

Evaluatierapport

Romte foar Sinne

Oktober 2018

provinsje fryslân
provincie fryslân 

Hoofdstuk 1 - Inleiding

In dit rapport vindt u de resultaten van de evaluatie van de notitie *Romte foar Sinne*. De notitie *Romte foar Sinne* is door uw Provinciale Staten vastgesteld op 18 februari 2015.

1.1. Aanleiding

Dit evaluatierapport geeft antwoord op motie 1080 die tegelijkertijd met de notitie is aangenomen. De motie 1080 luidt: “De Staten [...] verzoekt het college het voorgenomen RO-beleid, dat ruimte biedt voor meer zonne-energie, na twee jaar te evalueren t.a.v. de mate waarin zonne-energie een rol kan spelen in het provinciale energiebeleid en daarbij de nieuwste ontwikkelingen op energiegebied te betrekken”. Er zijn inmiddels 3 jaar verstreken.

1.2 Doel van de evaluatie

Het doel van de notitie *Romte foar Sinne* is om zonne-energie te stimuleren als onderdeel van de duurzame energieopgave. Het beleidsdocument hanteert daarbij een ambitie (in MWp), stimuleert om bestaand stedelijk gebied te benutten en stuurt bij opstellingen buiten bestaand bebouwd gebied. Daarnaast kan de notitie richting geven aan gemeenten om een ruimtelijke vertaling te maken naar gemeentelijk beleid.

In de evaluatie zal worden gekeken naar (a) in hoeverre de doelstellingen van de notitie zijn gehaald, (b) of de regels leiden tot het gewenste resultaat en (c) in hoeverre gemeenten ook ruimtelijk beleid hebben opgesteld.

Het resultaat van de evaluatie van de notitie *Romte foar Sinne* is input voor de Omgevingsvisie.

1.3 Leeswijzer

In de afgelopen drie jaar is het aantal zonne-energie initiatieven flink gegroeid en zijn de provinciale ambities voor zonne-energie verhoogd. Bij het evalueren van het beleid zijn deze beide aspecten van belang. Daarom wordt in hoofdstuk twee de context beschreven waarin het ruimtelijk beleid wordt geëvalueerd. In hoofdstuk drie volgen de aanpak en resultaten van de evaluatie. In hoofdstuk vier zijn de conclusies en aanbevelingen beschreven.

Hoofdstuk 2 – Context

In dit hoofdstuk wordt een beknopte weergave gegeven van de beleidsnotitie *Romte foar Sinne*. De notitie dateert van februari 2015 en sindsdien zijn er enkele wijzigingen geweest in ambitie en de regels. Deze worden in de tweede paragraaf benoemd. Met de laatste paragraaf in dit hoofdstuk worden de feitelijke resultaten (in megawattpiek) gepresenteerd en volgen opmerkingen over de recente nationale ontwikkelingen. Dit vormt de context waarin het beleid vigeert.

2.1 Samenvatting *Romte foar Sinne*

In de notitie *Romte foar Sinne* wordt het ruimtelijk beleid ten behoeve van opstellingen voor zonne-energie omschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (A) Bebouwd stedelijk gebied, (B) Uitbreiding van de bebouwde kom, (C) Landelijk gebied, meervoudig ruimtegebruik en (D) Landelijk gebied, enkelvoudig ruimtegebruik. Hieronder vindt u een puntsgewijze samenvatting:

- Binnen bebouwd gebied van stad of dorp heeft de provincie geen sturende rol, maar stimuleert zij een goede afstemming tussen duurzame energie en ruimtelijke kwaliteit. Naast budgetruimte ten behoeve van procesondersteuning om dit binnenstedelijk te bereiken verloopt dit ook middels kennisuitwisseling met gemeenten.
- Voor het gebied aansluitend aan stads- en dorpsgebied geldt een ‘ja, mits-benadering’. De gemeente wordt gevraagd om onderbouwing van haar ambitie en keuze: motivering van de locatiekeuze, op basis van een analyse van mogelijkheden binnen en buiten bestaand stedelijk gebied. Ook is een ruimtelijk inpassingsplan nodig. Het beleid is erop gericht dat omvang en vermogen van de opstelling zijn gekoppeld aan de energiebehoefte en de maat van het van dorp (of enkele kleinere samenwerkende dorpen), wijk of stad. Participatie van de inwoners in het park wordt sterk bepleit: ‘zonnepanelen voor en door het dorp’.
- In het landelijk gebied is bij een combinatie van functies, zoals infrastructuur of nutsvoorzieningen, plaatsing mogelijk, onder kwalitatieve voorwaarden. Slechts bij uitzondering, na zorgvuldige afweging, zien GS ruimte voor zonnepanelen gekoppeld aan historische infrastructuur en (veelal groene gras) dijklichamen zoals benoemd in de Structuurvisie Grutsk op ‘e Romte. Historische en landschappelijke kwaliteiten moeten voorop staan.
- In principe wordt geen ruimte gegeven voor opstellingen in het weiland op locaties die niet aansluiten op een kern, ter behoud van agrarisch productiegebied en landschappelijke waarden.
- Op de Waddeneilanden zal het echter niet altijd mogelijk zijn en ook niet altijd de voorkeur verdienen om opstellingen te realiseren aansluitend aan de dorpsrand. Een opstelling daarbuiten, in het veld, is daar denkbaar maar zal moeten passen in natuurregelgeving van Natura 2000 en EHS.
- Opstellingen in natuurgebieden zijn in principe niet gewenst. Uitzondering kan gemaakt worden voor een installatie met een functionele toepassing in het kader van beheer en onderhoud van het natuurgebied. Dit begrenst de maat en de inpasbaarheid staat voorop.
- Een uitzondering is mogelijk voor een tijdelijke iconopstelling (ontwerp staat voorop, minder de functionaliteit). Betrokkenheid van de provincie is dan noodzakelijk. GS stellen voor dat het provinciaal ruimtelijk kwaliteitsteam een set aan kwaliteit bevorderende bouwstenen maakt voor de inpassing en opstelling, voor een aantal locatietypen.¹

