Overheid	Markt	Markt
Ontwikkelen	Overheid / markt			

4.1.2 Gemeentelijke rollen in de praktijk

In deze paragraaf kijken we naar gemeenten in de praktijk aan de hand van de verschillende rolinvullingen. Brabantse gemeenten in de regio Helmond hanteren over het algemeen de klassieke overheidsrol waarbij de gemeente de strategie bepaald waarna marktpartijen aan zet zijn. De gemeente stelt richtlijnen en voorwaarden op voor de ontwikkeling van zonneparken en toetst en verleend vergunningen. De ontwikkeling, realisatie en exploitatie van zonneparken wordt overgelaten aan de markt.

Voorbeeld hiervan is de gemeente Laarbeek, waar de eerste zonneparken inmiddels zijn gerealiseerd. Ook Laarbeek ziet zonneparken als belangrijke optie om energieambities te realiseren, daar er beperkt ruimte is voor zonnepanelen op daken. De gemeente staat de opwek van grootschalige energie zoals zonneparken toe onder vier type voorwaarden: voor een goede landschappelijke inpassing, voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde, voor het geven van participatiemogelijkheden voor inwoners, en tenslotte de procedurele en technische voorwaarden die bijvoorbeeld de veiligheid van het project garanderen.¹⁴ Deze voorwaarden bieden het toetsingskader voor de gemeenteraad. Op basis hiervan wordt getoetst of een project voldoende aan deze voorwaarden voldoet en besluit of het toestemming verleent. Na een positief raadsbesluit wordt het bestemmingsplan herzien en de omgevingsvergunning verstrekt. Projecten die als kansrijk worden beschouwd worden in een vroeg stadium besproken in de commissie. Omdat de gemeente nog geen ervaring heeft met grootschalige opwek wordt in de eerste instantie met een beperkt aantal projecten begonnen. De omgeving participeert mee in de gerealiseerde projecten. Na uitvoering van deze projecten wordt de beleidsvisie geëvalueerd.

Een vergelijkbaar voorbeeld van een kaderstellende gemeente is Gemeente Maashorst/Uden. Deze gemeente heeft de ambitie in 2035 energieneutraal te zijn en heeft beleid voor grootschalige opwekking van zonne- en windenergie opgesteld.¹⁵ Voor de ontwikkeling van zonneparken is een afwegingskader opgesteld. Hierin komen onder meer ruimtelijke afwegingen naar voren: sommige locaties zoals bijvoorbeeld natuurgebieden, beekdalen en terreinen binnen 200m van dorps en stedelijke bebouwing zijn uitgesloten van nieuwe zonneparken. Ook wordt gekeken naar de afstand tot het elektriciteitsnet, de omvang, de landschappelijke inpassing en de maatschappelijke meerwaarde van een zonnepark (zoals koppeling met andere functies of financiële participatie). De gemeente stimuleert initiatiefnemers financiële participatie door de lokale te organiseren. [Eventueel is de gemeente bereid om lokale energiecoöperatie(s) actief te helpen om gronden/posities te verwerven door middel van actief grondbeleid.] In de beleidsnotitie wordt ook helderheid gegeven over de processtappen voor initiatiefnemers van zonneparken. Aan de hand van 7 stappen worden initiatiefnemers van zonneparken beoordeeld en geselecteerd door de gemeente, waarmee de rolverdeling helder is

¹⁴ <https://www.laarbeek.nl/sites/default/files/visie-grootschalige-opwek.pdf>

¹⁵ <https://www.uden.nl/data/downloadables/1/3/8/7/0/beleidsnotitie-grootschalige-zonne-en-wind-energie-gemeente-maashorst-io.pdf>



gemaakt.¹⁶ Per stap wordt omschreven welke input initiatiefnemers moeten indienen. Zo wordt er bijvoorbeeld expliciet beschreven wat er in het profijtplan aan bod moet komen (o.a. hoe de omgeving betrokken wordt; welke middelen daarvoor worden ingezet en welke mogelijkheden er zijn voor financiële participatie). De initiatiefnemer is hier verantwoordelijk voor, de gemeente denkt mee en bewaakt.

Gemeente Cranendonck heeft in 2018 samen met de provincie Noord-Brabant en de initiatiefnemer een van de grootste zonneparken in Nederland gebouwd. Dit zonnepark in Budel heeft een capaciteit van 44 megawatt en is gebouwd op het terrein dat vroeger werd gebruikt door zinksmelter Nyrstar in Budel (in de verhoogde 'dijken' achter de fabriek zijn afvalstoffen van het bedrijf opgeslagen). In 2019 heeft de gemeente heeft de "Nota Zonneparken 2019-2024" opgesteld voor toekomstige zonneparken.¹⁷ Binnen deze visie zet de gemeente in op het realiseren van maximaal 84 ha aan zonneparken voor 2024. Een zonnepark wordt alleen toegestaan wanneer het voldoet aan alle voorwaarden die zijn gesteld ten aanzien van locatie, landschappelijke inpassing, de maatschappelijke meerwaarde en maatschappelijk draagvlak. Ook worden eisen gesteld ten aanzien van het betrekken van de omgeving door een initiatiefnemer van een zonnepark. Voor de vier verschillende initiatieven die geselecteerd geldt het uitgangspunt dat 50% lokaal eigendom wordt en dat inwoners van Cranendonck kunnen participeren, bijvoorbeeld door voordelige contracten af te sluiten.

De gemeente Someren heeft in 2020 het beleid omtrent zonneparken laten evalueren.¹⁸ Bij de behandeling van vergunningsaanvragen bleek namelijk dat het beleid niet altijd even duidelijk was, wat zorgde voor interne discussie of met initiatiefnemers. Zo was er bijvoorbeeld onduidelijkheid over het al dan niet verplichten van financiële participatievoorwaarden. Ook bleek er in het beleid onvoldoende rekening gehouden te zijn met de vorm voor het beoordelen en selecteren van de beste plannen voor zonneparken. Het ontbrak aan een vastgesteld moment voor het indienen van plannen waarna een gelijkwaardige selectie plaats kon vinden. Daarom wordt in het nieuwe beleid een duidelijke opzet geboden in de vorm van een "tender" bestaande uit de volgende fases: Aankondiging (verschillende initiatiefnemers worden uitgenodigd om een plan in te dienen); Indienen plannen; Beoordelen plannen (toetsen op beoordelingscriteria); en het selecteren van de plannen. Echter heeft netbeheerder Enexis door een groot deel van de aangevraagde zonneparken een streep gezet vanwege de beperkte netcapaciteit.

Ook de gemeente Geldrop-Mierlo ziet grootschalige zonneparken als essentiële optie om aan de opgave voor de opwekking van duurzame energie te kunnen voldoen.¹⁹ Draagvlak in de omgeving wordt gezien als een belangrijke voorwaarde. Hiertoe dienen omwonenden en andere betrokkenen de mogelijkheid te krijgen om in het proces (van ontwerp tot inrichting) én financieel te participeren, zodat er een eerlijke verdeling van lusten en lasten ontstaat. De gemeente geeft de voorkeur aan coöperatieve projecten en streeft naar 50% eigendom van de lokale omgeving. De daadwerkelijke invulling van de lokale participatie wordt overgelaten aan de initiatiefnemer. Indien financiële participatie door de omgeving onvoldoende tot stand is gekomen, dient het initiatief een financiële afdracht te doen in een omgevings- of duurzaamheidsfonds (met als richtlijn €0,50 per opgewekte MWh), wat wordt ingezet voor verduurzaming van de gemeente. Vergelijkbaar met het beleid van de gemeente Maashorst is in dit beleid ook een

¹⁶ Processtappen: 1. Informatieronde: eerste toets aan landschapskaart; 2. Initiatiefnemer dient principeverzoek voor project in; 3. Gemeente toetst principeverzoek aan de criteria in dit uitnodigingskader; 4. Initiatiefnemer dient inpassingsplan en profijtplan in o.b.v. omgevingsdialoog; 5. Gemeente toetst op basis van vooroverlegfase omgevingsvergunning; 6. Initiatiefnemer vraagt omgevingsvergunning aan; 7. Gemeente beoordeelt aanvraag

¹⁷ <https://www.cranendonck.nl/document.php?m=61&fileid=66466&f=5761c8da5c55408aa90e5fc5b7f46d21&attachment=1&c=50563>

¹⁸ https://www.someren.nl/fileadmin/Someren/PDF_formulieren_producten/Beleidsnotas_en_beleidsregels/Ruimtelijke_ordering_en_volkshuisvesting/Beleid_zonneparken_en_windmolens.pdf

¹⁹ https://www.geldrop-mierlo.nl/flysystem/media/beleidsvisie-zonneparken_windmolens-geldrop-mierlo_geamendeerd-2-11-2020.pdf



concreet stappenplan opgenomen met stappen die gezet dienen te worden voordat het vergunningstraject wordt ingegaan.

