

### **Bosch & van Rijn**

Franz-Lisztplantsoen 220  
3533 JG Utrecht  
030 – 677 6466

### **Auteurs**

L.A. Cornax MSc.  
drs. D.Q. van Dijk

### **Opdrachtgever**

Ministerie van EZK  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag



# Onderzoek decentrale beleidskaders zon-pv

## Multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde



# Onderzoek decentrale beleidskaders zon-pv

## Multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde

Datum	11 mei 2022
Versie	0.4 - Definitief
Auteur	L.A. Cornax MSc.
Tweede lezer	drs. D. van Dijk

Bosch & Van Rijn  
Franz-Lisztplantsoen 220  
3533 JG Utrecht

Tel: 030-677 6466  
Mail: [info@boschenvanrijn.nl](mailto:info@boschenvanrijn.nl)  
Web: [www.boschenvanrijn.nl](http://www.boschenvanrijn.nl)

© Bosch & Van Rijn 2022

Behoudens hetgeen met de opdrachtgever is overeengekomen, mag in dit rapport vervatte informatie niet aan derden worden bekendgemaakt. Bosch & Van Rijn BV is niet aansprakelijk voor schade door het gebruik van deze informatie

## Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1	<i>Aanleiding</i>	3
1.2	<i>Doel analyse</i>	4
1.3	<i>Werkwijze</i>	5
1.4	<i>Leeswijzer</i>	6
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>ZON-PV OP LAND</b>	<b>7</b>
2.1	<i>Inleiding</i>	7
2.2	<i>Definities</i>	7
2.3	<i>Ontwikkeling zon-pv</i>	10
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>INVENTARISATIE DECENTRALE KADERS ZON-PV OP LAND</b>	<b>11</b>
3.1	<i>Inleiding</i>	11
3.2	<i>Achtergrond Rijksbeleid</i>	11
3.3	<i>Provinciale beleidskaders zon-pv (op land)</i>	12
3.4	<i>Analyse vragenlijst</i>	16
3.5	<i>Voorbeelden gemeentelijke beleidskaders zon-pv</i>	22
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN</b>	<b>26</b>
4.1	<i>Conclusies van de analyse</i>	26
4.2	<i>Aanbevelingen</i>	27
4.3	<i>Overwegingen en discussiepunten</i>	30
4.4	<i>Eindconclusie</i>	31

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

---

Nederland staat voor een grote verduurzamingsopgave. Met het Klimaatakkoord (2019) streven we er onder andere naar dat in 2030 ten minste 35 Terawattuur (TWh) aan elektriciteit wordt geproduceerd uit windturbines op land en zonnepanelen. Hoe we dat gaan doen, is decentraal uitgewerkt in de Regionale Energie Strategieën (RES). Met het RES 1.0 bod van alle 30 RES'en wordt tussen de 21 en 25 procent van de energieopwekking voorzien door zon-pv op land<sup>1</sup>.

In het coalitieakkoord 2021 – 2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie is de volgende passage opgenomen:

*“Gezien de schaarse beschikbare ruimte zetten we vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken, inclusief normering. Zonnepanelen op land staan we alleen toe, als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden.”*

De Minister voor Klimaat en Energie wil de Tweede Kamer in het voorjaar van 2022 met een beleidsbrief informeren over de invulling van deze passage. De politieke vraag daarbij is hoe het kabinet invulling wil geven aan het ruimtelijk beleid. Wat betekent de passage dat zon op land alleen is toegestaan als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is? Wat is multifunctioneel gebruik van land bij zon-pv en waarom is dit eigenlijk gewenst? Welke decentrale kaders worden daar op dit moment reeds voor gegeven? En volstaan deze decentrale kaders of is behoefte aan aanvullende kaders vanuit het Rijk?

---

<sup>1</sup> Monitor RES 1.0. Een analyse van de regionale energiestrategieën 1.0. (PBL, 2021).

**Figuur 1** Zachtfruit teelt onder zonnepanelen (bron: groenleven.nl)



## 1.2 Doel analyse

Grondgebonden zon-pv is een vast onderdeel geworden van het Nederlandse duurzame energiebeleid. In het RES-bod van de RES 1.0 neemt grondgebonden zon-pv, naast windenergie en zon op dak, een substantieel deel van het te realiseren vermogen duurzame energie voor haar rekening. De inpassing van hernieuwbare elektriciteit op land vraagt om ruimtelijke afwegingen waarbij verschillende en soms botsende ruimtelijke claims of belangen aan de orde komen, denk aan landbouw, natuur, landschap, woningbouw en infrastructuur.

In de praktijk worden veel van de grondgebonden zon-pv projecten voorzien op gronden die in het huidige gebruik een agrarisch functie hebben. Dit is veelal de enige functie die aan de gronden wordt toegekend in de huidige situatie, een zogenaamde 'monofunctie'. Wanneer deze monofunctie in het kader van een voorgenomen ontwikkeling wordt herzien, wordt in het licht van de 'beperkt beschikbare ruimte' in Nederland de vraag gesteld of een nieuwe monofunctie voor gronden wederom gewenst is.

Multifunctioneel ruimtegebruik (ook wel meervoudig ruimtegebruik genoemd) en de voorkeursvolgorde voor zon-pv (ook wel aangeduid als de zonneladder)<sup>2</sup> zijn onderwerpen die met de opkomst van grootschalige grondgebonden zon-pv steeds

<sup>2</sup> In 2019 heeft Bosch & van Rijn in opdracht van het ministerie van EZK geanalyseerd in hoeverre met de huidige afwegingskaders invulling wordt gegeven aan het benutten van onbenutte daken en terreinen en het zo veel mogelijk ontzien van landbouw en natuur: *'Beleidskaders zon-pv; inventarisatie en analyse'*. Bosch & van Rijn, 2019.

meer aandacht vergen én krijgen. Decentrale overheden besteden hier op verschillende manieren aandacht aan en hebben dit zo nodig een plek gegeven in beleid.

Het ministerie van EZK wenst inzicht in de wijze waarop het huidige decentrale beleid (provinciaal en gemeentelijk) stuurt op multifunctioneel ruimtegebruik voor zon-pv en op de toepassing van de voorkeursvolgorde voor zon-pv.

Aan de hand van een inventarisatie van provinciale beleidskaders en enkele voorbeelden van gemeentelijke beleidskaders wil het ministerie van EZK in gesprek met betrokken partijen over de invulling van multifunctionele toepassing van zon op land. Deze invulling op hoofdlijnen neemt de minister in het voorjaar van 2022 op in zijn brief aan de Tweede Kamer. Dit overzicht van provinciale beleidskaders en voorbeelden van gemeentelijke beleidskaders is een eerste stap in dit proces om komen tot een Kamerbrief.

### 1.3 Werkwijze

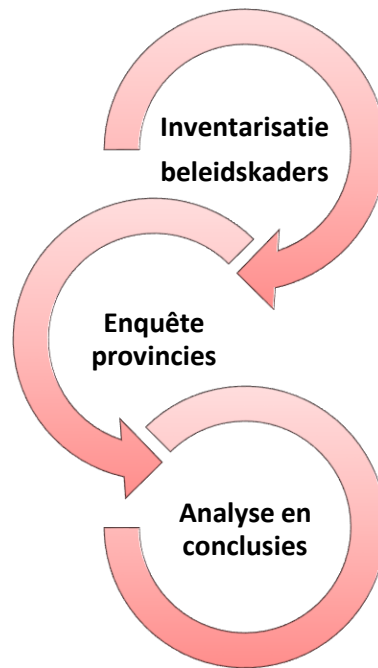
---

Deze rapportage bevat de inventarisatie van huidige decentrale beleidskaders zon-pv inzake multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde zon-pv. Omdat het provinciaal ruimtelijk beleid in hoge mate sturend is voor grondgebonden zon-pv projecten, is hierbij de nadruk gelegd op provinciaal ruimtelijk beleid. Om toch een idee te krijgen hoe dergelijke kaders op gemeentelijk niveau worden vormgegeven, hebben we ook een aantal gemeentelijke ‘best practices’ beschouwd.

Parallel aan de inventarisatie is een vragenlijst verstuurd aan alle 12 provincies. Deze vragenlijst heeft vooral betrekking op de ruimtelijke kaders en beleid rond zon-pv op land inzake multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde zon-pv.

De gegevens uit de inventarisatie en de enquête worden vervolgens geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De resultaten van de analyse zijn ook in de rapportage opgenomen.

**Figuur 2** Schematische weergave werkwijze



#### **1.4** Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding en het doel van de inventarisatie en analyse en geeft een toelichting op de gehanteerde werkwijze. In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de gehanteerde definities voor de analyse en de ontwikkeling van zon-pv (op land). Hoofdstuk 3 inventariseert de decentrale beleidskaders en beschouwt van de resultaten van de vragenlijst. Ook worden enkele 'best practices' van gemeentelijke beleidskaders voor zon-pv beschreven. In Hoofdstuk 4 ten slotte trekken we conclusies en stellen we enkele aanbevelingen voor het vervolg voor.



# Hoofdstuk 2 Zon-pv op land

## 2.1 Inleiding

---

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschouwing op zon-pv op land: hoe definiëren we het en welke ontwikkelingen zien we in de markt?

## 2.2 Definities

---

### 2.2.1 Zon-pv

---

Onder zon-pv verstaan we in deze rapportage de techniek waarbij pv-panelen stroom opwekken door middel van fotovoltaïsche technologie: zonlicht wordt omgezet in elektriciteit.

### 2.2.2 Zon-pv op land

---

Onder zon-pv op land (ook wel grondgebonden zon-pv genoemd) verstaan we in deze rapportage alle zon-pv-installaties die aan de ondergrond zijn gekoppeld (of verankerd). Het gaat dan in vrijwel de meeste gevallen om grootschalige installaties, waarvoor SDE++-subsidie wordt aangevraagd. Ook komen projecten voor waarin de mogelijkheid wordt geboden voor omgevingsparticipatie door (gedeeltelijke) toepassing van de SCE-subsidieregeling (voorheen Regeling Verlaagd Tarief), paneel-op-naam-constructies en crowdfunding.

