

Van: Kaders voor wind | Bronkhorst <windkaderbronckhorst@hetpon-telos.nl>

Verzonden: 10-02-2021 12:51

Aan: [REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: FW: ter illustratie: participatie bij wind- & zonprojecten

Hoi [REDACTED] en [REDACTED]

Bijgaand de informatieve mail van [REDACTED]. Hij vroeg me net in ons telefoontje, deze met jullie te delen.

Hij doet niet mee aan groepsgesprek omdat het hem teveel tijd kost in de verschillende gemeenten aan te sluiten.

Het misverstand over de mails heb ik uit de weg kunnen ruimen. (k had onderstaande mail alleen gezien en dacht dat hij niet voor ons was.)

Met vriendelijke groet,

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 28 januari 2021 15:07

Aan: Kaders voor wind | Bronkhorst

Onderwerp: ter illustratie: participatie bij wind- & zonprojecten

Als vervolg op mijn mail.

Van: [REDACTED]

Verzonden: donderdag 28 januari 2021 14:48

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: participatie bij wind- & zonprojecten

Ha [REDACTED]

Ik denk dat je op dit punt niet eenvoudig bovenwettelijke eisen kunt stellen, je kunt het wel sterk stimuleren. In gemeente Wierden gebeurde dat bijvoorbeeld bij Zonnepark de Groene Weuste (staat in mijn handreiking). En je kunt ook meer als je werkt met een 'maatschappelijke tender' – daar heeft Barneveld ervaring mee wat betreft zonnevelden – en als er zich dan méérdere aanbieders melden. Dan kun je door het geven van punten voor een aantal criteria, en eventueel ook minimum-eisen per criterium, sturen op 'de beste' aanbieder. Ik denk alleen dat dat in zo'n klein plangebied als Barneveld nu heeft gekozen rondom Hasselaar het niet waarschijnlijk is dat zich

meer aanbieders melden, maar wie weet...

Groet,

█

-

Van: █

Verzonden: donderdag 28 januari 2021 14:14

Aan: █

Onderwerp: RE: participatie bij wind- & zonprojecten

Ha █,

Over dat eerste punt had ik toevallig net ook nog een gesprek over. Uitdaging hierbij is of we deze eisen mogen █ Heb jij hierbij ervaring mee?

Groet,

█

-

Van: █

Verzonden: donderdag 28 januari 2021 12:10

Aan: █

CC: █

Onderwerp: participatie bij wind- & zonprojecten

Dag █,

Nog één aanvulling op ons gesprek. Barneveld zou - direct als gemeente, of als punt dat in het participatieproces naar voren komt - ook nog kunnen sturen op het bij voorkeur inzetten van lokale bedrijven of bedrijven uit de regio. Dat kan gaan over aannemers voor werkzaamheden, zzp-ers voor communicatie of voor het participatietraject, en heel specifiek ('Barnevelds trots') turbinebouwer Lagerwey en Barneveldse Kraanverhuur. Bijgevoegd de handreiking 'wind- en zonneparken realiseren samen met inoners' waarvan ik co-auteur ben. Je kunt 'm ook op internet vinden, o.a. op

<https://www.natuurenmilieufederaties.nl/wp-content/uploads/2020/09/Brochure-Duurzame-energie-voor-iedereen-NMF.pdf>. Het tweede deel gaat over hoe gemeenten kunnen sturen op minimaal 50% (breed) lokaal eigendom, en hoe dat bereikt kan worden.

Over de juridische (on)mogelijkheden van niet-ruimtelijke voorschriften is inmiddels de factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie' verschenen, ook die voeg ik toe. Hoewel er feitelijk veel nuttige informatie in deze factsheet staat, nemen we er als Natuur en Milieufederaties en Energie Samen toch ook wat afstand van, omdat de benadering van dit document (te) defensief is. Niet zozeer de mogelijkheden worden opgezocht als wel de (juridische) beperkingen. Overheden die kiezen voor een meer ambitieuze koers (minimaal 50% lokaal eigendom, verplicht geld storten in een fonds voor ruimtelijke ontwikkelingen, ...) stuiten in de praktijk niet of nauwelijks op juridische weerstanden. Initiatiefnemers, zéker bij windenergie, zien het belang en de redelijkheid dan toch kennelijk in. Bij zonneparken is het wat ingewikkelder, deels omdat de business case krappere is en deels omdat de sector er zich nog meer tegen verzet.

Ik wil ook nog even verwijzen naar de brochure 'duurzame energie voor iedereen' (over het bereiken van minima/andere sociale groepen), door mij geschreven, te vinden op <https://www.natuurenmiliefederaties.nl/over-ons/doelen/duurzame-energie/wind-en-zonneparken-realiseren-samen-met-inwoners/>.

Hieronder tenslotte de publicatie die eergisteren uitkwam in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving. Daar zijn de Natuur en Milieufederaties en Energie Samen zeer nauw bij betrokken, ik heb er zelf ook wat werk voor gedaan, o.a. voor de herziening van de Gedragscode Wind op land.

Hartelijke groet,

• Participatie, energie en water

Nieuw adres: Oude Kraan 72 • 6811 LL Arnhem • www.natuurenmilieugelderland.nl



Wij zetten ons in voor een mooi en duurzaam Gelderland! Blijf op de hoogte via onze [e-nieuwsbrief](#). Blij met ons werk? [Word lid](#) of steun ons met een [donatie](#).

Van: RVO.nl <rvo.nl@nieuwsservice-rvo.nl>

Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 10:00

Aan

Onderwerp: Green Deal Participatie van de Omgeving

Kunt u deze nieuwsbrief niet goed lezen? [Bekijk dan de online versie](#)



De Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten is eind 2020 afgerond. De 27 deelnemers hebben inzichten gedeeld en ideeën ontwikkeld om participatieprocessen te verbeteren bij het inpassen van duurzame energieprojecten in de fysieke en sociale leefomgeving. Dit afsluitingsmagazine geeft een terugblik op dit traject en de belangrijkste resultaten van de Green Deal.

► [Bekijk het magazine van begin tot eind](#)

Niet al te veel tijd? Klik dan op het artikel dat jou interesseert door op onderstaande links te klikken.

Veel plezier met lezen!



Green Deal



Voorwoord SG Lidewijde Ongering

Een luisterend oor kan bijdragen aan draagvlak, maar niet waar het mij primair om gaat. Ik ben ervan overtuigd dat het goed inpassen van een energieproject simpel maar niet mogelijk is zonder inzicht in de belangen, wensen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden.'

[> Lees meer](#)

Nieuwe gedragscodes

In een gedragscode leggen partners vast over hoe zij de omgeving goed willen betrekken bij de projecten. In deze Green Deal zijn 3 gedragscodes opgesteld voor Zon op Land, Wind op Land en Geothermie. Lees over het gebruik van de gedragscodes in concrete projecten en bekijk de video's.

- [> Zon op Land](#)
- [> Wind op Land](#)
- [> Geothermie](#)



Interview over Kaders voor Participatie

Wat is de juiste wijze om partijen te laten participeren? Wanneer is participatie bij duurzame energieprojecten effectief en wanneer draagt het bij aan draagvlak? Marc Rijnveld van Public Mediation vertelt over hoe Participatiekaders initiatiefnemers helpen bij het ontwikkelen van hun participatiestrategie.

[> Lees meer](#)

Interview Ieke Benschop: 'Maak geen trucje van participatie'

Het is van belang om de omgeving écht bij projecten te betrekken en oprecht in gesprek te gaan. De samenwerkende Natuur en Milieufederaties ontwikkelden speciaal voor gemeenten een handreiking voor hoe zij dat kunnen doen.

[> Lees meer](#)





Interview Bas Rüter: 'Ik kijk terug op constructief proces'

Voor financiers is het van belang om te weten of de omgeving op een correcte wijze betrokken is bij de ontwikkeling van de duurzame energieprojecten en bijvoorbeeld of er voldoende afstand tot de bebouwing op welke manier de omgeving kan meeprofiteren van het project.

De Nederlandse Vereniging van Banken maakte een aanscherping van de bestaande checklists op bij de financiering, die nu door alle Nederlandse banken gebruikt kan worden.

[Lees meer](#)

Lees ook over andere resultaten van de Green Deal

- [Basisinformatie over energie-infrastructuur van Netbeheer Nederland](#)
- [Memorandum samenwerkende energiecoöperaties en agrarische grondeigenaren](#)
- [Checklists Natuurbelangen bij windenergie op land en Natuurbelangen bij grondgebonden Zonneparken](#)
- [Advies 'Het inzetten van een omgevingsraad'](#)



Colofon

Deze mailing over de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten is bedoeld voor alle deelnemers aan de deals en iedereen die geïnteresseerd is in participatie.

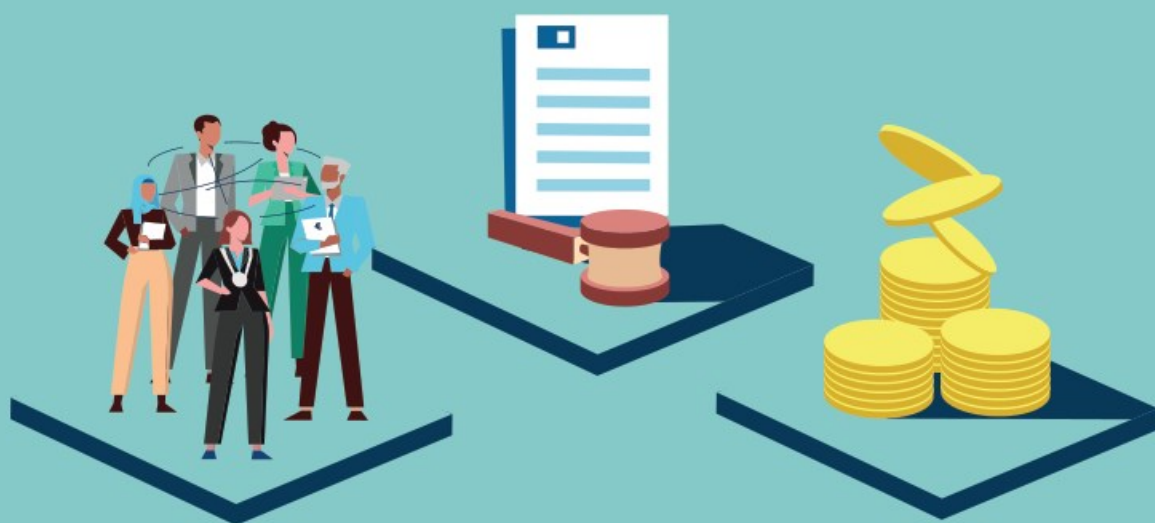
Kijk voor meer informatie over de Green Deal Participatie op de [site](#) en voor een overzicht deals van alle Green Deals op www.greendeals.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor jou is bestemd. Indien je niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk is toegezonden, wordt je verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent in mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Deze e-mail en eventuele bijlage(n) zijn alleen bestemd voor de geadresseerde. Als u dit bericht ontvangt, wordt verzocht het afzender hiervan in kennis te stellen. Het is niet toegestaan te kopiëren, te verspreiden of openbaar te maken.

Oplegger & factsheet **Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie**



Oplegger

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt tussen onder meer overheden, maatschappelijke partijen en brancheverenigingen van hernieuwbare energie over participatie (procesparticipatie en financiële participatie). Het doel van deze afspraken is om de transparantie van besluitvorming te verbeteren, bij te dragen aan een eerlijke verdeling van lusten en lasten en daardoor het maatschappelijke draagvlak voor hernieuwbare energie te vergroten. Om invulling te geven aan deze afspraken zoeken overheden naar manieren waarop zij participatie kunnen vormgeven en op participatie kunnen sturen in de verschillende fasen van beleids- en projectontwikkeling.

Initiatiefnemers zijn primair verantwoordelijk voor een passende invulling van procesparticipatie bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Gemeenten en provincies kunnen daarop onder meer sturen met een inspanningsverplichting om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Deze factsheet wil daarvoor handvatten bieden. Bij steeds meer overheden en ontwikkelaars leeft daarnaast de vraag in hoeverre het mogelijk is, om in beleid, regelgeving of (project)besluiten dwingende randvoorwaarden te stellen aan de mate van financiële participatie bij hernieuwbare energie. Dit is de tweede component van deze factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie'. Dit document is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en in afstemming met het NP RES, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, IPO, UvW, de NVDE, Holland Solar, NWEA, EnergieSamen en de Participatiecoalitie.

Doel en doelgroep factsheet

Deze factsheet is opgesteld door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en Lexnova Overheidsadvies. Het doel van deze factsheet is in de eerste plaats om overheden handvatten te bieden om in hun rol als bevoegd gezag te kunnen sturen op procesparticipatie en financiële participatie bij de realisatie van hernieuwbare energie. Daarnaast verschaft de factsheet informatie aan initiatiefnemers. De factsheet geeft verdiepende informatie voor overheden die voor de afweging staan op welke wijze zij om willen gaan met participatie bij de realisatie van hernieuwbare energie. De factsheet geeft ook een overzicht van verschillende beleidsmatige- en juridische instrumenten die ingezet kunnen worden om sturing te geven aan participatie.

Context

In het Klimaatakkoord zijn door overheden, projectontwikkelaars, de coöperaties voor hernieuwbare energie en andere partijen, afspraken gemaakt over hoe participatie bij hernieuwbare energie zal verlopen¹. Het gaat over de rolverdeling, het proces en de inhoud van het gesprek tussen de initiatiefnemer en de omgeving. Het betreft zowel procesparticipatie (de omgeving laten meedoen in de plan- en besluitvormingsprocedures) als financiële participatie (de lokale bevolking laten investeren in en/of voordeel laten ervaren van de opbrengsten van een project).² Afspraken over financiële participatie van de omgeving in het energieproject komen vaak voort uit

de procesparticipatie. Over financiële participatie stelt het Klimaatakkoord dat wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie.³ De gedachte hierbij is dat lokaal eigenaarschap zorgt voor versterking van draagvlak en een evenwichtige verdeling van de lusten en lasten voor de omgeving.

Participatie van de omgeving bij hernieuwbare energie begint niet pas bij de start van een project. Ook bij het opstellen van de Regionale Energie Strategieën (RES'en)⁴ vindt procesparticipatie plaats. Daarnaast maken partijen in het kader van de RES afspraken over participatie. In de RES kan een regio haar doelstellingen en uitgangspunten rond participatie vastleggen. Het is dan aan de deelnemende overheidspartijen om dit vervolgens te vertalen naar hun eigen autonome beleidskaders en het ruimtelijk beleid. Daarnaast is het aan de initiatiefnemers van hernieuwbare energie om hier concreet invulling aan te geven.

Het succes van de afspraken uit het Klimaatakkoord is afhankelijk van de gezamenlijke inspanningen van overheden, RES-regio's, initiatiefnemers en andere partijen die een rol hebben in de uitvoering van het Klimaatakkoord. Zij zijn in het afgelopen jaar dan ook voortvarend aan de slag gegaan met het uitvoeren van deze afspraken. Dankzij de inspanning van allerlei partijen is in de afgelopen jaren een rijke basis aan kennis en hulp-

middelen op het gebied van participatie bij hernieuwbare energie ontstaan.⁵ Deze juridische factsheet is één van deze hulpmiddelen en bevat daarom ook een beknopt overzicht van andere informatiebronnen op het gebied van participatie bij hernieuwbare energie.

Juridisch analyse factsheet

De factsheet heeft een juridische invalshoek. Op basis van de huidige stand van het recht wordt inzicht gegeven in de mogelijkheden van overheden om eisen te stellen aan procesparticipatie en financiële participatie. Ook wordt benoemd waar juridische grenzen en eventuele risico's en onzekerheden liggen. Daarnaast geeft de factsheet een bondige juridische analyse van mogelijke veranderingen als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. De verwachting is dat deze conclusies ook gelden onder de Omgevingswet.

In de factsheet komen de volgende conclusies voor overheden naar voren:

- Financiële participatie is een van de opties voor de initiatiefnemer om draagvlak voor het project te creëren of te vergroten. In participatiebeleid kan worden aangegeven dat het streven van de overheid gericht is op 50% eigendom van de lokale omgeving en op andere vormen van financiële participatie.
- Gemeenten en provincies kunnen gedurende de beleidsfase sterk inzetten op vormen van participatie. Het bevoegd gezag kan in beleid een inspanningsplicht voor een initiatiefnemer opnemen om omwonenden in het gebied te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Als de initiatiefnemer niet aan deze inspanningsverplichting voldoet, kan dat volgens de huidige rechtspraak over bestemmingsplannen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) voor het bevoegd gezag een reden zijn om geen planologische medewerking te verlenen aan het initiatief.
- Er zijn ook grenzen aan het beleid en het stellen van regels. Decentrale overheden (gemeenten en provincies) kunnen de wens van financiële participatie van de lokale omgeving in projecten voor hernieuwbare energie stimuleren, maar niet afdwingen. Het bevoegd gezag kan de initiatiefnemer niet juridisch verplichten om de omgeving financieel te laten participeren in de ontwikkeling of exploitatie van een energieproject. Enkel op vrijwillige basis kan de initiatiefnemer dit doen. Dit geldt voor alle vormen van financiële participatie; mede-eigenaarschap, financiële deelname, afdracht aan een lokaal fonds en omwonendenregelingen. Dit betekent dat het bevoegd gezag een aanvraag voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een zonnepark niet mag weigeren

omdat een initiatiefnemer niet de mogelijkheden van financiële participatie heeft verkend, terwijl het project verder wel passend is binnen het bredere ruimtelijke beleid van de gemeente.

Deze grenzen aan de bevoegdheden komen voort uit de opvatting – naar de huidige stand van de jurisprudentie – dat financiële participatie van de omgeving in een energieproject geen ruimtelijk relevant motief dient. Wel of niet financieel participeren door de omgeving verandert immers niets aan de ruimtelijke impact van het project. In gemeentelijk participatiebeleid – en in de afweging om al dan niet planologisch medewerking te verlenen – is onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) het uitgangspunt van een 'goede ruimtelijke ordening' leidend. In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient een bestuursorgaan alle ruimtelijk relevante belangen af te wegen. Beleid dat gericht is op het behartigen van particuliere financiële belangen van omwonenden is niet te relateren aan 'de goede ruimtelijke ordening'. Als een initiatiefnemer weigert om te investeren in financiële participatie van de omgeving in de productie van hernieuwbare energie, vormt dat geen ruimtelijk relevant motief om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning te weigeren.

Het realiseren van participatie in de praktijk

Deze factsheet laat zien waar juridische mogelijkheden liggen om invulling te geven aan de afspraken in het Klimaatakkoord. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat een initiatiefnemer samen met de omgeving het gesprek zal aangaan over een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Vanuit dit gesprek komen zij op vrijwillige basis tot afspraken. Het bevoegd gezag controleert dat marktpartijen en de omgeving het gesprek over participatie aangaan en kan in haar beleid een inspanningsverplichting opnemen om te streven naar draagvlak. Op deze manier is er ruimte om aan te sluiten op de mogelijkheden van het project zelf en de wensen van omwonenden.

Deze factsheet laat ook zien dat de praktijk soms afwijkt van de conclusies van de factsheet. Er zijn overheden die een bepaalde mate van lokaal eigendom en/of andere mate van financiële participatie als voorwaarde aan planologische medewerking stellen. Deze overheden lopen – bij een eventueel beroep tegen een dergelijke beslissing – het risico dat de rechter hier niet in mee zal gaan. De factsheet benadrukt daarnaast de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen om zich in te zetten voor participatie binnen projecten en hier tijdig mee te beginnen. Dit is ook wenselijk in de fasen dat er nog geen project en initiatiefnemer zijn, bijvoorbeeld bij het

¹ Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen.

² Met financiële participatie wordt hier bedoeld mede-eigenaarschap, financiële deelname, afdracht aan een lokaal fonds, anders dan op basis van art. 6.24 Wro en een omwonendenregeling. Zie voor een uitleg van deze begrippen de 'Participatiewaaijer', <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaijer>.

³ Klimaatakkoord 2019, p. 164, 219. Het Klimaatakkoord is onderdeel van het klimaatbeleid. De deelnemende partijen, waaronder het Rijk, committeren zich aan deze afspraken en blijven zelf en samen verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

⁴ In een Regionale Energiestrategie beschrijft de regio haar energiedoelstellingen en de aanpak die de regio hanteert om deze energiedoelstellingen te halen.

⁵ Voorbeelden hiervan zijn de resultaten van de Green Deal participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten en de Handreiking participatie in duurzame energieprojecten.

aanwijzen van potentiële zoekgebieden. Voor overheden begint dit proces dus vaak al eerder, zoals in de RES'en.

Het Klimaatakkoord is breed gedragen en ook de energiesector en decentrale overheden scharen zich erachter. De leden van de branches NWEA, Holland Solar en NVDE hebben zich ook geëngageerd aan financiële participatie bij een project, inclusief het streven naar 50% lokaal eigendom. Dit is geregeld via de eigen sectorale gedragscodes. Er is dus een gedeelde motivatie om hernieuwbare energie met goede betrokkenheid van de omgeving te realiseren. Daar waar dat onvoldoende blijkt of lukt, is er een gedeelde verantwoordelijkheid om elkaar als overheden, initiatiefnemers en andere betrokken partijen aan te spreken, te helpen en samen te zoeken naar oplossingen. De beschikbaarheid van hulpmiddelen en ondersteuning op het gebied van participatie – zoals kennis, vaardigheden en praktische middelen – is hiervoor van groot belang. Hier wordt hard aan gewerkt. Onder meer door middel van kennisopbouw (bijv. factsheets), via het NP RES en de professionalisering en stimulering van energiecoöperaties. Voortbouwend hierop zullen meer instrumenten worden ontwikkeld en aangeboden om gemeenten en initiatiefnemers te helpen bij het stimuleren van participatie. Zo kunnen er goede voorbeelden ontstaan voor het opstellen van participatiebeleid of -overeenkomsten.

De conclusies uit deze factsheet zullen vragen oproepen, bijvoorbeeld over de contacten tussen het bevoegd gezag, initiatiefnemers en de omgeving vroeg in het beleidsproces. NP RES, VNG, IPO en het Rijk zullen zich daarom in de toekomst blijven inspannen om dergelijke vragen zo veel mogelijk in gezamenlijkheid te beantwoorden en zo samen te blijven leren.

Verdere informatie

Voor verdere informatie en hulpmiddelen voor participatie bij hernieuwbare energieprojecten kunt u terecht bij de [expertpool van het Nationaal Programma RES](#). In deze expertpool zijn verschillende kennispartners werkzaam, waaronder de NVDE, de Participatiecoalitie en juristen. Afhankelijk van de vraag naar specifieke expertise zal een van de partners gevraagd worden de regio met advies verder te helpen.