Wat betreft de ambities in vermogen stelt *Romte foar Sinne* een totaal van 500 MWp in 2020, waarbij wordt gestreefd naar de volgende onderverdeling:

- 250 MW op daken van 62.500 woningen;

¹ Dit heeft geleid tot de notitie *Sinnefjilden yn it lânskip* met daarin tien vertrekpunten voor ruimtelijke kwaliteit bij de ontwikkeling van zonnevelden.

- 150 MW opgesteld vermogen op daken van 3.500 agrarische bedrijven;
- 40 MW op gebouwen van 1.500 niet agrarische bedrijven;
- 35 MW op 600 gebouwen van maatschappelijk vastgoed;
- 25 MW op zonneweides.

Het hierboven beschreven ruimtelijk beleid in de notitie *Romte foar Sinne* is vertaald naar regels in de Verordening Romte Fryslân.

2.2 Wijziging van ambities en regels

Na vaststelling van de notitie in februari 2015 zijn er diverse veranderingen geweest in ambitieniveau en regels van de provincie, namelijk:

- In mei 2015 is het coalitieakkoord *Mei elkenien, foar elkenien* gepresenteerd. Op basis van dit coalitieakkoord worden er geen windmolens meer op land toegestaan. Dit betekent dat in de duurzame energie ambities een grotere rol zal moeten worden ingenomen door zonne-energie.
- In de beleidsbrief Duurzame Energie (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 31 mei 2016) komt dit tot uiting. Naast de doelstelling voor zonne-energie voor 2020 van 500 MWp (= 1,53 PJ), komt er voor 2025 een doelstelling van 1.300 MWp (= 3,87 PJ) bij.
- In het bijbehorende jaarplan 2018 van de beleidsbrief Duurzame Energie wordt geconstateerd dat het aantal initiatieven voor zonnevelden het afgelopen jaar [2017] een grote vlucht heeft genomen, terwijl het vermogen op dak achterblijft. De verwachte zonne-energiemix, zoals deze gepresenteerd was in *Romte foar Sinne*, is daarom in het jaarplan van 2018 aangepast. Daarnaast is er een verwachte zonne-energiemix voor de ambitie van 1300 MWp opgesteld (Zie figuur 1).

Figuur 1: De voormalige, een herijking en doorkijk van de zonne-energiemix.

	Zonne-energiemix Romte foar Sinne (2015)	Herijking voor 2020	Doorkijk naar 2025
	<i>in MWp</i>	<i>in MWp</i>	<i>in MWp</i>
Daken van woningen	250	200	250
Agrarische bedrijven	150	100	250
Niet-agrarische bedrijven	40	30	250
Maatschappelijk vastgoed	35	20	100
Zonnevelden	25	150	450
TOTAAL	500	500	1300

- Zoals eerder beschreven is het ruimtelijk beleid in notitie *Romte foar Sinne* vertaald naar regels. Deze zijn vastgelegd in de provinciale Verordening Romte onder artikel 9.4. In onderstaande blok vindt u de regels voor zonne-energie. In rood staan wijzigingen opgenomen zoals die per 21 februari 2018 gelden. Ook is de toevoeging van artikel 10 relevant. De wijziging van de Verordening Romte voor zonne-energie was nodig om beter te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen, binnen de beleidsintenties van Romte foar Sinne.

Artikel 9.4. Opstellingen voor zonne-energie

9.4.1.

1 Een ruimtelijk plan in het landelijk gebied kan slechts voorzien in een opstelling voor zonne-energie:

- a. aansluitend op bestaand stedelijk gebied van een stad of dorp of als onderdeel van een uitbreidingslocatie, of nabij bestaand stedelijk gebied, mits het zonnepark een redelijke aansluiting heeft of krijgt op het stedelijk weefsel van stad of dorp;
- b. op het bouwperceel van een bestaand agrarisch of niet-agrarisch bedrijf, van een bestaande maatschappelijke voorziening of van een bestaande woning, mits het op te stellen vermogen is gericht op de energiebehoefte die samenhangt met de bestaande functie van dat perceel;
- c. op gronden met een bestemming voor bestaande nutsvoorzieningen of gronden die eerder zijn bestemd en gebruikt voor nutsvoorzieningen maar waarop de bestemming nutsvoorzieningen inmiddels niet meer van toepassing is;
- d. op gronden met een bestemming voor infrastructuur voor weg, spoor, water en vliegverkeer, voor zover het niet gaat om historische infrastructuur en groen grasdijklichamen, zoals benoemd en aangewezen in de Structuurvisie Grutsk op 'e Romte;
- e. op gronden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur of zijn aangewezen als natuurgebieden buiten de ecologische hoofdstructuur op de van deze verordening deel uitmakende kaart Natuur, alleen voor zover de opstelling wat betreft functie en vermogen is gericht op de energiebehoefte die samenhangt met het fysieke beheer en onderhoud van dat natuurgebied.

