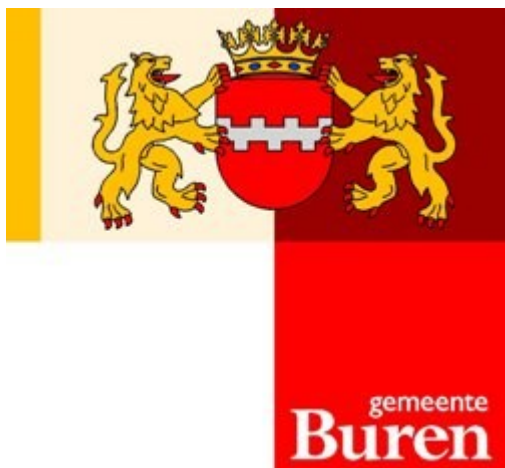


Participatiekader Duurzame Energie



10 mei 2021

Erratum

Dit erratum is toegevoegd naar aanleiding van de raadsvergadering op 15 juni 2021 en de daarin aangenomen amendementen en moties. Op deze pagina vindt u de desbetreffende wijzigingen van het participatiekader zonne- en windenergie, als gevolg van die besluitvorming van de gemeenteraad van Buren. Wij verzoeken u dit document met in achtneming van onderstaande aanvullende gewijzigde onderdelen te lezen.

1: Het amendement van de fractie Partij voor de Dieren dat, aanvullend op het ruimtelijke kader wat betreft de inpassing van windenergie, aangeeft dat bij windmolens technieken moeten worden aangewend om botsingen met vogels tot een minimum te beperken, zoals zwarte aanduidingen op wieken, een detectiesysteem en/of andere technieken.

2: Relevant is ook de aangenomen motie om de maatschappelijke tender als voorkeursmethodiek voor grootschalige energie opwekking toe te passen. Dat heeft daarmee dus betrekking op initiatieven voor het zoekgebied dat voor deze initiatieven is aangewezen (zie ruimtelijke kaders). Dat dient dus ook als onderdeel van de verdere indiening en/of het participatieproces gezien te worden.

3: Verder is tevens het aangenomen amendement relevant om in Buren bij de inbreng in RES 1.0 geen windmolens te plaatsen en meer zonne-energie. Het gaat dan om 20 hectare meer zon op dak en voor de Burense windmolen als bijdrage in het zoekgebied Medel 10 hectare vervangende zonne-energie. Waar de ruimte voor deze vervangende 10 hectare gevonden moet/kan worden, moet nog door het college en/of de raad bepaald worden.

In het bovenstaande zijn de raadsbesluiten zo zorgvuldig en goed mogelijk geïnterpreteerd en weergegeven. Maar voor de volledigheid wordt een voorbehoud voor een nadere bijstelling gemaakt.

**Buren,
18 juni 2021**



Inhoudsopgave

Erratum	2
Samenvatting en leeswijzer	
1. Inleiding en afbakening	5
2. Routekaart: het participatieproces en rolverdeling	6
3. Spelregels en kernwaarden	10
4. Vereisten participatieplan initiatiefnemer	11
5. Wettelijke regelingen en procedures	13
6. Lokaal rendement: financiële participatie	16
Bijlagen	19
Bijlage I: Gebruikte begrippen en afkortingen	19
Bijlage II: Samenhang met regelgeving en beleid	20
Bijlage III: Voorbeeld spelregels Omgevingsfonds	24
Bijlage IV: Overzicht communicatiemiddelen	25
Bijlage V: Vergunningen	25
Bronvermelding	27

Samenvatting

Hoe willen we in Buren inwoners, ondernemers en organisaties betrekken bij duurzame energieprojecten voor zon en wind (hierna: 'duurzame energieprojecten' genoemd)? Over die vraag gaat dit participatiekader. De gemeenteraad stelt dit kader vast. Daarmee is duidelijk hoe iedereen, die dat wil, in Buren de kans krijgt om op een goede manier betrokken te zijn bij duurzame energieprojecten.

De inleiding geeft aan dat het heel belangrijk is, dat duidelijk is wie, wanneer en op welke manier kan participeren en wie verantwoordelijk is voor de organisatie daarvan. Zelfs voordat een duurzaam energieproject start moeten inwoners en anderen bijvoorbeeld mee kunnen denken over de financiële opbrengst van een duurzaam energieproject. Of over de landschappelijke inpassing en het tegengaan van mogelijk negatieve effecten op mens en natuur in de omgeving. Duidelijkheid is ook belangrijk voor een initiatiefnemer of projectontwikkelaar die in Buren duurzame energie wil gaan opwekken. Hierna staat uitgewerkt hoe een initiatiefnemer de samenleving moet betrekken bij een duurzaam energieproject. Daarbij moet ruimte zijn voor maatwerk per project. Dit participatiekader wil dit niet belemmeren. Het is dus geen blauwdruk maar geeft de 'kaders' aan.

Een groot duurzaam energieproject realiseren vergt een lange adem. Het duurt vaak jaren voordat het gereed is en voordat er echt energie wordt opgewekt. Daardoor is men al snel het overzicht kwijt: waar staan we nu en welke participatiemogelijkheden heb ik hierna nog? De routekaart in hoofdstuk 2 geeft aan wanneer er participatie is en wat die mogelijkheden zijn. Verschillende delen van de routekaart zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. De routekaart geeft overzicht. Belangrijk daarbij is om ook houvast te krijgen hoe we met elkaar omgaan. Een goede participatie betekent dat inwoners, gemeente en andere partijen elkaar begrijpen en goed met elkaar communiceren. Dit 'met elkaar omgaan' en communiceren is samengevat in twaalf 'spelregels en kernwaarden' in hoofdstuk 3.

Een initiatiefnemer die grootschalig duurzame energie wil gaan opwekken, moet in Buren een participatieplan maken. Omwonenden en anderen worden bij het opstellen van dat plan betrokken. Dat doet de initiatiefnemer voordat een vergunning wordt aangevraagd en voordat de gemeente een ruimtelijke procedure start. Aan de inhoud van het participatieplan verbindt Buren een aantal voorwaarden. Die gaan verder dan landelijke gedragscodes en staan in hoofdstuk 4.

In het voorgaande gaat het er steeds over hoe we de zaken in Buren gaan organiseren en uitvoeren. Maar ook wettelijk zijn er regels die overal in Nederland gelden. Zo is de inspraak bij bestemmingsplanprocedures en vergunningverlening wettelijk geregeld. Daarover gaat hoofdstuk 5. De gemeente vindt participatie naast wettelijke inspraak belangrijk, omdat daarmee eerder duidelijk wordt welke wensen er zijn. Op die manier kan er voor de uitwerking van plannen beter rekening mee gehouden worden. Daarom wordt, aanvullend op de wettelijke eisen, de omgeving extra betrokken.

Als er duurzame energie wordt opgewekt, dan wordt die verkocht. Daarmee wordt geld verdiend. De samenleving in Buren moet mee kunnen delen in deze financiële 'lusten' van duurzame energie. Dit noemen we projectparticipatie of 'lokaal rendement'. Dit staat uitgewerkt in hoofdstuk 6. Zo moet een ontwikkelaar van een groot duurzaam energieproject streven naar tenminste 50% lokaal eigenaarschap, vergoedingen regelen voor omwonenden én bijdragen aan een 'Omgevingsfonds duurzame energie Buren'. Op die manier is de opwekking van duurzame energie ook 'van en voor' Buren.

1. Inleiding en afbakening

Participatie is te omschrijven als 'vrijwillige, actieve deelname'. Goede participatie bij projecten voor opwekking van duurzame energie is belangrijk. Het leidt tot beter in de omgeving ingepaste projecten, die minder overlast veroorzaken. Bovendien maakt participatie compensatie voor omwonenden of anderen mogelijk, waar deze ook echt behoefte aan hebben. Het is daarom belangrijk om te luisteren en in gesprek te gaan met inwoners, ondernemers en organisaties in Buren.

Voor dit participatiekader hebben we dat gedaan door vier bijeenkomsten in maart en april 2021 te organiseren. Aan inwoners en ondernemers in Buren hebben we gevraagd wat zij belangrijk vinden als het gaat om participatie. Ook is de raads werkgroep Klimaatvisie geraadpleegd en hebben enkele inwoners meegelezen met deze tekst. Verder is er veel gebruik gemaakt van ervaringen in andere gemeenten en van landelijk beschikbare hulpmiddelen zoals gedragscodes, een participatiewaaijer, handboeken en handreikingen voor participatie. Bestaand beleid is als uitgangspunt genomen voor dit participatiekader (bijlage II).

Cruciaal voor een goede participatie tijdens de voorbereiding, bouw en exploitatie van een duurzaam energieproject is duidelijkheid of transparantie. Een transparant proces is belangrijk voor iedereen: voor een initiatiefnemer of ontwikkelaar, voor inwoners, ondernemers en organisaties maar ook voor bestuur en politiek. De gemeenteraad stelt dit participatiekader vast en legt daarmee ook de rol van de gemeente vast.