Voor informatie over participatie in het kader van de Omgevingswet kunt u terecht op de [Inspiratiegids Participatie Omgevingswet](#).



Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie

Voor hernieuwbare energieprojecten

Inleiding

Lokaal draagvlak is een randvoorwaarde voor het goed en snel kunnen realiseren van projecten voor hernieuwbare energie. In het Klimaatakkoord is daarom de afspraak gemaakt om participatie een expliciete plek te geven bij de ruimtelijke inpassing en exploitatie van projecten voor hernieuwbare energie, zoals wind- en zonneparken.¹ Ook bij de totstandkoming en uitvoering van de RES (Regionale Energie Strategie) worden afspraken gemaakt over participatie. In de RES kan een regio haar doelstellingen en uitgangspunten rond participatie vastleggen. Het is dan aan de deelnemende partijen om dit vervolgens te vertalen naar hun eigen autonome beleidskaders en ruimtelijk beleid.² Overheden willen participatieafspraken graag verankeren in eigen beleid of regelgeving. Deels is dit al de praktijk. Zowel over *procesparticipatie* (de lokale bevolking laten meedoen in de plan- en besluitvormingsprocedures) als over *financiële participatie* (de lokale bevolking laten investeren in en/of voordeel laten ervaren van de opbrengsten van een project).³ Voor die laatste vorm stelt het Klimaatakkoord in het bijzonder dat wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom van de projecten voor hernieuwbare energie.⁴

Doel factsheet

Deze factsheet heeft als doel om gemeenten, provincies en het Rijk handvatten te bieden om in hun rol als bevoegd gezag te sturen op procesparticipatie en financiële participatie bij de realisatie van projecten voor hernieuwbare energie. Participatie

kent vele aspecten, de factsheet heeft specifiek een juridische invalshoek. Op basis van de huidige stand van het recht – met doorkijk naar de Omgevingswet (1 januari 2022) – geeft de factsheet inzicht in de mogelijkheden van overheden om eisen te stellen aan

Oktober 2020

Auteurs

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Staatsrecht,
Bestuursrecht en Bestuurskunde
Postbus 7169700 AS Groningen
mr.dr. H.D. (Hanna) Tolsma,
h.d.tolsma@rug.nl

Lexnova Overheidsadvies

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
mr. G. (Gert) Blekkenhorst
gert.blekkenhorst@lexnova.nl
www.lexnova.nl

Deze factsheet is opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

¹ [Klimaatakkoord 2019](#), p. 164, 219. Het Klimaatakkoord is onderdeel van het klimaatbeleid. De deelnemende partijen, waaronder het Rijk, committeren zich aan deze afspraken en blijven zelf en samen verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.
² Bijvoorbeeld Regionale Energie Strategie Zeeland, RES 1.0, p. 17, 18.
³ Zie voor een uitleg van deze begrippen uitgebreid de 'Participatiewaaiër', <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>.
⁴ Vanwege project-gerelateerde redenen kan lokaal worden afgeweken van dit streven voor de eigendomsverhouding. Het Klimaatakkoord noemt in het bijzonder de bijzondere positie van waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen. Klimaatakkoord, p. 164, 165.

participatie. Ook wordt benoemd waar juridische grenzen en eventuele risico's en onzekerheden liggen.

Overheden en initiatiefnemers willen weten in hoeverre het toelaatbaar is om in regelgeving, in beleid of bij besluit dwingend randvoorwaarden te stellen aan participatie bij energieprojecten. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het al staande praktijk om inspraak te organiseren in het voortraject.⁵ In de Omgevingswet is expliciet meer aandacht voor participatie en is participatie in het voortraject bij de toepassing van bepaalde juridische instrumenten verplicht. Deze wet regelt niet hoe participatie plaats moet vinden, zodat er ruimte is voor lokaal maatwerk.

Initiatiefnemers van hernieuwbare energie hebben zich in georganiseerd verband achter het Klimaatakkoord geschaard. In die geest kunnen ze zelf aangeven dat zij het lokale beleid delen en tot een breed draagvlak willen komen. Zij kunnen ook op vrijwillige basis afspraken maken over financiële participatie met overheden of de omgeving.

Indeling factsheet

De factsheet bestaat uit twee delen die nauw met elkaar verbonden zijn: afspraken over financiële participatie zijn immers vaak het resultaat van eerder toegepaste procesparticipatie. Het eerste deel richt zich op procesparticipatie (p. 7 t/m 11) en het tweede op financiële participatie (p. 12 t/m 19). De opbouw van beide delen volgt het proces dat ieder energieproject in grote lijnen doorloopt:

- De beleidsfase
- Participatieafspraken in overeenkomsten tijdens de projectfase (met de initiatiefnemer)
- De besluitvorming over planologische medewerking aan ruimtelijke ontwikkeling.⁶

Planologische medewerking kan betrekking hebben op ieder type ruimtelijk besluit dat nodig is om het betreffende energieproject te realiseren. Dat kan (afhankelijk van het bevoegd gezag) gaan om de (wijziging van de) vaststelling van een bestemmingsplan, een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan, een provinciaal inpassingsplan of een Rijksinpassingsplan. Onder de Omgevingswet gaat het om soortgelijke instrumenten (omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit). In deze factsheet staan wijzigingen die ontstaan door de introductie van de Omgevingswet in aparte paragrafen beschreven. Tot slot biedt deze factsheet een beknopt overzicht van andere informatiebronnen op het gebied van participatie bij hernieuwbare energieprojecten.

⁵ Zie ook art. 3.1.6 lid 1 onder e van het Besluit ruimtelijke ordening.

⁶ Vgl. <https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie>.

⁷ Zie <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>.

Procesparticipatie en financiële participatie

In de praktijk en in deze factsheet wordt onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie van de omgeving (omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties).⁷

- Bij **procesparticipatie** gaat het om de inhoudelijke betrokkenheid van de omgeving bij het besluitvormingsproces voor het project. Procesparticipatie kan ook resulteren in afspraken over financiële participatie.
- Bij **financiële participatie** investeert de omgeving in het project en/of ervaart de voordelen van de opbrengsten van het project. Opties beschreven in de participatiewaaier zijn:
 - **Mede-eigenaarschap** (via vereniging, coöperatie, stichting of andere vorm) of **financiële deelneming** (d.m.v. obligaties of aandelen). Dit vraagt doorgaans een investering van de omgeving. In het Klimaatakkoord is afgesproken te streven naar 50% eigenaarschap van de lokale omgeving van de hernieuwbare energieproductie.
 - Een **omgevingsfonds**, (volledig of gedeeltelijk) gevuld door de initiatiefnemer, kan ervoor zorgen dat een deel van de opbrengsten ten goede komen aan de kwaliteit van de omgeving of aan maatschappelijke doelen in de buurt. Het omgevingsfonds wordt niet beheerd door het bevoegd gezag, maar bijvoorbeeld door een stichting.
 - Een **omwonendenregeling**, in de vorm van verduurzaming bijvoorbeeld van de woning of korting op groene stroom.

Deze factsheet gaat ook in op de *financiële bijdrage* van de initiatiefnemer aan ruimtelijke ontwikkeling, op grond van art. 6.24 lid 1 onder a Wro. Met deze bijdrage bekostigt het bevoegd gezag ruimtelijke ontwikkelingen (natuur, landschap, recreatie etc.) die vooraf in een structuurvisie zijn vastgelegd. In de Omgevingswet wordt dit geregeld in art. 13.22. Deze financiële bijdrage is niet bedoeld om de omgeving (financieel) te laten profiteren van de opbrengsten van het energieproject. De achtergrond is dus anders dan de bovengenoemde opties van financiële participatie. Omdat het zeker raakt aan het onderwerp wordt de route besproken.

1 Procesparticipatie

1.1 Inleiding

Dit deel van de factsheet belicht eerst de mogelijkheden van overheden in het huidige recht om procesparticipatie in energieprojecten te stimuleren. Vervolgens komen de wijzigingen van dit juridisch kader door de Omgevingswet aan bod. Bij *procesparticipatie* wordt de omgeving betrokken bij de locatiekeuze, vormgeving en ontwikkeling van het project. Dit kan variëren van informeren tot meebeslissen. Deze betrokkenheid kan resulteren in afspraken met de initiatiefnemer over bijvoorbeeld de locatie van windturbines of zonnepanelen of de versterking van natuurwaarden. Ook afspraken over financiële participatie van de omgeving in het energieproject zijn vaak het resultaat van procesparticipatie. Paragraaf 1.2 bespreekt eerst hoe het bevoegd gezag met participatiebeleid kan waarborgen dat procesparticipatie plaatsvindt. Paragraaf 1.3 gaat over participatieafspraken in rechtsgeldige verbintenissen tussen partijen (overeenkomsten). In paragraaf 1.4 volgt de betekenis van procesparticipatie voor de besluitvorming. In paragraaf 1.5 komen de wijzigingen door de introductie van de Omgevingswet aan de orde.

1.2 Participatiebeleid

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over participatie bij projecten voor hernieuwbare energie. Ook in het kader van de RES worden daarover afspraken gemaakt. Om die afspraken in de regio te concretiseren is het noodzakelijk dat het bevoegd gezag participatiebeleid opstelt (par. 1.2.1).⁸ Aan een van de mogelijke invullingen van het participatiebeleid besteden we nadrukkelijk aandacht: de maatschappelijke tender (1.2.2).

Wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau

Participatiebeleid gaat niet alleen over energieprojecten, maar kan gaan over de vele manieren waarop een overheid haar bevoegdheden inzet om het participatiedoel te bereiken. Veel overheden hebben participatiebeleid voor hernieuwbare energie, maar ook bijvoorbeeld over de fysieke leefomgeving en het sociaal domein. Lokaal participatiebeleid kan worden vastgelegd in een participatieverordening. Het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau biedt daarvoor een basis. Het voorstel is in voorbereiding. Deze wet wijzigt de bepalingen over de

inspraakverordening in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet. De wijzigingen zullen er onder andere uit bestaan dat gesproken wordt over een 'inspraak- en participatieverordening' die niet alleen gaat over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie van (gemeentelijk) beleid. Dit traject loopt naast de stelselherziening van de Omgevingswet en heeft ook een groter toepassingsbereik. Het is raadzaam om het participatiebeleid over energieprojecten en omgevingsbesluiten en de toekomstige participatie- en inspraakverordening zoveel mogelijk in samenhang op te stellen en voor te bereiden.

1.2.1 Procesparticipatie in participatiebeleid

Procesparticipatie kan bijdragen aan lokaal draagvlak voor of acceptatie van een energieproject. Het Klimaatakkoord bevat afspraken om te waarborgen dat de omgeving in een vroeg stadium bij besluitvorming wordt betrokken:

1. Het bevoegd gezag controleert of de initiatiefnemer in gesprek gaat met de omgeving.
2. Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst.
3. De initiatiefnemer maakt een projectplan dat beschrijft hoe participatie binnen het project is ingericht.⁹

Om procesparticipatie bij energieprojecten te stimuleren – en de afspraken uit het Klimaatakkoord (die veelal ook zijn neergelegd in de RES) te borgen – is het van belang dat het bevoegd gezag participatiebeleid vaststelt. Door beleid te ontwikkelen ontstaat duidelijkheid voor initiatiefnemers en omwonenden. Met vastgelegd participatiebeleid kan het bevoegd gezag initiatiefnemers ook aanspreken op hun inspanningen voor participatie.

Het bevoegd gezag mag van een initiatiefnemer verlangen dat deze omwonenden informeert over het energieproject en inspanningen verricht om draagvlak te creëren en te vergroten.¹⁰ Belangrijk is dat het niet gaat om een resultaatsverplichting. De rechtspraak zegt op dit moment dat de vraag of (voldoende) inspanningen zijn verricht, een rol mag spelen in besluitvorming over de planologische medewerking als het bevoegd gezag participatiebeleid heeft vastgesteld (zie par. 1.4).

⁸ Wie het bevoegd gezag is, hangt af van het ruimtelijk besluit dat nodig is om het project te realiseren. Doorgaans is de gemeenteraad of het college van B&W bevoegd. Is een bestuursorgaan van de provincie of van het Rijk aangewezen als bevoegd gezag voor het ruimtelijke besluit dat nodig is, dan heeft dat bestuursorgaan tevens een bevoegdheid om participatiebeleid op te stellen.

⁹ Klimaatakkoord 2019, p. 164, 219.

¹⁰ ABRvS 23-10-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Daalkampen), ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo), ABRvS 1-4-2020, ECLI:NL:RVS:2020:958 (Zonnepark Hijken), Rb. N-N 15-4-2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1650 (Zonnepark Fluitenberg).

Neem participatiebeleid op in een gepubliceerd beleidsdocument. Dat kan een structuurvisie zijn of een ander ruimtelijk document dat het beleid bevat voor het verlenen van planologische medewerking aan energieprojecten. Bijvoorbeeld beleid over het meewerken aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingplan. Het beleid geeft richting aan het gesprek met de initiatiefnemer in het traject voorafgaand aan de formele besluitvorming over (de ruimtelijke inpassing van) het project voor hernieuwbare energie.

Het bevoegd gezag kan met participatiebeleid stimuleren dat procesparticipatie plaatsvindt in de fase voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure.

Toelichting

In participatiebeleid kan de eis van 'breed maatschappelijk draagvlak', 'voldoende draagvlak' of 'een eerlijk en transparant participatieproces' worden opgenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak beschouwt zo'n eis als een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer gericht op het informeren van omwonenden en het creëren of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het blijft een inspanningsverplichting, ook als deze eis als randvoorwaarde voor planologische medewerking is geformuleerd.¹¹ Dit betekent dat het bevoegd gezag met participatiebeleid kan stimuleren dat procesparticipatie plaatsvindt in de fase voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure. Het is geen resultaatsverplichting. Het bevoegd gezag moet controleren of de initiatiefnemer zijn best heeft gedaan om de omgeving te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Het bevoegd gezag kan niet van de initiatiefnemer eisen dat de inspanningen die verricht worden ook daadwerkelijk resulteren in afspraken met omwonenden over de locatie, vormgeving en ontwikkeling van het project.

Het vaststellen van participatiebeleid is belangrijk met het oog op de eis van consistent overheidsoptreden. Het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel brengen met zich dat in beleid duidelijk en tijdig wordt vastgelegd wat van een initiatiefnemer wordt verlangd.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak kan het bevoegd gezag besluiten geen medewerking te verlenen aan een project voor hernieuwbaar energie als de initiatiefnemer geen of onvoldoende inspanningen heeft verricht om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren, terwijl een dergelijke inspanning wel is vereist op grond participatiebeleid.¹² Belangrijk is hierbij te vermelden dat de reikwijdte van de inspanningsplicht op basis van de huidige jurisprudentie onder de Wro nog niet duidelijk is. De jurisprudentie is in ontwikkeling. Het is de vraag hoeveel ruimte het bevoegd gezag heeft om specifieke eisen te stellen aan procesparticipatie in participatiebeleid. Aannemelijk is dat het hier alleen procedurele eisen betreft en dus niet financiële participatie (zie deel 2 van de factsheet).

1.2.2 Maatschappelijke tendersystematiek

In de praktijk wordt in participatiebeleid ook de constructie van een maatschappelijke tender gebruikt om procesparticipatie en financiële participatie van omwonenden in een project voor hernieuwbare energie te stimuleren. In de kern komt deze systematiek erop neer dat potentiële projecten punten kunnen scoren voor de wijze waarop de initiatiefnemers participatie vormgeven. Initiatieven met het hoogste aantal punten komen in aanmerking voor planologische medewerking en/of (het gebruik van) de grond.

In een maatschappelijke tender kunnen ook punten toegekend worden aan de mate waarin de initiatiefnemer zich zal inspannen om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Als daarvoor gekozen wordt, is het zaak om specifiek aan te geven welke inspanningen op het gebied van participatie worden verlangd. Potentiële gegadigden moeten gelijke kansen krijgen (gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel). Neem niet als eis op dat afspraken met omwonenden over ruimtelijke inpassing of financiële participatie moeten zijn gemaakt voordat een aanvraag voor planologische medewerking aan het energieproject in behandeling kan worden genomen of voordat medewerking verleend kan worden. Dat zou neerkomen op een resultaatsverplichting en is gelet op wetgeving en jurisprudentie niet toelaatbaar. Zie deel 2 van de factsheet. Wanneer de rechtspersoon (bv. gemeente of provincie) waartoe het bevoegd gezag behoort eigenaar is van de grond, nemen we aan dat vergelijkbare of verderstreckende eisen aan de participatie en vormen van financiële participatie gesteld kunnen worden. Eventueel met gebruikmaking van participatiebeleid in de vorm van een maatschappelijke tender. De initiatiefnemer van het project, die na afweging wordt geselecteerd, komt in aanmerking om de grond te huren of te kopen. Zie voor

de juridische kaders van het gebruik van privaatrecht de toelichting bij par. 2.3.1.

1.3 Participatieafspraken in omgevingsovereenkomsten

De afspraken uit het Klimaatakkoord over procesparticipatie kunnen worden geborgd in participatiebeleid. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het bevoegd gezag controleert of de initiatiefnemer met de omgeving in gesprek gaat. Het bevoegd gezag kan er vanzelfsprekend voor kiezen om naast de initiatiefnemer ook zelf een actieve rol op zich te nemen in de communicatie met de omgeving.

Het is wenselijk dat de initiatiefnemer met de omgeving gemaakte afspraken vastlegt in een (privaatrechtelijke) omgevingsovereenkomst. Die overeenkomst bevat afspraken op vrijwillige basis over de ruimtelijke inpassing van het project en/of financiële participatie (mede-eigenaarschap, financiële deelneming een omgevingsfonds of een omwonendenregeling). De afspraken over de ruimtelijke inpassing van het project worden gemaakt in nauwe afstemming met het bevoegd gezag. Met de omgevingsovereenkomst laat de initiatiefnemer zien dat hij heeft voldaan aan de inspanningsverplichting om draagvlak te creëren.

Als participatiebeleid is vastgesteld, dan zal het bevoegd gezag op grond van dat beleid tot een oordeel moeten komen of de initiatiefnemer zich voldoende ingespannen heeft om tot afspraken te komen.

Het kan zijn dat tussen de initiatiefnemer en omwonenden vrijwillig geen afspraken tot stand komen. Het bevoegd gezag heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om die alsnog af te dwingen, ook niet op grond van participatiebeleid. Als participatiebeleid is vastgesteld, dan zal het bevoegd gezag op grond van dat beleid tot een oordeel moeten komen of de initiatiefnemer zich voldoende ingespannen heeft om tot afspraken te komen.

1.4 Besluitvorming

De formele besluitvormingsprocedure over het project voor hernieuwbare energie start met het indienen van een aanvraag voor het ruimtelijke besluit dat nodig is.¹³ Is participatiebeleid vastgesteld, dan kan de vraag of (voldoende) procesparticipatie heeft plaatsgevonden een rol spelen in de besluitvorming. Zonder participatiebeleid lijkt voor het bestuursorgaan een aanknopingspunt te ontbreken om inspanningen van de initiatiefnemer te verlangen om draagvlak te creëren of te vergroten.

Toelichting

De vraag of (voldoende) procesparticipatie heeft plaatsgevonden, kan een rol spelen in de besluitvorming als participatiebeleid is vastgesteld en daarin een inspanningsplicht is neergelegd. In geval van onvoldoende inspanningen van de initiatiefnemer, kan het bevoegd gezag besluiten om geen medewerking te verlenen aan de voorgenomen ontwikkeling.¹⁴ Dit kan het bevoegd gezag juridisch onderbouwen door te wijzen op het participatiebeleid en het oordeel van het bevoegd gezag dat niet aan de inspanningsplicht is voldaan. Onder welke omstandigheden het bevoegd gezag in een concreet geval de ruimte heeft om tot dat oordeel te komen, is nog niet duidelijk. De reikwijdte van de inspanningsplicht voor de initiatiefnemer is (waarschijnlijk) afhankelijk van het participatiebeleid, maar dat staat niet vast. Ook is in de jurisprudentie nog niet exact uitgekristalliseerd hoeveel beleidsruimte het bevoegd gezag wordt geboden door de bestuursrechter. Het is niet aannemelijk dat planologische medewerking kan worden geweigerd enkel en alleen omdat geen financiële participatieafspraken tussen de initiatiefnemer en de omwonenden tot stand zijn gekomen. Zie deel 2 van de Factsheet.

Is wel aan de inspanningsplicht voldaan, dan betekent dat vanzelfsprekend niet automatisch dat het bevoegd gezag planologische medewerking moet verlenen. Besluitvorming over planologische medewerking hangt van meer af en het bevoegd gezag heeft een ruime mate van beleidsruimte. Het belang van 'de goede ruimtelijke ordening' staat centraal. Ook als procesparticipatie heeft plaatsgevonden en er lokaal draagvlak is voor een project, kan er reden zijn om planologische medewerking te weigeren als een project naar het oordeel van het bevoegd gezag ruimtelijk niet aanvaardbaar is.

11 ABRvS 23-10-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Daalkampen).

12 ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

13 De besluitvormingsprocedure is voorgeschreven in de Awb, Wabo en Wro. Welke procedure precies moet worden gevolgd, hangt af van het ruimtelijk besluit dat nodig is om het project te realiseren. Zo begint de formele procedure bij de vaststelling van een bestemmingsplan met de terinzagelegging van een ontwerpplan.

14 O.a. ABRvS 18-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

1.5 Omgevingswet

Volgens de huidige planning zal per 1 januari 2022 het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening worden vervangen door de Omgevingswet. Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.¹⁵ Doel is om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Wat het 'betrekken' inhoudt, kan variëren van informeren tot meebeslissen. De Omgevingswet schrijft bewust niet voor hoe participatie moet plaatsvinden.

Planologische medewerking kan betrekking hebben op ieder type besluit dat nodig is om het betreffende energieproject te realiseren. Onder de Omgevingswet gaat het (afhankelijk van het bevoegd gezag) om de volgende besluiten: omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit (zie par. 1.5.1 – 1.5.3). In de toekomst is ook de Wet versterking participatie op decentraal niveau relevant (par. 1.5.4).

1.5.1 Omgevingsvergunning: aanvraagvereiste voor initiatiefnemer

De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om gevallen van omgevingsplanactiviteiten die niet voldoen aan de eisen in het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) aan te wijzen, waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, voorafgaand aan indiening van de aanvraag voor de omgevingsvergunning (art. 16.55 lid 7 Ow). De gemeenteraad heeft deze mogelijkheid voor vergunningen waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is. De aanvrager moet in die gevallen aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. De gemeenteraad geeft aan hoe participatie bij voorkeur moet plaatsvinden.¹⁶ Nadere eisen worden vastgelegd in participatiebeleid.

