



# Zonnebeleid gemeente Urk

8 april 2021

**RHO ADVISEURS**





# GEMEENTE URK 20200603 / 08-04 2021

## ZONNEBELEID GEMEENTE URK

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	blz
<b>0. SAMENVATTING</b>	<b>1</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>2</b>
1. 1. Het doel	2
1. 2. De aanleiding	2
1. 3. Het proces	3
1. 4. Het eindproduct	3
<b>2. BELEIDSMATIGE CONTEXT</b>	<b>5</b>
<b>3. RESULTATEN ENQUÊTE</b>	<b>7</b>
<b>4. VISIE OP ZONNE-ENERGIE</b>	<b>10</b>
4. 1. Hoofdlijnen	10
4. 2. Uitgangspunten	10
4. 3. De zonneladder	11
4. 4. Kanskaart	12
<b>5. RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN</b>	<b>14</b>
5. 1. Landschappelijk kader	14
5. 2. Algemene inrichtingsprincipes	14
<b>6. PARTICIPATIE</b>	<b>17</b>
6. 1. Participatie: draagvlak voor de energietransitie	17
6. 2. Procesparticipatie: maatschappelijke betrokkenheid	17
6. 3. Financiële participatie: verdeling lasten en lasten	18
<b>7. INSTRUMENTARIUM</b>	<b>20</b>
7. 1. Bestemmingsplan	20
7. 2. Omgevingsvergunning	20
7. 3. Omgevingswet	20

**Bijlage 1**      **Landschap Noordoostpolder**



## 0. Samenvatting

Wij werken vanuit de traditie van rentmeesterschap aan een duurzaam Urk. Het duurzaam opwekken van energie past hierin. Een van de mogelijkheden daartoe is het opwekken van stroom via zonnepanelen. Dat kan door middel van 'zon op dak' en door middel van grondgebonden zonnepanelen. Onze prioriteit ligt bij zonnepanelen op daken. Bij 'zon op land' dienen zich de vragen aan waar we dat willen realiseren en onder welke voorwaarden. Om hier een antwoord op te kunnen geven is het 'beleidskader zon' opgesteld, zodat de mogelijkheden voor grondgebonden zonnepanelen voor iedereen helder zijn.

Dit beleidskader voor 'grondgebonden zon' biedt handvatten bij de beoordeling van initiatieven en aanvragen. Het buitengebied van Urk is klein en de regionale opgave zeer bescheiden. Binnen deze context is het beleidskader niet alleen zorgvuldig afgewogen, maar ook 'op maat toegesneden', praktisch en concreet, zodat het gebruikt kan worden als toetsingskader voor afwijkingsprocedures en (partiële) herzieningen van het bestemmingsplan. Bovendien mag een zonnepark de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Urk op het gebied van wonen en werken niet in de weg staan. De hoofdlijnen voor het beleidskader zijn:

- Zorgvuldig ruimtegebruik.
- Gelijke kansen voor iedereen.
- Richting geven aan grondgebonden zon.
- Invulling geven nieuwe vormen energie opwekking.

Het betrekken van bewoners, bedrijven en belanghebbenden vormt een essentieel deel van het proces om te komen tot een zorgvuldig kader. Hiertoe is een digitale enquête uitgezet via onze gemeentelijke website. De resultaten van de enquête zijn meegenomen in het opgestelde beleid en zijn zo medebepalend geweest voor de totstandkoming van de spelregels voor het opwekken van grondgebonden zonne-energie.

Voor het opstellen van het zonnebeleid zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten resulteren in een zonneladder en een kansenkaart. De zonneladder ziet als volgt uit:

- Trede 1, meteen doen: 'Zon op dak' en panelen aan gevels van gebouwen.
- Trede 2, maatwerk waar mogelijk: Langs infrastructuur (dijken).
- Trede 3, open stellen voor tijdelijke invulling: Transitiegebieden.

Gronden die bestemd zijn als landbouwgrond en ook op de lange termijn daarvoor bedoeld zijn, komen niet in aanmerking voor grondgebonden zonnepanelen. Dit geldt ook voor natuur- en bosgebieden.

Het is belangrijk dat een zonnepark wat betreft omvang, hoogte en opstelling goed in het landschap past. Dit beleidskader draagt enkele algemene inrichtingsprincipes aan. Draagvlak voor de energietransitie is noodzakelijk om de veranderingen die de transitie met zich mee brengt, ook samen vorm te kunnen geven. Daarvoor zijn afspraken nodig die gaan over de participatie in het proces om te komen tot een goede opstelling en landschappelijke inpassing en afspraken die gaan over lokaal eigenaarschap en financiële participatie. Het beleidskader draagt hier uitgangspunten en randvoorwaarden aan. Zo wordt bij alle initiatieven met de initiatiefnemer afgesproken dat er inspanningen worden verricht om draagvlak te creëren of te vergroten, bijvoorbeeld door het aanbieden van de mogelijkheid tot financiële participatie.

# 1. Inleiding

## 1. 1. Het doel

Wij werken vanuit de traditie van rentmeesterschap aan een duurzaam Urk. Het duurzaam opwekken van energie past hierin. Een van de mogelijkheden daartoe is het opwekken van stroom via zonnepanelen. Dat kan door middel van 'zon op dak' en door middel van grondgebonden zonnepanelen. Onze prioriteit ligt bij zonnepanelen op daken. Bij 'zon op land' dienen zich de vragen aan waar we dat willen realiseren en onder welke voorwaarden. Om hier een antwoord op te kunnen geven is het 'beleidskader zon' opgesteld, zodat de mogelijkheden voor grondgebonden zonnepanelen voor iedereen helder zijn.

Dit beleidskader voor 'grondgebonden zon' biedt handvatten bij de beoordeling van initiatieven en aanvragen. Daarbij is de beperkte opgave en de beperkte ruimtelijke mogelijkheden op Urk niet uit het oog verloren. Het buitengebied van Urk is klein en de regionale opgave zeer bescheiden. Binnen deze context zal het beleidskader niet alleen zorgvuldig afgewogen moeten zijn, maar ook 'op maat toegesneden', praktisch en concreet, zodat het gebruikt kan worden als toetsingskader voor afwijkingsprocedures en (partiële) herzieningen van het bestemmingsplan. Bovendien mag een zonnepark de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Urk op het gebied van wonen en werken niet in de weg staan.

