



# Leidraad financiële participatie

bij duurzame  
energie-  
projecten

Energiergio Noord-Holland Noord  
Energiergio Noord-Holland Zuid  
november 2021

Samen aan de slag!





Sturen op proces- en financiële participatie bij duurzame energieprojecten is een beleidsterrein volop in ontwikkeling, ook op juridisch gebied. Dit komt enerzijds door de Omgevingswet waardoor het juridisch kader verandert en anderzijds door de ontwikkeling van de Regionale Energiestrategieën (RES). Mede daardoor krijgen duurzame energieprojecten een vogelvlucht. In dit document wordt richting en duidelijkheid gegeven over hoe gemeenten kunnen sturen op de ambitie uit het Klimaatakkoord van 50% lokaal eigendom.





# Samenvatting leidraad financiële participatie

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het streven is om bij de ontwikkeling van projecten voor grootschalige opwek van duurzame energie op land 50% lokaal eigendom te realiseren. Dit is een middel om acceptatie van duurzame energieprojecten te vergroten.

Participatie wordt veelal geassocieerd met de inhoudelijke betrokkenheid van inwoners en stakeholders bij het proces rondom

beleid en projecten voor duurzame opwek. Naast het meepraten over het proces en het ontwerp kan ook het financieel participeren in projecten voor duurzame opwek bijdragen aan het maatschappelijke draagvlak voor duurzame opwek. Bij financiële participatie investeert de omgeving in het project en/of ervaart de voordelen van de opbrengsten van het project voor duurzame opwek. In dit document is beschreven hoe initiatiefnemer, omgeving en gemeenten wenselijke en haalbare afspraken over lokaal eigendom en financiële participatie kunnen maken. Dit document heeft een informeel karakter.

## Welke vormen van financiële participatie zijn er?

Financiële participatie van de omgeving kan op verschillende manieren worden bereikt. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Mede-eigenaarschap, bijvoorbeeld via een energiecoöperatie;
2. Inwoners of bedrijven kunnen financieel deelnemen, bijvoorbeeld via aandelen of obligaties in een wind- of zonneproject;

3. Er kan een omgevingsfonds opgezet worden. Een deel van de financiële opbrengsten winsten kunnen via dit fonds ingezet worden ten behoeve van de omgeving. Bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling, een nieuw buurthuis of sportvelden;
4. Met een omwonendenregeling ontvangen mensen die in de directe omgeving wonen een indirect voordeel. Bijvoorbeeld met korting op stroom afkomstig uit het project of door investeringen in het verduurzamen van hun woning.

Welke vorm het meest geschikt is, is afhankelijk van het project en het type omgeving. Het is goed mogelijk dat de uitkomst een combinatie van de verschillende vormen is. Zo heeft een omgevingsfonds of omwonendenregeling voordelen voor iedereen (en dus ook de mensen met een smalle beurs) en kan mede-eigenaarschap of financieel deelnemen juist de lokale betrokkenheid vergroten.



### Welke afspraken kun je als gemeente maken over financiële participatie?

Financiële participatie is niet afdwingbaar in het vergunningsproces van een gemeente. Gemeenten kunnen wel afspraken maken met de omgeving over de manier waarop financiële participatie bij energieprojecten kan worden vormgegeven.

Als een gemeente financiële participatie opneemt in een beleidskader, zorgt dat voor een gelijk speelveld. Initiatieven die een gemeente ontvangt kunnen op basis van zo'n beleidskader worden beoordeeld en een gemeente kan daarmee toetsen of het participatieproces van een initiatiefnemer goed wordt doorlopen. Aan de hand van het participatieverslag van de initiatiefnemer kan de gemeente beoordelen of het participatieproces goed is ingericht vanuit sociaal, technisch-economisch, financieel en communicatief oogpunt.

Een andere manier om 50% lokaal eigendom in te richten is via de maatschappelijke tender. Dit kan voordelen hebben omdat een maatschappelijke tender gebruik maakt van de creativiteit van initiatiefnemers en gelijke toegang en kansen biedt voor alle

geïnteresseerden. Daarnaast biedt het gemeenten de mogelijkheid om eisen te stellen aan andere aspecten dan ruimtelijke aspecten.

Op de website [energieparticipatie.nl](https://energieparticipatie.nl) zijn verschillende basisteksten te vinden, die zijn opgesteld door het Nationaal Programma RES.

# Leeswijzer

De leidraad start met een aanleiding en achtergrond van het document. In het **eerste hoofdstuk** wordt beschreven wat het juridisch kader is. Hier wordt onder andere ingegaan op de wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden wat betreft sturing op financiële participatie en welke definities gehanteerd kunnen worden.

In het **tweede hoofdstuk** van dit document worden de verschillende procesfasen die aan bod komen bij het ontwikkelen van duurzame opwek geschetst. Specifiek wordt ingegaan op de rollen en taken van gemeenten, de initiatiefnemer en de omgeving. De stappen in het proces zijn overzichtelijk samengevat in een procesplaat.

**Hoofdstuk drie** beschrijft additionele opties die een gemeente kan inzetten om te sturen op financiële participatie, namelijk: de maatschappelijke tender en participatie zonder eigen vermogen.

Aanvullend worden in **hoofdstuk vier** overige relevante bronnen en documenten benoemd.

Button

Button



*In het document zijn buttons verwerkt. Buttons zijn voor navigatie in het document.*



## Vooraf -7 >

### 1. > Juridisch kader -10

### 2. > Procesfasen en sturen op financiële participatie -20

#### 2.0 > Beleidsfase -23

#### 2.1 > Ideefase -31

#### 2.2 > Vorbereidingsfase -35

#### 2.3 > Vergunningsfase -38

#### 2.4 > Contract-, bouw- en exploitatiefase -42

### 3. > Additionele opties om te sturen -45

### 4. > Tot slot -51

#### Colofon -52

#### Relevante ontwikkelingen op nationaal niveau -53

#### Geraadpleegde bronnen en relevante publicaties -54





# Vooraf





# Aanleiding en achtergrond

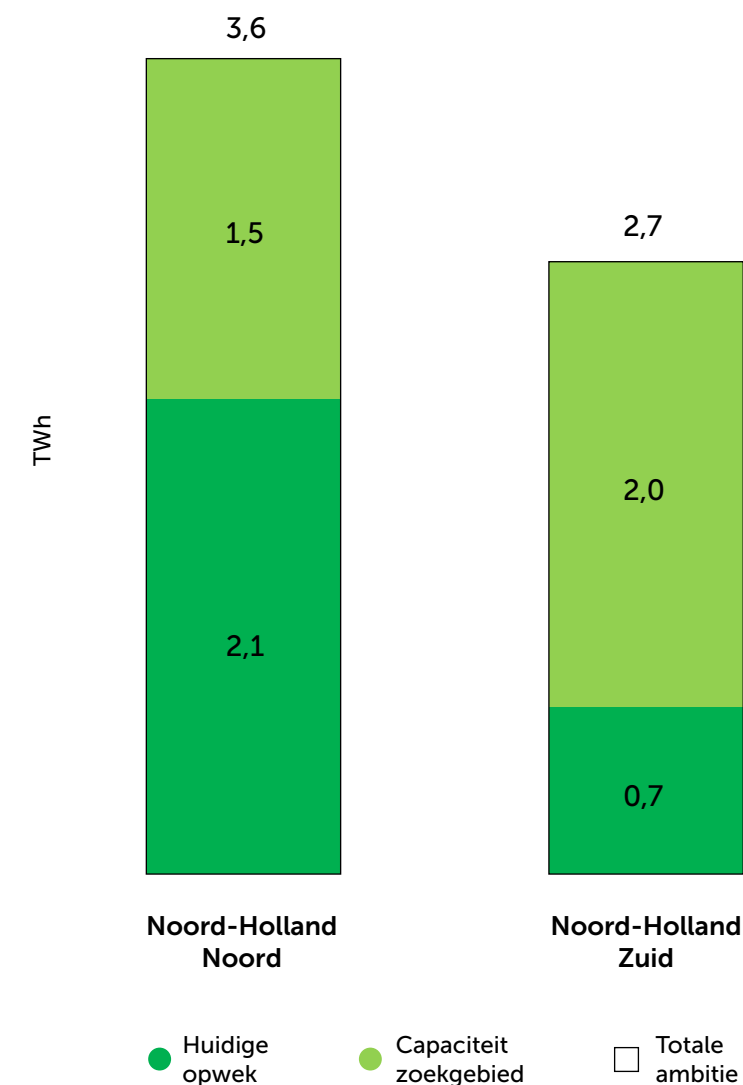
## Aanleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat, bij de ontwikkeling van projecten voor grootschalige opwek van duurzame energie op land, 50% lokaal eigendom het streven is. Dit streven komt ook terug in de [gedragscode Zon op Land](#) (HollandSolar, 2019) en de [gedragscode acceptatie & participatie Windenergie op Land](#) (NWEA, 2020). Hoe hieraan invulling kan worden gegeven is in deze gedragscodes nog niet uitgewerkt. In dit document is beschreven hoe initiatiefnemer, omgeving en bevoegd gezag met elkaar een proces kunnen doorlopen om per project te komen tot wenselijke en haalbare afspraken over financiële participatie. Dit document bouwt voort op de leidraad ['Lokaal eigendom in de praktijk'](#) van de Participatiecoalitie Noord-Holland (2021).

## Achtergrond

Het streven naar lokaal eigendom is een middel om acceptatie van duurzame energieprojecten te vergroten en daarmee een bijdrage te leveren aan het behalen van het doel van 35 TWh zon en wind op land in 2030. Een evenwichtige eigendomsverdeling, uitgedrukt in minimaal 50% lokaal eigendom in de Regionale Energiestrategie (RES) Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid, is een vertaling van de gelijkwaardige samenwerking die bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een duurzame energieproject wordt nagestreefd.

## Ambitie van Noord-Holland in cijfers



Bron: [RES 1.0 NHN](#) en [RES 1.0 NHZ](#)





# Voor wie is dit document en welke status heeft het?

## Waarom dit document?

Gemeenten, waterschappen en de provincie worden bij de voorbereiding van concrete duurzame energieprojecten in Noord-Holland geconfronteerd met dezelfde vragen over financiële participatie. Dit document bevat daarop de antwoorden en geeft handvatten om te sturen op de ambitie van ten minste 50% lokaal eigendom. Daarnaast geeft het document de provincie en gemeenten een uniforme basis die ze desgewenst kunnen hanteren in een op te stellen beleidskader.

## Welke informatie vindt u in dit document?

Dit document bevat informatie over de wijze waarop gemeenten, waterschappen en de provincie kunnen sturen op het realiseren van minimaal 50% lokaal eigendom. Dit is zowel van toepassing wanneer een externe initiatiefnemer, een lokale energiecoöperatie of de gemeente, provincie of waterschap (op eigen grond) een project wil realiseren.

## Voor wie is dit document interessant?

Dit document kan elke ambtenaar, bestuurder, initiatiefnemer of vertegenwoordiger van een energiecollectief of energiecoöperatie die betrokken is bij de voorbereiding van een lokaal energie-initiatief helpen.

## Wat kunt u met de informatie in dit document?

Dit document is ten eerste een hulpmiddel bij het opstellen van gemeentelijk participatiebeleid. Ten tweede schetst het op welke wijze een participatieproces gestructureerd kan worden doorlopen met oog voor de verschillende rollen van betrokken partijen en hoe zij afspraken kunnen vastleggen.