2 In afwijking van het eerste lid, onder a, kan een opstelling voor zonne-energie worden toegestaan op een locatie die niet aansluit op stedelijk gebied, mits aangetoond wordt dat deze naar redelijke verwachting van gemeente en provincie binnen tien jaar onderdeel zal uitmaken van de stedelijke woon- of werkkuitbreiding of daarop zal aansluiten.

3 In een ruimtelijk plan op de Waddeneilanden kan worden afgeweken van het gestelde in het eerste lid, onder a en e.

4 In afwijking van het bepaalde in het eerste lid onder c, is een opstelling op historische infrastructuur en groene grasdijklichamen mogelijk, mits de opstelling in omvang beperkt blijft, de historische en landschappelijke kwaliteiten, waaronder het groene karakter van de dijk, voorop blijven staan en de specifieke behoefte om een opstelling te plaatsen op die locatie is onderbouwd.

5 In afwijking van het bepaalde in artikel 9.4.1 lid 1 kan een opstelling voor zonne-energie worden toegestaan op gronden die zijn bestemd of eerder zijn bestemd voor zandwinning, mits deze geen onderdeel uitmaken van ecologische hoofdstructuur op de van deze verordening deel uitmakende kaart Natuur en de opstelling voor zonne-energie geen onevenredige afbreuk doet aan de natuurlijke waarden van het gebied;

6 Bij toepassing van het eerste lid, onder a, het tweede, derde en vierde lid worden de locatie van de opstelling en de omvang daarvan in de plantoelichting onderbouwd op grond van:

- a. de gemeentelijke ambitie inzake zonne-energie,
- b. de daaraan verbonden analyse van en visie op mogelijkheden binnen en buiten bestaand bebouwd gebied,
- c. de energiebehoefte van een kern, of van enkele samenwerkende kernen en de mogelijkheid van participatie van bewoners, en
- d. aard en schaal van een kern.

7 Bij toepassing van het eerste tot en met vijfde lid wordt in de plantoelichting onderbouwd dat de opstelling inpasbaar is binnen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten en wordt een ruimtelijk inrichtingsplan opgesteld, waarvan de uitvoering zo nodig als voorwaardelijke bepaling in het ruimtelijk plan is opgenomen.

Artikel 10.1.1 lid 1

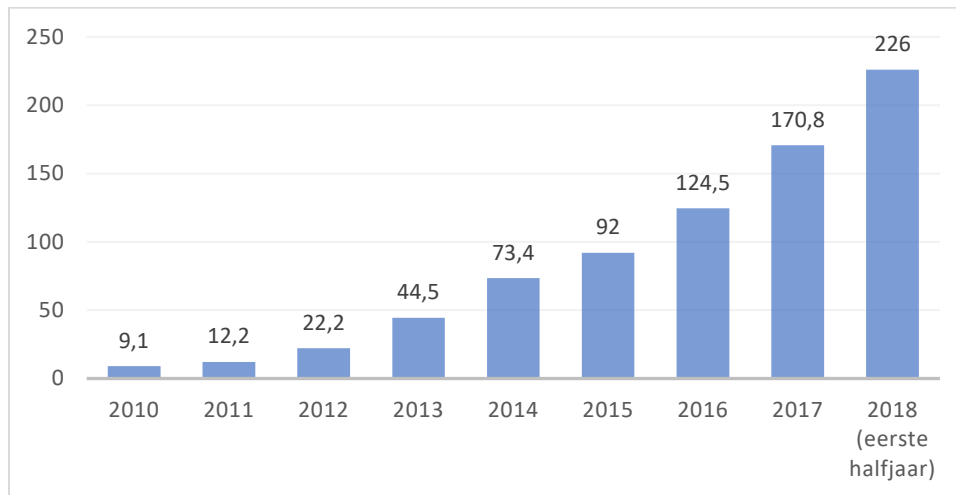
1. Gedeputeerde Staten kunnen op aanvraag van Burgemeester en Wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de wet verlenen van het bepaalde in de artikelen 1.1.1, 5.1 tot en met 5.4, 6.1.1 tot en met 6.1.3, 6.2.1, 6.4.1 en 9.4.1 voor een ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied:
 - van stedelijke of recreatieve of agrarische functies; of
 - van functies die bijdragen aan het opwekken van duurzame energie, met uitzondering van windturbines, in die gevallen waarin de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

2.3 Actuele stand van zaken & ontwikkelingen

Actuele stand van zaken

De ambitie voor 2015 was om 50 MWp opgesteld vermogen te hebben. In dat jaar kwam de teller uiteindelijk op 92 MWp. Na 2015 zijn de cijfers snel omhooggeschoten (zie figuur 2). Alleen al in het eerste halfjaar van 2018 is er bijna 60 MWp bijgekomen. Dit is met name het gevolg van de realisatie van zonnepanelen die al langer in de planning stonden, zoals de zonnepanelen in Ooststellingwerf en de zonnepanelen rondom de Haak bij Leeuwarden.