In de overige gevallen geldt voor de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen alleen een *motiveringsplicht* over participatie. De aanvrager is bij niet aangewezen activiteiten niet verplicht om aan procesparticipatie te doen, maar wel verplicht om aan te geven of aan participatie is gedaan, en zo ja, hoe en wat de resultaten zijn (art. 16.55 lid 6 Ow juncto art. 7.4 Omgevingsregeling). Dit vereiste voor het aanvragen van een omgevingsvergunning is uitputtend geregeld. Decentrale overheden mogen daarom geen aanvullende eisen stellen in participatiebeleid.¹⁷

1.5.2 Omgevingsplan, omgevingsvisie en programma: motiveringsplicht voor bevoegd gezag

Bij het vaststellen van een (wijziging) van het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma heeft het bevoegd gezag een motiveringsplicht betreffende participatie (art. 10.2, art. 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit). Gemotiveerd moet worden:

- Hoe de omgeving betrokken is,
- Wat het bevoegd gezag met de resultaten heeft gedaan, en
- In hoeverre voldaan wordt aan het eigen participatiebeleid.

Uit deze motiveringsplicht volgt dat gemeenten lokaal participatiebeleid kunnen vaststellen en publiceren.¹⁸ Bij een wijziging van het omgevingsplan op verzoek van een initiatiefnemer, zal de gemeenteraad over het algemeen de uitvoering van het beleid met betrekking tot participatie voor een belangrijk deel bij de initiatiefnemer neerleggen.

1.5.3 Projectbesluit: verder gaande verplichtingen voor bevoegd gezag

Voor het realiseren van complexe ruimtelijke besluiten voor een project met een publiek belang is het projectbesluit relevant. Het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister zijn bevoegd gezag (art. 5.44 Ow). De Omgevingswet bevat specifieke procedurele bepalingen over participatie bij een projectbesluit (zie art. 5.51 Ow en art. 5.3 Omgevingsbesluit). Bij een projectbesluit kan ook een ander dan het bevoegd gezag de initiatiefnemer zijn, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of een energiecoöperatie. Het participatietraject kunnen zij in dat geval gezamenlijk met het bevoegd gezag oppakken. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving over participatie aan wat de rollen zijn van beide partijen. Daarnaast moeten ook andere partijen (derden) in de kennisgeving worden uitgenodigd om oplossingen aan te dragen voor de beschreven opgave. Het bevoegd gezag vermeldt daarbij de indieningstermijn, de uitgangspunten en de manier waarop een oplossing kan worden ingediend. Het bevoegd gezag kan een onafhankelijke deskundige, op verzoek van de derde, vragen advies uit te brengen.

Ook gemeenten kunnen er bij de voorbereiding van de wijziging van een omgevingsplan voor kiezen om gebruik te maken van de projectprocedure uit afd. 5.2 Ow. Het gaat dan om gemeentelijke projecten met een publiek belang waarvoor aanpassing van het omgevingsplan vereist is (art. 5.55 Ow).

2 Financiële participatie

2.1 Inleiding

Dit deel gaat in op de mogelijkheden van overheden om financiële participatie van de omgeving in een energieproject te stimuleren. Aan de orde komen de mogelijkheden onder het huidige recht en die onder de Omgevingswet. De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bevatten geen regels over de vormen van financiële participatie zoals beschreven in de participatiewaai-er (zie de link in de slotparagraaf van deze factsheet). Financiële participatie is niet geregeld in de Wro en staat los van bestaande regelingen, zoals kostenverhaal bij grondexploitatie (bijvoorbeeld de vergoeding voor kosten bij aanleg van een weg), planschadevergoeding (bijvoorbeeld nadeelcompensatie als het vrije uitzicht wordt beperkt) en schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad (bijvoorbeeld omzetcompensatie bij een onaangekondigd langdurig opgebroken winkelstraat). De financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling (art. 6.24 lid 1 onder a Wro) komt ook aan de orde.

Paragraaf 2.2 bespreekt de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om financiële participatie te stimuleren door het vaststellen van participatiebeleid. Paragraaf 2.3 beschrijft de ruimte die het bevoegd gezag heeft om in een overeenkomst afspraken te maken over financiële participatie. In paragraaf 2.4 volgt de bevoegdheid om eisen te stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen bij besluitvorming over planologische medewerking (denk aan het verlenen van een omgevingsvergunning of bestemmingsplanwijziging). Paragraaf 2.5 beschrijft de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling. In paragraaf 2.6 komen de wijzigingen op dit gebied aan de orde door de komst van de Omgevingswet.

2.2 Participatiebeleid

Het Klimaatakkoord bevat de afspraak om te streven naar een eigendom voor de lokale omgeving van 50% van de productie (in mede-eigenaarschap of financiële deelneming) van hernieuwbare energie. Deze afspraak wordt ook opgenomen in de RES. Om 50% lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie te stimuleren, moeten overheden zelf beleid ontwikkelen (par. 2.2.1). Ook de maatschappelijke tender (uitvraag waarin onder meer punten te verdienen zijn met participatievoornemens) kan in dat beleid een rol spelen (par. 2.2.2).

2.2.1 Financiële participatie in participatiebeleid

In gemeentelijk beleid of provinciaal beleid kan het bevoegd gezag opties benoemen waarmee de initiatiefnemer draagvlak kan creëren. Het bevoegd gezag kan hier ook laten weten dat het graag mogelijkheden voor financiële participatie door de omgeving wil zien.

Neem de opties van financiële participatie op in een gepubliceerd beleidsdocument. Dat kan in een structuurvisie (omgevingsvisie) of in een ander ruimtelijk beleidsdocument. Dit beleid laat zien wat het bevoegd gezag wil met financiële participatie en geeft richting aan het gesprek met de initiatiefnemer voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure over het project. Het is aan te raden om in beleid concreet te beschrijven welke inspanningen van de initiatiefnemer worden verlangd om draagvlak te creëren of te vergroten. Met financiële participatie voldoet de initiatiefnemer aan deze inspanningsverplichting.¹⁹ Ook een serieuze verkenning en toepassing van de mogelijkheden uit het gemeentelijk of provinciaal beleid die niet tot financiële participatie heeft geleid, kan volstaan om aan de inspanningsverplichting te voldoen. De initiatiefnemer heeft immers geen resultaatsverplichting om financiële participatie van de omgeving in een project voor hernieuwbaar energie te bereiken. In de praktijk zijn er provincies en gemeenten die wel zo te werk gaan. Bij een eventueel beroep tegen een beslissing om geen planologische medewerking te verlenen, lopen deze overheden het risico dat de rechter het besluit zal vernietigen. Er bestaat geen publiekrechtelijke bevoegdheid om (het aanbieden of realiseren van) financiële participatie in het project door de omgeving via beleid van een initiatiefnemer te eisen in het traject voorafgaand aan formele besluitvorming. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie zoals beschreven in de participatiewaai-er.

Een goed voorbeeld van (financieel) participatiebeleid is het Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen, vastgesteld door de gemeenteraad van Hoogeveen op 19 maart 2019. Hierin staat (p. 28):

'Betrokkenheid ontstaat ook door iedereen in de omgeving te laten profiteren. Hierbij kan gedacht worden aan het laten terugvloeien van de opbrengsten van de zonne-energie in het gebied en met dit geld dingen te doen die de leefbaarheid ten goede komen. De gemeente juicht dan ook toe dat de initiatiefnemer in een vroeg stadium een gelijkwaardige samenwerking met een gebieds(-energie) coöperatie aangaat, al dan niet in combinatie met een gebiedsfonds. Hier ligt een kans om een bepaalde manier van acceptatie in de vorm van vergoedingen om te zetten in een samenwerking tussen initiatiefnemer en de omgeving.'

¹⁵ Kamerstukken II 2013–2014, 33962, nr. 3, p. 389 (memorie van toelichting Omgevingswet).

¹⁶ Kamerstukken I 2019–2020, 34986, S, p. 27 (Nadere memorie van Antwoord Invoeringswet Omgevingswet).

¹⁷ Staatscourant 2019, 56288, p. 336.

¹⁸ Kamerstukken I 2019–2020, 34986, AA (aangenomen gewijzigde motie Nooren).

¹⁹ ABRvS 1-4-2020, ECLI:NL:RVS:2020:958 (Zonnepark Hijken).

Om inwoners van Hoogeveen de mogelijkheid te geven deel te nemen in zonneparken, stimuleren we het vormen van dorps-/energiecoöperaties en/of gebiedsfondsen. We streven actief naar minimaal 50% deelname van inwoners in de vorm van dorps-/energiecoöperaties en/of gebiedsfondsen.'

Het kan zijn dat de initiatiefnemer een voorstel doet over financiële participatie dat niet past bij de interesse of mogelijkheden van de omgeving. In dat geval kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer wijzen op het belang van financiële participatie en de afspraken die daarover zijn gemaakt. Bijvoorbeeld in het Klimaatakkoord, de gedragscodes Wind op land en Zon op land en in het kader van de RES. Het bevoegd gezag kan vervolgens aansturen op het voortzetten of versterken van het gesprek met de omgeving. Uiteraard is – ook onafhankelijk van deze afspraken – het creëren van draagvlak een maatschappelijk belang. Bovendien is dat doorgaans in het voordeel van de realisatie van het project van de initiatiefnemer. Als de overheid eigenaar is van de grond, kunnen via het privaatrecht vergelijkbare en waarschijnlijk verdergaande eisen gesteld worden aan financiële participatie in de vorm van mede-eigenaarschap, omgevingsfonds en omwonendenregeling (zie par. 2.3).

Neem de opties van financiële participatie op in een gepubliceerd beleidsdocument. Dit beleid laat zien wat het bevoegd gezag wil met financiële participatie en geeft richting aan het gesprek met de initiatiefnemer.

Toelichting

De jurisprudentie over de inspanningsplicht om draagvlak te creëren en te vergroten is in ontwikkeling. De rechtsvraag of het bevoegd gezag planologische medewerking mag weigeren omdat de initiatiefnemer geen opties van mede-eigenaarschap of financiële deelneming aanbiedt, is nog niet expliciet in de jurisprudentie beantwoord. In de praktijk zijn er wel overheden die deze eisen stellen.

20 Dit geldt voor beleid dat de juridische status heeft van 'beleidsregel' (art. 1:3 lid 4 Awb, art. 4:81 Awb), en ook voor overige vormen van beleid, zoals een vaste gedragslijn of richtlijn (art. 3:1 lid 2 Awb).

21 Zie voor een overzicht van de jurisprudentie o.a. Boeve & Groothuise e.a., Omgevingsrecht, Europa Law Publishing, Amsterdam 2019, p. 228-233.

22 Dat neemt niet weg dat financiële participatie een positief effect kan hebben op de woon- en leefomgeving van omwonenden (of de subjectieve beleving van omwonenden).

Bijvoorbeeld een omgevingsfonds waarmee maatschappelijke doelen in de buurt worden gefinancierd of de zeggenschap van omwonenden als mede-eigenaar over de ruimtelijke inpassing van het energieproject.

23 ABRvS 6-11-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765 (Bestemmingsplan Smallingerland).

Bij het vaststellen van beleid over de uitoefening van de planologische bevoegdheid is het bevoegd gezag gebonden aan normen, zoals het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel. Uit het legaliteitsbeginsel volgt dat een bestuursorgaan via beleid geen zelfstandige verplichtingen voor initiatiefnemers en/of de omgeving in het leven kan roepen.²⁰ Daarvoor moet altijd een wettelijke grondslag zijn. Uit het specialiteitsbeginsel volgt daarnaast dat een bestuursbevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend in het kader van de bevoegdheid verlenende wet (art. 3:4 lid 1 Awb) en de daarin beschermde specifieke algemene belangen. Hier is dat 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. De bevoegdheid van het bevoegd gezag voor de planologische medewerking moet altijd aan dit belang gerelateerd zijn. Voor de afbakening van 'een goede ruimtelijke ordening' is de jurisprudentie relevant. Daaruit volgt dat belangen als natuur, milieu, gezondheid en volkshuisvesting worden meegewogen, maar alleen voor zover de bescherming van deze belangen verband houdt met de aan de grond te geven bestemming slechts voor zover ze ruimtelijk relevant zijn.²¹ Bij de invulling van dit begrip beschikt de overheid over veel beleidsruimte. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' biedt echter naar de huidige stand van de jurisprudentie (vooralsnog) geen grondslag om financiële participatie van de omgeving bij een energieproject te eisen van de initiatiefnemer. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie uit de participatiewaai. Met deze opties van financiële participatie is geen ruimtelijk relevant belang gemoeid. De privaatrechtelijke constructie van een energieproject (mede-eigenaarschap/financiële deelneming), of het meeprofiteren van het energieproject door de omgeving (omwonendenregeling of omgevingsfonds), hebben geen betrekking op de ruimtelijke gevolgen van het energieproject.²² Kortom: wel of geen financiële participatie van de omgeving doet niets toe of af aan de ruimtelijke impact van een project voor hernieuwbare energie.

Er zijn in de jurisprudentie ook geen aanwijzingen dat het belang van duurzaamheid gebruikt kan worden als aanknopingspunt om eisen te stellen aan financiële participatie. Het belang van duurzaamheid – dat gezien kan worden als een aspect van het milieu – kan meewegen in de belangenafweging over de 'goede ruimtelijke ordening', maar alleen als daarmee een ruimtelijk relevant motief wordt gediend. De effecten van een bestemming op de woon- en leefomgeving van omwonenden moet meegenomen worden voor zover de effecten op de omgeving ruimtelijk relevant zijn.²³

Draagvlak biedt naar de huidige stand van de jurisprudentie ook geen aanknopingspunt om resultaten te eisen op het gebied van financiële participatie. Draagvlak kan wel een rol spelen in de afweging van de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een energieproject. In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient een bestuursorgaan alle ruimtelijk relevante belangen af te wegen. Belangen van omwonenden moeten goed in beeld zijn gebracht en gewogen (art. 3:2 Awb en art. 3:4 Awb).²⁴ Planologische medewerking aan een zon- of windpark kan worden geweigerd als het bevoegd gezag kan motiveren (op basis van vastgesteld participatiebeleid) dat de ontwikkeling van het hernieuwbare energieproject op die locatie niet in het belang is van een goede ruimtelijke ordening. Als het bevoegd gezag vanwege de belangen van omwonenden (ontbreken maatschappelijk draagvlak) geen planologische medewerking wil verlenen, dan zal hij moeten motiveren dat de ruimtelijke effecten van het energieproject zo nadelig zijn voor de woon- en leefomgeving van omwonenden dat naar zijn oordeel het project ruimtelijk niet aanvaardbaar is. Bestaat er wel draagvlak voor een energieproject, dan kan het zijn dat andere relevante ruimtelijke waarden in de weg staan aan het verlenen van toestemming.

2.2.2 Maatschappelijke tendersystematiek

Om financiële participatie van de omgeving in een energieproject te stimuleren, gebruiken overheden – veelal in samenwerking met burgers en maatschappelijke partners – in de praktijk een maatschappelijke tendersystematiek. In de kern komt het erop neer dat voorstellen voor een energieproject van verschillende initiatiefnemers op verschillende punten kunnen scoren. Onder andere op participatie. Initiatieven met het hoogste aantal punten komen in aanmerking voor planologische medewerking en/of (het gebruik van) de grond. Het uitschrijven van maatschappelijke tenders heeft ook te maken met de vele aanvragen die 'op stapel' liggen voor de aanleg van zonneparken. Er ontstaat schaarste aan grond voor zonneparken en tegelijkertijd zien overheden graag vormen van financiële participatie. Dit leidt (in toenemende mate) tot het uitschrijven van een maatschappelijke tender. Financiële participatie kan alleen onderdeel van de beoordelingscriteria zijn als de overheid eigenaar is van de grond.

Voorbeelden maatschappelijke tender

In Nederland zien we een aantal voorbeelden van de maatschappelijke tendersystematiek. Voor windenergie is de maatschappelijke tendersystematiek onder andere gevolgd in de provincie Groningen en in de gemeente Staphorst. Voor zonne-energie heeft de gemeente Barneveld

24 Er is geen wettelijke regeling die bepaalt dat er voor een ruimtelijke ontwikkeling voldoende draagvlak moet zijn bij omwonenden, ondernemers en belangenorganisaties. O.a. ABRvS 3-4-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (Windlocatie Battenoord).

gekozen voor deze aanpak.

Een recent voorbeeld is de gemeente Utrecht die in de polders Rijnenburg en Reijerscop plaats wil bieden aan een energielandschap. De gemeenteraad heeft hiervoor een uitnodigingskader energielandschap vastgesteld. Hierin stelt de raad onder andere kaders waaraan voorstellen van initiatiefnemers ten aanzien van participatie moeten voldoen.

Een toenemend aantal overheden is geïnteresseerd in toepassing van de maatschappelijke tendersystematiek bij de ontwikkeling en realisatie van hernieuwbare energie. Dit brengt tevens met zich mee dat op dit gebied de (juridische) grenzen worden verkend en een aantal projecten ook een insteek van uitproberen en leren kennen.

Toelichting

Het bevoegd gezag kan in een maatschappelijke tender punten toekennen aan de mate waarin de initiatiefnemer zich zal inspannen om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Let op dat deze systematiek niet zo wordt opgezet dat financiële participatie feitelijk een wegingsfactor of eis vormt voor het in behandeling nemen van een aanvraag of voor planologische medewerking. Dat is niet toelaatbaar. Er ontbreekt een ruimtelijk motief om inhoudelijk een dergelijke eis te stellen (zie par. 2.2.1).

Is het bevoegd gezag eigenaar van de grond, dan bestaat waarschijnlijk meer ruimte om zelf gestelde eisen en randvoorwaarden te stellen bij het uitschrijven van een tender om een initiatiefnemer in aanmerking te laten komen voor het huren of kopen van de grond. Zie voor de juridische kaders van het gebruik van privaatrecht de toelichting bij paragraaf 2.3.1.

2.3 Participatieafspraken in overeenkomsten

In overeenkomsten kan het bevoegd gezag afspraken maken met de initiatiefnemer over financiële participatie. Is de overheid eigenaar van de grond waarop het energieproject wordt gerealiseerd, dan is het aanneemelijk dat ruimte bestaat om bij de gronduitgifte eisen te stellen (par. 2.3.1). Een waarschuwing geldt voor het bedingen van financiële participatie in ruil voor planologische medewerking. Op basis van wetgeving en de huidige stand van de jurisprudentie is die mogelijkheid er niet (par. 2.3.2).

2.3.1 Gronduitgifteovereenkomst

Als de overheid eigenaar is van de grond voor een energieproject, bestaat er ruimte om in een privaatrechtelijke

gronduitgifte-overeenkomst eisen te stellen aan vormen van financiële participatie van omwonenden. Het verdient aanbeveling om de kaders vast te leggen in beleid.

Toelichting

Als de overheid belangen wil behartigen via het privaatrecht en de betreffende publiekrechtelijke wet over die mogelijkheid geen uitsluitend biedt, zal het erom gaan of door het gebruik van het privaatrecht een publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist (doorkruisingsleer)²⁵ Dat blijkt uit het arrest Windmill.

De vraag of het bedingen van financiële participatie van omwonenden in een project voor hernieuwbare energie leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van de kaders van de Wet ruimtelijke ordening is in de jurisprudentie (nog) niet beantwoord. Op basis van de huidige stand van de jurisprudentie van de Hoge Raad is het bedingen van financiële participatie mogelijk wel toelaatbaar.

In de gemeentelijke praktijk is het gebruikelijk om planologisch beleid te voeren via het bedingen van voorwaarden in koop-, huur- of erfpachtovereenkomsten. In de arresten Kunst- en Antiekstudio Lelystad en Chidda heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het gebruik van de privaatrechtelijke weg niet leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).²⁶ Dit houdt in dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om betwiste voorwaarden over grondgebruik in overeenkomsten op te nemen, ook als het betekent dat hierdoor gebruik beperkt of verboden wordt dat volgens het bestemmingsplan geoorloofd is. Dat het privaatrecht op deze manier gebruikt mag worden, leidt de Hoge Raad onder meer af uit de wetshistorie van de WRO en een jarenlange gemeentelijke praktijk.²⁷ Deze jurisprudentie is nog steeds relevant.²⁸

Deze rechtspraak wijst in de richting dat ruimte bestaat voor de overheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst eisen te stellen aan financiële participatie. Niettemin blijft onzeker hoe de rechter oordeelt als een geschil ontstaat. Het is niet uitgesloten dat de rechter tot de conclusie komt dat sprake is van strijd met de wet of onaanvaardbare doorkruising. Privaatrechtelijk handelen door de overheid wordt ook begrensd door algemene beginselen van behoorlijk bestuur (art. 3:14 BW en art. 3:1 lid 2 Awb). Zo is de overheid gebonden aan normen als het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in de precontractuele fase en de inhoud van de over-

eenkomst. Op grond van het gelijkheidsbeginsel (de eis van consistent overheidshandelen) is het in elk geval belangrijk om de eisen met betrekking tot participatie op te nemen in beleid.

2.3.2 Overeenkomst over planologische medewerking

In een overeenkomst met de initiatiefnemer kan het bevoegd gezag de intentie opnemen dat het inspanningen zal verrichten om planologische medewerking te verlenen aan een ruimtelijke ontwikkeling, zoals een project voor hernieuwbare energie.²⁹ Ook kan worden afgesproken dat de initiatiefnemer inspanningen verricht om draagvlak te creëren of te vergroten, bijvoorbeeld door het aanbieden van de mogelijkheid tot financiële participatie aan omwonenden. Er zijn geen mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in een overeenkomst met de initiatiefnemer financiële participatie te eisen in ruil voor planologische medewerking. Dat geldt voor alle vormen van financiële participatie zoals beschreven in de participatiewaai.

Toelichting

Financiële participatie voor de omgeving in een project is niet direct te relateren aan de behartiging van een ruimtelijk relevant motief (zie par. 2.1). Als de overheid in ruil voor planologische medewerking voorwaarden bedingt buiten het kader van de 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 Wro en art. 2.12 Wabo), is de overeenkomst niet afdwingbaar. Uit het arrest Alkemade/Hornkamp volgt dat de gemeente aan de planologische medewerking geen voorwaarden mocht verbinden ter behartiging van de gewenste woonruimteverdeling: 'De bevoegdheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de gemeente verleent, kunnen alleen strekken tot de behartiging van haar planologische belangen'.³⁰ Als de bevoegdheid wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend, is sprake van strijd met het verbod van détournement de pouvoir of het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden (vgl. art. 3:3 Awb). Een dergelijke overeenkomst is nietig. Deze lijn wordt bevestigd in het arrest Bouwers/Bladel (over de ruimte-voor-ruimte-regeling), waarin wordt benadrukt dat voorwaarden het doel moeten (kunnen) dienen waarvoor de bevoegdheid door de wet is gegeven.³¹ Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat een initiatiefnemer kan aangeven dat hij – met het oog op het Klimaatakkoord en/of lokaal beleid – op vrijwillige basis afspraken wil maken over financiële participatie.