Dit document bevat geen blauwdruk voor de inhoud van de afspraken over financiële participatie. Per project moeten partijen aansluiten bij de lokale omstandigheden en wensen.

## Wat is de (juridische) status van dit document?

Voorliggend document heeft een informeel karakter. Het document is voor de Energieregio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid opgesteld in samenwerking met provincie Noord-Holland, gemeenten en waterschappen.

Net als voor de RES geldt dat de inhoud van dit document kan worden verwerkt in het ruimtelijke instrumentarium onder de Omgevingswet. Tevens kan de inhoud van dit document worden betrokken in de uitvoering van de bevoegdheden die het bevoegd gezag (gemeente/provincie) onder de Omgevingswet (zullen) toekomen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden onder de Omgevingswet zijn leidend.





# 1. Juridisch kader





# Introductie op het juridisch kader

## Inleiding

Dit hoofdstuk legt uit wat onder centrale begrippen als lokaal eigendom en de omgeving wordt verstaan en wat de juridische mogelijkheden zijn van de gemeente om te sturen. De wettelijke bevoegdheden zijn als uitgangspunt genomen. Bestaande kaders maken echter nog niet altijd duidelijk wat juridisch wel en niet moet, mag en/of kan. Dit terwijl (zo blijkt uit de verschillende

gesprekken) de behoefte bestaat aan duidelijkheid, onder andere over de vraag hoe gemeenten kunnen sturen op het streven van 50% lokaal eigendom en/of andere vormen van financiële participatie.

Om het streven van 50% lokaal eigendom te realiseren is het daarom noodzakelijk om soms ook buiten de begaande paden te treden. De nodige kaders en definities zijn namelijk nog niet altijd voldoende afgebakend en/of nog in beweging. Dit document biedt – waar relevant – meerdere beschikbare opties voor het bevoegd gezag, en neemt stappen in dit (soms) nog grijze gebied. Het is uiteindelijk aan gemeenten om te besluiten in hoeverre ze aan willen sluiten of vooruit willen lopen op de bestaande (soms grijze) kaders en in hoeverre ze de ambitie van 50% willen vastleggen.

Voor het opstellen van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van met name de volgende publicaties en daarin uitgewerkte definities: het Klimaatakkoord, de RES 1.0 van Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid, de Gedragscodes Zon en Wind op Land, de handreiking '[Lokaal eigendom in de praktijk](#)' van de Participatiecoalitie Noord-Holland, Lokaal Eigendom in Beleid van EnergieSamen, publicaties NP RES en het advies van Pels Rijcken aan provincie Noord-Holland.

### Onderwerpen waar dit hoofdstuk op ingaat

- Wat is '50% lokaal eigendom?'
- Juridische (on)mogelijkheden t.a.v. financiële participatie
- Wie heeft bevoegd gezag bij duurzame opwek in Noord-Holland?
- Wie is de omgeving, hoe betrek je die en wie is gesprekspartner van de gemeente?
- Welke vormen van financiële participatie bestaan er?
- Wat als 50% lokaal eigendom niet wordt gehaald?

# Wat is '50% lokaal eigendom'?

## Wat betekent lokaal eigendom?

Lokaal eigendom betekent dat een project geheel of gedeeltelijk wordt ondernomen door een omgevingspartij, niet een marktpartij of grondeigenaar. De partij behartigt de belangen van omwonenden en lokale bedrijven, en vertegenwoordigt daarmee nadrukkelijk een omgevingsbelang. Het algemeen belang wordt bewaakt door de overheid.

## Is lokaal eigendom en financiële participatie hetzelfde?

1. Bij lokaal eigendom heeft de omgeving (mede-)zeggenschap, zij investeert en draagt risico (vanaf start of bij ready-to-build). Alle omwonenden krijgen de kans om financieel te participeren.
2. Bij financiële deelneming wordt geparticipeerd in een project zonder daar

zeggenschap in te hebben, bijvoorbeeld bij de uitgifte van obligaties met een redelijk rendement.

3. Bij een omgevingsregeling ontvangt de omgeving (individueel of collectief) een afdracht uit het project. De omgeving heeft dan geen zeggenschap, wel is er sprake van financiële participatie. Er is wel zeggenschap over de besteding vanuit de omgevings-regeling.

## Inkadering van 50% lokaal eigendom

Het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom gaat over de inbreng van *eigen vermogen per project*. Het streven gaat niet over de inbreng van *vreemd vermogen*.

*Toelichting:* Het aandeel eigen vermogen voor zon-pv is gemiddeld genomen 10%. Het aandeel eigen vermogen voor wind op land bedraagt volgens de SDE++ gemiddeld 20%. Voor zon-pv is de ambitie dus ten minste 5% inbreng van de totale projectsom, en voor wind is dit dus ten minste 10%. Nb: het is mogelijk om als omgeving ook een deel van het vreemd vermogen in te leggen, het rendement hierop is echter - vanwege de zekerheid die de SDE-subsidie biedt - een relatief laag rendement.

## Wie of wat valt onder lokaal?

Wie of wat onder het begrip 'lokaal' en 'omgeving' valt, dient te worden vastgelegd in het beleidskader. Kijk voor een suggestie hoe de 'lokale omgeving' in te kaderen op pagina 12.

## Is maatwerk mogelijk?

Maatwerk is zeker mogelijk. Het is aan iedere gemeente zelf om de afweging te maken om wel/geen eigen beleidskader op te stellen, daarin een bepaalde inspanningsverplichting in op te nemen en/of bepaalde initiatiefnemers vrij te waren van de verplichtingen die zijn uitgewerkt in dit beleidskader (zie pagina 24).

*Toelichting:* Het is aan het lokale bestuur om af te wegen of bijvoorbeeld nutsbedrijven (o.a. drinkwater en rioolwaterzuivering) - die met duurzame energieopwekking aan de slag willen om zelf op die locatie energieneutraal te worden en/of een bijdrage leveren aan het verduurzamen van een voorziening van algemeen nut - een speciale positie krijgen in het beleidskader. Bovenstaande kan een reden zijn om projecten van deze initiatiefnemers te vrijwaren van de verplichting invulling te geven aan 50% eigenaarschap en/of een bijdrage aan het omgevingsfonds.





# Juridische (on)mogelijk- heden

## Wat mag de gemeente doen om 50% lokaal eigendom te realiseren?

Een gemeente kan tijdens de fase van vergunningverlening een initiatiefnemer niet verplichten om de omgeving financieel te laten participeren, of om daar een aanbod voor te doen. Uit het wettelijk kader volgt namelijk dat slechts ruimtelijke criteria ten grondslag gelegd kunnen worden aan het weigeren van planologische medewerking. Het ontbreken van financiële participatie is geen ruimtelijk criterium.

Desondanks zijn er nog voldoende mogelijkheden voor de gemeente om te sturen op financiële participatie.

## Mogelijkheden voor 'zachte' sturing

Gemeenten kunnen sturen op de totstandkoming van afspraken met de omgeving over financiële participatie in duurzame energieprojecten. Om dit te doen, dient de gemeente haar werkwijze vast te leggen in beleid en initiatiefnemers te vragen zich in te spannen om in overeenstemming met dit beleid te handelen (een inspanningsverplichting). Dit geeft betrokkenen houvast.

Het vastleggen van een inspanningsverplichting in beleid wordt aangeduid als 'zachte sturing'. Deze sturing vindt plaats tijdens de voorbereiding van ruimtelijke plannen of besluiten; de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit of (de wijziging van) het omgevingsplan. Tijdens die voorbereiding vindt immers een participatieproces plaats in het verlengde van de participatieverplichtingen onder de Omgevingswet. Het is zaak om tijdens dat proces tevens afspraken te maken over financiële participatie★.

## Van 'zachte' sturing naar 'harde' borging van afspraken?

Financiële participatie wordt vastgelegd in een omgevingsovereenkomst tussen de initiatiefnemer (vergunninghouder) en de lokale omgeving. Deze omgevingsovereenkomst is niet juridisch afdwingbaar maar legt wel afspraken over de samenwerking en financiële participatie vast.

De omgevingsovereenkomst wordt versterkt door rechtsgeldige afspraken zoals de gezamenlijke oprichting van een project-BV of onderlinge privaatrechtelijke afspraken tussen initiatiefnemer en omgeving en initiatiefnemer en bevoegd gezag. Dat laatste kan zijn de anterieure overeenkomst of een specifieke 'participatie-overeenkomst' waarmee de afspraken zijn geborgd●.

● *Tip: vraag aan de initiatiefnemer een plan van aanpak om te komen tot een omgevingsovereenkomst.*

★ *Tip: neem in gemeentelijk participatiebeleid ook iets op over lokaal eigendom bij energieprojecten.*

# Wie heeft bevoegd gezag bij duurzame opwek in Noord-Holland?

## Windenergie

### Huidige situatie (2021): Elektriciteitswet 1998 en Omgevingsverordening Noord-Holland 2020

Op grond van artikel 9e lid 4 van de Elektriciteitswet zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor windparken met een opgesteld vermogen van 5 tot 100 Megawatt(MW). Boven de 100 MW is de Minister het bevoegd gezag en wordt de rijkscoördinatieregeling toegepast.

Daarnaast geldt de Omgevingsverordening NH2020 (OVNH2020) op grond waarvan Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn voor alle windparken tot 100 MW. In deze OVNH2020 is vastgelegd dat uitsluitend ruimtelijke toestemming wordt verleend met het instrument 'omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan'. Tijdens de omgevingsvergunningprocedure moet instemming worden verkregen van Provinciale Staten in de vorm van 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb).

*Toelichting:* Het beleid ten aanzien van de lijnopstelling van ten minste 3 molens is inmiddels vervallen en de RES is leidend (herziening OVNH2020).

### Toekomstige situatie: Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor windparken met een gezamenlijk vermogen van 15 tot 100 MW. Gedeputeerde Staten zijn verplicht om voor windprojecten waarvoor zij bevoegd gezag zijn uitsluitend het nieuwe instrument 'projectbesluit' in te zetten. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan. Tijdens de procedure voor vaststelling van

het Projectbesluit moet Provinciale Staten om advies worden gevraagd. (indien het een door Provinciale Staten aangewezen geval betreft).

*Toelichting:* De ondergrens van 15 MW voor windenergie gaat gelden vanaf de inwerkingtreding van de Energiewet. Tot die tijd zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag van 5 tot 100 MW. Met de Omgevingswet is de gemeente bevoegd gezag tot 15 MW.

Met de voorgenomen wijziging van de OVNH2020, die vooruitloopt op de OVNH2022, kan een omgevingsplan weer ruimte bieden voor windturbines binnen zoekgebieden zoals vastgelegd in de RES 1.0.

*Toelichting:* De provincie Noord-Holland bereidt momenteel een beleidskader voor. In dit beleidskader geeft aan hoe ze zich verhoudt ten opzichte van gemeenten in de situatie dat de provincie bevoegd gezag is.





## Zonne-energie

### Huidige situatie: Elektriciteitswet 1998

Het College van Burgemeester en Wethouders is bevoegd gezag voor zonneparken tot 50 MW. Boven de 50 MW is de Minister bevoegd gezag en is in principe de Rijkscoördinatieregeling van toepassing. Op grond van de OVN2020 kunnen grondgebonden zonneparken tot 50 MW uitsluitend met een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt (met uitzondering van gronden bestemd voor nutsvoorzieningen of infrastructuur).

