

**Onderzoek betrokkenheid Horst aan de  
Maas bij ontwikkeling zonnevelden  
Californië B.V.**



# Colofon:

**Datum:**

3 juli 2024

**Opdrachtgever:**

Het presidium van de gemeenteraad van de gemeente Horst aan de Maas, namens de gemeenteraad



# Inhoudsopgave

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Colofon:</b>                                                                           | <b>2</b>  |
| <b>Onderzoeksverantwoording</b>                                                           | <b>5</b>  |
| Aanleiding                                                                                | 5         |
| Vraagstelling en afbakening                                                               | 6         |
| Onderzoekslijnen en afbakening                                                            | 6         |
| Vraagstelling                                                                             | 6         |
| Onderzoeksuitvoering                                                                      | 8         |
| Ontwikkeling dossier gedurende onderzoek                                                  | 8         |
| Onderzoeksmethoden en periode                                                             | 8         |
| Rol Bosselaar Strengers in het onderzoek                                                  | 10        |
| Wederhoor                                                                                 | 10        |
| Leeswijzer                                                                                | 10        |
| <b>1. Ontwikkeling glastuinbouwgebied Californië</b>                                      | <b>13</b> |
| 1.1. Ambities voor de concentratie van glastuinbouw (2004–2012)                           | 13        |
| 1.1.1. Oprichting Californië B.V.                                                         | 13        |
| 1.1.2. Doel van Californië B.V. bij oprichting                                            | 14        |
| 1.1.3. Samenwerkingsovereenkomst tussen Californië B.V. en aandeelhouders                 | 15        |
| 1.2. Horst aan de Maas als indirect aandeelhouder (2012–heden)                            | 16        |
| 1.2.1. Doelstellingen Klavertje 4-gebied                                                  | 16        |
| 1.2.2. Greenport Venlo en Californië B.V.                                                 | 17        |
| 1.3. Exploitatie door Californië B.V.                                                     | 18        |
| 1.3.1. Grondverwerving: aankopen, pachtbeëindiging en onteigening                         | 18        |
| 1.3.2. Grondaankopen en pachtbeëindiging (2005–2007)                                      | 18        |
| 1.3.3. Onteigening                                                                        | 19        |
| 1.3.4. Overdracht verworven gronden aan Californië B.V. en verkoop                        | 19        |
| 1.3.5. Geothermie                                                                         | 20        |
| 1.3.6. Financiële situatie Californië B.V.                                                | 22        |
| <b>2. Kaders uit wet- en regelgeving en beleid</b>                                        | <b>24</b> |
| 2.1. Relevante kaders                                                                     | 24        |
| 2.2. Vergunningverlening en wijziging bestemmingsplan                                     | 29        |
| 2.2.1. Bevoegdheden bij vergunningverlening                                               | 29        |
| 2.2.2. Vaststellen bestemmingsplan                                                        | 31        |
| 2.2.3. Wijzigingen bestemmingsplan Californië 1 2013                                      | 31        |
| 2.2.4. Mogelijkheden voor energielevering volgens het geldende bestemmingsplan            | 33        |
| 2.3. Proces omgevingsvergunningen                                                         | 34        |
| <b>3. Feitenreconstructie</b>                                                             | <b>39</b> |
| <b>4. Duiding en conclusies</b>                                                           | <b>88</b> |
| 4.1. Beschikbaarheid informatie voor actoren                                              | 88        |
| 4.2. Rolinvulling college en ambtelijke organisatie                                       | 90        |
| 4.2.1. Het zoeken naar bestemmingen voor kavels 5 en 16 en de restgronden bij deze kavels | 91        |



|           |                                                                           |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.2.    | Het volgen van de vergunningsverleningsprocedures.....                    | 91         |
| 4.2.3.    | De rol van de gemeente als aandeelhouder .....                            | 93         |
| 4.2.4.    | Het vragen van opheldering bij Californië B.V. en bij dhr. Burghout ..... | 93         |
| 4.2.5.    | Het onderhouden van het contact met de bewoners in 2022 .....             | 93         |
| 4.3.      | Rolinvulling gemeenteraad .....                                           | 93         |
| 4.4.      | Conclusies .....                                                          | 95         |
| <b>5.</b> | <b>Handelingsperspectief voor de toekomst .....</b>                       | <b>101</b> |



# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

In 2022 zijn naar aanleiding van mediaberichtgeving vragen ontstaan over grondtransacties die hebben plaatsgevonden tussen Californië B.V. en de bv's van haar (voormalig) directeur. De voormalig directeur van Californië B.V., de heer Burghout, heeft in 2019 en 2020 in zijn tijd als directeur, met de bv's waar hij eigenaar van is twee kavels met de nummers 5 en 16 en restgronden bij kavel 16 aangekocht van Californië B.V. In de periode 2019–2021 zijn op diverse momenten door de gemeente Horst aan de Maas omgevingsvergunningen verleend voor het aanleggen van zonneweides op deze kavels. In de gemeenteraad zijn vragen ontstaan naar aanleiding van de gang van zaken.

Dit dossier raakt op meerdere manieren aan de gemeente Horst aan de Maas. Zo is de gemeente Horst aan de Maas samen met de provincie Limburg en twee andere gemeenten via Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo indirect aandeelhouder<sup>1</sup> van Californië B.V. Daarnaast liggen de betreffende gronden binnen de gemeentegrenzen en zijn de gronden in het verleden door de gemeente minnelijk verworven dan wel onteigend van bewoners en overgedragen aan Californië B.V., met de doelstelling een glastuinbouwgebied te vestigen in het gebied Californië.

De toenmalig interim-directeur van Californië B.V. (de opvolger van de heer Burghout gedurende de periode mei 2021 tot december 2022) heeft in afstemming met de provincie Limburg en de andere aandeelhouders van Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo een onderzoek laten uitvoeren naar de grondtransacties. Dat onderzoek beperkt zich tot het handelen van de (voormalige) bestuurders van Californië B.V. Het onderzoek is afgerond op 17 oktober 2023 en toegezonden aan Californië B.V. De onderzoeker van Ivy Advocaten heeft daarnaast een hoofdlijnenverslag ter beschikking gesteld aan de aandeelhouders van Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo. De rol van het college van B&W (en de gemeenteraad) van Horst aan de Maas bij de grondtransacties en de interactie die met de gemeente over de betreffende grond heeft plaatsgevonden, zijn geen onderdeel van dit onderzoek.<sup>2</sup> De gemeenteraad van Horst aan de Maas heeft daarom besloten zelf een onderzoek uit te voeren naar de rol van de gemeente rondom de gronden en de latere ontwikkeling ervan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Met een indirect aandeelhouder wordt in dit rapport bedoeld: een aandeelhouder van een aandeelhouder van de bedoelde vennootschap (in dit geval Californië B.V.)

<sup>2</sup> Californië B.V. (16 november 2023). Hoofdlijnen onderzoeksverslag van het onderzoek dat is verricht in opdracht van Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. Te raadplegen: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/618d5342-0a2f-45dd-a038-53bd70bc0c63?documentId=0e355349-f151-4c48-acbb-f163f27d723b>

<sup>3</sup> Motie 'Nader onderzoek Californië, 4 april 2023, gemeenteraad Horst aan de Maas



Met de opdrachtgever is afgesteld dat het plan van aanpak eventueel kon worden gewijzigd bij openbaarmaking van het onderzoek in opdracht van Californië B.V. dat is uitgevoerd door Ivy Advocaten. Het rapport van Ivy Advocaten is in oktober 2023 afgerond. De samenvatting van dit rapport is in november 2023 aan de gemeente Horst aan de Maas en aan de onderzoekers verstrekt. Deze samenvatting heeft geen aanleiding gegeven om het plan van aanpak van het onderhavige onderzoek te wijzigen. Het volledige rapport van Ivy Advocaten is niet in het bezit van de onderzoekers en heeft dan ook niet geleid tot wijziging van het plan van aanpak.

## Vraagstelling en afbakening

### Onderzoekslijnen en afbakening

Om tot de onderzoeksvragen voor dit onderzoek te komen, zijn zowel opdrachtgever als onderzoeksbureau betrokken geweest. Op basis van de input van individuele fracties zijn er door de raad drie brede onderzoeksvragen opgesteld, ter nadere afbakening.

In het offertetraject hebben de onderzoekers de ontstane vragen gebundeld in drie onderzoekslijnen:

- Het verwerven van de gronden die later zijn verkocht aan de voormalig directeur door Californië B.V. (2004-2010);
- De grondtransacties tussen Californië B.V. en de bv's van haar voormalig directeur (2019-2020); en
- De daaropvolgende wens voor de aanleg van zonneweides op de betreffende gronden en het proces van vergunningverlening (2020-2022).

Er zijn drie uitgangspunten gehanteerd om vervolgens tot onderzoeksvragen te komen. In verkorte vorm waren dit:

- Het onderzoek heeft drie doelstellingen: duidelijkheid verkrijgen, toetsen of de gebeurtenissen correct zijn verlopen en het handelingsperspectief verkennen;
- Het onderzoek moet van toegevoegde waarde zijn op andere al uitgevoerde onderzoeken;
- Het perspectief van Horst aan de Maas staat centraal (wat is er gebeurd binnen Horst aan de Maas en in de interactie tussen de gemeente en Californië B.V. c.q. de voormalig directeur).

### Vraagstelling

In de eerste presidiumvergadering met de onderzoekers zijn vervolgens de definitieve onderzoeksvragen vastgesteld.



### Hoofdvraag:

*Wat is er gebeurd binnen de gemeente Horst aan de Maas en tussen de gemeente en Californië B.V./voormalig directeur rondom de grondtransacties en de aanleg van zonneweides in het Glastuinbouwgebied Californië; in hoeverre is de gang van zaken conform wet- en regelgeving en lokaal beleid en wat is het handelingsperspectief voor de toekomst?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in de onderstaande deelvragen, die de leidraad vormen voor het onderzoek.

### Deelvragen:

#### Context, wet- en regelgeving en lokaal beleid

1. *Hoe heeft het glastuinbouwgebied Californië zich op hoofdlijnen ontwikkeld tussen 2004 en nu?*
2. *Wat zijn relevante kaders uit wet- en regelgeving en lokaal beleid in dit dossier, in het bijzonder voor de aanleg van zonneweides en de vergunningverlening daaromtrent?*
3. *Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad in dit dossier, in het bijzonder waar het de aanleg van zonneweides betreft?*

#### Reconstructie van feiten en omstandigheden

4. *Wat is er feitelijk gebeurd binnen de gemeente Horst aan de Maas door en tussen college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad in dit dossier, in het bijzonder rondom de betreffende gronden en de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië?*
5. *Wat is er feitelijk gebeurd in de interactie tussen de gemeente Horst aan de Maas en Californië B.V. c.q. (de bv van) haar voormalig directeur rondom de betreffende gronden en de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië?*
6. *Hoe hebben college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad daadwerkelijk invulling gegeven aan hun rollen, taken en verantwoordelijkheden in dit dossier, in het bijzonder rondom de aanleg van zonneweides?*
7. *Welke informatie was wanneer bij wie binnen de gemeente Horst aan de Maas bekend over de aanleg van zonneweides en de gronden waarop deze zouden worden aangelegd? Hoe is door betrokkenen op basis van die informatie gehandeld?*

#### (Juridische) duiding en analyse

8. *Welke duiding is te geven aan hetgeen feitelijk is gebeurd binnen de gemeente Horst aan de Maas en in interactie met Californië B.V. c.q. (de bv van) haar voormalig directeur en de manier waarop door betrokkenen is gehandeld?*
9. *Hoe verhoudt hetgeen is gebeurd en hoe betrokkenen daarin hebben gehandeld zich tot relevante wet- en regelgeving en lokaal beleid?*
10. *Welke (juridische) vervolgacties zijn wenselijk en mogelijk vanuit het perspectief van de gemeente Horst aan de Maas?*



## Onderzoeksuitvoering

### Ontwikkeling dossier gedurende onderzoek

Gedurende het onderzoek hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden op het dossier in brede zin. Op 13 januari 2024 verscheen in Dagblad De Limburger een reconstructie waarin de suggestie werd gewekt dat het college van Horst aan de Maas, evenals andere aandeelhouders van Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, de beschikking zou hebben over de volledige rapportage van het onderzoek naar de grondtransacties door Ivy Advocaten.

Naar aanleiding van de raadsvergadering van 16 januari 2024 is door de gemeenteraad van Horst aan de Maas aan het OM verzocht strafrechtelijk onderzoek uit te voeren naar de grondtransacties in het gebied Californië.<sup>4</sup> Een dergelijk verzoek is ook gedaan door de Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg.

In de pers en in de raden en Staten van de aandeelhouders is op verschillende momenten over het dossier gesproken. Deze gebeurtenissen vallen buiten de inhoud van het onderhavige onderzoek, maar hebben invloed gehad op het onderzoek. Een deel van de betrokkenen die niet mee hebben willen werken aan het onderzoek geeft aan dat zij dit gezien de berichtgeving niet nuttig of nodig achtten. De onderzoekers vermoeden dat dit bij meerdere betrokkenen die niet hebben meegewerkt een rol heeft gespeeld.

De onderzoekers die onderhavig rapport hebben opgesteld, hebben op geen enkel moment tijdens het onderzoek toegang gehad tot het concept of het definitieve rapport van Ivy Advocaten.

### Onderzoeksmethoden en periode

#### Documentanalyse

Op 4 april 2023 heeft de raad een motie over een nader onderzoek naar Californië B.V. aangenomen. Hierbij is het college opgedragen alle relevante informatie onder beheer van het college met betrekking tot het Glastuinbouwgebied Californië, de toenmalige grondtransacties, en de notulen en verslagen van overleggen van Californië B.V. met het college en de ambtelijke organisatie, ter beschikking te stellen aan de raad (al dan niet openbaar). Na de start van het onderzoek is de informatie die dit opleverde ook ter beschikking gesteld aan de onderzoekers.

In de periode september 2023 tot januari 2024 zijn deze documenten geanalyseerd door de onderzoekers. De analyse van de documenten heeft geleid tot twee aanvullende informatieverzoeken, het eerste op 30 november 2023 en het tweede op 18 januari 2024. Naast deze informatie is door betrokkenen naar aanleiding van interviews op eigen initiatief relevante informatie verstrekt aan de onderzoekers. De meeste informatie is verstrekt via de griffie van de gemeente Horst aan de Maas.

---

<sup>4</sup> Dagblad de Limburger, 26 januari 2024, Californië-affaire: raad Horst aan de Maas dringt bij Openbaar Ministerie aan op strafrechtelijk onderzoek. Te raadplegen: [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20240126\\_95490168](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20240126_95490168)





## Interviews en schriftelijke vragen

Voorafgaand aan de interviewfase hebben met de griffier en met de strategisch adviseur economie en gebiedsontwikkeling oriënterende gesprekken plaatsgevonden. In de periode van 18 december 2023 tot 27 maart 2024 zijn acht betrokkenen geïnterviewd. In de onderstaande tabel is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen. Een aantal van de interviews heeft digitaal plaatsgevonden en een aantal fysiek in het gemeentehuis van Horst aan de Maas.

Alle geïnterviewden hebben vooraf schriftelijk een voorbereiding ontvangen waarin zij op de hoogte zijn gesteld van de te bespreken onderwerpen. Van alle interviews is door de onderzoekers een schriftelijk verslag gemaakt. Deze verslagen zijn na afloop van het interview ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. De interviewverslagen zijn vertrouwelijk en maken geen onderdeel uit van het onderzoeksrapport.

### Overzicht geïnterviewden

| Persoon                                                       | Functie                                              |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>College gemeente Horst aan de Maas:</b>                    |                                                      |
| Ryan Palmen                                                   | Burgemeester Horst aan de Maas                       |
| Bob Vostermans                                                | Voormalig Portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening    |
| Eric Beurskens                                                | Portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening en Greenport |
| Thijs Kuipers                                                 | Portefeuillehouder Energie                           |
| <b>Betrokken ambtenaren:</b>                                  |                                                      |
| Zaakmanager (contactpersoon voor de aanvrager van vergunning) |                                                      |
| Strategisch adviseur Economie en Gebiedsontwikkeling          |                                                      |
| Projectleider bij de gemeente Horst aan de Maas               |                                                      |
| <b>Externe betrokkenen:</b>                                   |                                                      |
| Lodewijk Burghout                                             | Voormalig directeur Californië B.V. (2004–2021)      |

Een aantal betrokkenen heeft aangegeven niet mee te willen werken aan een interview. Dit betreft Jan Hulsen, (voormalig voorzitter RvC Californië B.V.), Frans van Dijck (voormalig directeur Californië B.V. in de periode 2021–2022), Ruud van Heugten (voormalig directeur Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo) en een voormalig beleidsadviseur Duurzame energie van de gemeente Horst aan de Maas. Ook de heer



Tegels (voormalig wethouder gemeente Horst aan de Maas) is niet geïnterviewd. Hij heeft schriftelijke vragen ontvangen van de onderzoekers en daar op hoofdlijnen op gereageerd. De heer Tegels stelde voor een uitgebreidere medewerking de voorwaarde om een aantal stukken te ontvangen waarover hij tijdens het wethouderschap kon beschikken, maar die geheim zijn. Het presidium heeft besloten deze stukken niet te verstrekken.

Als alternatief voor het niet meewerken aan een interview, zijn aan de bovengenoemde personen schriftelijke vragen gesteld. Behalve de heer Tegels is geen van de betrokkenen ingegaan op de beantwoording van schriftelijke vragen.

### Rol Bosselaar Strengers in het onderzoek

Bosselaar Strengers Legal Partners (hierna: ‘Bosselaar’) is een advocatenkantoor. Een advocaat kan vanuit twee invalshoeken onderzoek verrichten, te weten:

- / om de rechtspositie van de cliënt te bepalen dan wel
- / als onafhankelijke onderzoeker.

In het laatste geval is er geen sprake meer van een partijdige advocaat, maar van handelen als advocaat-onderzoeker, waarvoor een daarop aangepast normenkader van toepassing is.

Bosselaar is als onafhankelijke onderzoeker betrokken bij dit onderzoek en heeft bureau-onderzoek verricht. Het onderzoek is opgezet met inachtneming van de beroepsregels voor de advocatuur en conform de kernwaarden van de advocatuur. De rol van Bosselaar beperkte zich tot het uitvoeren van het onderzoek voor Necker. Bosselaar trad niet op als advocaat van Necker en/of enige (rechts)persoon die genoemd is in dit onderzoek.

### Wederhoor

De concept-bevindingen van het onderzoek zijn op 24 mei 2024 voorgelegd aan het college van Horst aan de Maas en via de gemeentesecretaris aan de ambtelijke organisatie voor een check op feitelijke onjuistheden. De duiding van de feiten en de daaruit volgende conclusies zijn de verantwoordelijkheid van het bureau en zijn na dit wederhoor toegevoegd. Burghout heeft de rapportage, met uitzondering van duiding, conclusies en handelingsperspectief, kunnen inzien voor een feitenverificatie. Op een aantal plekken in het rapport is aangegeven wat Burghout als aanvullend/afwijkend perspectief aandraagt.

Necker heeft voorgesteld om het college een bestuurlijke reactie te laten geven op het rapport. Het presidium heeft daar om moverende redenen niet toe besloten.

### Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 wordt de ontwikkeling van glastuinbouwgebied Californië in de periode 2004–2023 omschreven, dit ter beantwoording van deelvraag 1. Onderdelen hiervan zijn de oprichting van Californië B.V., de grondverwerving van gronden in het gebied door de



gemeente en het geldende bestemmingsplan in het gebied. Hoofdstuk 2 bevat de wettelijke kaders uit landelijke en lokale regelgeving. Ook staat in dit hoofdstuk een beschrijving van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren. Hiermee worden deelvragen 2 en 3 beantwoord. Hoofdstuk 3 bevat de feitenreconstructie ter beantwoording van de deelvragen 4 en 5. In hoofdstuk 4 worden de vastgestelde feiten geduid, mede aan de hand van de beschreven kaders en rollen en verantwoordelijkheden in hoofdstuk 3. Hiermee worden de deelvragen 6 tot en met 9 beantwoord. In hoofdstuk 5 wordt een handelingsperspectief gegeven voor de toekomst, dit ter beantwoording van deelvraag 10.

De bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo wordt in de documenten op diverse manieren aangeduid, namelijk als Greenport Venlo, OGV, Development Company Greenport Venlo (DCGV) of 'het Ontwikkelbedrijf'. Voor dit rapport is gekozen om de bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo aan te duiden als Greenport Venlo.

In de documenten wordt doorgaans verwezen naar Californië B.V. In feite is sprake van twee bv's, namelijk Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. en Landbouwbedrijf Californië B.V. Landbouwbedrijf Californië B.V. is een dochtermaatschappij van Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (ook wel GEM genoemd). De twee bv's vormen een fiscale eenheid. De directeur van Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. is in de praktijk ook altijd directeur van Landbouwbedrijf Californië B.V. Waar het in dit rapport over Californië B.V. gaat, wordt verwezen naar de eenheid van deze twee bv's.<sup>5</sup>

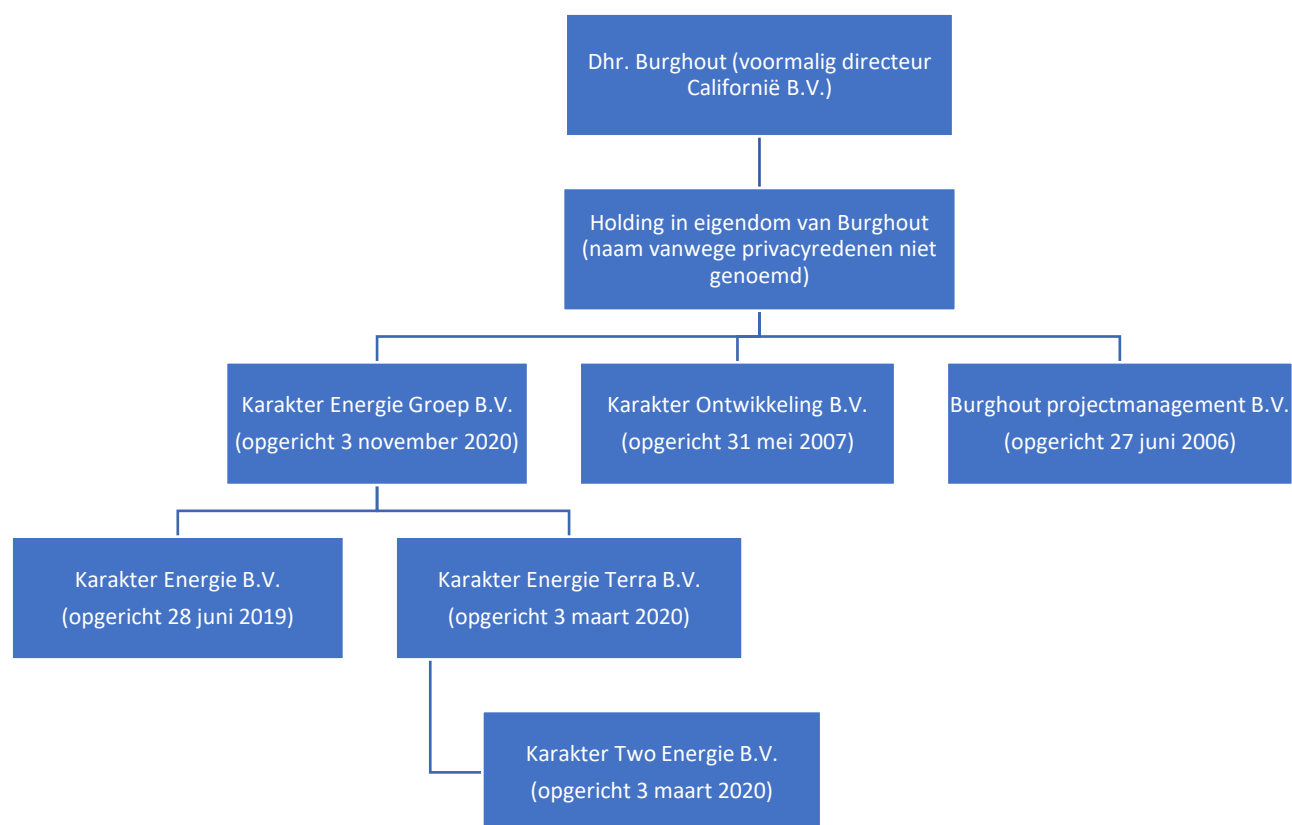
Voor de vergunningsaanvragen en de grondtransacties geldt dat altijd wordt verwezen naar de exacte naam van de bv die de gronden aankocht dan wel de vergunningsaanvraag op zijn naam had staan. De voormalig directeur van Californië B.V., die de feitelijke eigenaar is van de gronden, heeft een aantal bv's waarover het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid voor de vergunningsaanvragen en de ontwikkeling van de zonneweides is verdeeld. In de hieronder getoonde figuur wordt de eigendomsverhouding van deze structuur zichtbaar, waarbij de bv of persoon in de hiërarchische lijn boven een andere bv telkens zowel de eigenaar als de bestuurder is.

---

<sup>5</sup> Californië B.V. (8 juni 2021). Jaarrekening 2021 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V.



Afbeelding 1: Eigendomsverhoudingen relevante bv's voormalig directeur Californië B.V.<sup>6</sup>



Bron: Handelsregister Kamer van Koophandel

<sup>6</sup> De hier getoonde figuur is opgemaakt met behulp van openbare gegevens uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel. In de figuur zijn enkele bv's buiten beschouwing gelaten die zijn opgericht na de grondtransacties en het verlenen van de laatste vergunningen voor de zonneweides in 2021.



# 1. Ontwikkeling glastuinbouwgebied Californië

## Vooraf

In dit hoofdstuk schetsen we de voorgeschiedenis van het glastuinbouwgebied Californië. Hierbij richten we ons op de volgende onderzoeksvraag:

1. Hoe heeft het glastuinbouwgebied Californië zich op hoofdlijnen ontwikkeld tussen 2004 en nu?

### 1.1. Ambities voor de concentratie van glastuinbouw (2004–2012)

Al vanaf de jaren negentig zijn er plannen om in het gebied Californië in Noord-Limburg een duurzame en innovatieve projectvestiging voor glastuinbouw te realiseren. De gemeenten Horst en Grubbenvorst spreken in 1999 na een haalbaarheidsstudie te hebben gedaan,<sup>7</sup> de ambitie uit om de locatie ook daadwerkelijk te gaan realiseren.<sup>8</sup>

#### 1.1.1. Oprichting Californië B.V.

Op 23 mei 2002 wordt Californië B.V. ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel als LIOF Project 21 B.V. De N.V. Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (hierna LIOF) is bij oprichting enig aandeelhouder.<sup>9</sup>

Twee jaar later, op 30 juli 2004, wordt de naam van de onderneming gewijzigd in Grondexploitatie­maatschappij Californië B.V. De aandeelhouders van de maatschappij zijn: LIOF (15,25%), de Limburgse Land- en Tuinbouw­bond (hierna LLTB) (16,95%), Stichting Aspergefonds (nu de Stichting Versterking Tuinbouwcluster Greenport Venlo (hierna: SVTGV) (33,9%) en de gemeente Horst aan de Maas (33,9%).<sup>10</sup> Vanaf dat moment staat in de bedrijfsomschrijving: “Het duurzaam ontwikkelen van de glastuinbouw, waaronder begrepen het exploiteren en in uitgifte brengen van glastuinbouwgebied, in het bijzonder op de locatie Californië in de gemeente Horst aan de Maas.”<sup>11</sup>

Op 20 juli 2004 stemt de gemeenteraad van Horst aan de Maas in met het voornemen van het college van Burgemeester en Wethouders om in het gebied Californië een hoogwaardig glastuinbouwgebied te

<sup>7</sup> Onderzoek naar de rol van de gemeente Horst aan de Maas in het “Dossier Californië” (5 april 2007).

<sup>8</sup> Verslag van het onderzoek van de commissie-Pont naar het handelen van gedeputeerde Driessen bij de transactie Aertserfweg/Horsterweg (14 mei 2007). p.8

<sup>9</sup> Handelsregister Kamer van Koophandel, Historie Grondexploitatie­maatschappij Californië B.V.

<sup>10</sup> Onderzoek naar de rol van de gemeente Horst aan de Maas in het “Dossier Californië” (5 april 2007).

<sup>11</sup> Handelsregister Kamer van Koophandel, Historie Grondexploitatie­maatschappij Californië B.V.



ontwikkelen. Hierbij wordt besloten tot toetreding in de op te richten Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. Tevens wordt besloten dat de gemeente binnen het plangebied gronden zal verwerven en deze zal leveren aan Californië B.V. op basis van afspraken in een op te stellen samenwerkingsovereenkomst.<sup>12</sup> Voordat afspraken op detailniveau uitgewerkt worden in een definitieve samenwerkingsovereenkomst, wordt een voorlopige samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen opgesteld. Deze wordt gesloten op 31 juli 2004.<sup>13</sup>

De gemeente is enkel aandeelhouder in Californië B.V. De gemeente is niet belast met het bestuur of toezicht op de B.V. De commissarissen in de raad van commissarissen van Californië B.V. zijn geen afgevaardigden van de aandeelhouders.<sup>14</sup>

Californië B.V. is in deze periode een verbonden partij van de gemeente Horst aan de Maas. Een verbonden partij is een privaot- of publiekrechtelijke rechtspersoon waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.<sup>15</sup> Er is sprake van een bestuurlijk belang als er zeggenschap is op basis van stemrecht of vertegenwoordiging in het bestuur van de organisatie. Er is sprake van een financieel belang wanneer een beschikbaar gesteld bedrag niet verhaalbaar is bij faillissement of wanneer er financiële aansprakelijkheid bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Verbonden partijen voeren publieke taken uit die een relatie hebben met het bereiken van de doelstellingen van de gemeente en daaraan gekoppelde beleidsvoornemens.

### 1.1.2. Doel van Californië B.V. bij oprichting

De bedrijfsomschrijving van Californië B.V. wordt in het Handelsregister van de KvK toegelicht als: *“het duurzaam ontwikkelen van de glastuinbouw, waaronder begrepen het exploiteren en in uitgifte brengen van glastuinbouwgebied, in het bijzonder op de locatie Californië in de gemeente Horst aan de Maas, het houden van toezicht op die ontwikkeling en exploitatie, alsmede holdingdoel”*.<sup>16</sup>

In de toelichting op de herziening van het bestemmingsplan Californië<sup>17</sup> wordt gesteld dat een randvoorwaarde bij het doel van Californië B.V. is: *“Ontwikkeling van een duurzaam en hoogwaardig glastuinbouwgebied in de regio Zuid-Oost Nederland, waarbij continuïteit in ontwikkeling en duurzaamheid gegarandeerd is.”*

---

<sup>12</sup> Holland van Gijzen Advocaten en Notarissen (20 april 2007). Rapport inzake de aansprakelijkheid van de gemeente Horst aan de Maas in verband met onderhandelingen inzake de aankoop/verkoop van percelen grond van de heer Vulling/Europe Invest B.V. gelegen in het “Projectvestigingsgebied voor Glastuinbouw Californië” p. 15

<sup>13</sup> Raadsbrief Californië (20 mei 2009).

<sup>14</sup> Brief aan gemeente Verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022). p. 2

<sup>15</sup> Artikel 1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

<sup>16</sup> Handelsregister Kamer van Koophandel, Historie Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. pp. 1 – 2

<sup>17</sup> Concept-toelichting herziening bestemmingsplan Californië (2013).



### 1.1.3. Samenwerkingsovereenkomst tussen Californië B.V. en aandeelhouders

De samenwerkingsovereenkomst stelt dat de samenwerking tussen Californië B.V. en de gemeente Horst aan de Maas is gericht op:

*“Het voor rekening en risico van de GEM [ toevoeging onderzoekers Necker: Grondexploitatie maatschappij Californië B.V.] voeren van de Grondexploitatie verband houdende met het realiseren van het glastuinbouwgebied voor woonbebouwing met bijbehorende infrastructurele werken, landelijke inpassing en voorzieningen ten bate van de levering van productiemiddelen, zoals energie, gietwater, CO<sub>2</sub> aan de zich binnen het plangebied vestigende of gevestigde tuinbouwbedrijven, alsmede de afvoer en verwerking van afvalstoffen zoals voorzien in het projectplan en met inachtneming van de beschikkingen van de Minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer, d.d. 13 november 2003, inzake de STIDUG-subsidie, op de locatie zoals die is aangeduid op de bij deze overeenkomst behorende situatietekening.”*

Op 13 februari 2007 is de samenwerkingsovereenkomst tussen de samenwerkingspartners getekend.<sup>18</sup> De samenwerkingsovereenkomst bevat een inspanningsverplichting voor de gemeente om zorg te dragen voor het voeren van de ruimtelijke procedures zodat de doelstellingen tijdig kunnen worden verwezenlijkt.

De publiekrechtelijke verantwoordelijkheden blijven volledig bij de gemeente liggen. Als de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid vereist dat de gemeente handelingen verricht of nalaat die niet in het voordeel zijn van het project, wordt dit niet als wanprestatie aangemerkt (art. 2.3). Als er vertraging ontstaat als gevolg van verwijtbaar handelen bij gemeentelijke besluitvorming tijdens de afhandeling van de benodigde ruimtelijke procedures, vergoedt de gemeente aan de GEM de daaruit voortvloeiende schade (art. 2.4).

Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. is met de provincie, het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG)<sup>19</sup> een overeenkomst aangegaan waarmee gronden binnen het plangebied door BBL, DLG of de provincie worden aangekocht, worden overgedragen aan de Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. Indien gronden niet kunnen worden aangekocht, zal de gemeente tot een bedrag van € 4,5 miljoen zorgdragen voor de verwerving van de overige gronden.

In de overeenkomst is opgenomen dat indien de gronden niet minnelijk kunnen worden verworven, de gemeente een onteigeningsprocedure zal voeren. De integrale schadeloosstelling in het kader van de onteigeningsprocedure zal door de Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. worden betaald. De financiële middelen die door het Rijk worden verkregen op grond van de stimuleringsregeling duurzame glastuinbouwgronden worden door de gemeente aan de Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. beschikbaar gesteld.

---

<sup>18</sup> Samenwerkingsovereenkomst ontwikkeling projectvestiging Californië Gemeente Horst aan de Maas en Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (13 februari 2007).

<sup>19</sup> Een onderdeel van het toenmalige ministerie Landbouw, Natuur en Visserij



De gronden die bij het aangaan van de overeenkomst in eigendom van de gemeente zijn, zullen worden overgedragen aan de Grondexploitatie maatschappij Californië B.V.