## 1. 2. De aanleiding

Om een aantal redenen is het opstellen van het beleidskader wenselijk:

1. Wij verwachten vanuit het Rijk, Provincie en vanuit de Regionale Energie Strategieën (RES) een mogelijke bovengemeentelijke taakstellingen waarop we ons op willen voorbereiden. Voor de volgende bijdrage van onze gemeente aan het RES worden nadrukkelijk ook de kansen voor grootschalige zon-PV opstellingen voor daken gezien.
2. Wij overwegen als gemeente om op enkele grondposities zonneparken te realiseren. Het gaat hier om een tijdelijke invulling van gronden. Het leidingnet beschikt op dit moment voor grootgebruikers niet de mogelijkheid om extra capaciteit aan te vragen. Ook kan het leidingennet op dit moment de teruglevering van opgewekte stroom niet verwerken. Met grondgebonden zonne-energieopwekking kan een bijdrage worden geleverd aan het energievraagstuk voor de bestaande en nieuw te ontwikkelen gebieden. 'Zon op land' biedt de mogelijkheid om 'voor de meter' producent en afnemer aan elkaar te koppelen. Met grondgebonden zonnepanelen vergroten wij dus niet alleen de capaciteit aan hernieuwbare energie, maar worden er ook kansen geboden voor de verdere ontwikkeling van Urk. Het op te stellen beleid geeft de kaders voor een dergelijke ontwikkeling.
3. Vanuit initiatiefnemers/ontwikkelaars is er belangstelling voor de realisatie van grondgebonden zon in het buitengebied van Urk. Voordat al dan niet planologische medewerking gegeven kan worden is toetsing aan een beleidskader noodzakelijk. Zo kan er

richting worden gegeven aan dergelijke initiatieven en kunnen er spelregels voor de uitvoering worden meegegeven.

4. De Structuurvisie Zon (vastgesteld 18 juli 2018) is het provinciale beleidskader voor de ontwikkeling van zonne-energie in Flevoland. Om aan de energieambitie te voldoen is het nodig om ruimte te bieden voor grondgebonden zonneparken in het landelijk gebied. In de Structuurvisie Zon is vastgelegd dat ruimte wordt geboden voor de ontwikkeling van 1.000 hectare grondgebonden zonneparken in het landelijk gebied. Deze ruimte komt in twee tranches beschikbaar. In de eerste tranche van 500 ha is 4 ha aan de gemeente Urk toebedeeld. Het op te stellen gemeentelijk beleidskader voor grondgebonden zon wordt ook met het oog op deze tweede tranche opgesteld en geeft antwoord op de vraag wat op Urk nog mogelijk is.

### 1. 3. Het proces

Het betrekken van bewoners, bedrijven en belanghebbenden heeft een essentieel deel uit gemaakt van het proces om te komen tot een zorgvuldig kader. Hiertoe is een digitale enquête uitgezet via onze gemeentelijke website. Via de lokale krant zijn inwoners en ondernemers uitgenodigd deze enquête in te vullen. De resultaten van de enquête zijn meegenomen in het op te stellen beleid en zijn zo medebepalend geweest voor de totstandkoming van de spelregels voor het opwekken van grondgebonden zonne-energie. Het ontwerp-beleidskader is ter inzage gelegd zodat iedereen in de gelegenheid is geweest hier op te reageren. Het zonnebeleid is tenslotte op 8 april 2021 vastgesteld door de gemeenteraad en de aangenomen amendementen zijn in de eindrapportage verwerkt.

### 1. 4. Het eindproduct

Voor het opstellen van het zonnebeleid zijn allereerst een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten resulteren vervolgens in een zogenaamde 'zonneladder en een kansenkaart. Een zonneladder is een hulpmiddel om de ruimtelijke prioritering aan te geven die de gemeente Urk hanteert voor het opwekken van zonne-energie. De zonneladder brengt hiërarchie aan in het beoordelen van de geschiktheid van initiatieven en locaties. Op de kansenkaart zijn indicatief de locaties aangegeven waar grondgebonden zonnevelden mogelijk zijn.

Het is belangrijk dat een zonnepark wat betreft omvang, hoogte en opstelling goed in het landschap past. Een voorwaarde voor het vergunnen van een zonnepark is een goed uitgewerkt inrichtingsplan met zorgvuldige aandacht voor landschappelijke inpassing, afscherming en biodiversiteit. Dit beleidskader draagt enkele algemene randvoorwaarden aan. Het beleidskader bevat tenslotte uitgangspunten en randvoorwaarden die betrekking hebben op het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak in de uitvoeringsfase (procesparticipatie / maatschappelijke betrokkenheid) en de financiële participatie.



*Figuur 1. Impressie grondgebonden zonne-energie*



## 2. Beleidsmatige context

### **Energietransitie: overgaan op volledig duurzame energiebronnen**

Het opstellen van een beleidskader voor zonneparken staat niet op zichzelf, maar is één van de bouwstenen om bij te dragen aan de energietransitie. Energietransitie betekent de overgang van energie uit fossiele brandstoffen zoals gas en steenkolen naar volledig hernieuwbare energie. Het doel van de transitie is een geheel duurzame energievoorziening in Nederland te hebben in 2050, die dan voor 100% bestaat uit hernieuwbare energie. De beleidsmatige context waarbinnen deze beleidsvisie zon moet worden gezien omvat het Energieakkoord voor duurzame groei, het Klimaatakkoord en de RES, de provinciale ambitie en opgave (Structuurvisie zon) en natuurlijk het gemeentelijk beleid, verwoord in Duurzaamheidsvisie Urk (2020).

### **De gemeentelijke duurzaamheidsvisie**

Het beleid voor grondgebonden zon in het buitengebied is ook een logisch vervolg op onze gemeentelijke duurzaamheidsvisie. Onze ambitie is hierin voor het thema 'Energie' als volgt verwoord: Urk streeft ernaar in 2050 95% CO2 neutraal te zijn, met als tussenstap in 2030 een CO2 reductie van 49% ten opzichte van 1990. CO2 neutraal wil zeggen dat de gebruikte energie volledig wordt opgewekt uit hernieuwbare bronnen'. In de duurzaamheidsvisie geven we aan dat 'zon op dak' de voorkeur heeft op Urk, maar dat andere initiatieven van grondgebonden zonne-energie niet worden uitgesloten. Mits het niet botst met de ontwikkelingen voor de ruimtelijke groei van Urk. Dit betekent dat het ook een optie kan zijn om een zonnepark te realiseren op grond dat pas op termijn bebouwd gaat worden. Zonneparken zijn alleen toegestaan voor maximaal de periode van de technisch- economische levensduur (nu 25 jaar). De gebruikte locaties moeten na gebruik als zonnepark weer terug worden gebracht naar hun oorspronkelijke gebruik. Daarnaast bestaat de voorkeur ook bij grondgebonden initiatieven voor dubbel ruimtegebruik, meekoppelkansen en brede maatschappelijke participatie

### **Gedragscode Zon op land**

Zonne-energie is een nieuw gebruik van ons landschap en essentieel om de klimaatdoelen te halen. Tegelijkertijd stuiten ontwikkelaars van zonneparken soms op zorgen en wensen over de locatie, de natuur of het uitzicht. Het is een uitdaging om zonne-energie goed in te passen én rekening te houden met alle belangen. Een brede coalitie van natuur-, milieu-, energie- en bewonersorganisaties heeft zich over deze problematiek gebogen. Op 13 november 2019 hebben negen partijen<sup>1</sup> de 'Gedragscode Zon op Land' getekend. Met deze code zetten de partijen zich in voor meer zonnepanelen op land, maar dan wel volgens een

---

<sup>1</sup> Ondertekenende organisaties: De Natuur en Milieufederaties, Energie Samen', Greenpeace, Holland Solar, Milieudefensie, Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, NLVOW, Vogelbescherming Nederland.

paar principes die zorgen voor draagvlak, natuurbehoud en goed ruimtegebruik. De gedragscode Zon op land<sup>2</sup> kent veel raakvlakken met het beleid zoals verwoord in deze beleidsvisie.