2.4 Besluitvorming

Het kan zijn dat in het voortraject voorafgaand aan besluitvorming geen afspraken tot stand zijn gekomen tussen de initiatiefnemer en omwonenden over financiële participatie in de vorm van mede-eigenaarschap, omgevingsfonds of omwonendenregeling. Het bevoegd gezag heeft geen ruimte om in de besluitvorming deze vormen van financiële participatie alsnog af te dwingen. De mogelijkheid van het bevoegd gezag om voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure voorwaarden te verbinden aan planologische medewerking, wordt in beginsel op eenzelfde wijze genormeerd als de voorschriften van het besluit zelf.³² Ook hier doet zich de vraag voor of financiële participatie te relateren is aan een 'ruimtelijk relevant belang'. Gelet op de huidige jurisprudentie over het begrip 'goede ruimtelijke ordening' geldt dat het bevoegd gezag financiële participatie in de vorm van mede-eigenaarschap, omgevingsfonds of omwonendenregeling niet via voorwaarden of voorschriften kan eisen. Dat geldt ook als er participatiebeleid is opgesteld (zie par. 2.2.1).

Het kan zijn dat voor een omgevingsvergunning voor hernieuwbare energie een verklaring van geen bedenkingen is vereist van een ander, daarvoor aangewezen, bestuursorgaan. De bevoegdheid om deze verklaring van geen bedenkingen te weigeren, of daaraan voorwaarden te verbinden, is evenzeer begrensd door het belang van de goede ruimtelijke ordening.³³ Dat betekent dat een dergelijke verklaring niet benut kan worden om voorwaarden te stellen aan financiële participatie in de vorm van mede-eigenaarschap, omgevingsfonds of omwonendenregeling.

Het onderwerp financiële participatie van de omgeving in projecten voor hernieuwbare energie bij ruimtelijke besluiten op gemeentelijk niveau kan ook onderdeel zijn van een provinciale verordening. De bevoegdheid om eisen te stellen aan (de kwaliteit) van gemeentelijke ruimtelijke besluiten geldt ook hier alleen als 'een goede ruimtelijke ordening' (art. 4.1 Wro)³⁴ in het geding is. Dat betekent dat er geen bevoegdheid bestaat om met toepassing van de verordening een juridisch afdwingbare resultaatsverplichting op te nemen over financiële participatie van de omgeving in een energieproject.

2.5 Financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling (art. 6.24 lid 1 onder a Wro)

Het bevoegd gezag kan in een overeenkomst een financiële bijdrage overeenkomen met de initiatiefnemer voor een ruimtelijke ontwikkeling (natuur, landschap, recreatie etc.). Noodzakelijk is dat de structuurvisie daarvoor een basis bevat (art. 6.24 lid 1 onder a Wro). Als de initiatiefnemer een dergelijke financiële bijdrage weigert, kan dat voor het bevoegd gezag in bepaalde gevallen reden zijn om geen planologische medewerking te verlenen

De financiële bijdrage is bijvoorbeeld voor een fonds dat wordt beheerd door het bevoegd gezag. Het gaat dan uitdrukkelijk niet om een omgevingsfonds waarbij een deel van de opbrengst van het project ten goede komt aan maatschappelijke doelen in de buurt (bijvoorbeeld de sportclub of wijkvereniging). Art. 6.24 lid 1 onder a Wro biedt niet de mogelijkheid van het reguleren van een vorm van financiële participatie zoals beschreven in de participatiewaai.

Toelichting

Art. 6.24 lid 1 onder a Wro biedt een basis voor een anterieure grondexploitatieovereenkomst waarin voorafgaand aan een exploitatieplan afspraken worden gemaakt over kostenverhaal.³⁵ De bepaling maakt ook afspraken over ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, los van de grondexploitatie. Het idee hierachter is dat het bevoegd gezag een financiële bijdrage kan verlangen voor niet winstgevende (verlieslijdende) maatschappelijke ontwikkelingen, zoals natuurontwikkeling of landschapsprojecten.³⁶ Van belang is dat de structuurvisie de ruimtelijke ontwikkeling benoemt en precies aangeeft welke maatregelen worden bekostigd met de financiële bijdrage. In de praktijk komen meestal vrijwillig afspraken tot stand.

Als de initiatiefnemer geen vrijwillige afspraken maakt met het bevoegd gezag, kan dat consequenties hebben voor de besluitvorming. Uit de jurisprudentie volgt dat als een initiatiefnemer weigert vrijwillig een dergelijke overeenkomst aan te gaan, het bestuur planologische medewerking aan het project kan weigeren als het project niet bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening (art. 3.1 lid 1 Wro). De financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling is in dat geval bedoeld als compensatie van een inbreuk door een project op een publiekrechtelijke waarde, die is vastgesteld in beleid. Van ontoelaatbare betaalplanologie is dus geen sprake. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak maakt duidelijk welke randvoorwaarden in acht moeten worden genomen.³⁷

25 HR 26-1-1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (Windmill).

26 HR 8-7-1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315 (Kunst- en Antiekstudio Lelystad), HR 24-12-2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642 (Chidda).

27 De doorkruisingsleer biedt echter ook ruimte voor een andere redenering.

28 P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht (tiende druk), Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 9.3. Zie ook uitgebreid <https://vnp.nl/publicaties/de-doorkruisingsleer-in-perspectief>.

29 In de praktijk wordt dit ook wel een 'anterieure overeenkomst' genoemd. In de juridische literatuur en rechtspraak wordt het begrip 'bevoegdhedenovereenkomst' gebruikt.

30 HR 3-4-1998, ECLI:NL:PHR:1998:AN5655 (Alkemade/Hornkamp).

31 HR 24-03-2017, ECLI:NL:HR:2017:483 (Bouwers/Bladel).

32 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 16e dr., Deventer 2014, p. 198-199.

33 Zie art. 2.27 lid 1 Wabo en art. 6.5 lid 2 Bor.

34 Van belang is ook dat gemotiveerd wordt dat met dergelijke regels een provinciaal belang wordt gediend (subsidiariteitsvereiste).

35 Zoals bovenwijkse voorzieningen of bovenplanse verevening.

36 Kamerstukken II 2004-2005, 29435, nr. 68 (motie Geluk).

37 O.a. ABRvS 28-8-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (Recreatiewoning Oldebroek).

Er moet een ruimtelijk motief ten grondslag liggen aan de eis van compensatie (zoals natuur, recreatie, waterberging etc.). De structuurvisie moet de basis bevatten voor de financiële bijdrage. Verder moet vaststaan dat het een compensatie van een ruimtelijke verslechtering betreft die nodig is voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Tot slot moet samenhang bestaan tussen de maatregelen en het planologisch nadeel.

2.6 Omgevingswet

De Omgevingswet brengt – voor zover nu te overzien – geen verandering in de bevoegdheid van de overheid als het gaat om financiële participatie. Ook onder de Omgevingswet kan het bevoegd gezag financiële participatie door de omgeving stimuleren via participatiebeleid. De Omgevingswet biedt geen basis om de initiatiefnemer tot financiële participatie te verplichten. Die bevoegdheid zou geen wettelijke grond kennen en dus - gelet op het legaliteitsbeginsel - ook niet in het participatiebeleid worden gecreëerd.

Relevante wijzigingen ten opzichte van de Wro zijn de overgang van het 'belang van de goede ruimtelijke ordening' naar het 'belang van de fysieke leefomgeving' (par. 2.5.1). Ook bevat de Omgevingswet in artikel 13.22 een regeling voor een opvolger van de overeenkomst voor ruimtelijke ontwikkeling ex. art. 6.24 lid 1 onder a Wro (par. 2.5.2).

2.6.1 Belang van de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet richt zich op de fysieke leefomgeving en reguleert activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze verbrede reikwijdte biedt het bevoegd gezag geen extra ruimte om financiële participatie van de omgeving in een project te eisen.

Toelichting

Het begrip fysieke leefomgeving is niet in de wet gedefinieerd. Wel is een niet uitputtende opsomming van onderdelen van de fysieke leefomgeving opgenomen (art. 1.2 lid 2 Ow). In de wet zijn ook maatschappelijke doelen geformuleerd (art. 1.3 Ow). Bestuursorganen oefenen taken en bevoegdheden uit met het oog op deze doelen, tenzij in de wet specifieke kaders zijn gegeven (art. 2.1 lid 1 Ow).

Voor energieprojecten zijn onder meer de kaders voor het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit relevant. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 lid 1 Ow). In het omgevingsplan staan

ook regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 lid 1 Ow). Het gaat hierbij om het vinden van een balans tussen ontwikkelingsmogelijkheden en het beschermen van aanwezige waarden in de fysieke leefomgeving. Naast het ruimtelijke motief kunnen andere aan de fysieke leefomgeving gerelateerde motieven een rol spelen (zoals duurzaamheid, milieu, landschap, natuurkwaliteit).³⁸

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. De bevoegdheid om eisen te stellen is daarmee ruimer. Financiële participatie-eisen die ingrijpen in de private constructie van een onderneming, of gericht zijn op uitbetaling van een bedrag aan particulieren, kunnen echter niet direct gekoppeld worden aan de belangen van de fysieke leefomgeving.

Onder de Omgevingswet (die uitgaat van het principe: 'ja, tenzij') wordt het uitgangspunt van toelatingsplanologie (principe: 'nee, mits') verlaten. Daarmee is het op zichzelf mogelijk om in het omgevingsplan een gebodsbepaling op te nemen. Een gebodsbepaling kan een eigenaar verplichten tot gebruik overeenkomstig de toegelaten bestemming. Nu de directe link met de fysieke leefomgeving ontbreekt, is het ook niet mogelijk om via een gebodsbepaling in het omgevingsplan financiële participatie voor te schrijven. Het opnemen van gebodsbepalingen mag bovendien het eigendomsrecht (art. 1 EP EVRM) en het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) niet schenden.

2.6.2 Financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Onder de Omgevingswet blijft het mogelijk voor het bevoegd gezag om met de initiatiefnemer een overeenkomst te sluiten over een financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied.

Toelichting

In de Omgevingswet wordt de financiële bijdrage voor de ontwikkeling van een gebied geregeld in Afdeling 13.7. Art. 13.22. Ow biedt de bevoegdheid om in een overeenkomst over bij AMvB aangewezen activiteiten afspraken te maken over een financiële bijdrage op basis van een omgevingsvisie of programma.³⁹

Deze bepaling is in zekere zin de opvolger van art. 6.24 lid 1 onder a Wro. Naar verwachting wordt ook de huidige jurisprudentie over de toepassing van art. 6.24 lid 1 onder a Wro gecontinueerd onder de Omgevingswet. Dit betekent dat als een initiatiefnemer weigert een overeenkomst aan te gaan over een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling, dit voor het bevoegd gezag een

reden kan zijn om planologische medewerking te weigeren als daardoor het belang van de fysieke leefomgeving niet is gewaarborgd.

De Omgevingswet geeft in art. 13.23 de bevoegdheid om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verhaald voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze bevoegdheid biedt de mogelijkheid om financiële bijdragen af te dwingen, in tegenstelling tot de mogelijkheid om op vrijwillige basis over financiële bijdragen te contracteren. Dit artikel biedt geen basis om een financiële bijdrage af te dwingen op initiatiefnemers van projecten voor hernieuwbare energie.

³⁸ Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.18 Ow). In het omgevingsplan zelf kunnen ook beoordelingsregels worden opgenomen (art. 5.21 Ow). Wijkt het energieproject af van het omgevingsplan, dan kan de vergunning verleend worden 'met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 5.21 lid 2 onder b Ow jo art. 80a lid 2 Bkl).

³⁹ De activiteiten waar art. 13.22 Ow op ziet zijn aangewezen in art. 8.20 Omgevingsbesluit. Ook energieprojecten worden hier genoemd.

Verdere informatie en hulpmiddelen voor participatie bij hernieuwbare energieprojecten

Naast deze factsheet zijn verschillende publicaties beschikbaar die advies en handvatten bieden voor het vormgeven van participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land. Er zijn zowel publicaties over het maken van afspraken als over de uitvoering van participatietrajecten.

Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten

Deze webpagina van klimaatakkoord.nl dient als een portal naar alle informatie over participatie bij duurzame energieprojecten op land en biedt zowel informatie over participatie gedurende de [beleidsfase](#) in aanloop naar een energieproject als over de verschillende vormen van participatie [tijdens de ontwikkeling en exploitatie](#) van een project. Deze handreiking bevat o.a.:

De [Participatiewaaijer](#): een overzicht van verschillende vormen van projectparticipatie (zowel ontwerp- als financiële participatie). De participatiewaaijer is bedoeld als menukaart van mogelijke bovenwettelijke participatieopties.

[Voorbeelden](#) van participatie in projecten: verzameld door RVO.

Green deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten

Met deze Green deal tussen overheden, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn [inzichten en ideeën](#) ontwikkeld en gedeeld om participatieprocessen te verbeteren bij duurzame energieprojecten.

Sectorale gedragscodes

Gedragscodes bieden projectontwikkelaars handvatten voor betrekken van de omgeving bij hernieuwbare energieprojecten. Leden van de respectievelijke brancheverenigingen zijn gebonden aan de codes.

[Gedragscode Wind op Land](#): bindend voor leden van NWEA en Energie Samen.

[Gedragscode Zon op Land](#): bindend voor leden van Holland Solar.

Omgevingswet

De Omgevingswet vervangt de bestaande wetgeving over ruimtelijke ordening en de ruimtelijke inpassing van energieprojecten. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Daarom zijn verschillende voorbeelden van en hulpmiddelen voor participatie ontwikkeld. Meer informatie daarover is te vinden op [Inspiratiegids Participatie Omgevingswet](#).

Expertpool

Voor verdere informatie en hulpmiddelen voor participatie bij hernieuwbare energieprojecten kunt u terecht bij de [expertpool van het Nationaal Programma RES](#). In deze expertpool zijn verschillende kennispartners werkzaam, waaronder de NVDE, de Participatiecoalitie en juristen. Afhankelijk van de vraag naar specifieke expertise zal een van de partners gevraagd worden de regio met advies verder te helpen.

Handreiking Participatie Wijkaanpak Aardgasvrij

Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) heeft een [handreiking participatie](#) opgesteld met tips, kennis en voorbeelden van het organiseren van en keuzes maken over een participatieproces.

Leeromgeving energieparticipatie.nl

[Energieparticipatie.nl](#) is een leeromgeving van het Nationaal Programma RES voor participatie bij het opwekken van duurzame energie. Bezoekers kunnen de meest recente kennis opdoen over de mogelijkheden, vormen en doelen van participatie. Die kennis helpt om weloverwogen keuzes te maken bij het inrichten van- of deelnemen aan participatie. Ook kunnen zij onderling kennis en ervaringen delen.

Bijlage overzicht relevante jurisprudentie

ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765 (Bestemmingsplan Smallingerland)

In deze uitspraak over de vaststelling van een bestemmingsplan maakt de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat het doel van duurzaamheid op zichzelf een milieuaspect betreft waarmee een ruimtelijk motief gediend zou kunnen zijn. Het doel moet dan wel zien op de milieugevolgen van het ruimtegebruik van de gronden in het plangebied. De planregeling sluit bepaalde onderzoeksactiviteiten uit om de milieugevolgen van het gebruik van aardgas door de samenleving te beperken. Uit de uitspraak blijkt duidelijk dat deze planregeling niet tot doel heeft het ruimtegebruik van de gronden in het plangebied of de invloed van dat ruimtegebruik op de omliggende gronden te regelen. Nu de behartiging van een ruimtelijk doel bij de planregeling ontbreekt, is sprake van strijd met art. 3.1 lid 1 Wro.

ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (Windlocatie Battenoord)

In deze uitspraak maakt de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat het bestaan van draagvlak niet beslissend is voor de rechtmatigheid van de genomen besluiten (r.o. 24). Het streven naar draagvlak is een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het energieproject moet maken. Het betreft een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden. Van belang daarbij is dat de belangen van omwonenden goed in beeld zijn gebracht en gewogen.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo)

In deze uitspraak maakt de Afdeling duidelijk dat bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.

ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958 (Zonnepark Hijken)

De Afdeling bestuursrechtspraak interpreteert een voorwaarde van de gemeenteraad in een ontwerpverklaring van geen bedenkingen, die inhoudt dat de initiatiefnemer moet aantonen dat er voldoende draagvlak is in de omgeving voor het te realiseren zonnepark, als een op de initiatiefnemer rustende inspanningsverplichting. Met het beschikbaar stellen van een geldbedrag voor de aanschaf van een warmtepomp ten behoeve van het dorps-

huis, het schenken van obligaties aan de jeugdsoos en het mogelijk maken van geïnteresseerden om financieel te participeren, heeft de initiatiefnemer voldoende inspanningen verricht om lokaal draagvlak te verwerven.

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (Recreatiewoning Oldebroek)

Uit deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat het bevoegd gezag onder voorwaarden bevoegd is om planologische medewerking te weigeren, indien een initiatiefnemer weigert een (anterieure) overeenkomst aan te gaan die strekt tot betaling van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling (art. 6.24 lid 1 onder a Wro). Naar het oordeel van de Afdeling verzet het systeem van de Wro zich er niet tegen dat ook zonder aangewezen bouwplan als bedoeld in art. 6.2.1 van het Bro een overeenkomst als bedoeld in art. 6.24 lid 1 onder a Wro wordt aangegaan.

HR 2 april 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AN5655 (Alkemade/Hornkamp)

Uit dit arrest van de Hoge Raad volgt dat een gemeente in ruil voor planologische medewerking geen voorwaarden mag bedingen buiten het kader van de WRO (oud). De gemeente Alkemade mocht de medewerking aan de vrijstelling van het bestemmingsplan niet afhankelijk stellen van de contractuele aanvaarding door Hornkamp van een voorwaarde ter behartiging van de door haar gewenste woonruimteverdeling. De bevoegdheden die deze wet verleent aan de gemeente, kunnen alleen strekken tot behartiging van haar planologische belangen. Als de bevoegdheid wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend, is sprake van strijd met het verbod van détournement de pouvoir. Een dergelijke overeenkomst is nietig en niet afdwingbaar.

HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483 (Bouwers/Bladel)

De Hoge Raad benadrukt in dit arrest nogmaals dat voorwaarden die bij een bevoegdhedenovereenkomst worden gesteld over de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid door de wet moeten worden toegelaten. Waar het gaat om planologische bevoegdheden van (organen) van de gemeente moeten de voorwaarden het doel kunnen dienen waarvoor de bevoegdheid door de wet is gegeven. Oftewel: een ruimtelijk motief. In deze zaak ging het om een afspraak tussen de gemeente en een projectontwikkelaar waarbij planologische medewerking voor de bouw van vrijstaande woningen werd toegezegd in ruil voor een verplichting om stallen te slopen in de Provincie Noord-Brabant (Ruimte voor Ruimte regeling). De Hoge Raad oordeelde dat de gemeente deze voorwaarde mag stellen in een bevoegdhedenovereenkomst.

**HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965
(Windmill)**

In dit arrest formuleert de Hoge Raad het toetsingskader om te beoordelen of de overheid via het privaatrecht publieke belangen mag behartigen. Als de publiekrechtelijke wet geen antwoord geeft op de vraag of gebruik van privaatrecht toelaatbaar is, moet worden bezien of de publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Hierbij wordt gelet op de inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling, de wijze waarop en de mate waarin belangen van burgers in de publiekrechtelijke regeling zijn beschermd en tot slot of de overheid via de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat zou kunnen bereiken. In deze zaak had de Staat een privaatrechtelijk heffing opgelegd aan een bedrijf voor het lozen van afvalgips in oppervlaktewater in eigendom van de Staat. De Hoge Raad oordeelde dat sprake was van een onaanvaardbare doorkruising van de toenmalige Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

**HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315
(Kunst- en antiekstudio Lelystad)**

In dit arrest komt de Hoge Raad tot de conclusie dat de WRO (oud) niet in de weg staat aan het opnemen van voorwaarden over grondgebruik in privaatrechtelijke overeenkomsten, ook niet als het gebruik van de grond wordt beperkt of verboden dat volgens het bestemmingsplan geoorloofd is. In deze zaak ging het om het beding in een overeenkomst dat de grond slechts mocht worden gebruikt voor de bouw van een bedrijven- en een detailhandelscentrum. De vestiging van detailhandel werd uitgesloten terwijl de bestemmingsplanvoorschriften geen beperkingen bevatte ten aanzien van detailhandelsactiviteiten. De Hoge Raad hecht veel waarde aan het feit dat dergelijke voorwaarden in de praktijk al jaren algemeen gebruikelijk zijn en het – met het oog op rechtszekerheid – bezwaarlijk zou zijn als de rechter deze praktijk ontoelaatbaar zou bestempelen.

Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners

Hoe organiseer je als lokale overheid een succesvol proces met draagvlak en lokaal eigendom?



Colofon

Dit is een uitgave van de Natuur en Milieufederaties, in samenwerking met Energie Samen. De uitgave is primair bedoeld voor gemeenten en geeft praktische adviezen en voorbeelden voor het realiseren van wind- en zonneparken met draagvlak en lokaal eigendom.

Redactie:

Miranda Koffijberg (Communicatiebureau de Lynx)
Alex de Meijer (Natuur en Milieu Gelderland)

Foto's en illustraties:

Alex de Meijer, Balanyna Photography, Christine Wevers, De Windvogel, Gemeente Beuningen, Gemeente Ronde Venen, Hanzehogeschool Groningen, John Voermans, NMU, Paul Rapp, Pixabay, Provincie Groningen, Provincie Limburg.

Deze uitgave is tot stand gekomen in opdracht van de Provincie Gelderland, geschreven mede naar aanleiding van de [Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten](#).

1^e versie: Juni 2019

Deze, 3^e versie: Juni 2020

Opbouwend commentaar op de inhoud van deze uitgave is welkom: Natuur en Milieu Gelderland, t.a.v. Alex de Meijer, a.de.meijer@natuurenmilieugelderland.nl

© Citeren uit deze uitgave wordt aangemoedigd. Overname van foto's en illustraties alleen met bronvermelding.