Figuur 2: Zonne-energie in Fryslân (opgesteld vermogen in MWp).²



Inmiddels zijn er 17 zonnepanelen gerealiseerd in de provincie (Zie figuur 3). Deze zonnepanelen hebben een totaal van 90,7 MWp aan opgesteld vermogen. Dit betekent dat het overgrote gedeelte zonnepanelen in 2018, namelijk 135,3 MWp, op daken ligt.

Figuur 3: Gerealiseerde zonnepanelen in de provincie (peildatum oktober '18).

	Locatie	Megawattpiek (MWp)
1	Appelscha	14,7
2	Ballum, Ameland	6
3	Buitenpost	11,7
4	Burgum	5
5	Donkerbroek	2,6
6	Franeker	10,1
7	Garijp	8,2
8	Harlingen	0,9
9	Haulerwijk	9,7
10	Hee, Terschelling	0,5
11	Leeuwarden, Newtonlaan	1
12	Leeuwarden, de Zwette V	3,5
13	Leeuwarden, Hemriksein	0,4
14	Vliehors, Vlieland	1
15	Oosterwolde	7,3
16	Noordwolde	3,9

² Bronnen: Klimaatmonitor Databank, 2018
Alliander Actuele Prestaties, 2018

17	Wolvega	4,2
	TOTAAL	90,7

Naast de gerealiseerde zonnevelden zijn er ook nog 16 zonnevelden in gevorderd stadium van procedure of al vergund en nog niet gerealiseerd, die gezamenlijk kunnen zorgen voor 151,6 MWp.

Figuur 4: Zonnevelden in de provincie in procedure (peildatum oktober '18).

	Locatie	Megawattpiek (MWp)
1	Dokkum, Betterwird	16
2	Heerenveen, Leeuwarderstraatweg/omweg	8,1
3	Heerenveen, Zuid	14
4	Leeuwarden, Blitsaerd	5
5	Leeuwarden, Drachtsterweg	0,7
6	Leeuwarden, West	6,8
7	Leeuwarden, Westeinde	3,1
8	Leeuwarden, Zuidlanden/Waldwei	12,2
9	Kollum, Jumageerd	7,7
10	Oosterwolde, zandwinplas (weperpolder)	onbekend
11	Oosterwolde, 2 ^e fase	49,5
12	Wolvega, 2 ^e fase	4,8
13	Ureterp	4,5
14	Ureterp, Lippe Gabriëlsplas	13,5
15	Oppenhuizen	3
16	IJlst	2,7
	TOTAAL	151,6

Als we het totaal van 226 MWp gerealiseerd vermogen, de 151,6 MWp in procedure voor zonnevelden en de ontwikkelingen voor zon op dak doortrekken, dan kunnen we concluderen dat de provinciale ambitie van 500 MWp zonne-energie in 2020 net niet gehaald gaat worden. Wel komt de verwachting van 150 MWp door middel van zonnevelden in 2020 uit. Als de groei van het aantal zonnevelden doorzet (hierboven zijn alleen de in procedure gebrachte initiatieven benoemd) dan kan ook al in behoorlijke mate invulling worden gegeven aan de verwachting van 450 MWp door middel van zonnevelden in 2025. Tegelijkertijd merken we op dat het ontwikkelen van die extra capaciteit in een betrekkelijk kort tijdbestek dient te verlopen.

Wat betreft zon op dak zijn de cijfers lager dan verwacht. Op basis van bovenstaande cijfers ligt er een vermogen van 135,3 MWp zon op dak. De verwachting dat voor 2020 een bijdrage van 350 MWp door zon op dak te realiseren valt, is waarschijnlijk niet haalbaar. Het zijn tot nog toe meestal particulieren en agrariërs die hun dak (gedeeltelijk) vol leggen met zonnepanelen. Initiatieven voor grootschalig 'zon op dak' uit de markt, zoals die van GroenLeven met FrieslandCampina en Agrifirm, zijn nuttig om meters te (blijven) maken.³ De provincie heeft tot nog toe bijgedragen door middel van de subsidieregeling 'Asbest er af, zonnepanelen er op' en 'Asbest er af, postcoderoos er op', maar ook door het stimuleren van zon op (niet-agrarische) bedrijfsdaken via diverse projecten.

³ Bron: <https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i16635/aantal-melkveebedrijven-frieslandcampina-dat-zonnepanelen-krijgt-verdubbeld>

Ontwikkelingen

Er spelen diverse (nationale) ontwikkelingen die invloed hebben op de snelheid en de aanpak van het halen van onze doelstellingen voor zonne-energie:

- SDE+

De Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) regeling geeft grootzakelijke verbruikers een subsidie voor het opwekken van duurzame energie. De regeling vergoedt (een gedeelte) van het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en grijze energie met een looptijd van 15 jaar. Ondernemers kunnen vervolgens inschrijven op verschillende fasen met oplopende basisbedragen per kWh. Het verschil tussen het toegewezen basisbedrag en de kostprijs van grijze energie wordt vergoed door de overheid. Hoe langer men wacht met inschrijven, hoe hoger het basisbedrag en de uiteindelijke vergoeding, maar des te groter de kans dat het budget op is. Het effect is dat duurzame energieproductie tegen steeds lagere kosten mogelijk is. Dit kan tot gevolg hebben dat er minder financiële ruimte is voor landschappelijk inpassing en participatieproces.