In een actieve rol kan een gemeente als (mede-)ontwikkelaar, eigenaar of beheerder van een zonnepark optreden. Hiermee krijgen gemeente meer regie en zeggenschap over de zonneparken.

Gemeente Ameland, die als ambitie had om in 2020 volledig energieneutraal te worden, was een van de voorlopers van de ontwikkelende rol. Daartoe heeft de gemeente in 2016 het initiatief genomen tot de ontwikkeling van een zonnepark van 10 hectare. De gemeente is mede-eigenaar van een groot zonnepark, samen met Eneco en de lokale coöperatie. Voor inwoners van Ameland was er de mogelijkheid om via obligaties te participeren in het zonnepark.

Een recenter voorbeeld is de gemeente Groningen. De gemeente Groningen wil in 2035 CO₂-neutraal zijn. Nadat de gemeente al een aantal zonneparken heeft vergund aan commerciële initiatieven gaat het vanaf 2021 zelf zonneparken ontwikkelen met lokaal eigendom.²⁰ Aanleiding hiervan is onder meer dat een grote groep inwoners en enkele organisaties zorg hebben over een mogelijke wildgroei aan zonneparken, aantasting van het landschap, en commerciële partijen die geen lokale binding hebben. De gemeente heeft een gebied aangegeven waar zonneparken niet in het landschap passen. Nieuwe zonneparken worden voor een groot deel aangelegd op eigen grond in Meerstad-Noord en Westpoort. Daarnaast is beperkt plek voor kleine lokale initiatieven met draagvlak in de omgeving en met minimaal 51 procent lokaal eigendom. Er worden daarbij eisen gesteld aan landschap, ecologie en betrokkenheid van de omgeving. De gemeente geeft dus geen ruimte meer aan nieuwe commerciële initiatieven.

Ook in Harderwijk gaat de gemeente zelf het zonnepark exploiteren in samenwerking met een lokale energie coöperatie. Ook kunnen inwoners van Harderwijk financieel participeren in dit project.²¹ Daarnaast stelt de gemeente zich faciliterend op door voorwaarden te creëren waardoor initiatieven voor zonneparken van de grond kunnen komen. Zo staat in de samenwerking met de lokale energiecoöperatie Endura de gemeente garant voor de lening die nodig is voor de aanleg van het zonnepark. Hier gaat het om een zonnepark dat wordt aangelegd op een parkeerterrein. Naast de zonnepanelen vraagt dit project om investeringen in een stalen draagconstructie. Door deze overkappende constructie kan er zowel geparkeerd worden als energie opgewerkt worden.

4.2 Analyse: wat valt op?

De ontwikkeling van zonneparken zijn een relatief nieuw fenomeen in Nederland. De eerste grootschalige zonneparken zijn zo'n vijf jaar geleden ontwikkeld. Sindsdien is het aantal zonneparken explosief gegroeid en zal in de toekomst alleen maar toenemen. Met name in provincies Groningen en Noord-Brabant worden veel zonneparken ontwikkeld. Zonneparken worden veelvuldig gevonden door gemeenten om invulling te geven aan de RES'en.

Wat in algemeenheid opvalt is dat de meeste gemeenten een klassiek vergunningverlenende en kaderstellende rol hanteren als het gaat om het ontwikkelen van zonneparken. Het daadwerkelijke initiatief tot het realiseren van zonneparken wordt meestal overgelaten aan marktpartijen. De gemeente toetst aanvragen voor zonneparken en verleent vergunningen. In deze rol zijn het gemeenten die afwegingskaders opstellen waarin bepaalde randvoorwaarden en uitgangspunten centraal staan. Het principe van de 'zonneladder' wordt doorgaans gehanteerd om afwegingen te maken waar zonneparken ontwikkeld kunnen worden. Randvoorwaarden voor de ontwikkeling van

²⁰ <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Raadsvoorstellen/Beleidskader-Zonneparken-gemeente-Groningen-2021-2025.pdf>

²¹ <https://www.endura-harderwijk.nl/projecten/zonnepark-harderwijk/>



zonneparken gaan doorgaans over de ruimtelijke inpassing (e.g. omvang), maatschappelijke meerwaarde, technische projecteisen (zoals nabijheid van het elektriciteitsnet en capaciteit) en participatie. In alle gemeenten is participatie van de lokale gemeenschap en omwonenden een belangrijk thema waarbij gemeentelijk beleid uitgaat van de richtlijnen uit het klimaatakkoord en de RES: minimaal 50% lokale participatie. De uitwerking van het beleid verschilt onder gemeenten. Sommige gemeenten hebben een gedetailleerd procesverloop opgenomen in het beleid. Hierin zijn de stappen die doorlopen dienen te worden – voor en na de indiening van de vergunning – helder omschreven.

In een actieve rol kan een gemeente als ontwikkelaar van een zonnepark optreden. Dit sluit aan bij de behoefte onder gemeenten voor meer regie over het proces en het delen in de lusten. Deze ontwikkeling is ook terug te zien in de praktijk, waarbij sommige gemeenten bewegen in hun rol: van een passieve en kaderstellende rol naar een meer actieve en ontwikkelende rol. Gemeenten hebben eerste ervaring opgedaan met zonneparken en er ontstaat behoefte aan meer regie over het proces. Het lijkt erop dat deze rolverschuiving vooralsnog met name plaatsvindt in gemeenten die ambitieuze energie en klimaatdoelstellingen hebben. Daarbij willen ook de (financiële) voordelen genieten van zonneparken. Tegelijkertijd roept dat ook een spanning op waarbij de gemeente initiatieven neemt tot zonneparken en tegelijkertijd een vergunningverlenende rol heeft.

4.3 Beantwoording onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag: Wat valt er voor de gemeente te leren van andere gemeenten wat betreft de opzet van het beleid en rolinvulling?

Allereerst kan geconstateerd worden dat de uitgangspunten en randvoorwaarden van het beleid van gemeente Helmond in lijn ligt met omliggende gemeenten. Ook de rolinvulling – kaderstellend en vergunningverlener – is vergelijkbaar. Vanwege het beginstadium en het feit dat er geen onderzoek is gedaan naar het procesverloop (zoals in het voorgaande hoofdstuk) in omliggende gemeenten zijn er in beperkte mate lessen over wat goed en wat minder goed werkt. De behoefte om meer regie te houden op het proces wordt breed gedeeld onder gemeenten. Van andere gemeenten valt te leren dat hier verschillende mogelijkheden voor zijn.

Zo is een belangrijke les voor de gemeente Helmond om duidelijk het procesverloop in het beleid op te nemen en te communiceren. Door de verschillende te doorlopen stappen expliciet te maken, ook in de fase vóór het indienen van een aanvraag, wordt per fase helder welke partij welke rol heeft en wat er verwacht wordt. Een andere mogelijkheid is om – voor zonneparken op eigen grond – het tenderprincipe te hanteren. Dit draagt bij aan meer regie doordat het gemeenten in staat stelt om meerdere initiatieven en aanvragen te vergelijken. Dat vraagt wel om een actieve in plaats van reactieve rol. De volledige regie kan een gemeente nemen als het zelf zonneparken gaat (mede)ontwikkelen. Deze laatste rol sluit aan op de eerder door de raad aangenomen motie om het in eigen beheer ontwikkelen en exploiteren van een of meerdere zonneparken te onderzoeken. Ook lijkt deze motie tegemoet te komen aan eisen zoals gesteld door de Hoge Raad aan vastgoedtransacties.²²

Deze rolverschuiving is een ontwikkeling die bij ambitieuze gemeenten lijkt plaats te vinden: van een passieve (kaderstellen en vergunningverlener) naar een actieve rol als (mede-)ontwikkelaar of zelfs eigenaar van zonneparken op eigen grond. Een dergelijke rol bij het realiseren van zonneparken vraagt om de nodige capaciteit en expertise. Het is de vraag of de ambtelijke organisatie hieraan op dit moment kan voldoen.

²² Zoals recent gedaan op 26 november 2021.



