



Value capturing in het landelijk gebied

Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie

F.H. Kistenkas & D.A. Kamphorst

| WOt-Rapport 148



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Value capturing in het landelijk gebied

Dit WOt-rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Value capturing in het landelijk gebied

Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie

Fred Kistenkas en Dana Kamphorst

Wageningen Environmental Research

Projectnummer WOT-04-010-037.28

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2022

WOT-rapport 148

ISSN 1871-028X

DOI [10.18174/582805](https://doi.org/10.18174/582805)

Referaat

Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). *Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 148.

Dit rapport gaat over mogelijkheden voor value capturing in het landelijk gebied, in het bijzonder de mogelijkheden om via value capturing eisen te stellen ten faveure van natuur en landschap bij wind- en zonne-energie op gemeentelijk niveau. Value capturing is opgevat als het voor-wat-hoort-wat-principe: in ruil voor planologische medewerking kunnen gemeenten eisen stellen aan projectontwikkelaars om (financieel) te investeren in natuur en landschap. Het geëigendste instrument hiervoor is de anterieure overeenkomst, die in beginsel vrijlaat welke omgevingsingrepen worden afgesproken (contractvrijheid). In de praktijk van vier projecten constateren we dat hier een bescheiden begin mee wordt gemaakt. Om value capturing op te gaan schalen en af te dwingen, is het aan te bevelen om: 1) voorwaarden t.a.v. landschap en natuur bij zonne- en windenergie aan de voorkant vast te leggen, bijv. in de omgevingsvisie en 2) de afspraken (evt. geholpen door een modelovereenkomst) per project vastleggen in een anterieure overeenkomst.

Trefwoorden: value capturing; landelijk gebied; zonne- en windenergie; gemeentebeleid; landschappelijke inpassing

This report is about the opportunities for value capture in rural areas, in particular the possibilities available to municipal councils for imposing requirements concerning nature and the landscape in solar and wind power projects through value capture. Value capture is considered to be a quid quo pro principle: in return for planning consent municipal councils can require developers to invest in nature and the landscape. The most suitable policy instrument for doing this is the anterior agreement, which in principle leaves open which environmental works can be agreed upon (freedom of contract). Practical experience in four projects shows evidence of modest beginnings. To scale up the practice of value capture, we recommend the following: 1) lay down conditions concerning landscape and nature in solar and wind power projects in advance, for example in the environment and planning strategy, and 2) lay down specific arrangements for individual projects (which may be based on a model agreement) in an anterior agreement.

Foto omslag: Shutterstock

© 2022 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 480100; e-mail: dana.kamphorst@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/582805> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Voor het eerst sinds de wederopbouw lijken grote woorden rond het anders inrichten van Nederland haast gemeengoed, zowel in het maatschappelijk debat als in beleid en politiek. Beleidsambities rond klimaat, natuur, stikstof, maar ook rond woningbouw en duurzame energie impliceren ongekeend grote uitvoeringsopgaven in met name het landelijk gebied. Nagenoeg alle opgaven impliceren linksom of rechtsom een andere omgang met grond. Soms gaat dit om een totaal ander gebruik, soms om een (forse) kwalitatieve verandering van het bestaande gebruik. Sommige veranderingen in het grondgebruik impliceren een waardevermeerdering of toename aan verdienvermogen op de grond. Denk hierbij aan de woningbouwopgave die in specifieke gevallen een verandering van landbouwgrond naar bouwgrond impliceert en daarmee een ongekeende waarde-sprong zal maken. Maar ook landbouwgrond die gebruikt zal moeten worden voor het opwekken van energie, inmiddels een lucratief alternatief voor veel agrarisch gebruik. Andere veranderingen in grondgebruik impliceren juiste een afwaardering van de waarde van grond, en soms zelfs het verdwijnen van verdienvermogen. Denk hierbij aan het omzetten van landbouwgrond naar natuur om de Europese natuurdoelen binnen bereik te brengen of aan het extensiveren van agrarisch gebruik om (stikstof)emissies te verminderen.

Dat met dergelijke veranderingen grote bedragen gemoeid zijn, laten de budgetten voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied goed zien. Alleen al voor het afwaarderen van agrarische grond is een slordige 7,5 miljard euro aan publieke middelen gereserveerd. Waarbij het de vraag is of dit voldoende zal zijn om de ruimtelijke verwezenlijking van alle opgaven in het landelijk gebied mogelijk te maken. Dat de verwezenlijking van de grote opgaven in een beperkte ruimte tot zowel een waardestijging als waardedaling leidt, roept de vraag op of deze waardeontwikkelingen verevend zouden kunnen worden. Kan het zo zijn dat een belangrijk facet van het anders omgaan met grond schuilt in het kunnen organiseren van *value capturing*? Biedt het afkomen van gecreëerde waarde aan de ene kant mogelijkheden om aan de andere kant de opgave rond bijvoorbeeld natuurkwaliteit dichterbij te brengen? En hoe doe je dat dan? Mag het? En onder welke voorwaarden werkt het? Deze vragen waren aanleiding voor het PBL om binnen het programma Wettelijke Onderzoekstaken met Wageningen University & Research de vraag te stellen om een verkenning te maken van dergelijke vormen van value capturing in het landelijk gebied. Verken of value capturing voorkomt in het landelijk gebied, wat de mechanismen zijn die dit mogelijk hebben gemaakt, wat de juridische basis hiervoor is geweest en tot slot wat we hieruit leren. In overleg is gekozen om in te zoomen op value capturing rondom duurzame energieprojecten. Activiteiten die in de nabije toekomst naar verwachting juist in het landelijk gebied een vlucht zullen nemen. De resultaten uit deze studie laten zien dat het organiseren van value capturing de grote opgaven rond bijvoorbeeld natuur meewind kan geven van de meer stormachtige ontwikkelingen rondom duurzame energie. Opvallend is daarbij het nog toevallige karakter van de bestudeerde value capturing in dit domein. Een weinig georganiseerd karakter, dat enerzijds nog alle ruimte biedt voor optimale deals tussen ontwikkelaars en gemeenten, maar anderzijds vragen oproept over de effectiviteit van value capturing op grotere schaal. Voor het PBL zijn de resultaten uit deze studie input voor een bredere analyse over het anders omgaan met grond om de opgaven binnen bereik te brengen. Deze studie zal naar verwachting in het voorjaar van 2023 uitkomen.

Martijn Vink, Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Woord vooraf	5	
Inhoud	7	
Samenvatting	9	
Summary	15	
1	Inleiding	21
	1.1 Aanleiding voor het onderzoek	21
	1.2 Probleemstelling	21
	1.3 Doel en vraagstelling	22
	1.4 Oriëntatie op concepten in dit rapport	22
	1.5 Aanpak van het onderzoek	23
	1.6 Afbakeningen	25
	1.7 Leeswijzer	25
2	Rechtsanalyse van mogelijkheden voor value capturing	26
	2.1 Inleiding	26
	2.2 Value capturing in de rechtswetenschap	26
	2.3 Grondexploitatie	26
	2.3.1 Actieve en passieve grondexploitatie	26
	2.3.2 Exploitatieplan (art. 6.12 Wro)	27
	2.4 Gebiedsfonds	28
	2.4.1 Voorbeelden gebiedsfondsen landelijk gebied	29
	2.5 Anterieure overeenkomst	30
	2.6 Conclusie	31
3	De praktijk van wind en zonne-energie: vier voorbeelden	32
	3.1 Introductie	32
	3.2 Windenergie	32
	3.2.1 Camperwind, gemeente Noord-Beveland (Zeeland)	32
	3.2.2 Windpark Hagewind, gemeente Aalten	35
	3.3 Zonne-energie	37
	3.3.1 Zonnepark Millingen aan de Rijn, gemeente Berg en Dal (Gelderland)	37
	3.3.2 Solarpark de Kwekerij B.V, Hengelo (Gelderland), gemeente Bronckhorst	39
4	Vergelijking op hoofdlijnen	43
	4.1 Introductie	43
	4.2 Overzicht van de casussen	43
	4.2.1 Proces en betrokkenheid van de gemeenten	43
	4.2.2 Bestemmingsplannen	44
	4.2.3 Omgevingsingrepen en de financiering daarvan (revenue)	45
	4.2.4 Rol van de provincie	47
	4.3 Beleid en afwegingskaders in de gemeenten	48
	4.3.1 Recent beleid/afwegingskaders in de gemeenten voor zon en wind	48
	4.3.2 Veranderingen door Omgevingswet	49
	4.4 Conclusies	50
5	Discussie	51
	5.1 Introductie	51
	5.2 Noties ten aanzien van value capturing bij zon en windenergie	51

5.3	Mechanismen voor succes voor value capturing	55
5.4	Welke landschapseisen kunnen?	57
5.5	Toepasbaarheid voor andere transformatieopgaven	57
6	Conclusies	59
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	59
	Literatuur	61
	Verantwoording	63
Bijlage 1	Overzicht projecten t.b.v. selectie	64
Bijlage 2	Interviewguide	65

Samenvatting

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wil graag weten in hoeverre de waardecreatie die plaatsvindt bij het veranderen van het gebruik dan wel het veranderen van bestemmingen, zoals bij het omzetten van landbouwgrond in bijvoorbeeld zonneparken of windmolens, als hefboom voor verduurzaming in het landelijk gebied gebruikt kan worden. Deze waardecreatie van private baten inzetten voor publieke meerwaarde, wordt ook wel *value capturing* genoemd. Het is een wezen een voor-wat-hoort-wat-principe: voor de gemeentelijke planologische medewerking kan de gemeente ook een tegenprestatie verwachten.

Als hoofdvraagstelling werd geformuleerd:

Welke mogelijkheden zijn er voor overheden om transformaties in het landelijk gebied te benutten als hefboom voor de verduurzaming van het landelijk gebied – in het bijzonder de transformatie van landbouwgebied naar andere functies ten behoeve van de energietransitie (windmolens en zonneparken)?

We stelden de volgende subvragen:

- Wat zijn de (juridische) (on)mogelijkheden voor overheden om via value capturing (en daarmee samenhangende instrumenten zoals gebiedsfondsen of concessies) bij waardevermeerdering, eisen te stellen voor verduurzaming van het landelijk gebied?
- Brengt de Omgevingswet veranderingen in de huidige mogelijkheden?
- Waarom gebeurt het stellen van eisen in de praktijk wel of niet bij het plaatsen van zonnepanelen en windmolens?
- Welke aanbevelingen kunnen we geven voor overheden om eisen te stellen voor verduurzaming bij de energietransitie op het eigen bedrijf of de omgeving?

(Juridische) (on)mogelijkheden voor overheden om via value capturing eisen te stellen

Rechtswetenschappelijk gesproken is value capturing niets meer dan het via *privaatrechtelijke weg* van de zogenoemde anterieure overeenkomst uitonderhandelen van (al dan niet boven)planse voorzieningen. De anterieure overeenkomst is, met andere woorden, het gemeentelijke rangeerterrein voor value capturing. Lukt overeenstemming langs privaatrechtelijke onderhandelingen niet, dan kan de gemeente een publiekrechtelijk exploitatieplan dwingend en eenzijdig opleggen. Eerst zal evenwel de weg van de privaatrechtelijke overeenkomst moeten worden gevolgd; gepoogd zal moeten worden om een zogenoemde anterieure overeenkomst met elkaar te sluiten. Daarbij geldt juridisch ten principale volledige contractvrijheid (zoals in beginsel voor iedere overeenkomst krachtens het Burgerlijk Wetboek (BW)). Zo is ook bovenplanse verevening juridisch mogelijk; dus voor voorzieningen elders dan in het plangebied. Op basis van een structuurvisie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied (art. 6.24 Wro). Te denken valt dan aan bijdragen aan groen-, water- en recreatiegebieden buiten het plan gelegen (vandaar: bovenplanse verevening). Daartoe kan een gebiedsfonds worden opgericht.

Naast deze privaatrechtelijke vorm van sturing – die in onze juridische analyse centraal staat – onderscheiden we in deze verkenning drie andere vormen van sturen om natuur en landschap een plek te geven bij zon- en windenergie. Via *planologisch-juridische sturen* kunnen gemeenten met (beleids)regels vooraf kaders stellen ten aanzien van natuur en landschap, bijvoorbeeld de plicht deze waarden mee te wegen bij locatiekeuze. Via *faciliterend sturen* kunnen gemeenten projectontwikkelaars ondersteunen, bijvoorbeeld met kennis, inhoudelijke inbreng of subsidies. Bij *zelfsturing* hebben de gemeenten zelf een beperkte rol, maar kunnen projectontwikkelaars aansluiten bij (vrijwillige) branche-initiatieven, bijvoorbeeld handreikingen en gedragscodes.

Het stellen van eisen in de praktijk bij het plaatsen van zonnepanelen en windmolens

Wij selecteerden en hielden interviews over vier gemeentelijke projecten: de windparken Camperwind (gemeente Noord-Beveland) en Hagewind (gemeente Aalten) en de zonneparken Millingen (gemeente Berg en Dal) en de Kwekerij (gemeente Bronckhorst).

Wat opvalt, althans in onze casuïstiek, is het nogal toevallige karakter waarmee de vier gemeenten betrokken raakten bij het initiatief voor wind- en zonneparken. Zo kwam het idee voor een groen zonnepark in Bronckhorst van de geïnterviewde gemeenteambtenaar zelf, omdat de gemeente gronden in eigendom had waar eerder geplande woningbouw niet doorging. Hij maakt in 2012 kennis met twee ondernemers die eerder betrokken zijn geweest bij het concept 'duurzame-energie-tuin' voor de Floriade van 2012 in Venlo, die graag een groen park wilden ontwikkelen. Bij het nog te ontwikkelen zonnepark bij Millingen (gemeente Berg en Dal) komen de initiatiefnemers met hun plan bij de gemeente, terwijl de gemeente tegelijkertijd pilots wil opzetten in het kader van de energietransitie (in 2017), waarbij de betekenis voor natuur, landschap en biodiversiteit en participatie belangrijke selectiecriteria zijn. Wat betreft de landschappelijke kant speelde vooral de omstandigheid dat de VNC (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap) in dat gebied zetelt. De gemeente bracht de initiatiefnemers van Zonnepark bij Millingen aan de Rijn in contact met de VNC en deze is nu deel van het consortium dat het park ontwikkelt, waar het terugbouwen van het oorspronkelijke heggelandschap in dat gebied onderdeel van is. In beide casussen voor windenergie, kwamen de initiatiefnemers met hun idee voor een windmolenpark bij de gemeenten om zich te oriënteren vanwege de planologische medewerking die nodig is. In Aalten begon het proces van verkenning in 2004 en werden in 2008 de windmolens geplaatst. In Noord-Beveland kwam ZLTO in 2000 met het plan om via windmolens voor extra agrarische inkomsten te zorgen voor haar leden aldaar; in 2008 werden de windmolens geplaatst en in 2018 gaf de gemeente toestemming voor de vervanging van deze windmolens door hogere. Voor alle energieprojecten was een bestemmingswijziging en dus planologische medewerking nodig.

De landschapsingrepen en de financiering daarvan

Bij beide zonneparken is er vanaf het begin de ambitie dat het park meerwaarde moet hebben voor landschap en biodiversiteit. De omgevingsverbeteringen bij zonnepark de Kwekerij betreffen slingerende en reliëfrijke stroken, een picknicktafel, schapen met schapenhek, een kruidenmengsel, een meidoornhaag, een wadi en een noord-zuidopstelling van de zonnepanelen om geen schaduw en dus meer biodiversiteit te verkrijgen. Omwonenden kunnen er overdag wandelen. In zonnepark De Kwekerij in Bronckhorst betekenden de beperkte revenuen dat voor de aanleg van het park subsidie is aangevraagd. De investeringsmaatschappij heeft het groenbeheer ondergebracht in een stichting met anbi-status: Stichting NL Solarpark De Kwekerij. De investeringsmaatschappij draagt wel bij aan de financiering van het onderhoud van het park. Daar staat tegenover dat de gemeente eigenaar van de grond blijft (erfpachtconstructie) en ook de jaarlijkse canon opstrijkt. De 'landschappelijke invulling' in het zonnepark bij Millingen aan de Rijn wordt waarschijnlijk grootschaliger dan in Bronckhorst, het gaat om 50 ha nieuwe natuur. Het oorspronkelijk heggelandschap wil VNC teruggebouwd hebben (t.b.v. landschappelijkheid en biodiversiteit); het park wordt aangelegd in een herverkaveld gebied waar dit heggelandschap nu verdwenen is. De definitieve en exacte anterieure overeenkomst was evenwel nog niet bekend.

In de beide (wat oudere) windparken waren de omgevingsingrepen zeer beperkt. In windpark Hagewind betekende het feit dat de revenuen te weinig worden geacht om landschapsingrepen te financieren, dat de gemeente de voorkeur gaf aan de opwekking van duurzame energie en geen verdere investeringen in de omgeving heeft gevraagd. Bij windpark Camperwind is gekozen voor een, wat een respondent een 'gestrooide opstelling' noemt, en werden eisen gesteld aan de tiphoogte van de molens. Bij de vervanging van de eerste molens door hogere, heeft de wethouder gesteld dat er iets voor terug moet komen in de omgeving. Er wordt door de besloten vennootschap geld opzij gelegd in een fonds voor algemeen nut dat zelfstandig wordt beheerd (conform de richtlijnen van de branchevereniging NWEA).

Wat opvalt, is dat vrijwel alle gemeenten in de projecten gewerkt hebben met het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst, maar niet allemaal om (hierin) omgevingsingrepen in af te spreken. In feite zal er alleen in de gemeente Berg en Dal sprake zijn van klassieke 'value capturing', namelijk dat in ruil voor de bestemmingswijziging uit de revenuen van de zonnepanelen, geld in een fonds wordt gestort dat benut wordt voor het natuurgebied, hetgeen wordt vastgesteld in een anterieure overeenkomst. In de gemeente

Bronckhorst is voor het beheer van het park een stichting in het leven geroepen, en de investeringsmaatschappij draagt een bedrag af aan de stichting (de facto ook value capturing). De grond is echter in handen van de gemeente. Bij de twee windmolenparken zijn de omgevingsingrepen beperkt en in het geval van Camperwind is een fonds voor algemeen nut ingesteld dat bewoners ten goede moet komen (dus niet gericht op landschap of natuur), maar dit is niet in de anterieure overeenkomst vastgelegd.

We zien dat gemeenten naast de *privaat rechtelijke sturing*, ook *planologisch-juridisch* sturen. Recentelijk hebben de gemeenten beleidskaders opgesteld, waarin ze vooraf sturen op landschappelijke meerwaarde met beleidsregels, en/of door landschappelijke meerwaarde als uitgangspunt nemen bij de selectie van pilots of projecten (Berg en Dal). Gemeenten sturen verder *faciliterend*, door ideeën in te brengen of te faciliteren met kennis en begeleiding (Bronckhorst). In Noord-Beveland brengt de gemeente de initiatiefnemers op het spoor van de vrijwillige optie van een fonds voor algemeen nut NWEA – een branche initiatief (*zelfsturing*). Via de beleidsafwegingskaders vindt een zekere uniformering plaats van hoe gemeenten omgaan met (nieuwe) wind- en zonne- energieprojecten (die ten tijde van de door ons bekeken projecten nog beperkt was). Ze sluiten bijvoorbeeld aan bij de in het kader van Klimaatakkoord en RESSen geïntroduceerde kaders voor financiële participatie, waarin fondsvorming een van de opties is.

Tabel 1 Samenvatting financiering van landschapsingrepen in de vier gemeenten.

Project/gemeente	Korte typering van de value capturing
Bronckhorst/De Kwekerij	De aanleg van een groen zonnepark vindt plaats met subsidie van provincie en gemeente; de businesscase was volgens de respondent te mager voor de aanleg van het park. Voor het beheer van het park is een stichting in het leven geroepen. De investeringsmaatschappij van de zonnepanelen betaalt voor het beheer aan de stichting (de facto is dit te zien als een soort gebiedsfonds). De gemeente is eigenaar van de grond en heeft zelf de bestemming laten wijzigen van woningbouw naar landbouw toen de woningbouw niet door ging, en heeft toen een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Het park is uiteindelijk bestemd als landbouw met dubbelbestemming zonnepanelen. De investeringsmaatschappij betaalt erfpacht voor de gemeente (dat landt in de algemene middelen). De grond blijft eigendom van de gemeente na beëindiging van het zonnepark, zodat het groen kan blijven.
Aalten, windmolenpark Hagenwind	In Aalten was bij het project Hagenwind geen sprake van value capturing en omgevingsingrepen. De motivatie om dit niet te doen, was dat de rekenen te weinig zouden zijn en dat met het stellen van verregaande eisen het project zou stranden. Er is toen voorrang gegeven aan de opwekking van duurzame energie.
Berg en Dal, Zonnepark Millingen aan de Rijn	Het zonnepark Millingen aan de Rijn is nog in de besluitvormingsfase. De grond is in handen van particulieren, er komt een bestemmingsplanwijziging via de normale procedure met inspraak. De bestemming wordt Zonnepark en zal zowel het groen als de panelen bevatten. De initiatiefnemers moeten zelf zorgen voor de businesscase: het natuurdeel zal worden gefinancierd uit de opbrengsten.
Noord-Beveland, windpark Camperwind	De initiatiefnemers komen bij de gemeente met het oorspronkelijke plan. Bij de aanvraag om de bestaande windmolens te vervangen door hogere, stelt de wethouder de eis dat er iets terug moet worden gedaan voor de omgeving. Hierna wordt gekozen voor een vrijwillig fonds (NWEA), dat door de coöperatie wordt beheerd.

Conclusies value capturing voor wind- en zonne-energie

Dit onderzoek was een verkenning van de mogelijkheden voor value capturing in het landelijk gebied, in het bijzonder bij wind- en zonne-energieprojecten, en van de overwegingen in enkele gemeenten om wel of geen eisen te stellen ten faveure van natuur en landschap bij wind- en zonne-energieprojecten. Met onze vier (deels wat oudere) casussen geeft dit geen representatief beeld van de stand van zaken van value capturing voor wind- en zonne-energie, maar biedt het wel inzicht in issues die een hierbij een rol spelen.

Een vijftal zaken viel ons op:

1. Gecentraliseerde decentralisatie ontbrak aanvankelijk nog goeddeels m.b.t. anterieure overeenkomsten
Wat opvalt, is dat iedere gemeente in onze casus nog telkens zijn eigen contract-tekst heeft opgesteld. Kennelijk was er nog geen standaard modelovereenkomst voor zonne- of windmolenparken voorhanden. Er lijkt aanvankelijk nog niet gedacht te zijn aan een vorm van gecentraliseerde decentralisatie, zoals we dat bijvoorbeeld wel kennen van gemeentelijke wetgeving waarbij standaard modelverordeningen

beschikbaar zijn, meestal vanwege de gemeentelijke koepel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wel zijn er in het kader van het nationaal programma RES inmiddels verschillende handreikingen die aanknopingspunten bieden voor het realiseren van een meerwaarde voor natuur en landschap bij energieprojecten.

2. Bescheiden omgevingsingrepen en rekenen

Wat ook opvalt, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de traditionele grondstoffenwinning (bijvoorbeeld zand- en grindwinning), is dat de omgevingsingrepen en rekenen in onze casussen relatief bescheiden zijn. Hoewel de beide zonneparken wel als voorlopers kunnen worden gezien als het gaat om natuurinclusieve zonneparken, beslaan beide een bescheiden aantal hectares en waren in de Kwekerij de rekenen niet voldoende om het park aan te leggen. Bij beide windparken (beide wat ouder – in 2008 geplaatst), zijn de omgevingsingrepen nog bescheidener: een bescheiden gebiedsfonds waaruit waarschijnlijk vooral sociale projecten zullen worden gefinancierd zoals bij Noord-Beveland) of zelfs helemaal absent (Aalten) zijn. Weliswaar toucheert de gemeente in de Bronckhorst-casus erfpachtcanon, maar deze vloeit terug in de algemene middelen en is ook niet exorbitant hoog.

3. Weinig provinciale sturing

Hoewel provincies inmiddels met bepalingen in provinciale omgevingsverordeningen sturen op landschappelijke inpassing van zonne- en windenergieprojecten, bleek in onze casus de rol van de provincie qua juridische sturing (op grond van provinciale wetgeving zoals ruimtelijke verordeningen) niet echt groot. Van provinciale wetgeving (omgevingsverordening) was volgens respondenten nog amper sprake en ook van provinciaal beleid bleek destijds nog weinig.

4. Omgevingswet geen trendbreuk

De Omgevingswet zal met name mogelijkheden bieden ten aanzien van participatie, en zal mogelijk mogelijkheden bieden om een financiële bijdrage verplichten te maken voor 'voor specifieke en uitzonderlijke situaties'. De respondenten van deze verkenning verwachten van de Omgevingswet echter over het algemeen weinig veranderingen of overzien deze nog niet.

5. Lappendeken van gemeentelijke beleid – recent meer uniformiteit

Ten tijde van de projecten waren er geen eenduidige beleidsnota's of standaardcontracten voor zonne- en windparken ten gemeentehuize. Er was (nog) geen klaarliggend draaiboek zodra een aanvraag binnenkwam. We zien wel recente beleidsafwegingskaders voor zonne- en windenergie. De casussen liggen niet per definitie in lijn met de manier waarop de gemeenten nu volgens hun beleidsafwegingskaders met wind- en zonne- energieprojecten om willen gaan. Via deze beleidsafwegingskaders ontstaat meer uniformiteit in het beleid van de gemeenten, mede ingegeven door het Klimaatakkoord en het proces van de Ressen. De beleidskaders bevatten elementen zoals uitgangspunten voor landschappelijke inpassing en fondsvorming als een optie voor financiële participatie die energieprojecten moeten vormgeven. Dit wijst erop dat fondsvorming langzamerhand gangbare praktijk wordt bij wind- en zonne-energie, al is deze fondsvorming niet zozeer gekoppeld aan landschapswaarden, maar meer ten behoeve van maatschappelijke projecten waar bewoners van kunnen profiteren.