- De zoektocht naar grond

Onze provincie is een plattelandsprovincie. En door haar ligging in het noorden is het beeld dat hier veel goedkope gronden zijn die geschikt zijn voor zonnevelden. Dit betekent voor veel grondeigenaren dat men vragen krijgt van ontwikkelende partijen om grond voor de langere termijn beschikbaar te stellen. Dit kan voor agrarische ondernemers een interessant alternatief zijn. Diverse initiatieven betreffen echter locaties in het buitengebied, niet aansluitend aan kernen, die niet in het huidige provinciale beleid passen.

- Netcapaciteit

Er zijn sinds dit jaar problemen met de netcapaciteit in de provincie. De netbeheerder in de provincie is Liander. Liander heeft in enkele gebieden in Friesland op dit moment onvoldoende capaciteit en daarom krijgen klanten hier te maken met transportbeperkingen. Dit is in de gebieden rondom Buitenpost, Oosterwolde en op Ameland (aansluitstation bij Dokkum). Op de korte tot lange termijn kan deze problematiek in meerdere gebieden gaan spelen. We hebben uw Provinciale Staten hierover geïnformeerd via een brief (met kenmerk 01521833) na statenvragen van de ChristenUnie.

- Salderingsregeling

Nadat er langere tijd werd gesproken over een aanpassing/afschaffing van de salderingsregeling is er sinds juni 2018 meer duidelijkheid gegeven door minister Wiebes. De salderingsregeling wordt vervangen door een terugleversubsidie. De terugleversubsidie is een vergoeding voor de stroom die aan het elektriciteitsnet is terug geleverd. De opgewekte stroom zelf verbruiken blijft aantrekkelijk omdat huishoudens en bedrijven hierover ook na 2020 geen energiebelasting en geen Opslag Duurzame Energie (ODE) betalen. In 2020 vervangt de regeling de huidige salderingsregeling, waarbij jaarlijks van tevoren een subsidieplafond wordt vastgesteld. Voor gebruikers van de salderingsregeling komt er een soepele overgang.

Hoofdstuk 3 – Resultaten evaluatie

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de evaluatie is aangepakt en worden de resultaten van de evaluatie gepresenteerd.

3.1 Aanpak evaluatie

Aangezien de provincie 'slechts' de kaders schetst voor ruimtelijk beleid hebben we er voor gekozen om met diverse stakeholders de notitie *Romte foar Sinne* te evalueren. Naast de gemeenten hebben enkele projectontwikkelaars en de netbeheerder input geleverd. Voor het evalueren van de notitie *Romte foar Sinne* is een enquête gehouden onder deze stakeholders.⁴ Aangezien de respons vanuit de gemeenten vooral via de duurzaamheidsambtenaren kwam, is aanvullend nog een vragenronde uitgevoerd bij de contactpersonen ruimtelijke ordening. Die reacties zijn meegenomen in onderstaande constatering.

Daarnaast waren alle stakeholders uitgenodigd voor een bijeenkomst op 31 mei jl. In deze bijeenkomst werd na een korte plenair gedeelte in twee groepen gesproken over het provinciaal ruimtelijk beleid en draagvlak enerzijds, en stimulering en actuele ontwikkelingen anderzijds. Op basis van de uitkomst van de bijeenkomst en de enquête worden in de volgende paragrafen de belangrijkste punten benoemd die in de evaluatie naar voren kwamen. Per thema legt de provinciale dienst daarbij ook een reactie neer.

3.2 De ruimtelijke kaders; sturen op initiatieven in het buitengebied

Door middel van de notitie *Romte foar Sinne* sturen we op initiatieven in het buitengebied. Dit betekent dat alleen zonnevelden mogelijk zijn die min of meer aansluitend liggen op een kern of als er sprake is van dubbel ruimtegebruik, zoals op een zandwinplas of voormalige vuilstort. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten regelmatig initiatieven van projectontwikkelaars binnenkrijgen die binnen de provinciale kaders niet op te lossen zijn. Diverse stakeholders zien liever meer mogelijkheden om ook in landelijk gebied zonnevelden aan te leggen, omdat aansluitend aan stedelijk gebied nogal eens op weerstand van bewoners stuit. Het zijn met name locaties in het zicht van woonbuurten die negatief worden ervaren. Bij initiatieven voor zonnevelden die aansluiten op bedrijventereinen, infrastructuur of sportvelden is dit veel minder het geval. Ook wordt gesteld dat vrijliggende grote zonnevelden mogelijk tot betere oplossingen leidt, dan overal kleine zonnevelden in de dorps- of stadsrand.

De relatie tussen draagvlak en de nabijheid van het zonneveld op het dorp is een vaker gehoorde reactie op het bestaande beleid voor zonnevelden. Door middel van de ontheffing heeft de provincie er voor gezorgd dat er meer ruimte is voor GS om hier van af te wijken. Dit betekent echter niet dat zonnevelden in het buitengebied toegestaan zijn. In de notitie is 'aansluitend op' kwalitatief omschreven, de gemeente heeft de ruimte om daarmee flexibel en met een goed ontwerp in te spelen, maar het wordt vaak kwantitatief ervaren en ingevuld.

