

## Raadsvoorstel



Onderwerp **Beleidskader Zon op daken gemeente Groningen 2021-2025**  
Steller/telnr. Chris Munneke / 0652310855 Bijlagen 2

---

Classificatie **• Openbaar**  Geheim

Vertrouwelijk

Portefeuillehouder

Broeksma

Langetermijn agenda (LTA)  
Raad

LTA ja:  Maand 10 Jaar 2021

LTA nee:  Niet op LTA

---

### Voorgesteld raadsbesluit

#### De raad besluit

- I. kennis te nemen van het Rapport Inwonerspanel Zon op daken;
- II. het beleidskader Zon op daken gemeente Groningen 2021-2025 vast te stellen.

---

### Samenvatting

De gemeente Groningen wil in 2035 CO<sub>2</sub>-neutraal zijn. Dat wil zeggen dat we veel energie gaan besparen en de resterende energie die we gebruiken afkomstig is van hernieuwbare bronnen. De helft wekken hiervan we in de gemeente Groningen zelf op. De totale potentie in 2035 en de ambitie voor zonne-energie is 950 megawattpiek (MWp). Dat komt overeen met ongeveer 2,4 miljoen zonnepanelen. Dit levert voldoende hernieuwbare stroom op voor alle huishoudens in onze gemeente en bedraagt ruim een kwart van de totale energievraag in 2035.

Het gaat goed met zonnepanelen op de daken in de gemeente Groningen. Het draagvlak voor zonnepanelen op daken is groot onder onze inwoners. We willen deze potentie van zonnepanelen op daken benutten en de groei van het aantal zonnepanelen op daken versnellen. Daarom komen er veel zonnepanelen op daken en boven parkeerterreinen. Dat doen wij samen met verschillende partijen want het is een opgave waar iedereen aan kan bijdragen. Daarnaast is er beperkt plek voor zonneparken, onder strenge voorwaarden. Voor beide onderwerpen zijn nu beleidskaders opgesteld.

Het 'laaghangend fruit' van zon op daken is echter inmiddels grotendeels geplukt. Nu is het 'hoger hangend fruit' aan de beurt. We onderzoeken de mogelijkheden voor architectonisch verantwoorde zonnecarports boven P+R terreinen. Dat doen wij zorgvuldig en in samenspraak met de omwonenden. Daarnaast zijn of gaan we in gesprek en maken afspraken met de netbeheerders, bedrijvenverenigingen, woningcorporaties, schoolbesturen, energiecoöperaties en woningeigenaren om het 'verzonnen' van de daken te versnellen.

B&W-besluit d.d.: 28-09-2021

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

Met de Routekaart 2035 is vastgesteld hoe de gemeente Groningen in 2035 CO<sub>2</sub>-neutraal kan zijn. Het oude beleidskader De Zonnewijzer 2017-2020, waarin de opgave en het actieprogramma voor zonne-energie beschreven staat, is verouderd en toe aan een update. De totale potentie in 2035 en de ambitie voor zonne-energie (daken en parken) bedraagt 950MWp. Dat komt overeen met ongeveer 2,4 miljoen zonnepanelen. Dit levert voldoende hernieuwbare stroom op voor alle huishoudens in onze gemeente en bedraagt ruim een kwart van de totale energievraag in 2035. Een nieuwe analyse van de dakpotentie wijst uit dat 450MWp op daken en boven parkeerplaatsen realistisch haalbaar zou moeten zijn.

We hebben ons vorige zonne-energiebeleid geëvalueerd. Het gaat goed met zonnepanelen op de daken in de gemeente Groningen. We liggen op schema. Het 'laaghangend fruit' is echter inmiddels grotendeels geplukt. Nu is het 'hoger hangend fruit' aan de beurt. Binnen de RES Groningen bestaat eveneens de wens om meer zonnepanelen op daken te realiseren. We moeten daarom de komende jaren de groei van het aantal zonnepanelen gaan versnellen. We stellen daarom een aantal acties voor om deze potentie te realiseren. Dat doen wij samen met verschillende partijen want het is een opgave waar iedereen aan kan bijdragen.