Een initiatiefnemer kan de participatie in een project voor een groot deel organiseren. Met dit participatiekader kunnen college en gemeenteraad toetsen of dit op een goede manier gebeurt.

Het participatiekader is in de eerste plaats bedoeld voor projecten voor 'grootschalige' opwekking van duurzame energie door wind of zon. Daarmee worden projecten bedoeld met één of meerdere grote windturbines en/of zonnenvelden op de grond van meer dan 10 hectare. Voor kleinere projecten is dit kader echter ook van toepassing. Het college kan voor kleinere projecten op onderdelen gemotiveerd afwijken. Op die manier wordt maatwerk mogelijk. Een klein zonnenveld is bijvoorbeeld veel minder ingrijpend voor omwonenden dan grote windmolens. Naast dit participatiekader en de mogelijkheid van maatwerk gelden uiteraard altijd de wettelijk vastgelegde inspraakprocedures en de Inspraak- en Participatieverordening Buren (2011).

Het voorgaande betekent niet dat bij kleinere projecten participatie niet of minder belangrijk is. Sterker nog, kleine projecten zijn juist vaak het resultaat van eigen initiatief van inwoners, ondernemers en organisaties in Buren bij de energietransitie. Lokaal gebeurt dat al veelvuldig: zonder tussenkomst van de gemeente hebben velen in Buren bijvoorbeeld zonnepanelen laten plaatsen. Voor kleine windmolens, zonnepanelen rond de woning en innovatieve vormen van duurzame energie wordt later dit jaar een afzonderlijke beleidsregel opgesteld.

Het college kan op onderdelen gemotiveerd - en op basis van draagvlak bij betrokken partijen uit de samenleving - afwijken van de kaders die hierna genoemd zijn. Zij doet dit gemotiveerd en informeert de raad hierover. Het participatiekader wordt zo nodig ook bijgesteld na evaluatie van de eerste praktijkervaringen.



2. Routekaart: het participatieproces en rolverdeling

In het kort

Het duurt vaak jaren voordat een groot duurzaam energieproject gereed is. Daardoor is men al snel het overzicht kwijt: waar staan we nu in het proces en welke participatiemogelijkheden komen er nog? De routekaart in dit hoofdstuk geeft aan welke dit zijn. Daarna komt aan de orde wie welke hoofdrol heeft per fase. Verschillende van die fasen staan uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6.

Routekaart

Een routekaart wijst de weg. In dit geval: de participatieroute die alle fasen van een duurzaam energieproject omvat. Deze routekaart is bedoeld om duidelijkheid en overzicht te geven voor inwoners en anderen. De routekaart geeft ook richting aan initiatiefnemers.

De routekaart op de volgende pagina en de uitwerking daarvan in de volgende hoofdstukken is voor een belangrijk deel gebaseerd op de volgende informatie:

- Gedragscode MWEA (Nederlandse Wind Energie Associatie);
- Gedragscode NLVOW (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines);
- Gedragscode Zon op Land;
- Voorbeelden uit diverse gemeenten zoals Neder-Betuwe en Overbetuwe, Nijmegen, Renswoude, Reusel, Wieringermeer, Zeewolde en Utrecht.

De Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA, branchevereniging van de windsector) heeft een 'Handreiking windenergie op land' opgesteld. Daarin staat hoe participatie in verschillende fasen van de ontwikkeling van een windpark kan worden opgezet. NWEA onderscheidt vijf projectfasen: beleidsvorming, vergunningverlening, contractering, bouw en exploitatie.

Het volgende schema geeft een 'routekaart' van verschillende 'etappes' of fasen die belangrijk zijn voor participatie in de gemeente Buren. Daarbij is bovenstaande fasering van de NWEA op basis van de werkwijze van een aantal andere gemeenten iets verder uitgewerkt.

De routekaart bestaat uit zeven fasen die elkaar in de tijd opvolgen. De fase staat in de eerste kolom met een verwijzing naar de uitwerking in de volgende hoofdstukken. De tweede kolom bevat een aantal belangrijke deelonderwerpen per fase. De derde kolom geeft aan welke participatie mogelijk is.

ROUTEKAART PARTICIPATIE BUREN		
Fase	Deelonderwerpen	Participatiemogelijkheden
1. Beleidskaders opstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Ambitie duurzame energie (RES1.0), 'Beleid zon en wind' - Participatiekader duurzame energie 	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomsten samenleving voor zon- en windbeleid en participatiekader - Inspraak besluitvorming beleid
2. Vooronderzoek <i>(zie hoofdstuk 4)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Contact met meest relevante stakeholders - Locatieonderzoek - Projectplan met eerste ontwerp - Overleg grondeigenaren - Participatieplan initiatiefnemer (inhoud, proces, financieel, ev. samenwerkingsconvenant) > 15 MegaWatt (wind): m.e.r.-beoordelingsplicht/MER 	<ul style="list-style-type: none"> - Belangen en wensen inbrengen bij initiatiefnemer, zoals inpassing in de omgeving - Bijdragen aan participatieplan initiatiefnemer (gebiedstafel/gebiedsraad) - Voorwaarden participatieplan: 'gedragscode-plus'
3. Juridische procedures en vergunningverlening <i>(zie hoofdstuk 5)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Anterieure overeenkomst - Bestemmingsplanprocedure (structuurvisie/inpassingsplan) - Omgevingsvergunningen - ev. Coördinatie regeling gebruiken - Privaatrechtelijke toestemmingen - Financiële participatie vastleggen, vergoedingen, overeenstemming grondeigenaren 	<p>Zienswijze / inspraakreactie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - MER - ruimtelijke plannen - vergunningen <p>- Extra participatie: communicatie, overleg en verantwoording</p>
4. Besluitvorming <i>(regierol: volgende paragraaf)</i>	<p>Regierol gemeente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestemmingsplan/Inpassingsplan provincie - Omgevingsvergunning - Overige vergunningen/procedures 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezwaar - Inspreken - Beroep
5. Bouwfase	<ul style="list-style-type: none"> - Contractering (incl. financiering en bouwcontracten) - Bouw 	<ul style="list-style-type: none"> - Klankbordgroep - Klachtenlijn voor overlast
6. Exploatiefase <i>(zie hoofdstuk 6)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Informatievoorziening - Toetsen nakomen afspraken 	<p>Lokaal rendement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financieel profiteren - Vergoedingen - Omgevingsfonds
7. Beëindiging project	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid over activiteiten - Afspraken over omgaan met hinder en eventuele schade - Nakomen afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Klachtenlijn - Inspraak herinrichting

Rolverdeling

Belangrijke partijen die (kunnen) participeren op verschillende ruimtelijke schaalniveaus staan in onderstaand schema samengevat.

Schaalniveau	Belangrijke partijen voor participatie
Gebied opwekking duurzame energie	- Grondeigenaren en pachters - Inwoners/omwonenden
Omliggend gebied	- Omwonenden, ondernemers/organisaties en grondeigenaren (samenwerking in gebiedstafel/gebiedsraad)
Gemeente Buren	- Alle inwoners, ondernemers en organisaties in gemeente Buren - Bevoegde gezagen (ambtelijk en bestuurlijk), initiatiefnemer

Hoe worden al deze mensen en organisaties op een goede manier betrokken bij een duurzaam energieproject? Daarvoor is het belangrijk dat er een duidelijke rolverdeling is: wie doet wat? Een initiatiefnemer van een duurzaam energieproject is in diverse fasen de belangrijkste partij om de participatie te organiseren. Maar de gemeente heeft ook een hoofdrol.

In hoofdlijn is de volgende rolverdeling van toepassing op participatie:

1. De rol van de **gemeente** als 'regisseur' van de participatie is meervoudig:

- Vaststellen van dit participatiekader (gemeenteraad);
- Afspraak met initiatiefnemer over participatieplan vastleggen (college: anterieure overeenkomst);
- Toetsen of een participatieplan van een initiatiefnemer voldoet aan dit kader (college);
- Vaststellen van het participatieplan met motivatie indien afwijkend van dit participatiekader (college, ter informatie aan gemeenteraad);
- Regierol: bewaken en toetsen dat initiatiefnemers van duurzame energieprojecten de participatie van alle partijen uit de samenleving goed vormgeven en mogelijk maken;
- Met als basis de beleidsdoelen voor duurzame energie, een goede en tijdige informatievoorziening ondersteunen op basis van een vastgesteld gemeentelijk communicatieplan met planning, budget en inzet van menskracht (zie bijlage IV);
- Informeren van alle inwoners van Buren;
- Een goede uitvoering van wettelijke en boven-wettelijke participatiemogelijkheden organiseren, het college informeert de gemeenteraad over vergunningverlening;
- Voorbereiden oprichting stichting voor uitvoering Omgevingsfonds (hoofdstuk 6).