**Figuur 3** Voorbeeld van zon-pv op land (bron: iStock)

---





### 2.2.3 *Decentrale beleidskaders*

---

Decentrale overheden (gemeenten en provincies) hebben de bevoegdheid ruimtelijke beleid vast te stellen voor het eigen grondgebied. In dit beleid kan de decentrale overheid, binnen de kaders van het nationale beleid en de Wet ruimtelijke ordening haar ruimtelijke afwegingen maken en kaders vastleggen.

### 2.2.4 *Multifunctioneel ruimtegebruik*

---

Een eenduidige definitie van multifunctioneel ruimtegebruik blijkt lastig te geven. Uit de inventarisatie en analyse van decentrale beleidskaders (zie Hoofdstuk 3) blijkt dat deze term op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Daarnaast lijkt er ook een overlap of verwevenheid te bestaan met de term 'voorkeursvolgorde' (zie 2.2.5). Het afkaderen van de definitie van multifunctioneel ruimtegebruik hangt o.a. af of hiermee gestuurd wordt op locatiekeuze of dat er randvoorwaarden worden gegeven voor inpassing. In de kern komt multifunctioneel ruimtegebruik erop neer dat de gronden waarop een zon-pv installatie wordt gerealiseerd tegelijkertijd gebruikt worden voor een andere functie.

**Figuur 4** Voorbeeld van multifunctioneel ruimtegebruik zon-pv: zon op restgronden bij Rijksweg (bron: Rijksvastgoedbedrijf)



**Figuur 5** Voorbeeld van multifunctioneel ruimtegebruik zon-pv: zon op bedrijfsdak (bron: Stefan Koopmans, Provinciale Energie Strategie - Deel 2 (Limburg))



**Figuur 6** Voorbeeld van multifunctioneel ruimtegebruik zon-pv: zon boven parkeerplaats (bron: notitie Sinefjilden yn it lânskip)



**Figuur 7** Voorbeeld van multifunctioneel ruimtegebruik zon-pv: zon i.c.m. bessen-teelt (bron: Stefan Koopmans, Provinciale Energie Strategie - Deel 2 (Limburg))



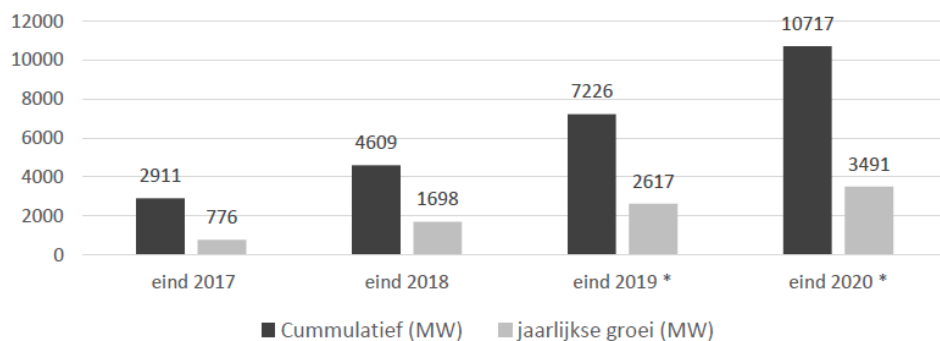
### 2.2.5 Voorkeursvolgorde

In het Klimaatakkoord wordt erkend dat het realiseren van de hernieuwbare elektriciteitsopgave een forse ruimtevraag met zich meebrengt. Bij de inpassing van hernieuwbare elektriciteit dienen locaties zorgvuldig te worden gekozen. Naar aanleiding van de motie Dik-Faber<sup>3</sup> is een voorkeursvolgorde voor zon-pv, ook wel aangeduid als ‘zonneladder’, opgesteld en later vastgelegd in de NOVI (zie paragraaf 3.2).

## 2.3 Ontwikkeling zon-pv

De afgelopen jaren maakt zon-pv een flinke groei door. Uit de Monitor Zon-pv 2021 in Nederland (RVO, 2021) blijkt dat in 2020 er 3.491 MW zon-PV is bijgeplaatst ten opzichte van het voorgaande jaar. Hierdoor is het totaal geïnstalleerd vermogen in Nederland eind 2020 opgelopen tot 10.717 MW.

**Figuur 8** Cumulatief geïnstalleerd zon-pv vermogen in MW (CBS) \*voorlopige cijfers (bron: Monitor Zon-pv 2021, RVO)



Ook de ‘niet gebouwgebonden’ zon-pv groeit flink, met een toename van 1.034 MW in 2020 naar een totaal van 2.001 MW eind 2020. Ongeveer 80% van de tot en met 2020 gerealiseerde veldsystemen staat op grond met een landbouwfunctie.

<sup>3</sup> Kamerstukken TK 2018-2019, 32813 nr. 204

# Hoofdstuk 3 Inventarisatie decentrale kaders zon-pv op land

## 3.1 Inleiding

---

Bij de toedeling van bevoegdheden aan Rijk, provincies en gemeente is de wetgever uitgegaan van ‘bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid’. Elk overheidsniveau heeft een verantwoordelijkheid voor een bepaald ruimtelijk beleid. Verbinding tussen de drie overheidsniveaus wordt bereikt met inzet van overleg en afstemming bij voorbereiding van ruimtelijke visies, plannen en projecten. Voor het zeker stellen van rijksbelangen en provinciale belangen in provinciale inpassingsplannen en bestemmingsplannen zijn respectievelijk regels gesteld in het Besluit algemene regels omgevingsrecht (Barro) en bijbehorende regelingen in provinciale verordeningen.

## 3.2 Achtergrond Rijksbeleid

---

Op rijksniveau zijn op ruimtelijk gebied de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) de meest bepalende beleidsdocumenten. Vanuit het Barro, dat zich richt op een hoger schaalniveau en dus hoger abstractieniveau, volgen geen concrete beleidskaders voor de ontwikkeling van zon-pv op land. Hetgeen eveneens geldt voor het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de Omgevingswet.

In de NOVI schetst het rijk een langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van een duurzame leefomgeving in Nederland. Daarbij wordt een integrale benadering voorgesteld, samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties en met meer regie vanuit het rijk. In de NOVI worden de nationale belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving vertaald naar prioriteiten, waarbij prioriteit 1 luidt: ‘Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie’. De NOVI is zelfbindend voor het Rijk. De rijksoverheid zet er wel op in dat provincies en gemeenten bij het vaststellen van hun eigen omgevingsvisies rekening houden met wat er in de NOVI staat.

De NOVI kent drie afwegingsprincipes:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies,
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en
3. Afwentelen wordt voorkomen



Op basis van deze afwegingsprincipes wordt in de NOVI de volgende beleidskeuze gemaakt:

*“We realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zo veel mogelijk met andere functies.”*

Specifiek geeft de NOVI de volgende richtingen mee ten aanzien van grootschalige grondgebonden zonne-energie en windenergie:

- **Voorkeur voor grootschalige clustering**  
Waar mogelijk geeft de NOVI de voorkeur aan grootschalige clustering van hernieuwbare energie, bijvoorbeeld door windparken en zonneparken te combineren, aangezien dit de ruimtelijke ‘afwenteling’ vermindert en bijdraagt aan kostenreductie. Daarbij is het echter van belang dat er een afweging wordt gemaakt met de andere relevante waarden zoals landschap, nationale veiligheid, natuur, cultureel erfgoed, water en bodem en draagvlak. Ook moeten bewoners van een gebied worden betrokken, participeren in het project en waar mogelijk meeprofiten. Tenslotte is een natuurinclusief ontwerp en beheer van een wind- of zonnepark van belang.
- **Voorkeursvolgorde voor zon-pv**  
De afwegingsprincipes van de NOVI leiden tot een voorkeur voor zonnepanelen op daken en gevels en daarna voor onbenutte terreinen in bebouwd gebied. Om aan de gestelde energiedoelen te voldoen, kan blijken dat ook locaties in het landelijk gebied nodig zijn. Ook in dat geval gaat echter de voorkeur uit naar slimme functiecombinaties. De voorkeursvolgorde houdt geen volgtijdelijkheid in. Na het verkennen van mogelijkheden voor het toepassen van zon-pv kan worden begonnen met het gelijktijdig benutten van gekozen mogelijkheden.

De NOVI benoemt 21 nationale belangen en opgaven. Belang 11 - het realiseren van een betrouwbare, betaalbare en veilige energievoorziening, die in 2050 CO<sub>2</sub>-arm is - ziet op de ontwikkeling van zon-pv.

### **3.3 Provinciale beleidskaders zon-pv (op land)**

---

Provincies vormen een belangrijke schakel in de vormgeving van het ruimtelijk beleid. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) is een verdeling van bevoegdheden opgenomen, waarbij het primaat is gelegd bij het gemeentebestuur. Centraal wat moet, decentraal wat kan was de leidende gedachte. Voor sommige ruimtelijke vraagstukken geldt dat sprake is van een bovengemeentelijk, provinciaal ruimtelijk belang of nationaal belang. Daarvoor zijn regels gesteld in provinciale ruimtelijke verordeningen en zijn structuurvisies (of omgevingsvisies) opgesteld.

In de praktijk wordt dit door de provincies op verschillende manieren ingevuld. In enkele provincies is gekozen voor regels op hoofdlijnen, waarbij gedurende de gemeentelijke besluitvormingsprocedures instemming van Gedeputeerde Staten (GS) moet worden gevraagd in de vorm van een art. 3.1.1 vooroverleg. Indien de ontwikkeling strijdig is met provinciaal beleid kan de provincie de bevoegdheden op

grond van de Wro inzetten om congruentie met provinciale regels zeker te stellen. In andere provincies is gekozen voor een meer gedetailleerde uitwerking van provinciale regels voor de inpassing van zon-PV. Bijvoorbeeld door in directe zin meer te sturen op multifunctioneel ruimtegebruik / meervoudig ruimtegebruik en voorkeursvolgorde. Ook wordt gebruikgemaakt van provinciale handreikingen om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te sturen. Dit dient dan als basis voor het al dan niet verlenen van goedkeuring aan gemeentelijke besluiten.