### Toekomstige situatie: Omgevingswet (Ow) en Energiewet (Ew)

Na inwerkingtreding van de Energiewet is het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag voor zonneparken tot 50 MW en is Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor zonneparken van 50 tot 100 MW. Boven de 100 MW is de Minister bevoegd gezag. Wanneer Gedeputeerde Staten of de Minister bevoegd gezag zijn moet op grond van de Omgevingswet verplicht het instrument Projectbesluit worden ingezet. Tijdens de procedure voor vaststelling van het Projectbesluit moet Provinciale Staten om advies worden gevraagd. (indien het om een door Provinciale Staten aangewezen geval betreft).



# Wie is 'de (lokale) omgeving' en wanneer betrek je die?

## Wie of wat is 'de (lokale) omgeving'?

De lokale omgeving is ten eerste de fysieke omgeving van een zonnepark of windpark. Ten tweede staat omgeving voor de omgevingsbelangen en belanghebbenden bij het project. Voor de begrenzing van het zijn van belanghebbende worden in juridische zin grenzen gehanteerd, maar die zijn niet leidend voor de begrenzing van de omgeving in het kader van financiële participatie. Er zijn globaal twee opties:

- a) De gemeente stelt in haar beleidskader generieke grenzen vast wie onder de lokale omgeving moeten worden verstaan★.

De gemeente Haarlemmermeer hanteert bijvoorbeeld in haar beleidskader drie gradaties in beschrijving van de 'omgeving': 1, het plangebied; 2, de direct omwonenden (10x tiphoogte /straal van 800 m voor zon); en 3, lokale omgeving (dorpen in en om zoekgebied voor wind en tot 2km afstand voor zon)

- b) Per project wordt in een samenwerking tussen initiatiefnemer, omgeving en bevoegd gezag gekomen tot afspraken over reikwijdte van de lokale omgeving en rol in participatieproces●.

## Hoe kan de lokale omgeving financieel participeren?

De lokale omgeving moet ten eerste de kans krijgen om mede-eigenaar te worden. Dat betekent niet dat de omgeving zich een project kan 'toe-eigenen'. Het kan voorkomen dat in de lokale omgeving onvoldoende animo bestaat om risicodragend deel te nemen, of dat niet genoeg zicht is op de mate

★ *Tip: Bij het betrekken van de omgeving ten aanzien van financiële participatie wordt dikwijls de omgeving die het dichtst bij een project woont meer betrokken, dit kan bijvoorbeeld door een staffel in hoogte van het rendement op te nemen of in stages obligaties uit te geven. Voordeel van het eerste is dat rendement afneemt qua afstand; voordeel van obligaties is dat er een grotere groep mogelijk geïnteresseerd is om geld te investeren in het project.*

● *Tip: Vraag de initiatiefnemer om (gezamenlijk) een omgevingsanalyse te maken, waarin de omgeving en de verschillende belangen rond-om het initiatief in beeld worden gebracht en een inschatting wordt gemaakt van een mogelijke botsing van belangen.*



van bereidheid hiertoe. In het geval dat de initiatiefnemer geen lokale energiecoöperatie is, kunnen initiatiefnemer en bevoegd gezag in verkennend overleg treden met lokale energiecoöperaties, bijvoorbeeld om te bezien of het opzetten van een gebiedscoöperatie tot de mogelijkheden behoort ♦.

♦ *Tip: Als sprake is van onvoldoende animo, is het verkennen van andere vormen van (financiële) participatie tevens een optie (zie pagina 18).*

### Wie is gesprekspartner van het bevoegd gezag?

De initiatiefnemer en de omgeving zijn beide gesprekspartner voor het bevoegd gezag. Met de initiatiefnemer moet een participatie- en ruimtelijk plan of besluit worden voorbereid. De initiatiefnemer moet met de omgeving de dialoog aangaan over de inpassing in de omgeving. Indien sprake is van meerdere initiatiefnemers (bv marktpartij en energiecoöperatie) dienen zij zich zodanig te organiseren dat het bevoegd gezag met één vertegenwoordiger aan tafel zit.

Ook al vormt een energiecoöperatie het voor de hand liggend vehikel waarmee wordt ondernomen, zij vertegenwoordigt niet automatisch het omgevingsbelang. Het bevoegd gezag en initiatiefnemer hebben als taak om in het participatieproces alle partijen in de omgeving te bereiken en de optie te bieden in het proces te participeren.





# Welke (andere) vormen van financiële participatie bestaan er?

★ *Tip: De mogelijke vormen van financiële participatie sluiten elkaar niet uit: zij kunnen ook naast elkaar worden toegepast (en dit gebeurt in de praktijk veelal ook).*

Binnen de vorm lokaal eigendom bestaat een aantal varianten. Als blijkt dat inzet op lokaal eigendom niet haalbaar en/of uitvoerbaar is, is een andere vorm van financiële participatie mogelijk interessant (zie onder, met korte beschrijving en hun voor- en nadelen) ★.

Vorm	Beschrijving	Voordelen	Nadelen
<b>1. Lokaal eigendom (al dan niet risicodragend)</b>	Lokaal eigendom wordt meestal vormgegeven met een lokale energiecoöperatie die daarvoor al dan niet een project-BV opricht. Alternatief kan dit door samenwerking met een a) lokale stichting met duurzame energiedoelen; b) het lokale bedrijfsleven; c) een landelijke energiecoöperatie; of d) entiteit in eigendom van de overheid. De omgeving kan zowel risicodragend als niet-risicodragend participeren; dit heeft invloed op het te behalen rendement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meest directe vorm van lokale participatie</li> <li>- Gerealiseerde projectwinsten blijven lokaal, eventueel opgewekte elektriciteit ook</li> <li>- Positief voor draagvlak</li> <li>- Optie tot inspraak omgeving projectlocatie (afhankelijk van percentage aandelen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omgeving wordt (mogelijk) risicodragend (kan positief maar ook negatief zijn)</li> <li>- Noodzaak dat omgeving voldoende kapitaal beschikbaar heeft</li> </ul>
<b>2. Financiële deelneming</b>	De omgeving kan intekenen op obligaties. Obligaties kunnen in fasen worden opengesteld waarbij (veelal) direct omwonenden als eerste de keuze hebben en ook een hoger rendement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risico voor deelname is lager dan bij lokaal eigendom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lager rendement dan bij lokaal eigendom</li> <li>- Minder mogelijkheid tot sturing over projectlocatie</li> </ul>
<b>3. Omwonenden regeling</b>	Tenslotte kunnen afspraken over financiële regelingen zoals een omgevingsfonds of omwonendenregelingen worden getroffen met a) groep(en) van omwonenden; b) een buurtvereniging; of c) een lokaal fonds beheerd door een stichting.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omwonenden lopen geen financieel risico</li> <li>- (vast) deel van project-inkomsten komt ten goede van omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendement per woning sterk afhankelijk van aantal omwonenden</li> <li>- Instellen van beheerder(s)</li> </ul>



# Wat als 50% lokaal eigendom niet wordt behaald?

## Wat als er onvoldoende animo is voor lokaal eigendom?

Het streven naar 50% lokaal eigendom houdt in dat op projectniveau wordt verkend op welke wijze de omgeving als volwaardige partner in het besluitvormingsproces kan worden betrokken.

Als uit de verkenning blijkt dat bij een specifiek project vanuit de omgeving geen animo is voor het vormgeven van lokaal eigendom, kunnen andere vormen van financiële participatie worden verkend.

Het ontbreken van afspraken over lokaal eigendom betekent niet dat vergunningverlening voor een project uitgesloten is. Het doel is immers om de omgeving vroegtijdig bij het project te betrekken en te overleggen, hierdoor acceptatie te vergroten en eventuele hinder te minimaliseren.

## Wat als het rendement (te) laag is?

Het kan ook voorkomen dat het te behalen projectrendement onder druk komt te staan, bijvoorbeeld omdat ook investeringen worden gevraagd voor landschappelijke inpassing of ecologische kwaliteitsverbetering en afdracht aan een omgevingsfonds gewenst is★.

## Implicaties van niet halen 50% lokaal eigendom?

Als 50% lokaal eigendom niet kan worden behaald in een concreet project, en indien pogingen hiertoe goed gedocumenteerd zijn, kan een gemeente (verplicht zijn om) medewerking (te) verlenen aan de uitvoering van het project.

Of initiatiefnemers voldoende inspanning hebben geleverd is ter beoordeling van de gemeente. Zie hiervoor ook pagina 40 waar suggesties staan hoe een gemeente het participatieproces kan beoordelen, en welke mitigerende acties denkbaar zijn indien het proces (nog) onvoldoende is●.

●Uiteindelijk gaat het erom dat bij elk afzonderlijk project een goed participatieproces wordt doorlopen waarin ruimte is geboden voor wensen vanuit de omgeving ten aanzien van ruimtelijke aspecten én financiële participatie.

★Tip: eventuele extra kosten die het rendement negatief beïnvloeden, kunnen voor de omgeving wel meerwaarde hebben. Door geïntegreerd naar wensen van natuur en omwonenden te kijken kan een energieproject indirect waarde toevoegen, pak de koppelkansen en weeg dit mee bij de beoordeling. Zeker indien uit een beoordeling blijkt dat 50% lokaal eigendom niet gehaald wordt.



# 2. Procesfasen en sturen op financiële participatie



# Introductie op de procesfasen en rollen van betrokken partijen

## Doel van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende fasen in het proces om duurzame opwekking van zonne- en windenergie op land te realiseren en welke rollen en verantwoordelijkheden partijen hierin hebben. Betrokkenen zijn de gemeente, de initiatiefnemer en de omgeving.

Uitgangspunt is dat een initiatiefnemer – *dit kan zowel een externe partij als een lokale ondernemer of energiecoöperatie zijn* – bij de gemeente aangeeft dat hij/zij de ambitie heeft om op een specifieke locatie een grootschalig zon- of windproject te gaan realiseren.

Het overzicht staat in een procesplaat. In dit overzicht staat welke taken en verantwoordelijkheden de initiatiefnemer, het bevoegd gezag (gemeente) en de omgeving in elke fase van het proces hebben. Per fase is aandacht voor de voornaamste vraagstukken en opties voor sturing en worden praktijkvoorbeelden gegeven.

In Hoofdstuk 3 staat een aantal additionele sturingsinstrumenten welke een gemeente tot haar beschikking heeft, bijvoorbeeld de maatschappelijke tender.