5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij op basis van de voorgaande hoofdstukken de belangrijkste conclusies waarbij wij ook de onderzoeksvraag beantwoorden of de huidige rolbepaling en de rolinvulling toereikend zijn om de gemeentelijke en regionale ambities op het vlak van zonne-energie gerealiseerd te krijgen. Daarna komen wij tot de aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek.

5.1 Conclusies

Initiatieven tot het realiseren van zonneprojecten laat de gemeente aan de markt over. Volgens het beleid hanteert de gemeente bij initiatieven voor zonneprojecten de klassieke rol van vergunningverlener: vanaf het moment dat een initiatiefnemer een vergunningsaanvraag (omgevingsvergunning) indient, is het aan de gemeente om deze aanvraag te toetsen. Volgens het beleid ligt de verantwoordelijkheid om participatie te organiseren met name bij de initiatiefnemer. De gemeente toetst alleen bij het beoordelen van de vergunningaanvraag of de participatie goed is opgezet en uitgevoerd. Dit is conform de lijn die wordt aangehouden in de omgevingsvisie.

Alles overziend was de feitelijke rolinvulling van de gemeente in de casus Stiphout overwegend conform het vastgestelde beleid. De huidige rolbepaling en rolinvulling zijn echter niet toereikend om de gemeentelijke en regionale ambities te kunnen realiseren en passen niet bij het samenspel met initiatiefnemers en inwoners dat daarvoor nodig is. Dit baseren we op de volgende deelconclusies.

In de eerste plaats zijn de uitgangspunten in het beleid ten aanzien van de gemeentelijke rol duidelijk, maar onvoldoende uitgewerkt om duidelijk richting te kunnen geven aan de uitvoering van het beleid. De gemeente laat het initiatief over aan de markt en maatschappelijke organisaties. De gemeente vervult de rol van vergunningverlener en beoordeelt de vergunningaanvragen aan de hand van de visie en de beleidsregels. De participatie is ingevolge de beleidsregels een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Echter, onvoldoende duidelijk is uitgewerkt wanneer deze participatie voldoende is, aan welke eisen ten aanzien van participatie moet worden voldaan en welke doelen de participatie dient. Teruggevallen kan niet worden op een gemeentebreed participatiekader. Ook is niet voldoende duidelijk uitgewerkt hoe de gemeente hierbij het uitgangspunt uit de visie borgt, dat duidelijkheid moet worden verschaft aan inwoners en bedrijven door transparante en partijonafhankelijke communicatie. Verder blijkt dat onvoldoende duidelijk is voor onder andere de raad, maar ook initiatiefnemers en inwoners, hoe het afwegingskader moet worden geïnterpreteerd.

In de tweede plaats sluiten de vastgestelde uitgangspunten onvoldoende aan op de praktijk van dergelijke besluitvormingsprocessen en passen deze niet bij hetgeen inwoners, initiatiefnemers en raad van de gemeente verwachten. Dit ondanks het feit dat de raad zelf deze uitgangspunten heeft vastgesteld. In de praktijk betekent de gekozen rol dat een initiatiefnemer met de omgeving gaat communiceren voordat de gemeente erbij betrokken is of zich uitlaat over het initiatief. Dit leidt bijna altijd tot vragen richting de gemeente; is het niet van de initiatiefnemer dan is het wel van omwonenden. Geluidsstilte en procesmatige reacties lokken eerder meer weerstand op dan dat het proces vereenvoudigt, zeker wanneer in de basis al sprake is van scepsis ten aanzien van dergelijke zonneprojecten. De casus Stiphout laat dit bij uitstek zien. De diverse stakeholders mogen het inhoudelijk oneens met elkaar zijn. Over een ding zijn ze het eens: de gemeente moet een actievere rol pakken, ook in de voorfase van initiatieven. Met een actieve



rol vul je als gemeente ook je verantwoordelijkheid in om te voorkomen dat initiatieven enkel daar landen waar weinig weerstand is of kan worden georganiseerd door omwonenden.

In de derde plaats sluimert er een onderliggende inhoudelijke discussie over de eerder door de raad vastgestelde beleidsdoelen ten aanzien van de inzet van zonnenvelden en zonnedaken die ervoor zorgt dat afzonderlijke initiatieven moeizaam tot uitvoering kunnen komen. Zowel in de raad zelf als bij inwoners lijkt er nog geen sprake van brede, echt doorleefde steun voor deze zonne-beleidsdoelen. Breed draagvlak is zeker nodig gelet op de hogere ambities die Helmond heeft dan de regio. Het doel van RES MRE is namelijk om in 2050 klimaatneutraal te zijn en uiterlijk in 2030 49% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990, terwijl Helmond in 2035-2045 klimaatneutraal wil zijn. Nog te weinig is gezamenlijk doorleefd wat de bijdrage moet zijn van zonnenvelden en zonnedaken aan het realiseren van deze klimaatambitie. Het niet organiseren van maatschappelijk gesprek over de visie en de beleidsregels zonnenvelden en zonnedaken is hierbij een gemiste kans. Dat gesprek komt sowieso. Is het niet bij de totstandkoming van de visie, dan is het wel aan de hand van eerste concrete initiatieven.

5.1 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1.

Organiseer als raad met het college een maatschappelijk en politiek gesprek over de beleidsdoelen ten aanzien van zonnenvelden en zonnedaken en herbevestig deze als raad of pas deze aan. Betrek hierbij de vraag welke in te zetten instrumenten nodig zijn om de beleidsdoelen te realiseren. Maak inzichtelijk wat lange termijn doelen betekenen voor wat je morgen moet doen. Op het moment dat de doelen en, op hoofdlijnen, de daaraan gekoppelde inzet zijn vastgesteld, is het aan de raad om koers te houden en niet hierop terug te komen op het moment dat het tot concrete initiatieven leidt.

Aanbeveling 2.

Neem als college bij de bovenstaande koersbepaling mee de nadrukkelijke uitvoering van de motie publieke zonnenvelden. Het innemen van een actieve rol bij de ontwikkeling van zonneprojecten biedt de gemeente de mogelijkheid om beter te sturen op de opzet en vormgeving van het initiatief, de vroegtijdige participatie van inwoners wat betreft deelname in en betrokkenheid bij het initiatief, de financiële resultaten van het initiatief en uiteindelijk het realiseren van de gemeentelijke beleidsambitie. De ambtelijke organisatie moet wel in staat worden gesteld om hiervoor de benodigde capaciteit en expertise te borgen, ook waar het gaat om omgevingsmanagement ter ondersteuning van participatieve processen.

Aanbeveling 3.

Ook als raad en college ruimte willen geven aan andere initiatiefnemers, moet het college eerder een actieve rol vervullen ten aanzien van de participatie. Vanaf het begin van het initiatief heeft het college een rol bij het actief borgen van en communiceren over een zorgvuldig participatieproces. Hierbij past het actief informeren van inwoners en initiatiefnemer over het doel en de vereiste opzet van het participatieproces, over de toe te passen en zo nodig nog uit te werken toetsingskaders en het duiden van de rol van de gemeente gedurende het proces. We bevelen de raad een participatiekader vast te stellen dat ondersteuning biedt aan het opzetten en uitvoeren van participatieprocessen binnen dit maar ook binnen andere domeinen.



Ter afsluiting een algemene reflectie die we graag mee willen geven. Als de gemeente een actievere rol gaat vervullen, zowel wat betreft participatie als met concrete zonneprojecten, stapt de gemeente naar voren en neemt verantwoordelijkheid voor het realiseren van de eigen beleidsdoelen en het daarbij op een juiste wijze betrekken van de inwoners. Je kunt je als raad en college dan niet meer 'verschuilen' achter een initiatiefnemer maar zult zelf beleidsmatig zowel kleur moeten bekennen als verantwoordelijkheid nemen jegens je inwoners. Van zowel raad, college als organisatie vergt dat balanceren en een goed samenspel. Op het moment dat dat samenspel niet goed van de grond komt, zal het zeer moeilijk worden om een gezamenlijke beleidsdoelstelling in de energietransitie gerealiseerd te krijgen.