### 3.3.1 *Multifunctioneel ruimtegebruik*

---

Het combineren van zon-pv op land met bestaande of nieuwe structuren, functies of doelen wordt in alle provincies in meer of mindere mate van belang geacht. In alle provincies wordt (een vorm van) multifunctioneel ruimtegebruik als aandachtspunt of opgave bestempeld in de omgevingsvisie. In 11 van de 12 provincies zijn hier kaders voor opgenomen in de omgevingsverordening, al dan niet geconcretiseerd in (instructie)regels. Enkel de provincie Zuid-Holland heeft momenteel helemaal geen kaders voor multifunctioneel ruimtegebruik vastgelegd in haar verordening. Wel heeft Zuid-Holland, evenals het merendeel van de provincies, een handreiking opgesteld waarin het belang van multifunctioneel ruimtegebruik wordt benoemd.

Reden dat multifunctioneel ruimtegebruik een plaats heeft in provinciaal omgevingsbeleid is vaak gebaseerd op het aan elkaar raken van provinciale belangen. Hierbij zijn zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het koppelen van ambities en opgaven de uitgangspunten. De ruimtelijke kwaliteit en de bijdrage aan de energietransitie moeten goed in balans zijn.

Het motto van de provincie Zeeland; *'doe meer met minder grond'*, lijkt van toepassing op de beleidskaders van nagenoeg alle provincies.

#### Zon-pv toevoegen aan bestaande functies (mede gebruik)

Een enkele provincie heeft het gebruik van zon-pv op gronden met andere functies als multifunctioneel ruimtegebruik opgenomen in het omgevingsbeleid. Dit betreft bijvoorbeeld de plaatsing van zon-pv op gronden met reeds aanwezige andere functies, zoals gronden met een bestemming voor infrastructuur voor weg-, spoor-, water- en vliegverkeer. Hier kunnen de bermen, groenstroken of restruimte (overhoeken) langs infrastructuur, luchthavens, (voormalige) vuilstorten, zandwinplassen en andere (geïsoleerde) waterlichamen benut worden. Deze vorm van multifunctioneel ruimtegebruik heeft een grote overlap en sterke verwevenheid met de voorkeursvolgorde (zie 3.3.2).

#### Zon-pv combineren met bestaande functies (dubbel ruimtegebruik)

Voor het overgrote deel van de provincies is multifunctioneel ruimtegebruik te bewerkstelligen door dubbel ruimtegebruik van de gronden. Wanneer gronden reeds worden aangewend voor een bepaalde functie (bv. landbouw (fruitteelt), uitloop (pluim)vee of parkeren) kunnen deze gronden hun bestaande functie behouden én kan de functie van duurzame energieopwekking (middels zon-pv) worden toegevoegd, zodanig dat de betreffende gronden nagenoeg volledig dubbel gebruikt worden. Maar ook toepassing op gronden met andere vormen van energieopwekking, zoals windenergie, wordt gezien als multifunctioneel ruimtegebruik.

#### Zon-pv combineren met nieuwe functies

Naast het toevoegen van zon-pv aan de bestaande functie van gronden, wordt binnen de meeste provinciale beleidskaders het actief toevoegen van nieuwe, nog niet voorkomende functies aan de voor zon-pv gebruikte gronden gekwalificeerd als multifunctioneel ruimtegebruik. Denk aan het toevoegen van een recreatieve functie d.m.v. het creëren van nieuwe wandel- en fietsroutes bij zon-pv op land of het creëren van educatieve meerwaarde d.m.v. het toevoegen van een informatieve elementen. Daarnaast kan ecologische meerwaarde gecreëerd worden door met behulp van de ecologische inpassing een verbetering van de lokale biodiversiteit te bewerkstelligen. De provincie Limburg geeft in haar Provinciale Energie Strategie (deel 2) een voorbeeld van een nieuwe, actuele functie die nog niet vaak als mogelijkheid wordt aangehaald; energieopslag, bijvoorbeeld d.m.v. grootschalige batterijen.

#### Zon-pv combineren met locatie- of gebiedsgebonden opgaven

Het overgrote deel van de provincies gaat in hun beleidskaders ook in op de kansen voor koppeling van zon-pv met (actuele) ruimtelijke gebiedsopgaven. Hierdoor ontstaan multifunctionele (hybride) gebieden: grote ruimtelijke opgaven die op het landschap afkomen en niet meer los van elkaar te zien zijn, zoals woningbouw en energietransitie. Opgaven en functies worden in deze gebieden gecombineerd. Met betrekking tot zonne-energie wordt de koppelkans gezien tussen zon-pv, klimaatadaptatie, waterbergingscapaciteit, biodiversiteit, natuurontwikkeling, woningbouw. Het verbinden van duurzame energie aan andere ontwikkelingen biedt koppelkansen. Een efficiënte en multifunctionele inrichting van een duurzaam energielandschap zorgt ervoor dat verrommeling wordt voorkomen.

Een zon-pv op land opstelling met aandacht voor natuur kan in de provincies Drenthe en Overijssel bijvoorbeeld ook fungeren als buffer tussen landbouw en natuur op locaties waar natuurgebieden en landbouwgebieden aan elkaar grenzen, om aldaar de biodiversiteit en hydrologie (gebiedsgebonden opgaven) te ondersteunen.

#### Koppeling multifunctioneel ruimtegebruik aan voorkeursvolgorde

Sommige provincies leggen met hun beleid een expliciete koppeling tussen de van kracht zijnde voorkeursvolgorde en multifunctioneel ruimtegebruik. Een voorbeeld daarvan is de provincie Limburg. Deze provincie voorziet meervoudig ruimtegebruik in ieder geval bij locaties onder de treden 1 tot 3 van de zonnelader. Ook de provincie Overijssel legt een dergelijke koppeling in haar in ontwerp zijnde beleid. Hierin wordt trede 2 van de zonneladder, die ingaat op combinaties met gebruiksfuncties, uitgewerkt aan de hand van voorbeelden maatschappelijke doelen en voorbeelden.

#### Multifunctioneel ruimtegebruik van gronden met tijdelijke functie

Enkele provincies zetten het multifunctioneel ruimtegebruik in voor gronden met een tijdelijke functie. Zo kan zon-pv een invulling zijn voor gebieden met een transformatieopgave of pauzelandenschappen (zoals beoogde bedrijventerreinen en woningbouwlocaties, die nog geen invulling hebben op korte termijn).

#### Experimenteeruimte / creatieve vormen

Ruimte voor verweving van functies die enerzijds de vitaliteit en aantrekkelijkheid van gebieden kan vergroten en anderzijds kan leiden tot creatieve vormen van



meervoudig ruimtegebruik. Een enkele provincie biedt hier in haar verordening aanvullend ruimte voor (niet alleen bedoeld voor zon-pv op land).

### 3.3.2 *Voorkeursvolgorde*

---

In 11 van de 12 provincies wordt een voorkeursvolgorde (ook wel zonneladder) gehanteerd in de omgevingsverordening, waarmee wordt gestuurd op geschikte locaties voor zon-pv. Voor een derde van de provincies komt deze voorkeursvolgorde grotendeels overeen met de nationale voorkeursvolgorde zon uit de NOVI. Bij ongeveer tweederde van de provincies wordt een zonneladder gehanteerd die in meer of mindere mate overeenkomt van de nationale voorkeursvolgorde. Desondanks is de geest van de provinciale voorkeursvolgordes vergelijkbaar met de nationale voorkeursvolgorde, immers zorgvuldig ruimtegebruik noopt ertoe landbouwgronden als laatste (trede) in te zetten. Er is één provincie die geen specifieke voorkeursvolgorde in de omgevingsverordening heeft opgenomen (Noord-Holland). Zij stuurt in haar beleid echter wel op geschikte locaties; de provincie stimuleert bijvoorbeeld zon-pv in het bebouwde gebied, maar er worden, onder voorwaarden, ook kansen geboden in het landelijk gebied.

#### Grondgebonden zon: graag op restgronden, lastiger op landbouwgebied

De meeste provincies hebben een voorkeur voor zon-pv op land op restgronden. Daarmee wordt bedoeld: direct naast bestaande bebouwde gebieden, industrieterreinen of gebieden waar een dubbelfunctie mogelijk is. Voor restgronden worden beduidend minder stringente regels toegepast. Voor agrarisch gebied daarentegen hanteren de meeste provincies behoorlijk strenge eisen. Hier wordt een goede ruimtelijke inpassing van groot belang geacht, waarop streng wordt getoetst.

#### Geen volgordelijkheid

De meeste provincies geven aan dat de plaatsing van zon-pv op land in agrarisch gebied niet stil mag komen te liggen omdat nog niet alle daken vol liggen. Dat betekent overigens niet dat plaatsing in agrarisch gebied ongebreideld plaats kan vinden. In de provincie Drenthe geldt bijvoorbeeld dat wanneer het maximum aan toegestane hectares zon-pv op land zoals vastgelegd in de RES 1.0 is bereikt, zon-pv op land bovenop de opgave uit de RES 1.0 alleen onder bepaalde voorwaarden is toegestaan: er is sprake van een meerwaarde voor een integrale gebiedsopgave, er is een significante vooruitgang in de ontwikkeling van zon op dak verzekerd en de verhouding met zon op dak is in evenwicht. Alle provincies zetten sterk in op het ontzien van natuurwaarden/visuele aspecten en in het stand houden dan wel vergroten van ruimtelijke kwaliteit. Voor wat betreft het ontzien van natuurwaarden, worden door de meeste provincies gebieden uitgesloten behorende tot Natuurnetwerk Nederland, waterwingebieden en andere bestaande bos- en natuurgebieden. In sommige provincies is realisatie van zon-pv wel mogelijk in deze gebieden, maar gelden strengere voorwaarden dan bij realisatie binnen stedelijk gebied. Bij enkele provincies gelden bijvoorbeeld geen regels voor zon-op-dak. Daarnaast wordt door de meeste provincies aangegeven dat de realisatie van zon-pv de ruimtelijke kwaliteit dient te verbeteren. Hier kan op verschillende manieren invulling aan worden gegeven. De meest voorkomende is ruimtelijke en landschappelijke inpassing, waarbij specifieke aspecten voor de locatie, zoals de maat, openheid en schaal van de omgeving in acht gehouden dienen te worden.