In het beleidskader blikken we terug op de afgelopen vijf jaar, geven we inzicht in de huidige stand van zaken, updaten wij het huidige beleid met de nieuwe ontwikkelingen, informeren we u nader over de achtergronden van onze aangescherpte ambities, wat de potentie van zon op daken is en over hoe we ze in samenwerking met netbeheerders, huiseigenaren, woningcorporaties, bedrijven en collectieven denken dit te kunnen realiseren. Daarmee zorgen we er gezamenlijk voor dat Groningen een koplopersrol blijft behouden op het gebied van zonne-energie.

### Kader

---

Het beleidskader Zon op daken is een uitwerking van de zonopgave zoals geformuleerd staat in De Routekaart Groningen CO<sub>2</sub>-neutraal 2035 uit 2018, een update op het bestaande beleidskader De Zonnewijzer 2017-2020, geactualiseerd naar de laatste stand van zaken, hernieuwde inzichten en de aangescherpte ambities en geeft invulling aan de motie #24 'Dak voor land' van 2 juni 2021.

### Argumenten en afwegingen

---

Uitgangspunt van De Routekaart is dat zoveel als mogelijk van de benodigde energie lokaal opgewekt wordt. Hoewel de Routekaart nog niet geactualiseerd is, is inmiddels wel bekend dat de elektriciteitsvraag groter is dan De Routekaart in 2018 vanuit ging. Dit wordt met name veroorzaakt doordat er meer ingezet moet worden op lagetemperatuurverwarming doordat de vijf geothermiedoubletten niet meer ingezet kunnen worden.

Een oplossing voor deze toegenomen vraag is om de toegenomen vraag zoveel als mogelijk te gaan dekken met lokaal geproduceerde elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. De gemeente Groningen hanteert daarbij het principe van de zonneladder. Dat betekent dat wij zonnepanelen het liefst op daken van gebouwen en boven parkeerterreinen zien. Deze tweede mogelijkheid ontstaat doordat uit de uitgebreide recent uitgevoerde dakanalyse voor de potentie van zonnepanelen naar voren is gekomen dat niet 310 maar 450MWp geïnstalleerd vermogen in 2035 op daken als realistisch haalbaar wordt geacht. Daarbij wordt onder andere uitgegaan dat daken van panden op nieuwbouwlocaties ten volle worden benut voor zonnepanelen en dat grote parkeerterreinen voorzien zijn van zonnecarports.

Omdat de gemeente Groningen al in 2035 versneld CO<sub>2</sub>-neutraal wil zijn moeten we een meer dan gemiddelde inspanning leveren om onze ambities te verwezenlijken. Wij zien graag dat pandeigenaren hun terreinen ten volle benutten voor de opwerk van zonne-energie en willen het goede voorbeeld geven. Wij voorzien daarom alle geschikte gemeentelijke daken en bijbehorende geschikte parkeerterreinen van een zonnedak. Ook onderzoekt Programma Energie de mogelijkheden van zonnecarports boven de resterende P+R terreinen.

Daarnaast onderscheiden we in de aanpak de komende vijf jaar de volgende vijf belangrijkste categorieën:

### Nieuwbouw

Vanaf 1 januari 2021 moeten nieuwe vergunningaanvragen voor woning- en utiliteitsbouw en renovatie voldoen aan de BENG-normering (Bijna Energieneutrale Gebouwen). De verwachting is dat hierdoor al veel beschikbaar dakoppervlak benut gaat worden voor zonnepanelen. Met ingang van de Omgevingswet, het Omgevingsplan en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) ontstaat naar alle waarschijnlijkheid de mogelijkheid voor gemeenten om middels maatwerkregels aanvullende eisen bij de omgevingsvergunning te stellen voor de toepassing van zonnepanelen. Wanneer dit nodig blijkt, en wettelijk mogelijk is, willen wij dit als vangnet inzetten om de kansen van zonnepanelen op

nieuwe daken zoveel als mogelijk te benutten.

### **Woningen**

Veel woningeigenaren twifelen nog of zij wel of geen zonnepanelen moeten nemen. We zetten in op onafhankelijke 'zonnecoaches' die persoonlijk maatwerkadvies 'aan de keukentafel' kunnen bieden. Dit doet wij via het Energieloket Groningen.

### **Woningcorporaties**

De woningcorporaties zijn druk bezig hun voorraad te verduurzamen. Bij renovatiewoningen is label A het uitgangspunt. Helaas wordt nog niet altijd het dak voorzien van zonnepanelen. Daarom is in het ambitiekader 2021-2025 tussen gemeente, corporaties en huurdersorganisaties opgenomen dat wij zoveel mogelijk corporatieve daken willen benutten voor het opwekken van duurzame energie. Gemeente en corporaties delen elkaars beleid en dragen van daaruit bij. Deze ambitie wordt meegenomen in het traject naar het nieuwe Woonakkoord en de nieuwe prestatieafspraken.