Bijlagen

Bijlage 1: Afwegingskader beleidsregels

Artikel 4. Afwegingskader

1. Bij bestaande bouwblokken worden de zonnepanelen in eerste instantie op daken gerealiseerd. (volgens de provinciale ladder)
2. Er kan een omgevingsvergunning voor de duur van maximaal 25 jaar worden verleend voor zelfstandige zonnepanelen.
3. Er zal altijd een Bibob procedure worden uitgevoerd in relatie tot de aanvrager voor een initiatief.
4. Er wordt op voorhand financiële zekerheid gesteld dat de opstellingen voor de zonnepanelen na de looptijd van de vergunning duurzaam worden verwijderd, waarbij de gebruikte grond in (minimaal) de oorspronkelijke staat wordt teruggebracht.
5. De locatie van het zonnepark is vanuit technisch oogpunt aanvaardbaar, waarbij sprake moet zijn van een ligging in de nabijheid van bestaande energie-infrastructuur, in de nabijheid van grote afnemers of bij locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting.
6. De locatie van het zonnepark is daarnaast vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar. De aanvraag wordt getoetst aan de in de Visie omschreven ontwerprichtlijnen op de drie niveaus: landschap, kavel en object. Hierbij is de Visie leidend.
7. Bij vergunningverlening moet de biodiversiteit aantoonbaar worden geborgd en/of verbeterd, door aansluiting te zoeken bij gebiedskenmerken en het versterken van aanwezige beplanting
8. Bij initiatieven voor de realisatie van een zonneveld dient vooraf het draagvlak hiervan onder de omwonenden te worden getoetst
9. Bij zonneparken groter dan 5.000 m² wordt de maatschappelijke meerwaarde aangetoond, die als volgt wordt ingevuld:
 1. de mate van meervoudig ruimtegebruik;
 2. de maatregelen die worden getroffen om de impact op de omgeving te beperken;
 3. de bijdrage die wordt geleverd aan maatschappelijke doelen.
10. Vooruitlopend op de nog vast te stellen Regionale Energie Strategie is het uitgangspunt dat per project de afweging wordt gemaakt welke bijdrage wordt gevraagd ten behoeve van de maatschappelijke waarde in relatie tot 50% deelname van burgers zoals in voornoemde RES wordt gevraagd. Er is dus een directe relatie tussen de 50% deelname en de maatregelen ten behoeve van inpassing en de maatschappelijke doelstellingen.

De aanvrager zal, vooruitlopend op de aanvraag vergunning, een schriftelijke toelichting moeten geven inzake het te doorlopen proces, met betrekking tot het participatieplan deel B. Voorbeelden zijn:

- Inspanningsverplichtingen
- Meervoudig opdrachtgeverschap
- Omgevingsovereenkomst waarin een participatieplan is opgenomen
- Samenwerkingsovereenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente.



Naast datgene dat van toepassing is verklaard in artikel 4 zijn de volgende criteria van toepassing bij de beoordeling van aanvragen die vallen onder het regiem van deze beleidsregels:

1. Voorafgaand aan het indienen van de vergunning aanvraag dient: a. Door initiatiefnemer overleg plaats te vinden met ENEXIS; b. Een getekende offerte van ENEXIS inzake benodigde aansluiting gedateerd voor inwerkingtreding van dit beleid, met uitgewerkt voorstel te worden aangeleverd. (Waarbij het participatie traject als benoemd in artikel 4.8 voorafgaand wordt doorlopen is).
2. Voorafgaand aan de verlening van de vergunning zal het College in overleg met ENEXIS en de RES gemeentes aangeven of de benodigde ruimte op het elektranet, aan voorliggend project kan worden toegekend of dat dit in gezet dient te worden voor de uitwerking van punt 1 van de visie zonnevelden of voor de verdere invulling van de RES. Bij een negatief advies kan dit leiden tot niet vergunnen.
3. Voorgaande geldt in elk geval voor de periode tot aan de 1e evaluatie van dit beleid zijnde september 2021



Bijlage 2: Tijdlijn casus Stiphout

Uit gesprekken blijkt dat het idee voor een zonneveld in december 2018 is ontstaan bij de grondeigenaar. Vanaf 2019 waren er informele gesprekken met betrokkenen van de gemeente Helmond en de initiatiefnemer.

Eind november 2019 heeft de initiatiefnemer (grondeigenaar en SolarCentury) voor het eerst het plan om een zonneweide te ontwikkelen bij het dorp Stiphout gepresenteerd. Daarvoor hebben zij direct omwonenden benaderd voor een keukentafelgesprek. Aan de hand van de gesprekken met omwonenden en de eerste informatieavond zijn er vervolgens aanpassingen doorgevoerd in het opgestelde schetsplan.²³

Op dit moment is het beleid van de gemeente Helmond ten opzichte van zonnepanelen nog niet vastgesteld. De verwachting is op dat moment dat deze eind 2019 gereed zou zijn. Uiteindelijk wordt dit, mede in verband met de coronapandemie, uitgesteld naar 2020. In de tussentijd ontvangt de initiatiefnemer in gesprekken met de gemeente eind 2019/begin 2020 wel al de gedachten bij de visie en conceptstukken.²⁴

Op **30 juni 2020** wordt in de gemeenteraad van de gemeente Helmond de visie Zonnevelden en zonnedaken vastgesteld. In deze visie zijn afweegbare gebieden opgenomen voor eventuele zonnevelden.²⁵ Op basis daarvan begint de gemeente met het opstellen van een beleid waarin de visie wordt vertaald in concrete beleidsregels over zonnepanelen, de omgang met initiatieven, proces en eigen rolinvulling.

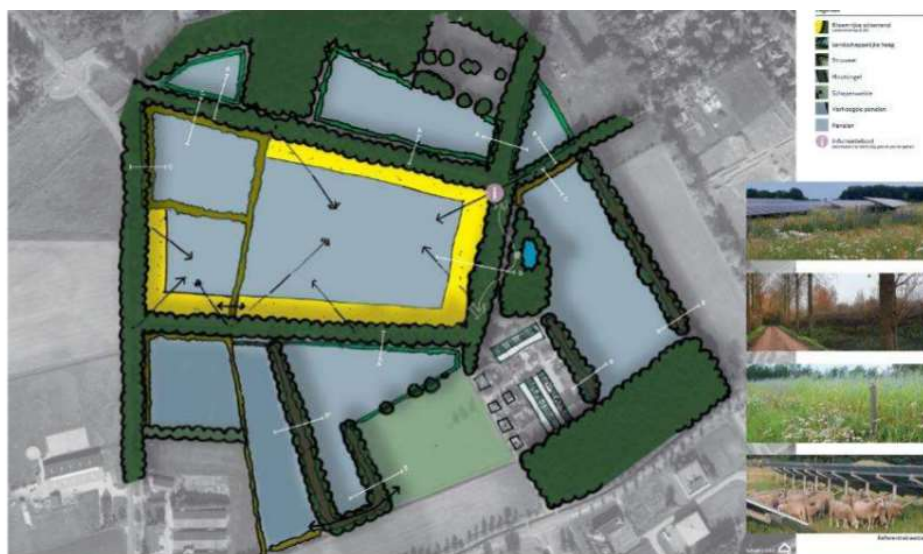
Op **23 september 2020** geeft de gemeente een informele beoordeling vanuit het oogpunt landschap over de inrichtingsschets van de zonnevelden. Conclusie was dat alleen het middendeel (zie figuur 2) in aanmerking zou komen als zonnevelden.²⁶

²³ <https://www.solarcentury.com/nl/zonneweides/helmond-stiphout/schetsplan-helmond-stiphout/>

²⁴ Interview betrokkenen.

²⁵ In deze gebieden kan, op basis van ruimtelijk en milieutechnische afweging, een zonneveld gerealiseerd worden. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat dat ook daadwerkelijk zal gebeuren.

²⁶ Procesverloop plan Zonnevelden.



Figuur 2

Op **24 september 2020**, dient de initiatiefnemer een eerste vergunningsaanvraag in. De aanvraag voldoet niet aan de richtlijnen van de gemeente, gevisualiseerd in figuur 2. Ook ontbreekt een gedegen participatietraject. Wel bezit de initiatiefnemer al over een getekende offerte van Enexis, van vóór 3 november 2020. De gemeente geeft aan dat de beleidsregels nog in ontwikkeling zijn en adviseert de initiatiefnemer om de aanvraag in te trekken. De initiatiefnemer besluit daarop om de aanvraag vooralsnog in te trekken.²⁷

Tussen **oktober en november 2020** wordt door de gemeente Helmond per mail aan de initiatiefnemer gereageerd op de wijzigingen van de landschappelijke inpassing.²⁸

Op **13 oktober 2020** worden de gemeentelijke richtlijnen als uitwerking van de visie zonnevelden en zonnedaken aan de initiatiefnemer toegezonden.²⁹

Op **3 november 2020** wordt het gemeentelijk beleid zonnevelden en zonnedaken op basis van de in juni opgestelde visie vastgesteld. Op **11 november 2020** wordt de beleidsregel gepubliceerd.³⁰

Op **3 november 2020** heeft de initiatiefnemer het oorspronkelijke plan aangepast op basis van de gemeentelijke richtlijnen. Twee zonnevelden aan de noordzijde zijn uit het plan gehaald en het zonneveld aan de oostzijde is gehalveerd. Tegelijkertijd is het aandeel groen vergroot. De landschappelijke inpassing is robuuster gemaakt.³¹

In interviews wordt aangegeven dat op **30 november 2020** een gesprek heeft plaatsgevonden met de verantwoordelijk portefeuillehouder van de gemeente en een aantal inwoners over het initiatief in Stiphout. Punten van aandacht tijdens het gesprek zijn onder andere de relatie van de gemeente met de initiatiefnemer, de wijze waarop de

²⁷ Vragen van gemeenteraadsleden. 'aanvullende vragen zonnevelden Stiphout'. 14 december 2020.