## **1.2. Horst aan de Maas als indirect aandeelhouder (2012–heden)**

### **1.2.1. Doelstellingen Klavertje 4-gebied**

Vanaf 2012 wordt de ambitie om de economische structuur te versterken regionaal vormgegeven. In dit jaar wordt namelijk de structuurvisie Klavertje 4-gebied vastgesteld. Volgens de structuurvisie heeft de regio rondom Venlo zich in de periode voorafgaand aan 2012 ontwikkeld tot één van de vijf Nederlandse Greenports. De Greenport is door het Rijk wettelijk aangewezen als een project van nationaal belang. De drie betrokken gemeenten hebben om deze reden besloten het ruimtelijk beleid voor dit gebied in een gezamenlijke structuurvisie vast te leggen.

“Het doel van Greenport Venlo is het realiseren van een ruimtelijk-economische structuurversterking, geïnspireerd door de C2C-principes.<sup>20</sup> Hier wordt invulling aan gegeven door een duurzaam en innovatief economisch netwerk te versterken, dat geografisch is verankerd in het Klavertje 4-gebied.”<sup>21</sup>

De concrete doelstelling is om tot 2040 qua werkgelegenheid te groeien van 14.000 naar 27.000 voltijds banen. Verder moet het bruto regionaal product groeien met ca. € 800 miljoen tot circa € 1 miljard. De bestaande en toe te voegen bedrijvigheid focust zich op agribusiness, glastuinbouw, (agro)logistiek en hieraan gerelateerde bedrijvigheid en onderzoeks- en onderwijsinstellingen.<sup>22</sup>

Om de doelen te realiseren, hebben drie gemeenten (Horst aan de Maas, Venlo en Peel en Maas) en de provincie Limburg reeds in 2009 Greenport Venlo opgericht. Een gedeelte van de bestaande gemeentelijke deelnemingen wordt ondergebracht in Greenport Venlo, waaronder Californië B.V. Vanuit de gemeente Horst aan de Maas zijn er twee medewerkers die de relatie van de gemeente Horst aan de Maas met Greenport Venlo invullen. De strategisch adviseur economie en gebiedsontwikkeling is belast met de voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen en het contact van de gemeente met Greenport Venlo. De projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo is vanuit de gemeente Horst aan de Maas belast met het coördineren van gebiedsontwikkelingen binnen het grondgebied van Horst aan de Maas waar Greenport Venlo mee bezig is.

---

<sup>20</sup> C2C betekent: Cradle to Cradle en houdt in dat producten op een milieuvriendelijke wijze geproduceerd, gebruikt en gerecycled kunnen worden.

<sup>21</sup> Structuurvisie Klavertje 4-gebied (11 september 2012). Te raadplegen: [https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d\\_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01\\_3.html](https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01_3.html)

<sup>22</sup> Structuurvisie Klavertje 4-gebied (11 september 2012). Te raadplegen: [https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d\\_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01\\_3.html](https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01_3.html)





### 1.2.2. Greenport Venlo en Californië B.V.

In 2012 zijn de aandelen van de gemeente Horst aan de Maas in Californië B.V. overgedragen aan Greenport Venlo.<sup>23</sup> Momenteel bezit Greenport Venlo 33,2% van de aandelen van Californië B.V. SVTGV bezit 34,6%, LLTB 16,9% en LIOF 15,3%.<sup>24</sup> Gedurende het bestaan van Californië is de meerderheid van de aandelen altijd in handen geweest van de private partijen LLTB en SVTGV.

Greenport Venlo is een van de verbonden partijen van de gemeente Horst aan de Maas. De gemeente Horst aan de Maas bezit 8,3% van de aandelen van Greenport Venlo. De andere aandeelhouders van Greenport Venlo zijn op dit moment de gemeenten Venlo (27,7%) en Venray (5,4%) en de provincie Limburg (58,6%). Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo is verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling Klavertje 4. Doel van de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 is het gebied uit te laten groeien tot een duurzaam en innovatief agro-logistiek cluster van nationale en Europese betekenis. Het gebied Californië ligt in Klavertje 4.

De wethouder Economische Zaken van de gemeente Horst aan de Maas vertegenwoordigt de gemeente in de algemene vergaderingen van aandeelhouders (hierna AvA's) van Greenport Venlo. Vanuit de gemeente is er een accounthouder voor Greenport Venlo aangesteld. Dit vloeit voort uit de samenwerkingsovereenkomst die de aandeelhouders sinds 2017 hebben met Greenport Venlo. De relatie van Greenport Venlo tot Californië B.V. staat in de considerans van de samenwerkingsovereenkomst als volgt beschreven: *“Partijen wensen dat het Ontwikkelbedrijf-BV ook deelnemingen heeft en kan aangaan die mede zorg dragen voor de realisatie van de omschreven doelen. Partijen stellen vast dat dit de situatie is voor de huidige deelnemingen van het Ontwikkelbedrijf-BV, zijnde Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. en Etriplus B.V. en WILG B.V. i.o.”*<sup>25</sup>

Uit interviews in het kader van dit onderzoek blijkt dat de accounthouders namens de aandeelhouders de AvA voorbereiden en eventuele vragen en discussies op voorhand delen met de directeur van Greenport Venlo. Voor Horst aan de Maas geldt dat de accounthouder een adviesnota schrijft voor het college van B&W. Deze wordt in afstemming met de portefeuillehouder geagendeerd in het college. Na goedkeuring van de inbreng vanuit Horst aan de Maas door het college wordt de portefeuillehouder gemachtigd om het stemrecht namens de gemeente uit te oefenen in de AvA van Greenport Venlo. Onder dit stemrecht valt het verlenen van decharge aan de bestuurders van Greenport Venlo over het beleid van het afgesloten boekjaar. Het besluit tot het verlenen van decharge wordt genomen met een volstreekte meerderheid van stemmen. Na afloop van de AvA wordt door de portefeuillehouder een terugkoppeling gegeven door het verslag van de vergadering door te zetten naar het college.

---

<sup>23</sup> Programmarekening gemeente Horst aan de Maas 2011 (2012). Te raadplegen:

[https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/583523/1/17a\\_Jaarrekening\\_2011\\_DEF](https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/583523/1/17a_Jaarrekening_2011_DEF)

<sup>24</sup> Brief aan gemeente verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022). p.2.

<sup>25</sup> Samenwerkings- en aandeelhoudersovereenkomst Provincie Limburg, Gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Venray en Greenport Venlo (4 november 2016). Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/4631406/1>



In de ontwikkeling van het Klavertje 4-gebied is de rol van de gemeente Horst aan de Maas tweeledig. Enerzijds heeft de gemeente door het aandeelhouderschap een privaatrechtelijke relatie met de Greenport Venlo en een rol als aandeelhouder. Anderzijds vinden bepaalde ontwikkelingen van Greenport Venlo plaats op het grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas en heeft de gemeente een publiekrechtelijke rol in bijvoorbeeld de verlening van vergunningen.

De gemeente Horst aan de Maas heeft geen aparte nota verbonden partijen waarin is uitgewerkt hoe er wordt gestuurd op verbonden partijen.

### **1.3. Exploitatie door Californië B.V.**

Nu de relatie tussen de gemeente en Californië B.V. voor en na 2012 is beschreven, is het van belang te beschrijven welke activiteiten Californië B.V. heeft uitgevoerd. Hierbij gaat het met name om de verwerving van gronden door de gemeente en de overdracht hiervan aan Californië B.V.

#### **1.3.1. Grondverwerving: aankopen, pachtbeëindiging en onteigening**

Voor de verwerving van de in het gebied Californië gelegen gronden, wordt vanuit de Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg een aankoopbudget van € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld. Op 8 juli 2005 wordt een overeenkomst tussen de provincie, Californië B.V., Bureau Beheer Landbouwgronden en de Dienst Landelijk Gebied gesloten, waarin vanuit de BBL en DLG nogmaals 4,5 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor de verwerving van gronden.<sup>26</sup>

#### **1.3.2. Grondaankopen en pachtbeëindiging (2005–2007)**

De gronden waarop het glastuinbouwgebied worden gevestigd zijn deels in eigendom van de gemeente en deels in eigendom van particulieren. De grond die in eigendom is van de gemeente is deels uitgegeven in erfpacht aan particulieren. De gemeente verwerft de gronden deels door aankoop, deels door beëindiging van erfpacht en deels door onteigening. Een perceel is verworven via het sluiten van een ruilvereenkomst.

Uit de verkoopgegevens blijkt dat de gemeente de percelen in sectie T met de nummers 754, 744 (gedeeltelijk), 757 en 1013 en in sectie L met de nummers 397 en 671 heeft aangekocht van particulieren. Dit vindt plaats in de periode 2005–2007. De percelen in de sectie T met de nummers 724, 745, 748, 752, 753, 756, 758, 1007, 1009 en 1012 en in de sectie L met het nummer 316 verwerft de gemeente via pachtbeëindiging. Dit vindt plaats in de periode 2005–2007. Perceel T1225 verwerft de gemeente in 2005 via een ruilvereenkomst.

---

<sup>26</sup> Verslag van het onderzoek van de commissie-Pont naar het handelen van gedeputeerde Driessen bij de transactie Aertserfweg/Horsterweg (14 mei 2007) p. 8



### 1.3.3. Onteigening

In de in 2007 gesloten samenwerkingsovereenkomst met Californië B.V. staat dat indien de benodigde gronden niet minnelijk van particuliere grondeigenaren kunnen worden verworven, de gemeente op verzoek van Californië B.V. een onteigeningsprocedure zal starten. Na de vaststelling van het eerste bestemmingsplan voor het glastuinbouwgebied in Californië besluit de gemeenteraad tot het starten van administratieve onteigeningsprocedures op 22 januari 2008.<sup>27</sup> De onderhandelingen over de verwerving van de gronden, die tot dat moment werden gevoerd door Californië B.V., worden vanaf dat moment overgedragen aan de gemeente. Bij een onteigeningsprocedure is het van belang dat wordt gepoogd de gronden alsnog minnelijk te verwerven. Deze aanbiedingen zijn gedaan op 18 augustus 2008.<sup>28</sup>

Op een aantal percelen is besloten tot het overgaan tot onteigening van gronden. De percelen zijn in de gemeente Horst sectie T nummers 1010 en 1011, in de gemeente Grubbenvorst sectie L nummers 317, 318, 375, 397 en 419 en sectie M nummers 304, 306, 386 en 391. In de openbare gemeenteraadsvergadering van 3 maart 2009 is besloten om de onteigeningsprocedure te starten.<sup>29</sup>

Na het raadsbesluit tot onteigening worden de stukken ter goedkeuring voorgedragen aan de Kroon. De Kroon gaat na of alle wettelijke regels in acht zijn genomen. Hierbij wordt ook getoetst of de gemeente een redelijke poging heeft ondernomen tot minnelijke verwerving.<sup>30</sup> Op 1 februari 2010 is het raadsbesluit tot onteigening goedgekeurd door de Kroon. Op 25 februari 2010 is het koninklijk besluit gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>31</sup>

Een poging om sectie T perceel 747 minnelijk te verwerven is uiteindelijk geslaagd. De koopovereenkomst van dit perceel wordt getekend op 28 mei 2010.<sup>32</sup>

### 1.3.4. Overdracht verworven gronden aan Californië B.V. en verkoop

In de samenwerkingsovereenkomst van 13 februari 2007 is overeengekomen dat de gemeente na verwerving gronden zal overdragen aan Californië B.V. op verzoek van Californië B.V. Op 24 april 2007 verzoekt Californië B.V. de gemeente Horst aan de Maas de gebieden HOR1 (Sectie T nummers 751, 752, 754, 1005, 1007-1009) aan Californië B.V. over te dragen voor de start van het realiseren van de eerste kassen door de heer Gielen. Al deze gronden, behalve sectie T nummer 754, waren van oudsher gemeentegronden.

---

<sup>27</sup> Raadsbesluit start administratieve onteigeningsprocedures (22 januari 2008)

<sup>28</sup> Raadsbrief Californië (20 mei 2009)

<sup>29</sup> Raadsbesluit onteigeningsplan ten behoeve van realisering projectvestiging glastuinbouw Californië (3 maart 2009)

<sup>30</sup> Raadsvoorstel onteigeningsplan ten behoeve van realisering bestemmingsplan Projectvestiging Glastuinbouw Californië (17 februari 2009)

<sup>31</sup> Besluit tot gedeeltelijke goedkeuring van het besluit van de raad van de gemeente Horst aan de Maas van 3 maart 2009 (25 februari 2010). Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-2895.pdf>

<sup>32</sup> Brief aan gemeente Horst aan de Maas, onteigeningen Californië Jenniskens, 1 juni 2010.



In de samenwerkingsovereenkomst is beschreven dat de gronden die van oudsher van de gemeente waren, verkocht worden aan Californië B.V.<sup>33</sup> Op 7 juni 2007 worden landbouwgronden aan Californië B.V. verkocht, zodat Californië B.V. het aan Lipzig B.V. kan verkopen. Dit betreft de percelen in de sectie T met de nummers 745, 746, 748, 753, 756, 757, 766, 1310, 1311, 1356 en 1357. Alleen de percelen met de nummers 757 en 1310 waren geen gemeentegronden.

Voor de verkoop aan Californië B.V. moet eerst de grond die al in bezit is van Lipzig B.V. worden aangekocht.

Op 26 februari 2008 ondertekent het college van burgemeesters en wethouders de adviesnota om in het kader van de verkoop van gronden door Californië B.V. aan Wijnen, de gronden van de gemeente over te dragen aan Californië B.V. Het betreffen de percelen sectie M nummer 310 en sectie L 394.

Voor de uitgifte van gronden worden alle gronden opgedeeld in kavels en genummerd van kavel 1 tot kavel 16. In de periode 2007–2008 worden de meeste van deze kavels door Californië B.V. verkocht. In 2012 resteren nog vier kavels die niet zijn verkocht door Californië ten behoeve van glastuinbouw, namelijk de kavels 1, 5, 6 en 16.<sup>34</sup> Kavel 6 wordt in 2012 nog verkocht en kavel 1 in 2017.<sup>35</sup> Hiermee resten vanaf 2017 enkel nog de kavels 5 en 16 voor verkoop.

Geprobeerd wordt op kavel 5 de teelt van oesterzwammen mogelijk te maken. Op deze manier zou kavel 5 verkocht kunnen worden. Hiervoor dient het bestemmingsplan te worden gewijzigd. In 2017 legt het college deze wijziging voor ter inzage.<sup>36</sup> De partij die geïnteresseerd was in de kavel ziet echter af van de aankoop. Daarom wordt de bestemmingsplanwijziging niet doorgevoerd. Ook in de jaren daarna vinden verschillende pogingen plaats om kavel 5 te verkopen. Dit komt in het feitenrelaas aan bod.

### 1.3.5. Geothermie

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan Californië 1 in 2013 wordt geothermie in de toelichting genoemd als mogelijkheid.<sup>37</sup> Geothermie betreft de winning van aardwarmte ten behoeve van de energievoorziening voor glastuinbouw in het gebied. Vanaf eind 2013 wordt in het gebied aardwarmte gewonnen door Californië Wijnen Geothermie B.V. (CWG).

---

<sup>33</sup> Gemeente Horst aan de Maas en Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (13 februari 2007). Samenwerkingsovereenkomst ontwikkeling projectvestiging Californië.

<sup>34</sup> Eindafrekening STIDUG Glastuinbouwproject Californië (2012). p. 5.

<sup>35</sup> Brief Californië B.V. Verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022); Raadsinformatiebrief Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo 4<sup>e</sup> kwartaal 2015 en 1<sup>e</sup> kwartaal 2016. (20 september 2016) p. 13. Te raadplegen:

[https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB\\_16\\_077\\_Greenport\\_Venlo](https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB_16_077_Greenport_Venlo)

<sup>36</sup> Ontwerp-bestemmingsplan “Nieuw Erf ong. Horst” Gemeente Horst aan de Maas (9 februari 2017). Te raadplegen: <https://zoek.officiëlebeelden.nl/stcrt-2017-7785.pdf>

<sup>37</sup> Bestemmingsplan Californië 1 (2013) Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012762/1/document>



Het glastuinbouwbedrijf Wijnen en Californië B.V. zijn beide voor 50 procent aandeelhouder van deze vennootschap.<sup>38</sup> In het begin van 2016 wordt een tweede aardwarmte-installatie in gebruik genomen.<sup>39</sup> Deze wordt geëxploiteerd door Californië Lipzig Gielen Geothermie B.V. (CLG). Californië B.V. is voor 25% aandeelhouder van deze vennootschap.

In 2016 wordt in een aan de raad gestuurde kwartaalrapportage van Greenport Venlo gesteld dat mede door de ontwikkeling van geothermie, er serieuze belangstelling bestaat voor de op dat moment nog niet verkochte kavels (dan 1, 5 en 16).<sup>40</sup>

Op 10 mei 2018 wordt op verzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) de winning van aardwarmte door CWG voorlopig gestopt. Het project bestaat uit twee productieputten (waardoor warm water wordt gewonnen) en een injectieput (waardoor vervangend water de grond in wordt gepompt). De reden van de stop is dat een injectieput verstopt is en de productieput slechts tijdelijk als injectieput gebruikt mag worden. Deze tijdelijke toestemming loopt af in 2018 en om deze reden stopt de winning van geothermie door CWG.<sup>41</sup> Door CWG wordt vanaf dat moment onderzocht of er een aanvaardbare oplossing kan worden gevonden voor de opgetreden storing. De andere warmwaterbron (Californië Lipzig Gielen) werkt op dat moment naar tevredenheid.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Informatie Californië Wijnen Grubbenvorst. Te raadplegen:

<https://geothermie.nl/geothermie/locaties/californie-wijnen-grubbenvorst/>; Geothermieproject tuinbouwgebied Californië Wijnen Geothermie BV Stand van zaken (14 juni 2012). Te raadplegen: [https://www.wur.nl/upload\\_mm/d/6/2/d863b0c4-d4ae-40df-bbe9-ad05f8eb7c30\\_2012-6-14%20Presentatie%20Californie%20Wijnen%20Geothermie.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/d/6/2/d863b0c4-d4ae-40df-bbe9-ad05f8eb7c30_2012-6-14%20Presentatie%20Californie%20Wijnen%20Geothermie.pdf)

<sup>39</sup> Raadsinformatiebrief Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo 4<sup>e</sup> kwartaal 2015 en 1<sup>e</sup> kwartaal 2016. (20 september 2016) Te raadplegen:

[https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB\\_16\\_077\\_Greenport\\_Venlo](https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB_16_077_Greenport_Venlo) p. 13

<sup>40</sup> Raadsinformatiebrief Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo 4<sup>e</sup> kwartaal 2015 en 1<sup>e</sup> kwartaal 2016. (20 september 2016) Te raadplegen:

[https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB\\_16\\_077\\_Greenport\\_Venlo](https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1/RIB_16_077_Greenport_Venlo) p. 13

<sup>41</sup> Mededeling CWG inzake het tijdelijk stop leggen van productie van geothermiewarmte (1 juni 2018). Te raadplegen:

[https://www.californie.nu/download/724/documenten/Mededeling\\_inzake\\_CWG\\_tijdelijk\\_stop\\_leggen\\_van\\_productie\\_van\\_geothermiewarmte.pdf](https://www.californie.nu/download/724/documenten/Mededeling_inzake_CWG_tijdelijk_stop_leggen_van_productie_van_geothermiewarmte.pdf)

<sup>42</sup> Raadsinformatiebrief kwartaalrapportage Q2 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo (20 september 2018). Te raadplegen:

[https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/6948084/1/RIB\\_18\\_104\\_Kwartaalrapportage\\_Q2\\_2018\\_Ontwikkelbedrijf](https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/6948084/1/RIB_18_104_Kwartaalrapportage_Q2_2018_Ontwikkelbedrijf)



Op 25 augustus 2018 vindt een lichte aardbeving plaats in het gebied.<sup>43</sup> Hierna besluit CLG in overleg met het SodM op 28 augustus de geothermie stil te leggen. Op 2 september vindt een nieuwe beving plaats, met een kracht van 1,7 op de schaal van Richter.<sup>44</sup>

Een seismisch expert voert namens CWG en CLG onderzoek uit, teneinde aan te tonen dat geothermie veilig kan worden gewonnen. In juli 2019 stelt SodM echter vast dat onvoldoende wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn om de veiligheid van de winning aan te tonen.<sup>45</sup> Op 28 oktober 2020 is CLG failliet verklaard.<sup>46</sup>

Het stilzetten van de geothermieprojecten heeft grote financiële gevolgen voor Californië B.V. Californië B.V. lijdt schade omdat zij zich garant heeft gesteld jegens de financiers van CLG. Verder boekt Californië B.V. haar aandelen in CWG af. Deze worden vervolgens overgedragen aan glastuinbouwbedrijf Wijnen.<sup>47</sup> Hiernaast is er nog een geldlening van Californië B.V. aan CWG die renteloos wordt en waarvan wordt afgesproken dat deze enkel hoeft te worden afbetaald als de geothermie uiterlijk 30 september 2023 weer van start kan gaan.<sup>48</sup> Deze datum is verstreken zonder dat de geothermie is opgestart.

#### 1.3.6. Financiële situatie Californië B.V.

Californië B.V. is een grond-ontwikkelmaatschappij. Als ontwikkelbedrijf heeft Californië B.V. vanuit financieel oogpunt belang bij het zo snel mogelijk verkopen van kavels. In het in 2022 geleverde feitenrelaas geeft Californië B.V. aan dat dit te maken heeft met de financieringskosten van de aangekochte gronden en ontwikkelkosten die doorlopen.<sup>49</sup> Om de verkoop te bespoedigen faciliteerde Californië B.V. de start van vergunnings- of subsidieaanvragen, zo wordt in het wederhoor van dhr. Burghout aangegeven.

---

<sup>43</sup> SODM Nieuwsbericht: Aardwarmteproject nabij Venlo uit voorzorg stil gelegd na aardbeving (6 september 2018). Te raadplegen: <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2018/09/06/aardwarmteproject-nabij-venlo-uit-voorzorg-stil-gelegd-na-aardbeving>

<sup>44</sup> SODM Nieuwsbericht: Aardwarmteproject nabij Venlo uit voorzorg stil gelegd na aardbeving (6 september 2018). Te raadplegen: <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2018/09/06/aardwarmteproject-nabij-venlo-uit-voorzorg-stil-gelegd-na-aardbeving>

<sup>45</sup> SODM Nieuwsbericht: Aardwarmteproject nabij Venlo nu niet hervat (10 juli 2019). Te raadplegen: <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/11/aardwarmteproject-nabij-venlo-nu-niet-hervat>

<sup>46</sup> Faillissement Californië Lipzig Gielen Geothermie B.V. (28 oktober 2020). Te raadplegen: <https://www.faillissementsdossier.nl/nl/faillissement/1599986/californie-lipzig-gielen-geothermie-b-v.aspx>

<sup>47</sup> Jaarrekening 2020 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (19 mei 2021).

<sup>48</sup> Jaarrekening 2020 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (19 mei 2021).

<sup>49</sup> Brief Californië B.V. Verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022).; Raadsinformatiebrief Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo 4<sup>e</sup> kwartaal 2015 en 1<sup>e</sup> kwartaal 2016. (20 september 2016) Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/3845796/1>



De financieringskosten zijn er omdat de gronden in het bezit van Californië B.V. mede zijn gefinancierd door de provincie Limburg. Dit betreft met name gronden in het deelgebied Californië 2.<sup>50</sup>

In het jaarverslag van 2018 van Californië B.V. staat dat er een achtergestelde lening op de balans staat met twee partijen, ter hoogte van € 1.454.246. Contractueel gezien is Californië B.V. verplicht een rentevergoeding van 4% te betalen over dit bedrag, voor zover het uiteindelijke resultaat van de vennootschap dit toelaat.<sup>51</sup> Californië B.V. heeft lange tijd een geschil met de provincie gehad over het te hanteren rentepercentage op de financieringskosten. Volgens Californië B.V. moet namelijk op basis van contractuele afspraken per 2016 een renteherziening worden overeengekomen. Hierover is eind 2022 een overeenkomst bereikt, hoewel een formeel besluit op dat moment nog niet is genomen.

Mede als gevolg van de stopzetting van de geothermieprojecten, het geschil met de provincie Limburg en het uitblijven van de verkoop van de resterende kavels 5 en 16, bevindt Californië B.V. zich in 2018 en 2019 in een precaire financiële situatie. In 2018 wordt een negatief resultaat geboekt van € 840.501. In 2019 wordt een negatief resultaat geboekt van € 2.777.511. Het eigen vermogen bedraagt per 31 december 2017 € 5.612.460, per 31 december 2018 € 4.771.959 en per 31 december 2019 € 1.994.449.<sup>52</sup> De financiële situatie vormt volgens Californië B.V. mede de aanleiding voor het zoeken naar een alternatieve bestemming voor de kavels 5 en 16.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Jaarstukken 2020 provincie Limburg. Te raadplegen:

<https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/e2571d1f-cb09-47cf-8e96-c7bc58ba571f>

<sup>51</sup> Jaarrekening 2018 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (19 mei 2019).

<sup>52</sup> Jaarrekening 2018 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (19 mei 2019); Jaarrekening 2019 Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. (16 mei 2020)

<sup>53</sup> Brief Californië B.V. Verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022). p. 2



## 2. Kaders uit wet- en regelgeving en beleid

2. Wat zijn relevante kaders uit wet- en regelgeving en lokaal beleid in dit dossier, in het bijzonder voor de aanleg van zonneweides en de vergunningverlening daaromtrent?

3. Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben het college van B&W, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad in dit dossier, in het bijzonder waar het de aanleg van zonneweides betreft?

### 2.1. Relevante kaders

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk, heeft de gemeente Horst aan de Maas twee rollen in de ontwikkeling van glastuinbouw. Enerzijds is de gemeente aandeelhouder van Greenport Venlo en heeft daarmee een rol als aandeelhouder. Tegelijkertijd vinden bepaalde ontwikkelingen op het gebied van glastuinbouw plaats op het grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas. Dit maakt dat de gemeente ook een publiekrechtelijke rol heeft, bijvoorbeeld in het verlenen van vergunningen. In deze rol zijn de algemene wettelijke kaders die zien op de ruimtelijke ordening en de specifieke beleidskaders van de gemeente Horst aan de Maas van belang.

In de ontwikkeling van het dossier Californië heeft de gemeente in haar publiekrechtelijke taak op vier momenten een belangrijke rol gehad: in het vaststellen van het beleid voor zonne-energie, in het vaststellen van de structuurvisie 2012, in de vaststelling van de bestemmingsplannen en in de verlening van de vergunningen.

Voor deze ontwikkelingen zijn de algemene wettelijke kaders van belang die golden ten tijde van de aanvragen c.q. de behandeling van de aanvragen voor een omgevingsvergunning, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bijbehorende Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).<sup>54</sup> Aan deze algemene wettelijke kaders zullen we refereren op het moment dat dat nodig is. Van belang is om in dit hoofdstuk een uiteenzetting te geven van de relevante gemeentelijke beleidskaders.

---

<sup>54</sup> Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en zijn diverse wettelijke kaders op het gebied van ruimtelijke ordening vervangen door de Omgevingswet en/of algemene maatregelen van bestuur. Deze nieuwe, per 1 januari 2024 in werking getreden wetgeving laten wij buiten beschouwing vanwege het feit dat de aanvragen voor de vergunningen zijn gedaan (ruim) voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en deze aanvragen daarom niet zijn beoordeeld/afgehandeld onder vigeur van de Omgevingswet.





## Beleid ten aanzien van zonne-energie

Op 15 januari 2019 stelt de gemeenteraad van Horst aan de Maas een tijdelijk beleidskader voor zonne-energie vast, de Beleidsvisie Zonne-energie. Met deze beleidsvisie kan de gemeente tot het moment dat er een beleidskader is voor de langere termijn, plannen beoordelen.<sup>55</sup> De Beleidsvisie Zonne-energie formuleert twee doelen. De gemeente moet de opwek van zonne-energie zo veel als mogelijk stimuleren en faciliteren én de beleidsvisie moet een zo concreet mogelijk toetsingskader – inclusief randvoorwaarden op het gebied van participatie en ruimtelijke inpassing – bieden voor lopende en/of toekomstige initiatieven.<sup>56</sup> In de visie wordt verder verwezen naar het coalitieakkoord uit 2018 waarin staat dat er geen zonneweides op goede landbouwgrond mogen komen.

In de visie worden zes mogelijkheden voor de opwek van zonne-energie onderscheiden:

1. Zonnepanelen op bedrijfsdaken
2. Zonnepanelen bij agrarische bedrijven
3. Zonnepanelen op daken van woningen
4. Zonnepanelen op maatschappelijk vastgoed
5. Meervoudig ruimtegebruik, reststroken en niet-agrarische gronden
6. Kleine veldinstallaties<sup>57</sup>

Met de vijfde optie, ‘Meervoudig ruimtegebruik, reststroken en niet-agrarische gronden’, wil de gemeente de mogelijkheid bieden om de reststroken en overhoeken die niet geschikt zijn om kassen voor glastuinbouw op te realiseren, te gebruiken voor de opwek van zonne-energie. Daarover staat het volgende in het beleid opgenomen: “Ook zijn er in de gemeente reststroken en overhoeken bij glastuinbouw die niet geschikt zijn om kassen op te realiseren die (...), indien het landschappelijk goed wordt ingepast, geschikt zijn voor het plaatsen van zonnepanelen.”<sup>58</sup>

## RES

Gemeente Horst aan de Maas is deel van de RES-regio Noord- en Midden-Limburg. Daarbij horen ook de veertien andere gemeenten in Noord- en Midden-Limburg, de provincie Limburg, het Waterschap Limburg en netbeheerder Enexis. De RES (Regionale Energiestrategie) hanteert als uitgangspunt dat

---

<sup>55</sup> Raadsbesluit vaststelling beleidsvisie zonne-energie (15 januari 2019). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7138619/2>

<sup>56</sup> Beleidsvisie Zonne-energie (15 januari 2019). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7138621/1>

<sup>57</sup> Beleidsvisie Zonne-energie (15 januari 2019). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7138621/1>

<sup>58</sup> Beleidsvisie Zonne-energie (15 januari 2019). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7138621/1>



elektriciteitsopwekking door middel van zonneweides zoveel mogelijk wordt geclusterd in grote projecten en gecombineerd wordt met andere ruimtelijke opgaven.

## KODE

Op 15 december 2020 vervangt de gemeente de tijdelijke Beleidsvisie Zonne-energie met het beleidskader voor de langere termijn, het Kader Opwekking Duurzame Elektriciteit (hierna: KODE). In dit beleidskader zijn ook de afspraken uit de Regionale Energie Strategie (hierna: RES) verwerkt.

Met de vaststelling van KODE stelt de gemeente Horst aan de Maas de doelstelling om in 2050 volledig te zijn overgestapt naar duurzame energie. De gemeente wil zich inzetten voor de realisatie van duurzame energievoorzieningen en wil zorgen dat men lokaal kan meeprofiteren van de opbrengsten van lokaal opgewekte energie. De gemeente heeft in KODE de kaders gesteld voor de manier waarop de gemeente duurzame elektriciteit wil gaan opwekken.

De gemeente Horst aan de Maas wil langs vier sporen duurzame elektriciteit opwekken. In deze specifieke casus zijn met name de eerste twee sporen van belang:

### **Spoor 1:** Meervoudig ruimtegebruik en kleinschalige zonneweides

Met het eerste spoor wil de gemeente onder andere zonne-energie realiseren door meervoudig ruimtegebruik op locaties, zoals grote parkeerterreinen, opslagterreinen en gebieden voor waterberging. Ook geeft KODE aan dat er veldinstallaties toegestaan zijn op percelen en reststroken zonder agrarische bestemming en op onverkoopbare reststroken in (reeds bestemde) glastuinbouwgebieden. De ontwikkeling van zonneweides op rechthoekige kavels met een grootte van meer dan een half hectare, merkt de gemeente in KODE aan als middelgrote zonneweides die onder spoor 2 vallen. Bij de ontwikkeling van zonneweides via meervoudig ruimtegebruik op reststroken en niet-agrarische gronden, geldt de maximale grootte van een halve hectare niet.

### **Spoor 2:** Middelgrote zonneweides

Met het tweede spoor wil de gemeente maximaal zes zonneweides met een totale grootte van 75 hectare vergunnen. De grootte van de zonneweides is indicatief 5-15 hectare. Bij het realiseren van middelgrote zonneweides neemt de gemeente een faciliterende rol op zich door deze projecten mogelijk te maken via openbare procedures. Daarbij stelt KODE dat het van belang is dat middelgrote zonneweides een goede landschappelijke inpassing hebben, dat er meer doelen dan alleen de energieopgave gediend moeten worden en dat er een bijdrage aan het lokaal eigenaarschap moet zijn. Het streven daarbij was 50 procent lokaal coöperatief eigendom.

### **Participatie van inwoners en Stakeholdersanalyse**

In KODE stelt de gemeente vast dat initiatiefnemers een stakeholdersanalyse moeten uitvoeren. Met deze analyse moet in beeld gebracht worden wie de direct omwonenden en grondeigenaren zijn, wie in



het acceptatiegebied wonen en wie in het participatiegebied wonen. Daarnaast moeten initiatiefnemers een participatieplan opstellen waarin in ieder geval de volgende punten aan bod moeten komen:

- / In welke mate (en hoe) worden omwonenden en andere belanghebbenden (omgeving) betrokken bij de ontwikkeling van het zonnepark?
- / Welke middelen worden ingezet voor het informeren en betrekken van de omgeving?
- / Hoe worden uitkomsten van het proces vastgelegd?
- / Welke mogelijkheden worden geboden voor financiële participatie?<sup>59</sup>

### Structuurvisie 2012

Op 4 april 2013 stelt de gemeenteraad van Horst aan de Maas de structuurvisie Horst aan de Maas vast. Deze structuurvisie is herzien op 26 november 2019. Deze structuurvisie geeft op hoofdlijnen de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente weer. Op het gehele Klavertje 4-gebied is echter de intergemeentelijke Structuurvisie Klavertje 4-gebied (zie afbeelding 2) van toepassing en moet de structuurvisie uit 2019 buiten beschouwing worden gelaten.

De Structuurvisie Klavertje 4-gebied is op 11 september 2012 door de gemeente Horst aan de Maas vastgesteld. Dit is een intergemeentelijke structuurvisie die ook is vastgesteld door de gemeenten Venlo en Peel en Maas en door de provincie Limburg. Met de Structuurvisie Klavertje 4-gebied zet de regio in op een ruimtelijk-economische structuurversterking door een duurzame ontwikkeling die is geïnspireerd op de *cradle-to-cradle* principes. Deze duurzame ontwikkeling moet leiden tot het realiseren van een goede balans in sociaal, ecologisch en economisch opzicht. Het werklandschap moet daarom een combinatie van groen en bedrijvigheid zijn. In het werklandschap moeten vooral niet-grondgebonden agrarische en logistieke bedrijven geconcentreerd en gebundeld worden. Hiermee worden schaalvoordelen behaald. Om dat te realiseren, geeft de structuurvisie een strategie op hoofdlijnen die vervolgens is uitgewerkt per thema.