### 3.4 Analyse vragenlijst

---

Als onderdeel van de analyse is op 9 maart 2022 een vragenlijst verzonden aan medewerkers van alle 12 de provincies. De vragenlijst is ingevuld door 10 provincies. De ingevulde vragenlijsten bieden een goed inzicht in en overzicht van de ruimtelijke beleidskaders in de provincies. In deze paragraaf zijn de antwoorden verwerkt van de vragenlijst, aangevuld met een beknopte desk-study.

#### 3.4.1 *Algemeen beleidskaders zon-pv*

---

Meerdere provincies, zoals, Drenthe, Overijssel, Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Limburg en Flevoland verwijzen naar de door hen opgestelde omgevingsverordeningen en/of -visies (incl. bijlagen) waarin concrete (instructie)regels voor zon-PV zijn opgenomen. De provincies Groningen, Limburg, Utrecht en Noord-Holland geven aan dat gemeentelijke visies daarbij als aanvullend (toetsings)kader mogen gelden.

Naast de omgevingsverordeningen en/of -visies hebben de provincies Noord-Holland, Groningen, Limburg, Flevoland en Drenthe aanvullende kaders voor zon-pv. De provincie Noord-Holland heeft onder de omgevingsverordening specifiek voor zon-pv in landelijk gebied 'sturingsinstrumenten' beschreven in de 'Kwaliteitsimpuls zonneparken', de provincie Groningen heeft een handreiking 'locatiekeuze en ontwerp zonneparken' opgesteld en de provincie Drenthe een beleidsregel zon, waar de handreikingen 'landschappelijke inpassing', 'zonnewijzer biodiversiteit' en 'participatie bij zonne- en windparken' deel van uitmaken.

Van de 10 provincies die de vragenlijst hebben ingevuld, hebben 6 provincies beleid en/of kaders in voorbereiding die betrekking hebben op de ruimtelijke inpassing van zon-PV. Voor Limburg en Gelderland gaat dit om de RES 2.0, voor Groningen is er nog geen concreet plan, maar wordt het beleid mogelijk aangepast naar aanleiding van een recent afgeronde beleidsevaluatie. Noord-Holland gaat een stimuleringsregeling voor initiatiefnemers opstellen, waardoor zij ontwerpcapaciteit vanaf het begin van de planvorming kunnen verkrijgen. Op deze manier wordt meervoudig ruimtegebruik van het projectgebied in een vroeg stadium meegenomen en vormgegeven. Ook in Overijssel worden initiatieven voor zonne-energie aan de provincie voorgelegd door gemeenten, zodat vroegtijdig de voorgenomen landschappelijke inpassing, ontwerp en participatievorm kan worden besproken.

In Flevoland wordt, n.a.v. van een in de Structuurvisie Zon voorgeschreven evaluatiemoment, in de loop van 2022 een verbod van grondgebonden zon-pv op agrarische gronden én het toepassen van een provinciale voorkeursvolgorde verwerkt in het omgevingsprogramma en -verordening.

#### 3.4.2 *Multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde zon-pv*

---

Verschillende provincies (Utrecht, Noord-Brabant, Limburg, Drenthe, Flevoland, Overijssel en Noord-Holland) geven aan goed rekening te houden met meervoudig ruimtegebruik, waarbij de focus wordt gelegd op zorgvuldig ruimtegebruik en (een bijdrage aan) de omgevingskwaliteit. Hiervoor zijn in de beleidskaders van bovengenoemde provincies diverse voorwaarden opgesteld. Vaak gebeurt dit aan de hand van een zonneladder/voorkeursvolgorde.

Hoewel (een vorm van) multifunctioneel ruimtegebruik in nagenoeg alle provinciale omgevingsvisies en/of -verordeningen wordt benoemd, geven vier van de tien provincies in de enquête aan dat ze weinig (kunnen) sturen op multifunctioneel ruimtegebruik bij projecten voor zon-pv op land. Multifunctioneel ruimtegebruik is dan wel benoemd als aandachts- of uitgangspunt voor het eigen (of gemeentelijk) beleid, maar blijkt soms lastig toe te passen voor beoordeling van vergunningaanvragen voor individuele projecten, bijvoorbeeld omdat het niet is geïnstrumenteerd. Zo geeft Gelderland aan dat multifunctioneel ruimtegebruik niet als criterium wordt meegegeven aan gemeenten m.b.t. ruimtelijke procedures voor zon-pv op land. Voor Groningen geldt dat er geen harde regels zijn die sturen op meervoudig ruimtegebruik, maar het wordt wel aangemoedigd in de 'Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken'. Zeeland geeft aan zon-pv toe te staan op infrastructuur of een stortplaats, maar staat bijvoorbeeld geen zon-pv toe op agrarische bestemmingen wanneer daar multifunctioneel ruimtegebruik wordt toegepast. Ook wordt zon-pv op land in combinatie met windturbines eigenlijk niet gezien als een echt meervoudig ruimtegebruik.

Bijna alle provincies geven aan dat er in afwegingen-, beleids- en/of toetsingskaders rekening wordt gehouden met een voorkeursvolgorde voor zon-PV en dat deze overeenkomt met de niet-volgtijdelijke voorkeursvolgorde uit de NOVI. Doordat er geen volgtijdelijkheid is, worden mogelijkheden voor grondgebonden zon en zon op dak parallel aan elkaar benut. De voorkeur gaat uit naar zon op daken van gebouwen en mogelijkheden binnen stedelijk gebied, om landbouwgronden en natuurgebieden zoveel mogelijk te ontzien. De opwekking van duurzame energie binnen bestaand ruimtebeslag en op daken is echter onvoldoende voor het tijdig behalen van de klimaatdoelen, waardoor zon-pv in landelijk gebied onder voorwaarden toch kan worden toegestaan. Voor Groningen geldt dat voor zon-pv op land in landelijk gebied strengere randvoorwaarden gelden dan in of nabij stedelijk gebied.

De provincie Flevoland heeft daarentegen nog geen voorkeursvolgorde opgenomen in de Structuurvisie Zon waaraan wordt getoetst. In de loop van 2022 wordt het provinciale beleid aangepast en wordt er een zonneladder ingevoerd. Deze sluit zo veel mogelijk aan bij de voorkeursvolgorde uit de NOVI, maar agrarische gronden worden uitgesloten voor de ontwikkeling van zon-pv. Overigens hebben de meeste gemeenten in Flevoland wel een zonneladder/voorkeursvolgorde in beleid opgenomen.

#### **3.4.2.1** *Definities multifunctioneel ruimtegebruik*

---

In 8 van de 10 provincies (Limburg, Utrecht, Gelderland, Zeeland, Overijssel, Flevoland, Noord-Brabant en Groningen) wordt multifunctioneel ruimtegebruik niet gedefinieerd, omdat het in het huidige beleid geen harde eis is of dat praktische invulling en toepassingsmogelijkheden (zon op dak, parkeerplaatsen, geluidsschermen etc.) algemeen bekend zijn. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat er geen strikte definitie is, maar dat vanuit de omgevingsvisie wordt gekeken naar de balans van people, planet, profit, de betrokkenheid, participatie en het samenhangende systeem door slimme combinaties. Noord-Holland beschouwt meervoudig ruimtegebruik als maatwerk en hanteert daarom een brede interpretatie. In de verordening worden wel meer juridisch expliciete regels gehanteerd en worden

voorbeelden van locaties met en bestaande functies genoemd. De omgevingsverordening en -visie van de provincie Drenthe geven als voorwaarden dat sprake dient te zijn van een combinatie van functies of meervoudig ruimtegebruik ten behoeve van een concreet omschreven en actuele gebiedsopgave die door zon-PV in overwegende mate aantoonbaar wordt geoptimaliseerd. Hoewel er geen specifieke definitie wordt gehanteerd, worden meerdere voorbeelden van functiecombinaties gegeven om multifunctioneel of meervoudig ruimtegebruik te concretiseren.

### **3.4.2.2** *Sturing beleid*

---

In de helft van de provincies worden in het beleid t.a.v. meervoudig ruimtegebruik bij zon-pv zowel randvoorwaarden voor inpassing meegegeven, als sturing met betrekking tot de locatiekeuze. In Limburg kent de Limburgse zonneladder bijvoorbeeld enkele uitsluitingsgebieden en geeft het beleid randvoorwaarden ten behoeve van de realisatie van zon-pv op land op landbouwgronden (o.a. zorgvuldige ruimtelijke afweging, goede landschappelijke en natuurlijke inpassing, bodemkwaliteit en opruimplicht). In de 5 overige provincies die de vragenlijst hebben ingevuld, geeft het provinciaal beleid hoofdzakelijk randvoorwaarden met betrekking tot inpassing. Zo toetst de provincie Overijssel zon-pv op land aan landschappelijke inpassing, oriëntatie van het park en vorm van meervoudig ruimtegebruik. Verschillende provincies (Groningen, Drenthe, Noord-Brabant) geven daarnaast aan dat de randvoorwaarden (voor ruimtelijke en landschappelijke inpassing) in het beleid van de provincies is vastgelegd, maar dat uiteindelijke locatieafweging bij de gemeentes plaatsvindt.

### **3.4.3** *Praktijkervaringen*

---

#### **3.4.3.1** *Praktijkervaringen beleid m.b.t. multifunctioneel ruimtegebruik*

---

De provincies is gevraagd hoe het beleids- of toetsingskader met betrekking tot multifunctioneel ruimtegebruik voor zon-PV in de praktijk werkt. Verschillende provincies geven aan hier (nog) geen ervaring mee te hebben, omdat de regels pas recent van kracht zijn (Gelderland), nog niet van kracht zijn (Limburg) of omdat dit geen speciaal aandachtspunt betreft in het beleid (Zeeland). Gemeenten zijn in Limburg al wel geïnstrueerd om rekening te houden met de uitgangspunten uit de Limburgse zonneladder in de Provinciale Omgevingsvisie en de instructieregels uit de Omgevingsverordening Limburg 2021.