Aanbevelingen voor value capturing voor verduurzaming van het landelijk gebied

Voor value capturing lagen er ten tijde van de door ons bekeken projecten geen modelteksten voor een overeenkomst van de eigen gemeentelijke koepel klaar; ons is niets gebleken van zo'n VNG-model voor anterieure overeenkomsten voor zonne- en windenergie. Wel zijn er intussen RES-richtlijnen die behulpzaam kunnen zijn bij de gemeentelijke invulling van de contractvrijheid bij de anterieure overeenkomst dan wel om op andere manieren te sturen op natuur- en landschaps-inclusieve energieprojecten. Via de privaatrechtelijke weg is de kern juridisch eenvoudig: de anterieure overeenkomst laat in beginsel vrij welke omgevingsingrepen worden afgesproken, zelfs eisen ten aanzien van teelten zijn mogelijk. In de anterieure overeenkomst kan men in beginsel alles afspreken wat men wil (in het overeenkomstenrecht of het privaatrecht geldt immers het principe van contractvrijheid), bijvoorbeeld inzet voor beheer van groenblauwe dooradering (bijvoorbeeld akkerranden). Ook kan het geld worden ingezet voor eenmalige afwaardering van grond of de financiering van een ander bedrijfssysteem (biologisch, stalsysteem etc.). Mogelijkerwijze kan zelfs een vorm van duurzame landbouw of bepaalde teeltvorm (bijvoorbeeld geen bollenteelt in verband met de zeer grote hoeveelheden pesticiden) worden afgesproken als verbintenis in de overeenkomst. Langs publiekrechtelijke weg (omgevingsrecht) kan een gemeente dit wettelijk niet doen (delegatieverbod in de Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden), maar langs privaatrechtelijke weg wellicht wel.

Naast het stellen van eisen en deze vastleggen in een anterieure overeenkomst, kan een gemeente sturen met beleidsregels aan de voorkant. Een gemeente kan landschappelijke meerwaarde als uitgangspunt nemen bij de selectie van pilots of projecten. Gemeenten kunnen ook faciliteren om een meerwaarde van natuur of landschap te bevorderen, bijvoorbeeld te sturen op betrokkenheid van ngo's, het inbrengen van ideeën of faciliteren met kennis en begeleiding. Gemeenten kunnen projecten ook op het spoor brengen van vrijwillige mogelijkheden, zoals het fonds van de NWEA. Een aanbeveling is om financiële participatie (optie fondsvorming) die gangbaar lijkt te worden bij wind- en zonne-energie, ook aan landschapsambities te koppelen.

Onzes inziens is de combinatie van 1) van tevoren de voorwaarden ten aanzien van landschap/natuurinclusief in beleid verankeren en 2) ze per project specifiek vastleggen in een anterieure overeenkomst en te koppelen aan een financiële bijdrage, de beste oplossing om dit echt af te dwingen.

Summary

The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) wants to know to what extent the creation of value arising from changes in land use or zoning, such as the conversion of agricultural land to a solar or wind farm, can be used to leverage sustainability in rural areas. Using this private sector value creation for public benefit is referred to as 'value capture'. It is in fact a quid pro quo principle: a municipal council may require something in return for its cooperation in granting planning consent.

The main research question was:

What possibilities are available to government authorities for making use of transformations in rural areas to leverage rural sustainability – in particular the transformation of agricultural land to uses that support the energy transition (wind turbines and solar farms)?

We broke this down into the following sub-questions:

- What are the possibilities available to government authorities for imposing planning conditions on permitted development, with the aim of increasing sustainability in rural areas, through value capture and associated policy instruments such as area funds and concession contracts?
- Will the introduction of the Environment and Planning Act change the possibilities that are currently available?
- Why in practice are such conditions sometimes attached to the erection of solar panels and wind turbines and at other times they are not?
- What recommendations can we make to government authorities on attaching sustainability conditions to energy transition projects on individual farm or business premises and in the wider countryside?

The possibilities available to government authorities for imposing planning conditions through value capture

In legal terms, value capture is simply a negotiated obligation laid down in a *private law* contract called an 'anterior agreement' (*anterieure overeenkomst*) to deliver facilities or works for the public good, either as part of or outside the site of a planned project. In other words, the anterior agreement is the municipality's vehicle for value capture. If it proves impossible to reach a negotiated private law agreement, the municipal council can unilaterally impose a 'development contributions plan' (*exploitatieplan*) under public law. First, though, the private law approach should be taken and an attempt made to negotiate a voluntary anterior agreement. This is subject to full legal freedom of contract (as, in principle, for every contract under the Civil Code). Redistribution of development gains by providing facilities outside the plan area is also a possibility. Agreements on financial contributions to be made to developments within a wider area outside the project site may also be made on the basis of a spatial development strategy (*structuurvisie*) (Article 6.24 of the Spatial Planning Act). Such contributions may be made to nature conservation, landscape and recreational projects in the wider area. An area fund can be established for this purpose.

In addition to this private law approach – which is central in our legal analysis – we identify three other approaches to incorporating benefits for nature and the landscape in solar and wind power developments. In the *planning conditions approach*, municipalities can adopt policy rules on nature and landscape, such as an obligation to take these interests into account when identifying suitable locations. In the *facilitative approach*, municipalities can give support to developers, for example by providing information, expertise, substantive input and subsidies. In the *self-steering approach*, municipalities themselves have a limited part to play, but developers link up with voluntary industry initiatives, such as practical guidelines and codes of conduct.

Attaching conditions to the erection of solar panels and wind turbines

We selected and held interviews on four municipal projects: two wind farms, Camperwind (Noord-Beveland) and Hagewind (Aalten), and two solar farms, Millingen aan de Rijn (Berg en Dal) and Kwekerij (Bronckhorst).

What stands out, at least in our case studies, is the somewhat accidental way the four municipal councils became involved in the solar and wind farm initiatives. The idea for a green solar farm in Bronckhorst came from the local government officer we interviewed, because the municipality owned land where a previously planned housing development had not gone ahead. In 2012 he came into contact with two entrepreneurs who had been involved in the 'sustainable energy garden' concept for the 2012 Floriade in Venlo and who were keen to develop a green energy project. The initiators of the yet to be developed solar farm near Millingen aan de Rijn (municipality of Berg en Dal) presented their plan to the municipal council at a time when the municipal council wanted to set up pilot projects for the energy transition (in 2017), their significance for nature, landscape and biodiversity and participation being key selection criteria. An important factor behind the landscape part of the project was that the Dutch cultural landscape association VNC (*Vereniging Nederlands Cultuurlandschap*) had its office in the area. The municipality brought the initiators of the Millingen aan de Rijn solar farm in contact with the VNC, which subsequently became a member of the consortium developing the park, the plans for which include restoring the original hedgerow landscape in the area. In both wind farm cases, the initiators came to the municipality to discuss their ideas for a wind turbine farm and with a view to obtaining the necessary cooperation from the council on planning matters. In Aalten the exploratory phase began in 2004 and the wind turbines were erected in 2008. In Noord-Beveland the Southern Agriculture and Horticulture Organisation (ZLTO) put forward a plan in 2000 for the construction of wind turbines to ensure additional income for its members in the area; the turbines were erected in 2008 and in 2018 the municipality gave its approval for replacing them with taller wind turbines. All these energy projects required planning consent by rezoning the site in the local plan.

Landscape works and their financing

For both solar farms it was the intention right from the start that they should also deliver added value for landscape and biodiversity. The environmental improvements at the Kwekerij solar farm consist of meandering undulating strips, a picnic table, sheep and sheep fencing, mixed herb planting, a hawthorn hedge, a swale and arranging the solar panels in a north-south layout to ensure no shade and therefore allow for greater biodiversity. Local residents can walk through the solar farm during the day. The limited revenue from the Kwekerij solar farm in Bronckhorst meant that a subsidy was needed for its construction. For the greenspace management the investment company created a foundation with the status of a public benefit organisation (ANBI): Stichting NL Solarpark De Kwekerij. While the investment company contributes to the financing and maintenance of the solar farm, the municipality remains the owner of the land (a ground lease arrangement) and receives an annual ground rent. The 'landscaping' in the Millingen aan de Rijn solar farm will probably be on a larger scale than at Bronckhorst, at around 50 hectares of new nature. The VNC wants the original hedgerow landscape restored (to improve landscape quality and biodiversity); the solar farm will be built in a newly laid out area where the hedgerow landscape has disappeared. However, the details of the final anterior agreement were not available.

The environmental works in both the (somewhat older) wind farms were very limited. In the Hagewind wind farm the fact that the revenue is considered too little to finance the landscape works meant that the municipality gave priority to the generation of renewable energy and did not ask for any further investments in the surrounding area. At the Camperwind wind farm a decision was made to go for what one of the respondents called a 'scattered layout' and conditions were set on the maximum blade tip height of the turbines. When the first turbines were replaced by larger ones, the responsible executive councillor required that in return some improvements be made in the area. The private limited company (BV) set some money aside in a public benefit fund that will be independently managed (in accordance with the guidelines of the Netherlands Wind Energy Association (NWEA)).

What stands out is that the legal instrument that all the municipalities in the projects worked with is the anterior agreement, and not just as a means to record agreed environmental works. In fact, the solar farm project in the municipality of Berg en Dal is the only one which exhibits a standard value capture approach, involving the payment into a nature fund from the revenue from the solar panels in return for planning consent, all laid down in the anterior agreement. In the municipality of Bronckhorst a foundation has been established to manage the solar farm and the investment company pays into the foundation (a de facto value capture arrangement), but the land is owned by the municipality. The environmental works at the two wind farms are limited and for the Camperwind project a public benefit fund has been established to pay for works

that benefit the local residents (in other words, not for nature or the landscape), but this has not been laid down in the anterior agreement.

We see that municipalities employ a *planning conditions approach* in addition to the *private law approach*. The municipalities have recently drawn up policy frameworks under which they can set policy rules on the landscape benefits to be achieved and/or make added landscape value a criterion for selecting pilot projects or commercial projects (Berg en Dal). The municipalities also take a *facilitative approach* by submitting ideas or providing expertise, guidance and support (Bronckhorst). In Noord-Beveland the municipality suggested that the project initiators set up an NWEA public benefit fund (*self-steering*). As the various policy options are appraised the approaches taken by municipalities to new wind and solar power projects have become more uniform (although at the time of our study these projects were still limited in number). For example, they follow guidelines on financial participation introduced for the National Climate Agreement and the Regional Energy Strategies, in which one of the options is to establish a fund.

Table 1 Summary of funding arrangements for landscape works in the four municipalities.

Project/municipality	Brief description of the value capture arrangement
Bronckhorst/De Kwekerij	The construction of a green solar farm with a subsidy from the provincial and municipal governments; according to the respondent the business case was too weak to justify going ahead. A foundation was established to manage the solar farm and the company investing in the solar panels pays the management costs to the foundation (this can be considered to be a de facto area fund). The municipality owns the land and changed the zoning in the local plan from housing to agriculture when the planned housing development did not go ahead, at the same time incorporating conditions under which the zoning can be amended (<i>wijzigingsbevoegdheid</i>). The site of the solar farm was eventually zoned for agriculture with planning consent for solar panels. The investment company pays the ground rent to the municipality (which is credited to general public funds). The land will remain the property of the municipality when the solar farm is closed in order to ensure it remains greenspace.
Aalten, Hagewind wind farm	In the Hagewind project in Aalten there was no value capture and no agreed environmental works. The reason for this was that there would be insufficient revenue and making such substantial demands would cause the project to founder. Priority was then given to renewable energy generation.
Berg en Dal, Millingen aan de Rijn solar farm	The Millingen aan de Rijn solar farm is still in the decision-making phase. The land is in private hands and the zoning in the local plan will be amended through the normal procedure with public consultation. The site will be zoned as Solar Farm and will contain green elements as well as solar panels. The initiators are responsible for the business case: the nature component will be funded from revenues.
Noord-Beveland, Camperwind wind farm	The initiators presented their original plan to the municipality. When the application was made to replace the original wind turbines with taller ones, the responsible executive councillor attached a condition to the consent requiring the applicant to carry out environmental works in return. A decision was then made to establish a voluntary fund (NWEA model) to be managed by the cooperative.

Conclusions on value capture for wind and solar power projects

This study was an exploration of the possibilities for value capture in rural areas, in particular for wind and solar power projects, and of the consideration given by some municipalities to attaching conditions to solar and wind energy projects requiring nature and landscape works to be carried out. Our four (some rather old) case studies do not give a representative picture of the state-of-the-art in value capture for wind and solar power projects, but they do provide insight into the relevant issues.

Five issues stood out:

1. There was initially little sign of centralised decentralisation with regard to anterior agreements

What struck us was that each municipality in our case studies drafted its own contract. Apparently there was no standard model agreement for solar or wind farms. Initially, no thought seems to have been given to a form of centralised decentralisation similar to that found in municipal legislation in the form of standard model regulations, mostly prepared by the Association of Netherlands Municipalities (VNG). However, several guidance documents on obtaining added value for nature and landscape from energy

projects have since been prepared within the context of the national Regional Energy Strategies programme.

2. Modest environmental works and revenues

Another point worth noting is that the environmental works and revenues in our cases were relatively modest, certainly compared with traditional minerals extraction (such as sand and gravel). Although both solar farms can be considered frontrunner examples of nature-inclusive solar farms, both are modest in area and the projected revenues from the Kwekerij solar farm were insufficient to enable it to go ahead. The environmental works at both wind farms (both somewhat older – erected in 2008) are even more modest: a limited area fund from which mainly social projects will be financed (Noord-Beveland) or are even absent altogether (Aalten). Although in the Bronckhorst case the municipality does receive ground rent, this flows back into general public funds and is not exorbitantly high.

3. Little steering by the province

Although the provinces have now adopted provisions in provincial regulations that require the design and layout of solar and wind power projects to have regard to integration into the landscape, in our cases the provinces did not devote much effort to making use of the relevant provincial legislation, such as planning regulations. According to respondents, provincial legislation (environmental and planning regulations) was virtually non-existent and at the time there was also little relevant provincial policy.

4. The Environment and Planning Act will not break the trend

The Environment and Planning Act will mainly provide opportunities for participation and may make it possible to require a mandatory financial contribution 'for specific and exceptional situations'. The respondents in this study, however, expect that the Act will bring about little change overall or felt unable to make a judgement at that time.

5. Patchwork of municipal policy – recently more uniformity

At the time of the projects the municipalities had no clear policy documents or standard contracts for solar farms or wind farms; neither was there a definitive procedure for dealing with applications. Recently, however, policy assessment frameworks for solar and wind power have been prepared. The cases in our study do not necessarily conform with the way the municipalities now aim to respond to solar and wind power projects as set out in their assessment frameworks. The assessment frameworks have brought a greater degree of uniformity to municipal policies and were prompted largely by the National Climate Agreement and the Regional Energy Strategies process. The policy frameworks contain elements such as principles for integrating projects into the landscape and establishing funds as an option for financial participation to shape energy projects. This indicates that fund formation is gradually becoming standard practice for wind and solar power, although these funds are created not so much to preserve or improve landscape values, but rather are aimed more at financing social projects that benefit local residents.

Recommendations on value capture for increasing sustainability in rural areas

At the time of the projects we examined in this study, the VNG had not prepared a model value capture agreement; neither did we find a model anterior agreement for solar and wind power projects. In the meantime, Regional Energy Strategy guidelines have been drawn up that can assist municipalities in interpreting the freedom of contract in anterior agreements or in pursuing nature- and landscape-inclusive energy projects in other ways. The core of the private law approach is legally straightforward: the anterior agreement can in principle be used for any sort of environmental works, even requirements regarding the cultivation of crops. In principle, anything can be agreed in an anterior agreement (the freedom of contract principle applies in both contract law and private law), such as a management regime for an 'interlacing green and blue network' (*groenblauwe dooradering*), which could consist of field margins. Funds can also be used for a one-off write-down of land or to finance a different farming system (organic, housing system, etc.). The agreement may even include a commitment to a certain form of sustainable farming or cultivation (e.g. no bulb growing because of the large volumes of pesticides involved). Under public law (environmental and planning law) it is not legally possible for municipalities to do this (because of the prohibition on delegation in the Act on Manure and Fertilisers and the Crop Protection Products and Biocidal Products Act), but they may be able to under private law.

Besides setting requirements and laying them down in an anterior agreement, municipalities can influence developments in advance through the use of policy rules. A municipality can make added landscape value a criterion when selecting pilot projects or commercial projects. They can also facilitate proposals that enhance

natural and landscape values, for example by bringing NGOs into the process, contributing ideas or providing knowledge and guidance. Municipalities can also steer projects towards voluntary opportunities, such as the NWEA fund. One recommendation is to extend financial participation (fund formation option), which seems to be becoming standard practice in wind and solar power projects, to include landscape improvement.

In our opinion, the best way to make this happen is a combination of 1) anchoring conditions on landscape/nature-inclusivity in policy in advance, and 2) for each project turning these conditions into specific requirements laid down in anterior agreements and linking them to financial contributions.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Nederland staat voor grote verduurzamingsopgaven in het landelijk gebied, zoals de verduurzaming van de landbouw, het instand houden van biodiversiteit en de energietransitie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wil graag weten in hoeverre de waardecreatie die plaatsvindt bij het veranderen van het gebruik dan wel het veranderen van bestemmingen, zoals bij het omzetten van landbouwgrond in bijvoorbeeld zonneparken of windmolens, als hefboom voor verduurzaming in het landelijk gebied gebruikt kan worden (value capturing). Dit onderzoek brengt 1) de mogelijkheden in beeld van value capturing voor verduurzaming van het landelijk gebied en 2) onder welke voorwaarden dit zou kunnen werken voor zonne-energie en/of windenergie in het agrarisch gebied, waarom dit laatste nog niet of beperkt gebeurt en hoe overheden hierop kunnen sturen.

1.2 Probleemstelling

In een aantal gebieden in Nederland wordt de landbouw verdrongen door of in toenemende mate gecombineerd met andere functies, zoals woningbouw, of ten behoeve van verduurzamingsopgaven, zoals de energietransitie. Denk aan de aanleg van zonnevelden en het plaatsen van windturbines in het agrarisch gebied (PBL, 2021). Bij deze transformaties wordt veelal een hogere economische waarde gecreëerd als gevolg van het veranderen van het gebruik en/of de bestemming. Zo is de waarde van bouwgrond vele malen groter dan die van landbouwgrond (Buitelaar, 2021).

Het principe om private baten in te zetten voor publieke meerwaarde, wordt *value capturing* genoemd. Er zijn voorbeelden in het landelijk gebied waaruit blijkt dat het mogelijk is om value capturing voor publieke doelen te benutten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in gebiedsfondsconstructies bij winningsprojecten voor zand en grond of andere ontwikkelingen in het landelijk gebied, waarbij in onderhandeling tussen gemeenten en ontwikkelaars afspraken worden gemaakt om via gebiedsfondsen rekenen in te zetten voor verduurzaming van de omgeving. In samenhang met value capturing hebben gemeenten mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan een transformatie, in ruil voor een vergunning.

Een hypothese bij de start van dit onderzoek was dat waardevermeerdering die tot stand komt bij de energietransitie in de praktijk van wind- en zonne-energieprojecten, (nog) niet of nauwelijks (vrijwillig of afgedwongen) ingezet wordt als een hefboom om verduurzaming van het landelijk gebied mogelijk te maken. Dit ondanks dat de vaststelling van het Klimaatakkoord in 2019 – en de uitwerking van het onderdeel energie in het nationaal programma en regionale energie strategieën (RES) – hier mogelijk een impuls aan heeft gegeven, getuige bijvoorbeeld handreikingen in de RES ten aanzien van zowel natuur en landschap als financiële participatie, waar fondsvorming onderdeel van kan zijn.

Een vraag is onder welke voorwaarden overheden het concept value capturing (met bijbehorende instrumenten) kunnen inzetten om de energietransitie als hefboom voor verduurzaming te gebruiken. Er zijn voorbeelden waarbij een agrariër of een collectief van boeren een of meerdere windmolens plaatst (via een concessie) en de baten verdeelt onder de coöperatie, maar niet investeert in de duurzaamheid van het omliggende landelijk gebied. PBL is geïnteresseerd of en in hoeverre de opbrengst (revenue) van windturbines en zonnepanelen kunnen worden benut voor verduurzaming van de bedrijven of hun omgeving. Hierbij komen verschillende vragen op: is value capturing zoals we die bij zand-of grondwinning tegenkomen, toepasbaar voor deze problematiek en onder welke voorwaarden kan dit werken? Voor welke soort omgevingsingrepen kan value capturing worden ingezet? En indien dit mogelijk is, waarom gebeurt het relatief weinig of niet dat overheden hierbij eisen stellen?

1.3 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in beleidsopties voor value capturing als hefboom voor verduurzaming bij initiatieven in het landelijk gebied en de mate waarin deze in het kader van de energietransitie (zonnepanelen en windmolens) toegepast kunnen worden.

Vraagstelling

Welke mogelijkheden zijn er voor overheden om transformaties in het landelijk gebied te benutten als hefboom voor de verduurzaming van het landelijk gebied – in het bijzonder de transformatie van landbouwgebied naar andere functies ten behoeve van de energietransitie (windmolens en zonneparken)?

Subvragen:

- Wat zijn de (juridische) (on)mogelijkheden voor overheden om via value capturing (en daarmee samenhangende instrumenten zoals gebiedsfondsen of concessies) bij waardevermeerdering, eisen te stellen voor verduurzaming van het landelijk gebied?
- Brengt de Omgevingswet veranderingen in de huidige mogelijkheden?
- Waarom gebeurt het stellen van eisen in de praktijk wel of niet bij het plaatsen van zonnepanelen en windmolens?
- Welke aanbevelingen kunnen we geven voor overheden om eisen te stellen voor verduurzaming bij de energietransitie op het eigen bedrijf of de omgeving?

1.4 Oriëntatie op concepten in dit rapport

Oriëntatie op value capturing

Een gangbare en ruime werkdefinitie is dat value capturing elke vorm omvat van positief effect van een publieke investering door een private partij. In essentie is het voor-wat-hoort-wat-principe: een overheid (meestal de gemeente) stelt (al dan niet vooraf) voorwaarden aan (toekomstige) initiatieven waar ze aan mee zullen werken, geeft toestemming voor of planologische medewerking aan een privaat project en vraagt in ruil daarvoor aan een private partij om iets terug te doen voor de omgeving. Juridisch gezien is *value capturing* geen wettelijke term en daarmee in wezen ook geen erkend rechtsbegrip; ook niet in de komende Omgevingswet. Het is strikt juridisch gezien dus geen eigenstandig rechtsinstrument. Offermans & Van de Velde (2004) (in: Goossens, 2000) wijzen erop dat value capturing een verzamelnaam is voor verschillende instrumenten die het mogelijk maken om waardevermeerdering van grond en vastgoed ontstaan door publiek handelen, direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardevermeerdering veroorzaken. Voor een uitgebreide verkenning van het concept value capturing en de mogelijke instrumenten om dit te realiseren, verwijzen we naar hoofdstuk 2 (par 2.2).

Oriëntatie op sturing/beleidsopties

Er zijn verschillende mogelijkheden waarmee overheden kunnen sturen om value capturing mogelijk te maken dan wel af te dwingen. In beginsel is dit onderzoek gericht op het bestuderen van de privaatrechtelijke weg van value capturing, waarbij overheden en projectontwikkelaars onderhandelen en een financiële bijdrage vragen aan projectontwikkelaars in ruil voor planologische medewerking. Om meer beleidsopties te kunnen duiden, hanteren we naast privaatrechtelijk (onderhandelen), nog drie andere vormen van sturen: planologisch-juridisch, faciliterend sturen en zelfsturing (zie Tabel 1.1 hieronder).

Tabel 1.1 Vier vormen van sturing t.a.v. omgevingsingrepen.

Vier vormen van sturing	
Planologisch-juridische sturing	Verplichtend: eisen en randvoorwaarden stellen; door vooraf te sturen met (beleids)regels (bijv. PRV-regels of uitgangspunten in beleidsnotities of Omgevingsvisie) kunnen gemeenten (en provincies) voorwaarden stellen voor vergunningverlening/en planologische medewerking aan projecten. Onder die voorwaarden kan ook vallen het leveren van een bijdrage aan (andere) maatschappelijke opgaven. Mogelijke instrumenten: omgevingsvergunning, bestemmingswijzing, exploitatieplan.
Onderhandelen/ privaatrechtelijke sturing	Onderhandelend: onderhandeling tussen gemeente en projectontwikkelaar in ruil voor planologische medewerking; partijen sluiten een anterieure overeenkomst. Mogelijke instrumenten: anterieure overeenkomst, gebiedsfonds.
Faciliterende sturing	De overheid stelt eventueel van de tevoren kaders (bijv. via beleidsregels) en sluit vervolgens aan bij initiatief uit de maatschappij. De overheid is dus uitnodigend en 'responsief' (Van der Steen, 2014). De overheid ondersteunt initiatieven door facilitering met bijvoorbeeld subsidies, maar vaak ook door begeleiding te leveren. Mogelijke instrumenten: subsidies, kennis, handreikingen, begeleiding.
Zelfsturing	Een gemeente (of andere overheden) bemoeit zich niet met omgevingsingrepen; bij zelfsturing (of ook wel marktsturing) (zie bijv. Meuleman, 2008) maken private partijen zoals bedrijven en brancheorganisaties, afspraken die onderling bindend zijn. Mogelijke instrumenten: gedragscodes, (private) certificering.

In de praktijk is deze indeling fluïde en kunnen er meerdere kanten zitten aan de contacten tussen projectontwikkelaars en gemeenten. Bijvoorbeeld onderhandelen binnen het kader van een anterieure overeenkomst heeft een verplichtend element (er wordt vastgelegd dat de projectontwikkelaar geld moet storten in bijv. een gebiedsfonds). Gemeenten kunnen daarnaast faciliteren met subsidies en begeleiding. Of bijvoorbeeld: een gemeente stelt regels vast in een beleidsplan en faciliteert vervolgens door een fonds te beheren waar een projectontwikkelaar geld in stort.

Oriëntatie op duurzaamheid

Duurzaamheid wordt vaak omschreven als een ontwikkeling in evenwicht tussen 'People, planet en profit'. (zie bijv. Kistenkas, 2016). Omgevingsingrepen in het kader van projecten voor zonne- en windenergie kunnen zowel planet als people als profit beslaan. Dit kan gaan om landschappelijke inpassing, maar ook sociale aspecten krijgen vaak een plek bij wind- en zonne-energie (denk aan mede-eigenaarschap van bewoners in een coöperatie of pogingen om juist mensen met lage inkomens mee te laten profiteren) of investeringen in leefbaarheid.¹ Onze focus ligt op fysieke aspecten, bijvoorbeeld bekostiging van beheer van natuurlijke elementen zoals akkerranden of eenmalige investeringen in de verduurzaming van agrarische bedrijven, dan wel het aankopen van grond voor natuur of extensief agrarisch gebruik.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Deze verkenning bestond uit twee onderdelen.