Een van deze thema's is het thema Energie en grondstoffen. Op dit thema stelt de structuurvisie dat er gestreefd moet worden naar het creëren van een energieoverschot op de lange termijn, zodat energie geëxporteerd kan worden naar buiten het Klavertje 4-gebied. Duurzame en rendabele energievoorzieningen (die zowel energie opwekken als besparen), moeten worden gestimuleerd. Greenport Venlo wil daarbij optreden als energiemanager met de volgende speerpunten:

- / Het realiseren en beheren van gebiedsbrede (nuts)voorzieningen.
- / Het (in overleg en samenwerking met bedrijven) realiseren van optimale energiebesparingen.
- / Voorzien in de hiervoor benodigde juridische structuren.

---

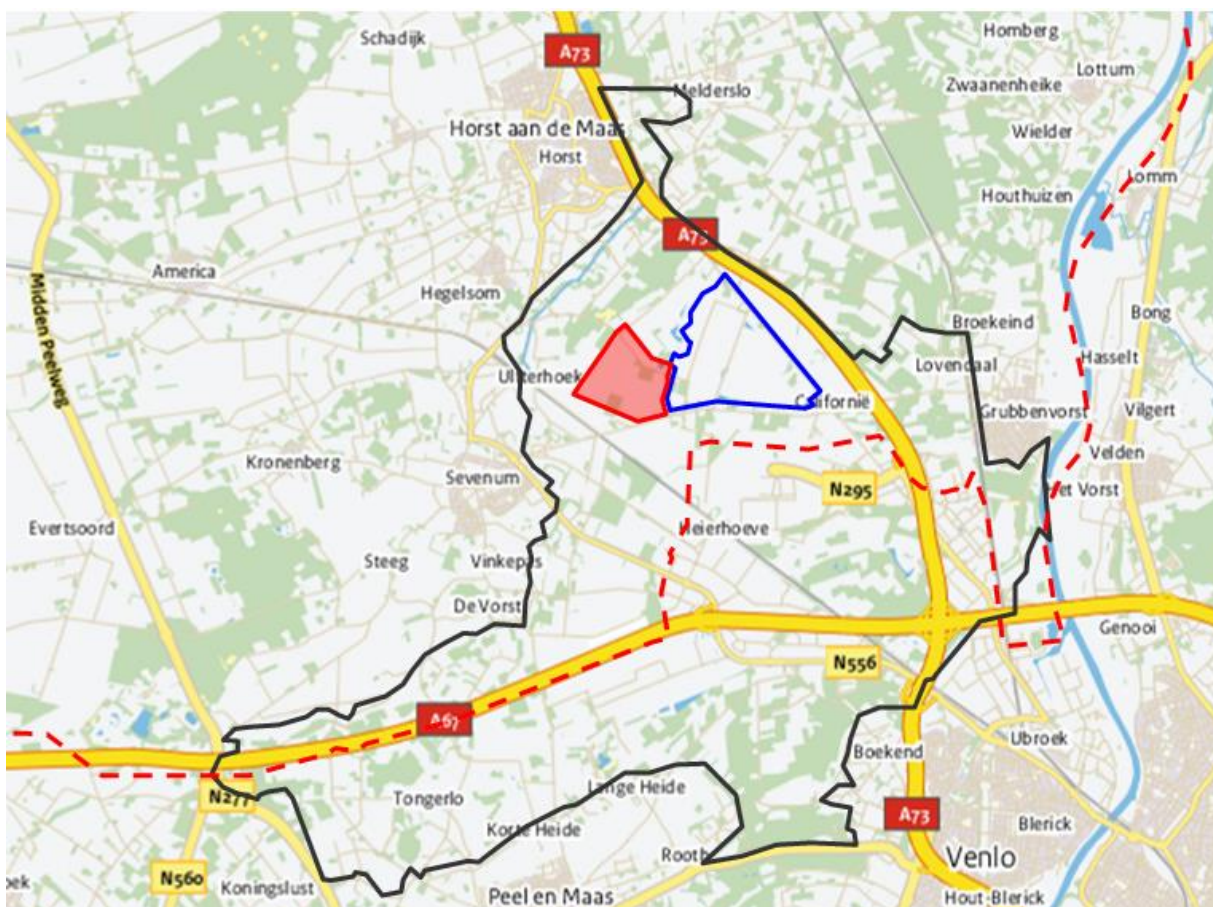
<sup>59</sup> Kader Opwekking Duurzame Elektriciteit (15 december 2020) Te raadplegen:  
<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/9410891/1>



/ Het realiseren en coördineren van duurzame opwekcapaciteit.<sup>60</sup>

In de structuurvisie is er vervolgens speciale aandacht voor de inzet op het duurzaam opwekken van energie door het scheppen van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor partijen die wensen te investeren in duurzame opwekcapaciteit.<sup>61</sup>

*Afbeelding 2: Plangebied Californië binnen Klavertje-4 gebied*



Legenda afbeelding 2:

Blauw gebied: Californië 1  
Rood gebied: Californië 2  
Zwarte omlijning: Klavertje 4-gebied

<sup>60</sup> Structuurvisie Klavertje 4-gebied (11 september 2012). Te raadplegen: [https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d\\_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01\\_3.html](https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01_3.html)

<sup>61</sup> Structuurvisie Klavertje 4-gebied (11 september 2012). Te raadplegen: [https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d\\_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01\\_3.html](https://plannen.horstaandemaas.nl/NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01/d_NL.IMRO.1507.SVGRKLAVERTJEVIER-VA01_3.html)



## 2.2. Vergunningverlening en wijziging bestemmingsplan

### 2.2.1. Bevoegdheden bij vergunningverlening

Er zijn meerdere vormen van vergunningverlening. De gemeenteraad kan zelf onderwerpen aanwijzen waarvoor een vergunning nodig is, zolang het niet in strijd is met hogere regelgeving. Het wettelijk kader voor vergunningverlening is in paragraaf 2.1 toegelicht. Op grond daarvan is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag om een vergunningaanvraag te beoordelen.

De wetgever heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van het bestemmingsplan (lokale regels) aan de gemeenteraad gegeven. De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan op, met daarin de planologische regels over welke activiteiten waar mogen worden verricht. Een bestemmingsplan wordt door middel van een uitgebreide procedure op- en vastgesteld. Bij het vaststellen van bestemmingsplannen worden onderzoeken verricht. Op deze manier onderbouwt de gemeenteraad dat het bestemmingsplan een 'goede ruimtelijke ordening' dient. Hierin heeft de gemeenteraad een ruime beoordelingsvrijheid. Soms doen zich gevallen voor waarin de door de gemeenteraad vastgestelde planologische regels geen ruimte bieden voor een gewenste ontwikkeling. Dan moet het college afwijken van het bestemmingsplan bij de vergunningverlening. Dit mag niet zomaar. De gemeenteraad heeft met een bestemmingsplan onderbouwd gemotiveerd dat de toegestane activiteiten de 'goede ruimtelijke ordening' dienen. Het afwijken ervan kan dus in strijd zijn met de wettelijke vereiste dat ruimtelijke activiteiten in lijn moeten zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Als het college van oordeel is dat een dergelijke ontwikkeling goed is voor de gemeente, kan het een afwijkingsprocedure starten. Dit kan via een binnenplanse afwijkingsprocedure of een buitenplanse afwijkingsprocedure. Bij de binnenplanse afwijkingsprocedure bevat het bestemmingsplan afwijkingsbepalingen. Hierbij geldt de reguliere voorbereidingsprocedure (beslistermijn van 8 weken + 6 weken verlenging).

Bij de buitenplanse afwijkingsprocedure geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure (beslistermijn van maximaal 6 maanden). Bij beide procedures geldt dat een dergelijke activiteit niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. Bij een binnenplanse afwijking kan er worden verondersteld dat de goede ruimtelijke ordening al is geborgd. De gemeenteraad heeft daarover al nagedacht, het staat namelijk al in het bestemmingsplan.

Bij een buitenplanse afwijking dient de uitgebreide procedure te worden gevolgd. Het college moet dan aantonen dat de afwijking in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Dit gebeurt aan de hand van onderzoeken, waarvan de resultaten neergelegd zijn in een ruimtelijke onderbouwing. Het college moet aan de hand van de onderzoeken en de conclusie die aan de onderzoeken wordt gekoppeld, aantonen dat voldaan wordt aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.



## VVGB-procedure

Aangezien er bij een buitenplanse afwijking wordt afgeweken van het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan, is er een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de gemeenteraad nodig. De VVGB-procedure kent twee stappen: de VVGB voor het ontwerpbesluit, waarna ook zienswijzen kunnen worden ingediend. Het definitieve besluit vereist ook een VVGB. Indien de VVGB wordt afgegeven, kan het definitieve besluit worden gepubliceerd. Er worden dus in beginsel twee VVGB's afgegeven: één voor het ontwerpbesluit en één voor het definitieve besluit.

Bij de VVGB-procedure bekijkt de gemeenteraad het (ontwerp)besluit van het college. De gemeenteraad beoordeelt of hij het eens is met de beoordeling van het college en of de gewenste ontwikkelingen in lijn zijn met de goede ruimtelijke ordening. Als de gemeenteraad van oordeel is dat het ontwerpvergunningbesluit in lijn is met de goede ruimtelijke ordening, geeft hij de VVGB af. Indien hij van oordeel is dat het ontwerpvergunningbesluit niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, weigert hij de vergunning af te geven. Een verklaring van geen bedenkingen kan uitsluitend worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening (vergelijk artikel 6.5, lid 3, Bor). In één geval hoeft het college geen VVGB te verkrijgen van de gemeenteraad. Dat is in de door de gemeenteraad aangewezen gevallen: de gemeenteraad kan een lijst van categorieën van gevallen vaststellen waarvoor geen VVGB is vereist. Hierbij is het van belang dat de gemeenteraad dus bepaalt dat er onderwerpen zijn waarover hij geen VVGB hoeft af te geven. De raad van Horst aan de Maas heeft bij besluit van 20 oktober 2015 categorieën van gevallen aangewezen waarvoor geen VVGB is vereist.<sup>62</sup>

## Belang van (rechts)persoon als indiener

Zoals uit bovenstaande blijkt, wordt een vergunningverleningsproces bij ruimtelijke activiteiten beoordeeld aan de hand van welke activiteiten waar worden verricht. Een ruimtelijke vergunning is zaakgebonden, niet persoonsgebonden. Door de aard van een omgevingsvergunning kan de persoon als indiener van de vergunningaanvraag in zeer beperkte mate een rol spelen in de beoordeling van het vergunningverleningsproces. Wie de indiener is, kan eventueel alleen van belang zijn bij financiële aspecten (haalbaarheid van het plan) en bij een Wet Bibob-beoordeling.

De Wet Bibob heeft als doel om criminele activiteiten via legale wegen te voorkomen. De Wet Bibob-beoordeling kan worden uitgevoerd door de gemeente zelf of door het Landelijk Bureau Bibob. Een aangevraagde vergunning kan worden geweigerd indien er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om geld uit illegale activiteiten te gebruiken, of om strafbare feiten te plegen. De gemeente was in de periode van vergunningverlening niet verplicht tot het uitvoeren van een Bibob-onderzoek. Dit was een discretionaire bevoegdheid. Het was dus aan het bestuursorgaan zelf om af te wegen of inzet van het instrument noodzakelijk was. De gemeente Horst aan de Maas had, voor zover kon worden nagegaan, ten tijde van het belang geen beleidsregel opgesteld voor de toepassing van de

---

<sup>62</sup> Raadsbesluit aanwijzen categorieën van gevallen waarvoor geen VVGB is vereist op grond van de WABO (10 oktober 2015). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/2508685/1>





Wet Bibob (inmiddels heeft de gemeente wel een 'Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob gemeente Horst aan de Maas').

### 2.2.2. Vaststellen bestemmingsplan

Vanaf 2005 start binnen de gemeente het proces om te komen tot een bestemmingsplan voor het gebied Californië dat de vestiging van een glastuinbouwgebied toelaat. In 2005 worden een milieueffectenrapportage en een voorontwerp-bestemmingsplan opgesteld. In januari 2007 wordt het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld.<sup>63</sup>

De gemeenteraad stelt op 4 september 2007 het bestemmingsplan voor het gebied Californië 1 vast. Het bestemmingsplan voorziet in de aanleg van een aantrekkelijk, duurzaam en hoogwaardig glastuinbouwgebied. Om de plannen rond glastuinbouw tot uitvoering te brengen, was het noodzakelijk om de gronden van een aantal eigenaren in Californië te verwerven. Aangezien deze eigenaren niet bereid waren tot verkoop, heeft de raad op 3 maart 2009 besloten een aantal gronden te onteigenen.<sup>64</sup> De Gedeputeerde Staten van Limburg hebben op 22 april 2008 ingestemd met het bestemmingsplan, maar aan een aantal onderdelen van het bestemmingsplan is goedkeuring onthouden. Deze onthouding van goedkeuring betrof echter niet de gronden die in aanmerking kwamen voor onteigening. Op 9 september 2009 is het bestemmingsplan na een uitspraak van de raad van State onherroepelijk geworden.<sup>65</sup> Hierna besluiten de minister van Volkshuisvesting en de minister van Binnenlandse Zaken op 1 februari 2010 het besluit van de gemeenteraad van Horst aan de Maas van 3 maart 2009 goed te keuren, behalve voor een aantal percelen. De benodigde wijzigingen die hiermee samenhangen zijn 'gerepareerd' in de bestemmingsplanwijzigingen van 2013.<sup>66</sup>

### 2.2.3. Wijzigingen bestemmingsplan Californië 1 2013

In 2013 wordt besloten het bestemmingsplan voor het gebied Californië te wijzigen. De reden is dat het bestaande bestemmingsplan niet voldoende mogelijkheden biedt om de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied mogelijk te maken.<sup>67</sup> Het plan is bedoeld om de locatiekeuze voor het projectvestigingsgebied te onderbouwen en in lijn te brengen met provinciaal beleid zoals dat is neergelegd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) en de nationale Nota Ruimte. Verder

---

<sup>63</sup> Raadsvoorstel vaststellen bestemmingsplan Californië (21 augustus 2007).

<sup>64</sup> Raadsbesluit onteigeningsplan Californië (3 maart 2009).

<sup>65</sup> Besluit van 1 februari 2010 tot gedeeltelijke goedkeuring van het besluit van de raad van de gemeente Horst aan de Maas van 3 maart 2009. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-2895.pdf>

<sup>66</sup> Toelichting Bestemmingsplan Californië 1 (2013). p. 3. Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012762/1/document>

<sup>67</sup> Voorstel vaststellen bestemmingsplan Californië 1 (12 november 2013). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012760/1/document>



worden de onderdelen waaraan in het vorige bestemmingsplan goedkeuring is onthouden gerepareerd en wordt het bestemmingsplan afgestemd op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.<sup>68</sup>

In de toelichting op het plan wordt ingegaan op de overhoeken, de plekken waar geen glastuinbouw mogelijk is vanwege de vorm: *“De ‘overhoeken’ zijn ingevuld met groen, waterberging, gietwaterbassins en infiltratie en bedrijfswoningen en vormen tevens de scheiding tussen glastuinbouw en reeds aanwezige woningbouw.”*<sup>69</sup>

De provincie Limburg heeft op 11 juli 2013 het gewijzigde bestemmingsplan van Californië 1 positief beoordeeld.<sup>70</sup>

Op het hierna getoonde kaartje is te zien hoe het gebied er na de bestemmingsplanwijziging uit zou komen te zien. De lichtgroene vierkante en rechthoekige percelen zijn bedoeld voor glastuinbouw.

---

<sup>68</sup> Toelichting Bestemmingsplan Californië 1 (2013). pp. 3 – 4. Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012762/1/document>

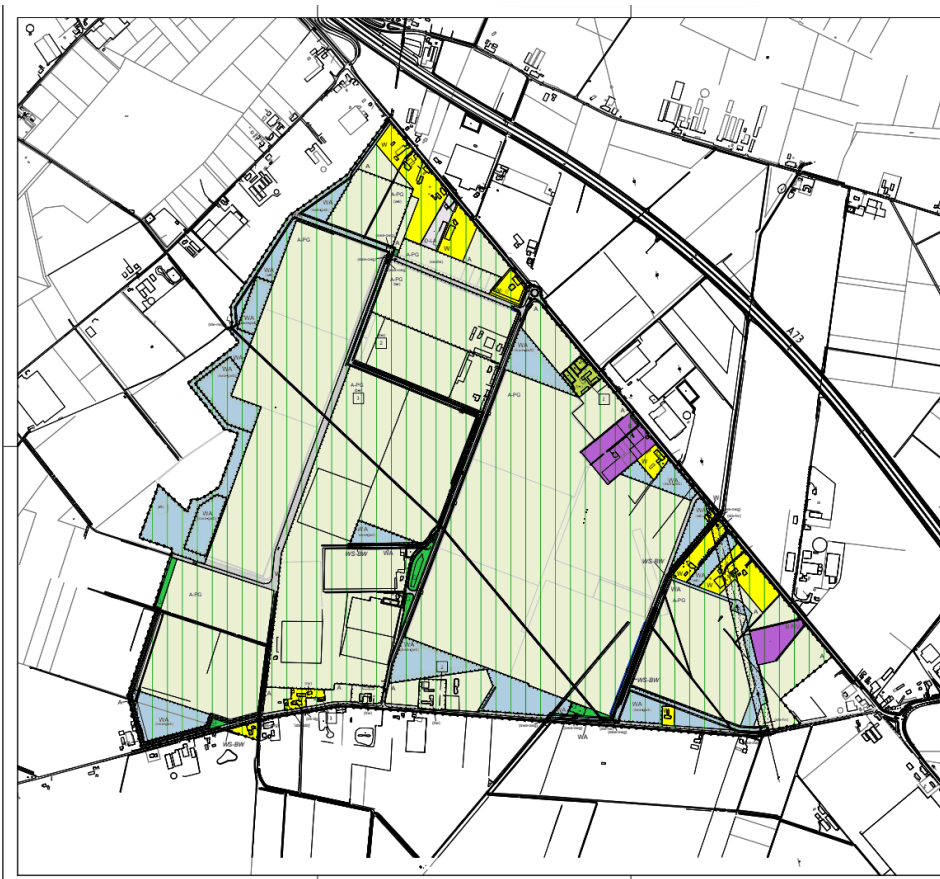
<sup>69</sup> Toelichting Bestemmingsplan Californië 1 (2013). p. 22. Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012762/1/document>

<sup>70</sup> Brief Provincie Limburg aan college Horst aan de Maas, Vooroverleg bestemmingsplan Californië 1, 11 juli 2013.





Afbeelding 3: Bestemmingsplan Californië 1



Legenda afbeelding 3

Lichtgroen gebied: percelen met bestemming agrarisch (projectvestiging glastuinbouw)

Paars gebied: percelen met bestemming bedrijven of nutsvoorzieningen

Geel gebied: percelen met woonbestemming

Blauw gebied: percelen met bestemming water

Donkergroen gebied: percelen met bestemming groen of recreatie

**2.2.4. Mogelijkheden voor energielevering volgens het geldende bestemmingsplan**

In het bestemmingsplan uit 2013, dat momenteel geldt, is een aantal onderdelen opgenomen die zien op energievoorzieningen. Op basis van artikel 4 lid 1 sub i van het bestemmingsplan is op de grond met de bestemming 'projectvestiging glastuinbouw' het volgende toegestaan: *"energievoorzieningen hoofdzakelijk gericht op de levering van energie aan bedrijven en functies in het plangebied alsmede aan*



*andere lokale bedrijven c.q. functies*".<sup>71</sup> Uit de bij het bestemmingsplan horende 'verbeelding' blijkt dat de kavels 5 en 16 de bestemming 'projectvestiging glastuinbouw' hebben.<sup>72</sup>

De overhoeken bij beide kavels hebben de bestemmingen 'agrarijsch' en 'water'.<sup>73</sup> Over gronden met de bestemming 'water' staat in artikel 4 lid 7 van het bestemmingsplan dat het bevoegd gezag de bestemming water kan wijzigen in de bestemming 'agrarijsch - projectvestiging glastuinbouw' voor het toestaan van energievoorzieningen ten behoeve van glastuinbouw. Voorwaarde hierbij is dat de oppervlakte maximaal 150 m<sup>2</sup> bedraagt en compensatie plaatsvindt, dat wil zeggen dat elders in het gebied de bestemming water moet worden toegevoegd. Tevens moet het waterschap worden geïnformeerd.<sup>74</sup>

Bij de bestemming agrarijsch is geen wijzigingsmogelijkheid naar 'projectvestigingsgebied glastuinbouw' opgenomen.

## 2.3 Proces omgevingsvergunningen

### 2.3.1 Vergunningverleningsproces

Voor activiteiten als bouwen, slopen en het aanleggen van werken is in de regel een omgevingsvergunning nodig. Zonnepanelen in zonneweides worden doorgaans aangemerkt als (vergunningplichtige) bouwwerken, geen gebouw zijnde.

#### Toepasselijke procedure

Op de aanvraag voor een omgevingsvergunning kunnen twee procedures van toepassing zijn:

- 1) de reguliere procedure: dit houdt in dat het bevoegde gezag binnen acht weken een besluit neemt over de aanvraag, met eventuele verlenging van zes weken.<sup>75</sup> Tegen het besluit kan bezwaar, beroep en hoger beroep worden ingesteld.
- 2) de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure: dat betekent dat afdeling 3.4 Awb op de besluitvorming van toepassing is, zodat een ontwerpbesluit gedurende minimaal zes weken ter inzage moet worden gelegd en eenieder tegen het ontwerpbesluit een zienswijze

---

<sup>71</sup> Bestemmingsplan Californië 1 (2013) p. 16. Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012763/1/document>. Dit artikel zal later de grond bieden onder het besluit dat de kavels met de bestemming projectvestiging glastuinbouw vergund konden worden als zonneweides.

<sup>72</sup> Verbeelding Bestemmingsplan Californië 1 (2013). Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012764/1/document>

<sup>73</sup> Verbeelding Bestemmingsplan Californië 1 (2013). Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012764/1/document>

<sup>74</sup> Bestemmingsplan Californië 1 (2013). Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/1012763/1/document> p. 19.

<sup>75</sup> Art. 3.9 lid 1 en 2 Wabo.



kenbaar kan maken. Tegen het vaststellingsbesluit kan vervolgens beroep worden aangetekend.

Welk van de twee procedures van toepassing is, is, gelet op artikel 3.10 eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), afhankelijk van de activiteit waarvoor een vergunning is aangevraagd en - onder meer - of deze activiteit past binnen het bestemmingsplan en de eventuele afwijkmogelijkheden die de regels van het bestemmingsplan bieden.

### Toetsingskader

Indien een project volledig past binnen de regels van het vigerende bestemmingsplan, en ook voldoet aan het Bouwbesluit, de bouwverordening en de redelijke eisen van welstand, dan moet het bevoegd gezag de vergunning verlenen. Dit wordt ook wel een gebonden beschikking genoemd. Dit betekent dat het bevoegd gezag verplicht is de vergunning te verlenen.<sup>76</sup>

Als een vergunning wordt aangevraagd voor de activiteit 'bouwen', of voor de activiteit 'oprichting of verandering van een inrichting of een mijnbouwwerk', dan kan de aanvraag eveneens getoetst worden aan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Het bestemmingsplan kan algemene regels bevatten die een afwijking van het bestemmingsplan onder omstandigheden toch toestaan. Of deze bevoegdheid in een concreet geval bestaat, kan alleen worden bepaald door raadpleging van het betreffende bestemmingsplan. Als het bestemmingsplan dergelijke regels bevat, is er sprake van een zogenoemde 'binnenplanse afwijking'.<sup>77</sup> Of het bevoegd gezag in een concreet geval wil afwijken van het bestemmingsplan met behulp van de binnenplanse afwijking, staat ter beoordeling van het bevoegd gezag dat daartoe een belangenafweging moet maken. Die belangenafweging moet blijven binnen de randvoorwaarden die het bestemmingsplan zelf bevat. Bij de binnenplanse afwijking geldt de reguliere procedure.

Wanneer niet met behulp van de binnenplanse afwijking een vergunning kan worden verleend, dient te worden beoordeeld of het Bor de activiteit toestaat.<sup>78</sup> Dit wordt ook wel de 'kruimelgevallenregeling' genoemd. Als de kruimelgevallenregeling ook geen uitweg biedt, kan het bestemmingsplan worden gewijzigd of een buitenplanse afwijkingsprocedure worden gevolgd.

#### 2.3.1. Afwijking van het bestemmingsplan (binnenplannen en buitenplannen)

Als een zonneweide niet past in het bestemmingsplan, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Dit moet passen binnen het gemeentelijk beleid. Er zijn hierbij verschillende mogelijkheden:

---

<sup>76</sup> Voorbeeld: ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2393, r.o. 5.

<sup>77</sup> Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo.

<sup>78</sup> Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo jo. Artikel 2.7 Bor jo. Artikel 4 bijlage 2 Bor.



- a. In het bestemmingsplan is aangegeven dat onder voorwaarden ook een zonneweide kan worden toegestaan. Dit is een 'binnenplanse afwijking' van het bestemmingsplan.<sup>79</sup>
- b. Bij tijdelijk gebruik als zonneweide (maximaal 10 jaar) kan onder omstandigheden gebruikgemaakt worden van de 'kruimellijst'. (vergelijk artikel 4 van bijlage II Bor)<sup>80</sup>
- c. Als a en b niet van toepassing zijn, kan het bevoegd gezag eventueel een omgevingsvergunning verlenen voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan.<sup>81</sup>

In 2019 en 2020 zijn vergunningen verleend voor zonneparken in het gebied Californië (zie hoofdstuk 3). Deze konden alleen vergund worden met een 'binnenplanse afwijking' van het bestemmingsplan (zie hiervoor, ad a).

In 2021 zijn vergunningen verleend om de reeds in 2019 en 2020 vergunde zonneparken uit te breiden. Omdat de uitbreidingen van de zonneparken binnen het projectvestigingsgebied glastuinbouw Californië alleen gerealiseerd kon worden door middel van de buitenplanse afwijking, komt ad c nader aan bod.

Bij een 'buitenplanse afwijking' moet een ruimtelijke onderbouwing toegevoegd worden. De eisen waaraan de ruimtelijke onderbouwing moet voldoen, zijn neergelegd in artikel 5.20 Bor. Op basis van deze ruimtelijke onderbouwing weegt de gemeente af of zij buitenplans wil afwijken van het geldende bestemmingsplan om de zonneweide mogelijk te maken. De procedure die hierbij moet worden gevolgd is de uitgebreide voorbereidingsprocedure.<sup>82</sup> Aangetoond moet worden dat de zonneweide past in het gemeentelijk beleid, goed past op deze locatie en geen overlast geeft voor de omgeving.

In het geval van een buitenplanse afwijking is eveneens een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist.<sup>83</sup> Zoals reeds toegelicht in 2.2.1 is een VVGB een instemming van een ander bestuursorgaan voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Zonder de verklaring van geen bedenkingen kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning niet verlenen. De gedachte achter de VVGB is dat de gemeenteraad over de goede ruimtelijke ordening gaat, zoals bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Het is dan wenselijk dat hetzelfde orgaan wat te zeggen heeft indien wordt afgeweken van het door het orgaan vastgestelde bestemmingsplan.

### Beoordelen aanvraag buitenplanse afwijking

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan wordt getoetst aan:

- a. Een goede ruimtelijke ordening / zorgvuldige belangenafweging (Awb)
- b. Verplichtingen (milieu)wetgeving

<sup>79</sup> Artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 1 Wabo.

<sup>80</sup> Artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 2 Wabo.

<sup>81</sup> Artikel 2.12 lid 1, sub a onder 3 Wabo.

<sup>82</sup> Art. 3.10 lid 1 sub a Wabo jo. afdeling 3.4 Wabo.

<sup>83</sup> Artikel 2.27 Wabo in samenhang met 6.5 lid 1 Bor.



c. Verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad

*Een goede ruimtelijke ordening / zorgvuldige belangenafweging (Awb)*

Het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid om af te wegen of het de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan wenst te verlenen. Voorwaarde is dat de activiteit waarvoor de vergunning (eventueel) wordt verleend, niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Als de aanvraag past binnen het geldende beleid en ook verder voldoet aan een goede ruimtelijke ordening, kan de omgevingsvergunning worden verleend.

*Verplichtingen (milieu)wetgeving*

Een buitenplanse afwijking moet, net als een ontwikkeling die mogelijk gemaakt wordt met een bestemmingsplan, voldoen aan de (milieu)wetgeving. Er dient onderzoek plaats te vinden, waarbij getoetst wordt aan beleid en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, water, cultuurhistorie. De (uitkomst van deze) toetsing wordt doorgaans neergelegd in de ruimtelijke onderbouwing.

*Verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad*

Het verlenen van een omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan is een bevoegdheid van het college van B&W, en het college mag de omgevingsvergunning pas verlenen als de raad een VVGB heeft afgegeven. Dat de raad een VVGB moet afgeven is verklaarbaar, omdat het bestemmingsplan waarvan (middels vergunning) wordt afgeweken, ooit door de raad is vastgesteld. Een VVGB is niet vereist als het gaat om een geval ten aanzien waarvan de raad dit als zodanig heeft bepaald.<sup>84</sup> Hierdoor hoeft niet bij iedere aanvraag een aparte VVGB afgegeven te worden. Indien (wel) een VVGB vereist is, kan de raad bij het afgeven van de VVGB voorschriften meegeven aan de ontwikkeling.

**Verklaring van geen bedenkingen**

De in 2021 vergunde uitbreiding van de zonneparken is niet in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Californië 1'. Voor vergunningverlening is een VVGB nodig van de gemeenteraad.

Op 20 oktober 2015 heeft de gemeenteraad besloten dat een dergelijke verklaring uitsluitend in de volgende gevallen nodig is:

- / Ontwikkelingen die niet concreet in een visie zijn afgekaderd (met visie wordt bedoeld: structuurvisies en beleidsnota's waaronder ook de onder de oude Wro vastgestelde gebieds- en structuurvisies zoals de Structuurvisie Centrum Horst en de Gebiedsvisie LOG Witveldweg);
- / Ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties, de bouw van meer dan 5 woningen of 10 appartementen;

---

<sup>84</sup> Artikel 6.5 lid 3 Bor.



- / Nieuwe industriële vestigingen;
- / Bij substantiële bedrijfsontwikkelingen of substantiële nieuwvestiging in het buitengebied, indien deze initiatieven niet passen in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied.<sup>85</sup>

De aanvraag voor de uitbreiding van het zonnepark valt onder de eerste bullet. De aanvraag is op een aantal onderdelen niet passend binnen het op 15 december 2020 door de gemeenteraad vastgestelde 'Kader voor de Opwek van Duurzame Energie' (KODE), waardoor een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig is om zowel een ontwerpbesluit tot verlening van omgevingsvergunning alsook een definitief besluit tot verlening van omgevingsvergunning nodig is.

---

<sup>85</sup> Ontwerpbesluit omgevingsvergunning Vinkenpeelweg (24 september 2021).



## 3. Feitenreconstructie

### Vooraf

In dit hoofdstuk reconstrueren we wat er op welk moment is gebeurd ten aanzien van de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië vanuit het perspectief van de gemeente Horst aan de Maas. We richten ons daarbij op de volgende onderzoeksvragen:

4. Wat is er feitelijk gebeurd binnen de gemeente Horst aan de Maas door en tussen college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad in dit dossier, in het bijzonder rondom de betreffende gronden en de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië?
5. Wat is er feitelijk gebeurd in de interactie tussen de gemeente Horst aan de Maas en Californië B.V. c.q. (de bv van) haar voormalig directeur rondom de betreffende gronden en de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië?

De feitenreconstructie is opgebouwd als een tijdlijn. In de feitenreconstructie in dit hoofdstuk zal op verschillende momenten verwezen worden naar vergunningsaanvragen voor het zonnepark. Onderstaand zijn de gegevens opgenomen die horen bij de vier omgevingsvergunningen die centraal staan in dit onderzoek.

#### Aanvraag Zonnepark Nieuw Erf

1. Omgevingsvergunning Zonnepark Nieuw Erf te Horst aan de Maas

- Datum aanvraag: 28-05-2019
- Datum verlening: 14-10-2019
- Datum onherroepelijk: 26-11-2019
- Wabo kenmerk: WABO-2019-0337
- Kadastrale percelen: kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie T, nummers 1314, 1504 en 1765
- Aanvrager initieel: ingediend door dhr. L. Burghout als directeur van Landbouwbedrijf Californië B.V.
- Gewijzigde aanvrager: ingediend door dhr. L. Burghout, in de rol van eigenaar van Karakter Energie B.V. (verkoop percelen op 10 augustus 2019 en wijziging tenaamstelling op 5 september 2019)
- Procedure: reguliere procedure (met binnenplanse afwijking)



## Aanvraag Zonnepark Vinkenpeelweg

### 2. Omgevingsvergunning zonnepark Vinkenpeelweg te Grubbenvorst

- Datum aanvraag: 14-01-2020
- Datum verlening: 13-03-2020
- Datum onherroepelijk: 5-8-2020
- Wabo kenmerk: WABO-2020-0030
- Kadastrale percelen: kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie L, nummers 458, 744, 903, 936 en 939 en sectie M, nummers 587 en 590
- Aanvrager initieel: ingediend door dhr. L. Burghout als directeur van Landbouwbedrijf Californië B.V.
- Gewijzigde aanvrager: ingediend door dhr. L. Burghout als eigenaar van Karakter Two Energie B.V. (wijziging tenaamstelling op 6 maart 2020, verkoop percelen op 27 mei 2020)
- Procedure: reguliere procedure (met binnenplanse afwijking)

## Aanvragen uitbreidingen Zonnepark Vinkenpeelweg

### 3. Omgevingsvergunning Uitbreiding Zonnepark Nieuw Erf

- Datum aanvraag: 17-02-2021
- Datum ontwerpbesluit: 24-09-2021
- Datum verlening: 11-11-2021
- Datum onherroepelijk: 24-12-2021
- Wabo kenmerk: WABO-2021-0106
- Kadastrale percelen: kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie T, nummer 1314 (gedeeltelijk) en nummer 1765 (gedeeltelijk)
- Aanvrager: Karakter Ontwikkeling B.V.
- Procedure: Uitgebreide voorbereidingsprocedure

### 4. Omgevingsvergunning Uitbreiding Zonnepark Vinkenpeelweg

- Datum aanvraag: 17-02-2021
- Datum ontwerpbesluit: 24-09-2021
- Datum verlening: 11-11-2021





- Datum onherroepelijk: 24-12-2021
- Wabo kenmerk: WABO-2021-0107
- Kadastrale percelen: kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie L, nummers 744, 797, 903, 936, 939 en 1004 en sectie M nummers 587 en 590
- Aanvrager: Karakter Two Energie B.V.
- Procedure: Uitgebreide voorbereidingsprocedure

## Omgevingsvergunning Zonnepark aan Nieuwe Erf (kavel 5)

In het dossier is vanaf medio 2018 schriftelijk contact aanwezig tussen Burghout en bestuurders en ambtenaren van de gemeente Horst aan de Maas. Aanvankelijk ging het hierbij om een zonneveld op kavel 16 en drijvende zonnepanelen op een retentievijver (een vijver waar neerslag die op de kassen valt tijdelijk in kan worden opgeslagen om het geleidelijk in de grond te laten zakken). Vanaf 2019 gaat het gesprek over zonnepanelen op kavel 5 en de restgronden bij kavel 16. De reden hiervoor is dat in 2019 nog onderzoek is gedaan naar het verkopen van kavel 16 met als bestemming glastuinbouw.