2. **Initiatiefnemers** van grootschalige duurzame energieprojecten zorgen ervoor dat:

- Er een participatieplan wordt opgesteld (zie hoofdstuk 4);
- Stakeholders (inwoners gebied, omwonenden, ondernemers en organisaties, grondeigenaren, andere overheden e.a.) bij het opstellen van dit plan betrokken worden door het organiseren van een 'omgevingsdialoog' (zie tekstkader);
- Een breed draagvlak voor de inhoud van het participatieplan wordt nagestreefd;
- Afspraken over proces/organisatie en financiën zijn vastgelegd;

- Het participatieplan bij de gemeente ingediend wordt voorafgaand aan de fase van juridische procedures (zie routekaart);
- Financiële participatie in samenspraak met betrokkenen wordt vormgegeven en uitgevoerd.

Omgevingsdialoog

Een omgevingsdialoog is een overleg tussen een initiatiefnemer met omwonenden en andere belanghebbenden. Dit overleg geeft de initiatiefnemer inzicht in wensen, belangen en bezwaren. Dat kan een beter plan opleveren en tot minder bezwaar en beroep leiden. De gemeente kan bovendien een betere afweging maken om wel of geen medewerking te verlenen, of bepaalde eisen stellen.

Voor initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan, kan het zijn dat er een principebesluit nodig is van het college. Een verzoek van een initiatiefnemer tot vooroverleg wordt dan samen met de resultaten van de omgevingsdialoog aan het college als principeverzoek voorgelegd. Zie ook bijlage II.

3. Participanten (inwoners, ondernemers, grondeigenaren en organisaties):

- Geven duidelijk aan namens wie zij spreken en handelen;
- Zijn zich ervan bewust dat de gemeenteraad uiteindelijk de democratisch gelegitimeerde besluiten neemt;
- Realiseren zich dat er wetgeving is en dat er eerder genomen besluiten zijn zoals de opgave om duurzame energie op te wekken. Voor de participatie in projecten is dit een uitgangspunt dat niet opnieuw ter discussie staat.
- Hebben een rol die sterk kan variëren per fase en per project: adviseren, bezwaar maken en coproduceren. Ook is er sprake van 'meebeslissen' indien zij risicodragend mee-investeren in een project.
- Een energiecoöperatie kan een belangrijke rol spelen om inwoners en anderen te betrekken bij en om mee te investeren in duurzame energieprojecten. Afspraken daarover worden vastgelegd in het participatieplan.

4. Alle partijen:

Houden zich aan wet- en regelgeving en de spelregels die in het volgende hoofdstuk staan.

Wat is het niveau van participatie?

De Inspraak- en participatieverordening Buren (zie bijlage II) noemt vijf niveaus van participatie (de 'participatieladder'): informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

Raadplegen en adviseren zijn belangrijk in dit participatiekader: inwoners en andere partijen in Buren krijgen de gelegenheid en worden actief uitgenodigd om meningen en opvattingen te laten horen en om te adviseren. Een initiatiefnemer krijgt daarnaast ook een belangrijke rol om te *informeren*. Dat geldt ook voor de gemeente, bijvoorbeeld als het gaat om (boven)wettelijke procedures en vergunningverlening, zie hoofdstuk 5.

Ook *coproductie en meebeslissen* zijn aan de orde, als partijen uit de samenleving in Buren een duurzaam energieproject mee ontwikkelen. Zie daarvoor hoofdstuk 6 over projectparticipatie (lokaal rendement). Daar gaan we nóg een stap verder, namelijk '*beslissen*': omwonenden dienen voorstellen in en een stichting met inwoners beslist.

3. Spelregels en kernwaarden

In 't kort

De routekaart in het vorige hoofdstuk geeft overzicht, maar zegt niet hoe we met elkaar omgaan in Buren bij duurzame energieprojecten. Toch is dat heel belangrijk, omdat participatie betekent dat bewoners, gemeente en andere partijen met elkaar omgaan en goed communiceren. Daarom staan hieronder twaalf spelregels en kernwaarden. De gemeente en de ontwikkelaar hebben vaak samen een hoofdrol om zich hier aan te houden. De gemeente toetst als regisseur of dit ook op een goede manier gebeurt. Onderstaande punten zijn daarbij een hulpmiddel. Dit is deels een uitwerking van de rolverdeling op de vorige pagina's.

Spelregels duurzame energieprojecten

1. **Start** participatieproces bekendmaken via diverse media en kaders benoemen.
2. Bewoners e.a. **vroegtijdig betrekken**, ook als de opgave nog niet helemaal duidelijk is: wat wordt het traject, wat zijn hun wensen, wat is het participatiedoel?
3. De gemeente geeft aan dat een initiatiefnemer een **participatieplan op moet stellen**, voor kleine projecten kan dit door het college worden aangepast (maatwerk).
4. **Duidelijkheid** over het onderwerp van het participatieproces, de schaal waarop dit aan de orde is, procedure en doorlooptijd, over samenwerken en over contact houden.
5. **Duidelijke fasering en rolverdeling**: wie is in welke fase verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie: rol- en taakverdeling tussen initiatiefnemer, gemeentelijke organisatie, college, raad en participanten.
6. **Wie** worden betrokken en op welke manier (traden 'participatieladder'): informeren, raadplegen, adviseren, co-creëren of meebeslissen.
7. Oog voor **representativiteit** van de groep die deelneemt. Extra inzet om lastig te bereiken groepen in de samenleving toch te betrekken, bijvoorbeeld door inzet van online media, door 'wijkgericht werken' of via (sport)verenigingen.
8. **Tussentijds** wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de **voortgang** van het traject.
9. Afwijking van de **uitkomsten** van participatie wordt gemotiveerd. Participanten krijgen ook inzicht wat er gedaan is met hun voorstellen.
10. Een **begroting en dekking** van de kosten van het participatieproces.
11. Voor iedereen is duidelijk wanneer een traject is **afgerond**.
12. **Evaluatie**: Na afloop van ieder project participatie evalueren, om te leren en participatie steeds te verbeteren.

4. Vereisten participatieplan initiatiefnemer

In 't kort

De gemeente Buren vraagt van een initiatiefnemer die grootschalig duurzame energie wil gaan opwekken om een participatieplan te maken. De initiatiefnemer betreft omwonenden en belanghebbenden bij het opstellen van dat plan. Dat doet de initiatiefnemer voordat een vergunning wordt aangevraagd en een ruimtelijke procedure start. Aan de inhoud van het participatieplan verbindt Buren een aantal voorwaarden. Die staan op de volgende pagina, de Burense 'Gedragscode-plus' voor participatie. Deze gaat verder dan landelijke gedragscodes voor participatieplannen. Het college beoordeelt of het participatieplan voldoet aan deze voorwaarden.

Naleven landelijke gedragscodes

Het opstellen van een participatieplan voor duurzame energieprojecten is geen wettelijke eis. Omdat dit participatiekader door de gemeenteraad wordt vastgesteld, is het een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente op basis waarvan besloten wordt om medewerking aan een initiatief te verlenen.

Een participatieplan is bovendien – vooruitlopend op het van kracht worden van de Omgevingswet – te beschouwen als een uitwerking van een verplichte 'omgevingsdialoog' zoals genoemd in hoofdstuk 2. Een participatieplan opstellen betekent in die zin geen extra werk, het geeft invulling aan de omgevingsdialoog die de Omgevingswet vraagt.

Leden van NWEA (Nederlandse Wind Energie Associatie) hebben zich gecommitteerd aan het opstellen van een participatieplan. Specifiek voor de initiatiefnemer geldt dat die zich houdt aan de landelijke gedragscodes voor wind en zon, zoals opgesteld door NWEA en Holland Solar. Beide worden onderschreven door onder meer de vereniging van omwonenden van energieprojecten NLVOW, Energie Samen en milieuorganisaties Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming.

Een initiatiefnemer die een grootschalig duurzaam energieproject in Buren wil realiseren, dient een participatieplan op te stellen en uit te voeren.

Samengevat staat in bovengenoemde landelijke gedragscodes voor wind (NWEA) en zon (Holland Solar) het volgende (eerste kolom). Dit is de basis waar projecten aan moeten voldoen in Buren. De gemeente gaat er vanuit dat initiatiefnemers deze onderschrijven, maar vraagt nog iets meer. De aangescherpte voorwaarden die de gemeente hanteert staan in de tweede kolom. We noemen dit 'gedragscode-plus'. Voor zonneparken kleiner dan 10 hectare en groter dan 15 kilowatt (circa 50 panelen) kan het college besluiten dat het voldoen aan de landelijke 'Gedragscode Zon op Land' volstaat of aanvullende voorwaarden stellen. Regels voor zonprojecten kleiner dan 15 kilowatt, kleine windturbines en innovatieve technieken worden nog uitgewerkt in aparte beleidsregels.

De voorwaarden die op de volgende pagina staan, gelden voor een initiatiefnemer, maar zullen ook gebruikt worden indien er een keuze gemaakt moet worden uit meerdere initiatiefnemers. In een tender of aanbesteding zal de manier waarop een initiatiefnemer participatie invult, een rol spelen als selectie criterium: hoe beter de participatie is ingevuld, hoe meer kans een initiatiefnemer heeft om een aanbesteding te winnen.