Een rechtsanalyse van de mogelijkheden voor value capturing

Door middel van een analyse van rechtsdocumenten verkennen we de mogelijkheden waarmee overheden eisen kunnen stellen ten aanzien van de verduurzaming van het landelijk gebied, of dit zelf ter hand kunnen nemen, en het wettelijke en ruimtelijke ordeningsinstrumentarium dat hiervoor beschikbaar is. In de rechtsanalyse wordt ingezoomd op de privaatrechtelijke instrumenten 'gebiedsfondsen' en 'anterieure overeenkomst', en komt ook het planologisch-juridische instrument 'exploitatieplan' naar voren. De overige categorieën 'sturing' (zie Tabel 1.1 met sturingsvormen) vallen buiten deze rechtsanalyse. Ondanks dat er mogelijk wel beleid bestaat dat het voor-wat-hoort-wat-principe benoemt, zien we dit (nog) niet terug in het recht. Beleidsregels lopen evenwel vaak voor de rechtsregels uit: het beleid van vandaag is het recht van morgen. Een rechtsanalyse strekt zich niet uit tot beleidsregels, en evenmin tot faciliterende sturing en

¹ Zie bijv. <https://www.dorpsmolen-reduzum.nl/>; <https://valleienergie.nl/wp-content/uploads/Brochure-VED-ValleiEnergie-Meikade-Zon-1.pdf>

zelfsturing. Onze rechtsanalyse biedt dus met name een verdieping van het privaatrechtelijke instrumentarium.

Verkenning van vier praktijkvoorbeelden van wind- en zonne-energie

Om na te gaan in welke mate en waarom value capturing wordt toegepast in de praktijk van zonne- en windenergie, zijn vier projecten geselecteerd voor wind- en zonne-energie, waarbij wel en niet is geïnvesteerd in de omgeving. De voorbeelden zijn verzameld vanuit suggesties van de opdrachtgevers en uit het netwerk van de auteurs en WUR-collega's. Ten behoeve van de selectie, zijn zeven projecten verkend, aan de hand van een eerste documentenanalyse (via een websearch) (zie Bijlage 1) en vervolgens zijn hieruit vier voorbeelden gekozen om te verdiepen. Bij deze keuze golden de volgende selectiecriteria:

- De initiatieven zijn (gezamenlijk) voorbeelden van wel en geen investeringen in de omgeving (om te kunnen onderzoeken waarom het bij de een wel lukt en bij de ander niet);
- De initiatieven bieden een verdeling over zon- en windenergie;
- Er moeten verschillende gemeentelijke rollen te onderzoeken zijn, faciliterend dan wel verplichtend.

De keuze is gevallen op de volgende projecten:

Windenergie:

- Gemeente Oud-Beveland: in het windpark Camperwind wordt vrijwillig geïnvesteerd in een fonds voor maatschappelijke doelen. Hierbij is de richtlijn van de brancheorganisatie Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) gevolgd. In 2008 is het eerste park van vijf windmolens gaan draaien. Na aan aantal jaren wil Camperwind deze vijf windmolens vervangen door vier nieuwe, die hoger zijn. Dit past niet in het vigerende BP, de gemeente past hiertoe het bestemmingsplan aan en er is in 2018 toestemming.
- In contrast daarmee staat windpark Hagenwind in de gemeente Aalten, waarbij de gemeente Aalten geen revenu heeft geëist of gekregen.² Acht windmolens kregen in 2004 planologische status (bestemmingsplan) en werden vervolgens ook gebouwd. In 2020 wilde Hagenwind er meer plaatsen. Hiervoor is geen toestemming verkregen van de gemeente.

Zonne-energie:

- Gemeente Berg en Dal (Millingen). Er zijn plannen bij de gemeente Berg en Dal om bij de ontwikkeling van een zonnepark bij Millingen aan de Rijn investeringen in verduurzaming van het gebied te eisen van de exploitant.³ Er wordt o.m. gedacht aan het herstel van het oorspronkelijke heggelandschap. Het plan voor dit park begint in 2017. De gemeente zet erop in dat voor 1 januari 2023 het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. Het project is in de planvormingsfase.
- Gemeente Bronckhorst. Voor het zonnepark De Kwekerij in Hengelo (Gld) is geïnvesteerd in de realisatie van een groen park, waarbij de realisatie niet lukte vanuit de revenuen. Er fungeert een bescheiden gebiedsfonds met betrekking tot het onderhoud van het park, via de stichting Solarparklandschap De Kwekerij.⁴ De ontwikkeling van NL Solarpark De Kwekerij begint in februari 2012. In 2013 wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Bronckhorst en de betrokken ondernemingen. De gemeente Bronckhorst verleent in oktober 2014 de omgevingsvergunning.

Deze vier projecten samen boden de mogelijkheid om te onderzoeken waarom wel of niet en op welke wijze (vrijwillig dan wel verplichtend) omgevingsingrepen worden genomen via value capturing. Met andere woorden: welke mechanismen zien we die de variatie verklaart? We hebben naast documentenanalyse enkele betrokken gemeenteambtenaren geïnterviewd aan de hand van een vaste interview-vragenlijst. Wij gebruikten met opzet een zo ruim mogelijke werkdefinitie voor *value capturing*: voor-wat-hoort-wat. Op deze wijze poogden wij zo veel mogelijk te achterhalen wat de gemeente in ruil voor planologische medewerking aan het gebied kon teruggeven. Er zijn uitgebreide interviewverslagen gemaakt, deze zijn teruggelegd aan de geïnterviewden. Voor de interviewgide, zie Bijlage 2.

² <https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-worden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>

Zie ook RvS 30 januari 2008 (Bestemmingsplan Buitengebied Aalten) ECLI:NL:RVS:2008:BC3077.

³ <https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>

⁴ Zie: <https://nlsolarparkdekwekerij.nl/>

We beschrijven de value capturing in de praktijkvoorbeelden aan de hand van drie elementen:

- De omgevingsingrepen;
- De wijze van financiering daarvan (het instrument);
- De rol van de betrokken overheid daarbij.

In de gemeentecasussen besteden we, naast de gekozen projecten, ook aandacht aan het bredere beleid dat de gemeenten ontwikkelen voor afwegingen ten aanzien van (het toestaan van) wind- en zonne-energieprojecten. Deze beleidsafwegingskaders zijn vaak (behalve in de gemeente Berg en Dal) van veel recentere datum dan de gekozen projecten. Beleidsregels en planologisch-juridische sturing ten aanzien van vergunningen, maar ook eventueel faciliterende sturing of zelfsturing als sturingsvormen komen hierbij aan bod, naast de privaatrechtelijke weg van onderhandelen.

1.6 Afbakening

Er zijn uit zeven mogelijke projecten vier voorbeelden geselecteerd om op in te zoomen. Het beeld dat hieruit ontstaat, is niet representatief voor de stand van zaken van value capturing bij wind- en zonne-energie in Nederland. Onze focus ligt op het gemeentelijke niveau. We hebben alleen interviews gehouden in de betrokken gemeenten; de rol van de provincie is in deze interviews aan bod komen, maar er zijn geen medewerkers van provincies of Rijk gesproken voor deze verkenning.

We hebben slechts één interview uitgevoerd per project. Hiermee is het een beknopte verkenning van deze projecten en zijn het geen dieptecasussen (de betrokken ondernemers zijn bijvoorbeeld niet geïnterviewd).

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de rechtsanalyse van mogelijkheden voor value capturing. Hoofdstuk 3 is een korte beschrijving van de vier gekozen voorbeelden. Hoofdstuk 4 is een vergelijking van en duiding op hoofdlijnen van deze voorbeelden. Hoofdstuk 5 sluit af met een discussie en hoofdstuk 6 met conclusies.

2 Rechtsanalyse van mogelijkheden voor value capturing

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bieden we een rechtsanalyse van de juridische mogelijkheden voor value capturing (i.s.m. concessies), waarmee overheden eisen kunnen stellen ten aanzien van de verduurzaming van het landelijk gebied. Na een korte verkenning van value capturing in de rechtswetenschap in paragraaf 2.2., gaan we in paragraaf 2.3 in op de mogelijkheden voor gemeenten om via grondexploitatie en het exploitatieplan eisen te stellen aan (financiële) bijdragen van private partijen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Vervolgens gaan we in op mogelijkheden en voorbeelden van gebiedsfondsen (paragraaf 2.4) en de anterieure overeenkomst (paragraaf 2.5).

2.2 Value capturing in de rechtswetenschap

Er bestaat in juridische kring thans nog geen eenduidige definitie van *value capturing*.⁵ Er zijn ruime en beperktere begripsomschrijvingen. De wet scheidt ook geen duidelijkheid; value capturing is geen wettelijke term en daarmee geen erkend rechtsbegrip; ook niet in de komende Omgevingswet. Het is juridisch gezien dus ook geen (rechts)instrument. Een gangbare en ruime werkdefinitie is dat value capturing elke vorm omvat van een positief effect van een publieke investering door een private partij. We zouden dan kunnen spreken van 'meervoudige waardecreatie'.⁶

Ondanks dat er mogelijk wel beleid bestaat dat het voor-wat-hoort-wat-principe benoemt (beleidsregels), zien we dit (nog) niet terug in het recht of in wetgeving (rechtsregels). Hoewel deze beleidsregels in de gemeentecasussen in de volgende hoofdstukken wel aan bod komen, zijn ze geen onderdeel van dit hoofdstuk, want dit is een *rechtsanalyse*.

Hobma⁷ merkt op dat het uit de Angelsaksische wereld overgewaaid paraplu-begrip van value capturing geen nieuw verschijnsel is in Nederland ('*Value capturing* biedt geen nieuwe mogelijkheden voor financiering of bekostiging'), maar iets is wat we al langere tijd doen onder een andere overkoepelende benaming, nl grondexploitatie. Value capturing omvat de drieslag kostenverhaal, financiële bijdragen en baatbelasting. Het geeft in wezen uiting aan het voor-wat-hoort-wat-beginsel (in juridisch jargon: *donant, donant*): planologische medewerking van de gemeente levert privaat geld voor de publieke zaak, ofwel meervoudige waardecreatie op.

2.3 Grondexploitatie

2.3.1 Actieve en passieve grondexploitatie

De traditioneelste manier om (bouw)plannen van enige omvang te realiseren, is de *actieve* grondexploitatie. De gemeente verworft dan de benodigde grond in eigendom (*actief grondbeleid*). De gemeente (ver)koopt zelf de grond en strijkt ook de winst op. Als instrumenten heeft de gemeente dan *onteigening* (Onteigeningswet) en een *voorkeursrecht* (voorrang voor gemeente om grond als eerste te kopen op grond van de Wvg, de Wet voorkeursrecht gemeenten). In dat laatste geval is de eigenaar niet verplicht de grond te verkopen en blijft hij bevoegd om tot *zelfrealisatie* van een project over te gaan. Als kopen niet lukt, kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten, maar deze procedure wordt als een uiterst zware en langdurige procedure gezien. Zijn de gronden al in eigendom van een projectontwikkelaar die de gewenste

⁵ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

⁶ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

⁷ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

bebouwing zelf kan realiseren, dan biedt de Wvg geen oplossing en kan er ook niet onteigend worden. De gemeente is dan als het ware veroordeeld tot *passieve* exploitatie.

Een tussenvorm van actief en passief grondbeleid lijkt tegenwoordig de publiek-private samenwerking van gemeente en projectontwikkelaar te zijn. Zij verenigen zich dan in één rechtspersoon of bouwconsortium, vaak ook wel Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) genoemd. De WOM is dan grondeigenaar en de gemeente is in wezen (plan)wetgever en vergunningverlener in eigen zaak. Het is zeer de vraag of deze dubbele petten-situatie wenselijk is.⁸ Vaak betreft dit plannen voor stedelijke ontwikkeling (woningen). Juridisch is er geen onderscheid tussen deze stedelijke context en de buiten-stedelijke ontwikkelingen waar we in deze studie naar kijken.

De dichotomie tussen passieve versus actieve grondexploitatie is intussen een zuiver rechtstheoretische en zal in de rechtspraak niet altijd zo scherp zijn; er zullen zich ook fluïde mengvormen voordoen. De wijkontwikkelingsmaatschappij samen met een private partij, maar met een 50%- of meer belang van de gemeente is daarvan een voorbeeld. In de casusselectie voor dit onderzoek en de vier voorbeelden uit hoofdstuk 3 betreft het evenwel telkens een passieve grondexploitatie; alleen in de casus Bronckhorst was de gemeente grondeigenaar en was er sprake van een actieve grondexploitatie. Als grondeigenaar kon de gemeente in die zonnepanelen-casus ook de erfpachtcanon opstrijken (zie hoofdstuk 3).

Het klassieke actieve grondbeleid lijkt weer enigszins op zijn retour, want steeds meer ziet men passieve exploitatie ofwel *passief grondbeleid*; steeds meer locaties worden particulier ontwikkeld. De gronden in het exploitatiegebied zijn dan al in handen van particuliere grondeigenaren of projectontwikkelaars en de gemeente speelt slechts een faciliterende rol (bestemmingen aanpassen bijvoorbeeld). In die situatie geeft de gemeente geen grond uit en kan zij de kosten die zij ten behoeve van het gebied maakt niet in de grondprijs verdisconteren. Goede middelen voor het kostenverhaal door de gemeente bij *passief* (ook wel: *faciliterend*) grondbeleid worden daarom tegenwoordig belangrijker geacht dan de verwervingsmogelijkheden van de actieve exploitatie.

Het traditionele passieve stelsel (van voor de invoering van de Wro) kende enkele knelpunten voor het kostenverhaal. Via gemeentelijke *baatbelasting* bleek slechts een deel van de kosten langs fiscaalrechtelijke weg te kunnen worden terugverdiend. Baatbelasting (ex art. 222 lid 1 Gemeentewet) kan niet samengaan met Wro-grondexploitatie (overeenkomst, exploitatieplan) en de mogelijkheden worden als zeer beperkt gezien (bijna onmogelijk⁹) in verband met de strikte fiscale jurisprudentie.¹⁰

Een *exploitatieovereenkomst* tussen gemeente en ontwikkelaar vormt een oplossing voor de beperking van baatbelasting. De exploitatieovereenkomst draagt een vrijwillig karakter; een gemeente kan een exploitatieovereenkomst niet eenzijdig afdwingen. Een ander knelpunt zijn de zgn. freeriders die in de gelukkige positie verkeren de eigendom van rendabele plandelen te hebben en dan kunnen afwachten tot de gemeente op basis van overeenkomsten met andere grondeigenaren het bouw- en woonrijp maken verzorgt, waarna zij daarvan kunnen profiteren zonder in die kosten bij te dragen.

2.3.2 Exploitatieplan (art. 6.12 Wro)

Vanwege de verschillende knelpunten van het traditionele stelsel (zie hierboven), werd geroepen om een extra wettelijk instrumentarium. De Wro 2008 bood dat. Daarbij geldt dat als de (vrijwillige) *privaatrechtelijke* weg van een exploitatieovereenkomst niet lukt, de (dwingende) *publiekrechtelijke* weg van het *exploitatieplan* kan worden gevolgd. De komende Omgevingswet (Ow) handhaaft in art. 13.14/15 Ow dit rechtsinstrument onder de nieuwe naam van *kostenverhaalregels*.

Met de Omgevingswet wijzigt ook enigszins het vrijwillige karakter van sommige financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Deze wijziging is een gevolg van een aangenomen amendement bij de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Ow) in de Tweede Kamer

⁸ Vgl. F.H. Kistenkas, *Bos, bouw en gemeenten*, Vakblad Natuur Bos Landschap 2011-10.

⁹ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

¹⁰ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

(amendement Ronnes c.s.). Dat amendement leidt tot twee nieuwe artikelen: 13.23 en 13.24. Hierdoor wordt de financiële bijdrage *verplicht* 'voor specifieke en uitzonderlijke situaties'.

De verplichte financiële bijdrage moet wel voldoen aan een aantal voorwaarden:

- a. De bijdrage is beperkt tot 'categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving' die bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden aangewezen.
- b. In het omgevingsplan moet zijn bepaald dat voor dergelijke ontwikkelingen een financiële bijdrage wordt verhaald.
- c. Er moet een functionele samenhang zijn tussen de activiteit (waarvoor planologische medewerking van de gemeente nodig is) en de ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.
- d. De bekostiging van de ontwikkelingen ter verbetering van de leefomgeving is niet op een andere manier (zoals door een overeenkomst) verzekerd.
- e. Het in rekening brengen van een financiële bijdrage, boven op het kostenverhaal, mag in de som niet leiden tot een verlies voor de ontwikkelaar.

De AMvB in de eerste voorwaarde moet ten tijde van het verschijnen van dit rapport nog worden gemaakt. Volgens de indieners van het amendement gaat het om de volgende categorieën:

- Kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling;
- Aanleg of aanpassing van wegen die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling;
- De aanleg van een park of recreatiegebied;
- De realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, als binnen het plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk is;
- Een bijdrage voor de sloop van woningen als dat (bijvoorbeeld wegen krimp) gewenst is;
- De sloop van (verouderde) stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders.

Met de Omgevingswet kunnen gemeenten dus in plaats van een vrijwillige privaatrechtelijke bijdrage, onder voorwaarden een verplichte publiekrechtelijke bijdrage eisen.

Eerst zal evenwel volgens het wettelijk stelsel de weg van de privaatrechtelijke overeenkomst moeten worden gevolgd; gepoogd zal moeten worden om een zogenoemde *anterieure overeenkomst* met elkaar te sluiten. Daarbij geldt juridisch volledige *contractvrijheid* (zoals in beginsel voor iedere overeenkomst krachtens het Burgerlijk Wetboek (BW)). Zo is ook bovenplanse verevening juridisch mogelijk; dus voor voorzieningen elders. Er mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied (art. 6.24 Wro). Te denken valt dan aan bijdragen aan groen-, water- en recreatiegebieden buiten het plan gelegen (vandaar: *bovenplanse* verevening). Daartoe kan een *gebiedsfonds* worden opgericht.

2.4 Gebiedsfonds

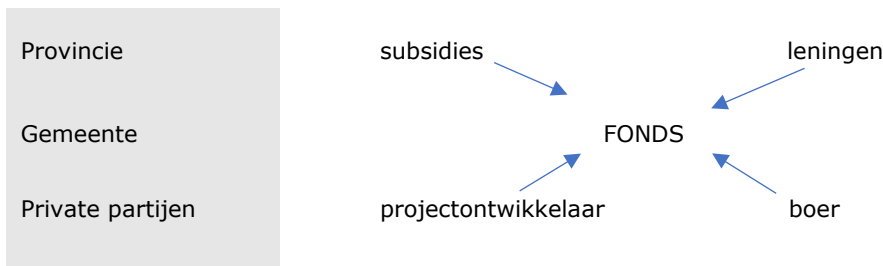
Fondsvorming is doorgaans onderdeel van het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst. Zo is het in de grondstoffenwinning al lange tijd staande praktijk dat grondstofwinners (ook bovenplans) bijdragen aan publieke voorzieningen via een fondsbijdrage.

Zeer regelmatig richten gemeenten *gebiedsfondsen* (of revolverende fondsen met een soortgelijke naam) op. Met gebiedsfondsen wordt de bouw of aanleg van publieke voorzieningen in een gebied gefinancierd (en dus voorzien van de benodigde geldmiddelen). Het gebiedsfonds is geen wettelijke term en kent geen wettelijke regeling en wordt gevuld door (een combinatie van):

Gemeentelijke gelden: alle bijdragen die in deze paragraaf zijn besproken. De 'inkomsten' uit financiële bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen en/of bovenplanse verevening en/of ruimtelijke ontwikkelingen worden daarmee in één fonds gebundeld. Regelmatig wordt een gebiedsfonds ook nog gevoed door een deel van de inkomsten uit 'gemeentelijke exploitaties', dus vanuit de positieve resultaten van grondverkoop door de gemeente.

Subsidies: provincies en anderen stellen soms subsidies beschikbaar voor een gemeentelijk gebiedsfonds. Dat gebeurt bijvoorbeeld als het gemeentelijke gebiedsfonds ook provinciale doelen ondersteunt.

Leningen: sommige provinciale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen bijdragen aan (lokale) gebiedsfondsen. Dat zijn in essentie leningen.



Het gebiedsfonds wordt door de gemeente gebruikt voor gebiedsinvesteringen, zoals in infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit en meer. Private partijen die actief zijn in het gebied waar het fonds betrekking op heeft en daar vastgoed ontwikkelen of transformeren, betalen een exploitatiebijdrage (ook wel: gebiedsbijdrage). De exploitatiebijdrage komt in het gebiedsfonds. Het fonds wordt zo weer gevuld, waarna het geld opnieuw gebruikt kan worden, namelijk voor andere publieke voorzieningen in het gebied. Zo heeft een gebiedsfonds in principe een revolverend (omlopend) karakter. Het gebiedsfonds Rijnhuizen in Nieuwegein is een voorbeeld van deze werkwijze. Dit monofunctionele en verouderde kantorenpark wordt getransformeerd naar een aantrekkelijk gebied om te wonen, werken en recreëren. De Gemeente Nieuwegein, Provincie Utrecht, Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht en vastgoedeigenaren in het gebied dragen alle bij aan het fonds.¹¹

2.4.1 Voorbeelden gebiedsfondsen landelijk gebied

Een bekend succesvoorbeeld van een gebiedsfonds in het landelijk gebied is het onderhoudsfonds voor een recreatie- annex natuurplas in beheer bij de gemeente Cuijk, dat gevoed wordt met gelden van bouwzandwinner Koninklijke Smals (Kraaijenbergse Plassen in Cuijk aan de Maas). Zo'n 45 jaar heeft Smals nu bijgedragen aan de ontwikkeling van dit gebied in ruil voor zandwinning (voor-wat-hoort-wat-beginsel).¹²

Planvorming en uitvoering gebeurde in samenspraak met de plaatselijke overheid, bewoners en andere belanghebbenden. Meer dan honderd miljoen ton bouwzand is opgediept. In ruil daarvoor is een gebied tot stand gebracht dat ruime mogelijkheden biedt voor ontspanning, met stranden en aanlegplekken. Met mogelijkheden tot roeien, kanoën, surfen, zwemmen, natuurwandelingen en fietstochten. Met recreatiewoningen, moerasachtige gebieden, eilandjes en bosschages. Dus volop ruimte voor de natuur, inclusief vogelbroedplaatsen en dassenburchten.

Zand opdiepen en gebiedsontwikkeling is alle jaren hand in hand gegaan. Uit de opbrengsten van het bouwzand is een speciaal fonds gevormd voor het onderhoud. Thans beheert de gemeente Cuijk dat geld. De aanpak van de Kraaijenbergse Plassen lijkt een aardig schoolvoorbeeld van samenwerking van bedrijfsleven, overheid en belanghebbenden. Van plannen maken en studies verrichten tot uitvoering en borgen van resultaat.

- Totale gebiedsontwikkeling 1200 hectare
- 500 hectare water, 25 kilometer oevers
- Strand, bos, recreatie, feest voor flora en fauna
- 120 miljoen ton bouwzand

Al langere tijd is het in de grondstoffenindustrie (zand, grind etc.), en eertijds ook bij de steenfabrieken in het rivierengebied, niet ongebruikelijk om in ruil voor planologische medewerking van de gemeente, als industrie ook voor de gemeenschap iets terug te doen in de vorm van o.m. dit soort voorzieningen als

¹¹ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen* op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

¹² <https://smals.com/bouwgrondstoffen/verantwoord-baggeren/>

zwemplassen, recreatievoorzieningen en natuurprojecten. Deze lange traditie van grootschalige en meerjarige maatschappelijke *value capturing avant la lettre* in deze oude branche lijkt vooralsnog enigszins te contrasteren met wat wij voorshands tegenkwamen in de relatief jonge branche van zonne- en windenergie.

Een ander (succes)voorbeeld van een gebiedsfonds is Rijnhuizen in Nieuwegein.¹³ Dit betreft evenwel stedelijk gebied en geen landelijk gebied. Een monofunctioneel en gedateerd kantorenpark wordt hier getransformeerd naar een multifunctioneel gebied om te wonen, werken en recreëren. Gemeente, provincie, vastgoedeigenaren en Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht dragen alle bij aan het fonds.

2.5 Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst biedt het algehele rechtskader voor fondsvorming. Dat kan een onderhoudsfonds zijn (bijv. natuurontwikkeling en zwemplas Cuijk), maar ook een gebiedsfonds (bijv. woongebied Nieuwegein). In wezen regeert hier het typisch privaatrechtelijke beginsel van contractvrijheid en onderhandelingsvrijheid. Het is een kwestie van onderhandeling wat een exploitant moet gaan betalen voor welke voorzieningen en over hoeveel jaren dat gaat gebeuren.

De anterieure overeenkomst biedt in juridische zin dus de meeste onderhandelings- en contractvrijheid en verhaalsmogelijkheden. In de praktijk blijkt ook dat zowel gemeenten als projectontwikkelaars in ongeveer 95% van de gevallen de voorkeur geven aan kostenverhaal via een anterieure overeenkomst boven het kostenverhaal via het dwingend wettelijke keurslijf van een (publiekrechtelijk) Wro-exploitatieplan.¹⁴

Het privaatrechtelijke instrument van de anterieure overeenkomst kan daarom wel worden gezien als het voorkeursinstrument bij *value capturing*. In wezen is deze civielrechtelijke en dus vrije contractuele onderhandeling het rangeerterrein voor *value capturing*. In ruil voor een bestemmingswijziging en daarmee de concessie en vergunning kan de gemeente haar eisen stellen. Hier domineert het privaatrecht met zijn rechtens grote contractvrijheid.

De raad kan overigens nog een *exploitatieverordening* vaststellen waarin de procedure voor de totstandkoming en de inhoud van de overeenkomst staan beschreven. Zo'n gemeentelijke verordening heeft in de normenhierarchie de status van een APV.