---

<sup>2</sup> Zie ook: <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/11/Gedragscode-zon-op-land-Holland-Solar-171019-definitief.pdf>.

### 3. Resultaten enquête

De enquête over Zon op land is geopend op 13 juli 2020 via de lokale krant het Urkerland, de gemeentelijke website, social media kanalen twitter en facebook van de gemeente Urk. Op maandag 24 augustus 2020 de enquête gesloten. De enquête is ingevuld door 183 respondenten. Hiervan gaf het grootste deel (88%) aan op Urk te wonen. Er waren 23 respondenten die zowel op Urk woonden als er een bedrijf hadden. Van de 183 respondenten totaal waren ongeveer 160 bruikbare reacties.

De respondenten zijn op drie manieren gevraagd naar hun mening over zonneparken:

1. In deel 1 zijn respondenten bevraagd door middel van het beoordelen van stellingen.
2. In deel 2 zijn de respondenten gevraagd om verschillende stellingen af te wegen.
3. In deel 3 van de enquête is een open vraag gesteld.

#### Deel 1: Stellingen beoordelen

##### *Stellingen deel 1*

1. *Als gemeente moeten we naast zonnepanelen op daken ook zonneparken realiseren.*
2. *Eerst worden alle beschikbare daken benut, voordat er zonnepanelen op land gerealiseerd worden.*
3. *Participatie tijdens de voorbereiding van een zonnepark is heel belangrijk.*
4. *De open ruimte blijft behouden als er een zonnepark gerealiseerd wordt.*
5. *Een zonnepark moet zo gerealiseerd worden dat het goed in het landschap past.*
6. *Inwoners van Urk kunnen maximaal mee profiteren van de opbrengsten van zonneparken.*
7. *Urker bedrijven kunnen mee profiteren tijdens de aanleg van een zonnepark.*

- Ad 1: een meerderheid (64%) vindt dat er geen zonneparken gerealiseerd moeten worden naast zonnepanelen op daken. Ongeveer één kwart (23%) vindt dat de gemeente naast zon op dak ook zon op land moet realiseren.
- Ad 2: een meerderheid van 77% vindt dat eerst alle beschikbare daken moeten worden benut, voordat er zonnepanelen op land gerealiseerd worden.
- Ad 3: een meerderheid (71%) vindt dat participatie tijdens de voorbereiding van een zonnepark belangrijk is.
- Ad 4: een meerderheid van 71% vindt het belangrijk dat de open ruimte behouden blijft als er een zonnepark gerealiseerd wordt.
- Ad 5: een meerderheid van 78% is het eens met de stelling dat een zonnepark zo gerealiseerd moet worden dat het goed in het landschap past.
- Ad 6: een meerderheid van 76% vindt dat inwoners van Urk maximaal mee moeten profiteren van de opbrengsten van zonneparken.
- Ad 7: een meerderheid van 75% is het eens met de stelling dat Urker bedrijven moeten meeprofitieren tijdens de aanleg van een zonnepark.

## Deel 2: Stellingen afwegen

Onderstaande tabel laat het resultaat zien van het afwegen van de verschillende stellingen. Per stelling is aangegeven hoe de stelling ten opzichte van andere stellingen gescoord heeft. Zo heeft bijvoorbeeld de stelling over dubbel grondgebruik zes van de zeven keer hoger gescoord t.o.v. andere stellingen. Verder is ook het gemiddelde percentage weergegeven per antwoord. Gemiddeld genomen heeft 60% gekozen voor de stelling over dubbel grondgebruik, in de gevallen dat die stelling tegenover een andere stelling gezet is.

Thema	Stelling	Hoger dan	Stelling is belangrijker	Andere stelling belangrijker	Gemiddelde beide eens
Dubbel grondgebruik	Het grasland onder de zonnepanelen wordt zoveel mogelijk gebruikt door landbouw en natuur	6/7	59,7	23,3	17
Procesparticipatie	Inwoners mogen in de voorbereiding meedenken	6/7	55,5	23,3	21,2
Financiële participatie	De opbrengsten komen (deels) ten goede aan inwoners Urk	5/7	51,9	26,7	21,4
Lokaal draagvlak	Zo veel mogelijk mensen staan achter de bouw van zonnepanelen	5/7	46,9	32,3	20,7
Afstand tot bebouwing	Ik wil niet te dicht op een zonnepark wonen	3/7	47,3	36,4	16,3
Inpasbaarheid in structuur landschap	Zonneparken passen wat betreft omvang, hoogte en opstelling goed in het landschap	3/7	26,6	53,1	20,3
Projectgrootte	Meerdere kleine zonneparken i.p.v. één grote	1/7	24,7	58,2	17,2
Zichtbaarheid	Zonnepark is goed zichtbaar	0/7	11,6	70,7	17,7

Uit bovenstaande tabel is te concluderen dat de stellingen over 'dubbelgrondgebruik' en 'procesparticipatie' zes van de zeven keer hoger gescoord heeft t.o.v. andere stellingen. Voor de stellingen 'financiële participatie' en 'lokaal draagvlak' bedroeg deze verhouding 5 van de 7 keer. Ruimtelijke aspecten als afstand, inpasbaarheid, projectgrootte en zichtbaarheid scoorde over het algemeen lager ten opzichte van de andere stellingen.

## Deel 3: Open vraag

De vraag die in het derde deel van de enquête gesteld werd is: Welke ideeën wilt u de gemeente nog meegeven in het opstellen van beleid voor zon op land? 132 van de 183 (73%) respondenten hebben een reactie gegeven op de open vraag.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Men staat kritisch tegenover 'zon op land' aangezien er op Urk al zo weinig 'land' is.
- Landbouwgrond opofferen voor zonneparken is niet gewenst.
- De grond kan beter benut worden voor woningbouw, natuur, recreatie en voedselproductie (landbouw).
- Investeer eerst in 'zon op dak' voordat je kiest voor 'zon op land'.
- Investeer in ander vormen van energieopwekking.

- Als je dan toch voor 'zon op land' kiest dan wordt op/bij de dijk het meest als mogelijke locatie genoemd.
- Een zonnepark mag niet in het zicht moet liggen.
- Betrek inwoners in de voorbereiding van het plaatsen van zonneparken.

## 4. Visie op zonne-energie

### 4. 1. Hoofdpijnen

De hoofdpijnen voor het beleidskader zijn:

- Zorgvuldig ruimtegebruik.
- Gelijke kansen voor iedereen.
- Richting geven aan grondgebonden zon.
- Invulling geven nieuwe vormen energie opwekking.