In de provincie Utrecht worden er op enkele locaties al pilots gedaan met multifunctioneel ruimtegebruik. Hier wordt dan vaak rekening gehouden met natuur en biodiversiteit, of er wordt een combinatie gemaakt met landbouw. Ook in de provincie Drenthe is bij verschillende projecten actief naar multifunctioneel ruimtegebruik gekeken, maar dit verschilt wel per gemeente. In Overijssel worden zon-pv op land met meervoudig ruimtegebruik getoetst in welke mate er sprake is van meervoudig ruimtegebruik. De provincie Flevoland geeft aan dat het toetsingskader van de provincie goed functioneert, ook al zijn de bouwstenen in het beleid niet dwingend geformuleerd. Hierdoor kan het effect van het toetsingskader niet eenduidig worden verbonden aan de resultaten. Desondanks is er in de uitvoering van

verschillende projecten rekening gehouden met multifunctioneel ruimtegebruik bij een ijsbaan, golfbanen en door toepassing van cable pooling.

Hoewel de provincie Groningen geen harde beleidsregels heeft t.a.v. multifunctioneel ruimtegebruik, worden koppelkansen op specifieke locaties benut. Zo wordt er vaker ingezet op het creëren van ecologische meerwaarde of wordt het waterpeil onder zonneparken op veengronden verhoogd om veenoxidatie tegen te gaan. Wel laat de provincie Groningen weten dat echt multifunctioneel ruimtegebruik bij zon op land lastig blijft, omdat er voor sommige vormen van multifunctioneel ruimtegebruik (schapen, bijen) meer oppervlakte benodigd is. In Noord-Brabant tracht de provincie zo vroeg mogelijk met initiatiefnemers en gemeenten om tafel te gaan om zorgvuldig ruimtegebruik, inpassing in het landschap en meerwaardecreatie te bespreken. Of het beoogde doel wordt bereikt hangt vaak af van hoe vroeg in het proces de provincie, gemeenten en initiatiefnemers dit met elkaar oppakken.

#### **3.4.3.2** *Praktijkervaringen beleid m.b.t. voorkeursvolgorde*

---

Provincie Noord-Holland merkt op dat er weinig discussie is over de voorkeursvolgorde en dat het beleid daarom goed werkt. Ook de provincie Noord-Brabant toetst aan de voorkeursvolgorde. De provincie Utrecht geeft aan dat het beleid met betrekking tot de voorkeursvolgorde voor zon-pv werkt, omdat de provincie met het beleid zelf projecten kan opzetten om zon op dak te stimuleren.

Wel geeft de provincie Utrecht aan dat het lastig is om op dit beleid te sturen vanuit de ruimtelijke ordening. In beleid de voorkeur uitspreken voor zon op dak zorgt er niet automatisch voor dat het daar ook komt. Ook de provincie Drenthe ervaart dat er veel extra inzet nodig is om zon-op-dak te stimuleren. Bij grondgebonden zon-pv gaat dat meer vanzelf. In de provincie Groningen worden er (ondanks de voorkeursvolgorde) vooral zon-pv op land 'los' in het buitengebied gerealiseerd en in mindere mate aansluitend aan stedelijk gebied. Zowel het provinciaal beleid als vele gemeentelijke zonne-energievisies laten zon-pv op land los in het buitengebied toe. Vervolgens is het aannemelijk dat de voorkeur van ontwikkelaars van zon-pv op land projecten hier naar uit gaat vanwege de lagere grondprijzen en grote kavels. In de provincie Limburg is er wel veel zon op dak gerealiseerd (meer dan 90% van zonnepanelen in Limburg ligt op daken). Verder bevindt het overgrote deel van de grondgebonden zonneparken zich op stortplaatsen, bij waterzuiveringsinstallaties of op bedrijventerreinen. Dit is in lijn met de Limburgse zonneladder.

Provincie Overijssel geeft aan dat afzonderlijke zon-pv op land door de provincie niet aan de hand van de zonneladder worden getoetst. Wel wordt het gemeentelijk beleid getoetst aan de zonneladder, waardoor toch aan de zonneladder wordt voldaan. Ook in de provincie Flevoland, welk op dit moment nog geen voorkeursvolgorde in haar visie -en/of verordening heeft opgenomen, worden initiatieven getoetst aan de voorkeursvolgorde omdat deze ook veelal in het gemeentelijk beleid is opgenomen.

#### **3.4.3.3** *(Discussies over) beleid t.a.v. multifunctioneel ruimtegebruik*

---

In de provincie Drenthe heeft de discussie m.b.t. aanscherpen van beleid gespeeld en ook de provincie Groningen geeft aan dat uit een recent afgeronde beleidsevaluatie naar voren is gekomen dat aanscherping van beleid nodig is. In de provincie Limburg zijn zienswijzen op de 'Omgevingsverordening Limburg 2021' ingediend

waarin het aanscherpen van beleid t.a.v. multifunctioneel ruimtegebruik werd aangekaart. Deze provincie laat weten dat zij in zienswijzen tevens te horen hebben gekregen dat men (gezien de RES-opgaven) er niet aan ontkomt om zon-pv op landbouwgronden in te zetten. De opzet van de Limburgse zonneladder komt aan beiden tegemoet (niet geheel uitsluiten zonneparken, wel randvoorwaarden stellen en actief inzetten op realisatie van meervoudig ruimtegebruik bij zon-pv). In Overijssel wordt de zonneladder momenteel geëvalueerd. De aanscherping met betrekking tot multifunctioneel ruimtegebruik wordt daarin meegenomen.

Provincie Flevoland geeft aan zelf geen signalen te hebben ontvangen voor aanscherping van beleid, maar ervaaarde wel dat bij een project in de Noordoostpolder het Rijksvastgoedbedrijf (als grondeigenaar) extra voorwaarden stelde voor het behoud van bodemkwaliteit en agrarische grond. Verder benoemt de provincie Flevoland de experimentele basis van initiatieven met multifunctioneel ruimtegebruik. Of er hierdoor aanscherping of versoepeling van beleid benodigd is, wordt verder niet door de provincie Flevoland toegelicht.

De provincie Zeeland krijgt daarentegen signalen dat het beleid te terughoudend is en krijgt de vraag om het beleid t.a.v. multifunctioneel ruimtegebruik te versoepelen. Volgens de provincie Zeeland werkt het eigen beleid goed. Bij de overige provincies zijn geen signalen geweest voor aanscherping of versoepeling van het beleid t.a.v. multifunctioneel ruimtegebruik.

#### **3.4.3.4** *'Best practices' bij gemeenten*

---

De provincie Gelderland inventariseert momenteel de beleidskaders van de 51 Gelderse gemeenten t.a.v. zon-pv en multifunctioneel ruimtegebruik. In de provincie Drenthe wordt het beleidskader zonneparken van de gemeente Assen gezien als een goed voorbeeld van een lokaal beleidskader. In het beleidskader is aandacht voor functiemenging en meerwaardecreatie en tevens is vastgelegd dat bij elk zonproject meerwaarde of kwaliteitsverhoging gerealiseerd moet worden voor ecologie, recreatie, agrarisch medegebruik of water.

Enkele voorbeelden van verschillende soorten functiecombinaties zijn:

- Limburg (Horst aan de Maas): zon-pv in combinatie met blauwe bessen onder de panelen,
- Limburg (Louisegroeve Chemelot): zon-pv op de voormalige stortplaats,
- Noord-Holland (Alkmaar): zon-pv op geluidsschermen,
- Noord-Holland (diverse): zon-pv projecten waar de lokale biodiversiteit wordt hersteld en versterkt,
- Drenthe (Drentse Zonneroute A37): zon-pv langs snelweg,
- Drenthe (zonnepark Groningen Airport Eelde): zon-pv op terrein luchthaven tussen start- en taxibaan,
- Drenthe (zonnepark Hollandia): zon-pv op vloeivelden
- Drenthe (diverse): zon-pv op zandwinplassen
- Flevoland (Westermeerdijk/Noordermeerdijk): 17 km lange strook zon-pv onder windturbines,
- Flevoland (carport Biddinghuizen): zon-pv op dak in landelijk gebied.



### 3.4.4 Gewenste rol van het Rijk

---

Aan de hand van de enquêtes is op ambtelijk niveau informeel overleg gevoerd met de 12 provincies over de rol die het Rijk zou kunnen vervullen om invulling te geven aan de passage uit het Coalitieakkoord. Het algemene beeld is dat de provincies met hun beleid op de goede weg zijn en er de voorkeur aan geven om lokaal te doen wat lokaal kan.

De provincies hebben verschillende aandachtspunten benoemd waarmee het Rijk de provincies kan helpen. Het Rijk zou een (landelijke) definitie van multifunctioneel ruimtegebruik kunnen uitwerken, maar dat wordt als minder wenselijk gezien omdat daarmee de ruimte voor maatwerk vervalst.

Volgens de provincies zou het Rijk met de SDE++-subsidie kunnen sturen op de voorkeursvolgorde. Ook wordt de rol van de SDE++-subsidie benoemd met betrekking tot multifunctioneel ruimtegebruik. Hiervoor kan worden gedacht aan extra SDE++ categorieën voor verschillende vormen van multifunctioneel ruimtegebruik (bijvoorbeeld zon op/langs infrastructuur, solar carports, agrivoltaïcs<sup>4</sup>). Enkele punten waarbij volgens de provincies de rol van het Rijk kan worden aangescherpt ter bevordering van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-PV op land:

- Geef verduidelijking over de achtergrond en het uitwerken van de passage in het coalitieakkoord
- Bevorder kennisdeling tussen provincies m.b.t. multifunctioneel ruimtegebruik
- Ondersteun RES'en bij de aanpak van meervoudig ruimtegebruik (via NPRES)
- Pas de SDE++ subsidie aan of maak deze aantrekkelijker voor projecten met meervoudig ruimtegebruik (multifunctionele projecten zijn vaak duurder)
- Subsidieer opslagmogelijkheden bij zon-pv op land
- Los belemmeringen voor zon-pv op dak op
- Stel strengere eisen aan zon-pv op dak voor bedrijven en verhuurders
- Grijp het asbestverbod aan als aanleiding voor zon-pv op (boerderij)daken
- Onderzoek de mogelijkheden voor energieleverende geluidsschermen

Vanuit de provincies wordt erop gewezen dat veel gemeenten kijken naar solar carports, maar dat deze door de stellinge duurder zijn dan zon op dak. Wel is er sprake van concurrentie tussen solar carports en zon op dak.