Inhoud

Voorwoord	4
Inwoners meekrijgen? Zo lukt het!	5
Sleutel 1	
Het beste proces is volledig, zorgvuldig én inclusief	6
<i>Altijd doen</i>	
1. Hou regie, laat het niet alleen aan de ontwikkelaar over	7
2. Start altijd bij de hele energieopgave - niet bij zon en wind	10
3. Begin nu! We mogen geen tijd meer verliezen	12
4. Let op het democratisch gehalte van het proces	14
Sleutel 2	
De financiële baten voor de lokale gemeenschap	18
<i>Vier adviezen</i>	
1. Zet in op 50% lokaal eigendom, ook als er geen coöperatie is	19
2. Neem in het beleid de ambitie op voor 50% lokaal eigendom	21
3. Bemoei je actief met de realisatie van lokaal eigendom	22
4. Creëer de voorwaarden voor succes	24
Bijlagen	
Bijlage 1 - Meer lezen en weten over participatie?	28
Bijlage 2 - Voorbeelden van energiespellen	31
Bijlage 3 - De vormen van financiële participatie	32
Bijlage 4 - De lokale baten in geld uitgedrukt	34
Bijlage 5 - Hoe werkt de maatschappelijke tender?	36
Energie Samen	38
De Natuur en Milieufederaties	39

We gaan het doen!

Energie voor en door onze inwoners

'Vroeger' was het simpel: energie werd opgewekt in grote centrales. Het energiesysteem was goed geregeld in Nederland en dat heeft ons veel rijkdom en voorspoed opgeleverd. Overzichtelijk, maar ook vervuilend en bovendien gingen de winsten naar grote bedrijven en hun aandeelhouders. En het gaat ook gepaard met veel ellende, denk aan de aardbevingen door gaswinning.

Goede redenen om ons energiesysteem anders te regelen: energie door en voor onze inwoners! Goed voor het milieu en voor de portemonnee, door de winsten lokaal te verdelen. We hebben NU het momentum om dat goed te organiseren. We hebben bijna een definitief Klimaatakkoord en we zijn al begonnen met de opzet van de Regionale Energiestrategie.

Goede voorbeelden te over. Laten we van elkaar leren en laten we blijven uitdragen dat we samen duurzame energie moeten en gaan opwekken. Door en voor onze inwoners!

Nienke Homan,
Gedeputeerde provincie Groningen



Bij mijn aantreden als gedeputeerde kreeg ik de vraag waar ik me in het bijzonder mee bezig wilde houden. Ik hoefde daar geen seconde over na te denken: bijdragen aan het opstellen van goede Regionale Energiestrategieën. Dit vraagt van ons allemaal inzet én de wil om samen afspraken te maken en deze uit te voeren. Ondertussen moeten we niet stil zitten en goede initiatieven mogelijk maken. De participatie van bewoners is hierbij cruciaal. In Gelderland zien we hiervan goede voorbeelden. Laten we die benutten en slagvaardig werken aan een groene, duurzame samenleving.

Jan van der Meer,
Gedeputeerde provincie Gelderland

Inwoners meekrijgen? Zó lukt het!

U staat als gemeente voor de opgave om de overgang te maken van fossiele naar duurzame energiebronnen. Dus u stelt beleid vast met een eigen gemeentelijk doel en u doet samen met andere gemeenten een aanbod voor de Regionale Energiestrategie. Voor lokale opwekking van duurzame energie ontkomt u hierbij niet aan wind- en/of zonneparken. Maar hoe doet u dit sámen met uw inwoners, op zo'n manier dat u goede en gedragen besluiten kunt nemen?

Voor een geslaagd traject rond wind- en zonprojecten bestaat geen kant-en-klaar recept. In deze brochure laten we zien wat uw rol als gemeente kan zijn; vooral dat u er verstandig aan doet stevig de regie te houden. Gebrek aan ervaring met participatieprocessen rond wind- en zonne-energie hoeft daarbij geen probleem te zijn.

We beschrijven de belangrijkste *do's and don'ts*: wat moet u in elk geval doen in gesprekken met uw inwoners en wat kunt u beter laten? Wat kunt u prima overlaten aan de ontwikkelaar en op welk moment, en wat beter niet? We geven ook aan waarom het streven uit het Klimaatakkoord - 50% van de productie in eigendom van de lokale omgeving - zo belangrijk is en hoe u dat streven helpt waarmaken.

Met een goede aanpak vergroot u de kans dat de aanleg van wind- of zonneparken positieve energie brengt in de gemeenschap. En dat veel inwoners uiteindelijk tevreden zijn met hun zonnepanelen en windturbines, ook als die in de achtertuin staan.

Sleutels voor succes

- 1 Investeer van begin tot einde in het participatieproces, hou zelf de regie!
- 2 Laat de baten ten goede komen aan de lokale gemeenschap, 50% lokaal eigendom is mogelijk.



1

Het beste proces is volledig, zorgvuldig én inclusief

Het organiseren van een zorgvuldig proces met inwoners en andere stakeholders is dé basis voor een succesvolle energietransitie, zo blijkt keer op keer. Niet alleen het proces rond één specifiek project, maar vooral en allereerst het brede proces over de hele energieopgave en de locatiekeuzes. Er is al veel geschreven over hoe een participatieproces er idealiter uitziet. Maar waar papier geduldig is, blijkt de praktijk vaak weerbarstig, zeker als het gaat om de aanleg van wind- en zonneparken. Daarbij spelen specifieke zaken die u vooraf beter goed in het vizier houdt.

Altijd doen

bij het betrekken van de omgeving rond wind- en zonneparken:

1. Hou regie, laat het niet alleen aan de ontwikkelaar over.
2. Start altijd bij de hele energieopgave - niet bij zon en wind.
3. Begin nú, we mogen geen tijd meer verliezen.
4. Let op het democratisch gehalte van het proces.

1. Hou regie

laat het niet alleen aan de ontwikkelaar over

Ontwikkelaar partij:

“Zullen wij in overleg gaan met de omwonenden? Dat hebben we vaker gedaan.”

Gemeente:

“Dank voor het aanbod, maar we gaan eerst met de bevolking over randvoorwaarden en locaties praten. We hebben jullie wel graag aan tafel.”

Ontwikkelaars van wind- en zonneparken weten vaak precies wat de beste locaties zijn voor hun projecten. Ze concurreren om grondposities en maken vaak vroegtijdig afspraken met grondeigenaren of sluiten zelfs al contracten. Het is verleidelijk om zo'n ontwikkelpartij meteen zelf het participatieproces rond zijn project te laten verzorgen. U hoeft dan als gemeente niet veel te doen en kunt 'neutraal' afstand houden. Het risico is echter levensgroot dat omwonenden of landschapsbeschermers in verzet komen. De ontwikkelaar, als belanghebbende partij, moet dan zónder steun van u als onafhankelijke overheid uitleggen waarom wind- of zonneparken noodzakelijk zijn in de energietransitie, en waarom op deze plek. Op deze manier gaat het maar al te vaak mis.

Het dringende advies is om de participatie rond de energietransitie áltijd op een hoger niveau te beginnen, niet vanuit één locatie. Het bepalen van de beste locaties hoort onderwerp te zijn van een democratisch proces sámen met de bevolking.

Dat geldt ook voor het formuleren van andere randvoorwaarden, bijvoorbeeld om hinder voor de omgeving te voorkomen, voor plussen voor landschap en natuur en over financiële participatie. Het vraagt om een beleidstraject met een integrale benadering waarin alle belangen worden afgewogen. Dat is de taak van de overheid, niet van een ontwikkelaar.



Afkoelperiode

Wanneer participatie meteen vanuit een concrete locatie start, is het afbreukrisico groot. Door verzet van omwonenden, en een gemeenteraad die daar in meegaat, kan het project sneuvelen. Er is dan meestal een flinke afkoelperiode nodig. Als er alsnog wordt geïnvesteerd in breed gedragen beleid, kan blijken dat de locatie heel geschikt is, maar dan is deze al 'besmet' geraakt. Helaas is er geen EHBO-set om geleden schade snel te herstellen.

Formuleer eerst de visie

Hou dus zelf de regie. Zeg niet: we hebben een zoekgebied voor wind- of zonneparken, kom als ontwikkelaar maar met uw plan. Formuleer altijd eerst zélf een visie op participatie in wind- en zonprojecten en stel daarin ook zelf de spelregels vast: over het proces, over locatiekeuze (met aspecten als netinpassing, natuur, landschap, landbouw, omwonenden) en over de financiële participatie en lokaal eigendom.

Als gemeente kunt u uw eigen ambtenaren of een adviesbureau een beleidskader voor wind- en/of zonneparken laten opstellen; er zijn genoeg voorbeelden om te kopiëren. Maar u doet er veel beter aan om de diverse stakeholders en de bevolking vanaf het begin te betrekken, dus ook bij het opstellen van beleid. Dat is ook zo afgesproken in het Klimaatakkoord en het is de werkwijze van de Omgevingswet.

Dit kost tijd en inzet maar het helpt u om uw inwoners 'mee te nemen' in het lastige proces van de energietransitie. Projecten die vervolgens in beeld komen en die passen binnen de gestelde kaders, hebben veel meer kans op succesvolle realisatie. Dat is ook in het belang van de ontwikkelaars want het beleid biedt hen helderheid en meer zekerheid. Zij hoeven minder vaak risicovolle investeringen te doen.

N.B.: Bij windparken is de provincie veelal bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen en de omgevingsvergunning te verlenen. In het belang van een goed lokaal proces kan u de provincie vragen van haar bevoegdheid af te zien, waardoor de gemeente bevoegd gezag wordt.



Voor elk concreet project een participatieplan

Initiatiefnemers van concrete projecten moeten altijd een eigen participatietraject doorlopen met de omgeving. Over participatie hebben de wind- en zonnesector vrijwillig minimumvoorwaarden vastgelegd, o.a. in de [Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land](#), in de [Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten](#) en in het [Klimaatakkoord](#). De gemeente kan nadere voorwaarden stellen die voortkomen uit het doorlopen beleidstraject en ook locatiespecifieke voorwaarden. Uiteraard moet het hele wettelijk verplichte traject worden doorlopen.

“Als gemeente hebben we uitgebreid de tijd genomen om kennis te delen over de energietransitie met onze inwoners en te luisteren naar de randvoorwaarden die zij stellen aan het plaatsen van zonnepanelen of windmolens in hun omgeving. Het gemeentehuis vulde zich met levendige gesprekken; uiteenlopend over natuur, milieu, geluid of het zicht.”

Kiki Hagen,
Wethouder gemeente
Ronde Venen



2. Start altijd bij de hele energieopgave

- niet bij zon en wind

Raadslid:

"Kunnen we als gemeente niet beter aandelen in wind op zee nemen? Dat is veel effectiever en spaart ons landschap."

Deskundige:

"Er komen flink wat windparken op zee, maar die zijn nodig voor de energie-intensieve industrieën. De regio's moeten hun eigen broek ophouden. En op 120 meter hoogte waait het overal hard genoeg."

Het opstellen van beleid en doelen voor de energietransitie start met het bespreken van de opgave: hoeveel energie gebruiken we? Hoeveel kan worden bespaard en hoeveel energie moet duurzaam worden opgewekt om energieneutraal te worden? Welke bronnen kunnen we daarvoor inzetten en wat zijn de tussendoelen, bijvoorbeeld in 2023 en 2030? Wat zijn voor wind- en zonne-energie de mogelijkheden in de regio?

Dit gesprek vindt in 2019 en 2020 voor een deel van de energieopgave plaats in alle Nederlandse regio's. De Regionale Energiestrategie (RES) zal specifiek een aanbod moeten bevatten voor grondgebonden zonne- en/of windenergie, inclusief globale zoekgebieden.

Geef ruimte, maar wijk niet af van de opgave

Het is belangrijk om burgers en belangengroepen te betrekken bij het vaststellen van het RES-aanbod, maar dit kan slechts in beperkte mate. Mensen zullen niet vanzelfsprekend de opgave aan wind- en zonlocaties in uw gemeente begrijpen en accepteren.

Neem daarom, wanneer u in gesprek gaat over geschikte locaties en randvoorwaarden, altijd éérs ook de opgave door. Geef uw inwoners en organisaties de ruimte om zaken ter discussie te stellen. Neem tijd om hun vragen te beantwoorden, zoals over wind op zee, zon op daken, waterkracht of de inzet van kernenergie en vragen over opslag en distributie van duurzame energie. Doe soms moeite om iets te onderzoeken, bijvoorbeeld een mogelijk alternatief dat naar voren wordt gebracht. Geef het verschil aan tussen de technieken van nú, waarmee we moeten ontwerpen voor 2030, en innovatieve technieken of andere mogelijkheden voor de langere termijn. Bekijk ook of sommige bezwaren kunnen worden weggenomen of verlicht.

Wijk in deze fase echter niet meer af van de concrete opgave die u eerder hebt vastgesteld, bijvoorbeeld voor het RES-aanbod. Deze opgave is niet vrijblijvend, maar de uitkomst van bindende afspraken op hoger niveau, van 'Parijs' tot het Klimaatakkoord.

Met een concrete opgave voor ogen, en, heel belangrijk: nog zónder vooraf vastgestelde locaties, zijn de meeste mensen uiteindelijk bereid mee te puzzelen en te zoeken naar de beste plekken in plaats van weerstand te (blijven) bieden. Zeker wanneer er ook ruimte is om in oplossingen te denken, zoals over compensatie van overlast of het beperken van de aantasting van het landschap.

Benut in deze fase ook het enthousiasme van mensen die graag zien dat lokaal duurzame energie wordt opgewekt, bijvoorbeeld leden van een lokale energiecoöperatie. Zij kunnen het geluid inbrengen dat er mogelijkheden zijn om zelf financieel te participeren of dat vanuit het rendement van een park extra dingen voor een dorp, stad of wijk gedaan kunnen worden.

Vereist: communicatie- en proceskwaliteit

U investeert als gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) in goede, duurzame contacten met uw bevolking. Maar besef dat processen rond wind- en zonneparken vragen om verschillende deskundigheden en om proceskwaliteit. Geduld, inlevingsvermogen en het erkennen van belangen zijn essentieel. Het kan verstandig zijn een onafhankelijke regisseur aan te trekken om het hele proces te organiseren, met ontwerpateliers, dorpsbijeenkomsten, een klankbordgroep of omgevingsadviesraad.

Belangrijk is ook voldoende ruimte en tijd te geven aan mensen om zich de materie eigen te maken en oplossingen te onderzoeken, maar schep geen onrealistische verwachtingen. Wees vanaf het begin helder waar mensen wel en niet nog invloed op kunnen hebben, en wat er met de inbreng gebeurt: wordt die 'meegenomen', is sprake van een zwaarwegend advies, gaat het nog verder?

Meer lezen?

In bijlage 1 vindt u een verwijzing naar een groot aantal documenten en links waar u meer leest over hoe u participatieprocessen goed kunt inrichten. Bijlage 2 noemt een aantal spellen die u kunt gebruiken om goede discussie met bewoners te voeren over de energietransitie.



“In eerste instantie was hier niemand blij met de komst van vier, en straks nog meer windmolens naast onze woningen. Inmiddels ben ik voorstander van windmolens. Maar alles staat of valt met een goede communicatie”

Dia Vennis,
Buurtschap Reeth, raadslid gemeente Overbetuwe

Zon en wind vergeleken

De energieopbrengst van windturbines is sterk afhankelijk van hun locatie (windrijk of minder windrijk gebied), maar stijgt nog steeds door met name de toenemende ashoogte en rotor-diameter en meer opgesteld vermogen.

Als rekenvoorbeeld nemen we een windturbine van 4 MW die per jaar gemiddeld 2200 tot 3250 vollasturen draait (uren dat de molen op vol vermogen zou moeten draaien om de jaarproductie te produceren). De energieopbrengst is dan gemiddeld 10 tot 13 GWh, goed voor het jaarlijks stroomverbruik van 3.367 tot 4.377 huishoudens (een gemiddeld huishouden - 2,2 personen - verbruikt 2,97 MWh elektriciteit per jaar).

De energieopbrengst bij zonne-energie is afhankelijk van de opstelling en de mate van bedekking van het oppervlak en varieert van gemiddeld 550 MWh (1,9 TJ) tot 1000 MWh (3,6 TJ) per jaar per hectare, goed voor het stroomgebruik van 185 tot 330 huishoudens. Om evenveel elektriciteit te leveren als 1 windturbine is dus 10 tot 23 hectare zonnedak of -veld nodig.

3 Begin nu!

We mogen geen tijd meer verliezen

Raadslid:

"We zijn begonnen met een breed gebiedsproces. Dat heeft een half jaar gekost, terwijl we eigenlijk al vooraf wisten wat er uit zou komen."

Wethouder:

"Ja, dat klopt. Maar de noodzaak is nu breder geaccepteerd en we hebben goede randvoorwaarden opgesteld. De gemeenteraad kan straks makkelijker instemmen met een wind- of zonnepark."

Een gebiedsproces rond de aanleg van zonnepanelen en windturbines kost tijd. Maar de klimaatopgave is urgent. Daarom is het zaak om nú, als u nog niet bent begonnen, aan de slag te gaan. U kunt - of eigenlijk: moet - het parallel en in wisselwerking met het RES-proces doen, mét de ondersteuning die daar bij hoort. Volgens het Klimaatakkoord dient in 2025 alles beschikbaar te zijn en dus in 2024 alles vergund (minimaal 35 TWh grondgebonden wind en zon op land). In 2021 moet het beleid rond zijn. U kunt veel tijd besparen omdat u het wiel niet opnieuw hoeft uit te vinden; maak gebruik van de voorbeelden die er al zijn.

Een goed proces met de bevolking willen voeren mag geen excuus zijn voor uitstel. Te lang wachten met knopen doorhakken is ook om een andere reden onverstandig. Op een gegeven moment moet er duidelijkheid komen. Eindelooft blijven wachten en nog een rondje overleg doen helpt de acceptatie juist weer om zeep. De acceptatie kan groter worden als u zoekt naar koppelingen met andere gebiedsopgaven, die wellicht efficiënt te combineren zijn. Het RES-proces biedt daar mogelijkheden voor.



Energiek Beuningen

In 2016 is de nota 'Energiek Beuningen' opgesteld. De ambitie: energieneutraal in 2040. De gemeente zet in op een mix van maatregelen, zoals energiebesparing, een energieneutrale wijk, zonne-energie op daken en opwekking van 731 TJ/jaar aan elektriciteit, met name in het buitengebied. Om dat op een zorgvuldige wijze te doen, en de bevolking erin mee te nemen, startte de gemeente een gebiedsproces. Op de foto ziet u hoe inwoners en mensen van de gemeente met kaarten en fiches samen zoeken naar locaties voor wind- en zonneparken.



“We namen en nemen de tijd voor een breed proces, met dorpsbijeenkomsten, een gebiedsraad van inwoners, excursies, een website en een nieuwsbrief. Dat werkt! De gebiedsraad stelde een goed advies op en dat is, met wat wijzigingen, aangenomen door de gemeenteraad. Inwoners volgen het proces nauwgezet; men is kritisch over windturbines en zonneparken én over de zones waar die kunnen komen. In het MER-traject wordt het concreter. We hebben goede randvoorwaarden gesteld, zoals 50% lokaal eigendom en een gebiedsfonds. Het is essentieel dat lokaal geprofiteerd kan worden van de opgewekte energie.”

Piet de Klein,
Wethouder gemeente Beuningen

4 Let op het democratisch gehalte van het proces

Raadslid:

"Zijn nou alleen die groene natuur- en milieuclubs betrokken?"

Ambtenaar:

"Nee, komende donderdag hebben we overleg met de dorpsraad en er schuiven ook inwoners uit de buurgemeente aan."

De invloed van een wind- of zonnepark is groot, dus de groep mensen en belangenorganisaties die daarover een mening heeft ook. Betrek in het gebiedsproces daarom heel bewust en vanaf het begin een brede groep belanghebbenden. Zij kunnen dan direct met elkaar het gesprek aangaan, waar nodig opnieuw over de urgentie en de opgave, maar ook concreet over geschikte locaties in de gemeente (of regio) en over alle andere randvoorwaarden.

Ook de netbeheerder hoort aan tafel, die kan zeggen: hier kan het wel en hier niet vanwege de aansluitmogelijkheid op het net. Het bespreken van dit soort 'platte' dingen maakt dat mensen beter gaan begrijpen waar het over gaat.

Daarom is het ook belangrijk, al kan dat het beste 'zijdelings' gebeuren, om reeds lokaal neergestreken ontwikkelaars van zon en wind te betrekken.

Nodig ook 'tegenstanders' uit

Vraag juist ook mensen aan tafel van wie u verwacht dat ze kritisch zijn over wind- of zonneparken. Wees daar niet bang voor. Als alle belangen zo goed mogelijk zijn aangehaakt bij het gesprek over lokale energieopwekking en de locaties, komen ook de meeste (potentiële) problemen in beeld. Het project

wordt alleen maar beter als sommige bezwaren kunnen worden weggenomen en problemen worden opgelost. Dat verkleint de kans dat als er eenmaal een projectlocatie is bepaald, er nog onvoorziene problemen opduiken. Het risico blijft bestaan dat er bij een concreet project opnieuw bezwaren komen, bijvoorbeeld van omwonenden die eerdere communicatie hebben gemist. Uiteraard moet de gemeente hun bezwaren serieus behandelen, maar dat kan nu wel in het vertrouwen dat er al een zorgvuldige weging heeft plaatsgevonden en veel mogelijke problemen reeds zijn opgelost.

Bij dit proces past dat de gemeente (en wanneer die in beeld komt: de ontwikkelaar) transparant opereert, bijvoorbeeld door te zorgen dat online alle stappen van het proces te volgen zijn en de uitkomsten goed zijn gedocumenteerd.

Kijk over de grens

Moderne windturbines zijn zo hoog dat ze vaak impact hebben op buurgemeenten. Nodig vertegenwoordigers van die gemeente(n) uit in het gebiedsproces, en vraag hen wie nog meer uitgenodigd zouden moeten worden. Vraag hen ook hoe mensen uit hun gemeente het best bereikt kunnen worden voor meer algemene aankondigingen, bijvoorbeeld via de huis-aan-huiskrant van die gemeente.



Voorbeelden

Goed gedocumenteerd: het participatieproces voor een energielandschap in Rijnenburg en Reijerscop - te vinden op utrecht.nl - en het proces over windenergie in Apeldoorn, te vinden op apeldoorn.nl/windenergie.

Inzichtelijk gepresenteerd: een beleidskader voor zonne-energie - zonneveldenbunnik.nl.

Veelgestelde vragen en antwoorden in een groeidocument: download de pdf op energiekbeuningen.nl.