Burghout heeft mondeling in informele contactmomenten bij wethouder Vostermans geïnformeerd naar de mogelijkheid om als alternatief voor glastuinbouw zonnepanelen op de kavels te realiseren. Wethouder Vostermans heeft hierop gevraagd of Burghout hiervoor een plan zou kunnen maken om deze bij de gemeente in te dienen. In de in de tijdlijn beschreven e-mailwisselingen wordt gerefereerd aan deze gesprekken.

### 22-06-2018: Overleg tussen Vostermans, de directeur van Greenport Venlo, de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en Burghout<sup>86</sup>

Tijdens dit overleg wordt de ontwikkeling van Californië 2 en de mogelijkheid van zonnepanelen besproken.

### 05-07-2018: E-mailwisseling Burghout met projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo<sup>87</sup>

Burghout stuurt een bericht aan de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo waarin hij aangeeft recent (op 22 juni) met onder andere Vostermans te hebben gesproken over de mogelijkheden voor een zonneveld op kavel 16 en op een retentievijver. Hij vraagt aan de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo om terugkoppeling.

<sup>86</sup> Mailwisseling Burghout en ambtenaar (05 juli 2018)

<sup>87</sup> Mailwisseling Burghout en ambtenaar (05 juli 2018)



#### 09-07-2018 tot 10-07-2018: E-mailwisseling Burghout met projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo<sup>88</sup>

Burghout stuurt de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo van de gemeente Horst aan de Maas een bericht waarin hij vraagt of deze iets kan melden over zijn eerdere informele vraag naar de mogelijkheden voor zonnepanelen op een retentievijver en op kavel 16.

De projectleider reageert dat het verzoek is neergelegd bij collega's die zich bezighouden met duurzaamheid en duurzame energie, omdat zij bezig zijn met het opstellen van een beleidskader zonne-energie. Specifiek heeft de projectleider gevraagd of zij kavel 16 en de mogelijkheid van drijvende zonnevelden willen meenemen. De projectleider zegt dat de gemeente het initiatief zou moeten toejuichen, gezien haar taakstelling op het gebied van zonne-energie.

Burghout geeft hierop aan dat hij haast heeft met de ontwikkeling, gezien de aankomende ronde SDE-subsidies. Hij zou begin oktober een vergunning nodig hebben om hieraan mee te kunnen doen.

De projectleider antwoordt hierop dat zijn collega's enthousiast zijn en dat hij het verzoek gaat bespreken met de portefeuillehouder, wethouder Kuipers. Hij zegt toe de SDE-subsidie<sup>89</sup> in het gesprek te betrekken om er vaart in te krijgen en bij Burghout hierop terug te komen.

#### 10-07-2018: E-mailwisseling projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en ambtenaren Duurzaamheid<sup>90</sup>

De projectleider gebiedsontwikkeling zet het verzoek van Burghout uit bij twee ambtenaren van de afdeling Duurzaamheid. Hierbij geeft hij aan dat al jaren geen enkele tuinder geïnteresseerd is in de aankoop van kavel 16. Hij vraagt of de kavel binnen het concept-beleid inzake zonne-energie valt. Ook vraagt hij hun mening over de mogelijkheid om zonnepanelen aan te leggen op de retentievijver.

#### 15-01-2019: De gemeenteraad stelt een tijdelijk beleidskader voor zonne-energie vast, de Beleidsvisie Zonne-energie<sup>91</sup>

Zoals opgenomen in hoofdstuk 2 (zie 2.1) stelt de raad op 15 januari 2019 een tijdelijk beleidskader voor zonne-energie vast.

Uit interviews blijkt dat zowel de portefeuillehouder zonne-energiebeleid alsook een verantwoordelijk ambtenaar in de aanloop naar de vaststelling van het beleid inzake zonne-energie gesprekken heeft

---

<sup>88</sup> Mailwisseling Burghout en ambtenaar (09 – 10 juli 2018)

<sup>89</sup> SDE staat voor Stimulering Duurzame Energieproductie, De SDE-subsidie (inmiddels heet deze SDE++) is een rijkssubsidie bedoeld voor bedrijven en non-profitorganisaties die grootschalig hernieuwbare energie willen opwekken of de CO<sub>2</sub>-uitstoot verminderen.

<sup>90</sup> Mailwisseling ambtenaren, Zonnepanelen op kavel in Californië 1 (10 juli 2018)

<sup>91</sup> Raadsbesluit vaststelling beleidsvisie zonne-energie (15 januari 2019). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7138619/2>



gevoerd met Burghout in diens rol als directeur van Californië B.V. Dit is een type afstemming dat vaak voorafgaand aan beleid plaatsvindt met belanghebbende bedrijven, brancheverenigingen en belangenorganisaties.

Burghout geeft in het wederhoor aan dat hij zich niet herinnert dat hem stukken zijn toegestuurd of dat er vragen zijn gesteld ter voorbereiding van het zonne-energiebeleid. Hij kan hier ook geen informatie over terugvinden in zijn mailbox. Hij geeft aan dat contactpersonen van hem mogelijk soms input gebruikt hebben voor discussies met hun collega's die de beleidsstukken maakten.

#### **16-02-2019 tot 18-02-2019: E-mailwisseling tussen wethouders Kuipers, Vostermans en beleidsadviseur Duurzame energie<sup>92</sup>**

Op 16 februari 2019 stuurt wethouder Vostermans een e-mail aan wethouder Kuipers en de beleidsadviseur Duurzame energie waarin hij aangeeft informeel te zijn benaderd door Burghout met de vraag of een aanvraag voor een zonneveld op de twee restkavels binnen tuinbouwgebied Californië haalbaar zou kunnen zijn.

Kuipers reageert dezelfde dag. Hij zegt dat het hem geen enkel probleem lijkt, omdat het zijns inziens in het bestaande beleid past en hij geeft aan dat Burghout contact kan opnemen met de beleidsadviseur Duurzame energie. Deze vraagt op 18 februari per e-mail vervolgens om contactgegevens van Burghout, zodat hij desgewenst contact kan opnemen.

#### **07-3-2019 tot 11-3-2019: E-mailwisseling beleidsadviseur Duurzame energie met Burghout<sup>93</sup>**

De beleidsadviseur Duurzame energie vraagt aan Burghout om meer informatie over een mogelijk zonneveld op twee restkavels in het gebied Californië. Hij geeft aan dat hij op basis van deze informatie kan kijken of het plan past bij het geldende beleid. Ook wil hij met een vergunningverlener naar het plan kijken. Burghout informeert de beleidsadviseur Duurzame energie op 11 maart over de mogelijkheden in zijn agenda om een gesprek met hem te voeren.

#### **15-3-2019: E-mailwisseling beleidsadviseur Duurzame energie met ambtenaren Duurzaamheid<sup>94</sup>**

De beleidsadviseur Duurzame energie geeft aan deze dag een gesprek te hebben gevoerd met Burghout, waarin deze heeft gevraagd de mogelijkheden te verkennen zonnepanelen te realiseren op een aantal percelen (kavel 5 en de restgronden bij kavel 16). De beleidsadviseur geeft aan dat volgens hem het bestemmingsplan mogelijkheden biedt voor het plaatsen van zonnepanelen voor zover het gaat om de bestemming projectvestiging glastuinbouw en vraagt of zijn collega's hiermee mee willen kijken.

---

<sup>92</sup> Mailwisseling Vostermans, Kuipers en ambtenaar (16 – 18 februari 2019)

<sup>93</sup> Mailwisseling Burghout met ambtenaren, Zonneveld op restkavels Californië en verdere verkenning geothermie (7 maart 2019 - 11 maart 2019)

<sup>94</sup> Mailwisseling ambtenaren, Bestemmingsplan Californië (15 maart 2019)



#### 15-3-2019: E-mailwisseling beleidsadviseur Duurzame energie met ambtenaren Duurzaamheid<sup>95</sup>

Burghout stuurt aan de beleidsadviseur Duurzame energie een kaart met daarop de mogelijke omvang van het zonnenveld en vraagt met wie hij het beste om tafel kan gaan om de vergunningsaanvragen te doen. Hij meldt hierbij ook een wethouder te hebben gesproken die enthousiast was over het plan.

Op 8 april 2019 vindt het overleg tussen Burghout en de beleidsadviseur Duurzame energie plaats. Hierbij is ook een adviseur van Burghout aanwezig.

#### 08-4-2019: Overleg projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en Burghout

Burghout voert overleg met de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en met een vertegenwoordiger van een bedrijf dat zich mogelijk op kavel 5 zou kunnen vestigen. De projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo deelt mee dat het niet opportuun is om te verkennen of dit bedrijf zich op kavel 5 kan vestigen vanwege overlast voor de omgeving.

#### 08-5-2019: E-mailwisseling tussen projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en Burghout<sup>96</sup>

De projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo deelt Burghout mee dat de gemeente geen medewerking zal verlenen aan de vestiging van een buitenopslag van Vida XL op kavel 5 of kavel 16 in Californië. Burghout had deze alternatieve bestemming telefonisch bij de projectleider aangedragen. De projectleider geeft hierbij ook aan dat de strategisch adviseur economie en gebiedsontwikkeling en wethouder Vostermans enige tijd geleden al een vergelijkbare boodschap aan Burghout hebben gebracht.

#### 28-5-2019: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsadviseur Duurzame energie<sup>97</sup>

De beleidsadviseur Duurzame energie mailt met de zaakmanager omgevingsvergunningen. Hij heeft gesproken met Burghout namens Californië B.V. In de Tweede Kamer zou op deze dag gestemd worden over een motie over het tijdelijk niet toestaan van nieuwe zonneparken op natuur- en landbouwgronden en Burghout vroeg zich af of hij de aanvraag niet beter alvast kon indienen, ook al is deze nog niet besproken met bewoners. In de e-mailwisseling wordt gesproken over wanneer aanvragen gepubliceerd

---

<sup>95</sup> Mailwisseling Burghout met ambtenaar, Zonnenvelden (22 maart 2019)

<sup>96</sup> Mailwisseling ambtenaren met Burghout, Buitenopslag Vida XL op de kavels 5 en 16 in Californië, (2 mei 2019)

<sup>97</sup> Mailwisseling ambtenaren met Burghout (28 mei 2019)



worden. In een latere mail van 28 mei 2019 geeft de adviseur Energie en Klimaat aan dat hij verwacht dat de aanvraag door Californië B.V. dezelfde dag nog wordt ingediend.

#### 28-05-2019: Aanvraag ingediend voor Zonnepark Californië aan Nieuw Erf<sup>98</sup>

Twee aanvragen voor omgevingsvergunningen voor Zonneparken in het gebied Californië in Horst aan de Maas worden ingediend. De aanvragen worden ingediend door Burghout als directeur van Landbouwbedrijf Californië B.V., met zijn emailadres van Californië B.V. Het gemachtigde bedrijf is Aelmans Ruimte, Omgeving & Milieu B.V. Aelmans Adviesgroep heeft dochterondernemingen: Aelmans, Adam Mostard Hommes Makelaars, Crijns Rentmeesters, Overwater grondbeleid en Pouderoyen Tonnaer.

#### 28-05-2019 tot 04-06-2019: E-mailcontact tussen Burghout van Californië B.V. en de gemeente Horst aan de Maas

In de weken na het indienen van de vergunningsaanvragen is er e-mailcontact tussen de adviseur Duurzame energie, de zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout. Op 28 mei mailt de adviseur Duurzame energie over de op handen zijnde noodzaak van toetsing aan de zonneladder of de Beleidsvisie Zonne-energie.<sup>99</sup>

De eerdergenoemde motie in de Tweede Kamer verzoekt de regering er met decentrale overheden voor te zorgen dat nieuwe zonneparken op natuur- en landbouwgronden worden getoetst aan de op handen zijnde zonneladder of een vergelijkbaar door decentrale overheden vastgesteld afwegingskader. De adviseur Duurzame energie stelt dat Horst aan de Maas zo'n afwegingskader kent, namelijk het zonne-energiebeleid. Hiermee is indiening van de vergunningsaanvraag voorafgaand aan de motie volgens hem niet meer nodig: *"In mijn optiek wordt de soep dus niet zo heet gegeten als dat ie wordt opgediend. Dat beschouwde [sic] denk ik dat de noodzaak voor een overhaaste indiening van de vergunningaanvraag niet meer nodig is."*<sup>100</sup>

Op 4 juni volgt een interne e-mailwisseling tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen en de adviseur Duurzame energie over de inpasbaarheid van de vergunningsaanvraag in de Beleidsvisie Zonne-energie die is vastgesteld in januari 2019.<sup>101</sup> De adviseur Duurzame energie geeft aan dat de aanvraag voor het Zonnepark Californië naadloos aansluit op de beleidsvisie. Hij verwijst naar de vijfde mogelijkheid voor zonnepanelen, namelijk meervoudig ruimtegebruik, reststroken en niet-agrarische gronden en stelt dat deze mogelijkheid 'met het oog op deze ontwikkeling' is opgenomen in de beleidsvisie.

---

<sup>98</sup> Aanvraag Zonnepark Californië (28 mei 2019)

<sup>99</sup> Interne mailwisseling ambtenaren (28 mei 2019)

<sup>100</sup> Interne mailwisseling ambtenaren (28 mei 2019); Mailwisseling ambtenaren met Burghout (28 mei 2019)

<sup>101</sup> Interne mailwisseling ambtenaren (28 mei 2019)]



#### 04-06-2019 tot 05-06-2019: E-mailwisseling adviseur Duurzame energie met wethouder Kuipers, die ook wethouders Vostermans en Beurskens informeert<sup>102</sup>

De adviseur Duurzame energie mailt wethouder Kuipers dat Burghout druk bezig is met de aanvraag voor zonnevelden op de reststroken bij Californië en zegt hierbij dat het gaat om een mooi initiatief dat naadloos past in de Beleidsvisie Zonne-energie.

Per mail informeert wethouder Kuipers ook wethouders Beurskens en Vostermans. Kuipers zegt zelf geen bijzonderheden vooraf te zien en aan te nemen dat het nog formeel als vergunningsaanvraag langskomt. Vostermans en Beurskens benoemen op inhoud geen bijzonderheden, maar geven wel aan dat de omgevingsdialoog belangrijk is (Vostermans) en in aanvulling daarop dat ook het vroegtijdig meenemen van de raad een punt van aandacht is (Beurskens).

#### 05-06-2019: Overleg tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen, Burghout en Pouderoyen Tonnaer<sup>103</sup>

Er vindt een overleg plaats tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen, Burghout en een adviseur van Burghout van Pouderoyen Tonnaer over de voortgang van het proces van vergunningverlening. Een verslag van het gesprek wordt opgesteld door Pouderoyen Tonnaer.

In het verslag staat dat de initiële omgevingsvergunning (WABO-2019-0339) voor Zonnepark Nieuw Erf en Sevenumseweg wordt ingetrokken. De zaakmanager omgevingsvergunningen geeft aan dat dit te maken heeft met het feit dat een vormvrije M.E.R.-beoordeling noodzakelijk was om deze aanvraag toe te kennen. Later in 2021 wordt hier opnieuw een aanvraag voor gedaan (WABO-2021-0107). De aanvraag Zonnepark Californië (OLO 442839, zaaknummer WABO-2019-0337) wordt doorgezet. Besloten wordt dat de beslistermijn met zes weken wordt verlengd, omdat aanvullende stukken moeten worden ingediend. In het verslag staat dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Dit is onjuist omdat het een reguliere procedure betreft.

#### 12-06-2019: E-mail zaakmanager omgevingsvergunningen over termijnverlenging i.p.v. opschorting.<sup>104</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen geeft per e-mail aan Pouderoyen Tonnaer door dat de aanvraag niet compleet is. Tevens meldt zij dat het om een reguliere procedure gaat, en niet om een uitgebreide procedure, zoals door Pouderoyen Tonnaer in het gespreksverslag werd gesteld. Vervolgens geeft de zaakmanager aan dat conform de afspraak tijdens het gesprek van 5 juni 2019, de beslistermijn niet wordt opgeschort, maar de beslistermijn wordt verlengd met zes weken.

---

<sup>102</sup> Interne mailwisseling ambtenaren wethouders (5 juni 2019)

<sup>103</sup> Mailwisseling ambtenaren met adviseur en Burghout (5 juni 2019)

<sup>104</sup> Mailwisseling ambtenaren met adviseur en Burghout (5 juni 2019)



**14-06-2019: De aanvraag omgevingsvergunning van 28 mei 2019 wordt in het gemeenteblad gepubliceerd<sup>105</sup>**

**17-07-2019: Aanvullende gegevens worden ingediend<sup>106</sup>**

Pouderoyen Tonnaer stuurt een memo met aanvullende gegevens waar ambtelijk door de gemeente om is gevraagd in het overleg van 5 juni 2019.

**18-07-2019: Collegebesluit verlenging beslistermijn met zes weken aanvraag Zonnepark Californië aan Nieuw Erf<sup>107</sup>**

Op 18 juli 2019 besluit het college om de beslistermijn voor de vergunningsaanvraag Zonnepark Nieuw Erf met zes weken te verlengen op grond van artikel 3.9, lid 2 van de Wabo. Dit besluit is namens het college in mandaat genomen door het Teamhoofd Team Omgeving. De verlenging van de beslistermijn is een gebruikelijke stap in de procedure. Reden voor de verlenging is dat na het overleg op 5 juni de benodigde aanvullende gegevens nog niet door de gemeente zijn ontvangen. Het besluit om de beslistermijn te verlengen wordt op 18 juli in het gemeenteblad gepubliceerd.<sup>108</sup>

De aanvullende gegevens waren op 18 juli strikt gezien wel door de gemeente ontvangen. Mogelijk is de ontvangst van aanvullende informatie op dat moment nog niet bekend bij het college. Een besluit tot verlenging is verder redelijk, gezien het feit dat de aanvullende gegevens niet binnen het tijdsbestek van één dag beoordeeld kunnen worden.

**24-07-2019: Gemeente vraagt advies aan het Waterschap Limburg in de beoordeling vergunningsaanvraag Zonnepark Californië aan Nieuw Erf<sup>109</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt het Waterschap Limburg het volgende:

*“Wij hebben een aanvraag omgevingsvergunning ontvangen voor de realisatie van een zonnepanelenveld op een locatie aan het Nieuw Erf in Horst/Grubbenvorst. De percelen zijn kadastraal bekend gemeente Horst, sectie T, nummers 1314, 1504 en 1765. Zie de bijlagen bij deze mail. Graag uw advies over deze aanvraag. Lukt het om uiterlijk 16 augustus 2019 advies te geven?”<sup>110</sup>*

---

<sup>105</sup> Gemeenteblad Horst aan de Maas: Nieuw Erf, Grubbenvorst, aangevraagde omgevingsvergunning 28 mei 2019. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-145507.pdf>

<sup>106</sup> Memo Aanvullende gegevens omgevingsvergunning Zonnepark Californië locatie Nieuw Erf te Horst (17 juli 2019).

<sup>107</sup> Brief Horst aan de Maas Kennisgeving beschikking verlengen beslistermijn (18 juli 2019).

<sup>108</sup> Gemeenteblad Horst aan de Maas: Nieuw Erf, Grubbenvorst, verlenging beslistermijn omgevingsvergunning (18 juli 2019). Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-178641.pdf>

<sup>109</sup> Mailwisseling ambtenaren met Waterschap Limburg (24 juli 2019).

<sup>110</sup> Mailwisseling ambtenaren met Waterschap Limburg (24 juli 2019).



### 29-07-2019: Gemeente vraagt advies aan Veiligheidsregio Noord-Limburg in de beoordeling vergunningsaanvraag Zonnepark Californië aan Nieuw Erf<sup>111</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen vraagt namens de gemeente om advies over de aanvraag omgevingsvergunning aan de veiligheidsregio. Zij mailt hierover het volgende:

*“Wij hebben een aanvraag omgevingsvergunning ontvangen voor het realiseren van een zonnepanelenveld binnen het projectvestigingsgebied glastuinbouw Californië in Grubbenvorst, op een perceel gelegen aan het Nieuw Erf. Mijn collega [ambtenaar gemeente Horst aan de Maas] heeft hierover met [ambtenaar veiligheidsregio Limburg-Noord] telefonisch contact gehad. Hierbij is aangegeven dat de veiligheidsregio vanuit het oogpunt van brand(beheersing) graag betrokken wil worden bij dit soort aanvragen. Bij deze doe ik u de aanvraag omgevingsvergunning met bijbehorende stukken toekomen. Graag ontvangen wij binnen twee weken uw advies over deze aanvraag omgevingsvergunning.”<sup>112</sup>*

### 31-07-2019: Gemeentelijke brief van de zaakmanager omgevingsvergunningen aan Burghout over het ontbreken van gegevens voor definitieve beoordeling vergunningsaanvraag<sup>113</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen geeft aan dat de vergunningsaanvraag op verschillende punten niet voldoet aan het bestemmingsplan Californië 1 en geeft de keuze om het bouwplan aan te passen of de afwijking te motiveren.

Daarnaast geeft de zaakmanager omgevingsvergunningen aan dat op acht punten informatie ontbreekt die nodig is voor de definitieve beoordeling van de vergunningsaanvraag.

Op 1 augustus 2019 stuurt de zaakmanager omgevingsvergunningen dezelfde brief ook aan de adviesgroep Aelmans, gemachtigde om de aanvraag te doen namens Burghout.<sup>114</sup> Er wordt een termijn van drie weken gesteld waarin de aanvraag moet worden aangevuld.

### 06-08-2019: E-mail van Waterschap Limburg aan de zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>115</sup>

Na de adviesvraag van de zaakmanager omgevingsvergunningen namens de gemeente op 24 juli geeft het waterschap negen toetsingspunten voor de waterparagraaf.

---

<sup>111</sup> Mailwisseling ambtenaren met Veiligheidsregio (29 juli 2019)

<sup>112</sup> Mailwisseling ambtenaren met Veiligheidsregio (29 juli 2019)

<sup>113</sup> Gemeente Horst aan de Maas, Brief verzoek aanvullende gegevens (31 juli 2019)

<sup>114</sup> Mailwisseling ambtenaar met adviseur Burghout (1 augustus 2019)

<sup>115</sup> Mailwisseling ambtenaar met Waterschap Limburg (6 augustus 2019)





#### 06-08-2019: Mail van de Veiligheidsregio Noord-Limburg met advies beoordeling vergunningsaanvraag<sup>116</sup>

De brandweer Limburg-Noord concludeert dat er informatie ontbreekt waardoor geen advies gegeven kan worden op de vergunningsaanvraag. Er ontbreken twee zaken: 1) technische beschrijving van de installatie-opzet en onderdelen van het zonnepark, en 2) installatietekeningen met maatvoering. Daarbij geeft de veiligheidsregio vast een aantal ontwerpuitgangspunten mee.

#### 07-08-2019: Gemeentelijke brief van de zaakmanager omgevingsvergunningen aan Burghout over de adviezen van het waterschap en de veiligheidsregio<sup>117</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt de adviezen van het waterschap en de veiligheidsregio integraal door naar Burghout. De zaakmanager omgevingsvergunningen vraagt om de aanvulling op basis van de adviezen en uitgangspunten van de veiligheidsregio en het waterschap binnen twee weken te doen.

Dezelfde dag stuurt de zaakmanager omgevingsvergunningen de brief aan Burghout door naar een adviseur van adviesgroep Aelmans.

#### 10-08-2019: Karakter Energie B.V. koopt kavels 5 en 16<sup>118</sup>

Op 10 augustus 2019 koopt Karakter Energie B.V. kavel 5 en de restgronden bij kavel 16 van Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. De levering zal op 11 december 2019 plaatsvinden. In de koopovereenkomst is bij het noemen van de partijen opgenomen dat Californië vertegenwoordigd is door de heer “J. Hulsen (als speciaal daartoe door de RvC van de Vennootschap – na consultatie van de AVA – op grond van artikel 19 van de statuten van de Vennootschap aangewezen persoon, vanwege het tegenstrijdige belang tussen Vennootschap en haar directeur, de heer Burghout)”.

Karakter Energie B.V. koopt kavel 5 (kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie I nummers 1314 en 1504 en sectie T nummer 1765) en de restgronden bij kavel 16.

---

<sup>116</sup> Brief Veiligheidsregio Limburg Noord Advies Zonnepark Californië (6 augustus 2019)

<sup>117</sup> Brief aanvraag omgevingsvergunning (7 augustus 2019) 19-0091256 Brief n\_a\_v\_ adviezen Waterschap en Veiligheidsregio

<sup>118</sup> Koopovereenkomsten tussen Grondexploitatie maatschappij Californië B.V. en Karakter Energie B.V. inzake kavel 5 en koopovereenkomst restgronden bij kavel 16 (10 augustus 2019).



#### 12-08-2019: E-mailwisseling Burghout en de zaakmanager omgevingsvergunningen over nieuwe B.V.<sup>119</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen krijgt een mail van de heer Burghout, ondertekend als directeur van Californië B.V., verzonden vanaf het emailadres van Burghouts eigen bv<sup>120</sup> en met in de cc het emailadres van Burghout van Californië B.V. In de e-mail wordt gezegd dat een nieuwe vennootschap, Karakter Energie B.V. de zonneweide gaat ontwikkelen en gevraagd hoe de vergunningen en correspondentie op deze naam terecht kunnen komen.

#### 20-08-2019: Burghout voert overleg met wethouder Kuipers en de adviseur Duurzame energie

Dit gesprek is volgens wethouder Kuipers uitsluitend gegaan over het onderwerp geothermie.

#### 23-08-2019: E-mail van de zaakmanager omgevingsvergunningen aan Burghout over het nogmaals opschorten van de beslissingstermijn met 6 weken<sup>121</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt Burghout via zijn e-mailadres van Californië B.V. De zaakmanager omgevingsvergunningen concludeert:

*“Naar aanleiding van jullie aanvraag voor het realiseren van een zonnepanelenveld op een locatie aan het Nieuw Erf in Horst/Grubbenvorst, hebben wij jullie op respectievelijk 31 juli 2019 en 7 augustus 2019 brieven gestuurd met het verzoek om de aanvraag aan te vullen. De termijn waarbinnen wij hebben gevraagd om deze aanvullingen in te dienen, is gisteren verlopen. Tot vandaag hebben wij geen stukken mogen ontvangen.”*

Vervolgens is het voorstel van de zaakmanager namens de gemeente om op grond van art. 4:15 Awb tweede lid, onder a de beslissingstermijn nogmaals met zes weken op te schorten tot 14 oktober 2019. De zaakmanager vraagt Burghout om uiterlijk 28 augustus in te stemmen met deze wederzijdse opschorting.

#### 26-08-2019: Memo/Advies van Pouderoyen aan de zaakmanager omgevingsvergunningen met motivatie afwijken bestemmingsplan<sup>122</sup>

In een memo aan de zaakmanager omgevingsvergunningen geeft Pouderoyen Tonnaer een motivering voor de afwijking van het bestemmingsplan.

---

<sup>119</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (12 augustus 2019).

<sup>120</sup> Met opzet is ter bescherming van de privacy van de betrokkene niet het gehele mailadres opgenomen.

<sup>121</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (23 augustus 2019) 19-0097551 Mail opschorten beslistermijn

<sup>122</sup> Memo Motivatie afwijken bestemmingsplan WABO 2019-0337 (26 augustus 2019)



**27-08-2019: E-mail van Burghout aan de zaakmanager omgevingsvergunningen met instemming opschorten beslistermijn<sup>123</sup>**

Burghout bedankt voor de mail van 23 augustus en het telefonische contact op 26 augustus. Hij geeft aan in te stemmen met het opschorten van de beslistermijn en er vertrouwen in te hebben.

Burghout mailt vanaf het e-mailadres van zijn eigen bv en sluit zijn mail af met zijn mail-handtekening van zijn eigen bedrijf: *“Met vriendelijke groet / Kind regards, ir. drs. Lodewijk W. Burghout Burghout Projectmanagement BV / Karakter Ontwikkeling BV [contactgegevens weggelaten door onderzoekers]*

**27-08-2019: Gemeentelijke brief van de zaakmanager omgevingsvergunningen aan Burghout over bevestiging instemming met opschorten beslistermijn<sup>124</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen bevestigt dat de beslistermijn is opgeschort tot 14 oktober 2019 en vraagt Burghout ruim voor 14 oktober alle gevraagde stukken aan te leveren, zodat de gemeente voldoende tijd heeft voor beoordeling.

**05-09-2019: Pouderoyen Tonnaer stuurt namens Karakter Energie B.V. aanvullende stukken naar de gemeente<sup>125</sup>**

Op 5 september 2019 ontvangt de gemeente Horst aan de Maas aanvullende stukken in het kader van de aanvraag omgevingsvergunning voor de zonneweide aan het Nieuw Erf. Het gaat onder andere om een waterplan, een landschapsplan en een document met de technische specificaties van de installaties.

**05-09-2019: De gemeente ontvangt een notitie van Pouderoyen Tonnaer met verzoek tot overzetten naam aanvrager vergunning<sup>126</sup>**

In september 2019 wordt de vergunningsaanvraag omgezet van Californië B.V. naar Karakter Energie B.V. Hier ook correspondentie over plaats met de gemeente. De vergunningsprocedure wordt verder doorlopen.

Pouderoyen Tonnaer heeft een notitie opgesteld met aanvullingen op de bouwaanvraag voor Zonnepark Californië aan Nieuw Erf. Als opdrachtgever zijn Karakter Energie B.V. en Burghout vermeld. In deze notitie staat o.a. het volgende:

*“De omgevingsvergunning (OLO 4442839) van 28 mei 2019 is aangevraagd op naam van Landbouwbedrijf Californië B.V. (de heer L. Burghout) met KvK-nummer 14130383 en vestigingsnummer 000016417860. De aanvraag van deze omgevingsvergunning moet worden overgezet op naam van de toekomstige exploitant i.c. Karakter Energie B.V. (de heer L. Burghout) met KvK-nummer 75231220 en*

<sup>123</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (27 augustus 2019)

<sup>124</sup> Brief gemeente opschorten beslistermijn aanvraag omgevingsvergunning (27 augustus 2019)

<sup>125</sup> Mailwisseling ambtenaren (5 september 2019)

<sup>126</sup> Notitie aanvullingen ‘Bouwaanvraag’ (5 september 2019)



vestigingsnummer 000043117759. Het formulier ‘wijziging gegevens aanvrager’ is als bijlage 1 toegevoegd.”

Het volgende document in het dossier is een gemeentelijk formulier van de vergunningsaanvraag waarin de aanvrager is gewijzigd in Burghout als eigenaar van Karakter Energie B.V.

Ook bijgevoegd is een KvK-uittreksel van de op 28-06-2019 opgerichte Karakter Energie B.V.

#### 09-09-2019: Gemeente vraagt advies aan Veiligheidsregio Noord-Limburg in de beoordeling vergunningsaanvraag Zonnepark Californië aan Nieuw Erf<sup>127</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen geeft namens de gemeente aan graag uiterlijk 23 september 2019 op basis van de aanvullende stukken een advies te ontvangen van de veiligheidsregio.

Na het advies nog niet ontvangen te hebben, vraagt de zaakmanager omgevingsvergunningen op 20 september 2019 opnieuw om het eerder gevraagde advies.<sup>128</sup>

#### 02-10-2019: Notitie Voortoets vergunningsplicht Wet natuurbescherming<sup>129</sup>

Pouderoyen Tonnaer levert een notitie aan bij de gemeente met een voortoets stikstof in het kader van de vergunningsplicht Wet natuurbescherming. De conclusie van de notitie luidt:

*“Negatieve effecten op instandhoudingsdoelen van het dichtst bij gelegen Natura 2000-gebied ‘Maasduinen’ (6 km) ten gevolge van stikstof kunnen met zekerheid worden uitgesloten. Ook andere negatieve effecten, zoals bijvoorbeeld verstoring, verdroging et cetera, zijn vanwege de afstand tot Natura 2000-gebieden met zekerheid uit te sluiten. De Wet natuurbescherming staat onderhavige ontwikkeling van een zonnepark dan ook niet in de weg.”*

#### 07-10-2019: Agendapunt portefeuillehoudersoverleg aanvraag omgevingsvergunning zonnepanelenveld Californië<sup>130</sup>

Op de agenda voor het portefeuillehoudersoverleg wordt het zonnepanelenveld als agendapunt benoemd. Gesteld wordt dat de aanvraag voldoet, behoudens een binnenplanse afwijking voor het te plaatsen hekwerk. De aanvraag is ter informatie aan de agenda toegevoegd. Vostermans stuurt voorafgaand aan de bijeenkomst zijn opmerkingen. Ten aanzien van de omgevingsvergunning zegt hij akkoord te zijn met de ontwikkeling van het zonnenveld.

---

<sup>127</sup> Mailwisseling ambtenaar met Veiligheidsregio (9 september 2019)

<sup>128</sup> Mailwisseling ambtenaar met Veiligheidsregio (20 september 2019)

<sup>129</sup> Notitie Voortoets vergunningsplicht Wet natuurbescherming (2 oktober 2019)

<sup>130</sup> Mailwisseling ambtenaren en wethouder (6 oktober 2019).



#### 14-10-2019: Verlening omgevingsvergunning Zonnepark aan Nieuw Erf<sup>131</sup>

Karakter Energie B.V. krijgt de omgevingsvergunning Zonnepark Californië aan Nieuw Erf. De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt namens de gemeente het bericht ook naar adviesgroep Aelmans.

In een bijlage bij de vergunning staan de overwegingen van het besluit van de gemeente. Hierbij wordt vermeld dat op grond van artikel 4, lid 1 sub i van het bestemmingsplan, energievoorzieningen gericht op de levering van energie aan bedrijven en functies in het plangebied zijn toegestaan.<sup>132</sup>

Op 14 oktober 2019 is het besluit genomen en in het gemeenteblad gepubliceerd.<sup>133</sup> Dit besluit is binnen 20 weken genomen. Uit het besluit blijkt dat de reguliere vergunningsprocedure is gevolgd (termijn van acht weken met maximaal zes weken verlenging).