Naast zon op dak en solar carports worden ook andere vormen genoemd waarbij panelen grondgebonden zijn zoals agrivoltaïcs en tegengaan veenoxidatie. Dit zijn ook vormen waarbij de ruimte onder de panelen tegelijk voor een ander doel wordt gebruikt. Wel kan dubbel ruimtegebruik uit landschappelijk oogpunt onwenselijk zijn vanwege panelen hoog boven het maaiveld. Zon-pv op land waarbij veel meer ruimte tussen de panelen moet worden gelaten om in "dubbel ruimtegebruik" te voorzien (schapen, bijen) worden in de enquête genoemd als minder goede voorbeelden omdat hier veel meer oppervlakte zon-pv op land nodig is om de energievoorziening te verduurzamen.

Ten slotte vragen de provincies aandacht voor:

- Geef het goede voorbeeld: Rijksvastgoed inzetten voor de realisatie van zon-pv

---

<sup>4</sup> Het gelijktijdig gebruik van gronden voor zowel duurzame elektriciteitsopwekking d.m.v. zon-pv, als groeien van gewassen.



- Kom met een landelijke aanpak voor netcongestie
- Prioriteer netaansluiting voor projecten met veel elektriciteitsvraag in de omgeving
- Besluit vroegtijdig over eventuele verhoging van het RES-bod

### 3.5 Voorbeelden gemeentelijke beleidskaders zon-pv

---

Zoals eerder aangegeven is het provinciaal ruimtelijk beleid in hoge mate sturend voor zon-pv op land projecten, om die reden is in voorliggende analyse de nadruk gelegd op provinciaal ruimtelijk beleid. Om toch een gevoel te krijgen bij hoe dergelijke kaders op gemeentelijk niveau worden vormgegeven, beschouwen we hieronder een aantal 'best practices'. In deze voorbeelden zijn op een heldere of gedegen wijze kaders gegeven voor multifunctioneel ruimtegebruik en de voorkeursvolgorde.

#### 3.5.1 Multifunctioneel ruimtegebruik

---

##### Gemeente Horst aan de Maas

In de 'beleidsvisie Zonne-energie' (01-11-2018) wordt door de gemeente Horst aan de Maas (Limburg) de volgende definitie gegeven voor meervoudig ruimtegebruik: 'meerdere (gemeentelijke) doelen (uit het duurzaamheidsprogramma) dienen'. Dit wordt ook wel gedaan d.m.v. koppelkansen. Voorbeelden van koppelkansen zijn: natuurontwikkeling, landschapsbeleving, bodemverbetering, verdroging/vernatting, verevening/transitie van de landbouw, agrarische kwaliteit. Extensieve zonnevelden en clustering genieten de voorkeur.



##### Gemeente Zevenaar

De gemeente Zevenaar (Gelderland) geeft in haar 'Toetsing- en afwegingskader grootschalige duurzame energieopwekking (zon en wind)' (13-05-2020) een afwegingskader aan dat locaties met initiatieven waar meervoudig en/of slim ruimtegebruik bij een zonnepark is ingepast kansrijk zijn. Meervoudig ruimtegebruik wordt als volgt gedefinieerd: 'een initiatiefnemer combineert actief 2 functies, waarbij meerdere doelen worden nagestreefd. De eerste functie is daarbij al bestaand'. Voorbeelden die genoemd zijn: zonnepanelen boven parkeerterreinen en zonnepanelen in combinatie met landbouw/fruitteelt/veeteelt.

Naast multifunctioneel ruimtegebruik wordt ook gezocht naar locaties voor een ontwerp met meerwaarde. De definitie van meerwaarde is: 'een duidelijke plus ten opzichte van de basiskwaliteit en/of vergelijkbare ontwikkelingen. Het gaat hierbij om ruimtelijke, maatschappelijke en natuurdoelen'. Voorbeelden hiervan zijn: extra natuurmaatregelen, het creëren van (fiets)paden, een doolhof, een educatiecentrum, paden t.b.v. recreatie buiten eigen plangebied.

De gemeente geeft daarnaast aan dat het belangrijk is om te kijken naar mogelijkheden om bepaalde opgaven te combineren met de realisatie van een zonnepark (koppelkansen). Voorbeeld hiervan is waterberging in combinatie met zonnepanelen. En in Groene Ontwikkelzones is onder voorwaarden ruimte voor economische ontwikkeling in combinatie met versterking van de ecologische samenhang van de tussenin liggende en aangrenzende natuurgebieden.

Ook locatieclustering van wind en zon wordt door de gemeente gezien als meerwaarde. Waar zonneparken en windmolens dichtbij elkaar staan, is maar 1 aansluiting nodig in plaats van 2, waardoor de pieken in het net minder worden en dus het net stabiel en efficiënter wordt gebruikt. Ook levert dit economische voordelen op.

Voorbeeld dubbelfunctie in Babberich (gemeente Zevenaar):

Realisatie van project met zonne-energie boven zacht fruit. Boven frambozen zijn lichtdoorlatende zonnepanelen geplaatst. Deze panelen wekken groene stroom op en zorgen voor bescherming van het fruit. Normaliter werden plastic overkappingen (folieboogtunnels) geplaatst boven het fruit, maar door de panelen zijn deze niet meer nodig.

**Figuur 9** Zonne-energie boven zachtfruit te Babberich (bron: groenleven.nl)



### 3.5.2 Voorkeursvolgorde

#### Gemeente Leusden

De gemeente Leusden (Utrecht) heeft in het Uitnodigingskader zonne-energie beschreven hoe en op welke locatie energieprojecten in de vorm van zonnevelden passen. In dit kader is de uitgebreide zonneladder 2022-2023 opgenomen, waarin aangegeven staat waar wel en geen plek is voor zonnepanelen en zonnevelden (zie Figuur 10).

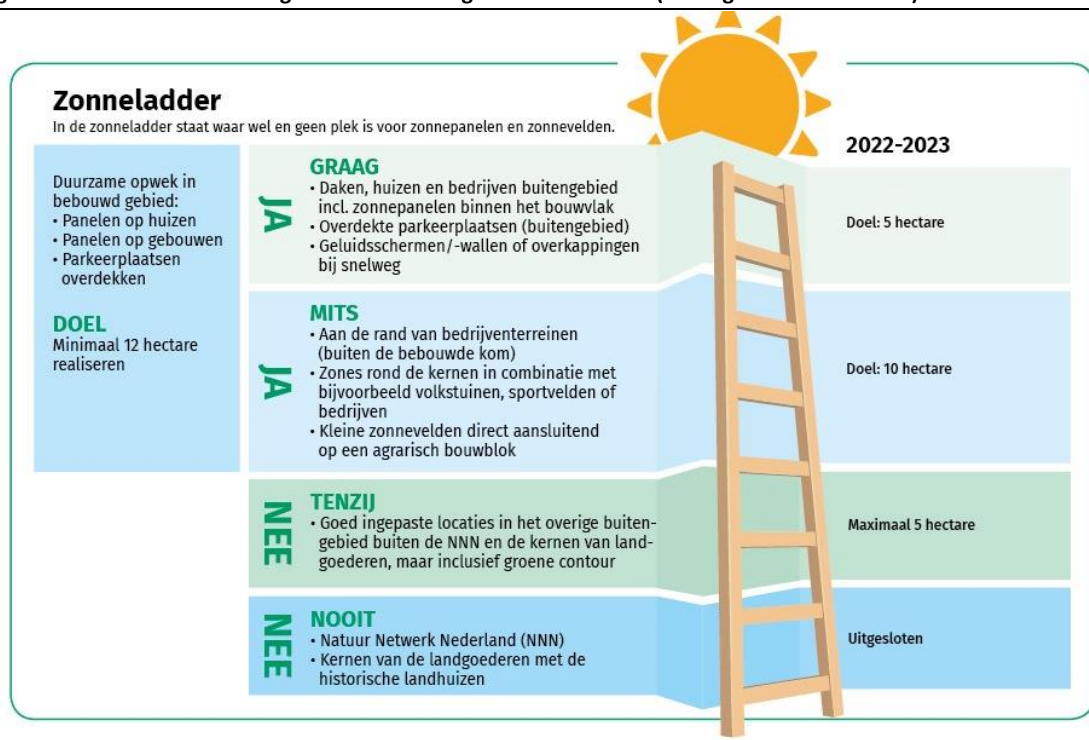
Duurzame opwek in bebouwd gebied (12 ha):

- Panelen op huizen
- Panelen op gebouwen
- Parkeerplaatsen overdekken

Zonnepanelen en zonnevelden buiten de bebouwde kom:

- Ja, graag (5 ha): op daken, huizen en bedrijven in het buitengebied (incl. zonnepanelen binnen het bouwvlak), overdekte parkeerplaatsen, geluidsschermen en -wallen, overkappingen bij snelweg
- Ja, mits (10 ha): aan de rand van bedrijventerreinen, zones rond de kernen i.c.m. bijvoorbeeld volkstuinen, sportvelden of bedrijven, kleine zonnevelden (1 ha) aansluitend op agrarisch bouwblok
- Nee, tenzij (max. 5 ha): goed ingepaste plekken in overige buitengebied, buiten Natuurnetwerk Nederland en de kernen van landgoederen, maar inclusief groene contour.
- Nee, nooit: binnen Natuurnetwerk Nederland, kernen van landgoederen van historische landhuizen.