## Vraagstukken per fase in het proces

---

### 0. De beleidsfase

- Waarom een beleidskader?
  - Inspanningsverplichting, hoe werkt dat?
  - Voorbeelden voor sturen op ambitie voor financiële participatie
- 

### 1. De ideefase

- Opstellen en indienen van een principeverzoek
  - Opstellen, indienen en beoordelen van het participatieplan
- 

### 2. De voor-bereidingsfase

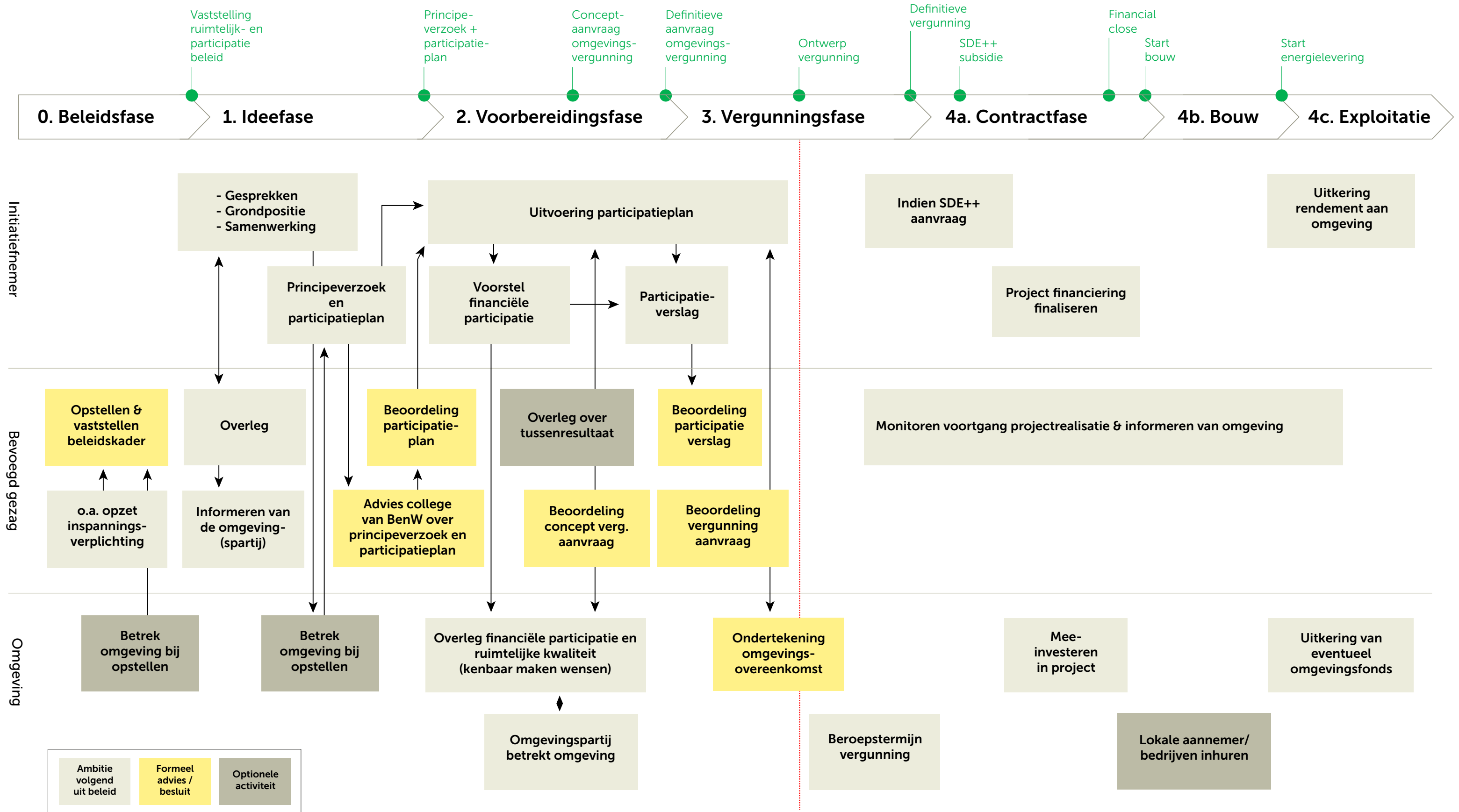
- Welke fasen en stappen kent een (financieel) participatieproces?
  - Het burgerforum als alternatieve vorm van participatie
- 

### 3. De vergunningsfase

- Wanneer is het participatieproces geslaagd?
  - Hoe worden afspraken over financiële participatie vastgelegd?
- 

### 4. De contract-, bouw- en exploitatiefase

- Financiering en de SDE aanvraag
- Inzet van gelden uit omgevingsfonds





# 2.0 Beleidsfase





# Waarom een beleidskader?

## Beleid als basis voor overheidshandelen

Een gemeente kan sturen op financiële participatie. Omdat het gaat om 'zachte sturing', is het noodzakelijk om een en ander vast te leggen in beleid (in een zogenaamd beleidskader) en daarover te communiceren. Vastgesteld is het beleidskader niet meer vrijblijvend; het bindt een bestuursorgaan bij het nemen van besluiten. Een gemeente verplicht zichzelf dan

ook bij het nemen van besluiten aan te geven in hoeverre invulling is gegeven aan het aan zichzelf en de initiatiefnemer opgelegde participatiebeleid.

## Beleidskader biedt partijen een gelijk speelveld en schetst stappen

In het beleid staat welke processtappen moeten worden doorlopen bij de voorbereiding van een project en welke inspanning van de initiatiefnemer wordt verwacht. Zo kan worden vastgelegd dat initiatiefnemer een participatieplan indient en tijdig een voorstel doet voor financiële participatie. Door beoordelingen van bijvoorbeeld het principeverzoek en de concept-omgevingsvergunningaanvraag in te bouwen, kan een gemeente tussentijds een reactie geven op de geleverde inspanning door initiatiefnemer. Aanvullend kan de gemeente in het beleidskader haar visie geven op financiële participatie en definities en/of omgangsvormen opnemen. Dit schept duidelijkheid.

## Opties om beleid vast te leggen

Beleid voor financiële participatie bij duurzame energieprojecten kan op verschillende manieren worden vastgelegd. Enkele mogelijkheden (die elkaar niet uitsluiten) zijn:

- Omgevingsvisie
- Participatiebeleid onder de Omgevingswet
- Programma zoals onder de Omgevingswet, dit kan eventueel ook een regionaal programma zijn
- Separate beleidsregel
- Beleidsnota (raadsbesluit)

# Rollen van betrokken partijen tijdens de beleidsfase

## Rol bevoegd gezag (gemeente)

De gemeente is verantwoordelijk voor het vormgeven van de participatie rondom de RES. Tijdens het proces richting de RES 1.0 heeft zij dit gedaan door onder andere ateliers met de omgeving te organiseren en op basis van een aantal vastgestelde criteria tot zoekgebieden te komen. De gemeente is na vaststellen van de RES 1.0 aan zet om de vastgestelde zoekgebieden verder te

concretiseren zodat het geborgd kan worden in omgevingsbeleid. De gemeente vervult daarmee een regisserende rol op gebiedsniveau en borgt de samenhang tussen (toekomstige) initiatieven. Dit doet ze door kaders vast te stellen op gebied van ruimtelijke kwaliteit, participatie en lokaal eigenaarschap.

In de beleidsfase stelt het bevoegd gezag beleid voor financiële participatie vast. Dat beleid biedt een basis voor het handelen van de gemeente bij de voorbereiding van plannen en besluiten en geeft duidelijkheid aan initiatiefnemers. In dat beleid moet worden ingegaan op de inspanningsverplichtingen voor initiatiefnemers, het proces dat tijdens de voorbereiding van besluiten wordt doorlopen en de wijze waarop afspraken over lokaal eigendom/lokaal eigenaarschap worden vastgelegd.

## Rol initiatiefnemer

Een initiatiefnemer is een lokale of externe partij met het voornemen om een zonnepark of windturbine(park) te ontwikkelen.

De initiatiefnemer heeft bij het opstellen van het participatiebeleid geen formele rol of wettelijke bevoegdheid.

*Toelichting:* Het is wel mogelijk dat een initiatiefnemer tijdens de voorbereiding van het gemeentelijke beleidskader deelneemt aan het participatieproces om te komen tot het beleid.

## Rol omgeving / omgevingspartij

De omgeving is betrokken bij een initiatief omdat een zonnepark of windturbine invloed heeft op de leefomgeving en/of omdat het (gezamenlijke) initiatief uit de omgeving komt. Het is daarom belangrijk dat de omgeving in het proces, maar mogelijk ook financieel, kan participeren in de wijze waarop een initiatief gerealiseerd wordt.

Bij het opstellen van het participatiebeleid heeft de omgeving, net als de initiatiefnemer, geen formele rol. Het ligt echter wel voor de hand dat het beleidskader (in concept) met de omgeving en belanghebbenden wordt besproken zodat ze input kunnen geven.



# Inspanningsverplichting, hoe werkt dat?

Een gemeente kan van een initiatiefnemer, onder verwijzing naar de RES en de gedragscodes zon en wind op land, een inspanningsverplichting vragen op het gebied van financiële participatie

Het is noodzakelijk deze inspanningsverplichting vast te leggen in een beleidskader (het beleidsinstrument financiële participatie in duurzame energieprojecten). Daarvoor zijn verschillende redenen:

1. Financiële participatie wordt niet gevraagd bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Het is een bijzonder vereiste en daarom is een bestuurlijk besluit nodig.
2. Bij het verlenen van vergunningen moet een gemotiveerde afweging worden gemaakt. Het komt de besluitvorming ten goede als in die afweging kan worden getoetst aan beleid.
3. Het is zaak dat initiatiefnemers en inwoners van tevoren op de hoogte zijn van het beleid ten aanzien van financiële participatie. Dat kan met beleid dat wordt vastgelegd en bekendgemaakt.

## Welke 'smaken' heb ik als gemeente om te sturen?

In Nederland is een aantal gemeenten die voor zon en/of wind al een beleidskader en een inspanningsverplichting hebben uitgewerkt. Hieruit leren we dat er een aantal 'smaken' zijn.

Ten eerste is het belangrijk om vast te stellen of de inspanningsverplichting geldt voor alle zon- en windprojecten, óf dat alleen voor projecten vanaf een bepaalde omvang (hectare voor zon en MW voor wind) een inspanningsplicht geldt. Ten tweede bestaat variatie in de mate van 'dwingendheid' om te

sturen op de ambitie 50% lokaal eigendom; we definiëren drie varianten welke van lichte inspanning naar zware inspanning zijn weergegeven (op de volgende pagina's zijn de varianten als voorbeeld uitgewerkt):

- a) De eerste categorie stelt de 50% lokaal eigendom als streven en zeker niet als plicht;
- b) De tweede categorie neemt het nadrukkelijk op als inspanningsplicht en heeft processtappen hiervoor geschetst;
- c) De derde categorie heeft de ambitie als resultaatsverplichting opgenomen.

Wij adviseren om in het gemeentelijk beleidskader te sturen op een van bovenstaande varianten en de minimale vereisten van de inspanningsverplichting nader uit te werken. Daarnaast lijkt het hanteren van een staffel zinvol. Voor kleinere projecten kan zo een 'lichtere' inspanningsvereiste van toepassing zijn; per gemeente zal dit echter om maatwerk vragen.

## Variant A: 50% als streven, niet als plicht

In de eerste variant schrijft de gemeente in haar beleidskader voor dat een initiatiefnemer geacht wordt om de werkwijze zoals opgesteld in de Gedragscode zon op land (HollandSolar, 2019) of de Gedragscode Wind op Land (NWEA, 2020) toe te passen.

Het bevoegd gezag controleert bij indienen en bij beoordeling van het participatieplan of de initiatiefnemer gemaakte afspraken uitvoert en nakomt.

### Wat zijn de voordelen van deze variant?

De rol van bevoegd gezag is ten tijde van uitvoeren van het participatieplan beperkt. Voor initiatieven met beperkte interesse vanuit de omgeving scheelt deze lichtere variant alle betrokkenen inspanning.

### Wat zijn de eventuele nadelen van deze variant?

Het participatieplan is relatief vormvrij (zolang het maar op alle criteria ingaat) en beoordeling of voldoende inspanning is geleverd is lastig(er) door de gemeente te toetsen. Indien het proces tussen initiatiefnemer en omgeving moeizaam verloopt, heeft een gemeente minder mogelijkheden om hierin te interveniëren.

*Toelichting:* De Gedragscode vraagt een initiatiefnemer om in te gaan op ruimtegebruik, landschap en biodiversiteit, maar ook op burgerparticipatie in het proces en financiële betrokkenheid van bewoners en bedrijven uit de omgeving.