²⁸ Procesverloop plan Zonnevelden.

²⁹ Procesverloop plan Zonnevelden.

³⁰ Procesverloop plan Zonnevelden.

³¹ Procesverloop plan Zonnevelden.



initiatiefnemer draagvlak probeert te organiseren en de rol van de gemeente in het traject. Onder andere wordt door de inwoners in het gesprek aangegeven dat een regierol van de gemeente wordt gemist. De inwoners worden door de gemeente aangemoedigd om aan te sluiten bij de informatiebijeenkomst van de initiatiefnemer en de gemeente zegt toe de inwoners te blijven informeren over het traject.³²

Op **30 november 2020** wordt in overleg met de portefeuillehouder, de initiatiefnemer verzocht om de aanvraag in te trekken zodat zij formeel kennis kunnen nemen van het beleid en aandacht kunnen schenken aan de in de visie en het beleid opgenomen voorwaarden inzake draagvlak. Voorwaarde is immers het creëren van draagvlak vóór indiening van de vergunning (Artikelen 4.8 en 6). De initiatiefnemer heeft de aanvraag ingetrokken en omgezet naar de status *vooroverleg*. Dit vooroverleg wordt niet afgerond en op 19 maart beëindigt door een nieuwe aanvraag.³³

Op **8 december 2020** wordt de Stichting Geledingszone Stiphout opgericht om het belang van het groene karakter van de onbebouwde kom van Stiphout te verdedigen. Zij spreken zich kritisch uit over de plannen van de initiatiefnemer, welke zij op hun website omschrijven als 'een ongewenste aantasting van de geledingszone'. Zij roepen medestanders op hun site op om gemeenteraadsleden te benaderen en om de stichting te steunen.³⁴

Op **8 december 2020** verstuurt de gemeente een eerste inwonersbrief om de inwoners te informeren over het regionale en gemeentelijke beleid rond zonne-energie, over de beperkte capaciteit op het elektriciteitsnet en over het initiatief voor een zonneveld in Stiphout. De aanleiding is dat er veel te doen is geweest over het initiatief en dat de gemeente vragen heeft ontvangen. De gemeente verduidelijkt wat de gemeentelijke ambitie is en hoe deze zich verhoudt ten opzichte van de Regionale Energie Strategie (RES) MRE en het Klimaatakkoord. In de brief wordt uitgelegd dat er onvoldoende ruimte is op daken voor het opwekken van de benodigde zonne-energie en dat zonnevelden daarom nodig zijn om de gemeentelijke ambitie te realiseren. Ook geeft de gemeente aan hoe de locatie voor zonnevelden wordt bepaald en wordt aangegeven dat voor het initiatief in Stiphout geldt dat er een getekende offerte lag; dit initiatief drukt dus niet extra op het vollopende elektriciteitsnetwerk. Ten slotte legt de gemeente uit dat zij draagvlak belangrijk vindt. Daarom moet de initiatiefnemer vóórdat zij een vergunning aanvragen een 'gedegen' participatietraject doorlopen, waarvan tijdens de aanvraag verslag moet worden gedaan. De rol van de gemeente beperkt zich tot die tijd tot die van vergunningverlener.³⁵

*In de periode **vanaf december 2020 tot en met oktober 2021** dienen gemeenteraadsfracties vragen in bij het college van B&W. In hun brieven benadrukken zij de onrust die speelt onderling inwoners in de gemeente. Tevens benadrukken zij het belang van draagvlak onder bewoners en stellen zij vragen over de rolinvulling van de gemeente.*

Op **11 december 2020** dient de partij PvdA vragen in over het onderwerp 'zonnevelden bij Stiphout'. Zij geven aan dat het voornemen bestaat om in de geledingszone Stiphout zonnevelden te realiseren van aanzienlijke omvang. De initiatiefnemer heeft daar in samenspraak met de grondeigenaren een plan voor ontwikkeld. Het bedrijf heeft op dat moment al twee informatieavonden georganiseerd, waarvan de meest recente, op 2 december 2020. Zij schetsen dat er een onrustige sfeer heerst naar aanleiding van de planontwikkeling en dat er tegenstrijdige informatie wordt verspreid waardoor burgers niet goed een mening kunnen vormen. Dit terwijl "draagvlak in de omgeving" in de vastgestelde visie als een belangrijke voorwaarde voor een vergunning is geformuleerd. De gemeente zou naar hun mening – naast haar vergunningverlenende taak – ook een belangrijke rol kunnen spelen in het meningsvormende proces, door het

³² Interview met betrokkenen.

³³ Procesverloop plan Zonnevelden.

³⁴ <https://geledingszonestiphout.nl/zonneweides/>

³⁵ Inwonersbrief, 8 december 2020.



verstrekken van goede objectieve informatie. De fractie stelt vervolgens een aantal vragen met name over de juiste informatie rondom een eventuele vergunningaanvraag. In de beantwoording van deze vragen geeft het college aan dat er inderdaad sprake was van een vergunningsaanvraag. Deze was niet compleet; onder andere het participatietraject ontbrak nog. In overleg met de gemeente heeft de initiatiefnemer zelf deze aanvraag ingetrokken om eerst een participatietraject te doorlopen. Met betrekking tot de vraag of de initiatiefnemer de informatie met betrekking tot het draagvlak onder de Stiphoutse bevolking met de gemeentelijke organisatie heeft gedeeld, geeft het college aan dat de informatie inmiddels in samenvatting is gedeeld en mondeling is toegelicht. De initiatiefnemer maakt volgens de beantwoording nog een verslag en zal dit delen op haar website. Dit verslag maakt onderdeel uit van het totale plan van aanpak en wordt ook openbaar gemaakt. Het plan van aanpak en de verslaglegging van het participatietraject maken straks deel uit van de vergunningaanvraag, aldus de beantwoording.³⁶

Op **15 december 2020** dient de partij Helder Helmond (HH) – aanvullend op de vragen van de PvdA – vragen in over de casus zonnevelden Stiphout. In een raadsvergadering gaven zij aan dat zij niet willen dat tegen de zin in van omwonenden zonnevelden erdoor worden geduwd. Ook hebben zij aangegeven dat er zorgen zijn over het grijze gebied dat kan ontstaan over draagvlak. Ze benadrukken dat het gebrek aan regie in de discussie en communicatie over het zonneveld in Stiphout tussen omwonende, initiatiefnemers, grondeigenaren, de ontwikkelaar en voor- en tegenstanders maakt dat er grote onduidelijkheid en onrust is over deze ontwikkeling. Expliciet vragen zij onder andere hoe de gemeente van plan is het draagvlak onder omwonende te testen, en of de gemeente van mening is dat zij de regie zouden moeten voeren bij deze ontwikkelingen. In de beantwoording van de vragen door het college geven zij onder andere aan het draagvlak onderling inwoners te toetsen tijdens de beoordeling van de eventuele vergunningaanvraag, welke dan ook met de gemeenteraad gedeeld zal worden in verband met de benodigde verklaring van geen bedenkingen. Met betrekking tot de regievraag geeft het college aan dat het initiatief past binnen de vastgestelde visie van de gemeente. Tevens geven zij aan dat een rol voorafgaand de ontwikkeling in een meer regisserende vorm de voorkeur zou hebben. Echter, was het voorliggend initiatief al in gesprek met omwonende en grondeigenaren voor het beleid was vastgesteld. Direct na vaststelling geeft het college aan met de initiatiefnemer en inwoners gesproken te hebben in een poging om zaken procesmatig bij elkaar te brengen. Regie is echter lastig omdat beiden veelal hun eigen weg kiezen. Daarom neemt de gemeente nu vooral de rol van vergunningverlener aan, mede om later een onafhankelijk besluit te kunnen nemen.³⁷