Reflectie

De inbreng van de stakeholders is van waarde, want het geeft inzicht hoe de stakeholders er tegen aan kijken. De provinciale regels zijn echter bewust zeer terughoudend wat betreft vrijliggende zonnevelden. Zowel omwille van het agrarisch grondgebruik, als ook voor landschappelijke en natuurlijke waarden. Dit argument wordt ook door de stakeholders onderschreven, blijkt uit de evaluatie. Daarnaast heeft de provincie er voor gekozen om bewust ruimte te laten in de regels (zoals

⁴ De respons op de enquête was 28%. De resultaten kunnen daarom slechts als indicatief worden beschouwd.

‘aansluitend op’) zodat gemeenten nuancerings kunnen maken. We zien (zie ook paragraaf 3.3) dat gemeenten binnen onze kaders tot beleid en planvorming kunnen komen. Daarmee is het beleid effectief.

Hoewel het huidige ruimtelijk beleid dus terughoudend is wat betreft vrij liggende zonnevelden, denkt ook de provincie na over hoe op lange termijn de ambities – energieneutraal in 2050 – gehaald kunnen worden. Wat betreft zonne-energie is een belangrijke vraag of er, aanvullend op de huidige ontwikkeling van kleinere en middelgrote zonneparken (in de praktijk 2-15 ha, met enkele uitschieters tot 25-50 ha) enkele grote zonnevelden toegestaan moeten worden los van bestaande steden en dorpen.

3.3 Ruimtelijk beleid voor zonnevelden door gemeenten

De afgelopen twee à drie jaar zijn er steeds meer gemeenten bijgekomen die ruimtelijk beleid voor zonnevelden hebben vastgesteld. In onderstaande figuur wordt aangegeven welke gemeente wel, geen of beleid in ontwikkeling heeft.

Figuur 5: Welke gemeenten hebben (peildatum oktober 2018) ruimtelijk beleid voor zonnevelden?

Gemeente	Wel	In ontwikkeling	Niet
Achtkarspelen			√
Ameland			√
DDFK		√	
De Fryske Marren	√		
Harlingen			√
Heerenveen	√		
Leeuwarden	√		
Ooststellingwerf	√		
Opsterland	√		
Schiermonnikoog			√
Smallingerland		√	
Súdwest-Fryslân	√		
Terschelling	√		
Tytsjerksteradiel	√		
Vlieland			√
De Waadhoeke		√	
Weststellingwerf	√		

Als de gemeente ruimtelijke beleid heeft voor zonne-energie, biedt dit handvatten voor de gemeenten om keuzes te maken bij initiatieven voor zonne-energie. De notitie *Romte foar Sinne* en bijbehorende Verordening *Romte* stelt voor de gemeente de ruimtelijke kaders voor gemeentelijk beleid, waardoor de notitie in dat opzicht ‘helpt’ en geeft richting bij het opstellen van gemeentelijk beleid. In de evaluatiebijeenkomst werd de suggestie gedaan om de adviezen die de provincie geeft aan de gemeenten ook ter indicatie naar andere gemeenten te sturen. Op die manier wordt inzicht gegeven in hoe de provincie samen met desbetreffende gemeente in een bepaalde context tot een afweging komt.

Reflectie

Meer dan de helft van de gemeenten heeft inmiddels beleid geformuleerd. De provincie constateert dat alle gemeenten dit invulling geven binnen de kaders van het provinciaal beleid, veelal vanuit dezelfde afweging inzake ambitie en belangen van landschap en landbouw. Bij concrete initiatieven

merkt de provincie dat gemeenten het vaak op prijs stellen als de provincie met hen meedenkt. Het blijft echter aan de gemeente zelf hoe men een initiatief beoordeelt. Het met elkaar in gesprek blijven (kennis en ervaring uitwisselen) helpt om tot een goede beleids- en planvorming te komen voor zowel de gemeente als de provincie.

3.4 Ervaringen met draagvlak en participatie

Een belangrijke succesfactor voor het proces om te komen tot een zonneveld is de betrokkenheid van de omgeving en de mogelijkheid voor financiële participatie. Uit de reacties wordt duidelijk dat draagvlak en procesparticipatie als vereiste worden gezien, terwijl financiële participatie volgens de stakeholders een mogelijkheid (en geen verplichting) moet blijven voor initiatiefnemers. De gemeente Opsterland heeft, voor zover bekend, als enige de eis van participatie gesteld. Ook Leeuwarden koppelt participatie aan de ontwikkeling bij dorpen. Alle stakeholders zijn het eens, maar er wordt vervolgens niet volgens een gedragscode of werkwijze gehandeld. Iedereen geeft er een eigen invulling aan, waardoor er diffuus beeld ontstaat over wat draagvlak en participatie is. Zowel draagvlak als participatie zullen nader moeten worden gespecificeerd. Draagvlak is voor de meeste mensen een passief begrip. Pas als de omgeving actief meegenomen wordt in het planproces, begint het te leven.