## Variant B: 50% niet als plicht, wel een stevige inspanningsverplichting

In de tweede variant werkt de gemeente in haar beleidskader een uitgebreide inspanningsverplichting paragraaf uit. Hierin is opgenomen waaraan een participatieplan (mogelijk variatie afhankelijk van projectomvang) dient te voldoen.

Deze variant laat een initiatiefnemer dus niet vormvrij hoe overleg met de omgeving wordt vormgegeven (minimum vereisten). De gemeente toetst het participatieplan nadrukkelijk aan de voorkant aan het beleidskader. Overleg over de inhoud van het plan met de omgeving is een pre. Bij de beoordeling dienen gemaakte afspraken controleerbaar te zijn.

### Wat zijn de voordelen van deze variant?

De gemeente kan, net als bij toetsing van ruimtelijke kwaliteit, vooraf (mogelijk met de omgeving) criteria opstellen voor het te doorlopen participatieproces. Ook is er vanuit gemeente meer grip/sturing tijdens het proces, dit vraagt wel om meer inspanning.

### Wat zijn de eventuele nadelen van deze variant?

Een goed participatieproces is geen garantie voor resultaat, ook betekent participatie niet je gelijk halen. Het kan dus voorkomen dat 50% lokaal eigendom niet de uitkomst van het proces is.

## Variant C: sturen op 50% lokaal eigendom (kwantitatieve insteek)

### 1. Hanteren van een staffel (MW voor wind en hectare voor zon)

Men kan in het beleidskader opnemen dat voor kleinere projecten (bijv. vanaf 1 MW voor wind en 5 hectare voor zon) het beleidskader een richtlijn is en bij kleinere projecten maatwerk mogelijk is.

### 2. Meerlaagse financiële participatie

Een initiatiefnemer is verplicht om de omgeving de optie te geven om financieel te participeren middels een combinatie van a) lokaal eigendom (zie ook 3), b) collectief voordeel (bijv. omgevingsfonds) en c) individueel voordeel (bijv. korting op afnemen elektriciteit).

### 3. Vaste 'rekenregels' om doelstelling te behalen

Om het streven van 50% financiële participatie te realiseren is een initiatiefnemer verplicht om in drie stappen de omgeving financieel te laten participeren.

- I) Ten eerste dient een initiatiefnemer de omgeving de mogelijkheid te bieden om risicovol te investeren en mede-eigenaar te worden.
- II) Ten tweede dient een initiatiefnemer de omgeving de mogelijkheid te bieden om tegen een lager rendement en lager risico geld in te leggen.
- III) Ten derde dient een initiatiefnemer een deel van zijn rendement aan de omgeving uit te keren. De hoogte van dit rendement hangt af van het project-rendement en het al gerealiseerde percentage lokale eigendom.

### Wat zijn de voordelen van een kwantitatieve insteek?

- Een voordeel van een meer kwantitatieve insteek is dat je meer zekerheid hebt dat een initiatief ook de lokale omgeving – door

middel van delen van het rendement – ten goede komt.

- Daarnaast geeft het vooraf veel duidelijkheid aan partijen waaraan voldaan moet worden voordat de gemeente overgaat tot vergunningverlening.
- Lokaal eigendom is niet beperkt tot alleen het mee-investeren in initiatieven, maar gaat ook via twee andere vormen.

### Wat zijn de eventuele nadelen van een kwantitatieve insteek?

- De nadruk van deze aanpak komt sterk te liggen op het financiële profijt zonder rekening te houden met overige projectkenmerken of koppelingen met beleidsdoelen (bijv. inzet van middelen ten bevordering van natuur of recreatie).
- Projectrendementen vallen lager uit voor zowel initiatiefnemer als voor de lokale omgeving indien 50% lokaal eigendom niet gerealiseerd wordt (vanwege verplichte extra afdracht).

# Optie: burgerforum inzetten bij opstellen van het beleidskader

## Rol van burgerforum en het streven naar 50% lokaal eigendom?

Bij opstellen van het beleidskader en de inspanningsverplichting als onderdeel daarvan kan de gemeente de omgeving vragen om mee te denken en/of binnen duidelijke kaders zeggenschap over een thema te geven. Een burgerforum of burgerberaad kan hiervoor een middel zijn.

## Wat is een burgerforum, hoe werkt het en welke ervaringen zijn er?

Uit een groeiende maatschappelijke behoefte om meer betrokken te zijn bij de keuzes in het klimaatbeleid en de uitvoering ervan, is

het idee van een burgerforum ontstaan. Een forum – bestaande uit een representatieve groep burgers – wordt tijdelijk gevormd en treedt met elkaar in overleg om uiteindelijk te komen met een advies over (beleids)plannen. Het kan gezien worden als een intensieve vorm van burgerparticipatie die gekenmerkt wordt door een relatief grote invloed en een bijdrage lijkt te leveren aan lokaal draagvlak en eigenaarschap.

## Wat zijn rollen en afwegingen van gemeenten bij een burgerforum?

Het organiseren van een burgerforum is complex en vergt een goede, tijdige voorbereiding, budget en organisatie. Het is daarbij van groot belang aandacht te besteden aan verwachtingsmanagement over hoe met de adviezen wordt omgegaan.

Timing is hierin relevant: als burgerfora niet vroeg in het traject worden ingezet, zijn er vaak te weinig mogelijkheden om iets te doen met de adviezen.

## Wat zijn eventuele nadelen / valkuilen om rekening mee te houden?

- Er is nog weinig praktijkervaring met burgerfora; ervaringen op regionale of lokale schaal betreffen voornamelijk advies op beleidskeuzes in plaats van concrete energieprojecten.
- Burgerfora vragen naast forse tijdsinspanning van inwoners ook inspanning vanuit de gemeente. Ook brengt een burgerforum kosten met zich mee, bijvoorbeeld vanwege inhuren van een onafhankelijke gespreksleider en kosten van locatie en materiaal.
- Indien burgers willekeurig gekozen / gevraagd worden om deel te nemen aan een burgerfora bestaat de kans dat het kennisniveau om over het onderwerp effectief met elkaar, maar ook met een initiatiefnemer en de gemeente, in gesprek te gaan ontbreekt★.

★ *Tip: Het is vanwege bovenstaande van belang een afgewogen keuze te maken om wel of geen burgerforum in te zetten en bij inzet van een burgerforum vooraf de kaders waar-over een advies gevraagd wordt aan te geven. Een burgerforum dient additioneel te zijn aan het bestaande democratische proces, en niet een vervanger ervan te zijn. Zie voor nadere details en aandachtspunten het document van de adviescommissie [Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid \(2021\)](#)*





# 2.1 De ideefase



# Rollen van betrokken partijen tijdens de ideefase

★ *Tip: leg in het gemeentelijk beleidskader voor (financiële) participatie vast waaraan een participatieplan voor energieprojecten minimaal aan moet voldoen.*

● *Tip: Het is voor de hand liggend dat een initiatiefnemer (en anders de gemeente) contact zoekt met een lokale energiecoöperaties om wensen van de omgeving snel en effectief in beeld te krijgen.*

## Rol initiatiefnemer

In de ideefase bereidt een initiatiefnemer een principeverzoek voor om zijn voornemen kenbaar te maken bij de gemeente en daarvoor planologische medewerking te vragen.

De initiatiefnemer beschikt in veel gevallen over een overeenkomst met een grondeigenaar. Aanleiding voor het indienen van het principeverzoek kan liggen in de vaststelling van ruimtelijk beleid, hetzij op provinciaal hetzij op gemeentelijk niveau.

Het principeverzoek is voorzien van een participatieplan waarin staat welke acties de initiatiefnemer onderneemt in het participatieproces en op welke wijze de initiatiefnemer afspraken over financiële participatie wil voorbereiden★.

Het is aan de initiatiefnemer welke (communicatie)strategie hij/zij hanteert en welke personen in de omgeving het eerst worden geïnformeerd over het voornemen●.

## Rol bevoegd gezag (gemeente)

Het college van Burgemeester en Wethouders toetst het voornemen van de initiatiefnemer aan het ruimtelijk beleid en geeft de initiatiefnemer advies over het principeverzoek en het participatieplan. Een positief advies houdt in dat het college instemt met de voorbereiding van een besluit, het betekent niet dat de omgevingsvergunning moet worden verleend. Een advies op een principeverzoek is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)◆.

In de situatie dat er meerdere principeverzoeken voor een gebied worden ingediend, is het verstandig om als gemeente initiatiefnemers te vragen een samenwerking aan te gaan.

## Rol omgeving

In de ideefase heeft de omgeving nog geen wettelijke taak of rol. Het is wel goed, voor zowel een initiatiefnemer als voor de gemeente, om de omgeving actief te benaderen op het moment dat het participatieplan wordt opgesteld. Hierdoor kan vroegtijdig met de omgeving (mogelijk via een al bestaande lokale energiecoöperatie) gezocht worden naar de gewenste participatie(vorm) en wensen/ambitie ten aanzien van 1) lokaal eigendom en/of 2) andere vormen van financiële participatie.

*Toelichting:* Dit geldt met name voor windenergie waar concurrerende opstellingen kunnen voorkomen. Voor zon geldt meer dat het om aangrenzende gebieden gaat, die kun je prima toetsen aan het ruimtelijke beleid en een keuze maken (bij een tender kun je nog beter omgaan met meerdere principeverzoeken).

◆ *Tip: collegestukken zijn passief openbaar. Dat betekent dat niet per se elke inwoner in de omgeving van een project tijdig op de hoogte is van planvorming. Het kan nodig zijn om als initiatiefnemer al in deze fase te communiceren met de omgeving.*



# Principeverzoek en participatieplan

## Het principeverzoek

Het principeverzoek is een beschrijving van het ruimtelijke voornemen van een initiatief. Met de indiening van het principe-verzoek vraagt een initiatiefnemer aan de gemeente de haalbaarheid en wenselijkheid van het beoogde project te verkennen.

Indien de gemeente positief adviseert, kan de initiatiefnemer verder met de volgende fase van het project. Het principeverzoek geeft een schets van de gewenste ontwikkeling en de globaal te verwachten effecten op de omgeving. Vaak is het verzoek voorzien van situatieschets/landschappelijk ontwerp.

*Toelichting:* Het principeverzoek betreft een informele procedure, het is niet mogelijk om bezwaar/beroep tegen negatief advies in te dienen (geen besluit in zin van de Awb).

Het principeverzoek wordt beoordeeld aan de hand van de opgenomen criteria in het eerder vastgestelde beleidskader. De beoordeling kan eventueel aangevuld worden door de gemeenteraad te informeren en te consulteren (via een commissie).

*Toelichting:* Indien de gemeente in een maatschappelijke tender (zie pagina 47) selectiecriteria aan het principeverzoek heeft gekoppeld, kan ze verschillende inschrijvingen hierlangs vergelijken en een winnaar aanwijzen. Bij een maatschappelijke tender wordt vaak meer verwacht dan alleen een principeverzoek. Een uitgewerkt projectvoorstel is nodig om initiatieven met elkaar te kunnen vergelijken.

## Het participatieplan - procesparticipatie

Het doel van het participatieplan is om de omgeving aan het begin van het proces te betrekken bij keuzes over ruimtelijke inpassing en lokaal eigenaarschap, en om duidelijk te maken welke stappen wanneer en met wie doorlopen worden.