Op **15 december 2020** wordt de raad middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de 'Ontwikkelingen zonneveld'. Het college geeft aan dat dit een ingewikkeld onderwerp is waarbij ook veel verwarring is ontstaan. Daarom informeren zij de raad in deze brief over de relatie tussen de RES en gemeentelijk beleid rond zonne-energie, over de situatie op het elektranet en over het initiatief voor het zonneveld in Stiphout. Ook geven zij aan dat de initiatiefnemer op het moment een plan van aanpak rondom draagvlak uitwerkt. Onderdeel daarvan is hoe en wanneer zij de omgeving en inwoners informeren. De eerste bijeenkomst in dat kader heeft op 2 december 2020 plaats gevonden. De omwonenden van de locatie die de initiatiefnemer op het oog heeft informeert het college eveneens deze week. Daarin staat in grote lijnen dezelfde informatie als in deze raadsinformatiebrief. Ten slotte benadrukt het college hun rol als vergunningverlener: "Wij laten ons door de initiatiefnemer informeren over het participatietraject en zijn in afwachting van de daaropvolgende vergunningaanvraag."³⁸

Op **25 januari 2021** stelt de PvdA vragen over het onderwerp 'Zonnevelden Geledingszone Stiphout'. Deze worden op 9 februari 2021 door het college beantwoord. De partij schetst dat er onduidelijkheid is over de randvoorwaarden voor

³⁶ Raadsvragen PvdA, 11 december 2020.

³⁷ Raadsvragen Helder Helmond, 15 december 2020.

³⁸ Raadsinformatiebrief 'Ontwikkelingen zonneveld', 15 december 2020.



de realisatie van een zonneveld. Zo wordt er op de website van de initiatiefnemer, tegenstrijdige informatie over de positie van het gebied op de “zonneladder” verstrekt. De raadsfractie geeft aan het volgens hun aan het college is om bij te dragen dat de Stiphoutenaren een mening kunnen vormen op basis van de juiste informatie. In haar beantwoording van de vragen geeft het college aan dat de vergunningsaanvrager, op grond van de zonnevisie en het bijbehorend beleid, een ruimtelijke onderbouwing moet aanleveren. Dit omdat voor de ontwikkeling van een zonneveld een ontheffing van het bestemmingsplan (voor 25 jaar) nodig is. In de ruimtelijke onderbouwing moet de initiatiefnemer aangeven hoe de locatie wordt ingepast binnen de geldende beleidskaders. De gemeente toetst de aanvraag daar vervolgens op. Op dit moment is volgens het college echter nog geen vergunningaanvraag ingediend dus kunnen zij nog geen toets uitvoeren.³⁹⁴⁰

In **februari 2021** is de door de gemeente via de mail op vragen van de initiatiefnemer gereageerd met betrekking tot wijzigingen van de landschappelijke inpassing. Daarnaast is aangegeven dat het plan van de initiatiefnemer rekening dient te houden met de inpassing/aansluiting op de zogenaamde Natuurnetwerk Brabant-(NNB)gebieden.⁴¹

Op **2 februari 2021** wordt een tweede inwonersbriefbrief verstuurd. Het doel van de brief is om inwoners te informeren over de opgave waar de gemeente voor staat, de rol van de gemeente als vergunningsverlener en de mogelijke locatie van het zonneveld. De brief gaat in op de RES, het beleid en de rol van de gemeente. De gemeente benadrukt haar rol als vergunningverlener: *“Wij zijn, in deze fase, de vergunningverlener. En dus in deze onafhankelijk. Als gemeente toetsen we of een vergunningaanvraag past binnen de kaders van onze visie ‘Zonedaken en zonnevelden’.* Daarnaast hebben we de afgelopen weken een kleine regierol op ons genomen om een passende procesgang te garanderen.”⁴² Hiermee refereert de gemeente aan het feit dat zij Morgen Groene Energie verzocht hebben om een rol te nemen in de evaluatie van het proces inzake draagvlak. Daarnaast zal een enquête worden uitgezet onder betrokken inwoners in Stiphout wanneer de vergunningsaanvraag compleet is. Ook geven zij aan pas een besluit te maken over de eigen grond van de gemeente wanneer de vergunning verleend wordt. Tenslotte licht de gemeente de locatiekeuze toe (voormalige vuilstort Leemkuilen in Stiphout), gaat zij in op de beperkte agrarische mogelijkheden in dat gebied, en schetst zij de vervolgstappen in het traject.⁴³

Op **20 februari 2021** dienen de partijen VVD en Lokaal Sterk bij het college vragen in over het onderwerp ‘Zonnevelden in Stiphout’. Op 6 april 2021 volgt een reactie van het college. De partijen schetsen dat zij de afgelopen maanden en weken veel verontruste reacties en brieven hebben gekregen van inwoners over de mogelijke komst van een zonneveld. De informatievoorziening zou wat hen betreft beter kunnen. De bewonersbrief van 2 februari 2021 vinden zij niet duidelijk genoeg. Zij stellen met name vragen over de maatstaven die de gemeente verbindt aan draagvlak onder omwonende, de criteria voor informatievoorziening aan een bepaalde groep inwoners, verbinding tussen de RES, het bestemmingsplan Buitengebied en de plannen van de initiatiefnemer. Het college informeert de

³⁹ De afweegbare gebieden die zijn opgenomen in de door gemeenteraad vastgestelde zonnevisie d.d.30 juni 2020 zijn gebaseerd op de uitgangspunten van de concept RES en de kaders van de provincie. Daarin zijn bijvoorbeeld gebieden van het Natuurnetwerk Brabant uitgesloten. Verder staan pauze gebieden hoog op de ladder. De zonneladder is onlangs op basis van nieuwe inzichten binnen de RES geëvalueerd. De ladder in de nieuwe RES is anders opgebouwd dan de ladder in de gemeentelijke visie. De treden van de ladder zijn niet veranderd maar wel uit elkaar gehaald. Daarbij is zon-op-dak trede 1 geworden. Hierbij weet de gemeente al dat zelfs wanneer zij alle potentiële zon-op-dak locaties benutten (zowel lokaal als in RES) dit nog onvoldoende is om de totale opgave te realiseren. Deze trede zal dus altijd genomen moeten worden. de evaluatie van het beleid zal de gemeente bekijken of zij de gemeentelijke ladder hierop ook aanpassen. Zij toetsen echter aan het vigerende beleid, hierbij geldt dus de ladder zoals opgenomen in de huidige zonnevisie.

⁴⁰ Raadsvragen PvdA. 25 januari 2021.

⁴¹ Procesverloop plan Zonnevelden.

⁴² Inwonersbrief gemeente Helmond. 2 februari 2021.

⁴³ Inwonersbrief gemeente Helmond. 2 februari 2021.



raad dat de opgave die in de RES staat niet voldoende is om de gemeentelijke ambitie te realiseren om klimaatneutraal te zijn in 2035-45. Met betrekking tot de stand van zaken geven zij aan dat op 19 maart (2021) een aanvraag is ingediend. Daarnaast geven zij aan dat het aan de initiatiefnemer is om draagvlak te creëren voor het plan. Daarvoor dient deze een participatietraject op te zetten en uit te voeren. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag beoordelen zij als college ook deze stukken. In hun beantwoording geven zij tenslotte aan dat het college in deze fase van het traject de rol van vergunningverlener heeft. Het college verleent de vergunning (mits aan de voorwaarden wordt voldaan) en de raad dient een verklaring van geen bedenkingen af te geven. Juist gezien de gevoeligheid van dit soort trajecten vinden zij een onafhankelijke rol in deze fase van groot belang. Als na de beoordeling van alle stukken blijkt dat een ontwerpbesluit afgegeven kan worden, kunnen zij beoordelen of en hoe kavels van de gemeente wellicht kunnen worden ingebracht in het plan.⁴⁴