De maatschappelijke discussie over het onderwerp ‘zonneparken’ laat zien dat er een ‘verschuiving’ plaatsvindt in het denken over grondgebonden zonne-parken op landbouwgronden. In het ruimtelijke beleid wordt meer en meer ingezet op het maximaal ontzien van natuur- en landbouwgronden. Ook moeten belemmeringen voor de versnelde toepassing van zon op daken worden weggenomen. Ons zonnebeleid sluit aan bij deze gedachtegang: de prioriteit ligt op zonnepanelen op daken. Maar, zoals in de inleiding is al genoemd: met ‘zon op dak’ alleen komen we er niet. Willen we onze duurzaamheidsambities waarmaken, dan is het onvermijdelijk om na te denken over grondgebonden zonnepanelen in het buitengebied. De opbrengst van het participatieproces (de resultaten van de digitale enquête) zijn een belangrijke input geweest om de hoofdpijnen van het zonnebeleid verder uit te werken en om antwoord te krijgen op de vraag waar we grondgebonden zonne-energie willen realiseren en onder welke voorwaarden.

### 4. 2. Uitgangspunten

Bovenstaande resulteert in de volgende uitgangspunten voor het zonnebeleid op Urk. De uitgangspunten sluiten aan bij de bouwstenen uit het provinciaal beleid (Structuurvisie zon).

1. De toekomstige opgave voor grondgebonden zonne-energie is nog onbekend, maar wij verwachten vanuit het Rijk, Provincie en vanuit de Regionale Energie Strategieën (RES) een mogelijke taakstelling waarop we ons op willen voorbereiden. Onze opgave is Urk energieneutraal 2050. Dat betekent in de toekomst meer dan de reeds toegekende 4 ha.
2. De prioriteit ligt bij ‘zon op dak’ (en aan gevels van gebouwen).

3. Uitgangspunt voor ‘zon op land’ op Urk is dat wij het uitsluitend willen toepassen op de gebieden die wij hebben aangewezen als transitiegebieden zoals benoemd in de structuurvisie dan wel diens opvolger.<sup>3</sup> Dit betekent dat er mogelijkheden komen op ‘tijdelijke gronden’ en dijken. Landbouwgronden (niet zijnde ‘tijdelijke gronden’) komen niet in aanmerking voor grondgebonden zonne-energie. Daarbij is de kanttekening te plaatsen dat een zonnepark de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Urk niet in de weg mag staan.
4. Alle initiatieven op het gebied van grondgebonden zonne-energie moeten zijn ingegeven vanuit het motief om bij te dragen aan de duurzaamheidsambitie van de gemeente! Alle initiatieven op het gebied van grondgebonden zonne-energie moeten voldoen aan de spelregels die worden opgesteld ten aanzien van participatie (procesparticipatie/maatschappelijke betrokkenheid en financiële participatie). Samengevat: het opzetten van een energiebedrijf, m.a.w. gaan voor eigen financieel gewin, niet is toegestaan.
5. Participatie tijdens de voorbereiding van een zonnepark is heel belangrijk. Inwoners van Urk kunnen maximaal meeprofiteren van de opbrengsten van zonneparken. Urker bedrijven kunnen meeprofiteren tijdens de aanleg van een zonnepark.
6. Er moet een directe relatie zijn tussen de omvang van het zonnepark en de energiebehoefte (elektriciteitsbehoefte) van de nabijgelegen functie. Duurzaamheid is het uitgangspunt, niet het financieel gewin.
7. Een zonnepark is landschappelijk goed ingepast en met aandacht voor biodiversiteit.
8. Het streven van de gemeente Urk is dat bij initiatieven geen gebruik wordt gemaakt van zonnepanelen met een dubieuze achtergrond met betrekking tot mensenrechten en milieu.
9. Een zorgvuldig gebruik van grondstoffen is een belangrijk uitgangspunt. Het is wenselijk dat aan het einde van de contractperiode de zonnepanelen/ het park op een zorgvuldige en duurzame wijze wordt ontmanteld. Waarbij het uitgangspunt moet zijn dat zoveel als mogelijk gerecycled moet worden. Deze randvoorwaarde zal in iedere vergunning voor een zonnepark op Urk worden opgenomen

#### 4. 3. De zonneladder

De zonneladder is een hulpmiddel om de ruimtelijke prioritering aan te geven die de gemeente Urk hanteert voor het opwekken van zonne-energie. De zonneladder brengt hiërarchie aan in het beoordelen van de geschiktheid van initiatieven en locaties: initiatieven en

---

<sup>3</sup> Het gaat om de gebieden B, C, I en J van de bij de structuurvisie bijgevoegde kaart.


locaties op een hogere trede komen pas in beeld pas wanneer de mogelijkheden op de lagere trede in voldoende mate zijn benut. De zoneladder is opgesteld op basis van de in paragraaf 5.1 geformuleerde uitgangspunten en de opbrengst van het participatietraject (uitkomsten digitale enquête) en bestaat uit drie tredes:

- Trede 1: meteen doen.
- Trede 2: maatwerk waar mogelijk.
- Trede 3: open stellen voor tijdelijke invulling.

Aangezien de open ruimte op Urk beperkt is en om het gebruik van landbouwgrond zoveel mogelijk te ontzien verdient het aanbeveling om de mogelijkheden van grondgebonden zonnepanelen te integreren met (toekomstige) infrastructuur elementen zoals wegen, bermen, dijken en geluidsschermen. Op deze wijze kunnen we de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk inzetten.

Voor de gebieden die tot trede 3 behoren, geldt dat het hier gaat om een tijdelijke invulling. De totale oppervlakte van de in aanmerking komende gronden bedraagt ruim 3,5 ha. Het plaatsen van grondgebonden zonnepanelen mag hier de voorgestane ontwikkeling niet in de weg staan.

Gronden die bestemd zijn als landbouwgrond en ook op de lange termijn daarvoor bedoeld zijn, komen niet in aanmerking voor grondgebonden zonnepanelen. Dit geldt ook voor natuur- en bosgebieden.

	<b>Trede 3: open stellen voor tijdelijke invulling</b>	Transitiegebieden <sup>4</sup>
	<b>Trede 2: maatwerk waar mogelijk</b>	Langs infrastructuur (Westermeerdijk, Zuidermeerdijk)
	<b>Trede 1: meteen doen</b>	'Zon op dak' en panelen aan gevels van gebouwen.