Het participatieplan dient o.a. de volgende vragen te beantwoorden:

- Op welke wijze wordt de directe omgeving meegenomen in het proces? Deze groep heeft de meeste kans op hinder en heeft daarmee een belangrijke stem en zwaarwegende mening in het participatieproces.
- Op welke wijze krijgt de lokale omgeving de gelegenheid om deel te nemen aan het participatieproces en op welke wijze worden ze geïnformeerd?
- Op welke wijze wordt verkend wat de wensen voor financiële participatie van de omgeving zijn?
- Op welk moment wordt een financieel aanbod aan de omgeving gedaan?
- Hoe ziet de omgeving eruit? Welke belangen spelen er?

Er moet overeenstemming met de omgeving zijn over het participatieplan. Na vaststelling committeert de initiatiefnemer zich aan een inspanningsverplichting conform het plan.





## Het participatieplan – financiële participatie

In het participatieplan moet worden vastgelegd dat initiatiefnemer een voorstel doet voor financiële participatie.

Het voorstel moet worden overlegd met de omgeving. In het participatieplan moet worden vastgelegd wanneer dit overleg met de omgeving plaatsvindt en wanneer een definitief voorstel ter beoordeling aan het bevoegd gezag wordt voorgelegd.

Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het participatieverslag. In dat verslag moet tevens worden gemotiveerd op welke wijze het voorstel voor financiële participatie tot stand is gekomen.

Als de gemeente van mening is dat onvoldoende inspanning is geleverd, kan zij initiatiefnemer verzoeken om meer inspanningen te leveren.

Het participatieplan dient aan te tonen hoe dit streven wordt gehaald. Zie ook de factsheet [‘Bevoegdheden overheden bij proces- en financiële participatie’](#) op de website van NP RES.

## Voorbeeld: Afbakening van ‘de omgeving’

De omgeving betreft primair inwoners en lokale ondernemers die in een gebied rondom het initiatief wonen. De omgeving is in drie categorieën in te delen, in het beleidskader wordt hiernaar verwezen.

1. Het projectgebied. Dit betreft voor wind het gebied binnen een straal van 5x de rotordiameter, voor zon betreft het de percelen van het initiatief.
2. De directe omgeving. Dit betreft voor wind een straal van 10x de tiphoogte, voor zon betreft het een straal van 800 meter.
3. De lokale omgeving. Dit betreft voor wind de dorpen in en om een zoekgebied, voor zon betreft dit een straal van 2 kilometer rondom het zoekgebied.

De genoemde afstanden geven een minimale zone aan van inwoners en lokale ondernemers / agrariërs die betrokken moet worden. Per project kan het wenselijk zijn om een groter gebied te betrekken. Dit vraagt om maatwerk.





# 2.2 De voorbereidingsfase





# Fases, rollen en stappen

## Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer is aan zet om in het participatieproces zijn voornemen te bespreken met omwonenden en overige stakeholders, zoals energiecoöperaties. De voorwaarden die het college heeft meegegeven bij de beoordeling van het principeverzoek en participatieplan moeten in acht worden genomen. De initiatiefnemer is tevens aan zet om een voorstel te doen voor financiële participatie. Met een energiecoöperatie kan in deze fase een samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst worden gesloten. Dat geeft zekerheid voor de energiecoöperatie en biedt de aanvankelijke initiatiefnemer het voordeel dat vroegtijdig duidelijk is dat aan het beleid voor financiële participatie wordt voldaan.

## Rol bevoegd gezag (gemeente)

De gemeente vormt de verbinding tussen initiatiefnemer en omgeving en bewaakt de kwaliteit van het participatieproces. Zij beoordeelt tussentijds de resultaten en bewaakt dat er een volwaardig participatieverslag kan worden ingediend. Voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen wordt gevraagd om de indiening van een conceptaanvraag. Dat geeft de gelegenheid om tussentijds de vorderingen op het gebied van financiële participatie te beoordelen. Bij meningsverschillen over de economische uitvoerbaarheid van een project kan de gemeente richting geven aan de oplossing. De gemeente toetst dan de concept-omgevingsvergunningaanvraag op de geleverde inspanning in het participatieproces.

## Rol omgeving

Omwonenden, lokale ondernemingen en lokale energiecoöperaties zijn de gesprekspartner van de initiatiefnemer bij het uitwerken van het voorstel voor financiële participatie. Daarnaast worden omwonenden geïnformeerd over de procedure en kunnen zij input leveren op het ontwerp en landschappelijke inpassing van het project in het kader van de procesparticipatie★.

★Tip: Als er geen lokale energie- coöperatie is, kan samenwerking worden gezocht met een provinciale coöperatie (bijv. VEINH of EnergieSamen-NH) of kan in overleg met inwoners en bedrijven worden gekozen voor overige vormen van financiële participatie.



# Beschrijving van activiteiten en taken in de voorbereidingsfase

## Activiteiten van de initiatiefnemer

- Tijdens de voorbereidings- en vergunningsfase voert de initiatiefnemer het goedgekeurde participatieplan uit. Bij het opstellen van dit plan is de omgeving geconsulteerd.
- De initiatiefnemer zoekt samenwerking of is al een samenwerking aangegaan met een omgevingspartij als mede-eigenaar. Gezamenlijk stellen ze een voorstel op voor financiële participatie en leggen dit voor aan de omgeving. Op basis daarvan komt een definitief voorstel aan de omgeving tot stand.
- De initiatiefnemer houdt betrokken partijen op de hoogte over de voortgang en planning via afgesproken communicatiekanalen.

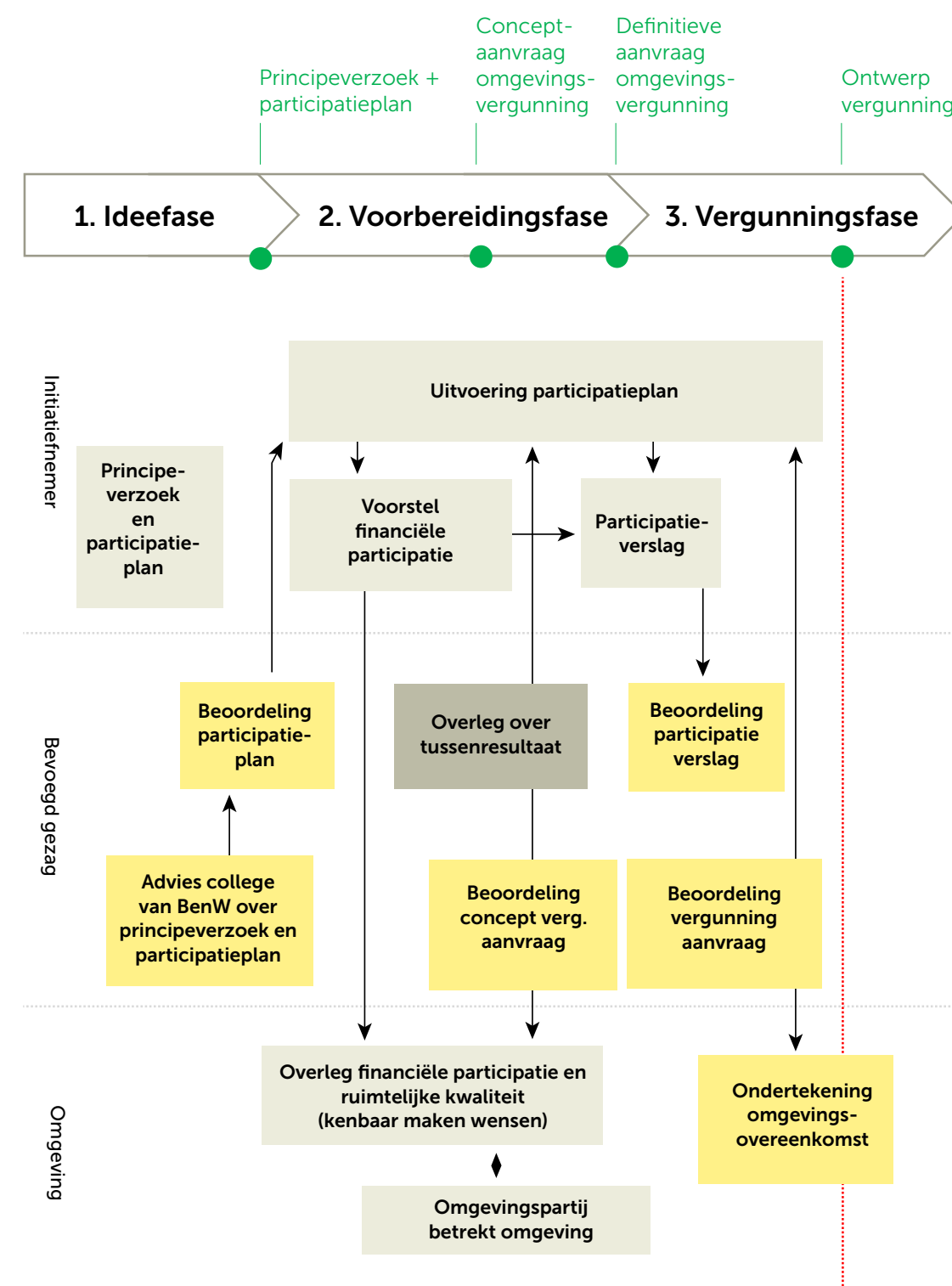
## Activiteiten van het bevoegd gezag (gemeente)

De rol van de gemeente varieert per project. In elk geval blijft de gemeente op de hoogte van voortgang en beoordeelt de concept vergunningaanvraag en het participatieverslag. De gemeente toetst of een goed proces is doorlopen.

## Activiteiten van idee omgeving / omgevingspartij

Van de omgeving wordt verwacht dat zij haar wensen kenbaar maakt aan de initiatiefnemer. Een lokale energiecoöperatie kan naar voren worden geschoven als aanspreekpunt, hierbij blijft het belangrijk om ook niet leden in de omgeving tijdig te informeren.

*Toelichting:* Dit voorstel kan bestaan uit een combinatie van lokaal eigendom, obligaties, omgevingsfonds en/of korting op levering zijn.





# 2.3 De vergunningsfase



# Rollen van betrokken partijen

★ *Tip: Kenmerk van een goed participatieproces is dat participanten een reactie krijgen op hun inbreng, hetzij verspreid over de tijd, hetzij in een interactieve setting (ontwerp-atelier).*

## Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer rondt de voorbereidingsfase af met de indiening van de omgevingsvergunningaanvraag. De aanvraag is voorzien van een participatieverslag waarin wordt gerapporteerd over het doorlopen participatietraject, de uitkomsten en gemaakte afspraken★.

## Rol bevoegd gezag (gemeente)

De gemeente voert vooroverleg met betrokken overheden en adviseurs en kan de gemeenteraad om advies vragen. Bij het opstellen van het ontwerpbesluit betreft de gemeente het participatieverslag.

Alle betrokken partijen worden uitgenodigd de omgevingsovereenkomst te tekenen alvorens de ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage wordt gelegd.

Daarnaast kan de gemeente er voor kiezen om afspraken over financiële participatie tevens vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst zodat de afspraken kunnen worden nageleefd. Afspraken kunnen worden opgenomen in de anterieure overeenkomst of een separate participatieovereenkomst.

## Rol omgeving

Belangrijke uitkomst van de voorbereidingsfase is dat omwonenden goed op de hoogte zijn van het voornemen van de initiatiefnemer en conform het participatieplan hebben kunnen participeren in het proces. Dat heeft de gelegenheid geboden vroegtijdig inbreng te leveren op zowel de ruimtelijke aspecten als op de afspraken over financiële participatie. Tijdens de vergunningsfase wordt de omgevingsovereenkomst ondertekend. De omgeving kan worden vertegenwoordigd door een klankbordgroep, omgevingsraad of energiecoöperatie●.