Op **22 februari 2021** dient die raadsfractie Helder Helmond vragen in bij het college. Het college dient op 6 april 2021 een beantwoording in. De aanleiding voor de vragen is dat er een tweede brief is verstuurd aan de omwonende maar dat de raad hierover niet geïnformeerd is. In de tweede brief lijkt volgens de raadsfractie een hele andere toon te klinken dan in de eerste. Er worden zaken omschreven als feiten terwijl er nog tal van andere keuzes gemaakt kunnen worden. Ook worden er suggestieve mededelingen gedaan. Daartoe stelt de raad een aantal vragen over de brief, met name over het proces (aanleiding voor de brief en bepaling wie deze brief ontvangt) en over het niet benoemen van enkele zaken (als welk gebied een natuurbestemming heeft, actieve akkerbouw) en welke afspraken zijn gemaakt met de initiatiefnemer over de gemeentelijke grondpositie. Het college verklaart de tweede brief verstuurd te hebben omdat er na de brief van 8 december nog veel vragen waren. Verder geven zij aan dat de vragen die zij ontvingen specifiek gingen over de agrarische mogelijkheden in dit gebied, daarom is de natuurbestemming achterwege gelaten. Tot slot wordt aangegeven dat er op dit moment nog geen afspraken zijn gemaakt met de initiatiefnemer omdat de gemeente de rol heeft van vergunningverlener.⁴⁵

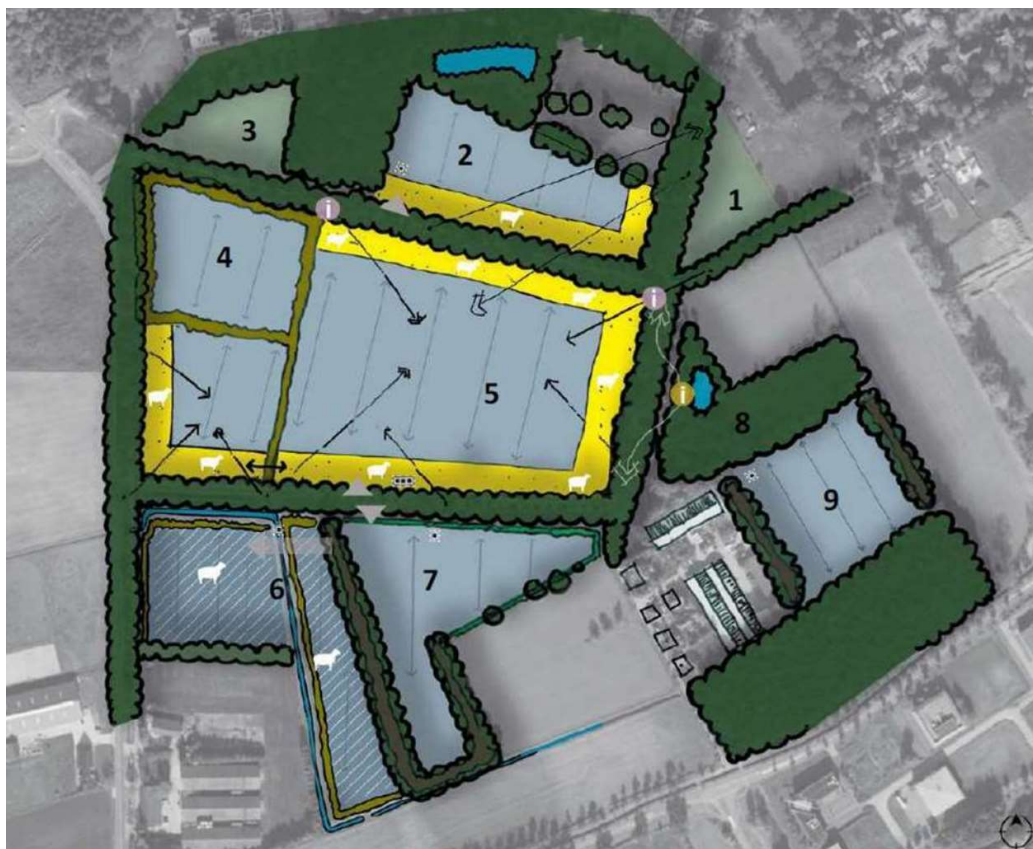
Op **19 maart 2021** heeft de initiatiefnemer een nieuwe vergunningaanvraag ingediend voor een zonnepark aan de Venstraat in Stiphout.⁴⁶ Deze is **begin mei 2021** niet-ontvankelijk bevonden en er zijn aanvullende stukken opgevraagd om het plan inhoudelijk te kunnen toetsen. Deze stukken zijn **begin juni** aangeleverd en bij de integrale beoordeling is geconstateerd dat het nog steeds te grootschalig is qua opzet. Het oordeel is, dat naast nr. 1 en 3 ook nr. 2 en (de verkleinde) nr. 9 eruit moeten (zie figuur 3).⁴⁷

⁴⁴ Raadsvragen VVD en Lokaal Sterk. 20 februari 2021.

⁴⁵ Raadsvragen Helder Helmond. 25 februari 2021.

⁴⁶ Raadsinformatiebrief. 'Terugkoppeling enquête Stiphout en inzicht in procedure vergunningaanvraag'. 1 juni 2021.

⁴⁷ Procesverloop plan Zonnevelden.



Figuur 3

Op **26 maart 2021** dient het CDA vragen in over het onderwerp 'Zonnevelden Stiphout'. Deze worden op 6 april 2021 beantwoord. In hun brief schetsen zij het beeld dat de onrust in de wijk Stiphout toeneemt. Vanuit de taak van de raad om het college te controleren op het uitvoeren van het vastgestelde beleid stelt de fractie onder andere de volgende vraag: "In de Nota Visie zonnevelden en zonnedaken gemeente Helmond 2020 is het volgende vastgelegd: "Bij initiatieven voor de realisatie van een zonneveld dient vooraf het draagvlak hiervan onder de omwonenden te worden getoetst". Het indienen van de plannen is de start van initiatief en de bijbehorende procedure. Daarom vragen wij u wanneer u de enquête gaat uitvoeren? En hoe u zeker stelt dat draagvlak getoetst is voorafgaand aan het initiatief?" Ook geven zij aan op de site van de initiatiefnemer gelezen te hebben dat zij principemedewerking hebben ontvangen en vragen zij welke kaders hiertoe zijn meegegeven door de gemeente. In haar beantwoording van de raadsvragen geeft het college aan dat de enquête in de tweede helft van april zal worden uitgezet. Doel daarvan is het ophalen van de mening van de inwoners van Stiphout. Daarnaast is een digitale wijkbijeenkomst gepland. De informatie uit de enquête en de wijkbijeenkomst weegt mee bij het beoordelen van de vergunningaanvraag. Met betrekking tot onrust bij de bewoners geven zij aan dat de reguliere procedure voorziet in de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en daarna in beroep te gaan bij de rechtbank. Informatie over het moment van indienen van zienswijzen en in beroep gaan, wordt zoals gebruikelijk gepubliceerd op de gemeentepagina in weekblad De Loop en op de gemeentelijke



website. Verder geven zij aan dat er geen enkele toezegging is gedaan aan de initiatiefnemer. Zij hebben enkel een vergunning aangevraagd die de gemeente de komende periode zal beoordelen.⁴⁸

Uit een artikel van het Eindhovens Dagblad (ED) blijkt dat er op **10 april 2021** een demonstratie is geweest op het kruispunt van Leemkuilenweg en Venstraat tegen de plannen van de initiatiefnemer.⁴⁹

Op **20 april 2021** dient het CDA opnieuw vragen in bij het college over de 'Zonnevelden Stiphout'. Deze worden op 2 juni 2021 door het college beantwoord. In deze brief benadrukken zij dat de antwoorden op hun eerdere vragen onvoldoende inzichten hebben gegeven in de rol van het college en van de natuur in dit gebied. Ze vragen onder andere hoe het draagvlak voorafgaand aan het indienen van de (reeds ingediende) aanvraag is verlopen. Het college geeft daarover het volgende aan: 'De twee belangrijkste onderdelen van de toets op draagvlak zijn de enquête en het (digitale) gesprek met de wijk. De enquête is in de week van 23 april verzonden. Het gesprek met de wijk heeft op 26 april plaatsgevonden. Bij de besluitvorming in college en gemeenteraad worden de uitkomst van de enquête en het wijkgesprek betrokken.' Tevens geeft het college aan beoordeling van de aanvraag niet te kunnen uitstellen tot wanneer fysieke overleggen weer mogelijk zijn (zoals gevraagd door de fractie met als doel om bereikbaarheid te vergoten). Ook wordt gevraagd over betrokkenheid van verschillende partijen als de wijkraad Stiphout Warande en de stichting geleedingszone Stiphout (welke zich heeft uitgesproken tegen de plannen van de initiatiefnemer), waar de fractie bevroegd of de gemeente vindt dat zij momenteel voldoende invulling geeft aan haar taak als verbinder. Het college geeft met betrekking tot de wijkraad (welke heeft toegezegd pas een rol te zien na indiening aanvraag) aan dat zij geen oordeel hebben over het functioneren van de wijkraad.⁵⁰

Op **22 april 2021** vindt in hybridevorm een raadsvergadering/Opiniecommissie 'dialoog over energietransitie en dilemma's rondom draagvlak' plaats. Insprekende inwoners benadrukken het belang van het behouden van natuurgebieden (tegenover de dreiging van zonnevelden) in Stiphout. Ook wordt de 'hogere ambitie' van de gemeente niet door alle inwoners begrepen. Men benadrukt het voordeel van 'zon op dak'.