Het draagvlak vanuit de omgeving is afhankelijk van diverse punten, zo werd aangegeven bij de evaluatiebijeenkomst:

1. De locatie. De locatie is zeer bepalend voor de mate waarin het zonneveld geaccepteerd wordt. Terwijl bij initiatieven van onderop de locatie vaak gezamenlijk wordt gekozen, ligt de locatie voor projectontwikkelaars veel meer vast. Dit vergemakkelijkt het gesprek niet.
2. Het proces. Hoe en wanneer er gecommuniceerd wordt over het initiatief is ook van groot belang voor de acceptatie van het initiatief.
3. De bewustwording van de urgentie van de energietransitie

Het systeem van SDE+ draagt ook niet bij aan het bevorderen van participatie. De zonnevelden moeten steeds goedkoper worden gerealiseerd, waardoor er minder geld overblijft voor een goed proces. Ook hebben projectontwikkelaars een vergunning nodig voordat men de subsidie kan aanvragen. Dit resulteert in een snelle vergunningsprocedure (en dus weinig tijd voor proces/meenemen van omgeving) om maar subsidie veilig te kunnen stellen.

Reflectie

In Romte foar Sinne zijn initiatieven van onderop ook belangrijk. Er is tijdens het schrijven van de notitie overwogen om participatie te eisen bij zonnevelden, maar er werd geconcludeerd dat het ook belemmerend kan werken ten opzichte van de ambities. Daarnaast hoeft er ook niet altijd behoefte te zijn om financieel te participeren. Wel vinden we het noodzakelijk het verband tussen de aard en schaal van een dorp en een zonnepark te waarborgen, mede ten behoeve van het draagvlak. Dat verband is daarom in de notitie beschreven.

Ondanks dat de provincie participatie niet voorschrijft, vragen we er wel aandacht voor en motivering door de gemeente. Uit sommige reacties blijkt dat sommige stakeholders graag een hardere regeling zouden willen. Vraag is echter of dat juridisch haalbaar is en of de provincie die regeling moet opleggen of dat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Vanuit de lokale energiecoöperaties is inmiddels het keurmerk 'Mienskipsenergie' in gebruik, daarnaast zijn enkele projectontwikkelaars bezig met een gedragscode voor zon.

3.5 Stimulerende rol van de provincie

De provincie zet op meerdere manieren in op stimulering. Grofweg gaat het daarbij om het delen van kennis en ervaring en financiële bijdragen. Qua kennisinzet gaat de aandacht vooral uit naar het buitengebied waarbij inzet via Sinnetafels (een soort Nije Pleats-methode voor zonneparken) en ambtelijk overleg via het Sinneteam tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast is ter inspiratie de notitie *Sinnefjilden yn it lânskip* opgesteld. In de enquête en het gesprek met stakeholders is gevraagd naar ervaringen met Sinnetafels, het Sinneteam en het gebruik van notitie *Sinnefjilden yn it lânskip*. Uit de respons blijkt dat deze instrumenten zeer worden gewaardeerd, maar niet bij alle stakeholders bekend zijn.

Daarnaast is gevraagd naar ervaringen met subsidiebijdragen. Daaruit blijkt dat er veel waardering bestaat voor subsidiebijdragen voor procesondersteuning en voor concrete bijdragen aan specifieke projecten/regelingen. Voor verder stimulering komen enkele ideeën en opmerkingen naar voren:

- Overheden moeten aansporen dat bij nieuwbouw altijd nagedacht (verplichting) wordt over zonne-energie;
- Er moet meer aandacht komen voor mensen met smalle beurs;
- Het is van belang dat met dorpen inzichtelijk gemaakt wordt wat de opgave is (visievorming);
- Een spreekuur voor gemeenten en/of ontwikkelaars bij de provincie om adviezen voor te kunnen leggen;
- Sinnetafels moeten niet als het enige 'goede' proces worden bestempeld. Ook andere zorgvuldige ingerichte processen/procesmethodes zijn mogelijk.

Reflectie

Het is zeer duidelijk dat belang gehecht wordt aan een stimulerende houding vanuit de provincie voor zonne-energie. Wij merken dat ook aan de vele vragen die ons bereiken. Zo lang het nog een duidelijk 'ontwikkelveld' is, zien wij ook een blijvend belang om onze bijdrage daaraan te leveren.

Het vermogen zon op dak blijft achter (zie paragraaf 2.3). Gelet op onze rol in relatie tot bestaand stedelijk gebied, zullen we vooral blijven stimuleren dat gemeente en initiatiefnemers aandacht hebben voor de potentie van zonne-energie op dak.

3.6 Externe ontwikkelingen

In de bijeenkomst en in de enquête worden in relatie tot externe ontwikkelingen ook nog enkele punten benoemd:

- Er moet meer aandacht komen voor energieopslag.
- Ook energiedistributie en netcapaciteit vragen veel aandacht. De stakeholders zien bij beide zaken een coördinerende rol voor de provincie Fryslân.
- Elektriciteitsprijs- en subsidieontwikkelingen. Als de SDE-subsidie daalt, is er dan nog ruimte voor goede inpassing en participatieproces?
- De onzekerheid over de toekomst van de salderingsregeling is nadelig voor investeringen in zonnepanelen door particulieren.
- Er zijn nieuwe concepten en modellen nodig om meer zonne-energie op te kunnen wekken. Denk aan innovaties als zonnecellen in dakpannen en glazen.
- De verwachting is dat de SDE+ subsidie op termijn wordt vervangen door CO2-reductieschema.
- Het is ook mogelijk om het beleid (deels) op basis van proces in plaats van inhoud op te formuleren. Op die manier is het proces belangrijker dan de locatie. Maar leidt dit ook tot meer draagvlak voor de initiatieven?