Gedragcode NWEA 'Wind'	'Gedragcode-plus' gemeente Buren
1. Bepaal 'ruimte' voor participatie.	a. Een omgevingsdiagnose, participatieplan en 'omgevingsdialoog' zijn verplicht. Afspraken over het participatieplan worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.
2. Onderzoek gebied en stakeholders.	b. Initiatiefnemer voert een omgevingsdiagnose uit met oog voor stakeholders, eerdere besluitvorming, gebiedshistorie e.a. en doet gedetailleerd verslag van mate van draagvlak voor het initiatief.
3. Onderken dat de verantwoordelijkheid richting ontwikkelaar verschuift.	c. Initiatiefnemer beschrijft in overleg met de gemeente de rollen van initiatiefnemer, partijen uit de samenleving, college, raad en toetsingsmomenten en legt deze vast in het participatieplan.
4. Kies participatie-instrumenten waar stakeholders behoefte aan hebben.	d. Initiatiefnemer reserveert voldoende budget voor onafhankelijke voorzitter en in te stellen gebiedsraad omwonenden. Gemeente ondersteunt met communicatie.
5. 'Heb oog voor de businesscase'.	e. Initiatiefnemer reserveert budget voor vergoedingen en projectparticipatie en beschrijft dit in het participatieplan.
6. Financiële participatie is geen verplichting, 0,50 euro per opgewekte MWh voor fonds.	f. Storting van 1 euro per opgewekte MWh in Omgevingsfonds duurzame energie Buren.
7. Participatieplan is niet verplicht en is juridisch niet bindend.	g. Participatieplan is verplicht en selectiecriteria in geval van tender.
8. Zonnevelden leiden tot verbetering landschappelijke en natuurwaarden.	h. Duurzame energieprojecten voldoen aan ruimtelijke inpassingskader Buren en leiden tot significante toename van de biodiversiteit.

Afdwingbaar of niet?

Het bovenstaande geldt voor de initiatiefnemer. De vraag hoeveel beleidsruimte er is om te besluiten of (voldoende) procesparticipatie heeft plaatsgevonden is nog niet exact door de rechter in jurisprudentie bepaald. Planologische medewerking kan waarschijnlijk niet worden geweigerd enkel en alleen omdat er bijvoorbeeld geen sprake van 50% lokaal eigendom is. Als het participatiebeleid is vastgesteld, dan is dat wel een goede basis om dit soort eisen te stellen aan een initiatiefnemer.

5. Wettelijke regelingen en procedures

In 't kort

Wanneer een initiatief de eerste twee stappen van de routekaart uit hoofdstuk 2 heeft doorlopen, volgt de fase van juridische procedures en besluitvorming. Inspraak bij bestemmingsplanprocedures en vergunningverlening is wettelijk geregeld. De wet regelt het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. Ook is wettelijk geregeld wanneer een milieueffectrapportage (m.e.r.) verplicht is.

Buren vindt participatie die verder gaat dan deze inspraak belangrijk. Daarom wordt aanvullend op de wettelijke eisen de omgeving extra betrokken.

De participatie kan naast en aanvullend op wettelijke inspraakmogelijkheden plaatsvinden. Bij de aanleg van een wind- of zonnepark kan onder andere een m.e.r., een bestemmingsplanprocedure en vergunningverlening aan de orde zijn. Wettelijk is daarbij inspraak geregeld in de vorm van 'zienswijzen', bezwaar en beroep. We noemen dit inspraak, omdat wettelijk geregeld is welke rechten inwoners en anderen hebben om hun bezwaren in te dienen. Bij grotere windmolenprojecten is de provincie bevoegd gezag voor het opstellen van een ruimtelijk inpassingsplan (Provinciale Staten) en het verlenen van een omgevingsvergunning (Gedeputeerde Staten).

Hierna is kort uitgewerkt hoe in Buren naast wettelijke inspraak ook niet-wettelijke verplichte mogelijkheden geboden worden om te participeren. In het schema is dit samengevat.

Inspraak en participatie vergunningverlening Buren		
bestemmingsplan	m.e.r.	vergunningen
Inspraak wettelijk: Inspraakreactie, zienswijze, bezwaar, beroep	Inspraak wettelijk: Zienswijze	Inspraak wettelijk: Zienswijze
Extra participatie Buren Overleg met omwonenden over randvoorwaarden plan.	Extra participatie Buren Vooroverleg met omgeving. Goede communicatie tijdens uitvoering onderzoek. Verantwoording over eindrapport.	Extra participatie Buren Overleg met omwonenden voor aanvraag vergunning. Overleg met omwonenden over maatwerkvoorschriften.

5.1 Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld, een inpassingsplan op provinciaal niveau door provinciale staten. Een inpassingsplan heeft dezelfde status, inhoud en opbouw als een bestemmingsplan. Voor windparken is meestal (groter dan 5 MW) de provincie het bevoegd gezag. Provinciale Staten zijn bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen en gedeputeerde staten zijn bevoegd om de omgevingsvergunningen te verlenen.

In een bestemmings- of inpassingsplan staan de bouw- en gebruiksmogelijkheden voor een locatie. Leidend criterium daarbij is 'een goede ruimtelijke ordening'. Bij de verlening van een omgevingsvergunning (voor bouwen) wordt aan het bestemmings- of inpassingsplan getoetst.

Als een zonneweide niet past in het bestemmingsplan, dan kan een 'omgevingsvergunning afwijken' verleend worden. Dit is een besluit van bevoegd gezag (de gemeente). Het moet dan passen in het gemeentelijk beleid. Bij een 'omgevingsvergunning afwijken' moet er een ruimtelijke onderbouwing worden gemaakt. Hierin wordt onderbouwd of de zonneweide past op de locatie.

De wettelijke inspraak bestaat uit de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en vervolgens bezwaar en beroep.

Participatie bestemmingsplanprocedure

Een bestemmings- of inpassingsplan wordt in Buren ingezet als een participatie-instrument doordat naast de wettelijke mogelijkheden voor inspraak (zienswijze, bezwaar en beroep) in het voortraject in samenspraak met de omgeving – via een klankbordgroep/adviesgroep of ontwerpateliers – de randvoorwaarden voor het plan worden vastgelegd. Via zienswijzen tegen het ontwerpplan kunnen de daarin gemaakte ruimtelijke keuzes worden getoetst en bijgesteld.

5.2 Milieueffectrapportage (m.e.r.)

Op basis van de locatie- en projectkenmerken, zoals het aantal windmolens, wordt bepaald of een project- Milieu Effect Rapport (MER) vereist is. Windparken zijn dus niet altijd MER-plichtig en voor zonneparken is dat nooit het geval. Als het de verwachting is dat een project-MER opgesteld moet worden, dan kan het tijdwinst opleveren om de voorafgaande stap van de m.e.r.-beoordeling over te slaan en een 'vrijwillig' project-MER op te stellen.

In een MER worden de effecten van verschillende inrichtingsvarianten van een windpark tegen elkaar afgewogen. Het opstellen van een MER kan vereist zijn, voordat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. In een MER voor windparken wordt bijvoorbeeld gekeken naar de effecten op vogels, vleermuizen, geluid, risicozonering, slagschaduw, gezondheid, radar en vliegveiligheid. Het MER moet onder meer de voorgenomen activiteit en alternatieven onderzoeken, de relevante plannen en besluiten, de huidige situatie en de te verwachten ontwikkelingen, mitigerende (en compenserende) maatregelen en informatie over de leemten in kennis. Het opstellen van het project-MER komt voor rekening van de initiatiefnemer. De wettelijke inspraak bestaat uit het indienen van een zienswijze op het voornemen en een zienswijze op het MER-rapport.

Participatie m.e.r.

Een MER wordt in Buren als participatie-instrument gebruikt door:

- In het voortraject (via een klankbordgroep, ontwerpateliers of anderszins) de scope van de MER met de omgeving te bepalen in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin wordt aangegeven welke milieuaspecten op welke wijze worden

onderzocht en op basis van welke criteria en uitgangspunten keuzes worden gemaakt;

- Vooraf goed te communiceren over de MER-procedure. Daarbij wordt aangegeven hoe de inbreng van de omgeving verwerkt is in het proces en de opzet van het MER-rapport;
- Na het opstellen van een MER een bijeenkomst te organiseren om verantwoording af te leggen over en om verslag te doen van het proces en de uitkomsten van het MER. Tijdens het onderzoek zal communicatie de omgeving over de voortgang plaatsvinden.

5.3 Vergunningverlening

Voor een windpark zijn verschillende vergunningen nodig (zie ook bijlage V). Een aantal van deze vergunningen is een omgevingsvergunning in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In het kader van de vergunningverlening en de overige besluitvorming kan een coördinatieregeling worden toegepast.