Op **23 april 2021** stelt de fractie Helder Helmond voor de derde keer vragen aan het college over de casus 'Zonnevelden Stiphout', welke op 1 juni 2021 worden beantwoord. Zij schrijven in de beantwoording van hun vragen tot dusver ontwijkend, onduidelijk, suggesties en niet duidelijk te vinden. Onder andere vragen zij of de percelen waarvan de gemeente eigenaar is zijn meegenomen in de aanvraag. Het college geeft aan dat dit zo is maar dat dit niet betekent dat er al afspraken zijn gemaakt; dit is pas zo wanneer akkoord wordt gegeven op het initiatief. Het college benadrukt: 'Pas na eventueel positief besluit van uw raad over de ontwerp-beschikking zullen wij met de initiatiefnemer in overleg treden over het inzetten van gemeentelijke gronden.' Op de vraag of het college vindt dat er voor gebieden met natuurbestemming geen ruimte is voor ontwikkeling van zonneweides (conform de constructieve zonnelader) geeft het college aan dat dit afhangt van hoe het voorliggende gebied wordt beoordeeld. Het is via het college maar middels het instrument van de verklaring van geen bedenkingen aan de raad om in navolging van de ingediende omgevingsvergunningaanvraag voor afwijken van het bestemmingsplan ter inpassing van het zonnepark hierover gemotiveerd besluit te vormen op detailniveau. Tevens wordt vanuit de raad een incident aangestipt over incorrecte informatievoorziening richting een groep betrokken bewoners.⁵¹

⁴⁸ Raadsvragen CDA. 26 maart 2021.

⁴⁹ ED. "Meer dan honderd Stiphoutenaren bij korte manifestatie tegen zonneweide". 10 april 2021.

⁵⁰ Raadsvragen CDA. 20 april 2021.

⁵¹ Raadsvragen Helder Helmond. 23 april 2021.



Op **26 april 2021** wordt een digitale wijkbijeenkomst over het initiatief zonneveld Stiphout georganiseerd door de gemeente. Op de agenda staat het bespreken van de visie van de gemeente, het initiatief in Stiphout en de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan zijn rol. Ook is er ruimte voor vragen vanuit inwoners.

Op **28 april 2021** wordt door de gemeente een enquête verstuurd die tot 14 mei 2021 kon worden ingevuld. Op basis van de lopende discussie over de plannen voor een zonneweide in Stiphout en het belang van voldoende draagvlak, heeft het college van B&W besloten om deze brede enquête uit te voeren. Doel hiervan was enerzijds inzichtelijk te maken hoe Helmonders aankijken tegen de energietransitie (met de nadruk op het belang van zonne-energie) en de rol die zij daarin voor zichzelf weggelegd zien. Anderzijds focust de enquête specifiek op de plannen voor een zonnepark in Stiphout, waarbij de gemeente inzicht wilde verkrijgen in het draagvlak van inwoners voor de plannen van de initiatiefnemer alsook in draagvlak voor een zonnepark in het algemeen. Alle inwoners van 18 jaar en ouder in Stiphout zijn benaderd. Daarnaast zijn 2.000 adressen elders in Helmond aangeschreven. Inwoners van Stiphout die de enquête in eerste instantie niet hebben ontvangen, hebben deze op verzoek alsnog gekregen. Mede voor hen is de periode waarin kon worden gereageerd met een week verlengd.⁵²

Op **6 mei 2021** stellen de raadsfracties CDA en HH gezamenlijk vragen aan het college over de casus 'Zonnevelden Stiphout'. Deze vragen worden op 1 juni 2021 door het college beantwoord. Als context voor de vragen schetst de brief een drietal gebeurtenissen. De commissievergaderingen van 22 en 29 april 2021, de informatieavond over het zonnepark van 26 april 2021 en de enquête over het zonnepark. De brief omschrijft een onrustige vergadering op 22 april waarbij insprekers zijn opgejaagd en afgekapd en dat er een tweetal insprekers niet in gelegenheid is gesteld om deel te nemen. Daarnaast uiten zij hun zorgen over het feit dat tijdens de informatieavond van 26 april de ontwikkelaar van het betreffende zonneveld uit de vergadering verwijderd is wegens opdringerig en ongepast gedrag. Ook benadrukt de raad het beeld dat de 55-plussers in Stiphout niet voldoende gefaciliteerd worden door de huidige aanpak van de digitale enquête en vragen zij waarom het college incomplete informatie deelt in de verstuurde bewonersbrieven van 8 december 2020 en 2 februari 2021 en enkel de site van de initiatiefnemer noemt als informatiebron. In hun beantwoording van de vragen benadrukt het college: "Onze gemeentelijke verantwoordelijkheid is het op alle aspecten beoordelen van de ingediende vergunningaanvraag. Daar zijn wij op dit moment mee bezig en daar voeren wij regie op."⁵³

Op **1 juni 2021** ontvangt de gemeenteraad van Helmond in een raadsinformatiebrief een terugkoppeling over de enquête Stiphout waarbij de resultaten van de in april uitgezette enquête, alsmede een beeld van de procedure rondom de vergunningaanvraag met de raad worden gedeeld.⁵⁴ Van alle aangeschreven respondenten in Stiphout heeft 30,9% van de inwoners de enquête ingevuld. In het algemeen geldt op basis van de enquête dat ruim 2/3 van de inwoners van Stiphout het (helemaal) oneens is met de stelling dat zij positief staan tegenover het huidige plan van de initiatiefnemer. Omgekeerd: bijna 70% van de respondenten staat negatief tegenover de voorgestelde ontwikkeling. Verder geeft het college aan de resultaten van de enquête en in het verlengde daarvan het totale participatietraject mee te nemen in de beoordeling van de plannen. De vergunningaanvraag is op het moment van schrijven echter nog niet compleet. Aangegeven wordt dat het college verwacht voor de zomervakantie bij de raad terug te komen.

Uiteindelijk trekt de initiatiefnemer haar aanvraag in overleg met de gemeente terug waardoor deze nooit voor besluitvorming bij de gemeenteraad terecht is gekomen.

⁵² Rapport "Oordeel inwoners over duurzame energieopwekking en plan op locatie Leemkuilen/Venstraat" Mei 2021. ; Raadsinformatiebrief. 'Terugkoppeling enquête Stiphout en inzicht in procedure vergunningaanvraag'. 1 juni 2021.

⁵³ Raadsvragen Helder Helmond en CDA. 6 mei 2021.

⁵⁴ Raadsinformatiebrief. 'Terugkoppeling enquête Stiphout en inzicht in procedure vergunningaanvraag'. 1 juni 2021.



Op **11 oktober 2021** wordt een derde raadsinformatiebrief met als doel om raadsleden te informeren over de evaluatie van het beleid 'zonnebedden en zonnedaken Helmond' waartoe zij bij vaststelling van het beleid in november 2020 hebben besloten.⁵⁵

⁵⁵ Raadsinformatiebrief 'Evaluatie beleid zonnevelden en zonnedaken Helmond' 11 oktober 2021.



Bijlage 3: Geïnterviewde personen

Naam geïnterviewde	Functie
Tom Mineur	Coördinator bij grootschalige zonnevelden, gemeente Helmond
Jeroen van Mensvoort	Senior Business Development Manager SolarCentury (Statkraft)
Ton van Bokhoven	Grondeigenaar
Brenda van der Donk	Wijkadviseur Mierlo-Hout, Stiphout-Warande en Brandevoort
Danielle Valkenburg	Programmamanager Energietransitie
Pauline Stekelenburg	Strategisch adviseur communicatie, gemeente Helmond
Patricia van der Zanden	Teammanager vergunningen, gemeente Helmond
Rob Hoffman	Directeur, gemeente Helmond
Erik Aarts	Inwoners Stiphout/Betrokkenen bij de Stichting Geledingszone
Jeroen Snijders	
Maarten Bloks	
Guus Broeckx	
Willem Boetzkes	
Groepsgesprek met raadsleden	Gemeenteraad Helmond
Groepsgesprek met college van B&W	College van B&W Helmond

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.