Lukt deze privaatrechtelijke weg niet, dan kan er gelijktijdig met het planologische besluit (bestemmingsplan, uitwerkingsplan, projectbesluit of besluit tot afwijking van de beheersverordening) een exploitatieplan door de gemeenteraad worden opgelegd.

In de praktijk kan men het exploitatieplan gebruiken als een soort appendix bij het bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) om het kostenverhaal zeker te stellen. Betaling zal moeten plaatsvinden bij de vergunningverlening of concessie. Er is een limitatieve kostensoortenlijst van verhaalbare kosten (bij AMvB; in art. 6.2.3 e.v. Bro), zoals planontwikkelingskosten, planschadevoorzieningen en fysieke voorzieningen. Aangenomen werd in de rechtsliteratuur dat de Grexwet de gemeenten meer macht zou geven bij het kostenverhaal en het tegengaan van freeriders. De schaduwwerking van het dreigende exploitatieplan kan als zwaard van Damocles boven het hoofd van de projectontwikkelaar hangen bij de sluiting van een anterieure overeenkomst (vandaar ook: anterieur), maar zorgt wellicht juist daardoor ook voor een sluitend kostenverhaal op het privaatrechtelijke spoor.¹⁵

De contractvrijheid is privaatrechtelijk gezien weliswaar zeer groot, maar privaatrecht wordt uiteraard altijd beperkt door eventuele regels van het publiekrecht. Dit kan de eigen gemeentelijke verordening zijn, maar eventueel ook hogere rechtsregels van bijvoorbeeld de provincie (provinciale omgevingsverordeningen) of centrale overheid.

¹³ Zie: https://www.nieuwegein.nl/fileadmin/bestanden/Inwoner/Projecten/Rijnhuizen/NWG_RNH-Gebiedsvisie_Mooi_Rijnhuizen_aangepast_14112019.pdf

¹⁴ F. Hobma, *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen* op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen

¹⁵ PBL, *Ex-durante-evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag 2012, p. 62.

2.6 Conclusie

Fondsvorming in het kader van het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst lijkt het favoriete speelveld te zijn voor value capturing. Daarbij bestaat rechtens in wezen contractvrijheid en zeer veel onderhandelingsruimte.

Er zijn succesvoorbeelden van meerjarige gebiedsfondsen, ook in het buitengebied (Cuijk). In de zand- en grindwinningsindustrie, en ook destijds bij de vestiging van de steenfabrieken in het rivierengebied, bestaat al een zeer lange traditie van het voor-wat-hoort-wat-beginsel. Value capturing *avant la lettre* dus.

3 De praktijk van wind en zonne-energie: vier voorbeelden

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk beschrijven we de vier projecten die we hebben bekeken om de overwegingen achter (wel of geen) value capturing te achterhalen en hoe value capturing in de projecten functioneert. Achtereenvolgens bespreken we in paragraaf 3.2. de casussen van windenergie: windpark Camperwind (Noord-Beveland) (par. 3.2.1) en windpark Hagewind (gemeente Aalten) (par. 3.2.1) en in paragraaf 3.3 de casussen voor zonne-energie: zonnepark Millingen (gemeente Berg en Dal) (par. 3.3.1) en Zonnepark De Kwekerij (gemeente Bronkhorst) (par. 3.3.2). Per project beschrijven we het proces en de rol van de gemeente daarin, de omgevingsingrepen en de financiering daarvan (instrumenten), de rol van de provincie en het bredere beleid voor (value capturing) bij zonne- en windenergie in de gemeente.

3.2 Windenergie

3.2.1 Camperwind, gemeente Noord-Beveland (Zeeland)

Introductie van het initiatief

ZLTO stimuleert vanaf 2000 alternatieve bronnen van inkomsten voor boeren. Een coöperatie van veertien agrariërs, Camperwind, start een windmolenpark in Noord-Beveland. Veertien boeren zijn lid geworden van de Vereniging Camperland (later is dit een bv geworden, Camperwind BV in Kats). In 2008 is het park van vijf windmolens gaan draaien in de Jacobapolder en Rippolder bij Kamperland. De vijf molens waren 82 m hoog, tiphoogte 125 m. Na een aantal jaren wilde Camperwind deze vijf windmolens vervangen door vier nieuwe die hoger zijn; deze zijn inmiddels geplaatst.

Proces en rol van de gemeente

In 2000 hebben de agrariërs hun plannen voor een windmolenpark met hulp en advies vanuit ZLTO gepresenteerd bij de gemeenteraad van Noord-Beveland¹⁶, met als voornaamste motivatie dat ze een nevenverdiensite zochten.¹⁷ De gemeente heeft locatie onderzoek gedaan en is uitgekomen op de locatie waar nu Camperwind zit; deze locatie is aangeduid in de Structuurvisie. De gemeente heeft destijds discussie gevoerd over de hoogte van de turbines. Er is groen licht gegeven voor Camperwind om het plan verder te ontwikkelen. In die tijd was de gemeente bezig met de Structuurvisie en is begonnen met een herziening van het bestemmingsplan. Er is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om het windpark mogelijk te maken. Uiteindelijk is een wijzigingsprocedure gestart, en heeft de gemeente gebruikgemaakt van de wijzigingsbevoegdheid.

Omdat de windmolens na een aantal jaren economisch waren afgeschreven, heeft Camperwind een plan ingediend om de vijf windmolens af te breken en vier hogere windmolens te plaatsen met meer productiecapaciteit. Het nieuwe park paste niet in het vigerende bestemmingsplan. De respondent geeft aan: *“De wethouder heeft toen gezegd: ‘daar wil ik alleen medewerking aan verlenen als het een verbetering betekent voor de omgeving’ en hij heeft tevens als voorwaarde gesteld dat de windmolens niet hoger mochten worden dan 150 m tiphoogte”*.

De gemeenteraad heeft eind 2018 toestemming gegeven en heeft het bestemmingsplan aangepast. In de anterieure overeenkomst Windpark Noord-Beveland (2017) is vastgelegd dat Camperwind meebetaalt aan de kosten voor aanpassing van het vigerende bestemmingsplan, advieskosten en de eventuele planschadeclaims voor zijn rekening neemt. Camperwind heeft ook het nieuwe bestemmingsplan geheel betaald.

¹⁶ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/08/22/camperwind-heeft-veel-ervaring-met-windmolenpark>

¹⁷ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/89999/boeren-starten-eigen-windmolenpark>

De omgevingsingrepen en de financiering daarvan

De landschappelijke inpassing van het oorspronkelijke windpark is in eerste instantie basaal ingevuld via het locatieonderzoek. De respondent van de gemeente beschrijft: *"We hebben gekeken: op welke hoek van Noord Beveland vinden wij dit landschappelijk gezien passend en aanvaardbaar? Dus we hebben het locatieonderzoek landschappelijk benaderd."* Vervolgens is een landschapsarchitect ingeschakeld en is doelbewust gekozen voor een 'gestrooide' opstelling in plaats van bijv. een lijn-opstelling. De respondent beschrijft: *"We hebben een landschapsarchitect uit Middelburg ingeschakeld. Toen kwamen we al vrij snel op: gestrooide opstelling. Dat wil zeggen ongestructureerd. Ik was er direct van gecharmeerd, vanwege de associaties met het wilde karakter van wind en zee."*

Voor het veranderen van het windturbinepark is in oktober 2015 een landschapstoets uitgevoerd. Daaruit bleek dat het veranderen van het windturbinepark landschappelijk gezien geen wezenlijk verschil uitmaakt met de bestaande situatie.¹⁸ Verder is de landschappelijke inpassing beperkt: *"Je kunt het windpark niet camoufleren met bomen."*

Rond de wijziging van het bestemmingsplan voor de nieuwe molens is in 2016 een inspraakronde geweest met omwonenden, samen met de wethouder en Camperwind, en er zijn als gevolg daarvan enkele wijzigingen gekomen in de opstelling van de windmolens om aan omwonenden tegemoet te komen, o.a. wat meer afstand ten opzichte van twee recreatieparken. Ook is de hoogte maximaal 150 meter, zodat er geen rode lampen hoeven te komen. Verder is besloten om de omwonenden een financiële bijdrage te geven uit de revenuen van het park. Dit betekent dat de direct omwonenden die ingeschreven staan bij de gemeente Noord-Beveland een financiële bijdrage krijgen uit de opbrengsten van het windpark en daarnaast het instellen van een fonds voor algemeen nut. Voor de instelling van dit fonds is aangesloten bij de gedragscode van de Nederlandse Wind Energie Associatie NWEA¹⁹ (zie kader hieronder).

Gedragscode en richtlijn participatie/financiële bijdragen NWEA

"Voor de financiële bijdrage voor direct omwonenden uit een windturbinepark bestaat geen wettelijk kader. De NWEA heeft een richtlijn ontwikkeld voor de toepassing van deze bijdrage. Alle leden van de NWEA hebben zich gecommitteerd om deze richtlijn te volgen.²⁰ De richtlijn is vervat in een gedragscode en een bijbehorende 'participatiewaaiër'. "Als indicatie voor de financiële ruimte voor bovenwettelijke activiteiten voor acceptatie en participatie, is binnen de Gedragscode gekeken naar bedragen die in verschillende provincies gelden. Deze zijn vertaald naar een richtbedrag per MWh (0,40-0,50 EUR/MWh) per jaar, omdat de financiële mogelijkheden mede afhankelijk zijn van de productie. Het rendement op windprojecten is immers begrensd en daarmee de financiële ruimte voor bovenwettelijke activiteiten. De besteding van het bedrag zal – zoals staat in de Gedragscode – in overleg met de omgeving worden vastgesteld. Zo kan optimaal rekening gehouden worden met wensen die in het gebied leven."²¹ In de NWEA-richtlijn is niet aangegeven wie in aanmerking komt voor een bijdrage en op welke wijze dit moet worden verdeeld. Dit is maatwerk per locatie.

In de participatiewaaiër die onderdeel is van de gedragscode zijn opties uitgewerkt om de (financiële) participatie vormt te geven. Een omgevingsfonds is een van de opties.

"Onderdeel van lokale afspraken kan een bijdrage door de initiatiefnemer zijn aan een lokaal fonds of omgevingsfonds. Met een omgevingsfonds kunnen omwonenden die niet in staat zijn zelf te investeren, ook mee profiteren. Besluitvorming over de besteding van het omgevingsfonds gebeurt door de omgeving. Voor het beheer van een dergelijk collectief fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd, met in ieder geval een vertegenwoordiging van de omwonenden. Het onafhankelijk bestuur zorgt ervoor dat de middelen uit het fonds ten goede komen aan de nabije omgeving van het project. Het omgevingsfonds wordt met een voor het project redelijk bedrag gevuld door de initiatiefnemer(s). Voor windenergie geldt dat de hoogte van de bedragen uit de Gedragscode als richtlijn wordt gehanteerd."²²

Hoewel Camperwind BV geen lid is van de NWEA, heeft men besloten om de richtlijn vrijwillig toe te passen. "Naast de inspraak bij de ontwikkeling van het idee is in de richtlijn een financiële bijdrage van € 0,50 per MWh productie per jaar opgenomen. Bij een productie van 45.000 MWh per jaar komt dit neer op een

¹⁸ Gemeente Noord Beveland, 2017.

¹⁹ Gemeente Noord Neveland, 2017, p. 43.

²⁰ Gemeente Noord Neveland, 2017, p. 45.

²¹ <https://www.nwea.nl/gedragscode-wind-op-land/>

²² <https://www.klimaataakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>

bijdrage per jaar van € 22.500. In de 2^{de} consultatieronde is dit vraagstuk aan de direct omwonenden voorgelegd.

Vanuit Camperwind zijn hier drie voorwaarden voorgesteld:

- Een (relevant) gedeelte van het beschikbare bedrag dient te worden gestort in een fonds voor 'algemeen nut' voor geheel Noord-Beveland. Het is mogelijk om een subsidie te verkrijgen uit dit fonds voor maatschappelijke doelen. In de afgelopen jaren is bijvoorbeeld een subsidie gegeven aan de belbus, onderwijsactiviteit en sportverenigingen e.d.
- Voor een bijdrage voor de direct omwonenden, dienen deze ingeschreven te zijn in de gemeente Noord-Beveland.
- Aandeelhouders die ook tot de direct omwonenden behoren, komen niet in aanmerking voor een bijdrage.

Uit de 2^{de} consultatieronde is besloten dat een bedrag in een (op te richten) fonds wordt gestort van € 7.500 per jaar." (gemeente Noord-Beveland, 2017)²³

Het fonds van Camperwind is destijds niet opgenomen in de anterieure overeenkomst, maar is in het bestemmingsplan omschreven (zie hierboven). De gemeente heeft geen stem in het fonds, het fonds wordt beheerd door Camperwind zelf en is net in werking, er is ten tijde van schrijven nog geen inzicht waaraan bijdragen uit het fonds zijn/worden besteed. De gemeente geeft eventueel wel tips aan mensen om bij het windfonds aan te kloppen wanneer ze met ideeën komen; een voorbeeld is de restauratie van een kerktorentje in het dorp.

Rol van de provincie

Ten tijde van het eerste park was er nog geen provinciale ruimtelijke verordening. Respondent merkt op: *"Bij het eerste park was er nog geen verordening. Toen was het nog een streekplanherziening. Voor windenergie hadden ze wel bepaalde eisen: geen solitaire turbines. Als de turbines geplaatst worden, dan moet dat in een concentratie-locatie. Dus provincie had daar inderdaad wel sturend beleid."*

Breder beleid/afwegingskader voor value capturing gemeente

De in 2022 vastgestelde Omgevingsvisie²⁴ vormt nu het beleidsmatig kader voor de energietransitie in de gemeente Noord-Beveland (zie kader hieronder). Het doel ten aanzien van energie is: Noord-Beveland energie- en CO₂-neutraal in 2050. Kort gezegd is de lijn van de gemeente: geen nieuwe windmolens, wel upgraden van bestaande windmolens, zonneparken bij voorkeur op daken en in het buitengebied alleen bij hoge uitzondering. Fondsvorming is voor beide (zon en wind) uitgangspunt.

²³ Gemeente Noord Beveland, 2017, p. 45.

²⁴ <https://omgevingsvisie.noord-beveland.nl/thema-s/duurzaamheid-en-klimaat/detail>

Passage uit de Omgevingsvisie van Noord-Beveland, thema Energie en klimaat

De koers van Noord-Beveland op het gebied van de energietransitie is te onderscheiden in een besparingsstrategie en een opwekkingsstrategie. Het beleid voor de opwekking van windenergie is gericht op:

- Het upgraden van de bestaande windmolens. Het upgraden van de bestaande windmolens zal ten goede moeten komen aan de besparingsambitie door participatie of fondsvorming. Het upgraden mag niet leiden tot hogere windmolens;
- Het uitsluiten van nieuwe windmolens.

Het beleid voor de opwekking van zonne-energie en de plaatsing van zonnepanelen is gericht op het stimuleren van zonnepanelen op daken. Dit ligt in het verlengde van de besparingsstrategie.

Zonnepanelen buiten bestaand stedelijk gebied zijn slechts bij hoge uitzondering toegestaan, omdat de gemeente de openheid en het aanzicht van het buitengebied van groot belang acht, en slechts als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Binnen de planologisch bepaalde agrarische bouwblokken.
- De primaire bestemming en functie van de gronden moeten gewaarborgd zijn. Slechts meervoudig ruimtegebruik is toegestaan, waarbij de zonnepanelen bovendien ondergeschikt moeten zijn aan de primaire bestemming. Er mag geen sprake zijn van een verlies van agrarisch areaal.
- Zonnepanelen boven fruitgaarden en andere gewassen en op dijkvlakken worden niet toegestaan, omdat dit te veel het aangezicht van het buitengebied zal aantasten (vanuit de omgeving).
- Zonnepanelen worden slechts toegestaan als een goede landschappelijke inpassing ervoor zorgt dat de zonnepanelen zo veel mogelijk aan het zicht worden onttrokken.
- Projecten die zien op de plaatsing van zonnepanelen moeten aan een welstandstoets worden onderworpen en om die reden wordt geen toestemming verleend voor tijdelijke zonnepanelen.

Om kabels in het buitengebied dan wel om congestie van het energienetwerk te voorkomen, zijn slechts projecten toegestaan die 1) energie opwekken voor eigen/lokaal gebruik of 2) energie opwekken die voor ten minste 50% wordt geleverd aan een of enkele grootverbruikers.

Omdat we van mening zijn dat een dergelijke energieopwekking een maatschappelijke meerwaarde moet hebben, zal de initiatiefnemer worden gevraagd om een financiële bijdrage te leveren in een fonds.

De gemeente heeft nu, als uitzondering, één zonnepark in procedure waarbij fondsvorming wordt geëist. Er kan een win-winsituatie gemaakt worden met zonne-energie en een zager-kwekerij. Zonnepanelen boven de kweekbassins kunnen voor schaduw zorgen in de zomer; tegelijk kan er stroom geleverd kan worden aan de aangrenzende viskwekerij (Kingfish). Dit project is opgenomen in de Omgevingsvisie, en hierin is ook vastgelegd dat er aan fondsvorming gedaan moet worden [zie Omgevingsvisie Noord Beveland, thema Energie en klimaat]. De respondent benadrukt dat bovenplanse verevening en afroming door fondsvorming verankerd moet worden in de Omgevingsvisie.

Omgevingswet

De respondent vindt de Omgevingswet nog een worsteling en is niet bekend met nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor value capturing. Respondent geeft aan dat de Omgevingswet op dat punt nog 'geen item voor ons' is.

3.2.2 Windpark Hagewind, gemeente Aalten

Introductie van het initiatief

Enkele agrarische bedrijven hebben samen het initiatief genomen voor een windmolenpark in het buitengebied van de gemeente Aalten. De boeren hebben zich verenigd in coöperatie VOF Hagenwind. Acht windmolens kregen in 2004 planologische status (bestemmingsplan) en werden vervolgens ook gebouwd. In 2020 wilde Hagenwind er meer plaatsen. Dat mag nu niet van het college (niet hoger dan 140m²⁵, zie: <https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-woorden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>).

Proces en rol van de gemeente

De gemeente kreeg rond 2003 van verschillende agrariërs en mensen in het buitengebied verzoeken om een windmolen op te richten, veelal op solitaire locaties. Het gemeentebestuur wilde geen solitaire windmolens,

²⁵ <https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-woorden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>

een heeft uitgezocht welke locaties in principe in aanmerking kwamen voor een clustering van windmolens. De gemeenteraad stelde vast dat het gebied eventueel in aanmerking zou komen als daar een initiatief komt. De gemeente stelde vast dat ze, onder de voorwaarden dat het initiatief van mensen uit het gebied moet komen en dat er een samenwerkingsverband moet zijn, er positief tegenover zal staan. Een wethouder van GroenLinks, die voorstander was van duurzame energie, heeft zich daar hard voor gemaakt. De gemeente gaf planologische medewerking. In 2020 wilde Hagenwind meer windmolens plaatsen. Dat mag nu niet van het college (niet hoger dan 140 m).²⁶ Wel wil de gemeente toestemming gaan geven om de bestaande molens te vervangen door hogere²⁷ (zie verderop).

De omgevingsingrepen en de financiering daarvan

Uit de beschikbare documenten blijkt geen (voorgenomen) value capturing. De eerste molens werden reeds in 2004 geplaatst; er speelde toen nog geen bestuurlijke traditie van value capturing. De respondent licht toe dat er destijds wel is overwogen dat er iets in het kader van landschap gedaan zou moeten worden. Maar gaandeweg het proces bleek dat de windmolens destijds (met 100 m as-hoogte en een opbrengst van 2 megawatt per molen) geen erg grote opbrengst zouden hebben. De respondent schat in dat, wanneer er meer eisen waren gesteld, *"dit hele project niet van de grond was gekomen, denk ik. Daarom hebben we gezegd: de realisatie van duurzame energie weegt voor ons zwaarder dan compensatie van de landschappelijke inpassing"*. De respondent nuanceert ook de mate waarin landschappelijke inpassing mogelijk is. *"Daar kun je wel wat bomen planten, maar ze blijven wel zichtbaar. Dan hadden we misschien best gevraagd om een stukje landschapsversterking."* Er zijn enkele vitale eiken gekapt om de molens in het gebied te krijgen (i.v.m. de smalle wegen). Deze eiken zijn gecompenseerd, maar extra eisen zijn niet gesteld, met als voornaamste overweging dat het project niet van de grond zou zijn gekomen. *"De kosten van de vergunningen en de bouw leges zijn in rekening gebracht. Bijzondere procedurekosten zijn in rekening gebracht. En dat zijn forse bedragen geweest."*

Rol van de provincie

Er is geen rol van de provincie geweest.

Breder beleid/afwegingskader voor value capturing gemeente

De gemeente heeft in 2021 het Uitnodigingskader zon en wind²⁸ vastgesteld. "Het uitnodigingskader geeft aan waar, hoe en tot welke grootte er binnen de gemeente Aalten zonne- en windenergie opgewekt kan worden."²⁹ Het uitnodigingskader bevat een analyse van de waarden in het Aaltense landschap, uitgangspunt is dat energieopwekking alleen kan in grootschalige, functionele landschappen die de gemeente aanwijst (in het uitnodigingskader is alleen de locatie waar Hagewind nu zit aangewezen). In 'waardevol landschap' "zijn de mogelijkheden voor opwekking van

duurzame energie beperkter en stellen we meer eisen".³⁰ In de praktijk, licht de respondent toe, is het uitgangspunt: geen nieuwe windmolens in Aalten. *"De gemeenteraad heeft gezegd, als er nog meer windenergie moet komen, dan kan het alleen maar in het gebied waar nu die windmolens staan, dan zouden deze vervangen moeten worden en dan zouden daar eventueel hogere windmolens voor terug kunnen komen. Dat is een optie die bespreekbaar is, maar niet nog meer wind. Maar goed, deze windmolens zijn nog niet afgeschreven. Het is een lastige opgave om te zeggen, breek deze windmolens af en zet de hogere windmolens. Dat gaat zo simpel niet. Dus in de praktijk zal het erop neer komen dat we het in Aalten voorlopig doen met deze windmolens die nu draaien."* Wat betreft zonnepanelen is het uitgangspunt: zonne-energie in eerste instantie alleen op daken en geen zonnepanelen op agrarische gronden.

Het uitnodigingskader bevat een paragraaf over financiële participatie: "De mogelijkheid voor omwonenden of stakeholders om mee te kunnen profiteren van een initiatief in het gebied waar ze wonen of gebruik van maken."³¹ Hiervoor onderscheidt de gemeente verschillende vormen, waarbij mede-eigenaarschap als

²⁶ <https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-worden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>

²⁷ Zie ook Raad van State RvS 30 januari 2008, rov. 2.6, 2007-1883/1 ECLI:NL:RVS2008:BC3077:

<https://www.raadvanstate.nl/@28043/200701883-1/>

²⁸ Gemeente Aalten, 2021. https://www.aalten.nl/inwoners/duurzaamheid_44582/rubriek/duurzame-energie-opwekken_4213.html#titel86643

²⁹ https://www.aalten.nl/inwoners/duurzaamheid_44582/rubriek/duurzame-energie-opwekken_4213.html#titel86643

³⁰ Gemeente Aalten 2021. Uitnodigingskader zon en wind.

³¹ Gemeente Aalten, 2021

hoogste vorm van participatie wordt gezien. Wanneer dit niet mogelijk is of niet wordt aangeboden, is een initiatiefnemer verplicht om financiële deelneming aan te bieden, in combinatie met een Omgevingsfonds. Een Omgevingsfonds wordt als volgt omschreven: "De initiatiefnemer stort een bedrag in een fonds voor de lokale omgeving. Beheer van het fonds door vertegenwoordigers van o.a. omwonenden, gemeente, milieustichting."³² Hoewel de gemeente op dit moment geen nieuwe windparken of zonneparken toestaat, is de verwachting dus wel dat fondsvorming of een andere vorm van financiële participatie zal worden toegepast wanneer er nieuwe energieparken zullen komen.

Omgevingswet

De projecten zijn in het verleden gerealiseerd in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. De respondent gaat ervan uit dat dat op basis van de Omgevingswet ook gaat lukken. Maar: "Ik heb het idee dat het meer gaat lukken in overleg met alle betrokken partijen, burgers, initiatiefnemers en overheden. En welke wet daar uiteindelijk boven hangt, volgens mij moet dat geen verschil maken."

3.3 Zonne-energie

3.3.1 Zonnepark Millingen aan de Rijn, gemeente Berg en Dal (Gelderland)

Introductie van het initiatief

De gemeente Berg en Dal stelt bij de ontwikkeling van een zonnepark bij Millingen aan de Rijn als randvoorwaarde investeringen in verduurzaming van het gebied.³³ De gemeente en de initiatiefnemers, een consortium bestaande uit projectontwikkelaar Zebra, Statkraft en ABO Wind en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC), kijken of er tussen Millingen aan de Rijn en Leuth een zonnepark kan komen met veel nieuwe natuur erbij. Het gaat om ongeveer 50 ha zonnepark, waarvan 7 ha op water en 50 ha nieuwe natuur. De partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het zonnepark hebben een intentieovereenkomst getekend. Daarin staat dat ze gaan onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het zonnepark met de nieuwe natuur. Besluitvorming is nog in een vroege fase. Er is nog geen anterieure overeenkomst.

Proces en rol van de gemeente

Gemeente Berg en Dal begon rond 2017 met een ruimtelijke visie op duurzame energie, waarbij gezocht werd naar geschikte zoekgebieden voor zonne-energie. In de ruimtelijke visie zijn zoekgebieden aangewezen. Nadat de raad het Actieplan Duurzaamheid had opgesteld, kwam Projectontwikkelaar Zebra met een idee voor een zonnepark nabij Millingen aan de Rijn. Dit idee bestond uit twee varianten. Een variant voor zon op water en een variant waarbij zon op water gecombineerd werd met zon op land.

Door in twee tranches in totaal drie tot zes pilots te selecteren, wilde de gemeente invulling geven aan de uitvoering. In de eerste tranche waren er tien tot vijftien initiatieven. Zebra had beide varianten ingediend. De gemeente heeft alle initiatieven beoordeeld. De belangrijkste criteria waren: de betekenis voor natuur, landschap en biodiversiteit en participatie, en ligging binnen de zoekgebieden (de hoeveelheid energieopwekking was geen criterium). De variant van zon op water in combinatie met zon op land van Zebra was een van de drie geselecteerde initiatieven.

De Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC), die in Berg en Dal zetelt, is een belangrijke speler binnen de gemeente. In de wandelgang na een openbare bijeenkomst is de directeur van de VNC gevraagd naar zijn mening over zonneparken en windmolens. Zijn standpunt was dat er buiten Nederland veel betere en logischere plekken zijn. De VNC zag binnen de gemeente volgens de geïnterviewde alleen ruimte in het landbouwgebied tussen Leuth en Millingen, omdat door ruilverkaveling het landschap grootschalig is ingericht en dat ten koste is gegaan van het landschap. De gemeente heeft vervolgens de initiatiefnemer aangeraden om met de VNC te praten, om zo op voorhand mogelijke weerstanden en kansen te identificeren. Dit heeft ertoe geleid dat de partijen zijn gaan samenwerken en samen een plan hebben ingediend, waar natuurversterking een belangrijk onderdeel is, naast de winning van zonne-energie. Inmiddels hebben de

³² Gemeente Aalten, 2021

³³ <https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>

partijen een intentieovereenkomst getekend, waarin staat dat ze gaan onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het zonnepark met de nieuwe natuur.³⁴

De VNC is volwaardig partner in het project en is als ontwerper betrokken. De landschappelijke invulling wordt door het project gedaan. De gemeente toetst vanuit de randvoorwaarden. Het project zal een bestemmingsplanprocedure moeten doorlopen, met een inspraakronde. Het park zal een bestemming zonnepark krijgen. Het gebied wordt daarbij als één geheel beschouwd, de panelen en de natuur.

Het zoekgebied waarin het initiatief ligt, is opgenomen in de Regionale Energie Strategie 1.0 (RES 1.0). Op advies van de Commissie m.e.r. wordt een plan-MER in de regio uitgevoerd over RES 1.0. Het initiatief is opgenomen in de (potentiële) projectenlijst van RES1.0.

De omgevingsingrepen en de financiering daarvan

De VNC is als ontwerper betrokken bij het project, vooral wat betreft de landschappelijke invulling, o.a. gericht op het terugbrengen van het hekkenlandschap in het gebied. De initiatiefnemers beschrijven dat het zonnepark wordt gerealiseerd in een gebied dat momenteel bestaat uit grootschalige akkers en weides. Het zonnepark herstelt het landschap en herstelt en verbetert de hoeveelheid planten- en diersoorten.³⁵ VNC streeft naar het realiseren van een hekkenlandschap, dat een toevoeging is op de landschappelijke inpassing waar de gemeente op wil sturen, via het Landschapsontwikkelingsplan (LOP), waar de ontstaansgeschiedenis uitgangspunt is. Gemeente en de initiatiefnemers voeren hierover overleg.

Voor de planologische inpassing/medewerking en revenuen is een anterieure overeenkomst met gebiedsfonds in de maak (definitieve versie nog niet beschikbaar). Het gebiedsfonds betekent dat er een bepaalde afdracht is van de (energie)opbrengst, onder meer naar de gemeente (berekend in omzet per kilowattuur). De businesscase is aan de initiatiefnemers, hierin is nog geen inzicht ten tijde van het interview. Ten tweede is afgesproken dat financiële participatie mogelijk is. Het streven is 50%. Belanghebbende(n) en/of omwonenden kunnen dus ook echt participeren in het project in de vorm van het kopen van aandelen.

Rol van de provincie

De gemeente heeft regulier overleg met de provincie. In het gebied speelt een ganzenrustgebied als beleidsopgave en er is sprake van cultuurhistorische waarde, met zichtlijnen. Dat zijn zaken die in het ontwerp door de VNC zijn meegenomen en die uiteindelijk ter toetsing worden voorgelegd. De gemeente stemt af met de provincie om te zorgen dat het past binnen de randvoorwaarden die voorgelegd zijn. De Omgevingsverordening wordt door de respondent niet expliciet genoemd.

Breder beleid/afwegingskader voor value capturing gemeente

De Ruimtelijke Visie Energie 2019³⁶ en het Landschapsontwikkelingsplan zijn het gemeentelijk uitgangspunt voor energieopwekking en landschappelijke voorwaarden daarbij. In de visie is het uitgangspunt: geen windmolens, wel inzetten op zonnepanelen, bij voorkeur op daken, maar ook ontwikkeling van enkele grootschaliger zonneparken. Hierbij is "de grootte van de bijdrage aan de maatschappelijke (= o.a. draagvlak) en landschappelijke inpassing doorslaggevend. Daarnaast is spreiding van de pilots wenselijk".³⁷ Het Landschapsontwikkelingsplan is uitgangspunt voor de landschappelijke inpassing van initiatieven voor zonneparken. De gemeente stelt verbetering van biodiversiteit en landschap als een van de voorwaarden aan initiatiefnemers "die een zonnepark in onze gemeente willen aanleggen. (...) Denk aan een rand van hagen en bloemrijke struiken, maar ook de aanleg van een wandelpad, zodat we ook van dichtbij van dat mooie landschap kunnen genieten".³⁸

³⁴ <https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>

³⁵ [Zonnepark Berg en Dal | Samen naar een groene toekomst \(https://zonneparkbergendal.nl/\)](https://zonneparkbergendal.nl/)

³⁶ Gemeente Berg en Dal Oktober 2020. https://cuatro.sim-cdn.nl/bergendal/uploads/ruimtelijke-visie-duurzame-energieopwekking-2019_0.pdf

³⁷ Gemeente Berg en Dal Oktober 2020.

³⁸ <https://www.bergendal.nl/ruimtelijke-visie-duurzame-energieopwekking>

Landschappelijke inpassing is een belangrijke voorwaarde bij het toestaan grootschalige zonneparken. De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten:

“Voor de ontwikkeling van grootschalige opwekking van duurzame energie betekent dat:

- De zonnepanelen volgen de vormen, verkavelingsstructuur en hoofdinrichting van het landschap;
- Het veld past in de maat en schaal van het landschap en past zich daar op aan;
- Het landschap en haar kenmerken blijven zichtbaar en beleefbaar;
- Er rekening gehouden moet worden met waardevolle karakteristieke vergezichten, bijvoorbeeld vanaf de Zevenheuvelenweg en de impact die zonnepanelen daarop kunnen hebben;
- Daar waar mogelijk, de ontwikkeling van grootschalige energieopwekking aangegrepen moet worden om de landschappelijke ontwikkeling te versterken.”³⁹

De gemeente stelt in haar beleid ook voorwaarden aan de participatie en het laten meeprofiteren van omwonenden en burgers in de revenuen van het park (financiële participatie); een lokaal fonds dat ten goede komt aan de directe omgeving is hier een van de opties (zie kader hieronder).

Opties voor **financiële participatie** die de gemeente Berg en Dal als voorwaarden stelt:

- **Mede-eigenaarschap:** individuele burgers en/of omwonenden kunnen met eigendom en zeggenschap financieel deelnemen in een project. Dit kan op basis van een vereniging of coöperatie of door middel van het bouwen van een energieproject dat toekomt aan de lokale gemeenschap.
- **Financiële deelneming:** het risicodragend deelnemen in het energieproject, bijvoorbeeld met aandelen of obligaties of ander financieel voordeel. De wijze waarop dit kan, wordt tijdig kenbaar gemaakt. De vorm van financiële deelneming is verschillend per project. Per project zijn de doelgroep en haar wensen anders en wordt er maatwerk geleverd.
- **Lokaal fonds:** onderdeel van de afspraken kan een bijdrage aan een lokaal fonds zijn. Voor het beheer van een dergelijk fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd (met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de omwonenden, gemeente/provincie, milieufederatie en eventueel exploitant) dat ervoor zorgt dat de middelen uit het fonds ten goede komen aan de nabije omgeving van het project (gekoppeld aan het energiedoel, of aan andere sociale doelen). Dit fonds kan ook worden ingezet voor bovenwettelijke maatregelen of maatregelen boven op de vergunning die de overlast van het energieproject beperken.
- **Omwonendenregeling:** een lokale regeling gericht op direct omwonenden in een bepaalde straal van het energieproject. Het kan gaan om het aanbieden van groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere financiële vergoeding.

Omgevingswet

De Omgevingswet zal waarschijnlijk nog geen rol spelen in relatie tot het zonnepark in Millingen. De gemeente zet erop in dat voor 1 januari het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

Als dat niet lukt, heeft de gemeente volgens de respondent “nog wel een traject te doorlopen, denk ik; dat zal ons niet helpen. Ik kan niet helemaal overzien wat dan de consequenties zijn. We hebben wel een participatietraject doorlopen met deze ontwikkeling. Maar hoe het dan ingepast moet worden in de nieuwe Omgevingswet is voor mij nog een beetje onduidelijk”.

Er is wel al een participatienota om voorbereid te zijn op extra participatie-eisen van die wet.

3.3.2 Solarpark de Kwekerij B.V, Hengelo (Gelderland), gemeente Bronckhorst

Introductie van het initiatief

Solarpark De Kwekerij BV is een zonnepark in combinatie met een natuurpark en recreatiegebied Hengelo (Gelderland) in de gemeente Bronckhorst. Het is ontwikkeld op initiatief van twee ondernemers en vanaf het begin was een medewerker van de gemeente nauw betrokken. Het concept dat eraan ten grondslag lag, was ‘duurzame-energie-tuin’ voor de wereld tuinbouw expo Floriade in Venlo. Investing in de omgeving vindt plaats binnen het park.

³⁹ Gemeente Berg en Dal, 2021, p. 11.

Proces en rol van de gemeente

“De geschiedenis van NL Solarpark De Kwekerij begint in februari 2012 tijdens een kennismaking tussen een ontwikkelaar van zonne-energieprojecten en een beleidsmedewerker duurzaamheid en milieu van de gemeente Bronckhorst. De gemeente had gronden beschikbaar, die bestemd waren voor woningbouw, wat echter niet doorging.⁴⁰ Het idee ontstond om op deze gronden een zonne-energiepark in de stijl van de tuin op de Floriade te ontwikkelen, waar de initiatiefnemers bij betrokken zijn: het grootschalig opwekken van duurzame energie ingebed in het landschap. Op 21 juni 2013 wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Bronckhorst en de betrokken ondernemingen. In december 2013 wordt voor de verdere ontwikkeling van het solarpark een nieuwe onderneming opgericht: NL Solarpark De Kwekerij B.V. Er wordt SDE+-subsidie aangevraagd (Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie). Eind februari 2015 ontvangt het initiatief de beschikking en de gemeente Bronckhorst verleent in oktober 2014 de omgevingsvergunning. In de lente van 2016 begint het uitzetten van het park. In augustus 2016 wordt de eerste stroom aan het netwerk geleverd. In het najaar van 2016 start het team van NL Greenlabel en GreenM2 hoveniers met het aanleggen van het tuingedeelte. Vanaf begin april 2017 start het inzaaien van gras en bloemen om NL Solarpark De Kwekerij. De opening vond plaats op 3 juni 2017.⁴¹

De gemeente Bronckhorst is vanaf het begin betrokken en heeft een samenwerkingsovereenkomst met de ondernemingen getekend. De gemeente verleent de omgevingsvergunning aan NL Solarpark De Kwekerij BV. De medewerker van de gemeente is medebedenker van het park en is vanaf het allereerste begin zeer nauw betrokken geweest en heeft zich ingezet voor de realisatie. De grond was en is in bezit van de gemeente gebleven. De gemeente heeft het uiteindelijk in erfpacht (voor 25 jaar) uitgegeven aan het zonnepark. De gemeente heeft de bestemming woningbouw gewijzigd, via een wijzigingsbevoegdheid, in landbouwgrond met een dubbelbestemming van zonnepark. Uiteindelijk betekende dat dat het college de vergunning kon verlenen en die niet meer door de gemeenteraad hoefde. Het groen blijft na de beëindiging van de erfpacht. In een anterieure overeenkomst zijn zaken opgenomen zoals: geen bomenkap, de hele kwekerij met oude bomen in stand houden, een bijdrage aan het groen en aan de picknicktafel voor de buurt.

De omgevingsingrepen en de financiering daarvan

Dit initiatief is een voorbeeld van een combinatie van een natuurpark, recreatiegebied en zonnepark.⁴² “Het is een park met veel biodiversiteit, van onder andere vogels, vlinders en insecten.⁴³ In het park hebben tot september 2019 schapen gelopen. Het park is dagelijks geopend voor bezoekers. Er is een bijenkast en er wordt honing geproduceerd. Er was in 2019 een moestuin voor biologisch tuinieren, waarbij ook cursussen werden gegeven. Het gaat om natuur in het park, niet de omgeving buiten het park.” Het tuingedeelte bestaat uit: “slingerende en reliëfrijke stroken voor wilde kruiden, wadi’s, bijenkasten, insectenhotel en vogelkastjes, speel- en recreatieplekken en wandelpaden” en staat op de website van natuur en Milieu Gelderland als voorbeeldproject van een natuurinclusieve energietransitie.⁴⁴

Juist voor de realisatie van het parkachtige deel was aanvankelijk geen financiering. “De SDE-subsidie kan niet of deels gebruikt worden voor de benodigde investering en het terugkerende jaarlijkse onderhoud van het groendeel van het park, dat niet gefinancierd kon worden met de opbrengsten uit de zonne-energie businesscase.”⁴⁵ De revenuen waren te beperkt. Er worden daarom diverse subsidieaanvragen voor het groendeel bij diverse partijen ingediend. Het idee ontstaat om de zon- en groenactiviteiten te splitsen in twee juridische vormen. Gekozen is voor een entiteit die het zonne-energie deel zal realiseren en daarvoor de exploitatie voert. De andere entiteit (een stichting) is verantwoordelijk voor de aanleg van het groendeel van het park, voor het onderhoud voor de aankomende 25 jaar en de openstelling en andere activiteiten binnen het park. Hiervoor is Stichting Solarlandschapspark De Kwekerij opgericht. Een stichting, zonder winstoogmerk mét ANBI-status, die naast het onderhoud zorg draagt voor het verder verfraaien van het park. Tevens heeft de stichting als taak educatie te bieden over duurzaamheid door rondleidingen te verzorgen en lezingen te geven. Op 13 december 2015 wordt een subsidie voor het groendeel van het park door de provincie Gelderland aan NL Solarpark De Kwekerij verleend voor aanleg en onderhoud van het park. Men kan daarnaast vriend (d.w.z. sponsor) worden van het park; er is inmiddels een grote groep sponsors.

⁴⁰ <https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>

⁴¹ <https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>

⁴² <https://edepot.wur.nl/475349>

⁴³ <https://nlsolarparkdekwekerij.nl/over-ons/>

⁴⁴ <https://www.natuurenmilieugelderland.nl/solarpark-kwekerij>

⁴⁵ <https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>

De respondent illustreert hoe de financiering van het groendeel functioneert: "Je kunt het een gebiedsfonds noemen. De investeringsmaatschappij is eigenaar van de panelen en daar hebben wij als gemeente de erfpachtovereenkomst mee. Die heeft gezegd, ik moet het park onderhouden, het groen, ik breng het onder in een stichting. Dat is een stichting met een ANBI status. En dat betekent dat de stichting het beheer doet van het groen. De investeringsmaatschappij zit ook zelf in het stichtingsbestuur, als persoon. En die geeft ook geld aan de stichting voor het beheer van het groen."

Rol van de provincie

De realisatie van het park was een gemeentelijke aangelegenheid. Er is wel contact met de provincie geweest over de vergunningverlening, m.b.t. een watertoets en een ecologisch onderzoek. Bodemonderzoek heeft de gemeente zelf laten uitvoeren. De provincie heeft subsidie verleend voor het groendeel van het park. Regels vanuit de PRV zijn niet ter sprake geweest.

Breder beleid/afwegingskader voor value capturing gemeente

Inmiddels heeft de gemeente beleid ontwikkeld, waarbij dit park is gebruikt als voorbeeld. Dit beleid, de Routekaart energie neutraal in 2030, is in 2019 door de gemeenteraad vastgesteld. Daarin is bepaald dat de gemeente bij alle duurzame energieprojecten minimaal 50% lokaal eigendom wil hebben. (Dat is in park De Kwekerij niet gelukt, daar was toen nog geen sprake van.) Nieuwe zonneparken moeten minimaal 50% lokaal eigendom zijn, via een coöperatie bijvoorbeeld of een aantal investeerders, bedrijven of agrariërs die met elkaar financieren. Het kan niet één bedrijf zijn. Daarnaast wil de gemeente het liefst meerdere functies combineren, en bij voorkeur natuurinclusief. (Ter vergelijking: een richtlijn van Holland Solar – belangengroep van de Nederlandse zonne-energie sector – is 25% natuur). Respondent geeft aan dat het percentage natuur in De Kwekerij veel meer is. "Vanwege het unieke landschap staat Bronckhorst zonnevelden tot 2 megawatt toe, bij voorkeur gecombineerd met de versterking van natuur."⁴⁶

Holland Solar heeft een **gedragscode Zon op Land**, waarin aandacht wordt besteed aan meerwaarde van zonneparken met betrekking tot natuur en landschap. Deze is ondertekend in 2019, door "de brancheorganisatie Holland Solar, de vereniging van omwonenden van energieprojecten NLVOW, Energie Samen, Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming. Samen vertegenwoordigen deze organisaties meer dan 2 miljoen Nederlanders, 400 energiecoöperaties, 1000 lokale natuur- en milieugroepen, vele bewonersgroepen en 170 bedrijven in de zonnesector".⁴⁷

p. 6/7

"a) Aandacht voor natuur bij het ontwerp en beheer. Parken worden aangelegd om ook ruimte aan de natuur te geven. Dit stelt eisen aan de inrichting en het beheer. De exacte keuzes zijn locatie-specifiek en afhankelijk van de natuur en landschap in de omgeving. Een aantal principes geldt wel in zijn algemeenheid:

- De ontwikkelaar zorgt in samenwerking met lokale en nationale natuurorganisaties voor de ontwikkeling van een aanleg- en beheerplan omwille van de natuurwaarden.
- Standaard zal ervoor gekozen worden om specifieke natuurelementen aan het gebied toe te voegen (bijvoorbeeld poelen, bijenhotel, nestplaatsen). De keuze is maatwerk en wordt met behulp van een expert ingevuld.
- Er is de mogelijkheid voor klein wild om het park binnen te gaan.
- Het vegetatiebeheer stuurt op inheemse, kruidenrijke vegetaties die zo laat en weinig frequent als mogelijk worden gemaaid.

b) Landschap:

werken aan een integrale landschapsopgave. Provincies voeren een landschapsbeleid en hebben in enkele gevallen waardevolle landschappen aangewezen. In deze gebieden zal de sector enkel met initiatieven komen indien deze de landschappelijke kwaliteit versterken of vanuit overheidswege al een afweging is gemaakt om hier duurzame energie te willen realiseren. Hier zal de sector bij projecten de expertise in de vorm van een landschapsarchitect of een historisch geograaf betrekken. In alle gebieden zal een landschapsarchitect om advies gevraagd worden over de passendheid van een project op de betreffende locatie en over de vormgeving en inrichting. De uiteindelijke vorm en omvang zullen zo veel mogelijk in lijn zijn met het advies van de landschapsarchitect, maar is ook maatwerk. In het ene gebied passen grootschalige zonnevelden landschappelijk beter en in het andere gebied juist kleinere of helemaal geen."

⁴⁶ <https://www.bronckhorst.nl/home/routekaart-energieneutraal-bronckhorst-2030>

⁴⁷ <https://hollandsolar.nl/gedragscodes/gedragscode-zon-op-land>

Bij een ander zonnepark in de gemeente, waarbij de grond niet in handen is van de gemeente, is al de eis gesteld: 50% lokaal eigendom en natuurinclusief. In dit project, met dezelfde ontwerper als van De Kwekerij, is ook gekeken naar natuurlijk begroeiing, zoals het inzaaien van bloemenmengsels. In dit park is een omgevingsvergunning verleend en is een aantal zaken opgenomen in de anterieure overeenkomst, o.a. de 50% lokaal eigendom.

De gemeenteambtenaar is breder actief met zonneparken die 'meer zijn dan alleen zonnepark' en is bijvoorbeeld betrokken bij het concept energietuinen in Nederland, i.s.m. Natuur en Milieu Gelderland. In Bronckhorst is het plan om een energietuin te maken (naast drie andere in Nederland); deze tuin zal een kopie zijn van De Kwekerij. of Nederland heeft het concept omarmd.

De gemeenteambtenaar wil graag dorpsenergieplannen als instrument ontwikkelen, om als gemeente te sturen op de 50% lokaal eigendom en ook op natuurinclusieve zonneparken. Als voorbeeld hiervoor geldt de 'groene energiemaatschappij', een regionale energiecoöperatie in de Achterhoek. Er ligt een voorstel aan de politiek en de raad om dorpsenergieplannen te laten maken. Voor dit soort dorpsenergieplannen is wel begeleiding en budget nodig, bijv. via een onafhankelijke adviseur die wordt ingehuurd om de (meestal) vrijwilligers te begeleiden. Natuur en Milieu heeft het initiatief genomen om een training te geven voor energiecoöperaties: training energieboswachter voor wind- en zonprojecten.

Respondent onderzoekt daarnaast (i.s.m. de VNG/ het Ministerie van BZK) de mogelijkheden van financiering voor dit soort (natuurinclusieve) zonneparken: bijv. dat parken die aan bepaalde voorwaarden voldoen, een plusje op de SDE kunnen krijgen. Gemeenteambtenaar is ook betrokken bij consortium Zon in Landschap en de gemeente is daarbij aangesloten.

De gemeenteraad heeft ook een Beleidskader voor windenergie⁴⁸ vastgesteld. De gemeente verleent pas na 2024 medewerking aan windmolens. Hierbij zijn ook eisen m.b.t. gezondheid en ook wel voorlandschap. Dit laatste houdt in: via betrokkenheid van een landschapsarchitect, ontwerp in lijn met o.a. ruimtelijke kenmerken, maat, schaal en inrichting van het landschap. Ook aandacht voor toevoeging van "bestaande of nieuwe landschapselementen (zoals houtwallen, beplantingsstroken en/of bossen) worden gebruikt om de beleving op een positieve manier te beïnvloeden. Onderzocht wordt hoe het windpark een bijdrage kan leveren aan de lokale natuurwaarde, bijvoorbeeld door natuurinclusief ontwerp".⁴⁹ Lokaal eigendom wordt bij windenergie benadrukt en initiatiefnemers moeten onderbouwen hoe ze ten minste 50% in lokaal eigendom in het voorgestelde project gaan realiseren.

Omgevingswet

De respondent verwacht dat de Omgevingswet de participatie van dit soort projecten zal ondersteunen: "*niet alleen de participatieladder, niet alleen meedenken, maar ook meedoen. Een gevoel hebben van het is ook van ons, het gaat om onze leefomgeving.*"

⁴⁸ https://www.bronckhorst.nl/home/windenergie_47055

⁴⁹ https://www.bronckhorst.nl/home/windenergie_47055, p. 11.

4 Vergelijking op hoofdlijnen

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk vergelijken en duiden we de projecten (paragraaf 4.2) en het bredere gemeentebestuur voor value capturing en kansen van de Omgevingswet (paragraaf 4.3).

4.2 Overzicht van de casussen

4.2.1 Proces en betrokkenheid van de gemeenten

Wat opvalt, is het toevallige karakter waarop de vier gemeenten betrokken raakten bij een initiatief voor wind- en zonneparken. Zo was de ontwikkeling van het zonnepark in Bronckhorst het idee van de geïnterviewde gemeenteambtenaar zelf. De gemeente had met verlies woningbouwgrond overgenomen van een projectontwikkelaar en wilde iets met de grond zonder het eigendom te verliezen. Gekozen werd toen voor erfpacht aan een particuliere investeerder; de gemeente bleef dus eigenaar van de grond en incasseert jaarlijks erfpachtcanon. Er was dus eigenlijk geen planologische medewerking in ruil voor gebiedsinvesteringen. De canon vloeit ook niet terug naar het desbetreffende gebied, maar komt terecht in de algemene middelen van de gemeente. Wel zijn omwonenden betrokken bij het groenplan en is er een soort gebiedsfonds voor het onderhoud van dat groen. Tegen de vergunning is (mede) daardoor *“geen enkele zienswijze ingediend, hetgeen tegenwoordig uniek is”*.

Bij het nog te ontwikkelen zonnepark bij Millingen aan de Rijn (gemeente Berg en Dal) komen de initiatiefnemers met hun plan bij de gemeente, terwijl de gemeente tegelijkertijd pilots wil opzetten in het kader van de energietransitie. Wat betreft de landschappelijke kant, speelde vooral de omstandigheid dat de VNC (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap) toevallig in dat gebied zetelt en voor-wat-hoort-wat-eisen stelde met betrekking tot het terugbouwen van het oorspronkelijke heggelandschap in dat gebied. Millingen aan de Rijn is in wezen de achtertuin van de landelijk opererende VNC. Er was weliswaar al een gemeentelijk Actieplan Duurzaamheid en een gemeentelijke ‘aanjager duurzaamheid’ actief, maar het was toch vooral directeur Jaap Dirkmaat van de VNC die bij de landschapseisen een belangrijke factor was: *“...op het moment dat je Jaap eruit haalt, weet ik dat je draagvlak en draagkracht gaat verliezen binnen het college en ook binnen de raad”*.

In de Zeeuwse windenergiecasus in de gemeente Noord-Beveland kwam ZLTO met het plan om via windmolens voor extra agrarische inkomsten te zorgen voor haar leden aldaar: *“Het werd gestimuleerd vanuit ZLTO, er is gevraagd aan de boeren, wie heeft belangstelling? Veertien agrariërs zijn lid geworden van de vereniging Camperwind, later een bv.”* Ook in Aalten was sprake van zo’n initiatief van agrariërs (v.o.f. Hagewind). Betrokkenheid van de gemeente in beide gevallen komt tot stand omdat de initiatiefnemers bij de gemeente aankloppen voor planologische medewerking.

Tabel 4.1 Samenvatting van de betrokkenheid van de gemeenten t.a.v. value capturing.