Voor windparken gelden op grond van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling algemene milieuregels, bijvoorbeeld voor geluidhinder, slagschaduw en hinder door lichtschittering. Deze algemene regels, zijn niet altijd en voor elke situaties passend en kunnen worden aangepast. Daarom kunnen maatwerkvoorschriften worden opgelegd. Een maatwerkvoorschrift kan bijvoorbeeld worden opgelegd als de geluidsproductie van verschillende windturbines samen leidt tot een hogere geluidsbelasting op de gevels van gevoelige gebouwen dan wenselijk is. Het bevoegd gezag kan op grond van het Activiteitenbesluit een andere geluidsnorm voorschrijven. Ook regelt de Activiteitenregeling de bevoegdheid tot het opleggen van strengere eisen vanwege slagschaduw en lichtschittering. Tegen het verlenen van een vergunning kan wettelijk bezwaar worden ingediend en beroep worden aangetekend.

Geen wetgeving voor laagfrequent geluid en windturbines

Geluid en met name laagfrequent geluid van windmolens (lager dan 100/125 Herz) krijgt recent veel aandacht. Hiervoor bestaan geen normen, omdat dit heel individueel ervaren wordt. Sommige mensen, die wonen bij windmolens, kunnen een lage 'bromtoon' horen en anderen niet. Dit kan onderdeel zijn van 'participatie in de vergunningverlening' om een goede balans te vinden tussen het belang van duurzame energie en het zoveel mogelijk voorkomen van overlast, zie hierna.

Maatregelen als geluidswallen, grondribbels (zoals toegepast bij Polderbaan Schiphol) en begroeiing kunnen laagfrequent geluid dempen. Test hier wat u zelf kunt horen:

<https://onlinetonegenerator.com/>

Voor zonneparken is meestal een omgevingsvergunning vereist, zie 5.1.

Participatie vergunningverlening

Een (omgevings)vergunning wordt in Buren toegepast als participatie-instrument doordat:

- De initiatiefnemer met de overheden en de omgeving de plannen afstemt (bijvoorbeeld via een ontwerpatelier), voordat hij een aanvraag indient.
- Maatwerkvoorschriften kunnen ingezet worden wanneer de omgeving om afwijkende normen vraagt bij het bevoegd gezag en de ontwikkelaar, bijvoorbeeld in verband met (laagfrequent) geluid. Door een dialoog wordt geprobeerd hierover overeenstemming te bereiken.



6. Lokaal rendement: financiële participatie

In 't kort: lasten én lusten

De gemeente Buren wil inwoners en anderen naast lasten ook mee laten delen in de financiële 'lusten' van de opwekking van duurzame energie. Dit noemen we 'lokaal rendement'. Een ontwikkelaar van een groot duurzaam energieproject moet daarom streven naar 50% lokaal eigenaarschap, vergoedingen regelen voor omwonenden en een bijdrage leveren aan het 'Omgevingsfonds duurzame energie Buren'. Uit dat fonds worden per duurzaam energieproject voorstellen gefinancierd om de leefkwaliteit te verbeteren.

In het landelijk Klimaatakkoord is als uitgangspunt opgenomen dat er voor de grootschalige opwek van hernieuwbare elektriciteit op land gestreefd wordt naar minimaal 50% lokaal eigendom. Deze ambitie staat ook in de Klimaatvisie Buren. Hierbij is het doel dat de opbrengsten van duurzame energie ook ten goede komen aan de samenleving in Buren. We noemen dit 'lokaal rendement'. Daaronder valt ook een goede en ruimhartige beperking (door maatregelen) en compensatie van hinder.

Wat is 50% lokaal eigendom?

Het is belangrijk om per project af te spreken wat verstaan wordt onder 50% lokaal eigendom. Gaat het om eigendom na oplevering of gaat het ook over mee ontwikkelen? Het laatste betekent meer risico, maar ook meer zeggenschap en (bij realisatie) meer opbrengst voor de omgeving. Mag het een lokaal bedrijf zijn of een coöperatie van grondeigenaren, of moet er ook een écht stevig aandeel zijn voor burgers, al dan niet via een coöperatie? De initiatiefnemer werkt dit in Buren uit in het participatieplan in samenspraak met partijen uit de samenleving. Uitgangspunt is dat inwoners deel kunnen nemen in een of andere vorm, maar dat bedrijven ook welkom zijn om financieel te participeren.

Het college beoordeelt aan de hand van het door een initiatiefnemer ingediend participatieplan, voorafgaand aan de aanvraag van een vergunning, of het proces rondom lokaal eigendom goed verloopt en of de omgeving daarbij voldoende betrokken wordt. Daarvoor wordt de gedragscode-plus uit hoofdstuk 4 gebruikt. Dit sluit aan bij de aankomende Omgevingswet waar een 'omgevingsdialoog' onderdeel is van het planproces. Als bij een initiatief het lokaal eigendom onder de 50% blijft, kan bij een aantoonbare inspanning van de initiatiefnemer het college gemotiveerd besluiten toch medewerking te verlenen. In dat geval zal de initiatiefnemer een grotere afdracht doen aan het Omgevingsfonds. Deze extra afdracht is vergelijkbaar met de jaarlijks verwachte opbrengst, die niet wordt uitgekeerd, omdat de participatie beneden de 50% blijft.

Basisuitgangspunten

Dit participatiekader hanteert drie basisuitgangspunten voor 'lokaal rendement':

1. Maatwerk per project is mogelijk, draagvlak een vereiste.

Maatwerk binnen dit participatiekader per project is mogelijk, afhankelijk van kenmerken van dat project. Met name voor vergoedingen is de hoogte van een redelijke vergoeding afhankelijk van de aard en het type project: zon of wind, omvang van het project, locatie e.a.

Aantoonbaar draagvlak voor de regeling die de initiatiefnemer ontwerpt is vereist voordat deze wordt vastgelegd in het participatieplan, dat vastgesteld wordt door het college.

2. Een uitvoerbare regeling die duidelijk is voor een breed publiek.

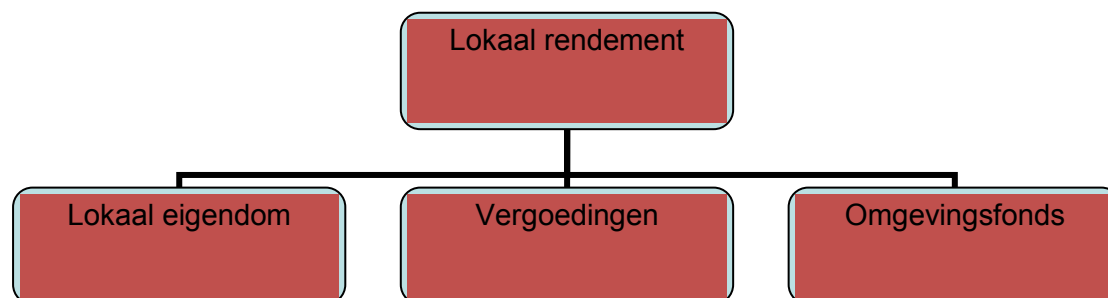
In diverse gemeenten zijn complexe regelingen ontstaan met een groot aantal soorten vergoedingen, zoneringen en complexe organisatievormen. In Buren ontwerpt de initiatiefnemer een eenvoudige regeling voor lokaal rendement op basis van onderstaande driedeling in 'lokaal eigendom', 'vergoedingen' en een bijdrage aan een 'Omgevingsfonds duurzame energie Buren'.

3. Zwaarste lasten, dan ook meeste lusten.

Niet elke vorm van lokaal rendement is beschikbaar voor elke inwoner in Buren. De reden daarvoor is dat het uitgangspunt is, dat degene die meer nadeel ondervindt van een duurzaam energieproject, daar ook meer de vruchten van moet kunnen plukken.

Lokaal rendement

In Buren gaan we daarom uit van drie vormen van lokaal rendement. Per vorm staan de kaders hieronder uitgewerkt.



1. Lokaal eigendom: iedereen in Buren kan profiteren.

De Rijksoverheid subsidieert duurzame energieprojecten in de vorm van SDE++ subsidie. Daar betaalt elke inwoner, ondernemer en organisatie in Buren ook aan mee via de eigen energierekening (ODE: opslag duurzame energie). Door financiële participatie in projecten in Buren kan men dit 'terugverdienen'. Iedereen in Buren kan hier aan deelnemen.

Uitwerking van 'lokaal eigendom':

- Initiatiefnemer stelt 50% van de investering open voor lokaal rendement en nodigt alle partijen uit de samenleving in Buren, meermaals en via diverse media en bijeenkomsten, uit om financieel te participeren. Daarbij worden ook de risico's aangegeven van financiële participatie.
- De deelname wordt beperkt tot een per project aan te geven maximum per deelnemer, zodat iedereen in Buren de kans krijgt financieel te participeren. Om te zorgen dat iedereen mee kan doen, wordt een 'reservelijst' gebruikt voor grote participaties van meer dan € 10.000 per adres.
- Initiatiefnemer onderzoekt hoe een energiecoöperatie een rol kan vervullen als mede-eigenaar en/of partij die inwoners en anderen betreft bij financiële participatie.

2. Vergoedingen: meer nadeel, dan meer profijt voor omwonenden en grondeigenaren.

Degenen die het meeste nadeel of overlast kunnen ervaren van een duurzaam energieproject dienen daar ook financieel het meeste van te kunnen profiteren. Daarom komen vergoedingen beschikbaar voor omwonenden en grondeigenaren en pachters. Zij kunnen daarnaast ook profiteren in de vorm van 'lokaal eigendom' (zie ad 1).