#### 15-10-2019: E-mailwisseling tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout over advies van de veiligheidsregio<sup>134</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen meldt dat de Veiligheidsregio Limburg-Noord niet binnen de gestelde termijn heeft kunnen reageren op de hem gestuurde stukken, omdat de aanvullingen te laat bij hem zijn binnengekomen. Daarom wil de veiligheidsregio nog eens met Burghout spreken over de brandveiligheidsaspecten. Burghout gaat ermee akkoord dat dit gesprek plaatsvindt. In de mail geeft Burghout ook aan dat de SDE-subsidie eind oktober wordt aangevraagd. De e-mail wordt gestuurd door Burghout vanaf een emailadres van zijn eigen bv's.

#### 17-10-2019: Bevestiging gemeente dat er geen MER-plicht is ten aanzien van ingetrokken aanvraag<sup>135</sup>

De zaakmanager heeft namens de gemeente in het overleg van 5 juni 2019 aangegeven dat een MER-beoordeling noodzakelijk was om een gedeelte van de aanvraag toe te kennen. Hierop is de aanvraag die zag op het gedeelte waarvoor een MER-beoordeling noodzakelijk was, ingetrokken.

Op 17 oktober bericht de gemeente Californië B.V. dat geen MER-beoordeling nodig is voor het gedeelte waar de eerder ingetrokken aanvraag op zag.

---

<sup>131</sup> Omgevingsvergunning Nieuw Erf WABO 2019-0337 (14 oktober 2019).

<sup>132</sup> Omgevingsvergunning Nieuw Erf WABO 2019-0337 (14 oktober 2019).

<sup>133</sup> Gemeenteblad Horst aan de Maas Nieuw Erf, Horst, verleende omgevingsvergunning (besluitdatum 14 oktober 2019). Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-248846.pdf>

<sup>134</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (15 oktober 2019).

<sup>135</sup> Gemeente Horst aan de Maas, brief aan Landbouwbedrijf Californië B.V. m.e.r.-beoordelingsplicht, 17 oktober 2019



## Omgevingsvergunning Zonnepark aan Vinkenpeelweg (kavel 16)

In december 2019 wordt een memo ingediend waarin het plan wordt toegelicht om op kavel 16 een zonneweide te kunnen realiseren. Dit is het Zonnepark aan de Vinkenpeelweg.

### 10-12-2019: Brief Burghout aan de gemeente over zonneweide op kavel 16 in Californië<sup>136</sup>

Burghout stuurt namens Californië B.V. een brief naar de adviseur Duurzame energie met daarin het plan om op kavel 16 een zonneweide te kunnen realiseren. Californië B.V. stelt dat het niet mogelijk is om de grond te verkopen met bestemming glastuinbouw omdat de kavel te klein is, de vorm ‘vervelend te noemen’ is en omdat de kavel onder een hoogspanningsleiding van TenneT ligt. Californië B.V. stelt dat, net als op kavel 5, volgens het bestemmingsplan een zonneweide mogelijk is. Het plan is daarom om ook op kavel 16 een zonneweide te realiseren. Voordelen hiervan zijn dat de grondexploitatie Californië 1 versneld kan worden afgewikkeld, dat zonnepanelen minder hinderlijk zijn voor de omgeving dan andere bestemmingen, dat er sprake is van een duurzame energievoorziening en dat er mogelijkheden zijn voor een lokale energiecoöperatie om mee te denken in de participatie.

In de brief geeft Californië B.V. aan de vergunning half maart 2020 te willen hebben, om de dan nog geldende SDE-subsidie te kunnen aanvragen.

### 12-12-2019: E-mail Burghout aan adviseur Duurzame energie<sup>137</sup>

Burghout mailt dat hij de adviezen van de brandweer voor kavel 5 afstemt met de zaakmanager omgevingsvergunningen, zodat deze meegenomen kunnen worden in de aanvraag voor kavel 16.

### 16-12-2019: E-mailwisseling Burghout met de adviseur Duurzame energie<sup>138</sup>

De adviseur Energie en Klimaat laat weten dat hij het memo van Burghout op 16 december ’s ochtends met wethouder Kuipers heeft besproken in een portefeuillehoudersoverleg. Volgens hem vinden zowel wethouder Vostermans als wethouder Kuipers het goed om naar aanleiding hiervan een principeverzoek in te dienen, waarbij zij een passende omgevingsdialoog, het aanhaken van de energiecoöperatie Reindonk en de onderbouwing dat het gaat om reststroken en overhoeken die niet geschikt zijn als glastuinbouw, als aandachtspunten meegeven.

Burghout antwoordt met een voorstel om meteen een vergunningsaanvraag in te dienen, zodat hij nog mee kan doen met de subsidieronde voor SDE-subsidies van half maart 2020.

---

<sup>136</sup> Brief Verzoek zonneweide kavel 16 Californië (10 december 2019)

<sup>137</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (12 december 2019)

<sup>138</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (16 december 2019)



Verder stelt hij dat hij die ochtend met de zaakmanager omgevingsvergunningen en de brandweer heeft gesproken over hun advies en dat hij deze één op één zal overnemen.

#### 14-01-2020: Landbouwbedrijf Californië B.V. dient aanvraag omgevingsvergunning in voor het zonnepark aan de Vinkenpeelweg<sup>139</sup>

Op de aanvraag staat de volgende projectomschrijving: *“Het betreft het realiseren van een zonnepark met pv-panelen van ca. 13 ha. incl. landschappelijke inpassing en onderhoudspaden.”*<sup>140</sup> De gemeente stuurt de aanvrager een ontvangstbevestiging. Dit is een automatisch gegenereerd bericht, behandeld door Team omgeving van de gemeente Horst aan de Maas. Deze is gericht aan de heer Burghout als vertegenwoordiger van Landbouwbedrijf Californië B.V.<sup>141</sup> Op 17 januari 2020 wordt de aanvraag gepubliceerd in het gemeenteblad.<sup>142</sup>

#### 22-01-2020: E-mailwisseling tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen, de medewerker groenbeheer en de beleidsmedewerker economie en gebiedsontwikkeling<sup>143</sup>

Er wordt informatie uitgewisseld over het landschappelijk inpassingsplan dat bij de aanvraag hoort.

#### 22-01-2020: Brief van de gemeente met een adviesverzoek aan TenneT<sup>144</sup>

De vergunningsaanvraag voorziet in het realiseren van een landschappelijke inpassing van het zonnepark. Een klein deel van die landschappelijke inpassing bevindt zich op een stuk grond waar zich een hoogspanningsleiding bevindt. Op grond van het bestemmingsplan moet, in verband met de veiligheid, advies worden ingewonnen bij de beheerder van de betreffende leiding. Daarom wordt door de zaakmanager omgevingsvergunningen namens de gemeente advies gevraagd aan TenneT.

#### 30-01-2020: Toestemming TenneT<sup>145</sup>

TenneT verleent toestemming voor de activiteiten zoals deze worden beschreven in de vergunningsaanvraag onder een aantal technische voorwaarden.

---

<sup>139</sup> Notitie Aanvullingen ‘Omgevingsvergunning’ (19 februari 2020)

<sup>140</sup> Aanvraag Omgevingsvergunning Zonnepark Vinkenpeelweg (14 januari 2020). p. 1.

<sup>141</sup> Brief Ontvangstbevestiging Omgevingsvergunning (15 januari 2020)

<sup>142</sup> Gmb-2020-12983

<sup>143</sup> Mailwisseling ambtenaren (7 februari 2020)

<sup>144</sup> Brief Verzoek om Advies TenneT (22 januari 2020)

<sup>145</sup> Brief Toestemming TenneT (30 januari 2020)



#### 05-02-2020: Aanvullingen ingediend bij aanvraag omgevingsvergunning<sup>146</sup>

In opdracht van Landbouwbedrijf Californië B.V. (Burghout wordt ook als opdrachtgever benoemd) dient Pouderoyen Tonnaer aanvullingen in op basis van het advies van het Waterschap Limburg en vragen van de bouwspecialist van de gemeente Horst aan de Maas.

In het document worden Burghout en Landbouwbedrijf Californië B.V. als opdrachtgever genoemd.

#### 06-02-2020: E-mailwisseling Burghout met de zaakmanager omgevingsvergunningen en adviseur Duurzame energie<sup>147</sup>

Burghout meldt dat hij een paar kleine aanvullingen op de vergunningsaanvraag heeft gedaan naar aanleiding van vragen van de zaakmanager omgevingsvergunningen. Daarbij vraagt hij of het mogelijk is om begin maart te beschikken over de vergunning en om gegevens van de lokale energiecoöperatie. Deze gegevens ontvangt hij dezelfde dag.

#### 13-02-2020: Brief gemeente verzoek aanvullende gegevens<sup>148</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt namens de gemeente een brief aan Burghout. Hierin staat dat de gemeentede vergunningsaanvraag heeft ontvangen. Volgens de gemeente geldt de reguliere procedure, met een standaard beslistermijn van acht weken. De gemeente constateert dat een aantal gegevens ontbreken, waaronder een berekening inzake stikstof, onderbouwingen in relatie tot het bestemmingsplan, een onderbouwing waarom de aanvraag past in het zonne-energiebeleid en contacten met Reindonk Energie. Burghout wordt gevraagd binnen vier weken te reageren. Totdat de aanvullende gegevens zijn ontvangen, is de beslistermijn opgeschort. De aanvullende gegevens moeten binnen vier weken worden verstrekt.

#### 18-02-2020 tot 19-02-2020: Aanvullingen ingediend bij aanvraag omgevingsvergunning en begeleidende e-mail<sup>149</sup>

Via Pouderoyen Tonnaer worden nieuwe aanvullingen voor de aanvraag ingediend. Hierbij wordt onder andere onderbouwd dat de geleverde energie benodigd is binnen het projectvestigingsgebied.

Tevens wordt een verslag overlegd van de omgevingsdialoog waarbij gemeld wordt dat de omwonenden content zijn met de realisatie van zonnepanelen omdat deze lager zijn dan kassen en er minder licht- en geluidsoverlast is.

---

<sup>146</sup> Notitie Aanvullingen 'Bouwaanvraag' (5 februari 2020)

<sup>147</sup> Mailwisseling ambtenaren met Burghout (6 februari 2020)

<sup>148</sup> Brief aanvraag omgevingsvergunning verzoek aanvullende gegeven (13 februari 2020)

<sup>149</sup> Mailwisseling Burghout met ambtenaren, Zonnepark Vinkenpeelweg Grubbenvorst (18 februari 2020), Notitie Aanvullingen 'Omgevingsvergunning' (19 februari 2020)





In de notitie staat dat de opdrachtgever Landbouwbedrijf Californië B.V. is.<sup>150</sup>

Voorafgaand aan de aanvullingen stuurt Burghout een begeleidende e-mail aan de gemeente, waarin hij aangeeft binnenkort met energiecoöperatie Reindonk in gesprek te gaan en waarin hij toelicht hoe de omgevingsdialoog is gegaan en welke relatie glastuinbouw heeft met de energievoorziening. Tevens geeft hij aan de vergunning graag voor 14 maart te willen hebben, in verband met het nieuwe landelijke beleidskader voor de SDE++-subsidie.

#### 02-03-2020: Aanvraag omgevingsvergunning in portefeuillehoudersoverleg<sup>151</sup>

De aanvraag omgevingsvergunning wordt in het portefeuillehoudersoverleg met wethouder Beurskens besproken. Dit betreft een behandeling die bedoeld is om de portefeuillehouder te informeren.

Op de agenda wordt gemeld dat de aanvraag voldoet, behoudens binnenplanse afwijking voor het hekwerk en dat voorafgaand aan indiening de aanvraag is besproken met de beleidsadviseur Duurzame energie en de wethouder duurzaamheid (Kuipers). Hiermee wordt bedoeld op de brief van 10 december 2019 en de bespreking hiervan in het portefeuillehoudersoverleg op 16 december 2019.

Beurskens geeft in zijn portefeuillehoudersoverleg op 2 maart 2020 aan, de aanvraag zelf ook met wethouder Kuipers te bespreken en vervolgens naar de zaakmanager omgevingsvergunningen terug te koppelen.<sup>152</sup>

#### 03-03-2020: E-mailwisseling Burghout met zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>153</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen geeft aan Burghout een aantal door de wethouders Beurskens en Kuipers gestelde vragen mee. De wethouders willen een lijst met personen waarmee de omgevingsdialoog is gevoerd. Verder willen zij weten hoe Burghout met eventuele opmerkingen en bezwaren is omgegaan en of er verslagen zijn van de gevoerde gesprekken.

Burghout doet verslag aan de zaakmanager omgevingsvergunningen van het omgevingsoverleg met omwonenden. Gespreksverslagen zijn er niet, maar Burghout geeft wel per omwonende aan wat de houding was tegenover het zonneveld. Niet iedereen was thuis, maar de gesproken omwonenden hebben volgens Burghout geen bezwaar.

Verder geeft hij antwoord op door ambtenaren en wethouders gestelde vragen. Ook stelt hij na te denken over dubbel ruimtegebruik, zoals het telen van zacht fruit (bijvoorbeeld frambozen) onder de zonnepanelen.

---

<sup>150</sup> Notitie Aanvullingen 'Omgevingsvergunning' (19 februari 2020)

<sup>151</sup> Agendapunt portefeuillehoudersoverleg (2 maart 2020)

<sup>152</sup> Agendapunt portefeuillehoudersoverleg (2 maart 2020)

<sup>153</sup> Mailwisseling ambtenaren met Burghout (3 maart 2020)



Over de opmerkingen bij het landschappelijk inpassingsplan stelt de heer Burghout hier serieus werk van te maken, maar dat hij niet op dat moment tekeningen aanpast omdat het slechts kleine aanvullingen zijn.

#### 03-03-2020: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen met wethouder Beurskens en wethouder Tegels<sup>154</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt wethouder Beurskens en wethouder Kuipers met de door Burghout gegeven antwoorden op de vragen van de twee wethouders. Wethouder Beurskens stuurt deze mail door aan wethouder Tegels en stelt te willen overgaan tot het accorderen van de vergunningverlening met daarbij de opmerking dat hij voldoende inspanningen ziet om te komen tot een goede omgevingsdialoog. Ook wil de wethouder doorpraten over de zonnepanelen als teeltondersteunende voorziening.<sup>155</sup>

#### 06-03-2020: Omzetting tenaamstelling vergunningsaanvraag<sup>156</sup>

De vergunningsaanvraag wordt overgezet van Landbouwbedrijf Californië B.V. naar Karakter Two Energie B.V. Op de wijziging van de tenaamstelling staat dat Burghout directeur is van Karakter Two Energie B.V.

#### 13-03-2020: Verlening vergunning voor de ontwikkeling van een zonnepark in het zuidoosten van het glastuinbouwgebied Californië 1, gelegen aan de Vinkenpeelweg te Grubbenvorst<sup>157</sup>

Op 13 maart 2020 wordt bekend gemaakt dat de gemeente Horst aan de Maas een vergunning verleent voor het realiseren van een zonnepark aan de Vinkenpeelweg. Vanaf 14 maart 2020 kan voor een periode van zes weken bezwaar worden ingediend. Na het verstrijken van deze termijn is de vergunning onherroepelijk.

In de overwegingen bij het besluit wordt gemeld: Het bouwplan is gelegen in een gebied waar het bestemmingsplan 'Californië 1' geldt. De locatie heeft enkelbestemming 'Agrarisch - Projectvestiging glastuinbouw', de dubbelbestemming 'Waterstaat - beschermingszone watergang' en de gebiedsaanduidingen 'milieuzone-grondwaterbeschermingsgebied' en 'overige zone-voorwaardelijke verplichting'.

---

<sup>154</sup> Mailwisseling ambtenaren met wethouders (3 maart 2020)

<sup>155</sup> Volgens de gemeentelijke beleidsnotitie Teeltondersteunende voorzieningen gaat het hier om: voorzieningen en/of constructies met als doel het gewas te forceren tot meer groei en/of de oogst te spreiden of te beschermen tegen weersinvloeden. Voorbeelden hiervan zijn kassen, stellingen of netten ter bescherming tegen weersinvloeden. Zie: gemeente Horst aan de Maas, 3 juli 2019, Beleidsnotitie Teeltondersteunende voorzieningen. Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/7695288/2>

<sup>156</sup> Beantwoording Raadvragen Californië VVD (2023); Wijziging tenaamstelling omgevingsvergunning (6 maart 2020)

<sup>157</sup> Gmb-2020-67700



Hierbij wordt gemeld dat op grond van artikel 4 lid 1 sub i ter plaatste energievoorziening gericht op de levering van energie aan bedrijven en functies in het plangebied mogelijk is.

#### **24-04-2020: Binnengekomen bezwaarschrift<sup>158</sup>**

Op 24 april 2020 komt een bezwaarschrift van een bewoner uit de omgeving van het zonnepark jegens het zonnepark aan de Vinkenpeelweg binnen bij de gemeente.

#### **27-05-2020: Koopovereenkomst getekend: kavel 16 wordt verkocht aan Karakter Energie Terra B.V.<sup>159</sup>**

De koopovereenkomst van kavel 16 wordt getekend door Californië B.V. en Karakter Energie Terra B.V.

#### **02-06-2020: Overleg Burghout met wethouders Kuipers en Tegels<sup>160</sup>**

Burghout heeft een overleg via Microsoft Teams met de wethouders Kuipers en Tegels. Hierin komt de mogelijkheid van het plaatsen van zonnepanelen op de overhoeken (waar op dat moment nog geen zonnepanelen vergund zijn) naar voren.

#### **20-06-2020: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout<sup>161</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen informeert bij Burghout over de vraag hoe het staat met het bezwaarschrift van een inwoner. Burghout antwoordt dat hij vermoedt dat het bezwaar binnenkort van tafel zal zijn.

#### **05-08-2020: Intrekking bezwaarschrift<sup>162</sup>**

Op 5 augustus 2020 trekt de bewoner zijn bezwaarschrift tegen de omgevingsvergunning van het zonnepark aan de Vinkenpeelweg in. Dit bevestigt de bewoner in een brief aan de gemeente.

#### **11-08-2020: Zaakmanager bevestigt intrekking van bezwaarschrift richting Burghout<sup>163</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt de brief met de intrekking van het bezwaarschrift door aan Burghout en meldt dat de omgevingsvergunning hiermee onherroepelijk is geworden.

---

<sup>158</sup> Brief Intrekking bezwaar Zonnepark Vinkenpeelweg (5 augustus 2020)

<sup>159</sup> Brief Californië B.V. Verkoop gronden kavels 5 en 16 (20 december 2022)

<sup>160</sup> Burghout, Presentatie over Californië 2 (5 juli 2020)

<sup>161</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (2 juni 2020)

<sup>162</sup> Brief Intrekking bezwaar Zonnepark Vinkenpeelweg (5 augustus 2020)

<sup>163</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (11 augustus 2020)



## **Uitbreiding zonneparken Nieuw Erf en Vinkenpeelweg**

### **19-10-2020: E-mailwisseling binnen gemeente met betrekking tot principeverzoek<sup>164</sup>**

Uit een e-mailwisseling tussen ambtenaren blijkt dat Californië B.V. een principeverzoek indient om de overhoeken van de reeds vergunde zonneweide te kunnen gebruiken voor zonnepanelen.

### **19-10-2020: E-mailwisseling tussen gemeente Horst aan de Maas en Greenport Venlo met betrekking tot het principeverzoek**

Op verzoek van de zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo het principeverzoek door aan Greenport Venlo. Een medewerker van Greenport Venlo mailt op 27 oktober 2020 terug dat na intern overleg is geconstateerd dat Greenport Venlo bij de vorige ontwikkeling (de in oktober 2019 verleende omgevingsvergunning) niet is gevraagd te reageren en vraagt hoe die ontwikkeling landschappelijk is ingepast. Verder stelt hij dat de percelen de landschappelijke inpassing voor het glastuinbouwgebied vormen en vanuit dat oogpunt niet als zonneweide ingezet kunnen worden. Verder vraagt hij of de ontwikkeling wenselijk is vanuit wateroogpunt.

Uit interviews blijkt dat de afspraak tussen de gemeente Horst aan de Maas en Greenport Venlo is dat bij ontwikkelingen die niet in lijn zijn met het bestemmingsplan of de structuurvisie, Greenport Venlo om advies wordt gevraagd. Dit advies is niet dwingend, maar wordt wel meegenomen door het bevoegd gezag in zijn keuze om een vergunning te verlenen. De vergunningen verleend in 2019 en 2020 weken niet of enkel binnenplans af van het bestemmingsplan. Om die reden is Greenport Venlo voor de vergunningen verleend in 2019 en 2020 niet om advies gevraagd. De vergunningsaanvragen die gedaan zijn na 2020 wijken wel af van het bestemmingsplan, omdat de geldende bestemmingen water en agrarisch niet als zonnepanelenveld vergund kunnen worden zonder af te wijken van het bestemmingsplan. Om deze reden wordt Greenport Venlo in dit geval wel om advies gevraagd.

### **19-10-2020: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsadviseur Economie en Gebiedsontwikkeling<sup>165</sup>**

De beleidsadviseur Economie en Gebiedsontwikkeling stelt dat de nu aangevraagde locaties een bestemming hebben als inpassingzone of waterbergingszone. Hij adviseert daarom om deze niet als geheel in te zetten voor een zonneweide.

---

<sup>164</sup> Mailwisseling ambtenaren (19 oktober 2020)

<sup>165</sup> Beantwoording Raadsvragen Californië VVD (2023)



#### 05-11-2020: Overleg Burghout met wethouders Kuipers en Tegels<sup>166</sup>

Burghout geeft een presentatie aan de wethouders Kuipers en Tegels en aan de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo over de ontwikkeling van Californië 2 en over de zonneparken. In de PowerPointpresentatie worden de locaties van de mogelijke uitbreidingen van zonneparken getoond.

#### 24-11-2020: Goedkeuring principeverzoek van Burghout voor uitbreiden zonnepark<sup>167</sup>

Op 23 november 2020 wordt in het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Tegels het principebesluit genomen om mee te werken aan het initiatief om het zonnepark uit te breiden. Dit wordt op 24 november 2020 aan Burghout gecommuniceerd. De zaakmanager omgevingsvergunningen meldt dit aan de beleidsadviseur Economie en Gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt gesteld dat de gemeente in principe akkoord is onder de voorwaarde dat er een robuuste landschappelijke inpassing komt aan de kant van de Langevensche Loop, waarbij het de voorkeur heeft dat beide uitbreidingslocaties landschappelijk met elkaar worden verbonden.

#### 25-11-2020: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen met de beleidsmedewerker Duurzaamheid, de beleidsadviseur Economie en Gebiedsontwikkeling en de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo<sup>168</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt het principeverzoek door aan verschillende afdelingen met daarbij de vraag hoe het verzoek zich verhoudt tot de Beleidsvisie Zonne-energie en KODE en de vraag om een toets voor het gedeelte groenbeheer en een advies van Greenport Venlo.

#### 03-12-2020: Gesprek met Burghout over zonneweides<sup>169</sup>

De beleidsadviseur Economie en Gebiedsontwikkeling geeft bij de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en de zaakmanager omgevingsvergunningen aan een gesprek te hebben gehad met Burghout. In het gesprek is naar voren gekomen dat de beleidsadviseur 'niet gecharmeerd' is van het reeds vastgestelde plan en ook niet van de uitbreidingsplannen. Er wordt afgesproken dat een nieuw plan wordt gemaakt, om aan een voorwaarde uit de structuurvisie voor het gebied te voldoen, namelijk dat er een ecologische verbindingszone van noord naar zuid komt. Dit geldt voor de Vinkenpeelweg.

Voor het Nieuw Erf komt er ook een nieuw plan, waarbij het reeds vergunde deel wordt aangepast zodat er een bredere groenzone wordt gerealiseerd.

---

<sup>166</sup> Burghout, PowerPointpresentatie

<sup>167</sup> Beantwoording Raadsvragen Californië VVD (2023); Mailwisseling ambtenaren (24 november 2020)

<sup>168</sup> Mailwisseling ambtenaren (21 januari 2021)

<sup>169</sup> Mailwisseling ambtenaren (3 december 2020)



#### **21-12-2020: Aanvraag omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Nieuw Erf<sup>170</sup>**

Burghout trekt het principeverzoek in en dient op 21 december 2020 een vergunningsaanvraag in voor omgevingsvergunningen op de kavels 5 en 16. Burghout geeft ook aan een oplossing te willen vinden voor zowel de waterberging als voor de verbetering van de natuurlijke verbinding.

#### **22-12-2020: Voorstel Burghout voor afstemming rond vergunningsaanvraag<sup>171</sup>**

Burghout stelt richting de zaakmanager omgevingsvergunningen dat na een positieve uitkomst op het principeverzoek voor kavel 5, een vergunningsaanvraag is ingediend voor kavel 5 en kavel 16. Hiermee doelt hij op de aanvraag die is gedaan op 21 december 2020.

Burghout stelt voor te overleggen met de zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsmedewerker Economie en Gebiedsontwikkeling over de landschappelijke inpassing van de zonneweides.

#### **28-12-2020: E-mail aan Karakter Energie B.V. met vraag om aanvulling stukken<sup>172</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen bericht de adviseur van Burghout (van Pouderoyen Tonnaer) dat Karakter Energie B.V. een aanvraag heeft ingediend inzake het uitbreiden van een bestaand zonnepark onder het nummer WABO-2020-0948. De zaakmanager geeft aan dat de aanvraag enkel 'werk of werkzaamheden uitvoeren en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' betreft en niet de activiteit bouwen. Het verzoek luidt om de benodigde stukken voor de activiteit bouwen in te leveren. Voor het overige is nog niet beoordeeld of de aanvraag compleet is.

#### **06-01-2021: Voorgenomen overleg Burghout met de zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsmedewerker economie en gebiedsontwikkeling<sup>173</sup>**

Uit e-mailcontact blijkt dat Burghout en de zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsmedewerker Economie en Gebiedsontwikkeling voornemens zijn op 6 januari 2021 overleg te voeren. Een verslag van dit gesprek is niet aangetroffen.

#### **21-01-2021: Burghout heeft e-mailwisseling met de beleidsmedewerker Economie en Gebiedsontwikkeling<sup>174</sup>**

Burghout mailt een notitie waarmee hij gestelde vragen met betrekking tot kavel 16 over de dassenroute uit de structuurvisie beantwoordt.

---

<sup>170</sup> Beantwoording Raadsvragen Californië VVD (2023)

<sup>171</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (22 december 2022)

<sup>172</sup> Mailwisseling ambtenaren met adviseur Burghout (28 december 2022)

<sup>173</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (4 januari 2021)

<sup>174</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (21 januari 2021)



### 21-01-2021: De beleidsmedewerker Duurzaamheid heeft e-mailwisseling met de zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>175</sup>

De beleidsmedewerker Duurzaamheid mailt de zaakmanager omgevingsvergunningen de visie ten aanzien van de aanvraag en KODE. De uitbreiding van het zonnepark Vinkenpeelweg Californië past niet binnen KODE, omdat het te klein is en versnippering niet wordt toegestaan. Omdat het een onderdeel wordt van een groter zonnepark, wordt alles bij elkaar een middelgrote zonneweide. Bij een middelgrote zonneweide wordt een tenderprocedure opgestart. Als de uitbreiding wordt toegestaan, wordt er dus een middelgrote zonneweide buiten de tenderprocedure om toegestaan. Het standpunt is dat de uitbreiding desondanks gemotiveerd kan worden:

- Bovenstaande gold ook voor het reeds vergunde plan; uitbreiding verandert niets aan de reden wáárom het plan niet binnen KODE past;
- De realisatie van een zonneweide is voor de omgeving wenselijker dan glastuinbouw;
- Deze zonneweide draagt bij aan doelstellingen binnen de gemeente Horst aan de Maas.

Het proces van de omgevingsvergunningen verloopt in verschillende fases, omdat zowel het principeverzoek als de eerste aanvraag wordt ingetrokken. Het principeverzoek wordt ingetrokken, aangezien Burghout een aanvraag voor een omgevingsvergunning indient. Omdat deze aanvraag dezelfde inhoud heeft als het principeverzoek, is het niet zinvol om het principeverzoek door te zetten en wordt deze ingetrokken.

De aanvankelijke aanvraag van 21 december 2020 wordt ook ingetrokken, omdat uit het eerste contact met de gemeente (het bericht van de zaakmanager omgevingsvergunningen op 28 december 2020) blijkt dat in de aanvraag het verzoek voor de activiteit 'bouwen' mist. Hierop wordt de aanvraag ingetrokken en een volledig nieuwe aanvraag ingediend op 17 februari 2021. Omdat de aanvraag van 21 december 2020 wordt ingetrokken, wordt deze niet besproken met wethouders in een portefeuillehoudersoverleg.

### 17-02-2021: Aanvraag ingediend omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Nieuw Erf<sup>176</sup> en begeleidend memo<sup>177</sup>

Na het indienen van deze aanvraag wordt op 18 februari 2021 de aanvraag voor een omgevingsvergunning van 21 december 2020 ingetrokken. De aanvraag van 21 december 2020 wordt dan ook niet in een portefeuillehoudersoverleg besproken. Uit de in juli 2021 aangeleverde ruimtelijke

<sup>175</sup> Mailwisseling ambtenaren (21 januari 2021)

<sup>176</sup> Aanvraag omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Nieuw Erf (17 februari 2021)

<sup>177</sup> Begeleidende memo aanvraag uitbreiding Zonnepark Nieuw Erf (5 februari 2021)



onderbouwing blijkt dat Karakter Ontwikkeling B.V. de initiatiefnemer is.<sup>178</sup> In het begeleidend memo bij de aanvraag staat een onderbouwing, waarvan hieronder een samenvatting is opgenomen.<sup>179</sup>

*Het voornemen bestaat om het reeds vergunde zonnepark 'Nieuw Erf' binnen het glastuinbouwgebied Californië I uit te breiden. Het reeds vergunde zonnepark heeft een oppervlak van ca. 11 ha. Voor de uitbreiding van het zonnepark worden twee restpercelen grenzend aan het vergund zonnepark aangewend, samen ter grootte van ca 17.000 m<sup>2</sup>.*

*Het totaal oppervlak aan zonnepanelen binnen het zonneveld bedraagt na uitbreiding ca. 5,47 ha. Het gehele zonneveld op de locatie Nieuw Erf zal naar verwachting in de opwekking van 6,5 MWp voorzien. De opgewekte duurzame energie wordt gebruikt in de directe omgeving van het gebied Greenport Venlo.*

*Om ter plaatse van de twee kleinere stukken grond de realisatie van een zonneveld als beperkte uitbreiding van het reeds vergunde zonneveld mogelijk te maken, dient van het vigerend bestemmingsplan te worden afgeweken op de volgende punten:*

- *Het realiseren van een zonneveld ter grootte van 6.500 m<sup>2</sup>, het realiseren van landschappelijke maatregelen en waterberging ter plaatse van het noordelijk gelegen deel van het perceel kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie T, nummer 1314 (gedeeltelijk). Het betreffende deel van het perceel heeft een oppervlakte van ca. 8.350 m<sup>2</sup>;*
- *Het realiseren van een zonneveld ter grootte van 7.200 m<sup>2</sup>, het realiseren van landschappelijke maatregelen en waterberging, ter plaatse van het westelijk gelegen deel van het perceel, kadastraal bekend als gemeente Horst, sectie T, nummer 1765 (gedeeltelijk). Het betreffende deel van het perceel heeft een oppervlakte van ca. 8.710 m<sup>2</sup>.*

*Daarnaast geldt dat voor de volgende zaken een omgevingsvergunning nodig is op basis van het geldende bestemmingsplan:*

- *Het omsluiten van de buitenranden van de zonnevelden door middel van een hekwerk van 2 meter in verband met de noodzakelijke beveiliging;*
- *De waterberging op bovengenoemde percelen, door het realiseren van een infiltratiezone met een capaciteit van 5.800 m<sup>3</sup> als onderdeel van het landschappelijk inpassingsplan, waarvoor herprofilering van de bodem noodzakelijk is. Hierbij geldt dat er tevens ingrepen plaatsvinden binnen de gronden bestemd als 'Waterstaat - Beschermingszone watergang'. Voor deze activiteiten wordt middels een separate procedure een watervergunning bij Waterschap Limburg aangevraagd.*

---

<sup>178</sup> Ruimtelijke onderbouwing Uitbreiding Zonnepark Nieuw Erf, Horst. Pouderoyen Tonnaer, 13 juli 2021.

<sup>179</sup> Begeleidende memo aanvraag uitbreiding Zonnepark Nieuw Erf (5 februari 2021)





#### 17-02-2021: Aanvraag ingediend omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Vinkenpeelweg<sup>180</sup>

Naast het zonnepark aan het Nieuw Erf (kavel 5) is Burghout ook voornemens om het zonnepark aan de Vinkenpeelweg (kavel 16) uit te breiden. In het begeleidende memo bij de aanvraag, opgesteld door Pouderoyen Tonnaer, staat het volgende: *“Initiatiefnemer Karakter Two Energie B.V. heeft inmiddels het voornemen om dit reeds vergunde zonnepark uit te breiden in oostelijke en zuidelijke richting. Hiervoor worden o.a. drie restpercelen aangewend waarvan volgens de initiatiefnemer geldt dat in het verleden reeds principe medewerking is verkregen voor de ontwikkeling van een zonnepark op die percelen:*

- *Restperceel Horsterweg Noord I bestaat uit de percelen c.q. delen van de percelen kadastraal bekend als gemeente Grubbenvorst, sectie L, nummers 797, 936 en 1004;*
- *Restperceel Horsterweg Zuid bestaat uit een gedeelte van het perceel kadastraal bekend als gemeente Grubbenvorst, sectie L, nummer 939;*
- *Restperceel Sevenumseweg bestaat uit een gedeelte van het perceel kadastraal bekend als gemeente Grubbenvorst, sectie M, nummer 587.*

(...)

*Voor de stukken grond waarop de uitbreiding van het vergunde zonnepark is voorzien, geldt dat de realisatie van een zonnepark op basis van het huidige bestemmingsplan niet is toegestaan. Om de uitbreiding van het vergunde zonnenveld Vinkenpeelweg mogelijk te maken, dient daarom van het huidige bestemmingsplan te worden afgeweken. Om die reden is een omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan in combinatie met bouwen aangevraagd, die voorziet in:*

- *Het realiseren van zonnepanelenvelden aansluitend op een vergund zonnepanelenveld;*
- *Het (gedeeltelijk) omsluiten van de buitenranden van het zonnepark door middel van een hekwerk van 2 meter in verband met de noodzakelijke beveiliging;*
- *Het oprichten van bouwwerken binnen de bebouwingsvrijzone die in verband met de aanwezige hoogspanningsverbinding door het projectgebied loopt.*

(...)