Bij zonne-energie lijkt dat minder relevant, maar wind- en zonne-energie worden steeds vaker gecombineerd opgepakt. Ook het vollopen van het net is een reden om in een groter gebied dan één gemeente naar de opgave te kijken. Er wordt gedacht aan energielandschappen, met buffering van de energie en eventueel op termijn netverzwaring. Daarbij kunnen andere gebiedsopgaven worden meegekoppeld en tegelijk andere gebieden worden 'ontzien'.

Betrek de gemeenteraad ook apart

Het primaat van de besluitvorming over beleid en bestemmingsplannen ligt uiteindelijk bij de gemeenteraad. De raadsleden zijn ook degenen die ontevreden inwoners te woord moeten staan en zich naar hen moeten verantwoorden. Het kan daarom een goed idee zijn om gemeenteraadsleden te laten aanschuiven (als deelnemer of als toehoorder) bij gesprekken en ateliers voor inwoners en andere stakeholders over wind- en zonneparken. Het is in elk geval aan te raden om ook een of meer aparte raadsinformatiebijeenkomsten te organiseren om tussentijds bij te praten over het proces. De raad kan dan zelf nadenken over dilemma's die er zijn, zoals locatieafweging, inpassing, het proces met de ontwikkelaar en de ideeën over lokaal eigendom.

Dit kan voorkomen dat er straks wel een mooi resultaat ligt uit het proces met inwoners, maar dat raadsleden zich te weinig gehoord voelen. En omgekeerd, dat de gemeenteraad het resultaat terzijde schuift, waardoor de burgers en stakeholders die er tijd in staken zich niet serieus genomen voelen. Beleid dat voortkomt uit een goed, breed proces en is vastgesteld door een betrokken en geïnformeerde gemeenteraad, loopt later minder kans op averij.

Zodra concrete locaties bekend worden, kunnen zich alsnog verontruste burgers melden. Tenzij er relevante nieuwe informatie op tafel komt, is er niet direct een reden om uw democratisch bepaalde koers te wijzigen. Ga altijd serieus met vragen, bezwaren en belangen om, maar schep ook duidelijke verwachtingen. Je mening en inbreng geven betekent niet 'je zin krijgen'.

Wie nodigt u in elk geval aan tafel?

- ▶ potentiële omwonenden: bewoners uit de gebieden (ook over de gemeentegrens heen) waarvan bekend is dat ze geschikt zouden kunnen zijn voor wind- of zonneparken; maak hen duidelijk dat de locaties nog niet vast staan, maar dat hun stem wel nú van belang is
- ▶ actieve bewoners uit bijv. dorpsraden, verenigingsleven
- ▶ in duurzaamheid geïnteresseerde bewoners
- ▶ energiecoöperaties
- ▶ organisaties die opkomen voor milieu, natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie
- ▶ grondeigenaren, landbouw, waterbeheerders
- ▶ de netbeheerder
- ▶ bedrijfsleven

Betrek ook:

- ▶ de reeds bekende ontwikkelaars van zon en wind
- ▶ de gemeenteraad
- ▶ de buurgemeenten, de regio en de provincie
- ▶ jongeren en het onderwijs

Goed idee!

Werken met een gebiedsraad

Een 'gebiedsraad' is een goed middel gebleken voor het opstellen van randvoorwaarden voor windparken, en inmiddels ook voor zonneparken. Een gebiedsraad is een klein, maar representatief gezelschap dat over een langere periode regelmatig bij elkaar komt. Deelnemers krijgen de kans zich in te werken in de materie en de beschikbare opties op hun waarde te beoordelen. Het is ideaal als de gemeente zo'n gebiedsraad een formele opdracht geeft en zorgt dat de raad breed is samengesteld en over voldoende deskundigheid beschikt.

Wat is, buiten wat we hiervoor al schreven, van belang om dit goed te laten werken?

Zorg vooraf dat:

- ▶ de opdracht ondubbelzinnig is, inclusief een (realistische) termijn van oplevering
- ▶ het eindadvies in principe als zwaarwegend wordt gezien door het gemeentebestuur
- ▶ de raad breed en representatief wordt samengesteld, wat betreft verschillende belangen, leeftijden, deskundigheden en de verhouding mannen en vrouwen
- ▶ de verantwoordelijke wethouder op afstand de regie heeft en een vinger aan de pols houdt
- ▶ er middelen beschikbaar zijn, zodat aanvullende expertise kan worden ingehuurd

Organiseer het proces

- ▶ Kies een door ieder gerespecteerde onafhankelijke voorzitter of procesregisseur
- ▶ Bespreek de samenstelling: omwonenden en andere belangen, eventueel ook de gemeente en ontwikkelaars
- ▶ Maak afspraken over het goed functioneren (hoe ga je met elkaar om, besluitvorming via consensus of bij meerderheid, planning, externe communicatie)
- ▶ Leg vast dat steeds wordt teruggekoppeld met achterbannen en via inloopbijeenkomsten, en op welke wijze dat gebeurt
- ▶ Geef iedereen gelegenheid om te reageren op tussenresultaten

De Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) schreef in 2017 het [handboek 'Omgevingsparticipatie bij windenergie op land: lessen uit de praktijk'](#).

Daarin staan ze o.a. uitgebreid stil bij het functioneren van een 'OmgevingsAdviesRaad' en eventueel een Bewonersplatform, om de inbreng van bewoners in deze OAR voor te bereiden dan wel terug te koppelen.

Vergeet ontwikkelaars en grondeigenaren niet

Het is verstandig om initiatiefnemers - ontwikkelaars en geïnteresseerde grondeigenaren - op afstand te houden bij het formuleren van randvoorwaarden. In alle gevallen is het wél nodig om de reeds bekende initiatiefnemers te betrekken. Dit kan ook in aparte gesprekken. Ze hebben relevante kennis - over de lokale grondsituatie, over de business case en de SDE+, over techniek - die kan helpen om onjuiste veronderstellingen te weerleggen en om onrealistische wensen, die projecten onmogelijk maken, te voorkomen. Ze hebben óók kennis over het proces met direct omwonenden en andere grondeigenaren. Maak daar gebruik van!





“De realisatie van de eerste vier windmolens in onze gemeente was een traject van meer dan tien jaar met vele bezwaren. Eén windmolen is later geplaatst door coöperatie Zuidenwind. Daar kregen wij toen geen enkel bezwaar op. Wij hebben goede ervaringen opgedaan als het gaat om de samenwerking met burgerenergiecoöperaties.

Er komen nu vijf nieuwe volledig coöperatieve windmolens. Dat heeft tot nu toe slechts enkele bezwaren opgeleverd en mogelijk geen beroep. Dit is een goed voorbeeld van regionale samenwerking en we zijn er trots op.”

Piet Verlinden,
Wethouder gemeente Leudal

2

De financiële baten voor de lokale gemeenschap

Inmiddels is het een breed geaccepteerd idee dat een deel van de baten van wind- en zonneparken ten goede behoort te komen aan de lokale gemeenschap. Financiële participatie van inwoners in een project is inmiddels ook de standaard in de windsector. Dat krijgt vaak gestalte in de vorm van een omgevingsfonds, een vergoeding aan direct omwonenden en/of het uitgeven van obligaties.

Maar er valt nog meer 'winst' te behalen voor de lokale gemeenschap als die zelf (een deel van) het wind- of zonnepark ontwikkelt of in eigendom krijgt. We geven hieronder vier adviezen om dit voor elkaar te krijgen.

Vier adviezen

1. Zet in op 50% lokaal eigendom, ook als er geen coöperatie is.
2. Neem de ambitie voor 50% lokaal eigendom op in het beleid.
3. Bemoei je actief met de realisatie van lokaal eigendom.
4. Creëer de voorwaarden voor succes.



1. Zet in op 50% lokaal eigendom, ook als er geen coöperatie is

Wethouder:

"Wij willen graag dat u het zonnepark samen met onze bewoners ontwikkelt. We gaan hier uit van minimaal 50% lokaal eigendom."

Ontwikkelaar partij:

"Een nobel streven, wethouder. Maar waar komt dat geld vandaan? En wie ziet u dat doen, is de deskundigheid aanwezig? De energiecoöperatie hier lijkt niet erg actief."

In het Klimaatakkoord is als streven opgenomen om bij ontwikkeling van wind- en zonneparken op land 50% in eigendom van de lokale omgeving te laten komen. Dit roept vragen op: wat kun je vragen van een ontwikkelaar als er (nog) geen sterke energiecoöperatie is in de gemeente? Wat doe je als een coöperatie zonder grondpositie zich meldt? Zijn de afspraken over financiële participatie bij windprojecten in de gedragscode van de windsector (NWEA c.s.) niet voldoende?

Het antwoord op die laatste vraag is: ja en nee. Ja, in de zin dat ontwikkelaars die zich aan deze gedragscode houden in Nederland windparken moeten kunnen ontwikkelen. En ook ja, in de zin dat de kennis en het investeringsvermogen van ontwikkelaars in wind en zon hard nodig zijn. Er ligt immers een enorme opgave voor de energietransitie. Maar het antwoord is ook nee, want een wind- of zonnepark kan lokaal veel meer opleveren wanneer inwoners (en het lokale MKB) het park zelf (mee) ontwikkelen en in eigenaarschap hebben of krijgen. Daarin kunt u als gemeente een belangrijke rol spelen, ook als er nog geen (ervaren) energiecoöperatie is.

Mis die kansen niet!

Geef in het gemeentelijke beleid voor zon en/of wind én in gesprekken met ontwikkelaars aan: wij streven naar ten minste 50% lokaal eigendom.

Daar zullen, zeker als u het als harde randvoorwaarde opneemt, bezwaren tegen worden ingebracht: wie gaat dit doen, waar komt het benodigde geld vandaan, en moet niet eerst geïnventariseerd worden waar lokaal behoefte aan is? En: er is ook risico voor de gemeente en/of coöperatie, mooie rendementen zijn niet gratis! Wij hebben al veel werk verzet, risico genomen en contracten gesloten - staat de wet wel toe dat u nu zo'n randvoorwaarde oplegt? Laat dat u niet weerhouden. We laten hierna zien dat het 50% lokaal eigendom bijna altijd georganiseerd kan worden en ook heel wenselijk is.



“De coöperatieve methode zorgt onder meer voor eerlijkheid en geeft grootschalige techniek een menselijk gezicht. En elke windmolen kan de lokale gemeenschap jaarlijks 150.000 euro opleveren. Het gaat absoluut niet alleen om geld, maar het is wel een positieve kant van de zaak.”

Gerlach Velthoven
directeur Energie Samen Rivierenland

Geef aan wat 50% lokaal eigendom inhoudt

Het streven naar 50% lokaal eigendom in het Klimaatakkoord gaat duidelijk verder dan eerdere voornemens van de windsector en geldt voor wind- én zonne-energie (grootschalig). Wanneer u deze ambitie overneemt in uw visie, is het van belang om goed te formuleren wat u verstaat onder 50% lokaal eigendom. Bespreek dit in het participatieproces met uw burgers.

Gaat het om eigendom wanneer het wind- of zonnepark is opgeleverd? Of gaat het ook over mee ontwikkelen, met meer risico maar ook meer zeggenschap en (bij realisatie) meer opbrengst voor de omgeving? Mag het een lokaal bedrijf zijn of een coöperatie van grondeigenaren, of moet er ook een écht stevig aandeel zijn voor burgers, al dan niet via een coöperatie? Over hoeveel mensen moet het minimaal gaan en uit welk gebied? Moet er een 'voorkeursregeling' zijn voor omwonenden? Is een instapregeling voor minima gepast? Bespreek dit alles goed en laat u er over adviseren. Timmer het vooraf in de visie niet helemaal dicht want het is bij elk project maatwerk.

Waarom lokaal eigendom een goed idee is

Zelf investeren in duurzame energieopwekking is een manier om individueel iets te doen aan klimaatverandering. Bij lokaal eigendom doen mensen dat ook als lid van een gemeenschap. De energietransitie wordt daarmee iets van inwoners en niet alleen de overheid. De energietransitie wordt van een bedreiging tot een kans. Grootschalige en ingewikkelde techniek wordt iets eigens, waar mensen trots op zijn en de ontwikkeling van gaan volgen. Het levert nieuwe sociale verbanden op, mensen weten elkaar te vinden en helpen elkaar. Betrokkenen krijgen meer inzicht in het eigen energiegebruik en dat is een impuls om nog meer te doen aan besparing en duurzaamheid.

To do:

1. Lokaal eigendom opnemen in gemeentelijke visie
2. Actief mee bemoeien
3. Voorwaarden voor succes creëren



Meer lezen?

In bijlage 4 leest u meer over het extra financiële rendement dat een duurzaam energiepark in eigen bezit kan opleveren voor inwoners individueel en voor de hele gemeenschap. Het rendement maakt dat inwoners positiever naar de hele energietransitie kijken en het is het vliegwiel voor nieuwe energieprojecten.

2. Neem in het beleid de ambitie op voor 50% lokaal eigendom



In hoofdstuk 1 gingen we in op procesparticipatie. Financiële participatie is daarbij onderdeel van het gesprek. Eén van de uitkomsten kan de wens voor lokaal (mede-)eigendom zijn. Om dit niet alleen een 'streven' te laten zijn kunt u in uw visie of beleidskader minimaal 50% lokaal eigenaarschap opnemen als randvoorwaarde voor nieuwe wind- en zonprojecten.

Praktijk leert dat het kan

Juristen zullen misschien tegenwerpen dat de gemeente dit niet kan opleggen omdat het alleen mag gaan over ruimtelijke voorwaarden. Dit baseren zij op uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die meermaals uitspraak dat bij bestemmingsplannen of vergunningen een afweging moet worden gemaakt op grond van een 'goede ruimtelijke ordening'. Dit was echter in beroepszaken waarin 'gebrek aan draagvlak' werd ingezet als argument om windparken tégen te houden. Wanneer een gemeente actief aanstuurt op het realiseren van wind- en/of zonneparken kunnen niet-ruimtelijke voorwaarden - o.a. over participatie - prima worden opgenomen in een beleidskader. De praktijk bij windprojecten, in bijvoorbeeld Staphorst en Midden-Limburg, en bij diverse beleidskaders voor zonne-energie leert dat ontwikkelaars dit accepteren.

Zelfs 100%

Gaat het om eigen overheidsgrond, dan is nog méér haalbaar. Zo is Windpark Nijmegen-Betuwe 100% coöperatief ontwikkeld, zelfs zonder dat er aan het begin van het proces een coöperatie bestond (zie kader). Er is óók een hoger percentage lokaal eigendom haalbaar als er al een sterke energie-coöperatie bestaat die zelf actief op zoek gaat naar grondposities. Hét voorbeeld zijn de coöperaties Zeeuwind en Deltawind, die het 100 MW grote Windpark Krammer opleverden. Met een historie van meer dan 30 jaar en samen zo'n 5.500 leden waren zij in staat om professionele krachten in te huren, kapitaal aan te trekken en een succesvolle crowdfunding-actie op te zetten, grotendeels in de eigen regio.

Heeft de ontwikkelaar al afspraken?

Heb je als gemeente invloed op lokaal eigendom als ontwikkelaars en grondeigenaren al afspraken hebben? Jazeker. Die afspraken gelden immers niet voor de gemeente. Als de gemeente (of provincie) aanvullende eisen stelt, zullen de afspraken wellicht opengebroken moeten worden. Dat is het risico van elke ondernemer, zolang die geen vergunning heeft ontvangen.

3. Bemoei je actief met de realisatie van lokaal eigendom



Bemoei je als gemeente steeds actief met de manier waarop het lokale eigendom vorm krijgt, om te zorgen dat de baten van een zonnepark of van windturbines voldoende breed gedeeld worden in de gemeenschap. Met breed bedoelen we een voldoende groot aantal mensen (en eventueel bedrijven) én zo mogelijk ook een spreiding over diverse sociale lagen van de bevolking.

Vraag om onderzoek naar de behoefte aan lokaal eigendom

Vindt u het te ver gaan of durft u het niet aan om 50% lokaal eigendom als randvoorwaarde op te nemen in uw beleid? Neem het dan op als streven. U kunt dat verder uitwerken door van elke ontwikkelaar te vragen om in een participatieplan o.a. aan te geven hoe hij de behoefte van de bevolking aan financiële participatie (waaronder mede-eigenaarschap) gaat onderzoeken. Zie er als gemeente op toe dat dit onderzoek op een degelijke wijze, en ook transparant, wordt uitgevoerd.

Is er nog geen sterk bewonersinitiatief (bijvoorbeeld een energiecoöperatie), zorg dan dat bewoners kennis kunnen nemen van voorbeelden van financiële participatie en projecten in lokaal eigendom. Organiseer bijvoorbeeld een ontmoeting met een al

actieve coöperatie uit een andere gemeente. Laat geïnteresseerde bewoners ook weten dat ze in de beginfase van de projectontwikkeling 'ontzorgd' kunnen worden (zie ook pagina 24: 'Creëer de voorwaarden voor succes').

Maatschappelijke tender

Een andere manier om de ambitie 50% lokaal eigendom vorm te geven is het uitschrijven van een zogenaamde 'maatschappelijke tender' voor een gebied. Voor een bepaalde hoeveelheid op te wekken wind- en/of zonne-energie kunnen dan in een beperkte tijdsperiode meerdere ontwikkelpartijen projecten indienen. De projecten worden beoordeeld volgens een vooraf opgesteld beleidskader, met allerlei aspecten waarop getoetst kan worden. 50% lokaal eigendom kan één van de positieve beoordelingsaspecten zijn.

De toetsing kan bijvoorbeeld gebeuren aan de hand van punten die per aspect verdiend worden. Alleen de projecten die meer dan een bepaald aantal punten scoren mogen door naar de volgende ronde. Een andere optie is: alleen de best scorende projecten mogen door, precies genoeg om de vooraf vastgestelde opgave te halen.

Voor windenergie is de maatschappelijke tender-aanpak recent gevolgd in de gemeente Staphorst en in de provincie Groningen. Voor zonne-energie kiest o.a. de gemeente Barneveld voor deze aanpak (zie bijlage 5).

Projecten in samenwerking

Een aanvullende randvoorwaarde die u voor alle wind- en zonprojecten kunt opnemen in uw visie, is dat individuele projecten in een bepaald gebied alleen gerealiseerd mogen worden als ze samengaan in één overkoepelend plan. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van windenergie in de A16-zone in West-Brabant, onder regie van de provincie Brabant en vier gemeenten.



Juridisch in orde?

Een gemeente kan niet zomaar één partij het alleenrecht geven op 50% lokaal eigendom. Ze kan wél randvoorwaarden opnemen die sterk sturen op de wijze waarop dit eigendom wordt georganiseerd. De maatschappelijke tender is een manier om te zorgen dat de beste partij mag ontwikkelen, mét lokaal eigendom. Als er al een sterke lokale energiecoöperatie is, kunnen de criteria in zo'n tender sterk in die richting sturen. Maar het is altijd goed om ruimte te laten voor andere en nieuwe initiatieven.

Lang niet alle gemeenten hebben de tijd of de (specialistische) kennis in huis om actief te sturen op financiële participatie. Benut dan de kennis die de provincie heeft, de kennis van Energie Samen en de Natuur en Milieufederaties, of werk samen met gemeenten die soortgelijke processen doorlopen (hebben).

U kunt de expertise die u nodig heeft ook inhuren, zorg in elk geval dat u goed geadviseerd wordt. Dat kost geld, maar lokaal eigenaarschap en draagvlak zijn die investering waard. Vergeet niet dat veel inkomsten zo ook in de regio blijven.



4. Creëer de voorwaarden voor succes



Als de wens (of randvoorwaarde) voor 50% lokaal eigendom in de visie staat, is het zaak om te zorgen dat dit in de praktijk ook inderdaad succesvol kan worden. Wie van een ontwikkelaar vraagt om een lokale partij vanaf de start mee te laten ontwikkelen, kan terechte vragen verwachten: is er een geschikte partij aanwezig, heeft die voldoende professionaliteit in huis en is het benodigde investeringsgeld tijdig beschikbaar?

Zorg dat u vooraf helderheid heeft over:

- > Het benodigde investeringsbedrag
- > Een partij die lokaal eigendom organiseert



Het benodigde investeringsbedrag

Voor de ontwikkeling van een wind- of zonnepark is een behoorlijk investeringsbedrag nodig. Het hoofdbedrag voor de daadwerkelijke bouw kan succesvol worden verkregen via crowdfunding (voor het eigen vermogen, zo'n 20% van de kosten) en via een banklening (vreemd vermogen, zo'n 80% van de kosten). Maar een deel van het investeringsbedrag moet al beschikbaar zijn in de ontwikkelfase, nog vóórdat de vergunning is afgegeven en de SDE+-subsidiebeschikking is verkregen. Bij grote projecten kan die ontwikkelfase wel enkele jaren duren en dan zijn de kosten al gauw enkele tonnen. Crowdfunding en een lening van de bank zijn in deze risicovolle fase nog niet voor de hand liggend.

Mee-ontwikkelen vanaf het begin levert veel voordelen op: zeggenschap, maar ook delen in de 'winstsprong'. De vraag is: kán een coöperatie al risicovol (mee) ontwikkelen? Grote energie-coöperaties kunnen dat inmiddels wel, maar beginnende kleine coöperaties meestal nog niet. Zij kunnen op verschillende manieren toch aan ontwikkelgeld komen:

- ▶ Een of enkele kapitaalkrachtige leden van Energie Samen mee laten investeren (en tevens kennis inbrengen). Dit gebeurde bijvoorbeeld in Limburg, waar coöperaties De Windvogel en Meerwind mee investeerden in een windturbine van de nieuwe coöperatie Zuidenwind, en stapsgewijs terugtraden toen Zuidenwind 'volwassen' werd. Vervolgens pakte Zuidenwind die rol op bij windprojecten in enkele andere gemeenten, met inmiddels ook weer volwassen geworden coöperaties.
- ▶ Een forse lening uit een provinciaal of landelijk revolverend fonds afsluiten, te verkrijgen op basis van een degelijk uitgewerkt projectplan en business case (voor het schrijven van die business case en professionalisering van een coöperatie is soms nog apart subsidie mogelijk).
- ▶ De gemeente bereid vinden om een deel van de kosten op zich te nemen, die bij realisatie van het project worden terugbetaald. Bedenk wel: hierbij wordt risico gelopen met gemeenschapsgeld dus als een project misloopt dan moet de wethouder dat uitleggen. Bovendien ontstaat er zo een belang voor de wethouder om het project door te zetten. Het is goed om u daarvan bewust te zijn. Anderzijds: na realisatie is er iets bereikt om trots op te zijn. Deze route is gevolgd bij de ontwikkeling van Windpark Nijmegen-Betuwe en de gemeente Nijmegen profiteert nog steeds van de positieve PR.
- ▶ Geld ophalen bij de meest enthousiaste en kapitaalkrachtige leden van de coöperatie. Die krijgen in ruil daarvoor ook extra rendement als het project wordt gerealiseerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij Windpark Deil, waar de coöperatie Betuwewind zich zo inkocht.
- ▶ Creatief op zoek gaan naar andere financieringsbronnen, zoals subsidies voor pilotprojecten.
- ▶ Medefinanciering door de turbinefabrikant. Bij Windpark Krammer werd Enercon voor 49% mede-eigenaar gemaakt.