● *Tip: Dit wil niet zeggen dat er geen weerstand meer kan optreden tijdens de vergunning-procedure, maar betekent wel dat er een voorstel ligt waar (een deel van) de omgeving zich in kan vinden.*



# Beoordeling van het participatieverslag

## Beoordeling van het participatieverslag, waar let je op?

In het participatieverslag staat welk participatieproces is doorlopen, wie daarbij betrokken zijn, hoe en welke beslissingen genomen zijn en hoe de gemaakte afspraken zijn vastgelegd.

Het belangrijkste beoordelingscriterium is of de initiatiefnemer aantoonbaar aan de inspanningsverplichting heeft voldaan om omwonenden en lokale partijen bij het initiatief te betrekken. Dit wil niet altijd zeggen dat ook daadwerkelijk tot afspraken over (50%) financiële participatie is gekomen. Belangrijk is wel dat in het participatieproces omwonenden

zijn gehoord, hun input is verwerkt en over het resultaat opnieuw afstemming heeft plaatsgevonden.

*Toelichting:* Dit voorstel kan bestaan uit een combinatie van lokaal eigendom, obligaties, omgevingsfonds en/of korting op levering zijn.

## Wanneer is het participatieproces geslaagd?

Of het participatieproces geslaagd is, is minder goed in een kwantitatieve 'checkbox' te vatten, mede omdat het benodigde proces per type initiatief sterk uiteen loopt / zal lopen.

Om toch enige handvatten te bieden hoe het participatieproces te kunnen beoordelen (en daarmee te kunnen beargumenteren dat het participatieproces wel/niet geslaagd is) kan het proces vanuit vier domeinen beschouwd worden, waar het ene domein niet meer of minder zwaar weegt dan het andere domein★.

★*Tip: Voor elk initiatief geldt dat het belangrijk is om na te gaan of het realistisch is dat het participatieproces op alle domeinen geslaagd verloopt. Wanneer dit niet het geval is, kan worden bepaald welke domeinen het zwaarste wegen in de beoordeling, of hoe op minder geslaagde domeinen verbetering kan plaatsvinden.*

Het proces kan als geslaagd beschouwd worden indien ten minste (van onderstaande lijst kan naar wens afgeweken worden, het is aan te raden om deze lijst vooraf intern wel vast te stellen):



### • vanuit sociaal oogpunt

- er inspanningen zijn verricht om diverse omgevingspartijen te betrekken in het participatie-proces;
- specifiek aandacht is besteed aan mensen met een kleine beurs;
- communicatie begrijpelijk is voor een ieder;
- meenemen van andere opgaven/wensen in het gebied;



### • vanuit technisch-economisch oogpunt:

- aangetoond is dat de businesscase voldoende interessant is voor de gezamenlijke initiatiefnemers om door te gaan;



- **vanuit financieel oogpunt:**
  - afspraken over lokaal eigendom of overige vormen van financiële participatie zijn concreet en vastgelegd in een overeenkomst;
  - risico's eerlijk tussen externe partij en lokale omgeving belegd zijn en waar mogelijk gemitigeerd;



- **vanuit communicatief oogpunt:**
  - aangetoond is dat de omgeving in de gelegenheid is gesteld mee te praten over de ruimtelijke inpassing en de afweging van vormen van financiële participatie.



# 2.4

## De contract, bouw & exploitatiefase







# Rollen van betrokken partijen

## Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer is aan zet om de benodigde vergunningen en documentatie (bijv. transportindicatie van netbeheerder) voor te bereiden zodat een SDE++ aanvraag ingediend kan worden.

Na verkrijgen van een SDE++ beschikking en finaliseren van de projectfinanciering (o.a. afspraken met een externe partij over inbrengen van vreemd vermogen) kan men starten met de bouw. Initiatiefnemer maakt tevens afspraken met een partij die operationele taken voor looptijd van het project voor zijn rekening neemt. Eventuele extra investeringen of onverwachte onderhoudskosten bespreekt initiatiefnemer met de daarvoor relevante aandeelhouders.

## Additioneel: Rol lokale initiatiefnemer

Indien een lokale initiatiefnemer (bijv. een agrariër) een project op eigen grond wil realiseren en dit project vergunningsplichtig is, dan zal hij zich aan de inspanningsverplichting zoals opgenomen in het beleidskader van de gemeente moeten houden (als zijnde een externe initiatiefnemer). Dit betekent dat deelname vanuit omwonenden in het project van de lokale agrariër een mogelijke uitkomst is.

## Rol bevoegd gezag (gemeente)

De gemeente houdt de voortgang van het project in de gaten, dit zodat eventuele vragen vanuit inwoners beantwoord kunnen worden.

## Rol omgeving

De omgeving heeft een rol in deze fase indien ze mede-initiatiefnemer zijn geworden. In het geval dat er sprake is van een omgevingsfonds moet de omgeving nadenken over inzet van de financiële middelen.

Bij eventuele (onverwachte) overlast tijdens de bouw en-/of exploitatiefase kan de omgeving dit aankaarten bij zowel de gemeente als initiatiefnemer.



# Bij wie komen de project-opbrengsten terecht?

## Hoe ziet financiering van een duurzaam project er uit?

De ontwikkeling, bouw en exploitatie van een zon of windproject is een zakelijke onderneming. Daarvoor is kennis en ontwikkelkapitaal nodig van commerciële partijen. Door samen te werken met een omgevingspartij, komt daar kapitaal bij dat is ingebracht door de omgeving. Een duurzaam energieproject kan met twee soorten kapitaal worden gefinancierd:

- eigen vermogen (inbreng initiatiefnemer en/of de omgeving)
- vreemd vermogen (externe financiering, dit is bijvoorbeeld een bank of fonds, maar kan ook middels werving zijn.)

## Welke rol speelt een omgevingspartij hierin?

De omgeving kan lid worden van een energiecoöperatie, welke voor een bepaald percentage eigenaar is van een project. Lidmaatschap van de coöperatie is vrijwillig, evenals het lenen van geld aan de coöperatie voor het project.

In een coöperatie draag je gezamenlijk een verantwoordelijkheid en komen revenuen niet alleen ten goede aan de leden maar ook aan nieuwe projecten en het ondersteunen van door de leden goedgekeurde projecten.

*Toelichting:* rendement op de inleg van kapitaal is niet de enige reden om deel te nemen aan een coöperatie en een energieproject. Men kan ook vanuit ideële redenen kiezen om deel te nemen aan/opzetten van een energiecoöperatie.





# 3. Additionele opties om te sturen





# Introductie op additionele opties om te sturen

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal specifieke opties om te sturen op de ambitie van 50% lokaal eigendom, vormen van financiële participatie en overige (nieuwe) specifieke vormen van participatie.

- Ten eerste wordt ingegaan op de maatschappelijke tender (een vorm van uitnodigingsplanologie).
  - Dit type planologie wijkt af van de eerder besproken vorm van het ruimtelijk beleidskader.
  - De gemeente laat ruimte voor initiatiefnemers om met een plan te komen dat bijdraagt aan de doelstellingen (ambitie in zoekgebieden).
  - Vervolgens wordt door middel van duidelijke selectiecriteria een projectvoorstel gekozen. Een selectie criterium kan zijn de ambitie van een initiatiefnemer op realiseren van lokaal eigendom.
- Daarna wordt ingegaan op opties hoe omwonenden met beperkt eigen vermogen ook kunnen profiteren van een energieproject.
  - Hiervoor bestaan verschillende voorbeelden, sommige hiervan worden momenteel al toegepast in een gemeente (zie pagina 49)
  - Selectie van de juiste doelgroep (om in aanmerking te komen voor steun) is complex, een overzicht van selectiecriteria.

# Uitnodigings- planologie / de maatschappelijke tender

## Wat is het? (introductie, juridische afbakening)

De maatschappelijke tender is een manier om 50% lokaal eigendom in te richten. Initiatiefnemers kunnen in bepaalde periode projecten indienen voor een bepaalde hoeveelheid op te wekken wind/zonne-energie. Beoordeling van ingediende projecten dient plaats te vinden op basis van vooraf duidelijk meetbare criteria, bijvoorbeeld:

1. Projecten moeten een minimum 'score' behalen
2. Selectie van projecten op basis van aantal MW/hectare doelstelling (projecten honoreren tot doel behaald is)
3. Zware weging meegeven aan percentage lokaal eigendom

*Toelichting:* In de Leidraad wordt uitgegaan van de vorm van maatschappelijke tender waarin het best scorende voorstel in aanmerking voor een omgevingsvergunning. Gronduitgifte kan echter ook de inzet van een maatschappelijke tender zijn. In dat geval is vanzelfsprekend wel vereist dat het bevoegd gezag de gronden in eigendom heeft. Een voordeel van deze vorm van de maatschappelijke tender is dat meer eisen kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van financiële participatie.

## Wanneer kan ik het instrument inzetten?

Met name in gevallen waarin veel verschillende partijen plannen hebben en de concurrentie aan kunnen gaan.

1. Als de tender samenvalt met voorbereiding van een ruimtelijk kader (bv. structuurvisie (Wro)/omgevingsvisie (Omgevingswet)/ beleidsregels/beleidskader.
2. Als aan de voorbereiding een termijn is verbonden.
3. Er wordt een maximum gesteld aan aantal installaties/oppervlakte/opgesteld vermogen.

## Wat zijn de voordelen van dit instrument?

1. Maatschappelijke tender maakt maximaal gebruik van creativiteit van initiatiefnemers.

2. Gelijke toegang en kansen tot besluitvorming voor alle geïnteresseerde partijen in een gebied.
3. Mogelijkheid om eisen te stellen aan andere aspecten dan ruimtelijke aspecten.
4. Initiatieven kunnen makkelijk worden vergeleken en gerangschikt.
5. Mogelijkheid (proces)participatie te stimuleren door punten toe te kennen voor mate waarin initiatiefnemer zal kunnen voldoen aan de inspanningsverplichting om (financiële) participatie te bewerkstelligen.

## Wat zijn de nadelen / of wanneer niet in te zetten?

1. Tender levert winnaars en verliezers op in een gebied.
2. Tender vergt behoorlijke inspanning van partijen om projectvoorstellen uit te werken.

*Toelichting:* De maatschappelijke tender kan worden gestart zonder rekening te houden met grondeigendom en grondcontracten en kan dus gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het is aan initiatiefnemers om een grondcontract af te sluiten. De maatschappelijke tender is niet voorbehouden aan overheidsgronden.