*Daarnaast is een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden aangevraagd, die voorziet in:*

- *De berging en infiltratie van hemelwater binnen het zonnepark, waarvoor herprofilering van de bodem noodzakelijk is. Hierin worden ook de grondwerkzaamheden ten behoeve van de verlegging van de Achterste Vinkenpeel en de herprofilering van een deel van de Gekkengraaf meegenomen;*

---

<sup>180</sup> Begeleidende memo aanvraag omgevingsvergunning uitbreiding Zonnepark Vinkenpeelweg (15 februari 2021)



- *Het aanbrengen van beplanting ter plaatse van de voor 'Waterstaat - Beschermingszone watergang' aangewezen gronden."*

Landelijk geldt een verschil tussen reguliere en uitgebreide procedures in relatie tot het bestemmingsplan en het betreffende bouwplan. Wanneer een aanvraag past binnen het bestemmingsplan of slechts een binnenplanse afwijking of een zogenaamd kruimelgeval betreft, dan is de reguliere procedure van toepassing. In dat geval geldt binnen de gemeente dat de aanvraag door de zaakmanager omgevingsvergunningen worden afgehandeld. Indien nodig wordt hierbij de wethouder geïnformeerd.

Indien de aanvraag strijdig is met het bestemmingsplan, maar een buitenplanse afwijking gewenst en mogelijk is, moet een uitgebreide procedure worden gevolgd. In een dergelijk geval wordt het besluit voorgelegd aan het college van B&W. Deze kan in bepaalde gevallen besluiten zelf een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan af te geven. Dit kan bijvoorbeeld als de aanvraag past in de gemeentelijk beleidskaders en niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening (zie 2.2.2). Indien volgens het college het plan voldoet aan de gemeentelijke beleidskaders en het plan in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, wordt het plan aan de raad voorgelegd. De raad beoordeelt het voorgenomen besluit en kan kiezen om de VVGB af te geven. De raad mag een VVBG alleen afwijzen als volgens zijn discretionaire bevoegdheid het plan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

#### 10-03-2021: E-mailwisseling over aanvraag omgevingsvergunning<sup>181</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt de beleidsmedewerker Duurzaamheid, de beleidsmedewerker Economie en Gebiedsontwikkeling en de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo met de vraag om advies in relatie tot het zonne-energiebeleid, de landschappelijke inpassing en het advies van Greenport Venlo.

De beleidsmedewerker Economie en Gebiedsontwikkeling stuurt zijn opmerkingen op 12 maart 2021 en de medewerker groenbeheer op 22 maart 2021. Deze gaan over verbetering van de landschappelijke inpassing dan wel het groenbeheer.

#### 12-03-2021: De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt de veiligheidsregio met adviesverzoek<sup>182</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen vraagt de Veiligheidsregio Noord-Limburg om advies over de aanvraag omgevingsvergunning.

<sup>181</sup> Mailwisseling ambtenaren (22 maart 2021)

<sup>182</sup> Mailwisseling ambtenaar met Veiligheidsregio (12 maart 2021)



### 12-03-2021: De provincie Limburg stuurt opmerkingen t.a.v. de vergunningen aan de gemeente Horst aan de Maas<sup>183</sup>

De provincie Limburg stuurt twee brieven (één per vergunning) waarin zij aangeeft de vergunningen te hebben beoordeeld op de adequate doorwerking van provinciale belangen. Beide vergunningen brengen de provincie tot het maken van opmerkingen. De opmerkingen zijn voor beide vergunningen identiek. De provincie vraagt om in de ruimtelijke onderbouwing toe te voegen hoe de vergunning past bij een aantal provinciale beleidskaders, namelijk de omgevingsvergunning, de omgevingsverordening en de Regionale Energiestrategie. Tevens blijkt niet uit de ruimtelijke onderbouwing of er een verplichting is opgenomen voor het verwijderen van het zonnepark na afloop van de tijdelijke omgevingsvergunning voor maximaal 25 jaar. Verder wordt niet vermeld of er mogelijkheden zijn voor omwonenden om financieel te participeren.

#### Voorjaar 2021

Uit interviews blijkt dat de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo rond de periode dat de vergunningen werden aangevraagd contact heeft gehad met Burghout. Deze heeft gemeld dat hij in verband met zijn aanstaande vertrek als directeur van Californië B.V. (dat zou plaatsvinden op 4 mei 2021) voortaan geen contact meer zou hebben met de gemeente als vertegenwoordiger van Californië B.V., maar als vertegenwoordiger van zijn eigen B.V.'s. De betreffende ambtenaar weet niet meer of hij dit heeft gedeeld met de verantwoordelijk wethouder.

Burghout geeft in het wederhoor aan dat dit gesprek in zijn beleving anders is verlopen. Hij heeft aan de projectleider heeft verteld dat hij weg zou gaan bij Californië B.V., maar dat ze zeker nog wel contact zouden hebben vanuit zijn rol bij de zonneparken. Het was dus geen formele mededeling of wisseling van petten, aldus dhr. Burghout.

### 20-04-2021: E-mailwisseling tussen Burghout en de zaakmanager omgevingsvergunningen over akkoord TenneT<sup>184</sup>

Burghout mailt de zaakmanager omgevingsvergunningen met het bericht dat overeenstemming is bereikt met TenneT, de beheerder van de hoogspanningskabels in het gebied, over de inrichting van het gedeelte van de zonneweide onder hoogspanningslijnen, met daarbij een bevestiging van TenneT.

---

<sup>183</sup> Provincie Limburg, brief aan gemeente Horst aan de Maas, vooroverleg omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Vinkenpeelweg (6 april 2021); Provincie Limburg, brief aan gemeente Horst aan de Maas, vooroverleg omgevingsvergunning uitbreiding zonnepark Nieuw Erf, (6 april 2021).

<sup>184</sup> Mailwisseling ambtenaar, Burghout en TenneT (20 april 2021)



#### **21-04-2021: E-mailwisseling tussen Burghout en de zaakmanager omgevingsvergunningen en overleg tussen Burghout en wethouder Kuipers<sup>185</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt Burghout met de reacties en opmerkingen van het vooroverleg met betrekking tot de uitbreiding van het zonnepark aan het Nieuw Erf (kavel 5) en de Vinkenpeelweg (kavel 16).

Op dezelfde dag voert Burghout via Zoom een overleg met wethouder Kuipers. De inhoud van dit overleg is niet bekend. In een whatsappgesprek voorafgaand aan het overleg geeft Burghout aan een gesprek te willen voeren over de zonnenvelden en over het overleg dat hij zelf heeft gehad met de energiecoöperatie Reindonk Energie. Volgens wethouder Kuipers is het gesprek gegaan over de mogelijkheden voor inwoners van de gemeente om mee te kunnen investeren in zonne-energie.

#### **22-04-2021: E-mailwisseling met Waterschap Limburg<sup>186</sup>**

Het Waterschap bericht Burghout en de zaakmanager omgevingsvergunningen van de gemeente Horst aan de Maas, na vragen van Burghout, dat door aanpassingen in het plan geen vergunning van het waterschap noodzakelijk is.

#### **04-05-2021: Burghout treedt af als directeur van Californië B.V.<sup>187</sup>**

Burghout treedt na het krijgen van decharge in de AvA van Californië B.V. af als directeur. Als reden wordt genoemd dat het takenpakket van Californië B.V. Burghout minder goed past nu het gebied grotendeels is ontwikkeld.

#### **05-05-2021: Overleg Burghout met Veiligheidsregio Limburg-Noord<sup>188</sup>**

Encon (een adviseur van Burghout) overlegt met de Veiligheidsregio Limburg-Noord en legt een aantal afspraken vast over de locaties van de apparatuur in verband met veiligheid bij noodsituaties.

#### **06-05-2021: Overleg Burghout met zaakmanager omgevingsvergunningen en beleidsmedewerker duurzaamheid en energie**

Burghout heeft een overleg met de zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsmedewerker duurzaamheid en energie over de door de provincie gestuurde opmerkingen ten aanzien van de omgevingsvergunningen.

---

<sup>185</sup> Mailwisseling ambtenaren met Burghout (21 april 2021)

<sup>186</sup> Mailwisseling Burghout met Waterschap Limburg (22 april 2021)

<sup>187</sup> Notulen AvA Greenport Venlo 19 mei 2021

<sup>188</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (5 oktober 2021)



### 17-05-2021: Het college vraagt om opheldering via AvA Greenport Venlo<sup>189</sup>

Het college besluit tot instemming met dechargeverlening onder voorbehoud van beantwoording van de vraag ten aanzien van de voormalig directeur van Californië. Hierover wordt opgemerkt in de notulen: *“vraag t.a.v. voormalig directeur schriftelijk voorleggen tijdens vergadering en decharge kan alleen als er een genoegdoenend antwoord aan Horst aan de Maas wordt verstrekt.”* Uit de notulen van de collegevergadering blijkt dat wethouder Beurskens het onderwerp van de rol van de voormalig directeur ter tafel heeft gebracht.

Burghout zelf stelt dat hij nooit onder stoelen of banken heeft gestoken dat hij zelf de zonneweides wilde ontwikkelen. Er is beperkt te reconstrueren wanneer welke portefeuillehouder op de hoogte was van het feit dat Burghout zelf, en dus niet namens Californië B.V., zonneweides wilde ontwikkelen. Wethouder Kuipers was tot mei 2021 niet bekend met het feit dat Burghout met zijn eigen B.V.'s zonneweides wilde ontwikkelen. Andere bestuurders geven aan dat zij niet meer exact weten wanneer de informatie over Burghout tot hen is gekomen. Beurskens heeft in de raadsvergadering van 16 januari 2024 gezegd dat hij in juni 2019 reeds vraagtekens heeft gezet bij de rol van Burghout.<sup>190</sup> In diezelfde vergadering wordt de volgende vraag gesteld: “op 5 september 2019 wist onze gemeente dat Burghout via zijn eigen bedrijf achter de vergunningaanvraag voor de zonneweide op het Nieuw Erf zat. Wat heeft de gemeente met die kennis gedaan?” Beurskens geeft hierop het volgende antwoord: “De vergunningsaanvraag was gemandateerd. Dat geldt voor alle reguliere vergunningen. Bij dit deel van de organisatie was in ieder geval niet bekend wat bij het college wel bekend was. Daar is geen alarmbel gaan rinkelen.”<sup>191</sup>

In zijn reactie op de concept-rapportage heeft het college gesteld dat wethouder Beurskens en wethouder Vostermans voor het eerst in juni 2019 bekend waren met het feit dat een andere bv dan Californië B.V., op dat moment Karakter Energie B.V., de aanvraag voor de omgevingsvergunning zou overnemen. Het college heeft echter aangegeven in de periode van de wijziging van tenaamstelling niet op de hoogte te zijn geweest van de eigendomswisseling van de gronden in augustus 2019. Het college geeft aan dat de collegeleden die bekend waren met het feit dat Karakter Energie B.V. aanvrager was, ervan zijn uitgegaan dat het hier ging om een bv die was gericht op de ondersteuning van Californië B.V. bij de ontwikkeling en exploitatie van de zonneweides en dat de betrokkenheid van Burghout bij deze bv ook in dit kader gezien moest worden. Burghout geeft in het wederhoor aan dat hij niet weet waar die aanname op gebaseerd kan zijn.

De collegevergadering van 17 mei 2021 geldt voor alle geïnterviewde bestuurders als het eerste moment waarop aan de college tafel de rol van Burghout in het college ter sprake is gekomen.

<sup>189</sup> Notulen Collegevergadering 17 mei 2021

<sup>190</sup> Gemeente Horst aan de Maas, Raadsvergadering 16 januari 2024

<sup>191</sup> Gemeente Horst aan de Maas, Raadsvergadering 16 januari 2024



### 19-05-2021: In de AvA van Greenport Venlo vraagt Tegels om opheldering alvorens in te stemmen met decharge<sup>192</sup>

Op 19 mei 2021 is wethouder Tegels namens de gemeente Horst aan de Maas aanwezig bij de AvA van Greenport Venlo. Er zijn geen ambtenaren vanuit gemeente Horst aan de Maas aanwezig. Wethouder Tegels vraagt tijdens de AvA aan de directeur van Greenport Venlo of voldoende toezicht is gehouden om zeker te stellen dat steeds in het belang van Californië B.V. is gehandeld. Van Heugten (directeur van Greenport Venlo) stelt dat op 4 mei 2021 decharge is verleend aan de directeur en de RvC van Californië B.V. en stelt dat de betreffende kavels via een tender in de markt zijn gezet, waarbij de RvC haar rol in het verkoopproces ter hand heeft genomen vanaf het moment dat de directeur zijn interesse in de gronden kenbaar had gemaakt. Ook vertelt Van Heugten dat Greenport Venlo nog in de gelegenheid is gesteld de gronden aan te kopen, maar dat het bod van Greenport Venlo niet tot koop heeft geleid.

Er wordt in de AvA gevraagd om een schriftelijk feitenrelaas op papier. Van Heugten geeft in de AvA aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan hiervan, waarop Tegels stelt dat om ruis in de toekomst te voorkomen, vast moet worden gelegd dat er niets fout is gelopen en dat de bestuurder van Greenport Venlo correct heeft gehandeld.

Van Heugten geeft aan dat een en ander in het AvA-verslag zal worden verwerkt en zal bij Californië B.V. nagaan of er bereidheid is om een schriftelijk feitenrelaas op te stellen.

Hierna gaat Tegels namens de gemeente Horst aan de Maas akkoord met het verlenen van decharge aan de directie en de RvC van Greenport Venlo.

### 03-06-2021: E-mailwisseling tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen en Kuipers over noodzaak VVGB<sup>193</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen vraagt per mail wat de uitkomst is van het overleg van Burghout met Kuipers op 2 juni 2021. Kuipers geeft als reactie zowel de voor- als nadelen van de aangevraagde vergunning. Hij benoemt dat het plan strijdig is met KODE en zegt verder op afstand te willen blijven omdat hij vooral op beleidsniveau wil sturen. De zaakmanager omgevingsvergunningen vraagt hierop of wordt gekozen voor een route met VVGB of zonder VVGB. Verder meldt zij het volgende:

*“Ter informatie:*

- *Het al vergunde zonnepark aan het Nieuw Erf is op 7 oktober 2019 informatief in het PO van Bob [Vostermans] behandeld. Informatief omdat het zonnepark past binnen het bestemmingsplan.*
- *Het al vergunde zonnepark aan de Vinkenpeelweg is op 2 maart 2020 informatief in het PO van Eric [Beurskens] behandeld. Informatief omdat het zonnepark past binnen het bestemmingsplan.*

---

<sup>192</sup> Notulen AvA Greenport Venlo 19 mei 2021

<sup>193</sup> Mailwisseling ambtenaren en wethouders (3 juni 2021)



- *Het principeverzoek voor de uitbreiding van het zonnepark aan het Nieuw Erf is op 23 november 2021 [dit moet zijn 2020] in het PO van Rudy [Tegels] behandeld.*
- *Het principeverzoek voor de uitbreiding van het zonnepark aan de Vinkenpeelweg is niet meer aan het PO voorgelegd omdat kort na indiening van het principeverzoek voor de Vinkenpeelweg ook de aanvraag omgevingsvergunning al werd ingediend.”*

Kuipers adviseert om te vergunnen binnen KODE zonder VVGB. Daarom adviseert hij de vergunde grootte bij te stellen van 2 keer 0,6 ha naar 2 keer 0,5 ha. In dat geval valt het namelijk binnen Spoor 1 van KODE. Hij stelt dat er voor de gemeente ‘geen giga-belang’ is om mee te werken aan een afwijking van het bestemmingsplan.

#### 14-06-2021: E-mailwisseling projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en Burghout<sup>194</sup>

Burghout stuurt de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo een bericht met een aantal opmerkingen rond de uitbreiding van de twee zonneweides:

- hij geeft aan dat voor participatie via Meewind is gekozen, omdat Reindonk enkel bij nieuwe parken volledig wil participeren en de bestaande uitbreiding niet als een nieuw park beschouwd kan worden.
- hij geeft aan dat hij met bewoners goed contact heeft en dat hij vanwege de kleine impact van de ontwikkeling geen zienswijzen verwacht.
- hij geeft aan vanwege de nieuwe ronde SDE++-subsidies vanaf 5 oktober 2021 de vergunning uiterlijk in september 2021 te willen hebben.

#### 28-06-2021: Kuipers stelt vergunningsaanvraag aan de orde in rondvraag collegevergadering<sup>195</sup>

Op 28 juni 2021 wordt de aanvraag omgevingsvergunning besproken met Kuipers, Tegels, de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo, de beleidsmedewerker duurzaamheid en de zaakmanager omgevingsvergunningen. Vervolgens wordt de vergunning besproken in de rondvraag tijdens de collegevergadering op dezelfde dag, waarbij de ambtelijke organisatie wordt gevraagd om de volgende week (5 juli 2021) een voorstel hiervoor aan het college voor te leggen.

#### 01-07-2021: TenneT akkoord met aangepaste eisen wat betreft brandveiligheid<sup>196</sup>

Na een voorstel vanuit Encon (adviseur van Burghout) gaat TenneT akkoord met een aangepast voorstel op het gebied van brandveiligheid.

<sup>194</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (14 juni 2020)

<sup>195</sup> Beantwoording Raadsvragen Californië VVD (2023)

<sup>196</sup> Mailwisseling ambtenaar met TenneT (1 juli 2021)



#### 05-07-2021: E-mailwisseling Burghout met zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>197</sup>

Burghout stuurt de zaakmanager omgevingsvergunningen een e-mail waarin hij aangeeft van de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo te hebben begrepen dat het college een besluit hoopt te nemen om de vergunningen te gaan verlenen zonder VVGB.

#### 05-07-2021: Voorstel besproken in het college<sup>198</sup>

Op 5 juli 2021 is een voorstel met betrekking tot de omgevingsvergunning in het college besproken en is de zaak aangehouden.

#### 02-07-2021: Aanvullende stukken ingediend voor Nieuw Erf en Vinkenpeelweg<sup>199</sup>

Pouderoyen Tonnaer dient aanvullende stukken in voor de zonneparken aan het Nieuw Erf en de Vinkenpeelweg.

#### 13-07-2021: Ruimtelijke onderbouwing uitbreiding zonnepark Nieuw Erf, Horst<sup>200</sup>

Pouderoyen Tonnaer dient een nieuwe ruimtelijke onderbouwing van de uitbreiding van het zonnepark Nieuw Erf te Horst in. Naast de inhoudelijke onderbouwing is in de notitie te lezen dat het plan om op punten af te wijken van het vigerend bestemmingsplan middels een principeverzoek, ter beoordeling is voorgelegd aan het college. Verder wordt verwezen naar de positieve reactie van het college op het principeverzoek. Deze reactie is op 24 november 2020 aan Burghout verzonden.

#### 13-07-2021: Ruimtelijke onderbouwing ingediend voor uitbreiding zonnepark Vinkenpeelweg, Grubbenvorst gemeente Horst aan de Maas<sup>201</sup>

Pouderoyen Tonnaer dient een nieuwe ruimtelijke onderbouwing in van de uitbreiding van het zonnepark Vinkenpeelweg, waaronder een landschapsbeheerplan. 16 juli 2021 reageert de medewerker groenbeheer van de gemeente Horst aan de Maas dat hij geen verdere opmerkingen heeft.

In de ruimtelijke onderbouwing staat een gedeelte over de maatschappelijke uitvoerbaarheid. Hierin wordt vermeld dat een omgevingsdialoog heeft plaatsgevonden waarin met name de landschappelijke inpassing aan bod is geweest. Het resultaat hiervan is dat door de landschappelijke inpassing de zonneweide voor de omwonenden aan het zicht wordt onttrokken. Omdat het gaat om een ontwikkeling die reeds in 2020 is gestart, is slechts één keer een omgevingsdialoog gevoerd en wordt deze ook geacht te volstaan voor de aanvragen in 2021.

---

<sup>197</sup> E-mailwisseling Burghout met ambtenaren, 5 juli 2021

<sup>198</sup> Beantwoording Raadsvragen Californië VVD (2023)

<sup>199</sup> Mailwisseling ambtenaren met adviseur Burghout (13 juli 2021)

<sup>200</sup> Ruimtelijke onderbouwing Omgevingsvergunning Uitbreiding zonnepark Nieuw Erf (13 juli 2021)

<sup>201</sup> Ruimtelijke onderbouwing Omgevingsvergunning Uitbreiding zonnepark Vinkenpeelweg (13 juli 2021)





### 13-07-2021: E-mailwisseling Burghout en zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>202</sup>

Burghout vraagt aan de zaakmanager of deze kan bevestigen alle benodigde stukken binnen te hebben voor het maken van een collegevoorstel om op 21 september een VVGB van de raad te hebben.

### 16-07-2021: E-mailwisseling ambtenaren t.a.v. landschapsbeheerplan<sup>203</sup>

De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt aan de medewerker groenbeheer een adviesaanvraag ten aanzien van het landschapsbeheerplan behorend bij de ruimtelijke onderbouwing. De medewerker groenbeheer stuurt een bericht terug waarin hij aangeeft akkoord te zijn met het landschapsbeheerplan.

### 19-07-2021: Het college bespreekt opnieuw het voorstel<sup>204</sup>

De omgevingsvergunningen worden opnieuw besproken in de collegevergadering. Uit interviews is gebleken dat het ambtelijk advies was om deze aanvraag zonder VVGB-procedure te vergunnen. Wethouder Kuipers heeft echter voorgesteld om het plan voor te leggen aan de raad voor een VVGB, omdat het voorstel niet volledig paste binnen KODE. Het voorstel wordt daarom teruggetrokken om verder gewijzigd te worden. De VVGB-route was volgens Kuipers bedoeld om te verifiëren dat de raad het met het college eens was dat de voorliggende ontwikkeling in lijn was met de doelen en uitgangspunten van KODE.

Zoals besproken in 2.1 heeft de gemeente in het beleidskader KODE vastgesteld dat initiatiefnemers een stakeholderanalyse moeten uitvoeren. Met deze analyse moet in beeld gebracht worden wie de direct omwonenden en grondeigenaren zijn, wie in het acceptatiegebied wonen en wie in het participatiegebied wonen. Daarnaast moeten initiatiefnemers een participatieplan opstellen waarin in ieder geval de volgende punten aan bod moeten komen:

- In welke mate (en hoe) worden omwonenden en andere belanghebbenden (omgeving) betrokken bij de ontwikkeling van het zonnepark;
- Welke middelen worden ingezet voor het informeren en betrekken van de omgeving;
- Hoe worden uitkomsten van het proces vastgelegd;
- Welke mogelijkheden worden geboden voor financiële participatie.

Bij de aanvragen voor de omgevingsvergunningen hadden deze participatieplannen volgens het beleid moeten worden opgesteld. In dit onderzoek zijn deze participatieplannen niet aangetroffen. Wel is een stuk aangetroffen waarin de mail van Burghout met het verslag van de omgevingsdialoog uit 2020 is bijgevoegd bij de adviesnota voor het college van B&W van 13 juli 2021. Volgens de ruimtelijke onderbouwing bij de aanvragen uit 2020 zijn de door omwonenden gegeven aanwijzingen in 2021 bij de uitbreiding nog steeds geldig.<sup>205</sup>

<sup>202</sup> E-mailcontact Burghout met ambtenaren (13 juli 2021)

<sup>203</sup> Mailwisseling ambtenaren (16 juli 2021)

<sup>204</sup> Beantwoording Raadsragen Californië VVD (2023)

<sup>205</sup> Adviesnota aan College van B&W: WABO-2021-0106 en -0107 (15 juli 2021)



## 22-07-2021: E-mailwisseling zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout<sup>206</sup>

Voor kavel 5 dient Burghout een update in van de technische tekening.

## 26-07-2021: Het college besluit om een verklaring van geen bedenkingen te vragen aan de gemeenteraad<sup>207</sup>

Het college ontvangt een adviesnota over de twee aangevraagde omgevingsvergunningen. Aangegeven is dat beide aanvragen een uitbreiding van eerder vergunde zonneparken betreffen en dat aan beide uitbreidingen alleen kan worden meegewerkt door af te wijken van het bestemmingsplan. De uitbreiding van de zonneparken is niet geheel in overeenstemming met het op 15 december 2020 door de gemeenteraad vastgestelde KODE. Het voorstel wordt op deze manier aan het college voorgelegd naar aanleiding van de in de collegevergadering van 19 juli 2021 gedane suggestie om een VVGB aan de raad voor te leggen. Voordat een ontwerpbesluit tot verlening van omgevingsvergunning kan worden genomen, dient een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad te worden afgegeven. Aan het college wordt in de adviesnota het volgende voorgesteld:

1. De gemeenteraad voor te stellen een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen (VVGB) af te geven voor de uitbreiding van de zonneparken in het gebied Californië;
2. De gemeenteraad voor te stellen dat als er geen zienswijzen tegen de ontwerp-VVGB en de ontwerpbesluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen worden ingediend, de VVGB als definitief wordt aangemerkt, zodat de omgevingsvergunningen kunnen worden verleend.

In de adviesnota wordt een toelichting gegeven op het proces van de vergunningsaanvraag. In de toelichting staat dat formeel twee verklaringen van geen bedenkingen nodig zijn van de gemeenteraad: één op het ontwerp-besluit en één op het definitieve besluit. Er is echter gekozen om de raad te vragen om in een keer een VVGB af te geven voor het ontwerp en het definitieve besluit. Op die manier kan het proces van de vergunningsaanvraag sneller doorlopen worden. De versnelling wordt als volgt onderbouwd:

*“Formeel moet zowel een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad worden afgegeven voorafgaand nemen aan een [sic] ontwerpbesluit op de aanvraag omgevingsvergunning en moet er een definitieve verklaring van geen bedenkingen worden afgegeven door de gemeenteraad voorafgaand aan het nemen van een definitief besluit op de aanvraag omgevingsvergunning. Hierdoor wordt de looptijd voor het afhandelen van de aanvraag omgevingsvergunning onevenredig lang. De eerste datum dat het raadsvoorstel voor het afgeven van de ontwerpverklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd, is 21 september 2021. Wordt de ontwerpverklaring afgegeven, dan kan vervolgens het ontwerpbesluit tot verlening van de omgevingsvergunning worden gepubliceerd en voor een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Dan is het, vanwege het*

---

<sup>206</sup> Mailwisseling ambtenaar en Burghout (22 juli 2021)]

<sup>207</sup> Adviesnota aan College van B&W: WABO-2021-0106 en -0107 (15 juli 2021)



*aanleverschema, voor de gemeenteraad naar verwachting niet meer haalbaar om de definitieve verklaring van geen bedenkingen voor de raadsvergadering van 21 december 2021 te agenderen en zou de definitieve besluitvorming pas in de eerste raadsvergadering van 2022 plaats kunnen vinden. Om tijdwinst te behalen, wordt voorgesteld om de raad te verzoeken om, indien er geen zienswijzen tegen de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en tegen het ontwerpbesluit tot verlening van de omgevingsvergunning worden ingediend, tevens te besluiten om de definitieve verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Dit betekent dat na afloop van de periode van terinzagelegging van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en het ontwerpbesluit tot verlening van omgevingsvergunning, de omgevingsvergunning kan worden verleend, hetgeen een tijdwinst van minimaal anderhalve maand in de besluitvorming oplevert.”<sup>208</sup>*

Naast de argumentatie voor het versnellen van de procedure wordt in de nota het volgende opgemerkt:

*“Er moet voor 8 november 2021 sprake zijn van een verleende vergunning zodat initiatiefnemer in aanmerking komt voor de laatste ronde SDE-subsidie van dit jaar. Indien de procedure wordt vervolgd met zowel een ontwerp- als een definitieve verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is het nemen van een definitief besluit op beide aanvragen vóór oktober uitgesloten. De eerstvolgende ronde voor de SDE-subsidies is pas een jaar later en zal minder subsidie opleveren.”<sup>209</sup>*

Naast de opgenomen versnelling in het proces is er ook een passage opgenomen die gaat over de mate waarin de aanvragen in lijn zijn met KODE. Daarover staat het volgende opgenomen:

*“Over de inpassing van de uitbreiding is uitgebreid overleg geweest tussen initiatiefnemer, gemeente, het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo en het waterschap en op basis daarvan is een gedegen landschappelijk inpassingsplan tot stand gekomen dat recht doet aan zijn omgeving.”<sup>210</sup>*

#### **07-09-2021: Eerste behandeling VVGB in de voorbereidende raadsvergadering**

Uit de opname van de raadsvergadering blijkt dat tijdens de eerste behandeling een aantal vragen van de VVD en het CDA is besproken. De VVD stelt de mondelinge vraag wie de aanvrager is van de zonneweide. Wethouder Tegels antwoordt hierop: *“Bij mijn weten Californië B.V. zelf. Mocht dat niet zo zijn, dan laat ik u dat weten.”<sup>211</sup>*

Tegels licht in schriftelijke antwoorden in het kader van dit onderzoek toe dat de betreffende vraag niet schriftelijk vooraf was ingediend. Omdat het antwoord niet vooraf was uitgezocht, maakte hij een voorbehoud om er zeker van te zijn de gemeenteraad juist te informeren.

---

<sup>208</sup> Adviesnota aan College van B&W: WABO-2021-0106 en -0107 (15 juli 2021) p. 5.

<sup>209</sup> Adviesnota aan College van B&W: WABO-2021-0106 en -0107 (15 juli 2021) p. 5.

<sup>210</sup> Adviesnota aan College van B&W: WABO-2021-0106 en -0107 (15 juli 2021) p. 6.

<sup>211</sup> Uitzending Voorbereidende raadsvergadering (7 september 2021). Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/vergadering/774073>



Op vragen van de VVD antwoordt Tegels verder dat de initiatiefnemer heeft gesproken met Reindonk Energie, maar dat hieruit geen overeenstemming is gekomen. De initiatiefnemer is volgens Tegels wel voornemens om via deelname in het risicokapitaal participatie te organiseren, maar de wijze waarop is op dat moment nog niet bekend. Op vragen van de VVD antwoordt Tegels verder dat hij ervan uitgaat dat een omgevingsgesprek is gevoerd.

Het CDA vraagt of de gemeente voldoende beeld heeft bij de behoefte van de sector glastuinbouw aan beschikbare kavels en welke invloed het voorliggende besluit heeft op de exploitatie van Californië B.V. Tegels stelt dat de gemeente een onderzoek doet met glastuinbouwers naar hun toekomst, dit in het kader van de door het college beoogde revitalisering van glastuinbouwgebieden.

In de besluitenlijst is het volgende opgenomen: *“Tijdens de vergadering wordt de vraag gesteld of de SDE-subsidie alleen wordt aangevraagd voor de uitbreiding of ook voor het reeds vergunde deel. Deze vraag wordt schriftelijk beantwoord.”*<sup>212</sup>

#### 10-09-2021 tot 13-09-2021: E-mailwisseling tussen Burghout en Kuipers<sup>213</sup>

Burghout stuurt op 10 september 2021 op eigen initiatief input voor de antwoorden op de raadsvragen van de raadsvergadering van 7 september 2021.

Kuipers mailt Burghout terug op 12 september 2021 met de wat hem betreft belangrijke punten, namelijk dat het gaat om voor glastuinbouw incurante stukken grond en dat inwoners van de gemeente Horst aan de Maas kunnen mee-investeren. Verder benoemt Kuipers dat de SDE-subsidie voor de reeds vergunde zonneweides al is verstrekt, dit in antwoord op een specifieke vraag vanuit de raad. Kuipers sluit zijn bericht af met: "Al hoefde ik niet meer overtuigd te worden."

Burghout stuurt een bericht terug waarin hij benadrukt dat intensief overleg is gevoerd met de omgeving en dat het, naast incurante stukken vanwege de vorm, gaat om een kavel dat gedeeltelijk onder een hoogspanningsleiding ligt.

Kuipers mailt vervolgens zijn reactie op de raadsvragen naar de zaakmanager omgevingsvergunningen en de projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo met de vraag deze door te zetten naar de griffie.

#### 21-09-2021: Behandeling VVGB door de gemeenteraad<sup>214</sup>

Tijdens de raadsbehandeling op 21 september 2021 wordt een aantal vragen mondeling beantwoord. In antwoord op de vraag wie de aanvrager is, wordt in de beantwoording gesteld: "Zowel de eerder verleende vergunningen alsook de nu aan de orde zijnde aanvragen zijn ingediend door Karakter Energie B.V. respectievelijk Karakter Two Energie B.V."

---

<sup>212</sup> Afsprakenlijst voorbereidende vergadering 7 september 2021. P. 3. Te raadplegen: <https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/10597536/1>

<sup>213</sup> Mailwisseling Burghout met wethouders Kuipers en Tegels (13 september 2021)

<sup>214</sup> Raadsbesluit VVGB zonneparken Nieuw Erf en Vinkenpeelweg (21 september 2021)



In de beantwoording wordt verder gesteld dat, hoewel het gaat om acht hectare projectgebied, minder dan 70% van deze ruimte benutbaar is voor glastuinbouw. Volgens het college gaat het om echte restpercelen die ook voor akkerbouw relatief weinig waarde hebben. Verder wordt in de beantwoording gesteld: “De uitbreiding van de zonneparken vindt plaats op restpercelen waarop geen glastuinbouw is voorzien. De uitbreiding van de zonneparken heeft geen negatieve invloed op de exploitatie van het projectvestigingsgebied.”<sup>215</sup>

Op 21 september 2021 wordt de VVGB in de raad behandeld. In de raad is veel kritiek op het feit dat van KODE wordt afgeweken. Tevens wordt door de PvdA gesteld dat een mistig beeld is gecreëerd rond de identiteit van de initiatiefnemer.

De VVD stelt dat de raad uit eigen onderzoek moet vernemen dat de initiatiefnemer de oud-directeur van Californië B.V. zelf betreft. Verder stelt de VVD dat Californië B.V. in het verleden het bestemmingsplan heeft laten wijzigen om zonneparken in het concentratiegebied mogelijk te maken, terwijl het gebied met publieke investeringen tot stand is gekomen met de bedoeling glastuinbouw mogelijk te maken.<sup>216</sup> De VVD stemt dan ook tegen het voorstel.

Tegels stelt dat Karakter de initiatiefnemer is, maar dat dit bedrijf meerdere aandeelhouders heeft. De voormalig directeur is één van de aandeelhouders. Beleggingsfonds Meewind is tevens voor 50% aandeelhouder in het risicodragend kapitaal en burgers laten participeren is het belangrijkste doel van dit bedrijf, aldus Tegels.<sup>217</sup>

Tegels zegt toe om het verzoek, dat de gemeente zich maximaal zal inspannen om burgers te laten participeren in de ontwikkeling, bij wethouder Kuipers neer te leggen.