### **Bedrijven**

Veel bedrijfsdaken zijn nog onbenut. Wij zijn daarom via Groningen Werkt Slim in gesprek met de bedrijvenverenigingen en maken afspraken om bestaande geschikte bedrijfsdaken zoveel als mogelijk te benutten met zonnepanelen. De afspraken leggen we vanuit een integrale benadering van de energietransitie vast in een uitvoeringsplan. Dat doen wij in eerste instantie op basis van vrijwilligheid. Als 'vangnet' ontstaat naar alle waarschijnlijkheid op termijn de mogelijkheid om zonnepanelen op geschikte Industriedaken te verplichten. De voorwaarden om over te gaan tot eventuele verplichting doen wij in overleg met de bedrijvenverenigingen.

### **Scholen**

Wij vinden het belangrijk dat kinderen opgroeien in een omgeving die het goede voorbeeld geeft. Daartoe is een convenant gesloten dat alle schoolgebouwen de komende 15 jaar energieneutraal worden. Hoewel de gemeente veelal geen zeggenschap heeft over deze daken is onze ambitie dat wij zonnepanelen op schooldaken willen we versnellen door, daar waar het kan, de plaatsing van het zonnedak in tijd naar voren te trekken.

### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Op 17 november 2020 is het concept-beleidskader Zonneparken vrijgegeven voor inspraak. Hier zijn veel reacties op gekomen. Op 14 januari 2021 heeft een online-informatiebijeenkomst plaats gevonden, waarvan de veelgestelde vragen en antwoorden hier zijn te lezen. Na de vele reacties besloot het college om de inspraak op een andere manier vorm te geven, te verlengen en vanaf dat moment voor beide beleidskaders Zon op daken en Zonneparken gezamenlijk op te trekken in het communicatie- en participatieproces. In maart 2021 werd een startbijeenkomst belegd om de opzet hiervan samen met belangen- en bewonersorganisaties door te spreken. Hiervoor is de gemeente met zowel bewoners- en belangenorganisaties, als met individuele inwoners in gesprek gegaan. Zo werden in april 2021 22 inloopsessies met 'de kaart op tafel' georganiseerd, waarvan alle deelnemers een individueel verslag hebben gekregen. In juni maakte de wethouder twee fietstochten langs verschillende plekken om met inwoners in gesprek te gaan. Hiervan is een beeldverslag gemaakt.

Het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie is groot. De uitkomsten van het Inwonerspanel en de vele gesprekken in het participatietraject tonen aan dat er veel draagvlak in de gemeente Groningen specifiek is voor zon op daken. Men vindt zonnepanelen op daken en boven parkeerterreinen veelal de meeste logische invulling van de opgave van de energietransitie. Zonnepanelen op daken zijn niet controversieel en wij verwachten veel draagvlak onder onze inwoners voor de voorgestelde maatregelen.

In juli en augustus 2021 zijn de onderzoeksresultaten, de resultaten van het Inwonerspanel en de input uit het participatieproces uitgewerkt in een concept-beleidskader. Het concept-beleidskader is vervolgens voorgelegd aan specialisten in het vakgebied, de bedrijvenverenigingen en de woningcorporaties. Veel vragen, zorgen en onduidelijkheden die we hebben gehoord, zijn in beide beleidskaders verwerkt en hebben waar nodig tot aanscherping en verduidelijking geleid.

Met de werkgroep Duurzaamheid van de woningcorporaties zijn wij reeds in gesprek over de mogelijkheden en kansen om corporatiedaken ten volle te benutten met zonnepanelen en hierover de afspraken vast te leggen in de Prestatieafspraken en het Woonakkoord.

Op 16 september vond het Koepel Economische Agenda overleg plaats. De bedrijvenverenigingen ondersteunen de ambitie van de gemeente Groningen, werken hier graag aan mee, willen graag verder kijken dan alleen zonne-energie, pleiten voor het opstellen van een gezamenlijk actieprogramma en zien een rol weg gelegd voor Groningen Werkt Slim

voor het maken van een uitvoeringsprogramma. De energietransitie algemeen en het ‘verzonnen’ van de bedrijfsdaken specifiek is niet alleen een gemeentelijke wens, maar een gezamenlijke ambitie. Zij doen een oproep om snel duidelijkheden te geven wat de (on-)mogelijkheden zijn. GWS neemt het voortouw in de uitwerking.