Richtlijnen bij de uitwerking van vergoedingen met 'meer nadeel, dan meer profijt' die de initiatiefnemer in het participatieplan uitwerkt:

- Nadruk op werkelijke schade en overlast: vergoedingen worden gebaseerd op (maatregelen tegen) overlast en inkomensschade. Deze kunnen ook eenmalig zijn, bijvoorbeeld vergoeding van kosten van zonwering (rolluiken, aanplant heg e.d.) in geval van slagschaduw. Daarbij wordt gezocht naar een redelijk evenwicht tussen de vergoedingen aan 'omwonenden' en aan 'grondeigenaren' inclusief pachters.
- Omwonenden en grondeigenaren bevinden zich in de zone binnen 1 kilometer in vogelvlucht vanaf de voet van een windmolen. De initiatiefnemer sluit overeenkomsten met partijen die voor een vergoeding in aanmerking komen en verzorgt de vergoedingen.
- Daarnaast is er een ruimere zone van tussen de 1 en 5 kilometer voor grootschalige windprojecten. Omwonenden en ondernemers in dit gebied kunnen met voorrang deelnemen aan 'lokaal eigendom' (zie ad 1), na de omwonenden in de 1-kilometerzone.
- Voor zonnenvelden (zeker voor kleinere) is maatwerk gepast, omdat hinder meestal beperkter is en voor een kleiner gebied geldt. Het college besluit over dit maatwerk. Dat gebeurt in samenspraak met omwonenden bij de ruimtelijke inpassingsprocedure van grondgebonden zonneparken. Vergoeding van planschade op basis van de wet kan hierbij ook een rol spelen.
- De initiatiefnemer vergoedt wettelijke planschade of andere wettelijke vergoedingen.

3. Omgevingsfonds duurzame energie Buren: lokale zeggenschap.

Er wordt een 'Omgevingsfonds duurzame energie Buren' opgericht. Uitgangspunten voor het 'Omgevingsfonds duurzame energie Buren' zijn:

- Initiatiefnemer stort jaarlijks € 1 per MWh in het Omgevingsfonds. Dit geldt niet voor kleine projecten waar dit bedrag minder dan € 500 bedraagt.
- Het fonds financiert per duurzaam energieproject voorstellen van omwonenden en anderen met als doel de leefbaarheid en leefkwaliteit binnen de genoemde 5-kilometerzone te verbeteren. Dit is een compensatie van aantasting van landschap en ander nadeel. De vergoedingen (zie ad 2) worden niet uit het Omgevingsfonds betaald.
- Wanneer de storting in het fonds door een project meer dan € 25.000 per jaar is, komen ook projecten ten behoeve van de leefbaarheid elders in Buren in aanmerking voor financiering uit het fonds.
- Indien het fonds meer dan € 50.000 per jaar ontvangt, wordt de helft van de meeropbrengst gebruikt voor duurzame energieprojecten waar iedereen in Buren van kan profiteren. Daarbij wordt aandacht besteed aan voordeel voor minima die geen of nauwelijks financiële armslag hebben om financieel te participeren.
- Het fonds wordt beheerd door een stichting met in het bestuur inwoners, ondernemers en organisaties. Hierbij is sprake van lokaal zeggenschap en is de rol van de gemeente die van 'overheidsparticipatie'.
- Het college bereid de oprichting van een 'Stichting Omgevingsfonds duurzame energie Buren' voor inclusief de daarvoor benodigde statuten. De Stichting rapporteert jaarlijks aan de gemeente.

Het bovenstaande kan als volgt worden samengevat:

Lokaal rendement Buren duurzame energie				
	Lokaal eigendom	Vergoedingen		Omgevingsfonds Buren
		Grondeigenaren/pachters	Direct omwonenden	
Voor Wie?	Iedere inwoner, ondernemer en organisatie in Buren	1 km zone	1 km zone	Projecten in 5 km zone, hele gemeente (meer dan € 20.000 per jaar)

Bijlagen

Bijlage I: Gebruikte begrippen en afkortingen

Initiatiefnemer: degene die een duurzaam energieproject wil realiseren, een projectontwikkelaar. Dat kan ook een energiecoöperatie zijn.

Gedragcode-plus: aanvullend op de landelijke gedragscodes voor windenergie en zonne-energie stelt Buren extra eisen aan een participatieplan van een initiatiefnemer.

Lokaal rendement: overkoepelende term voor lokaal eigendom in de vorm van bijvoorbeeld aandelen of obligaties (die iedereen in Buren kan aanschaffen), vergoedingen en het Omgevingsfonds duurzame energie Buren.

Leefbaarheid en leefkwaliteit: de ervaren kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

MER en m.e.r: MER en m.e.r: Milieu Effect Rapport en milieu effect rapportage: Volgens de wet moeten nieuwe maatregelen, die mogelijk effect hebben op het milieu, grondig onderzocht worden. Milieudeskundigen onderzoeken de effecten van de verschillende maatregelen.

MW: MegaWatt, 1.000 kiloWatt (kW).

MWh: MegaWattuur, 1.000 kilowatt uur (kWh). Een grote windturbine produceert per jaar heel globaal 10-15.000 MWh, een zonnepark 1.000 MWh per hectare per jaar. Een gemiddeld huishouden verbruikt per jaar alleen aan elektriciteit bijna 3.000 kWh.

ODE: Opslag Duurzame Energie, energiebelasting die iedereen betaalt via de energierekening.

Omgevingsfonds: fonds dat gevuld wordt met een jaarlijkse bijdrage uit een duurzaam energieproject in Buren. De opbrengst wordt besteed ter compensatie van aantasting van de leefomgeving of leefkwaliteit. Een op te richten stichting beoordeelt projectvoorstellen die inwoners en anderen in Buren kunnen indienen.

Omwonende: Inwoners die binnen 1 kilometer van een grote windturbine wonen. Omwonenden kunnen de meeste overlast ervaren van met name windenergieprojecten en dienen daarom meer dan anderen gecompenseerd te worden voor overlast. Voor zonneparken zal per project vastgesteld moeten worden wie omwonenden zijn, omdat dit maatwerk vraagt en overlast veel minder te verwachten is dan bij grote windmolens.

Participatie: vrijwillige actieve deelname. Deze kan betrekking hebben op de planvorming van een project (procesparticipatie) als op financiële participatie (lokaal rendement).

Participatieladder: verschillende gradaties in participatie, van gering (informereren, raadplegen), naar meer omvattend (adviseren, coproduceren en meebeslissen).

Participatieplan: plan dat een initiatiefnemer moet opstellen in samenspraak met omwonenden en belanghebbenden in Buren en dat het college beoordeelt, voordat medewerking aan een project wordt verleend.

Project: duurzaam energieproject, hier: gericht op het opwekken van duurzame energie.

SDE++: jaarlijkse subsidie van de Rijksoverheid voor het opwekken van duurzame energie.



Bijlage II: Samenhang met regelgeving en beleid

Dit participatiekader staat niet 'los' van diverse regelingen en beleid dat in Buren eerder is vastgesteld. Dit hoofdstuk geeft een schets van de samenhang tussen dit participatiekader en ander beleid en regelgeving, zoals de Inspraak- en participatieverordening Buren. Het participatiekader kan op termijn onderdeel worden van gemeente-breed participatiebeleid.

Inspraak- en participatieverordening Buren

De Inspraak- en participatieverordening Buren (2011) onderscheidt 'inspraak' van 'participatie'. Onder inspraak wordt de 'formele' mogelijkheid verstaan om een mening te geven over beleidsvoornemens. Inspraak wordt volgens de verordening altijd verleend als de wet dat verplicht stelt. Participatie is volgens de verordening *"het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (burgers, instellingen, bedrijven en dergelijke) bij de beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering of -evaluatie."* (Art. 1).

Als participatie wordt verleend, stelt het bestuursorgaan daarvoor volgens artikel 4 van de verordening een procedure vast. Onderdelen van die procedure zijn het onderwerp, de belanghebbenden, de portefeuillehouder en de rol van de gemeenteraad en het college.

De vastgestelde procedure bevat 'voor zover mogelijk' ook:

- Randvoorwaarden (feiten en 'gestelde kaders');
- Vormgeving participatieproces;
- Tijdpad met termijnstelling;
- Communicatieparagraaf, deel van plan van aanpak project;
- Een financiële paragraaf.

Ook wordt een gemotiveerde keuze gegeven uit de participatie categorieën: informeren - raadplegen - adviseren - coproduceren en meebeslissen. De artikelen 7 en 8 van de inspraak- en participatieverordening Buren bepalen tenslotte dat het bestuursorgaan de inspraakprocedure vaststelt en ook een eindverslag opstelt.