## Voorbeeld: maatschappelijke tender zonne- parken Peel en Maas

In 2021 is de gemeente Peel en Maas een maatschappelijke tender gestart voor plannen voor zonneparken vanaf 5 ha. In totaal wordt voor 55 ha aan zonneparken ruimte geboden. In de Leidraad maatschappelijke tender zonneparken Peel en Maas geeft de gemeente randvoorwaarden waar inschrijvers voor de tender aan moeten voldoen en hoe inschrijvingen worden beoordeeld. De randvoorwaarden voor deze maatschappelijke tender bestaan uit:

1. Maatschappelijke betrokkenheid. Het bevoegd gezag vereist dat een inschrijver de maatschappelijke betrokkenheid bij het project kan aantonen. De lokale omgeving (met name burgers en ondernemers) moeten worden betrokken bij het initiatief. Hiertoe dient een procesparticipatieplan te worden opgesteld, waarin een stakeholderanalyse wordt opgenomen. Tevens wordt vereist dat alle relevante correspondentie met stakeholders met het bevoegd gezag wordt gedeeld.
2. Toepassing van de 'Zonneladder Peel en Maas'. De gemeente heeft met een Zonneladder beleid opgesteld waarin de uitwerking van zonnepanelen op de (fysieke) omgeving in vijf 'treden' wordt gevat. De Leidraad bepaalt dat de maatschappelijke tender alleen is bedoeld voor trede 4 en 5, waarmee bepaalde gebieden op voorhand worden uitgesloten. In de Zonneladder is in trede 4 onder andere opgenomen dat projecten moeten worden gerealiseerd in combinatie met agrarisch grondgebruik, maar onder andere ook dat minimaal 50% lokaal coöperatief moet worden gerealiseerd om aan de voorwaarden uit deze trede te voldoen★.
3. Waarden en kwaliteiten. De in dit onderdeel weergegeven vereisten vinden tevens hun oorsprong in eerder opgesteld beleid, zijnde de kaderstelling Ruimte en Economie en het uitgangspunt Biodiversiteit. In de eisen wordt uitgedrukt dat van initiatieven wordt verwacht dat zij oog hebben voor omgevingskwaliteit, en worden nadere randvoorwaarden gesteld omtrent landschappelijke inpassing en het beschermen van biodiversiteit. Voor beiden onderwerpen worden nadere ontwerpprincipes gegeven.

★Dit is een voorbeeld van een manier om aan de voorkant beleid vast te stellen waar in de fase van de uitwerking van de maatschappelijke tender naar kan worden verwezen.

# Positie van inwoners zonder eigen vermogen

## Participeren zonder inbreng van eigen vermogen?

Over de positie van omwonenden die niet financieel (kunnen) deelnemen en hun mogelijkheid tot participatie wordt volgens sommigen in de RES nog te weinig gesproken. Een mogelijke verklaring hiervoor is de manier waarop een energiecoöperatie (als geëigende omgevingspartij) deel kan nemen in een project. Een energiecoöperatie kan namelijk alleen financieel deelnemen in een project als zij ook (risicodragend) kapitaal kan inleggen, ze belegt als het ware inbreng vanuit haar deelnemers. Een overige vorm van financiële deelneming bestaat uit de uitgifte van obligaties. Ook dan wordt geld opgehaald bij de omgeving. Dit betekent dat het voor omwonenden met geen/beperkt vermogen en/of die niet/beperkt (toegang tot) financiële

middelen hebben, lastig is om financieel te participeren.

Het behoeft geen verdere uitleg dat dit gemis in mogelijkheid om te participeren een probleem oplevert voor het lokale draagvlak. Door verschillende gemeenten is nagedacht en geëxperimenteerd met oplossingen voor dit probleem. De volgende voorbeelden bieden een overzicht van oplossingsrichtingen alsook suggesties voor selectiecriteria van 'de doelgroep' die in aanmerking kan komen voor steun.

## Voorbeelden: Hoe profiteren zonder vermogen profiteren?

- **Opzetten van een revolverend fonds (Groningen):** De provincie Groningen heeft als uitgangspunt dat ook mensen met een kleine beurs in de gelegenheid moeten zijn om financieel te participeren in windmolens. Daartoe heeft zij een reservering gemaakt binnen het Revolverend Fonds Groningen. Deelnemers betalen de lening via de coöperatie terug uit de opbrengsten. Voor deze constructie is geen voorfinanciering van de omwonenden nodig, hierdoor kunnen omwonenden zonder financiële middelen ook meedoen. Als tegenprestatie moet de coöperatie wel aantonen dat ze

actief mensen uit de omgeving werft voor de coöperatie.

- **Burenregeling en voorfinanciering maatregelen (Energie-A16):** In de gemeente West-Brabant is er voor gekozen om het omgevingsfonds (uitkering van 0,50 euro/MWh) in te zetten voor energiemaatregelen (denk aan: isolatie of warmtepomp) in combinatie met ESCO (de energievoorziening uitbesteden). Deze ESCO doet de voorinvestering, bijv. voor een spouwmuur, via de lagere energierekening en afdracht vanuit het omgevingsfonds wordt de lening vervolgens terugbetaald. Hierdoor kunnen omwonenden die normaal gesproken geen toegang hebben tot een lening (met uitzondering van mensen met BKR-registratie) lange termijn verbeteringen aan de woning doen.
- **Lokale werkgelegenheid en inclusiviteit bevorderen (Wieden-Enter):** Een initiatiefnemer (mogelijk deels vertegenwoordigd door een lokale coöperatie) kan ervoor kiezen om voor de bouw en het onderhoud van een project een lokale partij in de hand te nemen. Alternatief kan bij uitschrijven van een tender voor de bouw en exploitatie opgenomen worden dat een X aantal banen ingevuld dient te worden door mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.





- **Participatie in kleine (niet-RES) projecten:** Energiecoöperaties kunnen ook kleinschalige projecten starten die in aanmerking komen voor de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking(SCE). Deze projecten kunnen, bij toepassing van een garantstelling door de gemeente, aan leden die geen geld inbrengen toch een financiële uitkering geven op basis van het rendement van het project. Deze aanpak is bijvoorbeeld toegepast door het Hof van Twente in 2018.

### Hoe selecteer ik de juiste 'doelgroep' / selectie criteria?

Het financieel ondersteunen van inwoners die onvoldoende eigen vermogen hebben om te kunnen participeren in een lokaal zon of wind project kan nuttig zijn, het voorkomt tweedeling en zorgt voor een grotere bijdrage aan de verbetering van het draagvlak. De vraag is dan echter aan de hand van welke criteria een gemeente kan bepalen welke personen in aanmerking dienen te komen voor steun. In onderstaande tabel zijn enkele suggesties gedaan, met elk hun voor- en nadelen. In algemene zin kan de steun per huishouden worden gemaximeerd.

Indicator	Voordelen	Nadelen
Bewoners van sociale huurwoningen	Goede data beschikbaar Geografische concentratie	Er bestaat een risico dat scheefhuurders aanspraak kunnen maken op ondersteuning
Inwoners bekend bij schuldhulpverlening	Mogelijkheid van maatwerk omdat in de gemeente zicht is op persoonlijke omstandigheden	Schulden kunnen ook niet aan energie gerelateerd zijn (bijv. faillissement)
Woningeigenaren met slecht energielabel (D, E, F, G)	Indicator specifiek gericht op energieproblematiek. Van elke woning is energielabel (inschatting) beschikbaar	Bewoners zijn mogelijk wel financieel zelfredzaam, energieadvies is hier misschien effectiever
Inwoners met een bijstandsuitkering	Informatie is bekend bij de gemeente, probleem samen met sociale zaken oppakken	-





# Tot slot





# Colofon

## Werkwijze opstellen document

Dit document is opgesteld door bureau Berenschot en Bosch en van Rijn. Het is participatief tot stand gekomen met hulp van veel partijen in de volgende fasen:

1. Oriëntatie. Tijdens deze fase is met experts van de provincie Noord-Holland en op het onderwerp betrokken gemeenteambtenaren besproken waar behoefte aan is. Hieruit kwam de vraag naar een sturingsdocument naar voren.
2. Verdieping. Met ca. 20 publieke en deels private organisaties is nagegaan welke vraagstukken en dilemma's er bestaan en waar sturing nodig is.
3. Schrijven en toetsen. Op basis van input uit de eerste twee fasen en beschikbare publieke documenten is een concept opgesteld en verspreid voor feedback.
4. Finaliseren. Op basis van de feedback is dit document aangescherpt en zijn extra voorbeelden, bronnen en enkele praktische tips-/toelichting uitgewerkt.
5. Communiceren. Het definitieve document is nader vormgegeven en wordt verspreid binnen de energieregio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid.

## Wie zijn in dit traject betrokken?

Bij opstellen van deze leidraad zijn de Energieregio Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid, provincie Noord-Holland, gemeenten, waterschappen, VEI-NH, de Participatiecoalitie Noord-Holland, het NP RES, Pels Rijcken en de NVDE geconsulteerd. Hun input uit gesprekken en hun feedback op het concept is verwerkt.

## Meer informatie

Meer informatie over de RES is te vinden op [Energieregionhn](#) & [Energieregionhz](#)



# Relevante ontwikkelingen op nationaal niveau

## Ondersteuning decentrale overheden bij financiële participatie

De Tweede Kamer heeft de Minister verzocht (motie Bruins cs, 6-11-2020) om samen met het IPO en VNG decentrale overheden actiever te ondersteunen in het bewerkstelligen van financiële participatie bij duurzame energieprojecten. Hiervoor zijn voorbeelden en basisteksten opgesteld.

Deze stukken zijn eind 2021 te vinden op [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl) of de website van het [Nationaal Programma RES](#).

## Voor provincies

- Standaard beleidskader voor in de provinciale omgevingsvisie

## Voor gemeenten:

- Beslisboom; (1) route toelatingsplanologie (ruimtelijk beleid) of (2) route uitnodigingsplanologie (maatschappelijke tender)
  - Ad 1 Basistekst beleidskader en basistekst uitvoeringspraktijk (stappenplan) voor participatie bij vergunningverlening
  - Ad 2 Integrale standaard /stappenplan voor het organiseren van een maatschappelijke tender

## Participatiebeleid onder de Omgevingswet en Participatiewet

De wetgever heeft beoogd dat de inhoud van participatie wordt geregeld door middel van participatiebeleid. Dat beleid moet invulling geven aan de wijze waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van instrumenten uit de Omgevingswet worden betrokken. Dat beleid moet in ieder geval worden opgesteld voor procesparticipatie en kan ook gaan over

financiële participatie. Bij dat laatste gaat het om een inspanningsverplichting, niet om een resultaatsverplichting.

Participatiebeleid bindt alleen het bestuur dat het beleid vaststelt. Het is daarom van belang dat provincie en gemeenten eigen participatiebeleid opstellen.

Een eerste aanzet voor het participatiebeleid moet worden gegeven op grond van de Omgevingswet. In de toekomst wordt dit aangevuld na inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau (Participatiewet). Deze wet verplicht overheden onder meer tot het opstellen van een participatieverordening.





# Geraadpleegde bronnen en relevante publicaties

## Geraadpleegde bronnen

- [Participatiecoalitie Noord-Holland, \(2021\), Leidraad lokaal eigendom](#)
- [NP RES \(2020\), Factsheet bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie](#)
- [De Natuur en Milieufederaties \(2020\), Brochure duurzame energie voor iedereen](#)
- [De Natuur en Milieufederaties \(2020\), Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners](#)
- [Energie Samen \(2020\), Lokaal eigendom in beeld](#)
- [NWEA \(2020\), Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land](#)
- [Holland Solar c.s. \(2019\), Gedragscode zon op land](#)
- [Green Deal Participatie \(2019\), Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten](#)
- [NVDE c.s. \(2019\), Participatiewaaier](#)
- [NLVOW \(2018\), Omgevingsparticipatie bij windenergie op land](#)

## Enkele provinciale en gemeentelijke kaders als voorbeeld

- [Beleidskader gemeente Haarlemmermeer \(2021\)](#)
- [Beleidskader zonneparken gemeente Midden-Groningen \(2019\)](#)
- [Beleidskader zonneparken gemeente Assen \(2018\)](#)
- [Beleidskader windenergie gemeente Krimpen aan den IJssel \(2018\)](#)
- [Beleidskader zonne-energie gemeente Lochem \(2018\)](#)
- [Beleidskader windenergie gemeente Lingewaard \(2019\)](#)
- [Handreiking Financiële Participatie provincie Zuid-Holland \(2021\)](#)