---

### **Financiële consequenties**

Zonnepanelen op daken verdienen zich vroeger of later in veel gevallen vanzelf terug. In de meeste gevallen zijn zonnepanelen een kostenbesparende maatregel en leveren juist geld op. Bij zonnecarports is de terugverdientijd langer omdat hiervoor een constructie gemaakt moet worden en aanpassingen verricht moet worden aan het parkeerterrein. Bij de P+R terreinen gaan wij ervan uit dat een groot deel van de investeringskosten zichzelf terugverdienen door de verkoop van de elektriciteit. Te overwegen valt om dit bijvoorbeeld via een exploitatiemaatschappij of in samenwerking met lokale energiecoöperaties op te zetten. Wij komen hier in een later stadium bij u op terug.

---

### **Overige consequenties**

De uitgebreide recent uitgevoerde dakanalyse laat zien dat de potentie van zon op daken groter is dan wij vanuit gingen bij het opstellen van De Routekaart in 2018. Hoewel de Routekaart nog niet is geactualiseerd weten wij dat de lokaal uit hernieuwbare bronnen geproduceerde elektriciteitsvraag in een nog grotere mate gaat toenemen. De toegenomen potentie en ambitie van zon op daken is daarom een welkome invulling op de toegenomen vraag en heeft niet tot gevolg dat hierdoor de ambitie voor zonneparken naar beneden bijgesteld kan worden.

Een belangrijk punt van aandacht is de netaansluiting van daksystemen. Het beleidskader bevestigt de noodzaak om in overleg met Enexis en TenneT te benadrukken dat vergroting van de netcapaciteit prioriteit moet hebben en geeft richting aan waar deze ontwikkelingen moeten plaatsvinden. De zonneladder zoals wij hanteren is daarbij leidend. Omdat dakprojecten tot nu toe niet lang van tevoren worden gepland, is het voor de netbeheerder Enexis lastig er tijdig op in te spelen. Afgesproken is in RES verband te onderzoeken hoe – bijvoorbeeld met een programmering per gebied – deze problematiek kan worden opgelost. Het streven is in 2022 een gemeenschappelijke aanpak zon-op-dak gereed te hebben. Deze provinciebrede aanpak geeft invulling aan de motie ‘Dak voor land’ (#24-2021). Overigens speelt dit probleem zich voornamelijk in de provincie. Het elektriciteitsnet in Groningen is voldoende ‘redundant’ en heeft vooralsnog voldoende capaciteit voor kleinverbruikersaansluitingen. Over het algemeen kan gesteld worden dat de problemen rond netcapaciteit vooralsnog geen gevolgen hebben voor de ambitie van zon op daken in de gemeente Groningen. Wij houden de ontwikkelingen op dit gebied voortdurend en nauwlettend in de gaten.

---

### **Vervolg**

Wij zijn of gaan in gesprek en maken afspraken met de bedrijvenverenigingen, woningcorporaties, schoolbesturen, energiecoöperaties en woningeigenaren om het ‘verzonnen’ van de daken te versnellen.

Voor industriedaken geldt dat als dit niet op vrijwillige basis lukt, er binnenkort een ‘vangnet’ ontstaat. Het Omgevingsplan en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bieden (onder voorbehoud) vanaf 1 juli 2022 - naast de mogelijkheid om bij nieuwbouw de kansen van zonnepanelen op gevels en daken zoveel als mogelijk te benutten - naar alle waarschijnlijkheid óók de mogelijkheid voor gemeenten om aanvullende eisen te stellen voor de toepassing van zonnepanelen bij bestaande industriegebouwen. Deze wijziging is bedoeld om gemeenten de mogelijkheid te geven juridisch bij te sturen in gevallen waarin deze verandering niet van onderop wordt opgepakt. Die mogelijkheden verkennen wij samen met de bedrijvenverenigingen de komende maanden.

---

### **Lange Termijn Agenda**

Q4 2021

**Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,**

**burgemeester,  
Koen Schuiling**

**secretaris,  
Christien Bronda**

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*