De raad besluit om de (ontwerp-)VVGB voor de uitbreiding van het zonnepark op de locatie Nieuw Erf in Horst en Vinkenpeelweg Grubbenvorst in het gebied Californië af te geven. Het besluit luidt als volgt:

1. Een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen af te geven voor de uitbreiding van de zonneparken op de locaties Nieuw Erf in Horst en Vinkenpeelweg Grubbenvorst in het gebied Californië;
2. Indien er geen zienswijzen tegen de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en de ontwerpbesluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen worden ingediend, de verklaring

---

<sup>215</sup> Afhandeling raadstoezegging 2021.130 (21 september 2021) Te raadplegen:

<https://horstaandemaas.raadsinformatie.nl/document/10538998/1>

<sup>216</sup> De achtergrond van de wijziging van het bestemmingsplan is beschreven in paragraaf 2.2.3. In het wederhoor geeft Burghout aan dat de uitspraak van de VVD niet klopt, dat in 2013 ‘zon op land’ nog een totaal onbekend begrip was, ook voor Burghout en Californie B.V. Voor zover Burghout weet is de toevoeging over duurzame energie erin gekomen met oog op verduurzaming van de glastuinbouw.

<sup>217</sup> Burghout geeft in het wederhoor aan dat Meewind geen aandeelhouder is, zij doen alleen mee met circa 50% risicodragend vermogen. Er is volgens Burghout nooit gesteld of tegen de gemeente verteld dat Meewind aandeelhouder is. In het kader van dit onderzoek is de organisatiestructuur van Meewind niet onderzocht.



van geen bedenkingen als definitief aan te merken, zodat de omgevingsvergunningen kunnen worden verleend.

In het raadsvoorstel is toegelicht dat op grond van art. 6.5, lid 1 Bor er bij vergunnen in afwijking van het bestemmingsplan in het geval van een uitgebreide voorbereidingsprocedure een verklaring van geen bedenkingen nodig is. Bij besluit van 20 oktober 2015 heeft de gemeenteraad besloten dat in alle gevallen het college bevoegd is om deze omgevingsvergunningen te verlenen, tenzij er sprake is van ontwikkelingen die niet concreet in een visie zijn afgekaderd. Dit laatste is volgens het raadsvoorstel aan de orde doordat beide uitbreidingsvergunningen niet geheel passen binnen het door de raad vastgestelde KODE. Dit maakt dat er zowel voor een ontwerpbesluit tot verlening als voor het definitieve besluit een VVGB nodig is.<sup>218</sup>

In het raadsvoorstel wordt benoemd dat de tweestaps (ontwerpbesluit en definitief besluit) VVGB de doorlooptijd van de vergunning onevenredig lang laat duren.

#### **24-09-2021: TenneT geeft officiële toestemming voor bouwen onder de hoogspanningsverbindingen<sup>219</sup>**

TenneT geeft aan Burghout officieel toestemming voor de werkzaamheden en activiteiten onder de hoogspanningsverbindingen. Hierbij gelden de voorwaarden voor het plaatsen van apparatuur zoals deze in een overleg tussen TenneT en Burghout zijn vastgelegd. De zaakmanager omgevingsvergunningen wordt hiervan door Burghout per e-mail op de hoogte gesteld.

#### **24-09-2021: Het college neemt ontwerpbesluit voor de uitbreiding van beide zonneparken<sup>220</sup>**

Nadat de raad op 21 september 2021 beide verklaringen van geen bedenkingen heeft afgegeven, neemt het college op 24 september 2021 het ontwerpbesluit voor de uitbreiding van beide zonneparken.

#### **25-09-2021 tot 05-11-2021: De ontwerp-omgevingsvergunning en bijbehorende stukken liggen van 25 september 2021 tot en met 5 november 2021 ter inzage voor het indienen van zienswijzen**

De ontwerp-besluiten voor de omgevingsvergunningen liggen ter inzage van 25 september 2021 tot en met 5 november 2021.

#### **27-09-2021: Burghout stuurt overeenkomsten naar zaakmanager omgevingsvergunningen<sup>221</sup>**

Burghout stuurt de planschadeverhaalovereenkomsten en de anterieure overeenkomsten voor de twee uitbreidingsvergunningen op naar de zaakmanager omgevingsvergunningen.

---

<sup>218</sup> Voor precieze afwijking van bestemmingsplan zie: Raadsvoorstel tot het afgeven van een (ontwerp-)verklaring van geen bedenkingen voor de uitbreiding van de zonneparken aan het Nieuw Erf in Horst en de Vinkenpeelweg in Grubbenvorst in het gebied Californië (21 september 2021)

<sup>219</sup> Mailwisseling ambtenaren met TenneT (24 september 2021)

<sup>220</sup> 21\_0007075 1\_ Ontwerpbesluit Vinkenpeelweg; 21\_0007076 2\_ Ontwerpbesluit Nieuw Erf

<sup>221</sup> Mailwisseling tussen Burghout en ambtenaar (27 september 2021)



#### **04-10-2021 tot 05-10-2021: E-mailwisseling tussen zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout over advies veiligheidsregio<sup>222</sup>**

Op 4 oktober vraagt de zaakmanager omgevingsvergunningen aan Burghout wat het resultaat is van diens overleg met de veiligheidsregio en of dat in de vergunningstekeningen is verwerkt.

Op 5 oktober antwoordt Burghout dat de veiligheidsregio akkoord heeft gegeven op de ontwikkeling. Hij stuurt de adviezen van de veiligheidsregio als bijlage mee.

#### **08-10-2021 tot 12-10-2021: E-mailwisseling tussen zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout naar aanleiding van vragen van Greenport Venlo<sup>223</sup>**

Greenport Venlo stelt twee vragen over het inrichtingsplan. Deze worden op 8 oktober 2021 door de zaakmanager omgevingsvergunningen doorgezet naar Burghout, die hierop reageert op 12 oktober 2021.

#### **20-10-2021: Overleg tussen projectleider gebiedsontwikkeling Greenport Venlo en Burghout (inhoud onbekend)**

#### **21-10-2021: E-mailwisseling tussen Burghout en Greenport Venlo<sup>224</sup>**

Greenport Venlo geeft mee dat het moment waarop de landschappelijke inpassing voltooid moet zijn, in het besluit moet worden opgenomen.

Burghout reageert hierop dat in de voorschriften bij de vergunning is opgenomen dat de aanleg 18 maanden na het verstrekken van de vergunning klaar moet zijn.

#### **08-11-2021: E-mailwisseling tussen de zaakmanager omgevingsvergunningen en Burghout over reacties provincie en waterschap<sup>225</sup>**

De zaakmanager omgevingsvergunningen mailt Burghout met de reacties van de provincie en het waterschap op de ontwerpbesluiten voor beide zonneparken en geeft aan dat deze kunnen worden verwerkt in de ruimtelijke onderbouwingen.

#### **09-11-2021 tot 12-11-2021: E-mailwisseling verwerking reacties en definitief worden besluit<sup>226</sup>**

Pouderoyen Tonnaer verwerkt namens Burghout de reacties en mailt deze aan de zaakmanager omgevingsvergunningen.

---

<sup>222</sup> Mailwisseling ambtenaar en Burghout (4 en 5 oktober 2021)

<sup>223</sup> Mailwisseling ambtenaar en Burghout (12 oktober 2021)

<sup>224</sup> Mailwisseling ambtenaar en Burghout (22 oktober 2021)

<sup>225</sup> Mailwisseling ambtenaar en Burghout (8 november 2021)

<sup>226</sup> Mailwisseling ambtenaar en adviseur Burghout (10 november 2021); Mailwisseling ambtenaar en Burghout (11 november 2021)



De zaakmanager omgevingsvergunningen stuurt de twee besluiten naar Burghout, deze worden op 11 november 2021 in het gemeenteblad gepubliceerd<sup>227</sup> en op 12 november 2021 voor een beroepstermijn van zes weken ter inzage gelegd.

Burghout bedankt de zaakmanager omgevingsvergunningen voor haar aanpak gedurende het vergunningverleningsproces en het zorgvuldige besluitvormingsproces van de gemeente.

Op 11 november 2021 reageert de zaakmanager omgevingsvergunningen hierop, waarin zij Burghout succes wenst met de realisatie van de zonneparken.

## **Gevraagde opheldering, burgerfinanciering, en contact met bewoners**

### **18-10-2021: College Horst aan de Maas vraagt Burghout om opheldering**

Het college vraagt Burghout, met het oog op de aanleg van zonneparken in het glastuinbouwgebied Californië en de benodigde gemeentelijke besluiten, per brief om een toelichting ten aanzien van zijn rol als directeur van Californië B.V. en zijn betrokkenheid bij de aanleg van de zonneparken.<sup>228</sup>

In de brief wordt gesteld dat het college voornemens is medewerking te verlenen aan het aanleggen en/of uitbreiden van zonneparken in glastuinbouwgebied Californië en dat hiervoor de benodigde ruimtelijke besluiten zijn genomen en/of in voorbereiding zijn. In de brief wordt niet vermeld of het antwoord van Burghout op enige manier van invloed kan zijn op de te nemen besluiten. De brief wordt verzonden naar het adres van Californië BV in Horst. Burghout geeft in het wederhoor aan dat die brief hem niet heeft bereikt. Op 10 november 2021 stuurt het college dezelfde brief nogmaals aan Burghout. Ditmaal niet naar een adres in Horst maar naar het huisadres van Burghout. Burghout wordt gevraagd binnen een maand te reageren.<sup>229,230</sup>

### **10-11-2021: College Horst aan de Maas vraagt Californië B.V. en Burghout om opheldering<sup>231</sup>**

Op 10 november stuurt het college een brief aan Californië B.V. waarin hij om opheldering vraagt ten aanzien van de grondtransacties. Een brief met dezelfde vraag wordt aan Burghout gestuurd.

---

<sup>227</sup> Nieuw erf 3c, Horst , verleende omgevingsvergunning (uitgebreide procedure) 11-11-2021, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-403557.pdf> Vinkenpeelweg -Sevenumseweg te Grubbenvorst, verleende omgevingsvergunning (uitgebreide procedure) 11-11-2021. Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-403766.pdf>

<sup>228</sup> Brief aan Burghout Zonneparken in glastuinbouwgebied Californië (18 oktober 2021)

<sup>230</sup> Brief aan Burghout Zonneparken in glastuinbouwgebied Californië (10 november 2021)

<sup>231</sup> Brief aan Californië B.V. Zonneparken in glastuinbouwgebied Californië (10 november 2021); Brief aan Burghout Zonneparken in glastuinbouwgebied Californië (10 november 2021)





#### 01-12-2021: Brief Van Dijck als reactie op vragen college<sup>232</sup>

Op de brief van 10 november 2021 komt op 1 december 2021 reactie van Californië B.V. van de dan zittende directeur Frans van Dijck. Hij schrijft dat Californië begin 2020 heeft besloten om de restgronden kavels 5 en 16 te verkopen voor de productie van zonne-energie omdat deze gronden, ondanks verschillende pogingen, niet te verkopen waren als glastuinbouwgrond. Vervolgens heeft de Raad van Commissarissen van Californië (conform statuten) opgetreden als verkoper vanwege de interesse van de bedrijven van Burghout in de gronden. De RvC heeft geïnteresseerde partijen benaderd en hen via een tender de mogelijkheid geboden om te bieden. Het bod van het bedrijf van Burghout was het meest gunstig qua prijs en voorwaarden. Op voorstel van de RvC, zo laat Van Dijck weten, hebben de aandeelhouders de verkoop goedgekeurd.

#### 06-12-2021: Brief Burghout als reactie op vragen van het college<sup>233</sup>

Op 6 december 2021 reageert Burghout op de vragen uit het college over grondaankopen. Hij stelt dat kavels 5 en 16 moeilijk verkocht konden worden voor glastuinbouw en dat vele pogingen om een alternatieve bestemming te vinden (in nauwe afstemming met de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk) zijn gestrand.

Burghout stelt dat hij naar aanleiding van die ontwikkelingen zichzelf kenbaar heeft gemaakt bij de RvC als belangstellende en dat hij hierbij de RvC heeft geattendeerd op artikel 19 van de statuten (de tegenstrijdig-belangbepaling). Op basis daarvan heeft de voorzitter van de RvC de taak als bestuurder overgenomen waar het gaat om de voorgenomen verkoop.

Volgens Burghout eindigde voor hem het proces met de mededeling dat de biedingen die hij met Karakter Energie B.V. en Karakter Energie Terra B.V. had gedaan, gekozen waren als de meest aantrekkelijke. Burghout adviseert de gemeente ten slotte zich te wenden tot de bestuurders van Californië. Hij stuurt de koopovereenkomsten en de statuten van Californië B.V. mee als bijlagen bij de brief.

#### 13-12-2021: Collegevergadering terugkoppeling AvA Greenport Venlo B.V. 19 mei 2021<sup>234</sup>

In het college volgt een terugkoppeling naar aanleiding van de AvA van Greenport Venlo op 19 mei 2021. In de vergadering wordt waardering uitgesproken, omdat goed verslag gedaan is van de bespreking in de AvA van de 'kwestie Californië'.

#### 19-01-2022: Brief van het college aan Van Dijck<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> Brief aan gemeente Zonneparken in glastuinbouwgebied Californië (1 december 2021)

<sup>233</sup> Brief aan gemeente met leveringsaktes kavels 5 en 16 (6 december 2021)

<sup>234</sup> Notulen Collegevergadering Horst aan de Maas 13 december 2021

<sup>235</sup> Brief aan Californië B.V. Verzoek om aanvullende informatie (19 januari 2022)



Het college reageert op de brief van Van Dijck (d.d. 1 december 2021) door om aanvullende informatie te vragen. Het college wil:

- de statuten van de vennootschap Grondexploitatie maatschappij Californië BV;
- de tender;
- de biedingen;
- het voorstel van de Raad van Commissarissen aan de aandeelhouders;
- de goedkeuring door de aandeelhouders op voorstel van de Raad van Commissarissen;
- de leveringsakten;
- de brief waarin gedeputeerde Koopmans wordt geïnformeerd over de grondtransactie.

#### 03-03-2022: Brief Van Dijck naar college met besluit om geen aanvullende stukken te leveren<sup>236</sup>

Op 3 maart 2022 schrijft Van Dijck het volgende aan het college: *“In uw brief vraagt u inzage in een aantal door u genoemde stukken. Na intern beraad hebben we besloten om deze stukken - met uitzondering van de statuten en de leveringsakten - niet toe te sturen, vanwege het vertrouwelijke karakter ervan.”*<sup>237</sup>

#### 25-03-2022: Brief college aan Van Dijck met herhaaldelijk verzoek tot stukken<sup>238</sup>

Het college geeft aan de weigering van Van Dijck teleurstellend te vinden en vraagt bij herhaling om de stukken. Het college noemt de mogelijkheid om mogelijk vertrouwelijke details weg te lakken.

#### 11-04-2022: E-mail met vraag over communicatie m.b.t. participatie via Meewind<sup>239</sup>

Burghout meldt namens Karakter Energie Groep B.V. aan de zaakmanager omgevingsvergunning en wethouder Kuipers dat hij bezig is samen met Beleggingsfonds Meewind een campagne voor te bereiden om de participatie van burgers vorm te geven. Hij vraagt aan de zaakmanager omgevingsvergunningen om afstemming over welke communicatiekanalen hiervoor gebruikt kunnen worden.

#### 12-04-2022: E-mailwisseling Kuipers en beleidsmedewerker Duurzaamheid en de zaakmanager omgevingsvergunningen m.b.t. participatie<sup>240</sup>

Naar aanleiding van het bericht van Burghout op 11 april 2022, stuurt wethouder Kuipers een e-mail naar de zaakmanager omgevingsvergunningen en de beleidsmedewerker Duurzaamheid waarin hij het volgende zegt:

- *“We hebben als college ingestemd met zonnepark Californië;*

---

<sup>236</sup> Brief aan gemeente weigering beschikbaarstelling stukken (3 maart 2022)

<sup>237</sup> Brief aan gemeente weigering beschikbaarstelling stukken (3 maart 2022) p. 1.

<sup>238</sup> Brief aan Californië B.V. Herhaald verzoek om aanvullende informatie (25 maart 2022)

<sup>239</sup> Mailwisseling ambtenaar en wethouder Kuipers met Burghout (11 april 2022)

<sup>240</sup> Mailwisseling ambtenaar met wethouder Kuipers (12 april 2022)



- *We zijn als gemeente ook voorstander van (financiële) participatie door onze inwoners (ook al is een obligatie via Meewind geen coöperatieve participatie zoals via Reindonk Energie);*
- *Er spelen echter achter het project ook nog wel wat risico's, waardoor het waarschijnlijk niet verstandig is als wij ons al te enthousiast over dit project uitlaten;*
- *Aan de andere kant hebben we Zonnepark Californië en Burghout misschien nodig inzake windpotentie A73/Maaslijn."*

Na deze mail pakt de beleidsmedewerker Duurzaamheid het onderwerp verder op.

#### 04-05-2022: E-mailwisseling Burghout en beleidsmedewerker Duurzaamheid<sup>241</sup>

De beleidsmedewerker duurzaamheid mailt Burghout. Zij stelt dat de gemeente een informatief bericht over de openstelling van de participatiecampagne kan delen.

#### 17-06-2022: E-mailwisseling tussen beleidsmedewerker Duurzaamheid en Kuipers<sup>242</sup>

De beleidsmedewerker duurzaamheid vraagt aan Kuipers of er over de participatiemogelijkheden bij het zonnepark een bericht kan komen in de gemeentelijke Duurzaamheidsnieuwsbrief.

Kuipers laat weten geen bezwaar te hebben dit in bescheiden opzet en toon te doen. Hij laat wel weten dat de gemeente wat gevoelsafstand moet houden tot het project. Hij stelt: *"Als er nog discussie komt over dit project (landschappelijke inpassing of anderszins) mag dat niet op ons terugslaan."*

#### 24-06-2022: E-mailwisseling Burghout en beleidsmedewerker Duurzaamheid<sup>243</sup>

Burghout laat weten dat de aankondiging voor in de nieuwsbrief vertraagd is en op een later moment komt.

---

<sup>241</sup> Mailwisseling ambtenaar met Burghout (4 mei 2022)

<sup>242</sup> Mailwisseling ambtenaren (17 juni 2022)

<sup>243</sup> Mailwisseling ambtenaren (24 juni 2019)



#### 19-07-2022: Brief bewoners aan college Horst aan de Maas<sup>244</sup>

Twee bewoners van het gebied Californië sturen een brief aan het college. Zij wijzen het college erop dat de gronden van één van deze bewoners door de gemeente zijn verworven in 2010 met dreiging tot onteigening met als bedoeling de realisering van het bestemmingsplan projectvestiging glastuinbouw Californië. Zij wijzen op het feit dat Burghout deze en andere gronden in 2019 en 2020 heeft aangekocht onder in hun ogen riantе condities. Zij vragen de gemeente uitleg over de rol van de gemeente bij deze transacties.

#### 20-07-2022: Gesprek tussen directie en RvC Californië B.V. en college

Uit interviews blijkt dat in juli 2022 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen wethouder Beurskens en burgemeester Palmen van Horst aan de Maas met de voorzitter van de RvC en de nieuwe directeur van Californië B.V. Hierin heeft Californië B.V. toelichting gegeven over de grondtransacties. Uit interviews blijkt dat tijdens dit gesprek door de bestuurders van Californië B.V. een excelbestand is getoond met een overzicht van de gegevens uit de drie biedingen. Tevens meldt Californië B.V. dat zij in 2021 goedkeuring voor de procedure van de grondtransacties heeft gevraagd en ontvangen van een gedeputeerde van de Provincie. Het college heeft gevraagd om stukken, teneinde de zakelijkheid van de grondtransacties te onderbouwen. Van het gesprek is geen verslag gemaakt en er waren geen ambtenaren aanwezig.

#### 20-07-2022: Als oplossing voor de vertrouwelijkheid sluiten Californië en de gemeente een geheimhoudingsovereenkomst<sup>245</sup>

In de overeenkomst leggen de partijen de overeengekomen geheimhouding formeel vast. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om de gevraagde stukken te komen inzien.

In de geheimhoudingsovereenkomst is opgenomen dat Californië B.V. gelet op de privacy van de betrokken personen en eigen bedrijfseconomische belangen, niet bereid is de gemeente de door haar gevraagde inzage te verstrekken. Californië B.V. toont zich desondanks bereid nadere informatie te verstrekken waaruit de gang van zaken blijkt, mits geheimhouding door de gemeente wordt toegezegd. Het betreft een eenmalige inzage op een door partijen in overleg te bepalen locatie waarbij van de kant van de gemeente slechts Palmen en Beurskens aanwezig mogen zijn.

Verder is in de overeenkomst opgenomen dat de overeenkomst zelf ook geheimgehouden moet worden en niet openbaar mag worden gemaakt. Wanneer de overeenkomst als gevolg van een WOO-verzoek openbaar wordt gemaakt, moet Californië B.V. daarover binnen een week door de gemeente worden geïnformeerd.

---

<sup>244</sup> Bewoners Horst aan de Maas, Brief aan het college van Horst aan de Maas: grondtransacties in de buurt (19 juli 2022)

<sup>245</sup> Geheimhoudingsovereenkomst tussen Californië B.V. en gemeente Horst aan de Maas (20 juli 2022)



In de conceptovereenkomst is een bepaling opgenomen waarin staat dat de geheimhoudingsovereenkomst niet geldt indien naar het oordeel van de gemeente uit de inzage feiten of omstandigheden naar voren komen die doen vermoeden dat het verkoopproces niet in overeenstemming met moraliteit tot stand is gekomen. In de ondertekende versie is deze passage geschrapt op verzoek van Californië B.V. De uitsluitingsgrond geldt nu uitsluitend voor het recht en de interne procedures. Na het gesprek op 20 juli tussen de bestuurders uit de gemeente Horst aan de Maas en de bestuurders van Californië B.V. zijn door de gemeente geen stukken van Californië B.V. ontvangen. Het college geeft aan dat hij bij Californië B.V. heeft aangedrongen op inzage in de gevraagde informatie, maardat dit desondanks nooit heeft plaatsgevonden.

#### **05-10-2022: Brief college Horst aan de Maas in reactie op brief bewoners<sup>246</sup>**

Het college reageert richting bewoners op de door hen gestuurde brief van 19 juli 2022. In de brief wordt aangegeven dat Californië B.V. een private vennootschap is en dat het de taak van de RvC is om toezicht te houden op de directie en hierover aan de aandeelhouders van Californië B.V. verantwoording af te leggen. Ook wordt in de brief aangegeven dat de gemeente geen directe rol heeft, maar aandeelhouder is in Greenport Venlo dat op zijn beurt aandeelhouder is van Californië B.V. Het college stelt dat Californië B.V. de vrijheid heeft om gronden te verkopen zolang er in de voorafgaande eigendomsverkrijging geen beperking of voorwaarden notarieel zijn vastgelegd.

#### **14-10-2022: WOO-verzoek bewoners aan gemeente Horst aan de Maas<sup>247</sup>**

De bewoners reageren op de brief van het college van 5 oktober 2022. Zij stellen dat de gemeente zich nietszeggend en niet verantwoordelijk opstelt. Zij doen een WOO-verzoek waarin zij vragen alle besluitvorming rond de vergunning van zonneweides en onderliggende stukken te mogen ontvangen.

#### **24-10-2022 tot 04-11-2022: E-mailwisseling Burghout en beleidsmedewerker Duurzaamheid<sup>248</sup>**

Burghout vraagt wanneer hij een bericht voor de volgende nieuwsbrief inzake burgerparticipatie kan meesturen. Op 28 oktober 2022 mailt de beleidsmedewerker Duurzaamheid terug dat zij hier op een later moment op terugkomt. Op 3 november 2022 vraagt Burghout nogmaals wanneer hij de aankondiging kan doen. Op 4 november 2022 mailt de communicatieadviseur van de gemeente hem terug met de juiste datum van de nieuwsbrief.

#### **28-11-2022: Californië B.V. en Karakter Energie Terra B.V. tekenen een document om de koopovereenkomst te verduidelijken ten aanzien van de onmogelijkheid van glastuinbouw<sup>249</sup>**

---

<sup>246</sup> College Horst aan de Maas, brief aan bewoners: grondtransacties (5 oktober 2022)

<sup>247</sup> Inwoners Horst aan de Maas, brief aan college Horst aan de Maas: grondtransacties in de buurt/WOO-verzoek (14 oktober 2022)

<sup>248</sup> Mailwisseling Burghout met ambtenaren (24 oktober 2022)

<sup>249</sup> Afschrift openbaar register aanvulling kavel 16



Californië B.V. en Karakter Energie Terra B.V. (een van de B.V.'s in eigendom van Burghout) leggen notarieel vast dat op kavel 16 een kwalitatieve verplichting wordt gevestigd. Deze verplichting houdt in dat kavel 16 door Karakter Energie Terra B.V. en eventuele volgende eigenaren niet voor glastuinbouw zal worden aangewend. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de wettelijke mogelijkheid in art. 6 lid 252 Burgerlijk Wetboek, waarin wordt geregeld dat een partij zich ten aanzien van een registergoed kan verplichten iets na te laten.

In het wederhoor heeft Burghout aangegeven dat een soortgelijke verduidelijking ook voor kavel 5 is vastgelegd.

#### **28-11-2022: Brief bewoners aan college Horst aan de Maas<sup>250</sup>**

Een van de bewoners die de gemeente eerder een WOO-verzoek deed, vordert per brief teruglevering van de gronden. Hij stelt dat de gronden bij verkoop aan de bewoners hadden moeten worden aangeboden en dat zij nooit zijn gekend in een omgevingsdialoog.

#### **12-12-2022: Brief Californië B.V. aan aandeelhouders Californië B.V.<sup>251</sup>**

Californië B.V. stuurt een schriftelijk feitenrelaas aan de aandeelhouders van Californië B.V., dit in reactie op vragen die door aandeelhouders op diverse momenten in november 2022 aan Californië B.V. zijn gesteld. Deze brief wordt ook aan de gemeente Horst aan de Maas verstrekt. Het feitenrelaas bevat een beschrijving van de context, de feiten tijdens de verkoop alsmede tekeningen van de verkochte percelen. Hierbij gaat het om contact tussen de bestuurder van Californië B.V., de leden van de RvC en de aandeelhouders. In de bij het feitenrelaas geleverde schriftelijke antwoorden zijn volgens Californië B.V. vragen van de aandeelhouders en de provincie beantwoord.

Het feitenrelaas bevat onder andere een overzicht van het e-mailcontact tussen de leden van de RvC en de directeur van Californië B.V. gedurende de verkoopprocessen.

#### **23-12-2022 Brief college Horst aan de Maas aan bewoners Californië<sup>252</sup>**

De bewoners die een WOO-verzoek deden, ontvangen vier omgevingsvergunningen en twee principeverzoeken van de gemeente als reactie.

#### **29-12-2022 Brief bewoners aan college Horst aan de Maas<sup>253</sup>**

---

<sup>250</sup> Bewoners Horst aan de Maas, brief aan college Horst aan de Maas: vordering tot teruglevering gronden of anderszins (28 november 2022)

<sup>251</sup> Brief aan aandeelhouders Californië B.V. Verkoop gronden kavels 5 en 16, (12 december 2022)

<sup>252</sup> Gemeente Horst aan de Maas, Brief aan bewoners: beslissing op uw WOO-verzoek (8 november 2022)

<sup>253</sup> Bewoners Horst aan de Maas, Brief aan college: vervolg op eerdere brieven over grondtransacties in de buurt; vordering tot terug levering gronden en eerder/aanvullend WOO-verzoek (29 december 2022)



De bewoners die een WOO-verzoek deden, sturen een brief aan het college waarin zij stellen dat de bedoelde uitbreiding van de zonneparken is vergund op basis van strijdigheid met de uitgangspunten van het geldende bestemmingsplan.

Daarom doen zij een aanvullend WOO-verzoek waarin zij vragen om de ambtelijke adviezen en alle door derden aangereikte stukken. Tevens vragen zij het verslag op van de eventuele omgevingsdialoog.



## 4. Duiding en conclusies

### Vooraf

In dit hoofdstuk geven we een duiding van de in hoofdstuk 2 weergegeven voorgeschiedenis en de in hoofdstuk 3 weergegeven feitenreconstructie. Hierbij richten we ons op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

6. Hoe hebben college, ambtelijke organisatie en gemeenteraad daadwerkelijk invulling gegeven aan hun rollen, taken en verantwoordelijkheden in dit dossier, in het bijzonder rondom de aanleg van zonneweides?
7. Welke informatie was wanneer bij wie binnen de gemeente Horst aan de Maas bekend over de aanleg van zonneweides en de gronden waarop deze zouden worden aangelegd? Hoe is door betrokkenen op basis van die informatie gehandeld?
8. Welke duiding is te geven aan hetgeen feitelijk is gebeurd binnen de gemeente Horst aan de Maas en in interactie met Californië BV c.q. (de BV van) haar voormalig directeur en de manier waarop door betrokkenen is gehandeld?
9. Hoe verhoudt hetgeen dat is gebeurd en hoe betrokkenen daarin hebben gehandeld zich tot relevante wet- en regelgeving en lokaal beleid?

In dit hoofdstuk geven we een duiding van de gebeurtenissen zoals beschreven in het feitenrelaas (zie Hoofdstuk 3). Voordat we dat doen, wijzen we op de afbakening van het onderzoek. De essentie van de aanleiding van het onderzoek en de maatschappelijke onrust was de wijze waarop de grondtransacties in Californië zijn verlopen. Gegeven de andere uitgevoerde onderzoeken en het feit dat de gemeente op enige afstand stond, is er door de gemeenteraad voor gekozen om een onderzoek uit te voeren dat zich zou richten op de rol van de gemeente Horst aan de Maas. Hierin is zowel het handelen van de gemeente in het kader van de verschillende vergunningsprocedures meegenomen alsook de wijze waarop de gemeente is omgegaan met de beschikbare informatie over de grondtransacties. De conclusies bevatten geen kwalificaties van de handelwijze van anderen dan het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad van Horst aan de Maas.

In dit hoofdstuk wordt de bekendheid van het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie met de relevante informatie (4.1) en uiteengezet. Daarna is in dit hoofdstuk een duiding van het handelen van het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie opgenomen (4.2 en 4.3). In 4.4. delen we de conclusies van dit onderzoek.

### 4.1. Beschikbaarheid informatie voor actoren

Om in hoofdstuk 4.2 het handelen van het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie





gedurende de onderzoeksperiode te kunnen duiden, is het van belang om hier eerst te schetsen welke informatie bij wie op welk moment bekend was. Hierbij maken we een onderscheid tussen informatie over het vergunningsverleningsproces en informatie over de rol van dhr. Burghout bij de grondtransacties in het gebied Californië.

### Proces van vergunningverlening

Er zijn in totaal vier vergunningen verleend:

1. 14 oktober 2019: omgevingsvergunning Zonnepark Nieuw Erf te Horst aan de Maas, reguliere procedure;
2. 13 maart 2020: omgevingsvergunning zonnepark Vinkenpeelweg te Grubbenvorst, reguliere procedure;
3. 11 november 2021: omgevingsvergunning Uitbreiding Zonnepark Nieuw Erf, uitgebreide voorbereidingsprocedure;
4. 11 november 2021: omgevingsvergunning Uitbreiding Zonnepark Vinkenpeelweg, uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Zowel bestuurders als ambtenaren waren reeds voorafgaand aan de eerste aanvraag om zonneweides te vestigen op de hoogte van het idee van Californië B.V. om de gronden die moeilijk verkoopbaar waren te gebruiken voor het plaatsen van zonneweides. In de zoektocht naar een bestemming voor de moeilijk verkoopbare gronden is hierover, voorafgaand aan de eerste aanvraag, door dhr. Burghout gesproken met verschillende ambtenaren en bestuurders. Vanaf medio 2018 is er contact geweest tussen dhr. Burghout, als directeur van Californië B.V., en bestuurders en ambtenaren van de gemeente Horst aan de Maas. Eerst had dit contact betrekking op een zonnveld op kavel 16 en drijvende zonnepanelen op een retentievijver. Vanaf 2019 ging het contact over zonnepanelen op kavel 5 en de restgronden bij kavel 16. De reden hiervoor is dat in 2019 door Californië B.V. nog onderzoek is gedaan naar het verkopen van kavel 16 met als bestemming glastuinbouw.

Naast de contactmomenten met dhr. Burghout hebben bestuurders ook intern met ambtenaren overleg gehad over de vergunningsaanvragen. De in 2019 verleende vergunning is besproken in het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Vostersmans. De in 2020 verleende vergunning is besproken in het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Beurskens. Deze behandelingen waren meer informatief van aard omdat de vergunningen pasten binnen het bestemmingsplan. Voorafgaand aan de vergunningsaanvraag voor de in 2020 verleende vergunning is een brief van dhr. Burghout, waarin hij zijn plannen voor een zonneweide uit de doeken doet, ook behandeld in het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Kuipers. Wethouders Kuipers en Beurskens hebben in maart 2020 contact met elkaar gehad over de aanvraag. Zij hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de omgevingsdialoog, die dhr. Burghout heeft beantwoord. Hierop heeft dhr. Beurskens aangegeven akkoord te gaan met het verlenen van de vergunning.

Voorafgaand aan de vergunningsaanvragen in 2021 is een principeverzoek ingediend voor de uitbreiding



van de zonneparken aan het Nieuw Erf en de Vinkenpeelweg. De uitbreiding voor het zonnepark aan het Nieuw Erf is behandeld in het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Tegels. Het principeverzoek voor de uitbreiding van het zonnepark aan de Vinkenpeelweg is niet in een portefeuillehoudersoverleg besproken omdat kort na de indiening hiervan reeds een vergunningsaanvraag is ingediend. De vergunningsaanvragen zijn intern besproken met wethouder Kuipers en wethouder Tegels. Er is een ambtelijk advies voorbereid om de vergunning zonder een VVGB te verlenen. Dit ambtelijk advies is door wethouder Tegels in het college-overleg gebracht. Het college heeft in juli 2021 besloten aan de raad een VVGB te vragen.

### Rol en positie dhr. Burghout

De bekendheid met de vergunningsaanvragen staat los van de mate waarin ambtenaren en bestuurders bekend waren met het feit dat de zonnevelden eigendom zouden worden van bv's waar dhr. Burghout eigenaar van was. Vanuit het perspectief van de gemeente heeft zich een geleidelijke verschuiving voorgedaan van een situatie waarin de zonneweides en de benodigde vergunningen vanuit Californië B.V. aangevraagd en gerealiseerd zouden worden, naar een situatie waarin de zonneweides en de benodigde vergunningen vanuit bv's waar dhr. Burghout persoonlijk eigenaar van was werden aangevraagd en gerealiseerd.