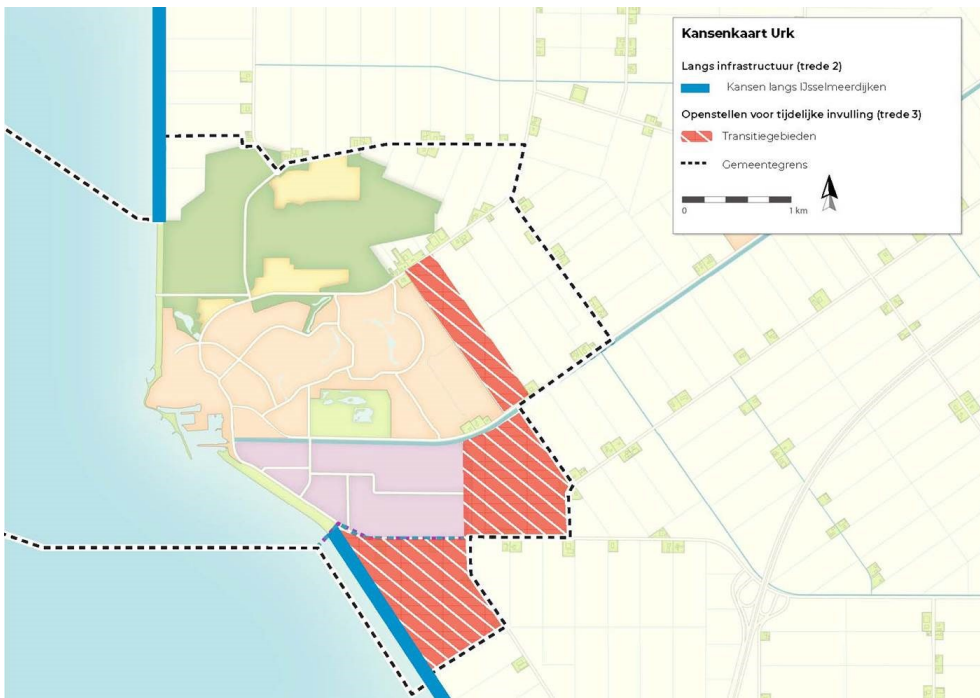
Figuur 2. De Zonneladder

#### 4. 4. Kanskaart

De locaties die in trede 2 en trede 3 genoemd zijn, zijn weergegeven op de volgende kanskaart.

<sup>4</sup> De transitiegebieden zoals benoemd in de structuurvisie dan wel diens opvolger. Het gaat om de gebieden B, C, I en J zoals weergegeven in de structuurvisie.





*Figuur 3. De kansenkaart*



*Figuur 4. Zonnepanelen langs een dijk*

## 5. Ruimtelijke randvoorwaarden

Een zonnepark verandert de omgeving. Het bouwen van de stellages met panelen en de behuizingen voor transformatoren is een 'nieuwe' verschijningsvorm in het landschap. Deze impact is vooral ruimtelijk en visueel. Op het gebied van milieuaspecten is de impact veel geringer. Zonneparken produceren namelijk heel weinig geluid en er zijn geen externe veiligheidsrisico's zoals ontploffings-, stralings- of toxisch gevaar. Schittering levert over het algemeen geen overlast op voor bijvoorbeeld het verkeer of omwonenden. Een zonnepark kan zowel voor- als nadelen opleveren voor de flora en fauna. Afhankelijk van de aanwezige natuurwaarden in een gebied dient hiervoor aandacht te zijn. Vanwege de ruimtelijke en visuele impact zijn zonneparken dan ook niet overal wenselijk: het opstellen van een ruimtelijk kader is dan ook noodzakelijk.

### 5. 1. Landschappelijk kader

Vanuit een landschappelijk oogpunt is in het buitengebied ruimte voor zowel kleinschalige, middelgrote als grootschalige initiatieven. De aard van de locatie en de omgeving zijn medebepalend. Initiatiefnemers moeten hiermee rekening houden in hun planvorming. In het beginstadium van het vergunningentraject gaat de afweging vooral over de geschiktheid van de locatie: de omvang en mogelijke uitstraling van de zonneparken ten opzichte van de locatie zelf, de directe omgeving en het landschap. Tijdens de uitwerkingsfase zal de gemeente beoordelen of de opzet van het zonnepark en de landschappelijke inpassing goed afgestemd zijn op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de omgeving. Een voorwaarde voor het vergunnen van een zonnepark is derhalve een goed uitgewerkt inrichtingsplan met zorgvuldige aandacht voor landschappelijke inpassing.

### 5. 2. Algemene inrichtingsprincipes

Het realiseren van een zonnepark houdt in dat een tot dan toe 'groen' gebied transformeert naar een omgeving met een in meer of mindere mate industrieel karakter. De beleving van deze gebieden verandert. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging over de manier waarop de grondgebonden zonnepanelen worden ingepast in het landschap. De kenmerken van het landschap zijn daarin leidend. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat zonnepanelen per definitie verstopt of landschappelijk ingepakt moeten worden. Zeker in onze open polder is het 'laten zien' ook goed voorstelbaar.

#### **Kenmerken landschap**

Als uitgangspunt stellen wij de cultuurhistorisch-landschappelijke opbouw van de Noord-oostpolder centraal. Zie bijlage 1. Belangrijk bij het realiseren van een zonnepark is het in acht nemen van deze kenmerkende opbouw. Dit moet er voor zorgen dat de polder herkenbaar blijft als de Noordoostpolder en moet verrommeling en versnippering tegengaan. Dit levert de volgende richtlijnen op bij het realiseren van een zonnepark op Urk:

### Richtlijnen inrichting zonnepark

- *Onderdeel van de polder*

Bezie het zonnepark altijd ook op het (hogere) schaalniveau van de polder. Dus voorbij de grenzen van het eigenlijke plangebied. En beoordeel of en hoe het park solitair of in samenhang met andere zonneweides met gebruikmaking van de oorspronkelijke ontwerpprincipes bij kan dragen aan het unieke ontwerp van de Noordoostpolder.
- *Zichtbaarheid vanaf de openbare weg, openheid versus beslotenheid*

De polder kenmerkt zich door weidsheid, openheid en lange zichtlijnen. Het is daarom belangrijk dat er over de grondgebonden zonnepanelen heen gekeken kan worden naar de horizon. Omdat er ook hekwerken ter beveiliging noodzakelijk zijn kan dit het beste bereikt worden door de afstand tot de zonneweide te vergroten. In het algemeen kan gesteld worden dat op een afstand vanaf 100 m (achter het verlengde van de erven) de zonneweide langzaam versmelt met de horizon. De hoogteligging van de weg en kavel zijn mede bepalend voor de mate waarin de zonneweide zichtbaar is. Uiteraard ligt dit anders daar waar het landschap meer besloten is. In dat geval is een afscherming van beplanting of verhoging die harmonieert met de omgeving wenselijk.
- *De opstelling*

Hierbij speelt het herkenbaar houden van de modulaire verkaveling van de polder een rol. Een opstelling houdt altijd rekening met de verkavelingsrichting; haaks of evenwijdig aan de kavelsloot, en is vanaf de openbare weg gezien gesitueerd over de volle breedte van een kavel.
- *Bebouwing*

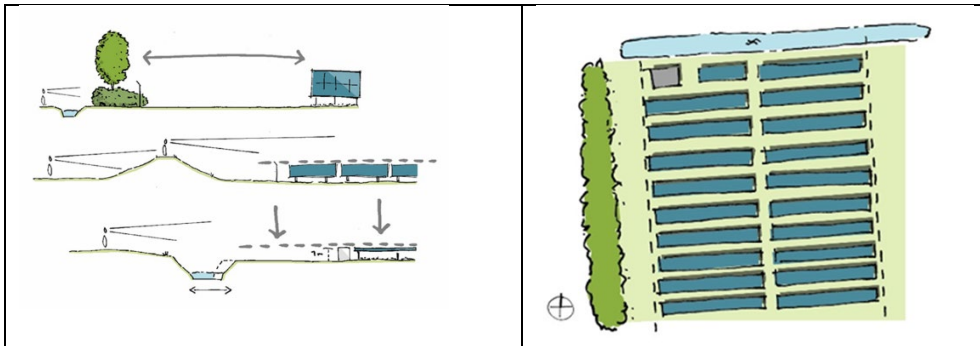
Noodzakelijke bebouwing bundelen met reeds aanwezige bebouwing, plaatsen achter op de kavel en integreren in de zonneweide.
- *Materiaal/kleur/detail*