Klimaatvisie Buren

De door de gemeenteraad vastgestelde Klimaatvisie Buren (2020) heeft als missie 'Buren Duurzaam, samen, sterker!' Buren schuift volgens de Klimaatvisie de 'rekening' van ons handelen in de vorm van klimaatverandering en aantasting van het milieu niet door naar volgende generaties. Volgens de Klimaatvisie verandert het platteland voor een deel in een energielandschap: *"De opbrengsten van de energielandschappen komen ten goede aan de Burense gemeenschap (streven van minimaal 50% van de opbrengsten voor voorzieningen, inwoners, ondernemers, gemeente)."* In dit participatiekader is dit laatste onderdeel uitgewerkt in hoofdstuk 6 als 'lokaal rendement'.

Visie kerngericht werken

De Visie kerngericht werken onderscheidt in de 'Handreiking inwonersparticipatie' (bijlage 1 van de Visie kerngericht werken) zes stappen voor inwonersparticipatie:

1. Afweging aan de voorkant welke participatie plaats kan vinden;
2. Bepalen van betrokkenen;
3. Vaststellen van het niveau van participatie;
4. Maak een communicatieplan;
5. Inzet van participatiemiddelen;
6. Evalueer en leer.



In de hoofdstukken 2, 4, 5 en 6 komt aan de orde hoe dit is uitgewerkt in dit participatiekader. Dit kader zelf geeft met name invulling aan de eerste stap, doordat het voor duurzame energieprojecten aangeeft hoe de participatie dient te worden georganiseerd. De meeste van de andere stappen worden door de initiatiefnemer uitgewerkt in een participatieplan. De eisen waar dit plan aan dient te voldoen (kaders) staan in hoofdstuk 4. De gemeente toetst dit participatieplan.

Concept RES

De Regionale Energiestrategie Rivierenland (RES) 1.0 (2021) is tot stand gekomen met bijdragen van een groot aantal inwoners, bedrijven en organisaties. Daarvoor zijn onder andere ruimteateliers georganiseerd, bijeenkomsten waar in totaal ongeveer 600 mensen deelnamen. Uiteindelijk is met een regiobrede enquête getoetst of de uitgewerkte denkrichting in lijn is met de beleving van willekeurige inwoners. 2350 inwoners van Rivierenland gaven op deze manier hun mening over het opwekken van duurzame energie via wind en zon.

De RES 1.0 geeft aan dat het proces na vaststelling verder gaat richting concrete locaties en uitvoeringsprojecten. Dit betekent volgens de RES dat procesparticipatie steeds meer maatwerk wordt. Het wordt meer lokaal en meer locatie gebonden, rondom specifieke zoekgebieden en/of projectlocaties. Het initiëren van participatie verschuift daarmee van regio naar gemeenten en ontwikkelaars/initiatiefnemers. Naarmate de planvorming concreter wordt, wordt naast procesparticipatie ook financiële participatie belangrijker. Binnenkort wordt de RES 1.0 vastgesteld. Deze geeft (meer) duidelijkheid over de kwantitatieve ambitie voor duurzame opwekking van energie in Buren tot 2030.

Beleidsplan Zon en Wind

Het Beleidsplan Zon en Wind Buren (2021) is een belangrijke bouwsteen voor de ambitie om in het jaar 2030 de uitstoot van CO₂ met 55% terug te brengen ten opzichte van het jaar 1990. Het beleidsplan geeft aan dat de gemeente een vergunning verstrekt aan een initiatiefnemer voor duurzame energie op basis van een plan waarin ook de participatie staat uitgewerkt (p.21). De initiatiefnemer moet aangeven voor welke vorm van participatie die kiest en hoe belanghebbenden worden betrokken. Het plan dient ook te beschrijven in welke mate partijen betrokken worden. Tenslotte stelt een initiatiefnemer volgens het Beleidsplan een deelname van 50% open voor lokaal rendement. Daarbij wordt volgens het beleidsplan gedacht aan vergoedingen voor omwonenden en grondeigenaren, lokaal eigendom en een duurzaamheidsfonds (p.26).

In het 'Beleidsplan Zon en Wind gemeente Buren' (oktober 2020) staat in paragraaf 7.5 het volgende over participatie en communicatie:

“Na de besluitvorming zijn voor het realiseren van projecten draagvlak en een goede communicatie met omwonenden absolute voorwaarden. Daarbij wordt een actieve inzet van de initiatiefnemer gevraagd. Als gemeente hebben we hier ook een rol in en zullen we daar ook op toe zien. In het onderdeel lokaal rendement staan een aantal mogelijkheden waardoor de inwoners direct bij projecten betrokken kunnen worden. Het gaat dan om bijvoorbeeld planschade en andere regelingen. Zo kunnen inwoners ook financieel participeren via een coöperatie of crowdfunding en zo ‘delen in de winst’. Initiatiefnemers stellen een plan op waarin inrichting, participatie en beëindiging staan uitgewerkt (p.21). Dit plan is de basis voor de vergunningverlening.

Het bovenstaande betekent dat gemeente Buren aan de initiatiefnemer een plan vraagt waarin participatie staat uitgewerkt voorafgaand aan de besluitvorming. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor dit participatiekader.



Omgevingsvisie Buren en de Omgevingswet

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.' Doel is om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Wat het 'betrekken' inhoudt, kan variëren van informeren tot meebeslissen. De Omgevingswet schrijft bewust niet voor hoe participatie moet plaatsvinden.

Vooruitlopend op het van kracht worden van de Omgevingswet, wordt een raadsvoorstel uitgewerkt om een omgevingsdialoog verplicht onderdeel te laten zijn van ruimtelijke procedures. Samengevat betekent dit voorstel dat bij 'buitenplanse' ruimtelijke ontwikkelingen een bijeenkomst wordt georganiseerd om te overleggen over het voorstel met belanghebbenden zoals omwonenden. Omwonenden worden voor dit overleg uitgenodigd en krijgen een verslag met een motivering van de gemaakte keuzen.

De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om gevallen van omgevingsplanactiviteiten die niet voldoen aan de eisen in het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) aan te wijzen, waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, voorafgaand aan indiening van de aanvraag voor de omgevingsvergunning (art. 16.55 lid 7 Ow). De gemeenteraad heeft deze mogelijkheid voor vergunningen waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is. De aanvrager moet in die gevallen aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. De gemeenteraad geeft aan hoe participatie bij voorkeur moet plaatsvinden. Nadere eisen worden vastgelegd in participatiebeleid. In de overige gevallen geldt voor de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen alleen een motiveringsplicht over participatie.

De (ontwerp) Omgevingswet bepaalt dat bij het vaststellen van een (wijziging) van het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma het bevoegd gezag een motiveringsplicht heeft betreffende participatie (art. 10.2, art. 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit). Gemotiveerd moet worden hoe de omgeving betrokken is, wat het bevoegd gezag met de resultaten heeft gedaan en in hoeverre voldaan wordt aan het eigen participatiebeleid. Uit deze motiveringsplicht volgt dat gemeenten lokaal participatiebeleid kunnen vaststellen en publiceren.

Juridische afdwingbaarheid

Hier is dat 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. De bevoegdheid van het bevoegd gezag voor de planologische medewerking moet altijd aan dit belang gerelateerd zijn. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' biedt echter naar de huidige stand van de jurisprudentie (vooralsnog) geen grondslag om financiële participatie van de omgeving bij een energieproject te eisen van de initiatiefnemer. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie uit de participatiewaaier. Met deze opties van financiële participatie is geen ruimtelijk relevant belang gemoeid.

Gelet op de huidige jurisprudentie over het begrip 'goede ruimtelijke ordening' geldt dat het bevoegd gezag financiële participatie in de vorm van mede-eigenaarschap, omgevingsfonds of omwonendenregeling niet via voorwaarden of voorschriften kan eisen. Dat geldt ook als er participatiebeleid is opgesteld (zie par. 2.2.1).

Planologische medewerking aan een zon- of windpark kan worden geweigerd als het bevoegd gezag kan motiveren (op basis van vastgesteld participatiebeleid) dat de ontwikkeling van het hernieuwbare energieproject op die locatie niet in het belang is van een goede ruimtelijke ordening. Als het bevoegd gezag vanwege de belangen van omwonenden (ontbreken maatschappelijk draagvlak) geen planologische medewerking wil verlenen, dan zal hij moeten motiveren dat de ruimtelijke effecten van het energieproject zo nadelig zijn voor de woon- en leefomgeving van omwonenden dat naar zijn oordeel het project ruimtelijk niet aanvaardbaar is

Financiële participatie is niet geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en staat los van bestaande regelingen, zoals kostenverhaal bij grondexploitatie (bijvoorbeeld de vergoeding voor kosten bij aanleg van een weg), planschadevergoeding (bijvoorbeeld nadeelcompensatie als het vrije uitzicht wordt beperkt) en schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad (bijvoorbeeld omzetcompensatie bij een onaangekondigd langdurig opgebroken winkelstraat).

Bijlage III: Voorbeeld spelregels Omgevingsfonds

De spelregels van het Omgevingsfonds worden bij oprichting van een stichting vastgelegd. Als voorbeeld staan hieronder regels die het Omgevingsfonds Windpark Nijmegen-Betuwe hanteert.