Betrokken ambtenaren hebben in interviews aangegeven dat zij zich tot ongeveer het voorjaar van 2021 niet bewust waren van de rol van dhr. Burghout als persoon, buiten zijn verantwoordelijkheden als directeur van Californië B.V. De eerste twee aanvragen stonden aanvankelijk op naam van Californië B.V. De tenaamstelling is later gewijzigd naar bv's waar dhr. Burghout eigenaar van is. Aan één van de betrokken ambtenaren is de wijziging van de tenaamstelling expliciet gemeld. Hierbij is niet aangegeven dat Burghout eigenaar was van deze bv.

In dit onderzoek hebben we beperkt kunnen reconstrueren op welk moment de bestuurders van de gemeente Horst aan de Maas bekend raakten met het feit dat Burghout eigenaar was van de bv's die de zonneweides zouden gaan ontwikkelen. Het is wel bekend dat de rol van Burghout in mei 2021 aan de college tafel is besproken bij de voorbereiding van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Greenport Venlo in dat voorjaar. Bij de behandeling van de VVGB was het college dus op de hoogte van het feit dat de te verlenen vergunningen waren aangevraagd door bv's waar Burghout eigenaar van was.

## 4.2. Rolinvulling college en ambtelijke organisatie

Om de rol van het college en de ambtelijke organisatie te beschrijven is een samenvatting opgenomen van de acties die door de gemeente binnen het vergunningsverleningsproces en als reactie op de grondtransacties zijn uitgevoerd.



#### 4.2.1. Het zoeken naar bestemmingen voor kavels 5 en 16 en de restgronden bij deze kavels

Ambtenaren en bestuurders van de gemeente Horst aan de Maas hebben samen met dhr. Burghout (namens Californië B.V.) mogelijkheden verkend om een invulling te vinden voor de nog niet verkochte kavels in Californië B.V. Naast zonnevelden zijn in de loop der jaren ook andere opties verkend. Zowel Californië B.V. als de gemeente hebben hier ideeën voor aangedragen.

#### 4.2.2. Het volgen van de vergunningsverleningsprocedures

Ambtenaren hebben de vergunningsprocedures voorbereid en gevolgd. Bestuurders zijn door ambtenaren betrokken bij deze vergunningsprocedures. Verder is in ieder geval ambtelijk met diverse externe partijen contact geweest. Het gaat hier om zowel overheidspartijen zoals de veiligheidsregio, het waterschap en de provincie, alsook private partijen zoals Tennet, de beheerder van de hoogspanningsleiding. Ook heeft de gemeente in deze rol voorafgaand aan de vergunningsaanvragen principeverzoeken ten aanzien van zonneweides behandeld. Ten slotte hebben ambtenaren na het verlenen van de vergunningen in 2021 contact gehad met dhr. Burghout, omdat de gemeente de communicatie rond de financiële deelname van inwoners aan de zonnevelden mogelijk wilde faciliteren.

Voor de aanleg van zonneweides in Glastuinbouwgebied Californië zijn verschillende aanvragen gedaan en verschillende vergunningen te zijn verleend, zoals opgenomen in het voorgaande hoofdstuk. In deze paragraaf wordt per omgevingsvergunning aangegeven of de correcte voorbereidingsprocedure is doorlopen, en of het proces ordentelijk is verlopen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat omgevingsvergunningen zaaksgebonden zijn, en niet persoonsgebonden. De vergunninghouder van een zaaksgebonden vergunning is niet degene aan wie deze vergunning in het verleden is verleend, maar eenieder die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft (artikel 2.25 lid 2 Wabo). De omgevingsvergunning is dus niet gekoppeld aan een vergunninghouder, maar volgt het project waarvoor de vergunning is verleend.

#### Omgevingsvergunning (1) Zonnepark Nieuw Erf te Horst a/d Maas (WABO-2019-0337)

Deze aanvraag is terecht voorbereid met de reguliere procedure en er zijn geen aanwijzingen dat de vergunning niet op goede gronden is verleend.

Er zijn twee punten in het proces inzake deze omgevingsvergunning die opvielen; we beschrijven deze twee punten hieronder, en leggen uit waarom we desondanks concluderen dat er geen aanwijzingen zijn dat de vergunning niet op goede gronden is verleend. Het gaat om de punten: 1) dat het college coulant is omgegaan met de wettelijke beslistermijnen, en 2) dat het college geen sanctie heeft verbonden aan het niet-tijdig aanleveren van aanvullende gegevens door de aanvrager.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> Merk op dat in deze paragraaf er doorgaans wordt gesproken over het college als besluitvormende entiteit. In juridische zin zijn beslissingen inzake omgevingsprocedures namelijk beslissingen van het college. Zoals



*Ad 1):* Omdat de reguliere procedure van toepassing was, had het college in beginsel uiterlijk binnen 14 weken op de aanvraag moeten beslissen (8 weken, plus eenmalige verlenging van 6 weken). In dit geval is na meer dan 20 weken op de aanvraag besloten. De omstandigheid dat de beslistermijn was verstreken liet onverlet dat het college nog gewoon op de aanvraag kon en mocht beslissen. Dat het college niet binnen de beslistermijn heeft besloten laat zich mogelijk verklaren door het feit dat er, voor zover bekend, voor deze locatie geen formeel vooroverleg is gevoerd en/of een principebesluit is genomen, en de initiële aanvraag naar het oordeel van het college niet volledig was waardoor aanvullende gegevens moesten worden verstrekt door de aanvrager. Dit alles kan de iets langere doorlooptijd verklaren.

*Ad 2):* Volgens de Algemene wet bestuursrecht kan een onvolledige aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Het buiten behandeling laten mag pas nadat de aanvrager een termijn is gegund waarin hij zijn aanvraag moet aanvullen. Aan de aanvrager moet expliciet worden gemeld dat hij extra tijd krijgt om zijn aanvraag aan te vullen, en dat bij het verstrijken van deze termijn de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. Naar het oordeel van het college was de initiële aanvraag niet volledig. Het college heeft de aanvrager daarom in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen, en wel tot uiterlijk 22 augustus 2019, bij gebreke waarvan de aanvraag buiten behandeling zou kunnen worden gesteld. Het college heeft de aanvrager per e-mail van 23 augustus 2019 bericht dat de aanvraag niet (tijdig) was aangevuld. Het college had daaraan de consequentie/sanctie kunnen verbinden van het verder buiten behandeling laten van de aanvraag. Het college was daartoe echter niet verplicht. Op grond van de wet kán het college immers besluiten de aanvraag niet te behandelen als de verstrekte gegevens onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, maar is het college daar als gezegd niet toe verplicht. Het college heeft er in dit geval voor gekozen, en er juridisch gezien voor mogen kiezen, om de aanvraag verder in behandeling te nemen.

Opgemerkt moet worden dat bovenstaande punten niet wijzen op onrechtmatigheden.

### Omgevingsvergunning (2) zonnepark Vinkenpeelweg te Grubbenvorst (WABO-2020-0030)

Deze aanvraag is terecht met de reguliere procedure voorbereid en er zijn geen aanwijzingen dat de vergunning niet op goede gronden is verleend. Ook voor het overige zijn er geen bijzonderheden.

### Uitbreidingen (3 en 4) zonnepark Vinkenpeel en Vinkenpeelweg

De aanvragen voor de uitbreidingen zijn terecht voorbereid met de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure en op basis van de ter beschikking gestelde stukken - waaronder de verplichte ruimtelijke onderbouwing – was er geen aanleiding om de omgevingsvergunningen te weigeren. Wat wel opvalt is dat de gemeenteraad in dit geval één VVGB heeft afgegeven. De wet heeft als uitgangspunt dat

---

weergegeven in het feitenrelaas zijn beslissingen zoals het verlengen van een beslistermijn in vergunningsprocedures binnen Horst aan de Maas gemandateerd en worden deze genomen door het ambtelijke teamhoofd team omgeving.



er één VVGB voor het ontwerpbesluit en één VVGB voor het definitieve besluit wordt verleend. Eén VVGB afgeven is evenwel wel mogelijk.

Meerdere gemeentes in Nederland hadden in hun lijst van categorieën van gevallen waarin geen VVGB is vereist, opgenomen dat indien de ontwerpverklaring van geen bedenkingen ter inzage had gelegen en er door belanghebbenden geen zienswijzen waren ingediend, er geen definitieve VVGB vereist was. Een dergelijke voorziening was ten tijde van deze aanvraag niet opgenomen in het beleid van de gemeente Horst en Maas.

#### **4.2.3. De rol van de gemeente als aandeelhouder**

De gemeente is aandeelhouder van Greenport Venlo. Het belangrijkste moment vanuit deze rol bezien is dat het college bij monde van toenmalig wethouder Tegels in mei 2021 een toelichting op de grondtransacties heeft gevraagd in de aandeelhoudersvergadering van Greenport Venlo. Na de gegeven toelichting hebben de aandeelhouders, waaronder de gemeente Horst aan de Maas, ingestemd met dechargeverlening aan het bestuur van Greenport Venlo. De bestuurder van Greenport Venlo heeft in de vergadering aangegeven dat Greenport Venlo reeds had ingestemd met de dechargeverlening aan de bestuurders van Californië B.V.

#### **4.2.4. Het vragen van opheldering bij Californië B.V. en bij dhr. Burghout**

Het college heeft per brief in het najaar van 2021 en het voorjaar van 2022 aan dhr. Burghout en aan Californië B.V. gevraagd om een toelichting op de rol van dhr. Burghout als directeur van Californië B.V. en zijn betrokkenheid bij de aanleg van de zonneweides. Het college heeft dhr. Burghout en Californië B.V. daarbij gevraagd om stukken die een toelichting geven op het verloop van de grondtransacties. De gemeente heeft hierover in 2022 in de personen van wethouder Beurskens en burgemeester Palmen een overleg gevoerd met de bestuurders van Californië B.V.. Tijdens dit overleg is een geheimhoudingsovereenkomst gesloten die ziet op de informatie die de gemeente zou verkrijgen bij een na het overleg te plannen inzagemoment in informatie van Californië B.V. Deze inzage heeft volgens het college ondanks aandringen hierop bij Californië B.V. niet plaatsgevonden.

#### **4.2.5. Het onderhouden van het contact met de bewoners in 2022**

Bewoners van het gebied Californië hebben hun verontwaardiging geuit over de grondtransacties. De gemeente heeft de bewoners erop gewezen dat Californië B.V. een private vennootschap is die zelfstandig verkoopcontracten kan afsluiten en heeft een WOO-verzoek van bewoners in behandeling genomen.

### **4.3. Rolinvulling gemeenteraad**

De rol van de gemeenteraad in de vergunningverlening betreft enkel de behandeling van de VVGB (bij de uitbreidingen waarbij de uitgebreide procedure werd gevolgd). De gemeenteraad heeft ervoor gekozen



om één VVGB af te geven voor zowel het ontwerpbesluit als het definitieve besluit. In de adviesnota aan de gemeenteraad is voorgesteld om, als er geen zienswijzen tegen de ontwerp-VVGB en de ontwerpbesluiten worden ingediend, de VVGB als definitief aan te merken. Aan dat advies lagen diverse argumenten ten grondslag, zowel ruimtelijke argumenten (de uitbreiding is in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening en grotendeels in lijn met het KODE-beleid), alsook niet-ruimtelijke argumenten (de doorlooptijd voor het afhandelen van de aanvraag wordt volgens het advies onevenredig lang als twee VVGB's zouden moeten worden afgegeven en er moet voor 8 november 2021 sprake zijn van een verleende vergunning zodat initiatiefnemer in aanmerking komt voor de laatste ronde SDE-subsidie). Hoewel de niet-ruimtelijke argumenten strikt genomen niet ter zake doen, lijkt de gemeenteraad in ieder geval ook de ruimtelijke argumenten in acht te hebben genomen bij de afgifte van de VVGB.

Aangezien in dit geval (kennelijk) geen zienswijzen zijn ingediend tegen het ontwerpbesluit, heeft de gemeenteraad daarop niet nogmaals een VVGB afgegeven voor het definitieve besluit.



#### 4.4. Conclusies

De in de in eerdere paragrafen beschreven rol van het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie en hun handelen op basis van de hen bekende informatie wordt in deze paragraaf verder geduid en leidt tot de volgende conclusies:

##### **1. Het toekennen van een omgevingsvergunning moet gebeuren op basis van ruimtelijke afwegingen**

Aanvragen voor omgevingsvergunningen - in dit geval voor het realiseren van zonneweides - zijn gericht op het uitvoeren van een activiteit op een specifieke plaats en worden vergund op basis van ruimtelijke argumenten. Omgevingsvergunningen zijn daardoor zaaksgebonden en niet persoonsgebonden. Met het verlenen van de vergunningen staat de gemeente de realisatie van zonneweides op de genoemde kavels toe, onafhankelijk van de vraag wie de aanvrager, eigenaar van de gronden of de persoon is die de zonneweides gaat realiseren. Bij aanvragen voor een vergunning (voor zonneweides) moet de gemeente een ruimtelijke afweging maken op basis van de ruimtelijke wet- en regelgeving. De gemeente mag in beginsel de identiteit van de aanvrager niet meenemen in haar afwegingen.

Er is één uitzondering ten opzichte van de ruimtelijke afwegingen, dat is de Bibob-toets. In de Bibob-toets wordt bekeken of er ernstig gevaar bestaat dat een vergunning (mede) zal worden gebruikt om geld uit illegale activiteiten te gebruiken of om strafbare feiten te plegen. Op het moment dat er sprake is van ernstig gevaar kan het bestuursorgaan de omgevingsvergunning weigeren. Door toepassing te geven aan de wet Bibob kan een overheid voorkomen dat ze onbewust en ongewild criminaliteit faciliteert bij vergunningverlening.

Het toepassen van de Bibob-toets op de vergunningen van de zonneweides was wettelijk een discretionaire bevoegdheid en geen verplichting. Op basis van het gemeentelijke Bibob-beleid was de modus operandi dat de gemeente een Bibob-onderzoek uitvoerde als de gemeente signalen kreeg dat een (omgevings)vergunning zou worden gebruikt ter facilitering van criminele activiteiten. Deze signalen zijn er, voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, niet geweest. Dat de gemeente bij de aanvragen geen Bibob-toets heeft verricht, is daardoor logisch en in lijn met het toen geldende beleid. Ook moet opgemerkt worden dat er op basis van de beschikbare informatie geen aanleiding is om te denken dat de Bibob-toets een weigering had opgeleverd.

##### **2. De processen van vergunningverlening zijn in overeenstemming met de regels van de ruimtelijke ordening verlopen**

Op basis van het ontvangen dossier en de gevoerde gesprekken zijn er in dit onderzoek ten aanzien van het vergunningverleningstraject geen onregelmatigheden vastgesteld. De vergunningen zijn verleend in overeenstemming met regels en procedures van de ruimtelijke ordening.



Wel is opgevallen dat de gemeente coulant is geweest met het vergunningverleningsproces voor het zonnepark Nieuw Erf te Horst a/d Maas (WABO-2019-0337). Ondanks dat de gestelde termijn voor het aanvullen van stukken was verstreken, is daar geen consequentie aan verbonden.

Ook is opgevallen dat de gemeenteraad bij de aangevraagde uitbreidingen (3 en 4) zonnepark Vinkenpeel en Vinkenpeelweg heeft gekozen om één VVGB af te geven voor zowel het ontwerpbesluit als het definitieve besluit, in het geval geen zienswijzen zouden worden ingediend tegen het ontwerpbesluit. Een dergelijke voorziening kende Horst aan de Maas niet, maar een dergelijke handelswijze wordt wel vaker bij gemeentes gezien en de rechter verbindt hier doorgaans geen consequenties aan, mits de gemeenteraad op enig moment een VVGB heeft afgegeven.

Verder valt op dat in het raadsvoorstel tot het afgeven van een (ontwerp-)verklaring van geen bedenkingen naast ruimtelijke argumenten, ook niet-ruimtelijke argumenten zijn benoemd (o.a. versnelling van het vergunningproces). Een VVGB kan echter slechts worden verleend of geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening, op basis dus van ruimtelijke argumenten. Niet-ruimtelijke argumenten hoorden daarom strikt genomen niet thuis in dit raadsvoorstel, en ook niet in een raadsbesluit tot verlening (of weigering) van de VVGB. Vastgesteld is wel dat aan het raadsbesluit en het verlenen van de VVGB in ieder geval ook ruimtelijke argumenten ten grondslag lagen.

### **3. Voorafgaand en tijdens de vergunningverleningsprocessen hebben Californië B.V. en de gemeente diverse alternatieve bestemmingen verkend voor de kavels 5 en 16 en de restgronden bij deze kavels.**

Californië B.V. heeft lang geprobeerd de kavels 5 en 16 te verkopen met de bestemming glastuinbouw. Ook andere bestemmingen, zoals de vestiging van bedrijven, hebben in de zoektocht naar alternatieven de revue gepasseerd. Om verschillende redenen, die hun oorsprong vonden bij Californië B.V., de gemeente of geïnteresseerde partijen, heeft dit nooit tot resultaat geleid. Uiteindelijk haakt de laatste geïnteresseerde partij om één van de kavels over te nemen af in december 2019. Californië B.V. is als ontwikkelmaatschappij niet opgericht om langdurig gronden in eigendom te houden. Daarnaast waren er voor Californië B.V. financiële overwegingen om op korte termijn de gronden te verkopen. In deze context is het alternatief van zonneweides tussen de gemeente en Californië ter sprake gekomen. De gemeente heeft deze gesprekken gevoerd als de verantwoordelijke overheidspartij met betrekking tot ruimtelijke ordening en niet als indirect aandeelhouder van Californië B.V.

Uit het dossier blijkt dat er veelvuldig contact is geweest tussen dhr. Burghout en vertegenwoordigers van de gemeente. De lijnen waren kort. Dit komt ook omdat dhr. Burghout als directeur van een deelneming van de gemeente veel met de gemeente te maken had en enige tijd kantoor hield in het gemeentehuis.





**4. Bestuurders en medewerkers van de gemeente waren vanaf medio 2018 op de hoogte van de plannen om zonneweides aan te leggen, het is niet duidelijk vanaf welk moment zij bekend waren met het feit dat dhr. Burghout de beoogde eigenaar van de zonneweides was.**

De informatiepositie van bestuurders en ambtenaren van de gemeente Horst aan de Maas valt uiteen in vijf aspecten:

1. Het feit dat Californië B.V. van plan is om zonneweides te verkennen als alternatieve bestemming voor de kavels 5 en 16

Uit de reconstructie komt naar voren dat het eerste bestuurlijke contact dat dhr. Burghout over zonnevelden heeft, een gesprek is met wethouder Vostermans medio 2018. Op 22 juni 2018 voert de projectleider Greenport Venlo gezamenlijk met wethouder Vostermans en de directeur van Greenport Venlo een gesprek waarin de mogelijkheid om zonnepanelen te vestigen op de nog niet verkochte kavels in het gebied Californië wordt besproken. Er is op dat moment voor de gemeente geen reden om aan te nemen dat Burghout in een andere hoedanigheid dan als directeur van Californië B.V. contact zoekt. Inhoudelijk richt de vraag van Burghout zich op dat moment op de mogelijkheid om zonneweides te realiseren op kavel 16 en op een retentievijver.

2. Het feit dat de zonneweides niet zullen worden ontwikkeld door Californië B.V., maar door andere bv's, waaronder Karakter Energie B.V.

Na de vergunningsaanvraag eind mei 2019 vernemen Beurskens en Vostermans in juni 2019 dat een andere bv dan Californië B.V. de zonneweides zal ontwikkelen. Het college geeft hierover de volgende toelichting:

*"Het feit dat Karakter Energie B.V. opeens in beeld kwam, werd geïnterpreteerd als een vorm van dienstverlening c.q. ondersteuning die deze B.V. zou gaan verlenen aan Californië B.V. bij de aanleg en exploitatie van de zonneweide door laatstgenoemde B.V. Daarvan uitgaande is er op dat moment ook geen vermoeden ontstaan dat hier mogelijk een tegenstrijdig belang aan de orde zou kunnen zijn."*

Op 10 augustus 2019 vindt de grondtransactie van kavel 5 en de restgronden bij kavel 16 plaats. Burghout stuurt op 12 augustus 2019 een e-mail aan de zaakmanager waarin hij aangeeft dat een andere vennootschap dan Californië B.V., namelijk Karakter Energie B.V., de zonneweides zal gaan ontwikkelen.

Op 5 september 2019 wordt een verzoek bij de gemeente ingediend om de tenaamstelling te wijzigen. Hierover is op 16 januari 2024 in de raad de volgende vraag gesteld: *"op 5 september 2019 wist onze gemeente dat Burghout via zijn eigen bedrijf achter de vergunningaanvraag voor de zonneweide op het Nieuw Erf zat. Wat heeft de gemeente met die kennis gedaan?"* Wethouder Beurskens heeft hierop het volgende antwoord gegeven: *"De vergunningsaanvraag was gemandateerd. Dat geldt voor alle reguliere vergunningen. Bij dit deel van de organisatie was in ieder geval niet bekend wat bij het college wel bekend was "*



Het is voor de onderzoekers onbekend in hoeverre reeds voor augustus 2019 binnen de ambtelijke organisatie kennis bestond van het plan om met een andere bv dan Californië B.V. de zonneweide te ontwikkelen.

3. Het feit dat de gronden van eigendom zijn verwisseld en geen eigendom meer waren van Californië B.V.

Dhr. Burghout geeft aan dat in de periode van de grondtransacties van zowel augustus 2019 als mei 2020 alle betrokken bestuurders van Californië B.V. en de aandeelhouders van Californië B.V. op de hoogte waren van het feit dat hij de gronden aankocht via een bv waarvan hij eigenaar was. Hij geeft aan in het verlengde hiervan zich moeilijk voor te kunnen stellen dat bestuurders van de gemeente Horst aan de Maas hiervan niet op de hoogte zouden zijn.

Het college geeft aan niet op de hoogte gebracht te zijn van het feit dat de kavels 5 en de restgronden van kavel 16 in augustus 2019 van eigenaar wisselden. Het is niet bekend wanneer bestuurders precies wisten dat de grondtransacties van 2019 en 2020 hadden plaatsgevonden. In ieder geval konden zij over deze informatie beschikken in mei 2021, toen is besloten vragen te stellen.

4. Het feit dat dhr. Burghout als privépersoon eigenaar is van de bv die de kavels 5 en 16 had aangekocht en van de bv's die de zonneweides ontwikkelen.

In de periode dat de aanvragen voor omgevingsvergunningen voor uitbreidingen van de zonneparken worden gedaan, spreekt een ambtenaar met dhr. Burghout. Dhr. Burghout stelt hem op de hoogte van het feit dat hij zal stoppen als directeur en met een bv waarvan hij eigenaar is de zonneparken zal ontwikkelen.

Wethouder Beurskens benoemt tijdens de collegevergadering van 17 mei 2021 dat dhr. Burghout eigenaar is van de bv's die de zonneweides zullen gaan ontwikkelen. In het college wordt afgesproken dat wethouder Tegels hierover vragen zal stellen tijdens de AvA van Greenport Venlo van 19 mei 2021.

Er is geen formele berichtgeving geweest van dhr. Burghout richting de gemeente over zijn persoonlijke belangstelling voor de gronden.

5. Het feit dat Californië B.V. van mening is dat de grondtransacties niet op een oneigenlijke wijze zijn verlopen.

Tijdens de AvA van 19 mei 2021 laat Ruud van Heugten namens Greenport Venlo aan wethouder Tegels weten dat de grondtransacties volgens de bestuurders van Californië B.V. niet oneigenlijk zijn verlopen en dat Greenport Venlo B.V. heeft ingestemd met de decharge van de bestuurders van Californië B.V. voor het boekjaar 2020.

Wethouder Tegels stemt hierna in met dechargeverlening aan de bestuurders van Greenport Venlo voor het boekjaar 2020. Na de AvA koppelt hij deze informatie tussen 19 mei 2021 en 18 oktober 2021 informeel aan het college van Horst aan de Maas terug. Dit kan geconcludeerd worden uit het feit dat de burgemeester van Horst aan de Maas op 18 oktober 2021 een brief stuurt aan Californië B.V. over deze



kwestie. De formele terugkoppeling van de AvA aan het college van Horst aan de Maas volgt op 13 december 2021.

Via een brief van dhr. Burghout op 6 december 2021 en brieven van de bestuurders van Californië B.V. eind 2021 en begin 2022 verneemt het college dat dhr. Burghout en de bestuurders van Californië B.V. niet van mening zijn dat de grondtransacties op een oneigenlijke wijze zijn verlopen.

**5. Hoewel de vergunningverlening gemandateerd is, zijn wethouders betrokken geweest bij de verlening van de omgevingsvergunningen voor de zonneweides**

Het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen is in Horst aan de Maas gemandateerd. Dit betekent echter niet dat wethouders in de praktijk niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de zonneweides. Bij mandaatverlening blijft het college de eindverantwoordelijke, de verantwoordelijkheid wordt niet overgedragen. Het college mag ook instructies geven aan de gemandateerden. Elk van de vier verleende vergunningen is met een of meerdere wethouders besproken en hierbij hebben ambtenaren onderling en richting dhr. Burghout de reacties van de wethouders teruggekoppeld. Tevens informeren wethouders hun ambtenaren over of zij wel of niet akkoord zijn met de vergunningverlening. Dit blijkt onder andere uit e-mails die respectievelijk wethouder Vostermans en wethouder Beurskens hebben gestuurd aan ambtenaren en collega-bestuurders op 6 oktober 2019 en 3 maart 2020.

**6. Er is geen aanleiding om te vermoeden dat er garanties aan dhr. Burghout zijn gegeven met betrekking tot de vergunningverlening**

Bij het indienen van de eerste vergunning was dhr. Burghout nog geen eigenaar van de gronden waarop de zonneweides worden gerealiseerd. Er zijn geen aanwijzingen om te vermoeden dat de gemeente dhr. Burghout formele of informele garanties heeft gegeven met betrekking tot eventuele vergunningverlening.

Ook is in het onderzoek niet gebleken dat de gemeente voorafgaand aan het sluiten van de grondtransacties door dhr. Burghout, bewust informatie met dhr. Burghout heeft gedeeld waarmee hij als geïnteresseerde partij zijn voordeel heeft kunnen doen in het proces van grondaankoop.

**7. De gemeente heeft als aandeelhouder geen rol of een zeer marginale rol met betrekking tot de uitgevoerde grondtransacties**

Californië B.V. is een zelfstandig bedrijf. De gemeente is indirect aandeelhouder. Zij bezit een minderheid van de aandelen in Greenport Venlo, dat op zijn beurt weer een minderheid van de aandelen in Californië B.V. bezit. Dit betekent dat de gemeente als aandeelhouder vooral kan sturen door het leveren van input bij strategieber beslissingen, benoemingen en verantwoordingsmomenten van Greenport Venlo.



Bij grondtransacties van Californië B.V. wordt de gemeente niet om toestemming gevraagd. Op het moment dat over deze transacties vragen werden gesteld in de aandeelhoudersvergadering van Greenport Venlo, was aan de verantwoordelijke bestuurders van Californië B.V. reeds decharge verleend en waren de betreffende transacties reeds afgerond.

**8. Vanaf 2021 onderneemt het college proactief actie om haar informatiepositie ten aanzien van de rol van Burghout te verbeteren**

In 2021 heeft het college gekozen om bij de dechargeverlening van bestuurders van Greenport Venlo vragen te stellen over de rol van Burghout bij de grondtransacties. De aandeelhouders stemmen na het antwoord in met dechargeverlening. Daarna kiest het college ervoor om via brieven vragen te stellen aan Burghout en aan Californië B.V. Na het ontvangen van antwoorden van dhr. Burghout (die zijn voorzien van bijlagen) vraagt het college niet om verder met hem in gesprek te gaan om het dossier op te helderen. Wel stuurt de gemeente extra verzoeken om informatie aan Californië B.V.



## 5. Handelingsperspectief voor de toekomst

### Vooraf

In dit slothoofdstuk schetsen we een handelingsperspectief voor de toekomst. Hiermee beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

10. Welke (juridische) vervolgacties zijn wenselijk en mogelijk vanuit het perspectief van de gemeente Horst aan de Maas?

In het voorgaande zijn in dit onderzoek de relevante kaders opgenomen, is het feitelijk verloop van de ontwikkelingen uiteengezet en is een duiding gegeven van het handelen van de kant van de gemeente. In dit hoofdstuk is een handelingsperspectief opgenomen waarin de mogelijkheid en wenselijkheid van vervolgacties door de gemeente besproken wordt. Daarin is uitgegaan van drie mogelijke aanknopingspunten voor vervolgacties: het proces van vergunningverlening, de voltrokken grondtransacties tussen Californië B.V. en dhr. Burghout en de sturing op verbonden partijen.

### Proces van vergunningverlening

1. **Het vergunningverleningsproces is verlopen volgens de regels van de ruimtelijke ordening. Er zijn geen mogelijkheden om de vergunning in te trekken**

Zoals eerder geconcludeerd zijn de vergunningen voor de zonneweides verleend in overeenstemming met het wettelijke stelsel voor vergunningsaanvragen. In het proces van vergunningverlening heeft er, aansluitend bij het wettelijke kader, een beoordeling plaatsgevonden op grond van ruimtelijke argumenten. De vergunningen voor de zonneweides zijn onherroepelijk geworden, de mogelijkheden tot bezwaar- en (hoger) beroep zijn uitgeput of verstreken. Indien een vergunning onherroepelijk is, kan deze in beginsel niet meer aangetast worden.

Er zijn enkele uitzonderingen op de onaantastbaarheid van verleende vergunningen. Een verleende onherroepelijk geworden omgevingsvergunning kan onder de volgende omstandigheden worden ingetrokken:

1. als onjuiste of onvolledige gegevens zijn opgegeven (art. 18.10 lid 4 omgevingswet (oud: art. 5.19 lid 1 sub a Wabo));
2. op verzoek van vergunninghouder;
3. bij een negatieve tussentijdse bibob-toets (art. 5.40 lid 2 sub c en d Omgevingswet (oud: art. 5.19 lid 4 sub b Wabo));



4. als een jaar na verlening (of in de vergunning bepaalde andere termijn) de vergunning ongebruikt gebleven is (art. 5.40 lid 2 sub b Omgevingswet).

Op basis van het dossier zijn er geen redenen om de verleende vergunningen op basis van de bovenstaande gronden in te trekken. Dat wil zeggen: er zijn geen onjuiste of onvolledige gegevens opgegeven, er is geen verzoek van de vergunninghouder tot intrekking, er is geen negatieve tussentijdse Bibob-toets en er heeft reeds realisatie plaatsgevonden.

Voor de Bibob-toets geldt het volgende: als een omgevingsvergunning bouwen al is verleend en daarna blijkt dat er sprake is van een ernstig gevaar, dan kan de verleende vergunning worden ingetrokken.<sup>255</sup> De intrekking van de vergunning moet echter gebeuren voordat het bouwwerk is voltooid. Op het moment dat het bouwwerk is voltooid, is de omgevingsvergunning bouwen namelijk uitgewerkt. Zelfs als er sprake zou zijn van gevaar, zou het intrekken van de vergunning op die gronden niet meer mogelijk zijn nu het bouwwerk voltooid is.

Wanneer een vergunning onherroepelijk is en er realisatie heeft plaatsgevonden heeft de gemeente nog een taak in de handhaving. Als realisatie niet heeft plaatsgevonden conform de voorschriften van de verleende vergunning, dan heeft de gemeente een plicht tot handhaving. De eerste vraag is dan of er sprake is van een overtreding van enige regel. In dit dossier is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de realisatie heeft plaatsgevonden in afwijking van de voorschriften van de verleende vergunning. Is daardoor geen reden tot handhaving.

## **2. Er zijn geen civielrechtelijke mogelijkheden ten aanzien van de verleende vergunningen**

In het vergunningsverleningsproces handelde de gemeente in haar publiekrechtelijke hoedanigheid. Denkend aan een handelingsperspectief voor de gemeente moet gevraagd worden of de gemeente in haar privaatrechtelijke hoedanigheid mogelijkheden tot haar beschikking heeft ten aanzien van de verleende vergunning op het moment dat zij dat zou willen. In de vastgestelde feiten zijn geen aanknopingspunten te vinden voor privaatrechtelijk handelen door de gemeente.

## **3. Richting de toekomst: de gemeenteraad kan beoordelen of afspraken ten aanzien van adviesrecht naar wens werken**

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat de figuur van de VVGB niet meer, maar is deze vervangen door een (eventueel) bindend adviesrecht van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen vaststellen waarbij zij een bindend adviesrecht heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In een dergelijk

---

<sup>255</sup> Op grond van: oud: [artikel 5.19 lid 4 onder b van de Wabo](#), nieuw: artikel 5.40, lid 2, sub d, van de Omgevingswet



raadsbesluit moet worden aangegeven bij welke categorieën van gevallen een bindend adviesrecht van de gemeenteraad van toepassing is. De gemeenteraad van Horst aan de Maas heeft deze categorieën van gevallen reeds vastgesteld (het betreffen 3 categorieën van gevallen). De gemeenteraad zou na verloop van tijd kunnen bekijken of zij de categorieën van gevallen wil aanpassen.

## Grondtransacties

### 4. Er is geen civielrechtelijk handelen mogelijk ten aanzien van de grondtransacties

Een belangrijk gegeven in de ontwikkeling van de gebeurtenissen is de verkoop van de kavels van Californië B.V. aan Burghout in augustus 2019 en mei 2020. In het sluiten van de overeenkomsten voor de grondtransacties en het proces van biedingen voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomsten, is de gemeente geen partij geweest. De gemeente is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de overeenkomsten en heeft hierin geen juridische positie. Dat maakt dat er geen civielrechtelijk handelen mogelijk is ten aanzien van de grondtransacties.

## Sturing op verbonden partijen

### 5. Het toezicht op verbonden partijen kritischer vormgeven

Sturing op gemeentelijke deelnemingen is een complex vraagstuk, waar veel raden en colleges mee worstelen. Taken worden met een reden op afstand geplaatst. Vervolgens is het aan het college én aan de raad om in het oog te houden of de beoogde doelen nog bereikt worden met de deelneming.

In de casus van de grondtransacties in Californië zijn college én gemeenteraad ontevreden over 1) wat er feitelijk is gebeurd en 2) hun informatiepositie. De opmerkingen in dit hoofdstuk over handelingsperspectief laten zien dat daar nu niets meer aan te doen is. Dan is vooral de vraag: welke consequenties verbinden raad en college aan deze casus voor de werkwijze rondom verbonden partijen.

Dat vraagt wellicht om een herbezinning op de huidige manier van werken, juist in het samenspel tussen raad en college. Belangrijke zaken om dan opnieuw afspraken over te maken zijn:

- / Informatiestromen van verbonden partij naar gemeente;
- / Kennis en kunde bij zowel raads- als collegeleden ten aanzien van sturing op verbonden partijen in algemene zin en specifiek de inhoud van waar de verbonden partij over gaat;
- / Beoordeling of de deelneming nog aansluit bij de doelen die de gemeente voor ogen had.