Geen leges bij lokaal eigendom

Voor het plaatsen van zonnepanelen op een gebouw is geen omgevingsvergunning nodig. Anders is dit bij zonneparken. Worden de panelen op een stelling op de grond geplaatst, dan is hiervoor een omgevingsvergunning nodig en zijn derhalve leges verschuldigd. Voor een groot zonneproject kan dit flink in de papieren lopen. Zo is men voor een zonnepark van zes miljoen euro in de gemeente Noardeast-Fryslân € 70.200,00 verschuldigd aan bouwleges

Om duurzame energie in lokaal eigendom te stimuleren heeft de gemeente in de legesverordening opgenomen, dat de leges voor een zonnepark € 202,80 bedragen, indien het plan tot uitvoering wordt gebracht door een aanvrager die in het bezit is van het keurmerk **MienskipsEnergie**. Dit is een geregistreerd keurmerk voor lokaal opgewekte energie dat gemeenschappen in Fryslân een instrument geeft bij het investeren in de transitie van fossiele naar duurzame energie.

Een partij die lokaal eigendom organiseert

Mensen die willen participeren in een zon-of wind-project kunnen zich op verschillende manieren onderling organiseren. In steeds meer gemeenten zijn er al lokale energiecoöperaties die zich melden om samen met een ontwikkelaar een wind- of zonnepark te realiseren, of de duurzame lokale opwekking van energie helemaal zelf op te pakken. Maar er zijn ook dorpsorganisaties en lokale stichtingen die het voortouw nemen. Zijn dergelijke organisaties nog niet actief? Ook dan is de ambitie van 50% lokaal eigendom haalbaar.

Is er een organisatie die lokaal eigendom kan en wil organiseren?

Dat is heel mooi. Laat het echter niet 'zomaar' aan deze organisatie over. Als u de kaders stelt, kunt u zich ook actief bemoeien met de aanpak. Aandachtspunten zijn: vertegenwoordigen ze een voldoende grote en brede groep? Zijn ze voldoende deskundig op technisch, financieel, communicatief gebied? Kunt u ze helpen de kwaliteit te verhogen en de vertegenwoordiging nog te verbreden?



Is er nog geen organisatie die lokaal eigendom kan en wil organiseren?

U kunt in dit geval de volgende drie sporen (gelijktijdig) benutten om de ambitie waar te maken dat de baten van een wind- of zonnepark voor een groot deel ten goede komen aan de gemeenschap:

- A. Betrek een 'coöperatieve ontwikkelaar', een betrouwbare partij die (mee) kan ontwikkelen met als einddoel lokaal (coöperatief) eigendom. Dat kan een ontwikkelaar van de landelijke koepel Energie Samen zijn, of een regionale organisatie als [Wiek-II/Burgers Geven Energie](#) (regio Arnhem-Nijmegen), [Bronnen Van Ons](#) (provincies Groningen, Friesland en Drenthe), [REScoop Limburg](#) of de [AGEM](#) (Achterhoek). Het kan ook de reeds aanwezige ontwikkelaar zijn wanneer die open staat om 50% lokaal eigendom te realiseren.
- B. Stop als gemeente - samen met de provincie - zelf geld in de oprichting van een lokale energiecoöperatie. Dat kan in de vorm van een lening of als subsidie, door je actief met de oprichting en brede lokale 'inbedding' te bemoeien, of door zelf mee te ontwikkelen. Voorbeelden: de AGEM (Achterhoek), Windpark Nijmegen-Betuwe, Zonnepark Ameland en Zonnepark Vierverlaten (bij Groningen).
- C. Maak gebruik van een van de financieringsmogelijkheden zoals op pagina 25 genoemd. Dring er bij het provinciebestuur op aan om provinciaal geld beschikbaar te stellen, bij voorkeur als cofinanciering aansluitend bij het landelijke Ontwikkelfonds voor coöperaties. Uitgangspunt is dan dat projecten die worden gerealiseerd bij *financial close* de lening met een opslag terugbetalen. Op die manier ontstaat een revolverend fonds.

Mensen met een smalle beurs?

Eigenaarschap van een wind- of zonnepark hoeft niet alleen te zijn weggelegd voor de meer vermogende mensen. Veel coöperaties geven kleine aandelen of obligaties uit, zodat iedereen kan meedoen, en hebben ook een bovengrens om grote jongens buiten de deur te houden. In het project 'Zonnestroom' heeft ZupthenEnergie een mooie aanbieding: 800 mensen die klant worden krijgen per persoon zoveel panelen 'op naam' als nodig is voor hun stroomverbruik; de klanten krijgen op elke kilowattuur 5 eurocent terug. Mensen in 't Zandt (Groningen) kunnen lid en afnemer van energie worden van het coöperatief postcodeproject 'Zonnedorpen' zonder te hoeven investeren in het zonnepark.

Of met dit soort constructies ook echt mensen met een smalle beurs worden bereikt is onbekend. Vaak hangt lidmaatschap van een coöperatie ook samen met uit welke sociale groep iemand komt. In het **Waalse dorp Crisnée** ging het gemeentebestuur daarom een stap verder: het koopt een windmolen en 1000 zonnepanelen om de 3400 inwoners en de bedrijven die er gevestigd zijn van gratis elektriciteit te voorzien. Zij betalen alleen de transport- en gebruikskosten van het netwerk.



Financieel voordeel is geen garantie voor draagvlak

Vaak is de gedachte dat mensen een wind- of zonnepark sneller zullen accepteren als ze financieel kunnen meeprofiten. Deze relatie blijkt in de praktijk niet zo eenduidig te zijn, want de aantasting van woongenot of een mooi landschap laat zich niet uitdrukken in geld. Het te snel opvoeren van een financieel voordeel kan zelfs averechts werken als het beleefd wordt als vorm van omkoping.

De sleutel voor acceptatie ligt in een zorgvuldig proces, met een goede uitleg waarom lokale duurzame energieopwekking met een wind- of zonnepark nodig is, en met een zorgvuldige locatiekeuze. Een proces met daarin aandacht voor en erkenning van zorgen over de effecten op het woongenot, natuur en landschap, landbouwgrond, waarin samen wordt bekeken wat daaraan te doen is. Pas als mensen en organisaties zich als serieuze gesprekspartner gezien en gehoord voelen, staan ze open voor het gesprek over een mogelijk financieel voordeel. Ze zullen dat overigens niet als voordeel, maar eerder als compensatie ervaren. De combinatie van een goed proces, zorgen serieus nemen en een financiële tegemoetkoming is de sleutel tot acceptatie. Zéker als het project in lokaal coöperatief eigendom is, kan goed nabuurschap groeien en kunnen aanvankelijke tegenstanders uiteindelijk vrienden worden.

Voorbeeld

Zie een filmpje gemaakt door Urgenda in de 'sociale molens-campagne: [Draagvlak voor molens in Nijmegen](#).

Bijlage 1 - Meer lezen en weten over participatie?



Inspiratiegids participatie omgevingswet

Samenwerking van VNG, IPO, UvW en het Rijk. Website. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Participatie is maatwerk, daarom deze digitale inspiratiegids met de inbreng van velen.

Te vinden op aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Een andere wind

Provincie Limburg, december 2018. PDF. Informatiemagazine waarin vele betrokkenen worden geïnterviewd over de inspirerende aanpak van de provincie, vier gemeenten en vijf burgercoöperaties in Midden-Limburg.

Te vinden op [limburg.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie](https:// limburg.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie)



Tien adviezen voor wind en zon in Gelderland

GNMF, november 2018. PDF. Tien adviezen voor succesvolle realisatie van wind en zon op land, de weerslag van een uitgebreid consultatieproces met alle stakeholders.

www.natuurenmilieugelderland.nl/nieuws/tienvoorwindenzon

Succesvolle financiële participatie bij uw energieprojecten

Windunie, november 2018. PDF. Eenvoudige brochure over financiële participatie en lokaal eigendom.

Te downloaden via windunie.nl



Regionaal handboek opwek duurzame energie

Nijmegen Green Capital, juni 2018. PDF. Bevat veel informatie, een gestandaardiseerde aanpak, checklists en praktische handvatten om potentiële projecten sneller op weg te helpen.

Gratis te bestellen op burgersgevenenergie.nl

Coöperatief ondernemen met wind

REScoop Limburg, december 2017. Handreiking voor coöperaties, gebaseerd op de aanpak in vijf gemeenten in Midden-Limburg.

Te vinden op zuidenwind.org



Omgevingsparticipatie bij windenergie op land: lessen uit de praktijk

NLVOW, oktober 2017. PDF. Handleiding over omgevingsparticipatie, geschreven door de vereniging die de omwonenden vertegenwoordigt. De weg van weerstand en confrontatie naar acceptatie en coöperatie.

Te downloaden via nlvow.nl

Handleiding participatieplan

Ecofys en Houthoff Buruma, update 2017. Website voor overheden en ontwikkelaars, met een gestructureerde beschrijving van de ontwikkelingsfasen van windenergie en de daarbij in te zetten participatie-instrumenten.

Te vinden op handleidingparticipatieplan.nl



Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land

NWEA, De Natuur en Milieufederaties, Natuur&Milieu, Greenpeace, Milieudefensie en ODE Decentraal, versie december 2016. PDF.

Te downloaden via nwea.nl

Gedragscode Zon op land

Holland Solar, NLVOW, Energie Samen, Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming, november 2019.

Te downloaden via hollandsolar.nl



Windgids

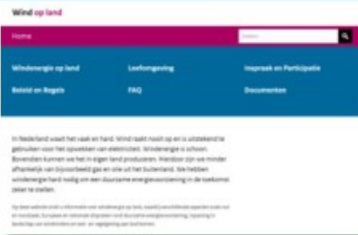
Vlaams Energieagentschap, 2016. PDF. Een zeer uitgebreide beschrijving van de fasen in projectontwikkeling, met o.a. veel praktische voorbeelden van in te zetten instrumenten bij participatie.

Te downloaden via energiesparen.be

Websites

Meer informatie over wind- en zonne-energie kunt u vinden op de volgende websites:

rvo.nl



windenergie.nl

nwea.nl



hollandsolar.nl

hieropgewekt.nl

HIER opgewekt geeft veel informatie over coöperatief ontwikkelen van duurzame energie.



nlvow.nl
npbo.nl

De NLVOW en NPBO zijn koepelorganisaties die het belang van omwonenden vertegenwoordigen en opkomen voor zorgvuldige participatie.

Bijlage 2 - Voorbeelden van energyspellen

De energietransitie is een complexe zaak en gaat veel impact hebben op onze leefomgeving. Wilt u de energie-opgave concreet beleefbaar maken en die samen met inwoners, raadsleden en/of andere stakeholders vertalen naar verschillende scenario's? U kunt gebruik maken van diverse middelen die speciaal hiervoor zijn ontwikkeld, al dan niet met daarbij horende deskundige begeleiding. Puzzelen met locaties voor wind- of zonnevelden, virtueel of gewoon rond de tafel met een grote kaart en fiches. 3D-visualisaties om de impact vanuit de eigen huiskamer, of in het landschap te zien. Aan knoppen draaien, die elk staan voor vormen van energiebesparing of energie-opwekking, en meteen zien wat dit doet voor de energietransitie.

Vrijwel elk adviesbureau en ook veel energiebedrijven en grotere ontwikkelaars hebben eigen tools. Vaak worden die op maat gemaakt voor een concrete regio, gemeente of project, soms ook speciaal voor jongeren en het onderwijs. De volgende voorbeelden zijn online te vinden:

- ▶ Energie- en ruimtespel: generation.energy
- ▶ Energietransitiemodel: energytransitionmodel.com
- ▶ Energie Transitie Dashboard: anteagroup.nl/nl/diensten/energietransitie/energietransitie-dashboard
- ▶ The Newtonian Shift: eneco.nl/over-ons/wat-we-doen/energy-game



We-Energy Game

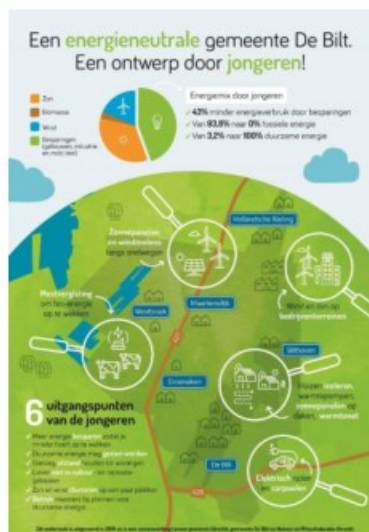
Dit is een groot bordspel waarin deelnemers gezamenlijk de energiemix van een gebied vormgeven. Iedere speler krijgt binnen het spel een rol (bewoner, netbeheerder, financiën, duurzaamheid enzovoorts). Gezamenlijk vullen zij de energieopgave in. Er is ook een digitale versie, maar het papieren bordspel bevordert de interactie tussen de deelnemers. Het spel kan voor elk gewenst gebied worden gemaakt.

Te vinden op hanze.nl

Swipocratie

In de Gemeente De Bilt liep in 2018 een campagne om jongeren te betrekken bij de energietransitie. Hun mening werd gepeild via de online tool 'Swipocratie' en er was een ontwerpsessie. Deze pilot van de provincie Utrecht en de Natuur en Milieufederatie Utrecht krijgt in 2019 een vervolg in het project 'WATT NOU'. Meer hierover:

magazine.provincie-utrecht.nl/energedialoog-met-jongeren



Bijlage 3 - De vormen van financiële participatie

In de windsector zijn verschillende middelen ontwikkeld om de opbrengst van turbines (deels) ten goede te laten komen aan de omgeving. De volgende middelen zijn, in wisselende combinaties, gangbaar:

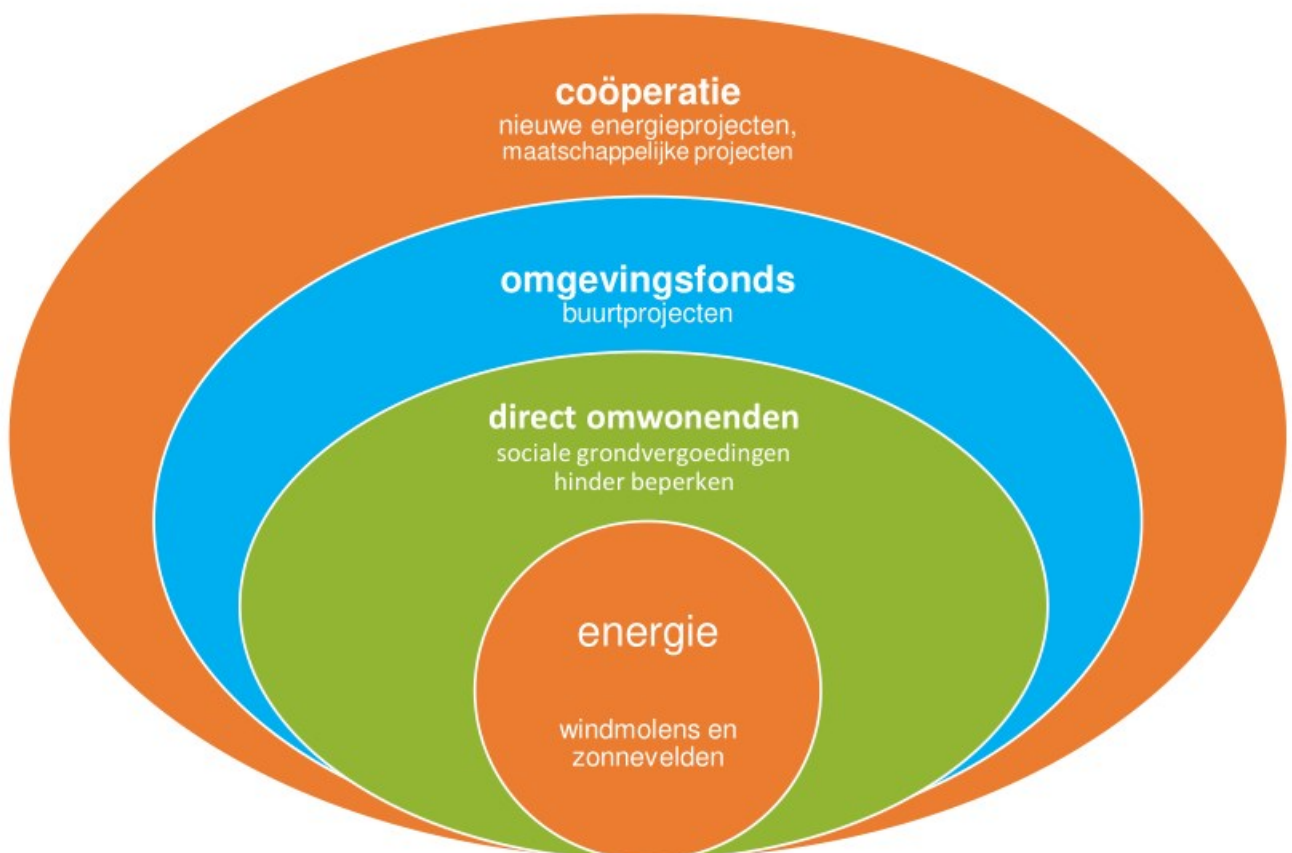
- ▶ Individuele vergoedingen voor de directe omgeving (in geld, soms korting op de stroomprijs).
- ▶ Gesocialiseerde grondcontracten, waarin de grondvergoeding volgens een sleutel wordt gedeeld met andere grondeigenaren en omwonenden nabij de windturbine(s). Meer daarover op blz. 33.
- ▶ Een fonds voor sociale of duurzame projecten in de omgeving, of voor landschapsversterking. Zie blz. 33.
- ▶ De uitgifte van obligaties, aandelen e.d. Dit kan zonder dat mensen zeggenschap hebben, maar kan ook via coöperatief eigendom.

In de zonnector doen, hoewel de rendementen geringer zijn, sommige van deze vormen van financiële participatie inmiddels ook hun intrede.

Daarnaast kan erop worden gestuurd om werk voor het project zo veel mogelijk lokaal en regionaal uit te besteden.

In verschillende gemeenten zijn lokale werkzoekenden opgeleid voor het aanleggen van zonnevelden. Bijvoorbeeld:

Zonnepark de Groene Weuste - weustestroom.nl



Hoe kan socialisering van grondvergoedingen eruitzien?

Een goed uitgangspunt voor het bepalen van de vergoeding kan zijn: het verlies van grond (fundament, wegen, kabels en leidingen), het verlies van bestemming (cirkel rond de molen) en overlast (omwonenden die tot een bepaalde afstand van het project wonen). Van de beschikbare grondvergoeding zou bijvoorbeeld 60% toegekend kunnen worden aan degenen die een windturbine op hun grond krijgen, 20% aan hen die land hebben binnen een cirkel van 400 meter, en 20% voor de woonhuizen op maximaal 800 meter. Binnen deze drie categorieën moet dan nog verder naar een rechtvaardige verdeling worden gekeken.

Deze verdeling is een voorbeeld; dit soort afspraken maak je steeds met elkaar, het is maatwerk. Een goed startpunt kan zijn dat in een plangebied alle grondeigenaren op wiens grond potentieel een windturbine mogelijk is, verplicht worden om samen tot één plan te komen. Dat betekent dat eigenaren die uiteindelijk géén molen op hun land krijgen, toch mee profiteren.

De financiële bedragen waar het om gaat kunnen variëren, dat is o.a. afhankelijk van de grondprijs ter plaatse en het aantal omwonenden binnen een bepaalde cirkel. Een indicatie: traditioneel ontvangen grondeigenaren zo'n €10.000,- per geplaatste MW per jaar en hebben ontwikkelaars ook een bedrag beschikbaar voor planschade of individuele vergoedingen.

Voorbeelden van fondsen

Een deel van de opbrengst van een wind- of zonnepark kan terug worden geïnvesteerd in de omgeving via uitkeringen uit een fonds. De hoeveelheid geld die beschikbaar komt en de kenmerken van de omgeving (denk aan type landschap en bewoning) zijn erg bepalend voor de mogelijkheden. Het inrichten van zo'n fonds gebeurt daarom bij voorkeur als onderdeel van het participatieproces. Meestal keren de fondsen alleen uit aan projecten, soms lopen ook individuele bijdragen aan omwonenden via het fonds. Enkele voorbeelden:

- ▶ **De Friese dorpsmolens**, belangrijke supporters van lokale verenigingen, scholen, zwembaden en meer. Zie op Youtube een [filmpje over de Dorpsmolen Wommels](#).
- ▶ **De coöperatie Windenergie Waterland** draagt al enkele jaren bij aan lokale projecten via de Stichting Duurzaam Waterland. Zij zet soms ook gerichte tijdelijke subsidieregelingen in voor individueel te ondernemen duurzame energie-investeringen. [cwwaterland.nl](#)
- ▶ Uit de opbrengst van een windturbine van **Zuidenwind** is in coöperatief verband voor 15 gezinnen in het buitengebied van Neer glasvezel aangelegd. [zuidenwind.org](#)
- ▶ Vanuit Windpark Luchterduinen, voor de Hollandse kust, draagt het **Eneco Luchterduinenfonds** gelijkelijk bij aan projecten in twee kustgemeenten. [eneco.nl/over-ons/projecten/luchterduinen-fonds](#)
- ▶ Het **Omgevingsfonds windpark Nijmegen-Betuwe** subsidieert in 2019 o.a. naambordjes voor een buurtschap, vervanging van buxushagen bij een kerk, programmering van een buurttheater, een jongerenzomerkamp en voorzieningen bij de zichtbaar gemaakte contouren van een voormalig kasteel. [windparknijmegenbetuwe.nl/omgevingsfonds](#) en [gelderlander.nl](#)
- ▶ Het **Windfonds van Windpark Kramer** keerde in mei 2019 voor het eerst geld uit voor twee elektrische leenauto's, zonnepanelen bij een voetbalvereniging, een informatiebord bij een jeu de boules-baan en nieuwe speeltoestellen. [windparkkramer.nl/windfonds](#)
- ▶ Verschillende grote windparken in aanbouw krijgen een fonds voor projecten binnen een 'gebiedsagenda' die door overheid en samenleving gezamenlijk is vastgesteld. O.a. bij **Windpark Fryslân**: [windparkfryslan.nl](#) | [drentsemondendoostermoer.nl](#)
- ▶ **Natuurwind** en het **Groen Ontwikkefonds Brabant** willen wind- en zonneparken laten bijdragen aan de versterking van natuur en landschap. Er zijn nog geen gerealiseerde projecten. [natuurwind.nl](#) | [groenontwikkefondsbrabant.nl](#)

Bijlage 4 - De lokale baten in geld uitgedrukt

Wind- en zonneparken leveren - naast duurzame energie - geld op. Als we uitgaan van de windmolens van nu dan gaat het jaarlijks om zo'n 150.000 tot 200.000 euro per windmolen. Bij zonne-energie gaat het om lagere, maar nog steeds aanzienlijke bedragen. Als we de nationale ambities voor zonne- en windenergie realiseren, dan hebben we het over vele miljoenen per jaar die op dit moment terechtkomen bij een kleine groep bedrijven, ontwikkelaars en investeerders en die veel meer ten goede kunnen komen aan de lokale omgeving en de regio's.