Project/gemeente	Initiatief- rol gemeente in beginfase	Duiding type betrokkenheid
Bronckhorst /De Kwekerij	Idee voor groen zonnepark kwam van de gemeenteambtenaar, in gesprek met bedrijf van Greenlabel NL, die graag een groen park wilde ontwikkelen; gemeente draagt bij met subsidie in de aanleg van het groen, speelt geen (financiële) rol bij beheer van het groen.	Samenwerkend, gemeente denkt mee.
Aalten, windmolenpark Hagenwind	Initiatief voor windpark komt van agrariërs; gemeente doet locatieonderzoek en verleent planologische medewerking aan het plan.	Geen value capturing, n.v.t
Berg en Dal, Zonnepark Millingen aan de Rijn	Gemeente zoekt pilots zonne-energie; initiatiefnemers dienen plan in; gemeente brengt ze in contact met VNC	Gemeente 'stuurt' op betrokkenheid VNC en denkt mee.
Noord-Beveland, windpark Camperwind	Boereninitiatief Camperwind komt bij de gemeente met idee voor windpark; bij plan voor vervanging windmolens voor grotere stelt wethouder voorwaarde dat 'er iets aan de omgeving wordt gedaan'. Initiatief stelt vervolgens vrijwillig voor om fonds in te stellen (richtlijn NL Wind Energy Associatie (NWEA).	Gemeente (wethouder) stelt voorwaarde; coöperatie kiest vervolgens vrijwillig voor bijdrage aan publieke doelen via een fonds.

4.2.2 Bestemmingsplannen

Voor alle energieprojecten was planologische medewerking en was een bestemmingswijziging nodig (zie Tabel 4.2).

In Bronckhorst heeft het zonnepark een dubbelbestemming landbouw en zonnepark gekregen, maar dat was dus in wezen een wijziging voor de gemeente als grondeigenaar zelf. In de andere casussen betreft het project geen gemeentegrond, dus hier was de bestemmingswijziging wel onderdeel van de anterieure overeenkomst en zo onderdeel van het voor-wat-hoort-wat-principe.

Het zonnepark in Millingen aan de Rijn zal worden bestemd als zonnepark, inclusief het groen. De wijziging leidt tot waardevermindering: heggelandschap levert economisch niets op en is minder waard dan landbouwgrond. De zonnepanelen gaan voor de businesscase zorgen. Windpark Hagewind in Aalten is bestemd als agrarisch gebied met één windmolen per aangeduid vlak. In Noord-Beveland wordt de bestemming van de vier nieuwe windmolens: bestemming Bedrijf – Windturbine. Deze maken de oprichting en bedrijfsmatige exploitatie van een windpark door middel van maximaal vier windturbines mogelijk. Het grootste deel van de overdraaizone van de wieken van de windturbines is voorzien van de bestemming 'Agrarisch'. Deze gronden zijn bestemd voor het uitoefenen van een agrarisch bedrijf.

In Noord-Beveland is het besluit om een (vrijwillig) fonds in te stellen ontstaan in de inspraakprocedure van het bestemmingplan; het fonds is beschreven in de toelichting van het bestemmingsplan en niet in een anterieure overeenkomst (en is daarmee niet bindend). In Bronckhorst is de vorming van de stichting/het 'fonds' ook niet opgenomen in een anterieure overeenkomst. Wel zijn omgeving-gerelateerde zaken, zoals geen bomenkap en de financiering van een picknicktafel, daarin opgenomen. De respondent beschrijft een tweede zonnepark in de gemeente, waarbij de grond wel in handen is van een particulier en een omgevingsvergunning is verleend, gekoppeld aan een anterieure overeenkomst. De omgevingsingrepen worden in dit geval in een anterieure overeenkomst opgenomen en het park mag pas operationeel worden als dat ook gelukt is.

Tabel 4.2 De bestemmingswijzigingen.

Project/gemeente	bp wijziging
Bronckhorst, zonnepark De Kwekerij	Gemeente is grondeigenaar, bestemming: landbouw met dubbelbestemming zonnepark (het groen is binnenplans).
Aalten, windmolenpark Hagenwind	Bestemming agrarisch gebied met één windmolen per aangeduid vlak.
Berg en Dal, Zonnepark Millingen aan de Rijn	Bestemming wordt zonnepark (incl. het groen), dit zal lopen via een reguliere procedure met inspraak.
Noord-Beveland, windpark Camperwind	De windmolens worden bestemd met bestemming Bedrijf – Windturbine; de overdraaizone van de wieken van de windturbines is voorzien van de bestemming 'Agrarisch'.

4.2.3 Omgevingsingrepen en de financiering daarvan (revenue)

De revenue werden in twee casussen door de betrokkenen te weinig geacht om omgevingsingrepen te vragen dan wel betalen: bij windpark Hagewind in Aalten en bij de aanleg van het parkgedeelte van zonnepark De Kwekerij in Bronckhorst.

In windpark Hagewind betekent dit dat de gemeente de voorkeur gaf aan de opwekking van duurzame energie en geen verdere investeringen in de omgeving heeft gevraagd. Overigens verwachten respondenten dat de revenue van windenergie in de huidige tijd van hogere energieprijzen, tezamen met het feit dat windmolens nu veel meer rendement hebben dan destijds, veel hoger zijn.

In zonnepark De Kwekerij in Bronckhorst betekenden de destijds beperkte revenue dat voor de aanleg van het park SDE-subsidie is aangevraagd. De omgevingsverbeteringen betreffen in de casus Bronckhorst slingerende en reliëfrijke stroken, een picknicktafel, schapen met schapenhek, een kruidenmengsel, een meidoornhaag, een wadi en een noord-zuidopstelling van de zonnepanelen om geen schaduw en dus meer biodiversiteit te verkrijgen. Omwonenden kunnen er overdag wandelen. De investeringsmaatschappij heeft het groenbeheer ondergebracht in een stichting met ANBI-status: Stichting NL Solarpark De Kwekerij. De investeringsmaatschappij draagt bij aan de financiering van het onderhoud van het park. Daar staat tegenover dat de gemeente eigenaar van de grond blijft (erfpachtconstructie) en ook de jaarlijkse canon ontvangt ("Toen was de pacht voor landbouwgrond iets van 750 euro per ha. Tegenwoordig vragen ze veel meer").

Deze (civielrechtelijke) erfpachtconstructie van de gemeente Bronckhorst biedt waarschijnlijk ook mogelijkheden om eisen te stellen aan de agrarische bedrijfsvoering bij het toestaan van bijvoorbeeld zonnepanelen en/of wind. De pachtinkomsten zijn voor de gemeente. Via de privaatrechtelijke weg kan meer dan via de publiekrechtelijke weg van het omgevingsrecht (decentrale overheden mogen in RO- of milieurecht niks over gebruik mest en pesticiden zeggen (en daarmee de teeltwijze), alleen Rijksoverheid mag dat), want in het privaatrecht heerst contractvrijheid: je zou wellicht kunnen zeggen: geen Engels raagrass meer, maar je gaat over naar extensief boeren. De respondent van de gemeente Bronckhorst geeft aan dat dat kan: handhaving via omgevingsdienst zelfs, "maar je moet ook kijken, kan de businesscase nog wel uit?". Privaatrechtelijke teeltverboden gelden evenwel slechts tussen de desbetreffende contractspartijen en niet voor eenieder; dat laatste geldt weer wel voor het publieke omgevingsrecht.

Value capturing via erfpacht?

Erfpacht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW) en is dus geen publiekrecht, maar privaatrecht (art. 5:85 BW e.v.). De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de grondeigenaar. Hij mag de grond in erfpacht voorzien van een opstal en de erfpachter heeft het recht het erfpachtrecht, inclusief de opstal, te verkopen.

Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de grondeigenaar een (jaar)bedrag, de *canon*.

In het erfpachtcontract kunnen allerlei eisen worden gesteld, ook eisen die langs publiekrechtelijke weg niet of slechts bezwaarlijk kunnen (bijv. teeltverboden, landbouwtransitie-eisen, natuurinclusiviteit etc.). Gemeenten, waterschappen en provincies hebben bijvoorbeeld geen gedelegeerde bevoegdheden onder de Meststoffenwet (Mstw) en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en kunnen dus geen landbouwmethodek of bepaald (natuurinclusief) grondgebruik afdwingen.⁵⁰

Anders dan het publiekrecht dat voor eenieder (in juridisch Latijn: *erga omnes*) geldt, werkt het privaatrecht alleen tussen de desbetreffende contractspartijen (in juridisch Latijn: *inter partes*). Bovendien dien je als overheid ook de grondeigendom te hebben om die *inter-partes*-eisen te stellen.

Het publiekrechtelijke omgevingsrecht (ruimtelijke ordeningsrecht en milieurecht) werkt daarentegen altijd en overall, ongeacht de grondposities. Transitie kunnen dus (ook) langs privaatrechtelijke weg (erfpacht als zakelijk recht, pacht als persoonlijk recht) bewerkstelligd worden, maar zijn altijd beperkt naar wederpartij en plek/grondeigendom.

⁵⁰ F.H. Kistenkas, *Teeltverbod*, Vakblad Natuur Bos Landschap 2022, nr. 185, p. 32.

De 'landschappelijke invulling' in het zonnepark bij Millingen aan de Rijn is grootschaliger dan in Bronckhorst, het gaat om 50 ha nieuwe natuur. Het oorspronkelijk heggelandschap wil VNC teruggebouwd hebben ten behoeve van landschappelijkheid en biodiversiteit – het park wordt aangelegd in een herverkaveld gebied waar dit heggelandschap nu verdwenen is. De definitieve en exacte anterieure overeenkomst is nog niet bekend.

De omvang van de beide zonneparken moet bij de duiding van het verschil in omgevingsingrepen wel in ogenschouw worden genomen. De Kwekerij is een terrein van 7 ha (met 7000 zonnepanelen); het zonnepark in Millingen aan de Rijn zal 50 ha zonnepark en 50 ha nieuwe natuur beslaan. De omgevingsingrepen bij de beide zonneparken worden begrensd binnen het park.

In de beide windparken zijn de omgevingsingrepen zeer beperkt.

In de Zeeuwse casus worden in de anterieure overeenkomst alleen de gemeentelijke kosten voor planologische medewerking genoemd, inclusief planschadeclaims. Een gebiedsfonds wordt niet genoemd. Er wordt door de besloten vennootschap zelf wel geld opzij gelegd in een fonds voor algemeen nut, en zelfstandig beheerd (conform de richtlijnen van de branchevereniging NWEA). Omwonenden moeten zelf bij deze bv aankloppen als ze een initiatief willen realiseren (een voorbeeld betrof de restauratie van een oud torentje op hun café); of hier investeringen in het landschap uit zullen komen, zal afhangen van de ingediende subsidieaanvragen. Voor de landschappelijke inpassing heeft de gemeente eisen gesteld aan de tiphoogte (150 m) en gekozen voor een 'gestrooide' opstelling.

De rekenen zijn in de casus Aalten bijkans nog minder: alleen duurzame energie als revenu en de WOZ-heffing kon omhoog. De landschappelijke inpassing bleef beperkt tot locatiekeuze. Er zijn vitale eiken gekapt ten behoeve van het bouwverkeer en deze zijn gecompenseerd. Er speelt hier, zoals gezegd, geen gebiedsfonds noch een anterieure overeenkomst.

Beide respondenten van de gemeente merken op dat landschappelijke inpassing van windmolens beperkt mogelijk is.

We kunnen stellen dat er in twee casussen geld naar de gemeente vloeit die niet teruggaat naar het park; WOZ in Aalten en pacht in Bronckhorst.

Inzicht in de financiële opbrengsten konden we via die interviews beperkt krijgen, alleen bij Camperwind is de afdracht naar het fonds bekend; bij Millingen aan de Rijn is het niet zo ver, en zowel bij Bronckhorst en Millingen verwees men naar de bedrijven voor deze informatie.

Tabel 4.3 Samenvatting van de omgevingsingrepen en de financiering daarvan.

Project/gemeente	Omgevingsingrepen	Financiering
Bronckhorst /De Kwekerij	De omgevingsingrepen vinden plaats binnen het park: een picknicktafel, schapen met schapenhek, kruidenmengsel, meidoornhaag, wadi en een noord-zuidopstelling van de zonnepanelen om aldus geen schaduw en dus meer biodiversiteit te verkrijgen.	Aanleg van het park vindt plaats met subsidie van provincie en gemeente; de businesscase was daarvoor mager. Voor beheer van het park is een stichting in het leven geroepen, deze doet het beheer van het park. De investeringsmaatschappij van de zonnepanelen betaalt voor het beheer een terugkerend bedrag aan de stichting (geen inzicht in hoeveel). De facto is dit ook te zien als een soort gebiedsfonds. De gemeente ontvangt erfpachtcanon, maar dit lijkt niet terug te vloeien naar groen in dit park.
Aalten, windmolenpark Hagenwind	Locatiekeuze; compensatie kappen vitale eiken	Geen (financiering van) omgevingsingrepen. Extra WOZ-inkomsten gemeente.
Berg en Dal, Zonnepark Millingen aan de Rijn	Landschappelijke invulling biedt meerwaarde. Locatiekeuze: het gebied is landbouwgebied met grootschalige verkaveling. Terugbrengen hegge-landschap t.b.v. landschappelijkheid en biodiversiteit.	Financiering moet uit de businesscase komen, echter er is geen inzicht via interview in de mate/bedragen. Het is aan de bedrijven om dit rond te krijgen.
Noord-Beveland, windpark Camperwind	Bij de locatiekeuze is rekening gehouden met 'de minst slechte plek'. Een fonds kan worden besteed aan publieke doelen. Dit is pas net ingesteld, er is nog geen inzicht waar het aan zal worden besteed (voorbeeld: een dorpsinitiatief zoals restauratie van een torentje op een dorpscafé. O.i. nog niet aan landschap.	(Vrijwillige) NWEA is gevolgd: een richtlijn van € 0,50 per MWh, resulterend in een jaarlijks bedrag van circa € 20.000 in het fonds voor projecten van algemeen nut.

4.2.4 Rol van de provincie

Alle respondenten geven aan in elk geval "regulier overleg met de provincie" te hebben gehad.

Bij de locatiekeuze (in Noord-Beveland), en dit zal ook voor de andere projecten gelden, is aangesloten bij door de provincie vastgestelde concentratiegebieden en is in het bestemmingsplan aangeduid hoe het nieuwe bestemmingsplan past in relevant rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid. Verder voert de gemeente de vereiste onderzoeken: ecologisch, de toets Natuurbeschermingswet en geluid en slagschaduw.

Van beperkende regels in de provinciale omgevingsverordening (dus provinciale wetgeving) lijkt in de bestudeerde projecten geen sprake te zijn geweest. Dit zal bij de windenergiecasussen deels te maken hebben met de periode waarin de projecten hebben plaatsgevonden: de eerste windmolens in de casus Noord-Beveland en Aalten draaiden in 2008/2004. De Zeeuwse respondent geeft aan: "Bij het eerste park was er helemaal nog geen verordening. Toen was het nog een streekplanherziening (...). Inmiddels wel een verordening. Ik weet niet of er nu regels in staan".

Ook voor Berg en Dal geldt wat betreft provinciale bemoeienis: "... ze kijken wel mee (...) maar verder liggen niet zozeer vanuit de provincie harde eisen". Alleen het provinciale beleid rond ganzenoerageergebieden speelde een rol op basis van een ruimtelijke visie.

In Bronckhorst was de provinciale regulering er "eigenlijk niet". Er was wel "een soort eenmalige bijdrage van de provincie (...), ik denk zo'n 4 ton: dit is zo'n uniek project in Gelderland, daar willen we ook wel iets voor doen". Van beperkende provinciale wetgeving was geen sprake: "Het is echt een gemeentelijke aangelegenheid geweest."

De geïnterviewde van de gemeente Aalten geeft aan dat er geen provinciale rol is geweest.

Tabel 4.4 Samenvatting van de betrokkenheid van de provincie.

Project/gemeente	Betrokkenheid van de provincie
Bronckhorst, zonnepark De Kwekerij	Regulier overleg; subsidie
Aalten, windmolenpark Hagenwind	Geen
Berg en Dal, Zonnepark Millingen aan de Rijn	Regulier overleg, relevant beleid wordt besproken, zoals ganzenfoeragegebied
Noord-Beveland, windpark Camperwind	Reguliere vaststelling van de passendheid binnen provinciaal beleid in het BP

Intussen zijn er in beide provincies (Gelderland en Zeeland) zowel bepalingen voor windenergie als zonne-energie in de Provinciale Omgevingsverordeningen (zie hierover hoofdstuk 5).

4.3 Beleid en afwegingskaders in de gemeenten

4.3.1 Recent beleid/afwegingskaders in de gemeenten voor zon en wind

Er is intussen in alle gemeenten (recent) beleid vastgesteld om af te kunnen wegen of en waar de gemeenten verdere wind- en zonne-energieprojecten wil toestaan en welke afwegingen hierbij gelden, o.a. ten aanzien van landschap en financiële participatie. Ten tijde van de vier casusposities (de bestudeerde projecten) was er nog geen beleidskader voor handen, met uitzondering van de gemeente Berg en Dal, waar het bestudeerde project nog in de ontwikkelfase is.

In deze beleidskaders ontstaat een zekere uniformiteit in de gemeentelijke afwegingen ten aanzien van fondsvorming, als onderdeel van de beoogde financiële participatie van wind- en zonne-energieprojecten. In alle gemeenten is het instellen van een fonds voor algemeen nut een van de opties om financiële participatie vorm te geven ten behoeve van het laten meeprofiteren van omwonenden en burgers in de rekenen van het energieparken. Deels zien we ook het streven naar 50% lokaal eigendom terug, ingegeven door de afspraak hierover in het Klimaatakkoord (namelijk het streven naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving, dat wil zeggen: burgers en bedrijven). Een omgevingsfonds wordt in het Klimaatakkoord als een van de mogelijkheden van de participatiewaaiër benoemd voor hernieuwbare energie op land. De meeste RES-regio's hebben dit streven overgenomen in hun Regionale Energiestrategieën.⁵¹

De afwegingskaders van de gemeenten vormen deels input voor de processen rond regionale energie strategieën (RES) waar de gemeenten aan deelnemen. Noord-Beveland, Berg en Dal en Bronckhorst hebben hun eigen ambities en afwegingskaders als uitgangspunt meegenomen voor hun input in de RES-trajecten. In Aalten is het opgestelde afwegingskader voor zon en wind de lokale vertaling van de RES.

In Noord-Beveland is de Omgevingsvisie 2022 afwegingskader. De Omgevingsvisie is gebaseerd op het ambitiedocument Toekomstvisie Noord-Beveland 2030 (vastgesteld in juli 2019). Naast deze Toekomstvisie heeft Noord-Beveland gelijktijdig een Ambitiedocument duurzame energie opgesteld (mei 2019). Het Ambitiedocument duurzame energie gaat uit van de nationale doelstelling "dat Nederland in 2050 CO₂-neutraal is, waarbij als tussenstap de ambitie in 2030 is gesteld op een CO₂-reductie van 49%" (t.o.v. 1990); de doelstelling van het Klimaatakkoord is dus leidend. Het ambitiedocument biedt input voor de Regionale Energie Strategie (RES) die de provincie met alle gemeenten opstelt, en anderzijds voor gemeentelijke Omgevingsvisie. Inhoudelijk besluit de gemeente Noord-Beveland in de Omgevingsvisie dat de gemeente geen nieuwe windmolens wil, maar wel bestaande windmolens wil upgraden. Ten aanzien van zonneparken heeft de gemeente een voorkeur voor zonneparken op daken en in het buitengebied alleen bij hoge uitzondering. Fondsvorming is voor beide (zon en wind) uitgangspunt, met als motivatie dat energieopwekking een maatschappelijke meerwaarde moet hebben.

⁵¹ Bron: Werkblad Lokaal Eigendom Handvaten voor het faciliteren van lokaal eigendom en het verankeren in beleid. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/handreiking+20+en+werkbladen/werkblad+lokaal+eigendom/default.aspx>

In Aalten is in 2021 een afwegingskader 'Uitnodigingskader zon en wind' vastgesteld. Het Uitnodigingskader zon en wind is opgesteld naar aanleiding van het Klimaatakkoord en de grote opgaven voor duurzame energiewinning op land die eruit voortkomen. Het afwegingskader is bedoeld als hulpmiddel om aan die opgaven te kunnen voldoen. Het Uitnodigingskader geeft aan waar, hoe en tot welke grootte er binnen de gemeente Aalten zonne- en windenergie opgewekt kan worden. Het 'Uitnodigingskader zon en wind' is daarnaast de 'lokale vertaling' van de aanbevelingen van het in 2018 regionaal vastgestelde koersdocument van de RES Achterhoek ('Duurzame energie in de Achterhoek: zichtbaar, merkbaar, onmiskenbaar'). Het Uitnodigingskader is te zien als Aaltens bijdrage aan deze RES. Inhoudelijk kiest de gemeente ervoor dat energieopwekking alleen kan in grootschalige functionele landschappen die de gemeente aanwijst (in het ontwerp-uitnodigingskader is alleen de locatie waar Hagewind nu zit aangewezen). In 'waardevol landschap' "zijn de mogelijkheden voor opwekking van duurzame energie beperkter en stelt de gemeente meer eisen". In de praktijk komen er geen nieuwe windmolens in Aalten en zonne-energie in eerste instantie alleen op daken en geen zonnepanelen op agrarische gronden. Het afwegingskader is primair gekoppeld aan het traject van de omgevingsvergunning: "bij het ruimtelijk mogelijk maken van projecten voor wind- en zonne-energie [wordt] uitgegaan van een omgevingsvergunning (projectbesluit). Dit lijkt de meest voor de hand liggende procedure, omdat daarmee het bestaande gebruik mogelijk blijft. Een en ander neemt niet weg dat in projecten ook een bestemmingsplanprocedure doorlopen kan worden".

In de gemeente Berg en Dal gelden de Ruimtelijke Visie Energie 2019 (vastgesteld in 2020) en het Landschapsontwikkelingsplan als het gemeentelijk uitgangspunt voor zon- en windenergie. Berg en Dal is onderdeel van de RES Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, een proces dat in 2019 van start is gegaan. De ontwikkeling van de gemeentelijke ruimtelijke visie energie ging hieraan vooruit. De gemeente heeft dan ook haar eigen beleid als input genomen voor de RES. Inhoudelijk kiest de gemeente Berg en Dal voor geen windmolens, wel inzetten op zonnepanelen, bij voorkeur op daken, maar ook voor ontwikkeling van enkele grootschaliger zonneparken. De gemeente stelt in de ruimtelijke visie eisen ten aanzien van landschap, onder andere: "waar mogelijk moet de ontwikkeling van grootschalige energieopwekking aangeprezen worden om de landschappelijke ontwikkeling te versterken".

In de gemeente Bronckhorst geldt de Routekaart energie neutraal in 2030. Bronckhorst wil minimaal 50% lokaal eigendom en wil functiecombinaties, bij voorkeur natuurinclusief. Het streven naar 50% eigendom van de lokale omgeving is overgenomen uit het Klimaatakkoord. Deze regel is onderdeel van een paragraaf over participatie die aanstuurt op een proces met de omgeving waarin mensen de mogelijkheid krijgen om mede-eigenaar te worden van het windpark of zonnepark. "De gemeente Bronckhorst heeft o.a. het Klimaatakkoord verwerkt in haar eigen handreiking "Participatie als de basis voor de omslag naar een energieneutraal Bronckhorst in 2030".⁵² De Routekaart Bronckhorst Energieneutraal 2030 vormt de basis van de bijdrage van de gemeente aan de Regionale Energiestrategie. Voor initiatieven in Bronckhorst zijn de lokale uitgangspunten leidend en de gemeentelijke besluitvorming rond windenergie.

Tabel 4.5 Overzicht beleidskaders.

Project/gemeente	Beleidskader
Bronckhorst	Routekaart energie neutraal in 2030
Aalten	2021 Uitnodigingskader zon en wind
Berg en Dal	Ruimtelijke Visie Energie en het Landschapsontwikkelingsplan
Noord-Beveland	Omgevingsvisie (2022) vormt het beleidsmatige kader

4.3.2 Veranderingen door Omgevingswet

Illustratief is het volgende citaat uit het Zeeuwse interview: "Ik denk dat het hetzelfde blijft. We hebben bewust in de omgevingsvisie dit opgenomen voor de zonneparken. Ik denk dat we het gewoon zullen proberen op dezelfde manier. Natuurlijk blijven we opereren met het voor-wat-hoort-wat-principe. Of de Omgevingswet ons erbij gaat helpen, durf ik niet te zeggen."

⁵² https://www.bronckhorst.nl/home/participatie-en-windenergie_47085/

De gemeente Berg en Dal geeft aan dat men nog met het oude wettelijke regime te maken heeft: *“We zetten erop in dat we voor 1 januari het ontwerpbestemmingsplan ter inzage kunnen leggen. Dat betekent dat we buiten de Omgevingswet blijven. Als dat niet lukt, dan hebben we nog wel een traject te doorlopen, denk ik, dat zal ons niet helpen. Ik kan niet helemaal overzien wat dan de consequenties zijn. We hebben wel een participatietraject doorlopen met deze ontwikkeling. Maar hoe het dan ingepast moet worden in de nieuwe Omgevingswet, is voor mij nog een beetje onduidelijk.”*

Ook in de casus Aalten speelde destijds nog niet de Omgevingswet.

Onze respondent van de gemeente Bronckhorst is daarentegen wel enthousiast over de nieuwe Omgevingswet. Op de vraag of het met dit soort initiatieven straks met de Omgevingswet beter wordt voor hen als gemeente, antwoordt deze respondent: *“Ja, ik denk het wel. Dat de omgeving meedenkt en meedoet. Het participatieve element: dat is niet alleen de participatieladder, niet alleen meedenken, maar ook meedoen. Een gevoel hebben van het is ook van ons, het gaat om onze leefomgeving. Je kunt niet iedereen tevreden stellen. De politiek moet een knoop doorhakken.”*

4.4 Conclusies

Wat opvalt, is dat vrijwel alle gemeenten in de projecten gewerkt hebben met het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst, maar niet allemaal om (hierin) omgevingsingrepen in af te spreken. De anterieure overeenkomst biedt in principe contractvrijheid en daarmee grote onderhandelingsvrijheid. Via erfpacht kun je zelfs landbouwtransitie in gang zetten (*dixit* respondent Bronckhorst), want dit is geen publiekrechtelijke weg (die teeltverboden lastig maakt i.v.m. het delegatieverbod aan gemeenten door de Mstw en Wgb: de Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden), maar een privaatrechtelijke weg. In het privaatrecht heerst contractvrijheid en zou dat volgens respondent wel kunnen, via de publiekrechtelijke weg van het omgevingsrecht loop je tegen wetgeving aan (Mstw en Wgb). Nadeel van erfpacht is dat de canon terugvloeit in de algemene middelen van de gemeente en niet automatisch geoormerkt terugvloeien naar het desbetreffende gebied.