Kies voor een donkere kleurstelling van opstelling, gebouw en bouwwerken zoals hekwerken. Een donker hekwerk valt weg tegen een opstelling van zonnepanelen. En daar waar meerdere kavels met zonnepanelen aan elkaar grenzen wordt gekozen voor eenzelfde kleur, type en hoogte voor hekwerken. Eenheid en uniformiteit vormen het uitgangspunt.
- *Effect op biodiversiteit*

Houd rekening met aanwezige natuurwaarden en streef naar verbetering van de biodiversiteit. Hier kan vorm aan gegeven worden door het toepassen van een juiste mix aan plantensoorten in de onderbegroeiing, afgestemd maai- of begrazingsbeheer, het creëren van ecologische randzones en bloemrijke kruidenranden en/of de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Wanneer sprake is van een afscherming van beplanting wordt gekozen voor inheemse soorten.

### Het inrichtingsplan

De wijze waarop de landschappelijke inpassing van de grondgebonden zonnepanelen vorm en inhoudt wordt gegeven met inachtneming van de hierboven vermelde richtlijnen en kenmerken van het landschap wordt uiteengezet in een inrichtingsplan.



*Figuur 5. Links: Impressie hoge, middelhoge en lage panelen. Rechts: Ordenen binnen de lijnen van het landschap, opstelling houdt rekening met verkavelingsrichting*

## 6. Participatie

### 6. 1. Participatie: draagvlak voor de energietransitie

Een zonnepark verandert het landschap en heeft impact op de omgeving: het bouwen van stellages met panelen en de behuizingen voor transformatoren: het is een ‘nieuwe’ verschijningsvorm in het landschap. Veel mensen vinden een zonnepark een stads en industrieel uiterlijk hebben. Zonneparken geven kansen om een grote bijdrage te leveren aan het opwekken van duurzame energie. Dit maakt het belangrijk om over zonneparken in gesprek te gaan met de omgeving. Ook is het aannemelijk om te kijken of mensen kunnen participeren bij de realisatie, zodat de lokale betrokkenheid bij de ontwikkeling wordt vergroot. Op die manier kunnen tegenover de lasten ook voordelen – lusten – staan. Zo ontstaat er draagvlak voor de energietransitie. Dit draagvlak is noodzakelijk om de veranderingen die de transitie met zich mee brengt, ook samen vorm te kunnen geven.

De gemeente hecht er waarde aan om daar in het zonnebeleid inhoud aan te geven. Hiervoor zijn afspraken nodig die gaan over de participatie in het proces om te komen tot een goede opstelling en landschappelijke inpassing en afspraken die gaan over lokaal eigenaarschap en financiële participatie. Dit hoofdstuk geeft zicht in de mogelijkheden. Daar waar dit beleid in de toekomst in strijd is met nog op te stellen algemene participatiebeleid voor de gemeente Urk, dan prevaleert het algemene participatiebeleid boven hetgeen in dit beleidskader is opgenomen met betrekking tot participatie.

### 6. 2. Procesparticipatie: maatschappelijke betrokkenheid

Onder procesparticipatie verstaan we dat omwonenden en betrokken professionals/partijen betrokken worden bij het proces om te komen tot een zonnepark. Het doel is maatschappelijke betrokkenheid te creëren, zodat shareholders en stakeholders zich kunnen vinden in een initiatief en ze inzicht en kennis hebben van de noodzaak van de energietransitie en de noodzaak om dit lokaal op te lossen.

Om een goed afgewogen proces te doorlopen worden er ten aanzien van de procesparticipatie een aantal randvoorwaarden aan de initiatiefnemer meegegeven. De randvoorwaarden zijn een maat voor de georganiseerde maatschappelijke betrokkenheid en zijn voorwaarde voor ontwikkeling van alle typen zonneparken. Voor de beoordeling van de mate van georganiseerde betrokkenheid is de Gemeenteraad bevoegd gezag en geeft door middel van een verklaring van geen bedenking (vvgb) ook haar instemming over het onderdeel participatie. De randvoorwaarden kunnen worden gezien als een set van spelregels die ‘aan de voorkant’ worden meegegeven aan de initiatiefnemer. Deze randvoorwaarden zijn:

1. Voordat de initiatiefnemer zijn plan kenbaar maakt aan omwonenden wordt een plan van aanpak met de gemeente besproken, waarin de initiatiefnemer aangeeft

- hoe 'de omgeving' wordt meegenomen in het voorbereidingstraject. Het proces en financieel participatietraject wordt doorgesproken en worden vastgelegd in een intentieovereenkomst.
2. Omwonenden worden zo vroeg mogelijk in het proces bij keuzes ten aanzien van locatie, inpassing, schaal, etc. betrokken.
  3. De initiatiefnemer organiseert minimaal twee bijeenkomsten waarbij de bewoners van Urk worden uitgenodigd. De eerste bijeenkomst heeft als doel 'ophalen', de tweede bijeenkomst staat in het teken van 'terugkoppelen'. Doel is dat een ieder een goed beeld verkrijgt van de ruimtelijke impact van een zonnepark (schaal, hoogte, hekwerken etc.) en geïnformeerd wordt over de mogelijkheden tot financiële participatie.
  4. De gemeente is toehoorder bij deze bijeenkomsten. De raadsleden worden uitgenodigd, zodat zij een mening kunnen vormen.
  5. Het betrekken van institutionele instanties (Waterschap, MNF, LTO) vormt een apart onderdeel van de procesparticipatie. De organisatie hiervan is verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Inzicht moet worden gegeven hoe met resultaten uit dit overleg is omgegaan. Afhankelijk van de ruimtelijk/planologische impact van een initiatief kan er voor gekozen worden de stakeholders uitsluitend in de 'terugkoppelfase' te betrekken.
  6. De gemeente beoordeelt aan de hand van een door de initiatiefnemer op te stellen rapportage (participatieverslag) in hoeverre voldoende maatschappelijke betrokkenheid is verkregen. Het participatieverslag geeft inzicht in de wijze waarop en in welk stadium met omwonenden en de stakeholders is gecommuniceerd. Om te bepalen of er sprake is van voldoende maatschappelijke betrokkenheid wordt o.a. gekeken of de omwonenden en institutionele stakeholders vroegtijdig zijn meegenomen en/of er genoeg informatie is verstrekt om mee te kunnen denken. Daarnaast zal worden beoordeeld of in redelijkheid gehoor is gegeven aan de wensen en/of eventuele bezwaren. Tevens dient het participatieverslag ook inzicht te geven in hoeverre het initiatief invulling geeft aan de afspraken in de intentieovereenkomst m.b.t. de financiële participatie.