Reflectie

In aansluiting op onze reflectie bij paragraaf 3.5 geven de signalen over externe ontwikkelingen ons de overtuiging dat wij bij deze ontwikkelingen een coördinerende en stimulerende rol kunnen blijven vervullen. Het belang om in te spelen op netcapaciteit en energieopslag is van groot belang om de ambities voor zonne-energie te kunnen halen.

Hoofdstuk 4 – Conclusies en aanbevelingen

De motie met nummer 1080 verzocht om het voorgenomen RO-beleid te evalueren ten aanzien van de mate waarin zonne-energie een rol kan spelen in het provinciale energiebeleid en daarbij de nieuwste ontwikkeling op energiebeleid te betrekken.

In voorliggende evaluatie is dat uitgewerkt door te kijken (a) in hoeverre de doelstellingen van de notitie *Romte foar Sinne* zijn gehaald, (b) of de regels (*Verordening Romte*) leiden tot het gewenste resultaat en (c) in hoeverre gemeenten ook ruimtelijk beleid hebben opgesteld.

4.1 Conclusies

Op basis van de evaluatie van de notitie *Romte foar Sinne* kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Er wordt door middel van de notitie *Romte foar Sinne* en de *Provinciale Verordening Romte* gestuurd op initiatieven in het buitengebied. De verwachting is dat er ongeveer 150 MWp aan zonnevelden in 2020 is gerealiseerd. De verwachting van 450 MWp aan zonnevelden in 2025 lijkt ook niet onrealistisch. Hoewel de zoektocht naar een geschikte locatie niet makkelijk is, kan worden geconcludeerd dat het provinciaal beleid ten aanzien van zonnevelden de ontwikkeling van zonnevelden niet belemmert. Het is nog steeds mogelijk om een groot aandeel van zonne-energie ambities in te vullen met zonne-energie.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat er tot nog toe 135,3 MWp gerealiseerd is op daken. Dat betekent dat ten opzichte van de verwachting (350 MWp in 2020) er een groot verschil ligt. Zicht op 850 MWp zon op dak in 2025 is er nauwelijks. Daarmee blijft het nodig om zonne-energie op dak te stimuleren om de totale ambitie van 1300 MWp in 2025 zonne-energie te halen. De primaire rol ligt hierbij bij de gemeenten, aangezien het gaat om binnenstedelijke ontwikkelingen.
- Er zijn na vaststelling van de notitie *Romte foar Sinne* enkele bijstellingen gedaan, zowel qua ambities (MWp) door middel van vaststelling van duurzame energiebeleid, als ook qua regelgeving (enige aanpassingen in de *Verordening Romte*). Het vinden van een locatie van een zonneveld in de nabijheid van een dorp, blijft bij sommige dorpen lastig. Met de nieuwe ontheffingsmogelijkheid is hier iets meer ruimte voor oplossingen gekomen. Verder geldt dat het eisen van een goed proces om te komen tot realisatie van een zonneveld, bijdraagt aan acceptatie en (mogelijk) participatie. Hier is zowel een rol voor de provincie, gemeente als ook de omgeving. Op basis van de evaluatie kunnen we concluderen dat het ruimtelijk beleid ten aanzien van zonnevelden in de meeste gevallen leidt tot het gewenste resultaat.
- We constateren dat meer dan de helft van de gemeenten zelf ook ruimtelijk beleid voor zonnevelden hebben geformuleerd. Dat geeft richting voor initiatiefnemers van zonnevelden.
- Het belang om in de provincie in te spelen op netcapaciteit en energieopslag is van groot belang om de ambities voor zonne-energie te kunnen halen. De provincie kan hier een coördinerende rol in vervullen.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het zal nodig zijn om bij te schakelen teneinde de zonne-energie ambities van 2025 te halen. De ruimtelijke kaders uit de notitie *Romte foar Sinne* zijn daarbij leidend en we zetten samen met de andere stakeholders in op meervoudig ruimtegebruik en combinatie van functies.
- Voor de lange termijn ambitie voor een energieneutraal Fryslân in 2050 is te verwachten dat er grootschalige zonnevelden in het buitengebied nodig zijn. Hierbij is provinciale regie nodig om

wildgroei te voorkomen. Dit alles in goed overleg met gemeenten. De keuze voor grootschalige zonnevelden in het buitengebied zou echter een beleidswijziging zijn waarvoor nadere besluitvorming nodig is.

- Wat betreft kennis- en ervaringuitwisseling ten aanzien van zonne-energie is het van belang om de provinciale inzet te continueren en te intensiveren. Het is wenselijk om conform de lijn uit het Koersdocument daarbij nadrukkelijker een regiefunctie uit te dragen. Dit zowel in de richting van gemeenten, als ook naar initiatiefnemers.

De uitwerking van deze aanbevelingen kunnen, voorzover ze niet passen binnen de bestaande beleidskaders en inzet, meegenomen worden in het spoor van de omgevingsvisie en daaruit voortvloeiende acties.