Alleen de gemeente Aalten had bij Hagewind geen anterieure overeenkomst, maar dat rechtsinstrument uit de nieuwe Wro bestond ook nog niet halverwege de jaren 00. Hagewind in Aalten heeft ook geen gebiedsfonds. De andere gemeenten wel, maar hier varieert de gemeentelijke zeggenschap nogal. In Noord-Beveland is er geen gemeentelijke zeggenschap, in Bronckhorst beperkt via een aparte stichting en in Berg en Dal is/wordt de zeggenschap waarschijnlijk zeer groot.

Wat ook opvalt, is de geringe regulering vanuit de provincies ten tijde van de projecten. Provinciale wetgeving, maar ook eventueel provinciaal beleid blijkt weinig tot geen rol te hebben gespeeld. Wel is er in het geval van Bronckhorst subsidie verleend. Er lijkt dus wel soms sprake te zijn van stimulerend beleid, maar niet van voorwaarden-stellend beleid of regelgeving. Overigens hebben veel provincies nu wel bepalingen in hun verordeningen ten aanzien van zon- en windenergie.

De omgevingsingrepen lijken voornamelijk met name in de windenergieprojecten tegen te vallen: geen omgevingsingrepen in Aalten en een fonds voor projecten van algemeen nut in Noord-Beveland. In de zonneprojecten zijn de omgevingsingrepen binnenplannen: een parksetting met veel biodiversiteit in Bronckhorst en een investering in 50 ha nieuwe natuur – verlandschappelijking door middel van het terugbouwen van het oorspronkelijke heggelandschap – in Berg en Dal.

5 Discussie

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk betrekken we de juridische analyse en de praktijkvoorbeelden op elkaar. Hierbij gaan we in op:

- Enkele opvallende noties ten aanzien van value capturing bij wind- en zonne-energie. We plaatsen de voorbeelden in een bredere context van het gemeentebeleid. Ook bespreken we signalen van institutionalisering: komen er modelinstrumenten en sectorinitiatieven waar gemeenten gebruik van (kunnen) maken om value capturing gangbaarder te maken?
- Analyse van mechanismen waaronder value capturing wel of niet lukt. Wat zijn de factoren waaronder het lukt(e) om eisen te stellen aan verduurzaming en welke factoren maken dat het niet lukt? Hoe kunnen de mogelijkheden worden toegepast? Welke manieren van sturen hebben we gezien ten aanzien van landschapsverbetering?
- Een doorkijkje waar financiering voor benut kan worden. Bijvoorbeeld voor de inzet voor beheer van groenblauwe dooradering (bijvoorbeeld akkerranden). Of kan het ook ingezet worden voor eenmalige afwaardering van grond of voor de financiering van een ander bedrijfssysteem (biologisch, stalsysteem etc.)? Of in een fonds om gronden mee op te kopen die je dan weer benut voor afwaardering naar bijv. natuur?
- Een doorkijkje naar toepasbaarheid voor andere 'grootschaliger' transformatieopgaven, zoals woningbouw en zandgrondwinning.

5.2 Noties ten aanzien van value capturing bij zon en windenergie

1. Aanvankelijk weinig gecentraliseerde decentralisatie m.b.t. anterieure overeenkomsten

Wat opvalt, is dat iedere gemeente in de projecten die we hebben bekeken, telkens zijn eigen contracttekst opstelde. Kennelijk was er ten tijde van onze casusposities nog geen standaard modelovereenkomst of richtlijn voor zonne- of windmolenparken voorhanden. Er was destijds (nog) niet gedacht aan een vorm van *gecentraliseerde decentralisatie*.

Voor value capturing wordt *de iure* (dus: in principe) het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst gebruikt. In ruil voor planologische medewerking kan de gemeente eisen stellen aan de initiatiefnemer. Daarbij kan eventueel druk gezet worden met het vooruitzicht dat als geen overeenstemming wordt bereikt, een exploitatieplan eenzijdig van gemeentewege kan worden opgelegd. Een meerzijdige overeenkomst zal allereerst worden nagestreefd, maar een standaardkeuzemenu of modelovereenkomst is niet centraal opgesteld.

In onze voorbeelden werd door iedere gemeente het contractuele wiel zelf uitgevonden, of wellicht zelfs helemaal geen wiel zoals bij de casus Aalten. Deels heeft dit waarschijnlijk te maken met de periode waarin de (windenergie)projecten plaatsvonden (Aalten en Noord-Beveland 2004 en 2008); windmolens waren toen nog betrekkelijk nieuw.

Inmiddels zijn er branche-initiatieven, waar ook een enkele keer gebruik van wordt gemaakt, zoals de NWEA. Voor leden van deze NWEA/ondertekenaars van de Gedragscode vormt dit een gestandaardiseerde manier van omgaan met fondsen, bijvoorbeeld met een richtbijdrage. Ook niet-leden, zoals Camperwind, blijken dit te benutten. De gemeente Bronckhorst sluit aan bij initiatieven voor duurzame/natuurinclusieve zonne-energie van Natuur en Milieu Gelderland. Ook heeft branchevereniging Solar voor zonne-energie een gedragscode waarin aandacht wordt gegeven aan de inpassing en meerwaarde van zonneparken voor natuur en landschap.

Ook in het kader van het nationale programma RES zijn handreikingen beschikbaar, bijvoorbeeld de handreiking participatie.⁵³ In de handreikingen rond participatie en lokaal eigenaarschap van het nationaal programma RES wordt fondsvorming ook beschreven.⁵⁴ Ook zijn er binnen het kader van de RES-sen handreikingen voor natuur inclusieve energie -transitie, die breder gaan dan fondsvorming, bijvoorbeeld de handreiking 'Natuur & Landschap in de RES Bouwstenen voor een natuur- en landschap-inclusieve energietransitie' (De Vries en Scheifes, 2020) en de Toolbox natuurinclusieve energietransitie (Natuur en Milieufederaties, 2021). Hierin wordt aandacht besteed aan het meenemen van natuur en landschap in ontwerp en inrichting, en in processtappen, zoals inventarisatie van natuur en landschapswaarden aan het begin en het opzetten van monitoring achteraf, en compensatie. Bij compensatie wordt ook meerwaarde voor natuur en landschap buiten het plangebied genoemd, door een deel van de inkomsten daarvoor in te zetten (bijv. De Vries en Scheifes, 2020, p. 11).

Een beknopte blik op de beschikbare handreikingen laat echter geen gedetailleerde handreiking voor value capturing zien zoals in deze studie het onderwerp is (namelijk het substantieel investeren vragen van projectontwikkelaars en dit vastleggen in een anterieure overeenkomst).

2. *Bescheiden revenuen*

Wat ook opvalt, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de traditionele grondstoffenwinning (bijvoorbeeld zand- en grindwinning in de gemeente Cuijk met als revenu een recreatie-/zwemplas en groot natuurgebied), is dat de revenuen volgens de respondenten destijds relatief bescheiden waren (bijvoorbeeld picknicktafel, schapenhek, een bescheiden gebiedsfonds waaruit waarschijnlijk vooral sociale projecten zullen worden gefinancierd zoals bij Noord-Beveland) of zelfs helemaal absent (Aalten). Weliswaar toucheert de gemeente in de Bronckhorst-casus erfpachtcanon, maar deze vloeit terug in de algemene middelen en is ook niet exorbitant hoog.

De bescheiden revenuen moeten waarschijnlijk wel gezien worden in het tijdspad van de projecten die we hebben bekeken. Hernieuwbare energie is steeds beter rendabel, en met name zonne-energie heeft de afgelopen tien jaar een exponentiële groei doorgemaakt (zie bijv. PBL, 2021).

3. *Weinig provinciale sturing*

In alle casussen bleek de rol van de provincie niet echt groot. Van provinciale regels (omgevingsverordening) was amper sprake en ook van provinciaal beleid bleek ons weinig.

Inmiddels zijn er wel bepalingen voor zonne- en windenergie in provinciale omgevingsverordeningen, ook in de provincies waar onze casussen speelden (zie hieronder). In de POV Gelderland zijn bepalingen opgenomen dat rekening moet worden gehouden met landschapswaarden (windenergie) en ruimtelijke kwaliteit en samenhang met het omringende landschap (zonne-energie). In de POV van Zeeland worden met name bepalingen opgenomen ten aanzien van locatiekeuze en dat de keuze van de locatie de omgevingskwaliteiten niet in de weg staat.

⁵³ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/handreiking+20+en+werkbladen/werkblad+participatie/default.aspx>

⁵⁴ <https://www.energieparticipatie.nl/leren/participatie-van-beleid-tot-uitvoering/ho-zit-het-met-financiele-participatie>

Omgevingsverordening Gelderland, 2022⁵⁵:

§ 2.7.1 Instructieregels windturbines

Artikel 2.62 (toelichting bestemmingsplan windturbines)

De toelichting bij een bestemmingsplan dat de oprichting van een windturbine of windturbinepark mogelijk maakt, besteedt aandacht aan:

- a. De ruimtelijke kenmerken van het landschap;
- b. De maat, schaal en inrichting in het landschap;
- c. De visuele interferentie met een nabij gelegen windturbine of windturbines;
- d. De cultuurhistorische achtergrond en waarden van het landschap;
- e. De beleving van de windturbine of het windturbinepark in het landschap.

Artikel 2.63 (uitsluiting locaties voor windturbines)

Een bestemmingsplan maakt het niet mogelijk een windturbine of windturbinepark op te richten voor gronden gelegen binnen het verbodsgebied windenergie.

§ 2.7.4 Instructieregels zonneparken in het buitengebied

Artikel 2.65a (gebieden of locaties voor zonneparken)

1. Als een bestemmingsplan zonneparken in het buitengebied mogelijk maakt, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik rekening gehouden met:
 - a. De bijdrage van zonne-energie aan de lokale energiebehoefte;
 - b. De mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied en op daken van gebouwen in die behoefte te voorzien;
 - c. De gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit van gebieden of locaties waar zonneparken mogelijk zijn en de wijze waarop deze kwaliteit behouden of blijvend versterkt kan worden;
 - d. De samenhang met het omringende landschap;
 - e. De consequenties voor het elektriciteitsnet; en
 - f. Het huidige grondgebruik.
2. Het bestemmingsplan verzekert een gebruikstermijn van maximaal 30 jaar en dat na beëindiging van het gebruik het zonnepark wordt verwijderd.
3. Het bestemmingsplan bepaalt in welke mate de bij aanleg en gebruik van een zonnepark gerealiseerde versterking van de ruimtelijke kwaliteit na verwijdering van het zonnepark in stand wordt gehouden.

Zeeland, bepalingen Omgevingsverordening 2018⁵⁶

AFDELING 2.4 DUURZAME ENERGIE

Artikel 2.8 *Windenergie*

1. In een bestemmingsplan worden nieuwe windturbines, met een hogere tiphoogte dan 21 meter, toegelaten binnen de in Bijlage 4 globaal aangegeven windenergie concentratielocaties. De toelichting bij een bestemmingsplan waarin windturbines overeenkomstig de eerste volzin worden toegelaten, bevat een gebiedsafbakening waarbij, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, op kaart wordt aangegeven wat de begrenzing is van de windenergieconcentratielocatie.
2. Buiten de in Bijlage 4 globaal aangegeven windenergieconcentratielocaties wordt in een bestemmingsplan de vervanging van een, op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, bestaande windturbine met een hogere tiphoogte dan 21 meter, door een turbine met een hogere tiphoogte dan de bestaande, niet toegelaten.
3. In afwijking van het eerste lid kunnen nieuwe windturbines geconcentreerd worden toegelaten op gronden die zijn gelegen buiten de in Bijlage 4 aangegeven windenergieconcentratielocaties indien:
 - a. Er sprake is van een ligging langs een grootschalige infrastructuurlijn of
 - b. Er sprake is van een ligging op of aangrenzend aan een grootschalig bedrijventerrein.

In de toelichting bij het bestemmingsplan waarin nieuwe windturbines op concentratielocaties worden toegelaten buiten de in Bijlage 4 aangegeven windenergieconcentratielocaties, wordt aannemelijk gemaakt dat omgevingskwaliteiten zich niet tegen de nieuwe concentratielocatie verzetten en de windturbines zijn gesitueerd in een cluster of een lijnopstelling van ten minste drie windturbines.

⁵⁵ https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc09?s=SAAY8QmEgF7uMJBhEVCRAQgP4P_8T6QEB_P_9_4P4fwA&text-only%20

⁵⁶ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613688#d78173641e672>

AFDELING 2.4 DUURZAME ENERGIE

Artikel 2.9 Zonne-energie

1. In een bestemmingsplan wordt een opstelling voor zonne-energie uitsluitend toegelaten binnen bestaand stedelijk gebied.
2. In afwijking van het eerste lid kan een opstelling voor zonne-energie worden toegelaten buiten bestaand stedelijk gebied:
 - a. Aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het aangrenzende bestaand stedelijk gebied;
 - b. Op of aangrenzend aan een bouwvlak, mits de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het aangrenzende bouwvlak;
 - c. Op of aangrenzend aan een bedrijventerrein indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan het bedrijventerrein;
 - d. Op of aangrenzend aan gronden waarop glastuinbouwbedrijven zijn toegelaten indien de opstelling voor zonne-energie ruimtelijk ondergeschikt is aan de glastuinbouwbedrijven;
 - e. Op of aangrenzend aan gronden die bestemd zijn voor infrastructuur, nutsvoorzieningen, stortplaats, opstellingen voor zonne-energie of een windenergieconcentratielocatie;
 - f. Op gronden die bestemd zijn voor water indien in de toelichting bij het bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat er geen significant nadelige effecten zijn voor natuur, recreatie of visserij.

In de toelichting bij het bestemmingsplan waarin een opstelling voor zonne-energie wordt toegelaten buiten bestaand stedelijk gebied wordt aannemelijk gemaakt dat omgevingskwaliteiten zich daartegen niet verzetten.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, krachtens een bestemmingsplan, een opstelling voor zonne-energie reeds is toegelaten met dien verstande dat de afwijking van de bepalingen van deze gronden niet mag worden vergroot.

Ook andere provincies sturen via de omgevingsverordening op landschappelijke inpassing van zon- en windprojecten. Provincies zijn er vrij in waar ze op sturen. De gemeente Groningen bijvoorbeeld⁵⁷, die goedkeuring geeft aan een door de gemeente Groningen verleende vergunning aan zonnepark de Mikkelhoorst, toetst aan het inzetten van een landschapsarchitect bij ontwerp van een zonnepark. Provincies geven bepalingen ten aanzien van windmolens, bijvoorbeeld dat er geen windmolens boven de 15 meter mogelijk zijn, 'tenzij...'. Dit leidt dan tot vergunningverlening in afwijking van de POV (zie bijv. D. Evers, P. Nabielek & J. Tennekes, 2019; J. Matthijsen et al., 2021).

Provinciale bemoeienis zou echter ook een optimale gemeentelijke *value capturing* kunnen hinderen, bijvoorbeeld als een gemeente wel een windpark wil en bereid is daartoe harde voor-wat-hoort-wat-eisen te stellen, maar de provincie zo'n park niet op die plek wil, bijvoorbeeld in verband met landschappelijkheid of omdat het niet in een provinciaal zoekgebied is.

4. Omgevingswet geen trendbreuk

De Omgevingswet zal met name mogelijkheden bieden ten aanzien van participatie en zal mogelijk mogelijkheden bieden om een financiële bijdrage te verplichten 'voor specifieke en uitzonderlijke situaties' (zie par. 2.3.2).

De respondenten van deze verkenning verwachten van de Omgevingswet echter over het algemeen weinig veranderingen of overzien deze nog niet.

De Omgevingswet wordt door de respondent van de gemeente Bronckhorst als positief ervaren, omdat participatie een betere verankering verkrijgt. Andere respondenten waren veel minder positief of zelfs zeer negatief (Noord-Beveland) over deze integrale omgevingswetgeving.

Formeel-juridisch verandert er in wezen ook niets aan het instrumentarium van een (meerzijdige, want twee gelijkwaardige onderhandelingspartijen) anterieure overeenkomst, eventueel gevolgd door een (eenzijdig door de gemeente op te leggen) exploitatieplan.

⁵⁷ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611436>

Voor meer participatie heeft men trouwens op zichzelf ook geen nieuwe wet nodig. Een participatieve voorfase kan ook nu al. Bovendien zou men kunnen verdedigen dat participatie als wettelijke eis in de besluitvorming op gespannen voet staat met het staatsrechtelijke principe van middellijke vertegenwoordiging: de gemeenteraad vertegenwoordigt de gehele bevolking, niet een inspraakavond.

5. *Lappendeken van gemeentelijke beleid – recent meer uniformiteit*

Ten tijde van de projecten waren er geen eenduidige beleidsnota's of standaardcontracten voor zonne- en windparken ten gemeentehuize. Er was (nog) geen klaarliggend draaiboek zodra een aanvraag binnenkwam.

We zien evenwel recente beleidsafwegingskaders voor zonne- en windenergie, die nu wel zullen worden benut bij de aanvraag van projecten in de gemeenten. Het valt ons op dat de casussen niet per definitie in lijn liggen met de manier waarop de gemeenten nu volgens hun recentere beleidsafwegingskaders met wind- en zonne-energieprojecten om willen gaan. De casussen lijken dus niet meer altijd representatief voor het nu heersende gemeentelijke beleid.

- In Aalten is Hagewind in zekere zin niet meer representatief. De gemeente heeft nu een beleidskader, geeft aan met welke landschapswaarden rekening gehouden moet worden en geeft fondsvorming als een van de opties voor verplichte financiële participatie. Aan de andere kant verwacht de gemeente in de praktijk geen nieuwe windmolens meer naast Hagewind.
- In Noord-Beveland is nu ook fondsvorming uitgangspunt bij wind- en zonne-energie. Bij Camperwind is deze niet in de anterieure overeenkomst opgenomen, maar de respondent zou dit nu wel doen.
- In Bronkhorst is het zonne-project wel representatief en voorloper; de gemeente neemt De Kwekerij als voorbeeld voor een natuurinclusieve invulling van zonneparken en wil dit toepassen bij andere projecten.
- Het zonnepark in Millingen aan de Rijn is een pilot. De gemeente beoordeelde de pilots op grond van landschappelijke meerwaarde en wil dit ook in de toekomst doen. De gemeente stelt hiervoor landschapseisen.

We zien dat in de recente beleidskaders wel uniformiteit ontstaat. Er worden bijvoorbeeld eenduidige termen gebruikt voor financiële participatie en dat fondsvorming daarin een van de opties is die kan worden gekozen. Dit wijst erop dat er langzamerhand modellen beschikbaar zijn om fondsvorming gangbare praktijk te gaan maken bij wind- en zonne-energie, die op dit vlak leiden tot uniformiteit. Zo volgen de vormen van financiële participatie in de beleidsafwegingskaders van bijvoorbeeld Aalten en Berg en Dal, de vier vormen van financiële participatie die in handreikingen via het nationaal programma RES terug te vinden zijn. Al wordt opgemerkt dat dit bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling kan worden ingezet, lijkt deze fondsvorming niet primair en standaard gekoppeld aan landschapswaarden. Financiële participatie gaat er primair om dat omwonenden op een of andere manier (financieel) kunnen meeprofiteren van het wind- of zonnepark. Daarbij wordt mede-eigenaarschap als de meest participatieve vorm gezien en is een fonds voor algemeen nut een mindere vorm. In het algemeen lijken deze fondsen eerder bedoeld voor leefbaarheids- of sociale projecten.

Een risico om deze fondsen te benutten voor natuur en landschap, lijkt ons dat waar het geld aan wordt besteed, afhankelijk is van aanvragen voor zo'n fonds. Een gemeente zal iets meer moeten doen om te zorgen dat deze fondsen ook (substantieel) aan landschap worden besteed.

In de gemeente Berg en Dal zien we dat er een optie is geformuleerd voor fondsvorming gekoppeld aan de financiële participatie van projecten, en *daarnaast* zijn er eisen ten aanzien van landschappelijke meerwaarde die uit de rekenen worden gefinancierd. Het zonnepark Millingen aan de Rijn is nog niet zo ver, maar het is interessant te volgen of er een fonds voor algemeen nut ontstaat naast de landschappelijke invulling van het project.

5.3 Mechanismen voor succes voor value capturing

We hebben vier voorbeelden laten zien, waarbij deels werd ingezet op het financieren van landschappelijke ingrepen door hierover eisen te stellen of afspraken te maken met projectontwikkelaars. Strikt genomen is het niet altijd value capturing in de zin dat de rekenen (d.w.z. de opbrengsten van de energie) van het bedrijf worden benut voor de financiering van verbetering van de directe omgeving, zoals die in onze

verkenning centraal stond (en die we hebben onderscheiden als privaatrechtelijke sturing). Zo vloeit bijvoorbeeld de erfpachtcanon in Bronckhorst terug naar de algemene middelen.

Tabel 5.1 *Typering 'value capturing'.*

Project	Omgevingsingrepen	Afspraken vastgelegd in antérieure overeenkomst?	Bijdrage vanuit de revenue (opbrengsten wind/ zon	Vorm
<i>Zonne-energie</i>				
Bronckhorst	ja	deels	aanleg niet; wel bijdrage in onderhoud	stichting
Millingen aan de Rijn	ja	ja	ja	gebiedsfonds
<i>Windenergie</i>				
Aalten	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Noord-Beveland	nee (wel: investering in projecten van algemeen nut)	nee (fonds verankerd in BP)	ja	fonds voor algemeen nut

Reflectie op sturingsstijlen

We zien dat de klassieke privaatrechtelijke vorm van value capturing, waarbij in ruil voor de planologische medewerking een substantieel financiële bijdrage wordt gevraagd voor omgevingsingrepen die in een fonds worden opgenomen, nog niet gebeurt op een schaal zoals we die zien bij grond- en zandwinningsprojecten in het landelijk gebied. De antérieure overeenkomsten werden nog beperkt benut om value capturing voor natuur en landschap in af te spreken.

We zien naast het sturen op onderhandeling dat aanvullend op andere manieren wordt gestuurd op natuur en landschap bij de door ons bekeken zonne- en windparken en het beleid van de gemeenten voor nieuwe zonne- en windenergieparken.

Planologisch-juridisch:

- Gemeenten sturen (recent) door aan de voorkant door principes met betrekking tot landschap en fondsvorming vast te leggen in een Omgevingsvisie en beleidskaders. Hierbij worden bij locatiekeuze landschappelijke waarden in het landelijk gebied meegenomen. Ook komt het voor dat gemeenten voorwaarden stellen en selecteren op landschappelijke meerwaarde bij de selectie van pilots of projecten. In Berg en Dal gebeurt dit bij de selectie van pilots; de gemeente Bronckhorst gaat in zee met een bedrijf dat een natuurinclusief ontwerp voorstaat.
- Gemeenten stellen in hun afwegingskaders financiële participatie verplicht. Fondsvorming wordt hierbij meegenomen als optie. Wat we nog niet zien, is de expliciete koppeling van deze fondsvorming aan landschapsambities.
- Wat we nog beperkt zien, is dat gemeenten sturen via de omgevingsvergunning in plaats van via bestemmingswijziging. Alleen in het afwegingskader van de gemeente Aalten zien we dit terug.

Faciliterend sturen

- Gemeenten sturen via overleg met de projectontwikkelaars en brengen ideeën en begeleiding in om natuur en landschap te bevorderen. Een voorbeeld is het sturen op betrokkenheid van de ngo VNC in de gemeente Berg en Dal. De gemeente Bronckhorst stuurt met kennis, bijvoorbeeld door het aanbieden van de cursus Energieboswachter van Natuur en Milieu of via het aanbieden van deskundige begeleiding aan Dorpsenergieplannen.

Zelfsturing

- Er zijn inmiddels verschillende door de branches zelf ontwikkelde gedragscodes, bijvoorbeeld de NWEA of Solar en bijvoorbeeld handreikingen via het nationaal programma RES. Er zijn verschillende handreikingen voor natuurinclusief of participatief ontwerp van wind- en zonne-energieprojecten. In de gemeente Noord-Beveland heeft het windpark gebruikgemaakt van het fonds van de NWEA. Een 'risico' om fondsvorming via een vrijwillig fonds voor algemeen nut (bijvoorbeeld de NEWA) voor landschap te benutten, is dat het

afhankelijk blijft van aanvragen waar het geld aan wordt besteed. De focus van dit soort fondsen lijkt eerder te liggen op leefbaarheid/nut voor mensen en niet per se op landschap.

Mechanismen voor succes

We hebben verschillende factoren achterhaald, die van invloed waren op het wel of juist niet maken van afspraken over het bieden van meerwaarde aan landschap als tegenhanger van de projecten.

Factoren die maakten dat het lukte om afspraken te maken over landschapsingrepen dan wel het instellen van een fonds voor algemeen nut:

- Een betrokken gemeentebtenaar of wethouder die de wensen of eisen van de gemeente op dit vlak actief communiceert;
- Een ngo benutten (bijvoorbeeld de gemeente stuurt op betrokkenheid van de VNC in Berg en Dal);
- Afwegingkaders en aan de voorkant beleidsregels stellen en hier bij de beoordeling van projecten nadrukkelijk naar kijken;
- In zee gaan met een bedrijf dat zich specialiseert in 'groene' parken (Bronckhorst);
- Het vastleggen van de afspraken in een anterieure overeenkomst.

Factoren die maakten dat het niet lukte:

- De rekenen waren te weinig om ook nog in landschap te investeren (in twee gevallen); dit lijkt gekoppeld aan het tijdsplan van de casussen. De opbrengsten van wind- en zonne-energie zijn intussen veel hoger.
- Ten tijde van onze twee windparken: de mogelijkheid om eisen te stellen aan investeren in het *brede* landschap stond nog niet op het vizier in de gemeenten. Landschappelijke inpassing werd beperkter opgevat (locatiekeuze) en als beperkt mogelijk gezien bij grote windmolens.
- Te weinig bekendheid ten tijde van de door ons bekeken (wind)projecten met de mogelijkheid van fondsvorming en anterieure overeenkomst.