### 6. 3. Financiële participatie: verdeling lusten en lasten

Om lusten en lasten van zonneparken evenredig te verdelen, kan financiële participatie worden bevorderd. Onder financiële participatie wordt verstaan de mogelijkheid van omwonenden om (direct of indirect) financieel profijt te hebben van een zonnepark.

Bij *lokale initiatieven* maakt financiële participatie onlosmakelijk onderdeel uit van de opzet. Hier hoeven door de gemeente geen aanvullende randvoorwaarden te worden gesteld. Bij *commercieel opgezette parken* is dit echter geen vanzelfsprekendheid. Daarom zijn zowel procesparticipatie als financiële participatie een randvoorwaarde bij de ontwikkeling van grootschaliger parken.

Om de baten bij commercieel opgezette zonneparken in belangrijke mate terug te laten vloeien in de directe omgeving kan worden gekozen uit een aantal mogelijkheden:

1. Financiële participatie middels aandelen of lokaal eigendom via een energie coöperatie als shareholder.
2. Instellen gebiedsfonds, duurzaamheidsfonds of omgevingsfonds. In dit geval gaat een deel van de opbrengst naar een fonds. Omwonenden beslissen mee over doelen. Voor het instellen van een gebiedsfonds is een zekere omvang van het park nodig.
3. Wanneer er in de directe omgeving onvoldoende belangstelling is voor de onder 1. en 2, beschreven opties kan hiervan worden afgeweken. In dat geval dient een initiatiefnemer met een (representatieve) vertegenwoordiging van omwonenden en de gemeente overeenstemming te bereiken over een andere wijze waarmee een project ten gunste komt aan de directe omgeving.

Bij alle initiatieven wordt met de initiatiefnemer afgesproken dat er inspanningen worden verricht om draagvlak te creëren of te vergroten, bijvoorbeeld door het aanbieden van de mogelijkheid tot financiële participatie. Bij de start van een project wordt daarom de initiatiefnemer gevraagd een voorstel te doen voor het uitwerken van de financiële participatie.

Er zijn geen mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in een overeenkomst met de initiatiefnemer financiële participatie te eisen in ruil voor planologische medewerking. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie. Bovenstaande mogelijkheden laten echter wel zien wat we willen met financiële participatie en geeft richting aan het gesprek met de initiatiefnemer. Zie voor meer informatie Oplegger & factsheet "Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zie <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/b+participatie/1786652.aspx>.

## 7. Instrumentarium

Aan een zonnepark kan op twee verschillende manieren medewerking worden verleend: via een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte of via een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan waaraan voorwaardelijke verplichtingen kunnen worden meegegeven, zoals de tijdelijkheid.

### 7. 1. Bestemmingsplan

Het Provinciaal beleid maakt zonneparken mogelijk met een instandhoudingsperiode van 25 jaar. Dit betekent dat niet zonder meer planologische medewerking kan worden verleend door het vaststellen van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan geeft immers rechten ‘voor onbepaalde tijd’. Onder de Crisis- en herstelwet wordt echter in bepaalde gevallen de bevoegdheid gecreëerd tot het vaststellen van bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte. In een dergelijk bestemmingsplan kun je afwijken van het bepaalde in de Wro/Bro. Dit maakt het mogelijk om voorlopige bestemmingen toe te kennen (bijvoorbeeld ten behoeve van een zonnepark voor een langere periode).

### 7. 2. Omgevingsvergunning

Ook kan een zonnepark worden gerealiseerd door een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan. De geldende bestemming blijft bestaan maar er wordt toestemming gegeven om hiervoor af te wijken voor de activiteit ‘Zonnepark’. Het gaat dan om een omgevingsvergunning met een instandhoudingsperiode van maximaal 25 jaar, waarbij de uitgebreide procedure aan de orde is. Een goede ruimtelijke onderbouwing, waaruit blijkt dat er geen strijdigheid optreedt met een goede ruimtelijke ordening, maakt onderdeel uit van de vergunningsaanvraag. Ook kunnen onderzoeken naar bijvoorbeeld de gevolgen voor flora en fauna noodzakelijk zijn.

### 7. 3. Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet bundelt de overheid de regels voor ruimtelijke projecten. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen.

Het **omgevingsplan** bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen **een tijdelijke omgevingsvergunning**.



De hoofdregel is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd (Omgevingswet, artikel 16.62). Het stimuleren van duurzame projecten is een van de uitgangspunten van de Omgevingswet<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Voor verdere informatie zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>.



**BIJLAGE 1**



## Beleidskader zonneweides Noordoostpolder

### Bijlage: Landschap

De cultuurhistorisch-landschappelijke opbouw van de Noordoostpolder is uniek en dat willen we graag zo houden. Daarom ligt het landschap nadrukkelijk aan de basis van dit beleidskader voor zonneweides. In deze bijlage is beknopt aangegeven hoe de Noordoostpolder is opgebouwd en wat de belangrijkste kenmerken en kwaliteiten zijn die moeten worden behouden of versterkt.

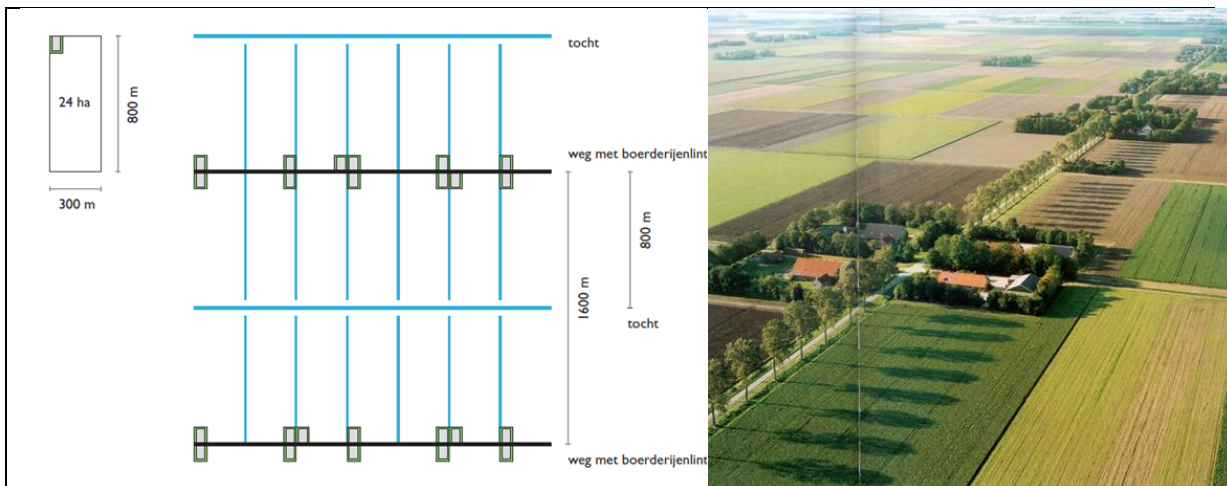
De cultuurhistorisch-landschappelijke waarde van de Noordoostpolder is groot. De gemeente wil ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen, die zorgvuldig een plek moeten krijgen in het landschap. Het is daarom belangrijk eerst aan te geven hoe de Noordoostpolder is opgebouwd en wat de belangrijkste kenmerken en kwaliteiten zijn die moeten worden behouden of versterkt. Hiermee ontstaat een duidelijk beeld van de uitgangssituatie voor toekomstige ontwikkelingen.