Altijd lokale opbrengsten

Een deel van de opbrengst van wind- en zonneparken landt altijd lokaal:

1. Grondvergoeding

De grondvergoeding kan eenmalig worden betaald bij verkoop, of jaarlijks, als vergoeding voor het 'recht van opstal'. Voor windturbines komt dit op dit moment neer op gemiddeld zo'n € 9.500,- per geplaatste MW per jaar. Steeds vaker wordt dit bedrag verdeeld volgens een gesocialiseerd grondcontract (zie bijlage 3). Voor zonnevelden betreft het minimaal € 3.500,- per ha per jaar.

2. Leges en OZB voor de gemeente

Er zijn grote verschillen tussen de (eenmalige) leges die gemeenten heffen voor het aanvragen van een vergunning of bestemmingsplanwijziging, en voor het bouwen van windturbines of stellages voor grondgebonden zonnepanelen. Deze 'bouwleges' kunnen variëren van 1,3 tot 2,8% van de investeringskosten (plus een klein basisbedrag). Daar zijn dan weer heel veel varianten op, zoals:

- ▶ maximeren van de leges;
- ▶ verschillende tarieven naargelang de hoogte van de investering;
- ▶ recht op (gedeeltelijke) teruggave;
- ▶ lager tarief bij duurzame energieprojecten.

Van de OZB hebben wij geen goed overzicht, maar reëel is 0,13% van de investeringskosten (wind) of 10% van de grondhuur (zon). We kunnen niet simpel stellen wat de investering per MW kost, dat hangt van veel zaken af (o.a. schaalgrootte en locatie).

Leges van € 28.000 en jaarlijkse OZB-bedragen van € 5600 per MW zijn normaal bij windturbines. Bij zonnevelden (met snel dalende investeringskosten) gaat het om leges van € 10.000 tot € 20.000 en jaarlijkse OZB-bedragen van € 1000 tot € 2250 per hectare.

3. Geld voor de omgeving

De windsector heeft een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh afgesproken. Dit komt bij windturbines - gerekend met gemiddeld 2500 vollasturen - neer op € 1000 tot € 1.250 per geplaatste MW per jaar. De financiële participatie kan op diverse manieren worden ingevuld: een gebiedsfonds, korting op de energierekening, uitgifte van obligaties, deelname via een coöperatie enzovoorts.

Holland Solar werkt inmiddels aan een eigen gedragscode. Bij zonneparken wordt al vaak een richtbedrag van € 0,50 euro/MWh voor een omgevingsfonds gebruikt.

4. Werkgelegenheid

De mate waarin er lokaal werkgelegenheid wordt gecreëerd voor de projectontwikkeling, de bouwfase en het beheer, hangt sterk af van wie ontwikkelt. Bij bijv. de ontwikkelstichting Wiek-II/Burgers Geven Energie zien we dat - naast de inzet van heel veel vrijwillige uren - veel betaald werk werd en wordt gedaan door lokaal gevestigde organisaties, zzp-ers (voor communicatie, ontwerp, bouwen van applicaties, webondersteuning, crowdfunding, projectontwikkeling enzovoorts) en notaris, jurist en bankfiliaal. De turbinebouw van Windpark Nijmegen-Betuwe werd gegund aan het in de provincie gevestigde bedrijf Lagerwey. De stroomverkoop loopt via een lokaal gevestigd duurzaam energiebedrijf. Dit beeld is in meer of mindere mate overal te zien waar lokale coöperaties of stichtingen de hand aan het wiel slaan.

Extra baten bij lokaal (coöperatief) eigendom

Wanneer een wind- of zonnepark in eigen beheer wordt ontwikkeld, zijn de baten voor de lokale gemeenschap nog veel groter. Een rekenvoorbeeld van een windturbine van 4 MW. Die kost, met een berekening op basis van het [advies Basisbedragen SDE+ 2019](#), 4,64 miljoen euro wanneer hij onderdeel is van een wat groter windpark. Bij een rendement op eigen vermogen (ROE) voor wind op land van 15%, en een inbreng van 20% eigen vermogen in de investering (€ 928.000), betekent dat een gemiddelde kasstroom van ongeveer € 159.000 euro per jaar.

Als de investeerders in het eigen vermogen een rendement van 6% gedurende de looptijd van 15 jaar krijgen, dan ontvangen zij samen rond de € 96.000 per jaar. Als het vooral lokale investeerders, bijvoorbeeld via een coöperatie betreft, dan blijft dit geld lokaal en is het, anders dan bij een commerciële ontwikkeling, van een groot aantal deelnemers. Er blijft dan € 63.000 per jaar over. Hoeveel daarvan beschikbaar kan komen voor extra uitkeringen aan de investeerders en voor nieuwe, lokale projecten hangt af van de situatie en de kosten die gemaakt zijn in de ontwikkelfase. Die kosten hangen sterk samen met het verloop van het ontwikkelproces; zijn er veel bezwaren van omwonenden of andere belanghebbenden, dan leidt dat tot aanzienlijke juridische kosten, additionele onderzoekskosten en kostbare vertragingen (tijd is geld). De brancheorganisatie NWEA schat de ontwikkelkosten op 5% van de investering (dit is zonder risico-opslag). Dat is in dit voorbeeld dus € 232.000. Wanneer die kosten, uitgesmeerd over 15 jaar, worden terugverdiend is dat € 15.500 per jaar.

Als minimaal € 0,50/MWh in het omgevingsfonds wordt gestort, is dat bij gemiddeld 2500 vollasturen (dus energie-opbrengst 10 GWh) € 5.000 per jaar. Er blijft dan nog € 43.500 per jaar over, die - anders dan bij een commerciële ontwikkelaar - volledig beschikbaar is voor lokale doelen: bijvoorbeeld extra vergoedingen aan omwonenden, een hogere bijdrage aan het omgevingsfonds, investeringen in het landschap en vooral voor nieuwe, lokale (duurzame) projecten. Lokaal eigendom wordt zo een belangrijke motor achter de energietransitie.



“De coöperatieve methode is eenvoudig. Bewoners investeren in een wind- of zonnepark, ontvangen een eerlijk rendement en er stromen gelden in een fonds. Zo zijn glasvezelnetten, buurthuizen, voetbalclubs en scholen gefinancierd, en kunnen wijken worden verduurzaamd.”

Anne Marieke Schwencke
zelfstandig onderzoeker energie

De cijfers hierboven zijn ontleend aan een publicatie van Anne Marieke Schwencke: 'Verkenning toekomstpotentieel burgerenergiebeweging 2030', in opdracht van het ministerie van EZK, juni 2019. Het hoofdstuk 'Energiecoöperaties, lokaal eigendom en lokale bate (Windenergie op land)' is op haar website geactualiseerd voor de SDE+ 2019.

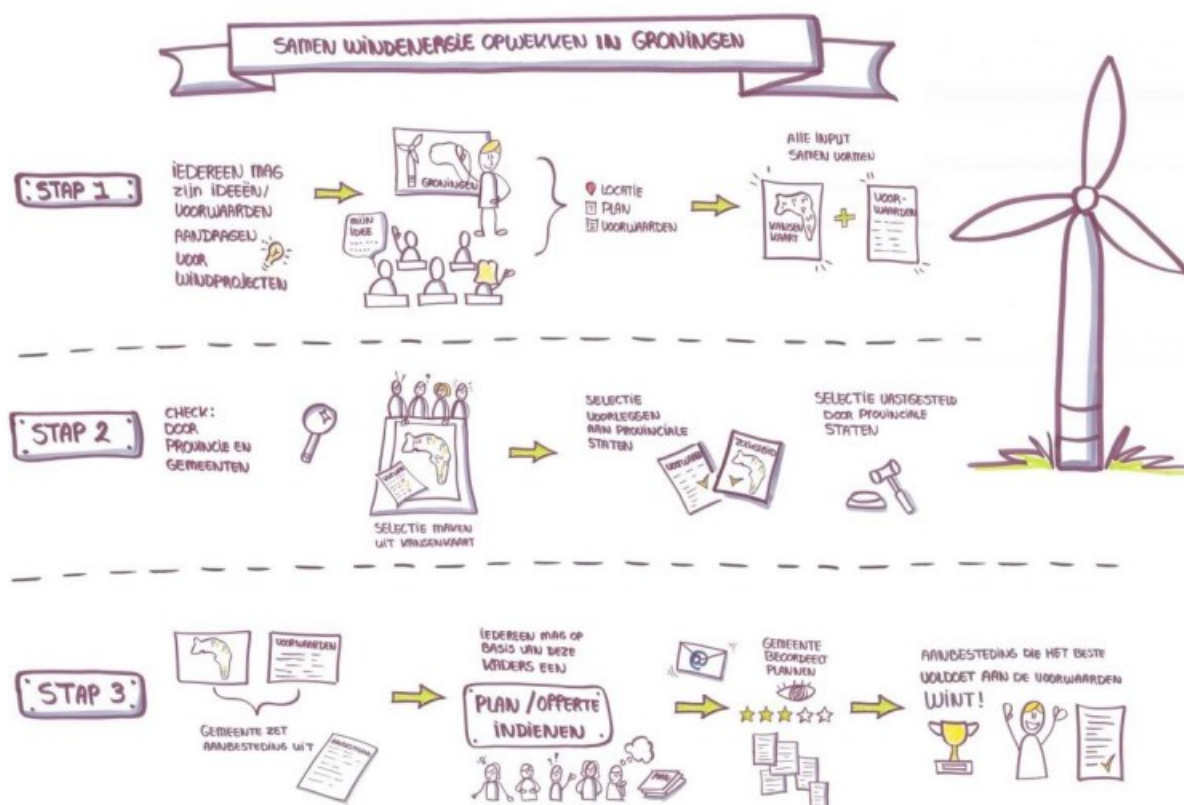
asisearch.nl

Bijlage 5 - Hoe werkt de maatschappelijke tender?

Voor duurzame energieprojecten is het werken met 'maatschappelijke' tenders een nieuwe, zeer interessante ontwikkeling. Hieronder vindt u enkele voorbeelden voor wind- en zonne-energie. In alle gevallen betreft het nog 'work in progress'. In Staphorst gaf de gemeenteraad in mei 2019 een verklaring van geen bedenking en kon de vergunningsaanvraag voor drie windturbines ter inzage worden gelegd. De inspraakperiode voor de 'Barneveldse Zonneladder' liep tot 30 mei 2019, een definitieve vaststelling en de eerste tender moeten nog volgen.

Provincie Groningen

In 2017 heeft de provincie Groningen met honderden inwoners en experts een energiedialoog gevoerd. Centraal in de dialoog stond de vraag onder welke voorwaarden in Groningen ruimte kan worden gegeven aan de ontwikkeling en het opwekken van duurzame energie op land. De opbrengst van dit proces is samengevat onder de noemer: "Eerlijk, Efficiënt en Eigen." Eind 2017 is voorgesteld om het provinciaal beleid voor windenergie uit te werken in een maatschappelijke tender, in 2018 is daarvoor een verder proces uitgerold. Door middel van een maatschappelijke tender wil de provincie per deelgebied samen met de gemeente vooraf een aantal minimumeisen stellen die leiden tot maximale maatschappelijke baten voor omwonenden en de omgeving, via bijvoorbeeld financiële participatie en bijdragen in een gebiedsfonds. Projecten die aan gestelde minimumeisen voldoen, nemen het tegen elkaar op in een soort 'beauty contest'. Dit heeft als doel om de projecten met de meeste meerwaarde te selecteren.



Bron: Grafisch centrum, provincie Groningen

Staphorst

Om een provinciale aanwijzing voor tenminste 12 MW aan windenergie te voorkomen, besloot de gemeente Staphorst eind 2017 om windenergie toe te staan, maar dan wel op hun eigen voorwaarden. Twee belangrijke uitgangspunten werden: streven naar 100% lokaal coöperatief eigendom (met 60% als minimum) en één gezamenlijk plan bij meerdere concurrerende projecten in elkaars omgeving. Begin 2018 konden partijen zich melden, waarna een onafhankelijke commissie van drie experts de projecten beoordeelde op basis van een uitgebreid toetsingskader. Het winnende project werd een initiatief van de coöperatie Wij Duurzaam Staphorst. wijdurzaamstaphorst.nl

Barneveldse Zonneladder

Ook bij zonne-energie kan worden getenderd. Dit is de werkwijze voor implementatie van de **Barneveldse Zonneladder**. Uitgangspunt is: maximaal inzetten op zonnepanelen op daken, boven parkeerplaatsen en langs infrastructuur (trede 1) en op erven (trede 2). Voor zonneparken zijn meervoudig ruimtegebruik, inpassing in het landschap, participatie van omwonenden en versterking van de ecologie belangrijke speerpunten. Onttrekken van grond aan agrarisch gebruik verdient niet de voorkeur. Zonneparken worden uitgesloten in het Gelders natuur-netwerk (GNN) en Natura2000-gebieden.

Om op deze uitgangspunten te sturen zal de gemeente regelmatig tenders uitzetten, steeds voor een vooraf vastgesteld aantal zonnepanelen (of productie-opgave). De initiatieven die zich voor de einddatum melden worden getoetst aan een aantal criteria; ze kunnen een voortoets vragen om nog te kunnen bijstellen. Per criterium kunnen punten worden verdiend (of afgetrokken). Initiatieven met de meeste punten worden uitgenodigd om een principeverzoek in te dienen. Omdat deze werkwijze voor zonne-energie betrekkelijk nieuw is, wordt iedere uitgifte na uitvoering geëvalueerd. Een nieuwe tender wordt na evaluatie in dezelfde of aangepaste opzet uitgezet als blijkt dat meer zon op land gewenst is, bijvoorbeeld in het kader van wijzigingen in de energiemix. De Barneveldse aanpak is deels ontleend aan het stappenplan van de 'Constructieve zonneladder' die de Natuur en Milieufederaties in januari 2019 presenteerden. U vindt de brochure De Constructieve zonneladder op nmu.nl.





De energietransitie, dat zijn wij!

Energie Samen wordt gevormd door organisaties die al sinds jaar en dag duurzame (energie)projecten voor en door burgers opzetten en uitvoeren. Daar zitten echte windenergiepioniers tussen, zoals De Windvogel, of Zeeuwind en Deltawind die onlangs samen met al hun leden Windpark Kramer hebben kunnen openen. Alle postcoderoos-coöperaties van Zon op Nederland zijn aangesloten en bijvoorbeeld de Amelander Energiecoöperatie, die het 10 hectare grote Zonnepark Ameland mee heeft ontwikkeld. Via PAWEX zijn de particuliere windenergie-exploitanten aangesloten, waaronder alle leden van de Windunie.

Energie Samen gaat verder dan zon en wind alleen. In Culemborg exploiteert coöperatie Thermo Bello een eigen buurtwarmtenet. Coöperatie Hoom leidt haar leden op om in buurten en wijken met energiebesparing aan de slag te gaan. Buurtwarmte is opgericht om met buurten zelf aardgasvrije wijken te realiseren. Ecode ontwikkelt professionele ICT-producten speciaal voor energiecoöperaties. En de eerste landelijke duurzame mobiliteitscoöperatie, CDMN, heeft zich ook al aangemeld.

Energie Samen is zo breed als de energietransitie zelf. De integratie van alle activiteiten maakt een krachtige organisatie, waarin zowel veel lobbykracht aanwezig is als kennis en ervaring bij het ondersteunen van duurzame (energie)projecten. Energie Samen activeert door haar brede en actieve achterban maatschappelijk eigenaarschap en zeggenschap in de energietransitie.

Projectleiders helpen lokaal

Met begeleiding van Energie Samen-projectleiders zijn en worden verschillende windprojecten geheel of gedeeltelijk coöperatief ontwikkeld. Zo staat de Culemborgse coöperatie Vrijstad Windwinning aan de lat voor het, samen met Eneco, ontwikkelen van (zes) windmolens. De coöperatie kon al vroeg in het proces het gemeentelijk beleid beïnvloeden, zodat de omgeving nu voor 50 procent van het project mee kan doen. Met Eneco is een sterke coalitie gevormd waarin ook de grondeigenaren vertegenwoordigd zijn, en is de omgeving goed aangehaakt. Ze wisten politiek draagvlak voor het plan te verwerven door af te spreken dat 20 procent van de grondopbrengsten ten goede komt aan de omgeving. De negatieve sfeer jegens het gemeentebestuur aan het begin van het proces, is dankzij de inzet van de coöperatie grotendeels verdwenen. Inmiddels is Vrijstad Windwinning zover dat ze de hulp van de projectleiders bijna niet meer nodig heeft.

Coöperatie de Knotwilg heeft de hulp van een Energie Samen-projectleider ingeroepen bij het ontwikkelen van een windproject bij Gorinchem. Eerder probeerden ze een dorpsmolen te verwerven bij een project van Eneco in Vianen, maar omdat dit project al te ver in het proces was ging dit niet door. Dit heeft er wel toe geleid dat Energie Samen en Eneco voor het project in Gorinchem hebben afgesproken dat het voor de helft door coöperatie De Knotwilg ontwikkeld wordt. En de nieuwe windmolen die bij Vianen mogelijk is, die kan wel door De Knotwilg gerealiseerd worden.



Elk van de twaalf provinciale natuur- en milieufederaties heeft een achterban van tientallen tot wel honderd lokale en regionale organisaties, en daarnaast individuele leden of donateurs.

Samen met deze achterban en vele partners in het maatschappelijk middenveld, maken we ons sterk voor natuur en landschap, een gezonde leefomgeving, duurzame ontwikkeling en een circulaire economie. De Natuur en Milieufederaties ervaren dagelijks de spanning die bestaat tussen de transitie naar energieneutraliteit en bescherming van natuur, landschap en leefomgeving. De uitdaging is om op beide thema's stappen vooruit te zetten en dilemma's die daarbij optreden zoveel mogelijk op te lossen. Dat lukt alleen door intensief met alle stakeholders samen te werken en lokaal eigenaarschap te creëren, de thema's van deze handreiking.

De rol van de Natuur en Milieufederaties in de energietransitie

De Natuur en Milieufederaties werken aan advisering, concrete projecten en beleidsprocessen.

Voorbeelden van onze inzet:

1. Advies en assistentie aan energiecoöperaties en betrokken burgers. In verschillende provincies hebben de federaties daarvoor energieservicepunten ingericht. Hulp varieert van eenmalig advies tot het actief mee oprichten van energiecoöperaties, vanaf het prille begin ([Zeeuwind](#)) tot recent (bijvoorbeeld [Energie-U](#), [WindpowerNijmegen](#), [Duurzaam Lopikerwaard](#)).
2. We begeleiden gemeenten in processen met hun burgers en stakeholdergroepen, geven workshops en organiseren excursies naar voorbeeldprojecten. Ook ontwikkelaars adviseren we over een goed proces, draagvlak, het opzetten van omgevingsfondsen of inpassing in het landschap.
3. Samen met onze vele partners in het landelijk gebied komen we op voor het natuur- en landschapsbelang. Soms zeggen we 'nee' tegen onwenselijke locaties, soms komen we op voor mitigerende en compenserende maatregelen. Tegelijk werken we in dit netwerk aan steviger commitment bij de energietransitie, ook als die soms pijn doet.
4. Op alle niveaus zoeken we naar nieuwe samenwerkingen en uitwisselingen die de energietransitie verder helpen. Vaak staan we mee aan de wieg van regionale of provinciale energie-allianties. In kennisprogramma's en communities of practice helpen we met kennisdeling over bijv. goed gemeentelijk energiebeleid.
5. Concrete projecten. Dat varieert van WATT NOU, een pilot om jongeren te betrekken bij de energietransitie, tot het mee ontwikkelen van (deels) coöperatieve wind- en zonprojecten, zoals Windpark Nijmegen-Betuwe.
6. Op landelijk niveau zetten we ons in voor sterke afspraken over participatie en over het goed meenemen van natuurbelangen. Bijvoorbeeld in de Gedragscode Wind op Land, in verschillende Green Deals en in het Klimaatakkoord.
7. We ontzorgen overheden, lokale partijen en ontwikkelaars met landelijke en provinciale handreikingen.



"Wind en zon met draagvlak? Het kan!

Deze brochure laat zien - aan de hand van veel praktijkervaring - dat gemeenten in de energietransitie een eigen koers kunnen varen. Met een stevige regie en brede participatie kunnen ze samen met alle betrokken partijen de beste locaties voor zon- en windprojecten vinden. En die koppelen aan andere gebiedsopgaven. Lokaal (mede-)eigendom is daarbij een *must* en heel goed haalbaar. De Natuur en Milieufederaties adviseren gemeenten, helpen energiecoöperaties en realiseren zelf projecten. Altijd met oog voor omwonenden, natuur, landschap en leefomgeving."

Annie van de Pas

Netwerkdirecteur De Natuur en Milieufederaties

"Energie Samen is actief in heel Nederland. We realiseren duurzame energie en energiebesparing op een brede, coöperatieve wijze. Je komt altijd wel weerstand tegen bij wind en zon, maar als organisaties met lokale *roots* zijn we goed in staat om het gesprek over nut en noodzaak aan te gaan.

Bovendien kan iedereen die dat wil daadwerkelijk met onze projecten meedoen. Daarom zijn onze leden een goede samenwerkingspartner voor gemeenten die aan de slag willen met de energietransitie. Wij kunnen helpen met professionele coöperatieve projectontwikkeling als die kennis lokaal nog niet aanwezig is."

Siward Zomer

Woordvoerder Energie Samen