Onzes inziens is de combinatie van 1) van tevoren de voorwaarden t.a.v. landschap-/natuurinclusief in beleid verankeren en 2) ze per project specifiek vastleggen in een anterieure overeenkomst en te koppelen aan een financiële bijdrage, de beste oplossing om value capturing echt af te dwingen.

5.4 Welke landschapseisen kunnen?

De anterieure overeenkomst laat volledig vrij welke omgevingsingrepen worden afgesproken, zelfs eisen ten aanzien van teelten zijn mogelijk.

In de anterieure overeenkomst kan men in beginsel alles afspreken wat men wil (in het overeenkomstenrecht of het privaatrecht geldt immers het principe van contractvrijheid). Bijvoorbeeld voor de inzet voor beheer van groenblauwe dooradering (bijvoorbeeld akkerranden). Ook kan het geld worden ingezet voor eenmalige afwaardering van grond of voor de financiering van een ander bedrijfssysteem (biologisch, stalsysteem etc.).

Mogelijkerwijze kan, zo gaf ook de respondent van de gemeente Bronckhorst reeds aan, zelfs een vorm van duurzame landbouw of bepaalde teeltvorm (bijv. geen bollenteelt i.v.m. de zeer grote hoeveelheden pesticiden) worden afgesproken als verbintenis in de overeenkomst. Langs publiekrechtelijke weg (omgevingsrecht) kan een gemeente dit wettelijk niet goed (delegatieverbod in Meststoffenwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden), maar langs privaatrechtelijke weg wellicht wel.

5.5 Toepasbaarheid voor andere transformatieopgaven

We signaleren dat de omgevingsingrepen tot nu toe beperkt en bescheiden lijken ten opzichte van de al veel langer lopende traditie die er is bij zand- en grondwinning. Van een zeer groots en genereus opgezet gebiedsfonds zoals rond de zandwinning in Cuijk aan de Maas zoals wij dat omschreven in paragraaf 2.4.1 (grote zwemplas, natuurgebied etc.) is ons in deze wind- en zonnecasus (nog) niet echt iets gebleken.

Bij zonne-energie en windenergie lijkt fondsvorming evenwel een beginnende praktijk, die waarschijnlijk steeds meer verankerd zal raken. Wel lijkt de fondsvorming zoals we die nu tegenkomen in de beleidskaders gekoppeld aan financiële participatie, en staat het voorop dat mensen/bewoners moeten kunnen meeprofitieren, niet per se het landschap.

Wat geldt voor de bouw van zonne- of windparken, geldt *mutatis mutandis* ook voor woningbouw: via de anterieure overeenkomst kunnen allerlei (al dan niet bovenplanse) eisen gesteld worden, want ook hier geldt weer contractvrijheid. Een gebiedsfonds zou ook hier de omvang kunnen hebben zoals dat kennelijk niet ongebruikelijk is bij de zand- en grondstoffenwinning: landschappelijke verbetering in de vorm van grote natuur- en recreatiegebieden. Mogelijk kan zelfs een vorm van landbouw via privaatrechtelijke weg afgesproken worden (respondent gemeente Bronckhorst).

6 Conclusies

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Welke mogelijkheden zijn er voor overheden om transformaties in het landelijk gebied te benutten als hefboom voor de verduurzaming van het landelijk gebied – in het bijzonder de transformatie van landbouwgebied naar andere functies ten behoeve van de energietransitie (windmolens en zonneparken)?

Subvragen:

- *Wat zijn de (juridische) (on)mogelijkheden voor overheden om via value capturing (en daarmee samenhangende instrumenten zoals gebiedsfondsen of concessies) bij waardevermeerdering, eisen te stellen voor verduurzaming van het landelijk gebied?*

Voor value capturing wordt *de iure* het rechtsinstrument van de anterieure overeenkomst ingezet. De onderhandelingen voor zo'n contract (de anterieure overeenkomst) is in wezen het rangeerterrein voor een gebiedsfonds en eisen voor landschapsverbetering en mogelijk zelfs verduurzaming van het (gebruik van het) gebied. In ruil voor planologische medewerking kan de gemeente eisen stellen aan de initiatiefnemer. Daarbij kan eventueel druk gezet worden met het vooruitzicht dat als geen overeenstemming wordt bereikt een exploitatieplan eenzijdig van gemeentewege kan worden opgelegd.

Een overeenkomst biedt veel vrijheid voor de (gemeentelijke) onderhandelaars: er geldt i.c. contractvrijheid voor allerhande (al dan niet bovenplanse) eisen. Hobma (Hobma 2020, p. 25) merkt op dat afspraken in de anterieure overeenkomst met betrekking tot kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, in principe mogelijk zijn en onder de Omgevingswet ook mogelijk blijven.

- *Brengt de Omgevingswet veranderingen in de huidige mogelijkheden?*

Qua rechtsinstrumentarium zal de Omgevingswet (Ow) geen essentiële verandering brengen. Weliswaar vervalt het fenomeen van het exploitatieplan, maar daarvoor komen kostenverhaalregels (art. 13.14 en 13.15 Ow) in de plaats die dezelfde juridische werking hebben: alleen de naamgeving is anders, het rechtsinstrument blijft inhoudelijk ongewijzigd. De Omgevingswet zal met name mogelijkheden bieden ten aanzien van participatie en zal mogelijk mogelijkheden bieden om een financiële bijdrage te verplichten voor 'specifieke en uitzonderlijke situaties'.

- *Waarom gebeurt het stellen van eisen ten aanzien van landschap in de praktijk wel/of niet bij het plaatsen van zonnepanelen en windmolens?*

In de praktijk gebeurde het stellen van eisen aanvankelijk niet bij een van de door ons bekeken windparken, omdat de rekenen destijds te weinig waren. Tegenwoordig zal dit naar verwachting bij windmolens anders liggen. Ook in een van de zonneparken waren de rekenen te weinig voor de *aanleg* van het parkgedeelte, daar is subsidie voor verkregen. (Vanuit de rekenen van de zonne-energie wordt wel bijgedragen aan het onderhoud van dit park.) Reden dat het niet gebeurde, waren o.i. ook onbekendheid met de mogelijkheden om eisen te stellen aan investeringen in het bredere landschap, die verdergaan dan de beperkte mogelijkheden van de inpassing van windmolens zelf (ten tijde van de door ons bekeken windenergieprojecten).

Drijvende kracht waarom het *wel* werkte om eisen te stellen of afspraken te maken over landschapsingrepen, is dat de gemeente daar ambitieus in is; dit zagen we bij beide zonneparken. Om hierop te sturen, zagen we vervolgens verschillende invullingen. Ofwel het vooraf beleidsregels/ selectievoorwaarden opstellen ten aanzien van de projecten waar de gemeente aan mee zal werken en hierbij landschappelijke meerwaarde als

belangrijk criterium centraal stellen, ofwel actieve samenwerking en betrokkenheid vanuit de gemeente, sturen op samenwerking met een ngo om invulling te geven aan de landschappelijke ingrepen of in zee gaan met bedrijven die natuurinclusief werken. Ook politiek het uitspreken van een ambitie heeft gewerkt (bij een van de door ons bekeken windparken leidde dit tot het instellen van een fonds voor algemeen nut, weliswaar niet op landschap gericht).

- *Welke aanbevelingen kunnen we geven voor overheden om eisen te stellen voor verduurzaming bij de energietransitie op het eigen bedrijf of de omgeving?*

Onze eindconclusie is allengs duidelijk: voor value capturing bij zonne- en windenergie was in onze casusposities nog maar een aarzelend en zeer bescheiden begin ten gemeentehuize. Juridisch is de kern eigenlijk eenvoudig: een gemeente kan van alles afspreken en (al dan niet bovenplans) eisen, want er is contractvrijheid bij de anterieure overeenkomst. Dat kan een schapenhekje of picknickbankje (Bronckhorst) zijn, maar ook een heel grote zwemplas en/of extra natuurgebied (Cuijk).

O.i. is de combinatie van 1) van tevoren de voorwaarden t.a.v. landschap/natuurinclusief in beleid verankeren en 2) ze per project specifiek vastleggen in een anterieure overeenkomst, en te koppelen aan financiële bijdrage, de beste oplossing om dit echt af te dwingen.

Sturen met beleidsregels (vooraf) begint met een ambitie van de gemeente. Principes m.b.t. landschap en fondsvorming kunnen worden vastgelegd in een Omgevingsvisie of beleidskader. Landschappelijke meerwaarde kan als uitgangspunt worden genomen bij de selectie van pilots of projecten/bedrijven die natuurinclusief ontwerp voorstaan. Provinciale sturing (toetsing) kan ook van waarde zijn; provincies kunnen ook ambitieus zijn (provinciale sturing bleef in deze verkenning beperkt).

Naast het stellen van eisen is faciliterend en samenwerkend sturen mogelijk. Aanbevelingen zijn sturen op betrokkenheid van ngo's, overleggen en ideeën inbrengen en het beheren van een gebiedsfonds. Ook sturen met kennis (voorbeelden uit de casus Bronckhorst) is mogelijk: via cursussen, zoals Energieboswachter van Natuur en Milieu, of via het aanbieden van deskundige begeleiding aan bijvoorbeeld dorpsenergieplannen.

Er zijn inmiddels ook branche-initiatieven waarbij sturing plaatsvindt via de markt (zelfsturing). Projectontwikkelaars kunnen lid worden van bracheorganisaties/gedragscodes of de richtlijnen hiervan vrijwillig toepassen. Gemeenten kunnen communiceren dat er iets moet en projecten verder op het spoor brengen van vrijwillige mogelijkheden, zoals het fonds van de NWEA. Een aanbeveling is om financiële participatie (optie fondsvorming) die gangbaar lijkt te worden bij wind- en zonne-energie ook aan landschapsambities te koppelen.

Wij hebben niet bekeken wat er gebeurt *nadat* overeenkomsten gesloten zijn. Signalen dat landschapsambities gaandeweg toch afzwakken, konden we niet nader verkennen. Mechanismen die hierbij een rol spelen en mogelijkheden voor handhaving van de afgesproken ambities zou een aandachtspunt kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

Literatuur

- Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes (2019), Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief, Den Haag: PBL.
- Gemeente Noord Beveland, 2017 Toelichting bestemmingsplan windturbinepark Noord-Beveland. (<https://www.noord-beveland.nl/windpark-camperwind>)
- Gemeente Noord Beveland, 2017. anterieure overeenkomst Windpark Noord Beveland.
- Gemeente Aalten 2021. Uitnodigingskader zon en wind.
- Gemeente Berg en Dal Oktober 2020 ruimtelijke visie duurzame energieopwekking. https://cuatro.sim-cdn.nl/bergendal/uploads/ruimtelijke-visie-duurzame-energieopwekking-2019_0.pdf
- Gemeente Berg en Dal, 2021 Landschapsontwikkelingsplan.
- Goossens, A. 2009 Value capturing van groene investeringen door gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling. Master city Developer 5.
- Hobma F., Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen, op www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen
- Kistenkas F.H. 2011, Bos, bouw en gemeenten, Vakblad Natuur Bos Landschap 2011-10.
- Kistenkas F.H., 2016 Sustainable development: new thoughts, new policy, new law? In: V. Mauerhofer, Legal aspects of sustainable development, Springer 2016, Heidelberg, p.535-548.
- Kistenkas F.H., 2022 Teeltverbod, Vakblad Natuur Bos Landschap 2022, nr. 185, p. 32. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611436>
- Offermans & van de Velde 2004. Value Capturing Potentieel financieringsinstrument voor Nederland? drs. R.N. Offermans drs. D.M. van de Velde Erasmus Universiteit Rotterdam juni 2004.
- Matthijssen, J. et al. (2021), Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energie Strategieën 1.0. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Natuur en Milieufederaties, 2021. Toolbox natuur inclusieve energietransitie. <https://www.natuurenmilieufederaties.nl/wp-content/uploads/2021/08/Toolbox-Natuurinclusieve-Energietransitie.pdf>
- PBL, 2012. Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, Den Haag 2012, p. 62.
- PBL, 2021. Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Gelderland, 2022. Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (februari 2022). https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc09?s=SAAUY8QmEqF7uMJBhEVCRAQgP4P_8T6OEB_P_9_4P4fwA&text-only%20
- Provincie Zeeland 2018. Besluit van provinciale staten van Zeeland houdende vaststelling Omgevingsverordening Zeeland 2018. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613688#d78173641e672>
- RvS (2008) Bestemmingsplan Buitengebied Aalten 30 januari 2008 ECLI:NL:RVS:2008:BC3077.
- Zee, F.van der, J.Bloem, P. Galama, L. Gollenbeek, J.van Os, A.Schotman & S.de Vries 2019. Zonneparken natuur en landbouw. <https://edepot.wur.nl/475349>
- Meuleman L. (2008) Public management and the meta-governance of hierarchies, networks and markets. The feasibility of designing and managing governance style combinations. Physica-verlag a Springer Company.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. van, Kruitwagen, S. (2014). Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: NSOB/Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Vries, G. en R. Scheifes (2020) Natuur & Landschap in de RES Bouwstenen voor een natuur- en landschapinclusieve energietransitie. De Natuur en Milieufederaties, 6 oktober 2020.

Websites

- <https://smals.com/bouwgrondstoffen/verantwoord-baggeren/>
- https://www.nieuwegein.nl/fileadmin/bestanden/Inwoner/Projecten/Rijnhuizen/NWG_RNH-Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen aangepast 14112019.pdf
- <https://windenergie-nieuws.nl/13/laatste-turbine-opgebouwd-in-windpark-noord-beveland/>

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/08/22/camperwind-heeft-veel-ervaring-met-windmolenpark>
<https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/89999/boeren-starten-eigen-windmolenpark>
<https://windenergie-nieuws.nl/14/start-opbouw-windturbines-windpark-noord-beveland/>
<https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>
<https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611436>
<https://www.dorpsmolen-reduzum.nl/>; <https://valleienergie.nl/wp-content/uploads/Brochure-VED-ValleiEnergie-Meikade-Zon-1.pdf>
<https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-worden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>
<https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>
<https://nlsolarparkdekwekerij.nl/>
<https://www.dorpsmolen-reduzum.nl/>
<https://valleienergie.nl/wp-content/uploads/Brochure-VED-ValleiEnergie-Meikade-Zon-1.pdf>
<https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-worden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>
<https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>
<https://nlsolarparkdekwekerij.nl/>
<https://www.nwea.nl/gedragcode-wind-op-land/>
<https://www.klimaataakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaijer>
<https://omgevingsvisie.noord-beveland.nl/thema-s/duurzaamheid-en-klimaat/detail>
<https://www.gelderlander.nl/aalten/windmolens-aalten-worden-40-meter-kleiner-dan-verwacht~ace5dcc8/>
https://www.aalten.nl/inwoners/duurzaamheid_44582/rubriek/duurzame-energie-opwekken_4213.html#titel86643
<https://www.bergendal.nl/stand-van-zaken-zonnepark-millingen-leuth>
Zonnepark Berg en Dal | Samen naar een groene toekomst (<https://zonneparkbergendal.nl/>)
<https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>
<https://edepot.wur.nl/475349>
<https://www.natuurenmilieugelderland.nl/solarpark-kwekerij>
<https://nlsolarparkdekwekerij.nl/historie-6/>
https://www.bronckhorst.nl/home/windenergie_47055
<https://www.bergendal.nl/ruimtelijke-visie-duurzame-energieopwekking>

Verantwoording

WOT-rapport: 148

Projectnummer: WOT-04-010-037.28

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Wim Nieuwenhuizen (WUR) en Martijn Vink (PBL). Het conceptrapport is gereviseerd door Maarten van Schie (PBL). De interviewverslagen zijn teruggelegd bij de geïnterviewden, evenals de casusverslagen die in hoofdstuk 3 staan. De opmerkingen die we terugkregen, zijn meegenomen in de definitieve versie van dit rapport. De namen van de geïnterviewden zijn bekend bij de auteurs.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Referent

functie: Onderzoeksmedewerker PBL

naam: Maarten van Schie

datum: 10 november 2022

Akkoord Extern contactpersoon

functie: senior wetenschappelijk onderzoeker PBL

naam: Martijn Vink

datum: 2 december 2022

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Wim Nieuwenhuizen

datum: 5 december 2022

Bijlage 1 Overzicht projecten t.b.v. selectie

De volgende projecten zijn verkend:

Windenergie:

- Oud-Beveland, een windenergieproject waarbij tijdens de inspraakrondes is besloten vrijwillig te investeren in een fonds van waaruit projecten kunnen worden gefinancierd van algemeen nut voor heel Noord-Beveland.
- Windpark in Aaltense Goor. Hierbij wordt niet in de omgeving geïnvesteerd en er is niks geëist door de gemeente.
- Friese dorpsmolen Reduzum. Revenues worden vrijwillig ingezet voor projecten, met name door duurzame energie van de betrokken dorpen. De gemeente heeft hierbij geen rol.

Zon:

- Millingen. Voorlopige plannen bij de gemeente Berg en Dal om bij de ontwikkeling van een zonnepark bij Millingen aan de Rijn investeringen in verduurzaming van het gebied te eisen van de exploitant. Er wordt o.m. gedacht aan het herstel van het oorspronkelijke heggelandschap.
- Solarpark De Kwekerij BV, gemeente Bronckhorst. Dit is een zonnepark in combinatie met een natuurpark en recreatiegebied. Er is een aparte stichting opgericht voor aanleg en onderhoud van het park. Het gaat om biodiversiteit, recreatie, moestuin, maar ook bijv. een werkplek voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Iemand van de gemeente is vanaf het begin betrokken.
- Polycultuur Zonnepark de Mikkellhorst, Haren, gelegen naast zorgboerderij De Mikkellhorst, met als doel opwekking van duurzame energie, de productie van voeding en sociale werkgelegenheid Haren. Gemeente verleent medewerking.
- Zonnecentrale Meikade in Ede waarbij inwoners met kleine beurs kunnen deelnemen en energie afnemen zonder te investeren. Gemeente Ede werkt mee om deze inwoners deze mogelijkheid te geven. Met name sociale component krijgt aandacht; inpassing in de omgeving via een landschaps-inpassingsplan.

Bijlage 2 Interviewguide

Interviewvragen value capturing in het landelijk gebied

Versie 26 april 2022

- Vragen toespitsen per project
- Voorbereiden per project
- Vragen of we stukken kunnen ontvangen

Inleidende vragen

1. Wat is uw functie bij de gemeente en hoe bent u betrokken bij het project?

Inzoomen op de casus

Proces en betrokkenheid gemeente/sturing

2. Hoe raakte de gemeente betrokken bij het project en in welke rol? (Waarom) kwamen de initiatiefnemers naar de gemeente?
3. Hoe kwam het idee op om ook iets aan de omgeving te doen (*value capturing* in onze werkdefinitie van 'voor-wat-hoort-wat')? Was dit in ruil voor gemeentelijke (planologische) medewerking?
 - a. In geval van Aalten niet? Waarom niet?
4. Kunt u de value capturing beschrijven? (Wat wordt gefinancierd, hoe wordt dat gefinancierd en hoe is de financiering geborgd?)
5. Hoe verliep het proces om afspraken te maken over value capturing?
 - a. Moest de gemeente daarin sturend zijn of kwamen de initiatiefnemers vrijwillig met het idee om te investeren in de omgeving?
 - b. Indien eisen stellend: hoe verlopen die onderhandelingen (Berg en Dal)?
 - c. Indien vrijwillig: (hoe) kon de gemeente faciliteren (Noord-Beveland; Bronckhorst)?
6. Indien anterieure overeenkomst: wat wordt daarin precies vastgelegd?
7. Wat is de gemeentelijke rol t.a.v. de value capturing zelf, bijv. fonds beheren?
 - a. Bij Noord-Beveland, Berg en Dal en Bronckhorst lijkt dit het geval, bij andere niet.

Bestemmingsplan

8. Was een bestemmingsplanwijziging nodig en zo ja, welke, en wat waren de nieuwe regels?
9. (Hoe) is het BP benut om regels vast te leggen t.a.v. omgevingsingrepen?
10. Leidde de BP-wijziging tot waardevermeerdering?
 - a. bij zon- het blijft agrarische (hoofd)bestemming, dus is de verwachting dat BP niet gewijzigd wordt en geen waardevermeerdering?
 - b. bij windenergie?
11. Kun je in BP regels opnemen dat (omliggende) agrarische bedrijven iets moeten doen?

De omgevingsingrepen

12. Is het binnenplans of buitenplans en is er verschil in hoe je daarop kunt sturen?
13. Wat zijn de omgevingsingrepen?
 - a. Indien fonds, wat wordt er gefinancierd? Bijv. Noord-Beveland: dit gaat via subsidieaanvragen. Is het fonds al operationeel en wat wordt er aangevraagd/gefinancierd?
 - b. Millingen: heggenlandschap: is dat NNN of...?
 - c. De Kwekerij: allerlei zaken in het landschapspark
 - d. Aalten: niks.
14. Wat voor soort omgevingsingrepen *kunnen*? Kunnen deze ingezet worden voor bekostiging van beheer van natuurlijke elementen, zoals akkerranden, of ook voor eenmalige investeringen in de verduurzaming van agrarische bedrijven (Noord-Beveland is een agrarische coöperatie, Aalten een vof van agrarische bedrijven) dan wel het aankopen van grond voor natuur of zeer extensief agrarisch gebruik?

De revenues benutten

15. Wordt de value capturing uit de revenues betaald?
16. Zo nee, waarom kon dat niet?
 - a. De Kwekerij: zon-businesscase levert niet voldoende op, daarom subsidie van de provincie.
17. Levert het voldoende op? Indicatie van wat er wordt verdiend. Is dat veel meer dan er voorheen was? (*PBL: schakelen van akkerbouw naar zon voor een agrariër levert niet heel veel op, een goed verdienend gewas levert meer op*). Vormt de businesscase een belemmering? Wat levert het op aan de ondernemer/ontwikkelaar en valt er überhaupt wat af te romen?
18. Indien fonds (Berg en Dal en Noord-Beveland): hoeveel komt daarin terecht?

Rol provincie

19. Hoe was de provincie betrokken? (bijv. subsidie gegeven, vergunning toetsen, meegedacht)
20. Was provinciaal natuur-of landschapsbeleid beleid sturend (bijv. GO Gelderland, landschapskwaliteitseisen, compensatie NNN)
21. Hebben de PRV-regels t.a.v. zon/wind invloed gehad op de gang van zaken?
 - ✓ (PRV's bekijken t.a.v. wind en zon bij PRV's Gld. en Zeeland)

Uitzoemen

1. Is er beleid in de gemeente voor value capturing?
2. Is er in de gemeente discussie over value capturing bij wind- of zonne-energie of anders in het landelijk gebied? (raadsdebat, politieke partijen, bestuurlijk), wat zijn voor- en tegenargumenten?
3. Is het in uw gemeente gangbaar dat het op deze manier gaat? Zijn er wind- of zonneparken waar op een andere manier is geopereerd?
4. Welke (politiek-bestuurlijke en juridische) belemmeringen ziet u voor (het afdwingen van) value capturing en voor het investeren in de omgeving bij wind- of zonne-energie, zowel in het algemeen als in deze casus?
5. Zou u als gemeente nog andere (verplichtende of juist faciliterende) instrumenten willen hebben t.b.v. value capturing?
 - a. Zou het exploitatieplan van nut kunnen zijn? Of meer tools zoals de richtlijn financiële bijdrage Nederlandse Wind Energie Associatie?
6. Verwacht u verbetering van het gemeentelijk instrumentarium na inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Recent verschenen WOt-rapporten

127	Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015). <i>De betekenis van groene burgerinitiatieven; analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland.</i>	139	Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). <i>De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden.</i>
128	Bouwma, I.M., J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, J.Y. Frissel, R.M.A. Wegman, H.A.M. Meeuwse & L.M. Jones-Walters (2016). <i>Stakeholder perceptions in relation to changes in the management of Natura 2000 sites and the causes and consequences of change. A survey in England, Flanders, France and the Netherlands.</i>	140	Hennekens, S.M., J. Holtland, N.M. van Rooijen, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2022). <i>Planten als indicatoren voor pH en GVG; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG.</i>
129	Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). <i>Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.</i>	141	Vries, S. de., D.A. Kamphorst, F. Langers (2022). <i>Beleidsdenken over stedelijk groen en gezondheid; En de mate waarin dit zich laat onderbouwen vanuit het onderzoek.</i>
130	Westerink, J., D.A. Kamphorst, E. de Wit, C.M. van der Heide, T.A. de Boer en A.L. Gerritsen (2018). <i>Van meerdere kanten bekeken. Een meervoudig analyse- & evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur; op maat te maken met behulp van kaarten.</i>	142	Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerkx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten.</i>
131	Gerritsen, P., D.J.J. Walvoort, M. Knotters (2021). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in laag Friesland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>	143	Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). <i>Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak.</i>
132	Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</i>	144	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2022). <i>Natuur- en zorgcombinaties: barrières, kansen en opschaling; Een verkenning van institutionele barrières, kansen en opschalingsmogelijkheden voor natuurinclusieve innovaties in de zorg.</i>
133	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). <i>De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering.</i>	145	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola, C. Aalbers, E. Gies (2022). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw; Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid.</i>
134	Brouwer, F., Maas, G., Teuling, K., Harkema, T. en Verzandvoort, S. (2021). <i>Bodemkaart en Geomorfologische Kaart van Nederland: actualisatie 2020-2021 en toepassing; Deelgebieden Gelderse Vallei-Zuid en -West en Veluwe-Zuid.</i>	146	Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen & P.C. Roebeling (2022). <i>Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen.</i>
135	Houtkamp, J.M., A.M. Schmidt en P.J.F.M. Verweij (2021). <i>Reflectie PBL-rekeninstrumentarium voor natuur.</i>	147	Berkhout, P. en S. Galema (2022). <i>Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw.</i>
136	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R. Pouwels, B. de Knegt, E. de Wit, H.D. Roelofsens, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.</i>	148	Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). <i>Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie.</i>
137	Mattijssen, T.J.M., M. Visscher, W. Ganzevoort, M. Pleijte (2022). <i>Monitoring van burger-betrokkenheid bij natuur; Citizen science en doelgroep-panels.</i>	149	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). <i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog.</i>
138	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak.</i>		



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 1871-028X

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