**Figuur 10 Grafische weergave zonneladder gemeente Leusden (bron: gemeente Leusden)**



### Gemeente Eersel

De gemeente Eersel hanteert een voorkeursvolgorde voor de ontwikkeling van zonne-energie. Hiervoor is een zonneladder opgesteld, waarbij de gemeente voorkeur geeft aan gunstig gelegen initiatieven. Hierbij wordt trede 1 gezien als het meest gunstige en trede 5 als de minst gunstige locatie. De zonneladder bevat de volgende treden:

- Trede 1: Zon op dak: het beleid en toetsingskader geldt niet voor de ontwikkeling van zonnepanelen op daken en andere bouwwerken. Voor trede 4 en 5 geldt een verplichting om (vergunningvrij) extra zon op dak te ontwikkelen.

- Trede 2: Braakliggende gronden en pauze- landschappen: (voormalige) stortplaatsen, parkeerplaatsen etc. De potentie van deze gebieden is gering.
- Trede 3: Langs grootschalige infrastructuur en water (m.u.v. natuur): aan deze gebieden wordt voorkeur gegeven boven agrarische gronden. De potentie van dergelijke gebieden is gering. Mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik in de gemeente zijn in de bermen langs de A67 of op geluidsschermen.
- Trede 4: Agrarische gronden:
  - 4a: agrarische gronden aangrenzend aan bestaande bedrijventerreinen en industrieterreinen: zonnevelden passen met hun industriële uitstraling goed in en aangrenzend aan industrieel landschap.
  - 4b: overig agrarische gronden: ondanks nadelen hebben deze gronden volgens de gemeente grote potentie voor duurzame energieopwekking
- Natuurgebieden: voorkeur wordt gegeven aan realisatie van zon-pv buiten beschermde natuurgebieden.

# Hoofdstuk 4 Conclusies, aanbevelingen en overwegingen

## 4.1 Conclusies van de analyse

---

### Er is goed functionerend provinciaal zon-beleid

Uit de analyse van het provinciaal beleid komt het beeld naar voren dat in het algemeen sprake is van goed functionerende doorwerking van provinciaal beleid in gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming voor wat betreft projecten en plannen voor zon-pv op land. In 11 van de 12 provincies zijn kaders opgenomen in de omgevingsverordening voor zon-pv. In elke provincie is sprake van regie, in meer of mindere mate directe toetsing aan regels (toelatingsplanologie) of juist meer conform het overlegmodel. Het beleid van provincies is voortdurend in ontwikkeling. In verscheidene provincies is nieuwe beleidsvorming aan de gang, waarbij het erop lijkt dat de kaders voor zon-pv inzake multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde nagenoeg ongewijzigd blijven (in dezelfde geest).

### Beleid is niet altijd toepasbaar voor toetsing van losse projecten

Uit de enquête blijkt dat hoewel multifunctioneel ruimtegebruik in nagenoeg alle omgevingsvisies en/of -verordeningen wordt benoemd, een aantal provincies weinig (kunnen) sturen op multifunctioneel ruimtegebruik in individuele projecten. In sommige gevallen lijkt hier mee te spelen dat het beleid daarvoor niet geïnstrumenteerd is. De vraag is of dat problematisch is. Als deze uitgangspunten bijvoorbeeld wel sturend zijn (geweest) voor het opstellen van de eigen RES en de verdere doorvertaling daarvan in omgevingsbeleid, kan met locatiekeuzes en algemene randvoorwaarden voor inpassing van projecten toch worden gestuurd multifunctioneel ruimtegebruik, zonder dat een harde voorwaarde is in bijvoorbeeld de vergunningverlening.

### Geen grote verschillen in gebruikte kaders provinciaal zon-beleid

Tussen de provincies onderling zijn er geen aanzienlijke verschillen in de wijze waarop het zon-beleid inzake multifunctioneel ruimtegebruik is vormgegeven. Nagenoeg alle provincies stellen kaders voor multifunctioneel ruimtegebruik in de verordening. Ook hanteren nagenoeg alle provincies een voorkeursvolgorde (zoneladder). Schaarse ruimte en zorgvuldig ruimtegebruik zijn de uitgangspunten.

### Beleidsdocument vs. handreiking

Niet altijd wordt het gewenste multifunctioneel ruimtegebruik in een beleidsdocument vastgelegd. Een enkele provincie hanteert een handreiking om het gewenste multifunctionele ruimtegebruik te duiden zonder strikt juridische sturing.

Meerdere provincies stellen kaders in zowel een verordening, visie en/of beleidsregel aangevuld met een handreiking die specifiek betrekking heeft op zon-pv.

#### Beleid is voornamelijk toetsend/restrictief

Veel provincies voeren een toetsend/restrictief beleid als het gaat om de toepassing van multifunctioneel ruimtegebruik en voorkeursvolgorde bij zon-pv. De invulling van multifunctioneel ruimtegebruik wordt daarbij wel vrijgelaten.

De provincie Noord-Holland heeft aanvullend op juridische sturing voor meervoudig ruimtegebruik een stimuleringsregeling voor initiatiefnemers. Deze regeling biedt initiatiefnemers bij de start van de planvorming ontwerpcapaciteit om meervoudig gebruik van schaarse ruimte op een projectlocatie of projectgebied vorm te geven. Zo kan de ontwerpende uitdaging vanaf het begin van de planvorming worden meegenomen, zonder dat dit een risicovolle investering behoeft in de fase dat het project nog erg onzeker is.

#### Doorontwikkeling van beleid

In ongeveer de helft van de provincies (die de vragenlijst heeft ingevuld) zijn beleid of kaders in voorbereiding, hetzij in de vorm van een herziening van de omgevingsverordening of -visie of in het licht van de RES 2.0. Een tweetal provincies (Groningen en Flevoland) herzielt haar beleid na een beleidsevaluatie.

---

## 4.2 Aanbevelingen

---

Welke mogelijkheden heeft het Rijk - theoretisch gezien - om multifunctioneel ruimtegebruik bij de plaatsing van zon-pv op land te beïnvloeden, onder andere bij plaatsing op Rijksgronden? In deze paragraaf beschrijven we verschillende (ruimtelijke) instrumenten. Ten eerste voor het voorschrijven van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land waar het Rijk geen eigenaar is van de gronden, ten tweede voor situaties waar het Rijk wél grondeigenaar is.

Onderstaand instrumentarium staat nog los van de vraag of toepassing van dit instrumentarium wenselijk is. Deze vraag staat centraal in de paragrafen 0 en 0.

### 4.2.1 *Rijk geen grondeigenaar*

---

#### **RCR-grens verlagen**

Bij projecten met een vermogen groter dan 50 MWp is het Rijk bevoegd gezag. Bij die projecten kan het Rijk sturen op de toepassing van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Energiewet, die de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 gaat vervangen, is vastgesteld dat deze drempel wordt verhoogd naar 100 MWp. Zon-pv op land projecten met een groter vermogen dan 100 MWp vallen dan onder de bevoegdheid van het Rijk. De provincies krijgen de bevoegdheid voor parken tussen 50 - 100 MWp en de bevoegdheid voor gemeenten blijft hetzelfde (max. 50 MWp).

Door de RCR-grens te verlagen zou het Rijk in meer gevallen het bevoegd gezag voor zon-pv op land zijn, waarmee zij voor meer projecten sturing kan geven aan de toepassing van multifunctioneel ruimtegebruik. De huidige praktijk is echter dat



het Rijk in veel gevallen de bevoegdheid voor projecten > 50 MWp juist overdraagt naar decentrale overheden (gemeenten) en dus afziet van haar sturingsmogelijkheden.

### **Voorbeeldcatalogus multifunctioneel ruimtegebruik zon-pv op land (kennisdeling)**

Het Rijk verzamelt uiteenlopende inspirerende voorbeelden ('best-practices') van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land en bundelt deze in een voorbeeldcatalogus. Decentrale overheden én initiatiefnemers van zon-pv op land kunnen deze catalogus raadplegen ter inspiratie voor invulling van de reeds aanwezige decentrale beleidskaders inzake multifunctioneel ruimtegebruik. De voorbeeldcatalogus kan in de vorm krijgen van een webpagina die regelmatig wordt geactualiseerd met nieuwe en goede voorbeelden van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land.

### **Zon op bedrijfsdaken stimuleren**

Wanneer het Rijk de toepassing van zon-pv op dak stimuleert, zij het via (aanpassing van) wetgeving of een financiële stimulans, stuurt zij op een primaire invulling van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv. Zie het onderzoek '*Beleidskaders zon-pv; inventarisatie en analyse*' (Bosch & van Rijn, 2019) voor een overzicht van mogelijke instrumenten.

### **Instructieregel opnemen in Barro of Bkl**

Het Rijk stelt een instructieregel zon-pv op land op die multifunctioneel ruimtegebruik verplicht stelt. De instructieregel wordt opgenomen in het Barro of Bkl.

### **Motiveringsplicht opnemen in Barro of Bkl**

Het Rijk neemt een motiveringsplicht multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land op. Dit betekent dat bij het vaststellen van een omgevingsplan of -verordening moet worden aangegeven hoe toepassing van multifunctioneel ruimtegebruik in de voorbereiding is overwogen en wat de resultaten daarvan zijn. De motiveringsplicht wordt opgenomen in het Barro of Bkl.

### **Handreiking zon-pv op land opstellen (kennisdeling)**

Het Rijk stelt een Handreiking zon-pv op land op, waarin wordt aangegeven dat multifunctioneel ruimtegebruik dient te worden toegepast. Een handreiking kan tevens inzicht geven hoe kan worden omgegaan met een instructieregel of een motiveringsplicht (zie hierboven) in het Barro of Bkl.

### **SDE+-regeling differentiëren**

De SDE-regeling kan worden gedifferentieerd met hogere subsidies voor zon-pv op land met multifunctioneel ruimtegebruik. Dit werkt uitsluitend als er schotten in de SDE-regeling worden aangebracht. Vanwege de op dit moment brede definitiebepaling van de term 'multifunctioneel ruimtegebruik' is het sterk de vraag hoe een nieuwe categorie voor zon-pv op land met multifunctioneel ruimtegebruik moet worden ingericht en begrensd. De business case voor zon-pv op een afvalberg of gecombineerd met kleine grazers (bv. schapen) verschilt wezenlijk van zon-pv boven zachtfruitteelt. Elk van deze toepassingen vergt maatwerk op de projectlocatie, het is de vraag of in de SDE-regeling daarmee rekening kan worden gehouden.