De Noordoostpolder was de tweede Zuiderzeepolder die werd drooggemalen. De polder werd direct na de Tweede Wereldoorlog ingericht en geschikt gemaakt voor landbouwproductie. De idealen in de wederopbouwperiode hebben sterke invloed gehad op de vormgeving van de polder. De dijk rond de Noordoostpolder werd in 1940 aangelegd en in 1942 werd de polder drooggemalen. Tijdens de oorlog werd al hier en daar in de polder gewoond en werd aan de ontginning van de polder gewerkt, maar de feitelijke inrichting werd pas in 1962 afgesloten.

### De principes van het oorspronkelijk polderplan

De polder werd ingericht volgens de volgende ruimtelijke ontwerpprincipes:

- Modulair systeem als basis
- Reageren op de ondergrond
- Concentrische opbouw
- Hiërarchie in voorzieningen, wegen en waterlopen.
- Ring van dorpen



Figuur: Modulaire verkaveling

### Analyse van het huidige landschap

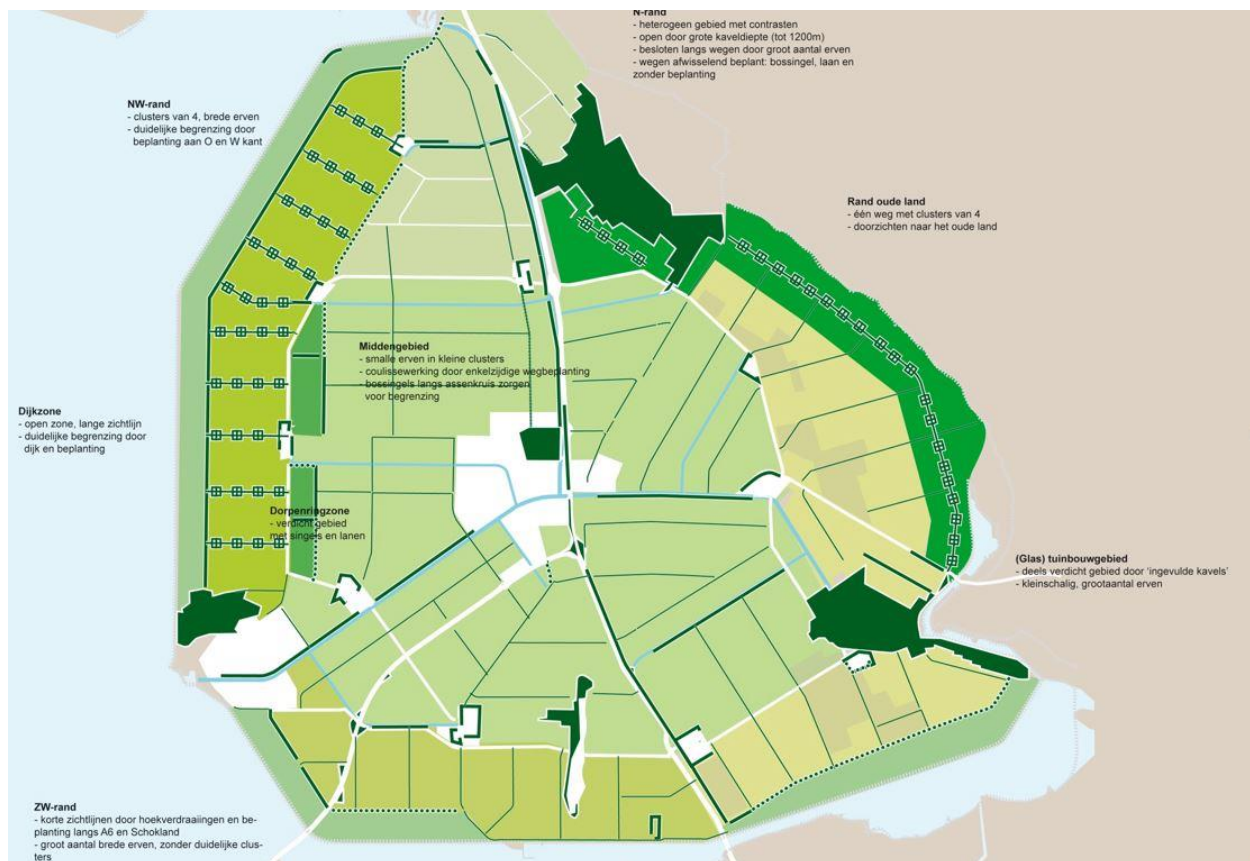
De analyse van het huidige landschap van de Noordoostpolder, in het licht van de oorspronkelijke bedoelingen, laat zien dat het concept van de concentrische ringen en de regelmatige modulaire verkaveling nog steeds de identiteit van de polder bepalen. In landschapsbeeld en grondgebruik is er nog steeds een duidelijk verschil tussen het agrarische open middengebied van de polder en de randen, waar zich vooral langs de rand van het oude land ook meer niet-agrarische ontwikkelingen voordoen. Dit verschil

tussen het midden en de randen is op de schaal van de hele polder de vertaling van het concentrische inrichtingsprincipe, van de besloten wereld.

### Landschappelijk raamwerk

In het landelijk gebied onderscheiden we verschillende deelgebieden met een eigen karakter. Ook de tien dorpen en Emmeloord bezitten verschillende identiteiten. Dit is een gevolg van enerzijds het inrichtingsconcept voor de polder 'zoals het bedoeld was' en van anderzijds de ruimtelijke ontwikkelingen die de afgelopen halve eeuw hebben plaatsgehad.

Het totaal van deelgebieden en kernen levert een landschappelijk raamwerk op van deelgebieden die vanuit de landschappelijke en cultuurhistorische waarde gezien verschillende karakters hebben. Het landschappelijk raamwerk vormt de kapstok waaraan (nieuwe) ontwikkelingen kunnen worden opgehangen die passen bij de sfeer en identiteit van de plek. Hierdoor dragen ontwikkelingen bij aan het behoud of de versterking van die identiteit. De op onderstaande kaart weergegeven begrenzing van de deelgebieden is abstract en geeft de indeling van de gemeente op hoofdlijnen weer.



*Figuur 'Landschappelijk raamwerk (gebaseerd op Feddes/Olthof landschapsarchitecten, september 2012)'.*

Voor een uitgebreide beschrijving van het landschap van de Noordoostpolder wordt verwezen naar de Structuurvisie Noordoostpolder 2025 en de Landschapsvisie Noordoostpolder (Feddes/Olthof, september 2012), opgesteld als bouwsteen voor de structuurvisie. Ook de Kwaliteitskaarten Noordoostpolder – Urk (augustus 2004) bevatten een schat aan informatie over het landschap van de Noordoostpolder.