- Subsidies worden verstrekt aan projecten in één of meer van de woongebieden rondom het initiatief.
- Projecten dienen bij te dragen aan duurzaamheid in de meest brede zin, met begrippen als energiebesparing en duurzame energie, leefbaarheid en sociale samenhang als richtsnoer.
- Subsidieaanvragen worden beoordeeld op inhoud, kwaliteit en haalbaarheid van het project, kwaliteit van de uitvoerende organisatie inclusief eventuele samenwerkingspartners en gevraagd bedrag.
- Er is geen minimum of maximum bedrag dat aangevraagd kan worden.
- Op de lange termijn wordt ernaar gestreefd dat de woonkernen het beschikbare vermogen gelijk verdelen. Dit hangt mede af van het aantal en de kwaliteit van de ingediende subsidieaanvragen voor elke woonkern.
- Het bestuur beslist welke projecten een subsidie toegekend krijgen en wat de hoogte van het subsidiebedrag is. Tegen de beslissing is geen beroep mogelijk.
- Subsidies kunnen aangevraagd worden door personen en/of door organisaties.
- Aanvragen kunnen uitsluitend gedaan worden met het aanvraagformulier dat in de aanvraagperiode online staat.
- Aanvragen dienen uiterlijk op de op deze website genoemde deadline ontvangen te zijn. Aanvragen die te laat worden ingediend, worden niet in behandeling genomen.
- De precieze doelstellingen, voorwaarden en criteria van het Omgevingsfonds stelt het college/de raad per project vast in een 'reglement Omgevingsfonds project ...(naam project)'.

Bijlage IV: Overzicht communicatiemiddelen

Voorbeeld windpark Midden-Betuwe:

Media en platform	Omschrijving	Bereik	Middelen
Huisstijl en logo	Een professionele, vertrouwenwekkende en inspirerende uitstraling van het project.	Groot	Alle huisstijl-dragers
Persoonlijke com. middelen	Lokaal, kleinschalig en persoonlijk: vrijwel iedereen heeft voorkeur voor zo veel mogelijk persoonlijk contact. Er is ruimte voor maatwerk, dialoog en voor nuances in de gevoerde discussie.	Zeer klein tot Groot	<ul style="list-style-type: none"> ○ (Informatie) Bijeenkomst ○ Keukentafelgesprek ○ Huiskamerbijeenkomst ○ Persoonlijk gesprek ○ Excursie/bezoek
Schriftelijke com. middelen			<ul style="list-style-type: none"> ○ Brief ○ Folder/Flyer
Digitale com. middelen	Veilig, efficiënt en actueel: digitale middelen zijn bedoeld om actuele en eenduidige informatie te verstrekken. Ook helpen ze om een community te maken.	Groot	<ul style="list-style-type: none"> ○ Website ○ Nieuwsbrief ○ Animatie ○ Video ○ Virtual Reality ○ Enquête
PR en advertenties	Huis-aan-Huis-bladen en regionale kranten zijn zeer belangrijke (onafhankelijke) bronnen voor veel doelgroepen. Een PR-aanpak helpt om het vertrouwen in het project te versterken. Openbare bijeenkomsten worden ook aangekondigd op gemeentepagina.	Groot	<ul style="list-style-type: none"> ○ Persbericht(en) ○ Ingezonden brief ○ Achtergrondartikel ○ Advertenties ○ Artikel gemeentepagina ○ Huis-aan-Huisbladen ○ Dorpsbladen ○ Gemeentelijk magazine
Social media	De voordelen van digitale middelen en de bonus van hyperdistributie (door het delen van berichten)	Groot	<ul style="list-style-type: none"> ○ Facebook ○ Twitter ○ YouTube ○ LinkedIn ○ Social media van stakeholders
Gebiedstafel	Overleg van stakeholders	Klein	

Bijlage V: Vergunningen

- Naast een omgevingsvergunning kunnen andere vergunningen nodig zijn, zoals een watervergunning (bevoegd gezag: waterschap, hoogheemraadschap), een Natuurbeschermingswetvergunning (bevoegd gezag: provincie) en een Flora- en faunawet-ontheffing (bevoegd gezag: minister van Economische Zaken en Klimaat). De ontwikkelaar moet zorgen dat hij over alle vergunningen voor een windpark beschikt.
- De gemeente moet ervoor zorgen dat de omgeving wordt betrokken en voldoende mogelijkheden krijgt om in te spreken. De gemeente kan besluiten eerst een structuurvisie vast te stellen.
- Indien windturbines een groter vermogen hebben dan 15 MW of in geval er meer dan 10 turbines geplaatst worden, dan is een m.e.r.-beoordelingsplicht nodig.
- Het coördineren van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning heeft voor de omgeving als consequentie dat zij geen beroep kan instellen bij de rechtbank. Een beroepschrift tegen de omgevingsvergunning en/of het bestemmingsplan wordt alleen door de Raad van State behandeld en er is geen hoger beroep mogelijk. Dit versnelt de ruimtelijke en de vergunningprocedure en betekent voor de omgeving één rechtsgang minder. Een gemeente of de initiatiefnemer kan hieraan tegemoetkomen door bijvoorbeeld meer inspraak in de aanloop naar de besluitvorming te organiseren.
- Soms kan een omgevingsvergunning worden verleend voor het afwijken van het geldende bestemmingsplan ('omgevingsafwijkingsvergunning'). Als geen coördinatieprocedure wordt gevolgd, duurt de procedure van een omgevingsafwijkingsvergunning in principe langer dan de bestemmingsplanprocedure. Dat komt doordat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Een beroep tegen een bestemmingsplan wordt alleen door de Raad van State behandeld. (Procedures voor windenergie, RVO 2019).
- Wanneer zonnepanelen op grond worden geplaatst is een vergunning verplicht omdat de bestemming de bestemming van de locatie verandert. Een vergunning wordt voor 25 tot 30 jaar afgegeven. Na deze periode brengen wij de locatie weer terug in oorspronkelijke staat. De vergunning komt tot stand via de uitgebreide WABO-procedure.

Bronvermelding

Afwegingskaders participatie Bij grootschalige duurzame energieprojecten in de gemeente Renswoude, 2020

Attitudinal change from pre- to post-construction of locals in close proximity towards a windfarm project: the case study windfarm Buren in the Netherlands, Tom Herfs, Radboud University Nijmegen 2020

Beleidslijn windenergie, provincie Gelderland

Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie (NP RES)

Concept-participatieplan windpark Zeewolde, Ontwikkelvereniging Zeewolde i.s.m. REScoop 2016

Digitale wegwijzer Draagvlak voor duurzame energie, RVO, 2013

Een andere wind. Provincie Limburg, december 2018. limburg.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie

Factsheet laagfrequent geluid, RIVM, 2020

Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) e.a., 2020

Gedragscode Wind. NLVOW

Grondvergoedingen bij windenergieprojecten. Pondera Consult, Agentschap NL, 2013

Grond voor verandering, grondvergoeding Energievoorzieningen, Ministerie van Financiën, 2018

Handleiding participatieplan windenergie op land, NWEA

Inspiratiegids participatie omgeving, VNG, IPO, UvW en het Rijk.
Aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten. November 2019.
Green Deal participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten

Lokale participatie in windenergieprojecten Onderzoek naar de mogelijkheden voor het vormgeven en verankeren van lokale participatie in beleidsinstrumenten. Masterthesis Spatial Planning Radboud Universiteit Nijmegen Josh Luijkx, 2018

Nota Participatiebeleid gemeente Heemstede 2020

Nota Participatiebeleid Samenwerken in De Bilt, 2019

Onderzoek grondmarkt duurzame energievoorzieningen Eindrapport, Ecorys, 2018

Participatiemethode Delfts Doen



Participatieplan Windpark Agro-Wind Reusel, Agro Wind 2019

Participatiewaaier – opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land. Klimaatakkoord, 2019

Participatie -en inspraakverordening gemeente Utrecht 2019

Participatiekader beleidskader hernieuwbare energie Gemeente Tynaarlo Oktober 2019

Regionaal handboek voor de opwek van duurzame energie regio Arnhem Nijmegen.

Burgers geven Energie, 2018

Uitnodigingskader Rijnenburg en Reijerscop, gemeente Utrecht 2020

Regionaal handboek opwek duurzame energie. Nijmegen Green Capital, juni 2018

Raadsvoorstel afwegingskader participatie bij grootschalige duurzame energieprojecten Renswoude, 2020

Succesvolle financiële participatie bij uw energieprojecten Windunie, november 2018

Tien adviezen voor wind en zon in Gelderland, GNMF, november 2018. gnmf.nl/nieuws/tienvoorwindenzon

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent participeren in inspraak, 2019

Voor de wind. Communicatie/participatieplan Windpark Midden-Betuwe, juni 2020

Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners Natuur en Milieufederaties, in samenwerking met Energie Samen, 2019

Wat is een “redelijke” opstalvergoeding voor de exploitatie van windturbines op land?
J. Jansen, ECN, 2014