Vervolgonderzoek is nodig om meer inzicht te verkrijgen in de manier waarop differentiatie in de SDE++-regeling kan worden ingezet.

#### **Stimuleringsregeling**

Het Rijk kan een stimuleringsregeling voor initiatiefnemers aanbieden, waarin zij bij de start van de planvorming ontwerpcapaciteit krijgen om meervoudig gebruik van schaarse ruimte op een projectlocatie of projectgebied vorm te geven. Zo kan de ontwerpende uitdaging vanaf het begin van de planvorming worden meegenomen, zonder dat dit een risicovolle investering behoeft in de fase dat het project nog erg onzeker is.

#### **Ondersteuning van RES'en in aanpak meervoudig ruimtegebruik**

Het Rijk kan ondersteuning bieden aan de RES-regio's (bv. via NPRES) hoe multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv aan te pakken. In het proces om te komen tot de RES 2.0 kan deze ondersteuning bij een aanpak waardevol zijn en direct geïmplementeerd worden.

#### **Vrijmaken van mogelijkheden prioritering projecten (aanpassing Energiewet)**

De huidige regels m.b.t. aansluitverplichting kunnen zodanig worden aangepast dat netbeheerders de mogelijkheid krijgen prioritering aan te brengen bij aansluitingen op het net. Zo kunnen zon-pv op land projecten met multifunctioneel ruimtegebruik wellicht een hogere prioritering genieten, bijvoorbeeld wanneer deze multifunctionaliteit op een slimme manier inspeelt op de netcongestieproblematiek. Te denken valt aan opslag (bijvoorbeeld door batterijen) of waterstofproductie.

### *4.2.2 Rijk grondeigenaar*

---

#### **Voorwaarde opnemen in tender**

Bij het aanbesteden van rijksgronden aan de markt kan multifunctioneel ruimtegebruik als voorwaarde worden gesteld. Inschrijvers dienen in hun bidboek aan te geven hoe zij de betreffende gronden multifunctioneel gaan inzetten.

#### **Stimuleringsregeling**

Het Rijk kan een stimuleringsregeling aanbieden voor winnaars van tenders, zodat de winnaar in de vroege planvorming ontwerpcapaciteit verkrijgt om meervoudig gebruik van schaarse ruimte op een projectlocatie of projectgebied vorm te geven. Zo kan de ontwerpende uitdaging vanaf het begin van planvorming worden meegenomen, zonder dat dit een risicovolle investering behoeft terwijl het project nog erg onzeker is.

#### **Zon op Rijksvastgoed stimuleren**

Wanneer het Rijk de toepassing van zon-pv op dak op haar eigen vastgoed stimuleert, stuurt zij op een primaire invulling van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv.

#### **Slimme locatiekeuze**

Het Rijk werkt met het programma Opwek Energie Rijksgronden (OER) aan het beschikbaar krijgen van Rijksgronden. Door de locaties voor dat programma slim te kiezen en daarbij te kijken of er slimme functiecombinaties mogelijk zijn kan worden gestuurd op multifunctioneel ruimtegebruik.

### 4.3 Overwegingen en discussiepunten

---

#### Definieer multifunctioneel ruimtegebruik

Uit de analyse is gebleken dat een eenduidige definitie van multifunctioneel ruimtegebruik (soms ook wel geduid als meervoudig ruimtegebruik) lastig is te geven. De term kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en heeft daarnaast overlap of verwevenheid met de term 'voorkeursvolgorde'. Het definiëren van multifunctioneel ruimtegebruik hangt o.a. van het doel: wordt er gestuurd op locatiekeuze of worden randvoorwaarden gegeven voor inpassing? Als het Rijk wil sturen op toepassing van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land is een te strakke afkadering onwenselijk, omdat enige mate van flexibiliteit noodzakelijk is ten behoeve van lokaal maatwerk: elke projectlocatie is uniek, zeker als het gaat om de potentie voor multifunctioneel ruimtegebruik.

#### In hoeverre kan/wil men eisen stellen aan multifunctioneel ruimtegebruik?

In het licht van de economische uitvoerbaarheid van zon-pv op land projecten en een betaalbare energietransitie, kan de vraag gesteld worden in welke mate multifunctioneel ruimtegebruik nodig is. Immers, wanneer brede integrale gebiedsopgaven voorwaardelijk worden voor de ontwikkeling van zon-pv op land én de uitvoering van deze opgave ook grotendeels gedragen moet worden door de business case van het zon-pv project, kan de situatie ontstaan dat projecten economische onrendabel worden. Het risico is dat in een dergelijke situatie geen enkele opgave wordt gerealiseerd en ook slimme meekoppelkansen in projecten worden gemist.

#### Multifunctioneel in locatiekeuze en/of randvoorwaarden?

Bij het bevorderen van multifunctioneel ruimtegebruik kan zowel worden gestuurd op locatiekeuze voor projecten als naar randvoorwaarden voor de inpassing daarvan. Eenzijdig sturen op locatiekeuze kan leiden tot categorisch uitsluiten van mogelijkheden zonder dat deze goed zijn onderzocht. Als multifunctioneel ruimtegebruik eenzijdig beleidsmatig wordt ingevuld als randvoorwaarde voor de inpassing van projecten, kan dit leiden tot extra ruimtebeslag van het initiatief voor een gelijkblijvende energieopbrengst of aanvullende aantasting van de landschappelijke openheid vanwege de noodzaak tot verhoogde pv-installaties (bijvoorbeeld in het geval van agrivoltaïcs). Dit kan haaks staan op het veelal beoogde doel: zorgvuldig ruimtegebruik.

#### Hoe komt het dat provincies nu al multifunctioneel ruimtegebruik in kaders hebben?

Uit de analyse is gebleken dat de provincies goed functionerend zon-pv op land beleid en veelal uitvoerig beschreven kaders inzake multifunctioneel ruimtegebruik hebben. Naar aanleiding van signalen uit de maatschappij (zo veel mogelijk ontzien van gronden landbouw en natuur) is de motie Dik-Faber, welke zag op de voorkeursvolgorde, ingebracht bij en aangenomen door de Tweede Kamer (2018). Echter, in mindere mate lijken dergelijke signalen er te zijn geweest voor de noodzaak van multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land. Desalniettemin is dit in genoeg alle provinciale beleidskaders (op de één of andere manier) opgenomen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat met de nationale voorkeursvolgorde deels al wordt gestuurd op multifunctioneel ruimtegebruik omdat deze is opgesteld vanuit onder meer het afwegingsprincipe van de NOVI dat combineren van functies boven

enkelvoudig gaat. Een andere verklaring is dat provincies direct aandacht hadden voor multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land vanwege haar takenpakket, waarbij op de plekken in de provincie waar verschillende gebruiksfuncties samenkomen een goede verweving van deze functies van provinciaal belang is.

#### Zijn aanvullende kaders vanuit het Rijk gewenst?

Aanvullend kan de vraag worden gesteld of aanvullende kaders vanuit het Rijk ter invulling van de passage uit het coalitieakkoord iets toevoegen aan het huidige beleid en de praktijk rond meervoudig ruimtegebruik bij zon-pv op land. Welke aanvullende ruimtelijke belangen worden geborgd door aanvullende sturing vanuit het rijk? Immers, in elke provincie wordt het belang van multifunctioneel ruimtegebruik erkend en adequaat geborgd. Rekening houdend met de beleidsbenadering van de RES'en (decentraal wat kan) en het belang van maatwerk is het de vraag of aanvullende sturing vanuit het rijk van wezenlijk belang is.

## 4.4 Eindconclusie

---

Aanleiding voor voorliggend onderzoek is de passage uit het coalitieakkoord 2021 – 2025 *'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'* tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie:

*“Gezien de schaarse beschikbare ruimte zetten we vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken, inclusief normering. Zonnepanelen op land staan we alleen toe, als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden.”*

De provincie is bij uitstek de overheidslaag waar verschillende ruimtelijke belangen elkaar raken en moeten worden verbonden. De schaarse ruimte binnen de provincies moet multifunctioneel worden gebruikt, met zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het koppelen van ambities en opgaven als uitgangspunten. Ook het verkrijgen en vergroten van draagvlak onder lokale stakeholders is een reden om multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land toe te passen.

Geconcludeerd kan worden dat het combineren van zon-pv op land met bestaande of nieuwe structuren, functies of doelen breed wordt ingezet in beleid en kaders van provincies en gemeenten. Ook de zonneladder is een standaard instrument geworden in de provinciale ruimtelijke gereedschapskist. Het met maatwerk kunnen inspelen op gebieds- of locatiespecifieke kernmerken en kansen wordt in de huidige beleidspraktijk van groot belang geacht.

De in dit rapport beschreven kaders voor multifunctioneel ruimtegebruik bij zon-pv op land sluiten aan op de geest van de RES; *'lokaal wat kan, regionaal wat moet'*. Bij het vormgeven van de RES'en is uitgegaan van deze decentrale kaders. Dit heeft geleid tot een voorziene productie met zon-pv op land van 21% tot 25% van het totaal.

Met het opstellen van de RES'en hebben de decentrale overheden hun met veel moeite tot stand gekomen ambities voor duurzame energie op land op tafel gelegd, met daarin een aanzienlijke opgave voor zon-pv op land. Deze ambities zijn

noodzakelijk om de 35 TWh uit het Klimaatakkoord binnen handbereik te brengen. In dit licht lijkt de noodzaak voor aanvullende kaders vanuit het Rijk niet direct aanwezig.



**Bosch & van Rijn**  
experts in duurzame energie

Franz-Lisztplantsoen 220  
3533 JG Utrecht  
[www.boschenvanrijn.nl](http://www.boschenvanrijn.nl)

