GEMEENTE ENSCHEDE

Voorstel Gemeenteraad B

Onderwerp	Uitvoeringskader financiële- en procesparticipatie A35		
Portefeuillehouder	Niels van den Berg agendaletter (B)		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie & Beleid Fysiek	Aangeboden aan Raad	23 september 2025
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2500025600

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. In te stemmen met het uniforme Uitvoeringskader financiële- en procesparticipatie A35 (hierna: Uitvoeringskader) voor het project Duurzaamheidsroute A35. Hierin is het streven naar (minimaal) 50% lokaal eigendom opgenomen, dat door de deelnemende gemeenten wordt gehanteerd.

Inleiding en voorgeschiedenis
Sinds 2018 is de gemeente Enschede betrokken bij het project Duurzaamheidsroute A35. Dit project komt voort uit het nationale Klimaatakkoord, waarin is afgesproken dat de Rijksoverheid de gronden die zij bezit zoveel mogelijk beschikbaar stelt voor het opwekken van hernieuwbare energie. Het doel van het project is om verspreide zonnevelden te plaatsen langs de rijksweg A35. Zes Twentse gemeenten (Almelo, Borne, Enschede, Hellendoorn, Hengelo en Wierden) werken hier samen met Rijkswaterstaat, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO), het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB), de Provincie Overijssel, Waterschap Vechtstromen en Enexis aan.

Er zijn al een aantal belangrijke mijlpalen bereikt. Rond de start van het project in 2018 is een uitgebreide verkenning naar de mogelijkheden voor de opwekking van zon-energie rondom de rijksweg uitgevoerd. Vervolgens is in 2021 een participatietraject doorlopen met de belanghebbenden (bijv. inwoners, bedrijven, gemeenten). Dit heeft geleid tot een concept-plan. Dit concept is in 2022 verder uitgewerkt in een definitief verkenningsrapport, waarin de bouwstenen en ontwerpfilosofie voor de uitwerking van Duurzaamheidsroute A35 zijn opgenomen.

Voorliggend voorstel sluit aan bij onze vigerende beleidsregels voor zonne-energie. Het college van B&W is bevoegd een besluit te nemen over het Uitvoeringskader. Maar vanwege het amendement 'Vaststellen regels voor Zonne-energie' en de politieke gevoeligheid van het onderwerp wenst het college de raad een actieve rol te geven in het kader van de vaststelling van het Uitvoeringskader.

Een Provinciaal Projectbesluit
Op de aangewezen projectlocaties zijn opstellingen van zonnepanelen en bijbehorende installaties en bouwwerken nog niet toegestaan. Om dit planologisch mogelijk te maken stelde de provincie Overijssel in opdracht van de samenwerkende gemeenten een projectbesluit (hierna: het Projectbesluit) op. De gronden die deel uitmaken van het project A35 krijgen in het Omgevingsplan een dubbele bestemming. Dat betekent in dit geval dat de mogelijkheid voor zonnepanelen en bijbehorende bouwwerken is toegevoegd aan de bestaande gebruiks- en bouwmogelijkheden op de projectlocaties.

Een Gedeeld Participatiekader
De betrokken partijen hebben samen met RVO het Uitvoeringskader opgesteld.

In dit gedeelde financiële- en procesparticipatiekader worden de volgende thema's behandeld:

- De ruimtelijke voorwaarden voor energieopwekking met zonnevelden zoals vastgelegd in het Projectbesluit. Hierbij hoort ook de maatschappelijke meerwaarde en de meerwaarde voor de omgeving;
- Lokaal eigendom en financiële participatie bij het project Duurzaamheidsroute A35. Onderdeel hiervan is 'Noaberschap', juridisch kader, de borging van (lokaal) beleid, de rol van Energiecoöperatie Overijssel (hierna: ECO*) en het Omgevingsfonds;
- De uitwerking van het participatieproces en de verplichtingen van een ontwikkelende partij;
- De vervolgstappen bij de uitvoering van dit project.

*Energiecoöperatie Overijssel (ECO) is een samenwerkingsverband van de energiecoöperaties in de aan het project deelnemende gemeenten. In ECO zijn de afzonderlijke coöperaties, via sub-koepels per gemeente, georganiseerd. Ze hebben zeggenschap en een gedragen bestuur. De statuten van ECO zijn eind april 2024 notarieel vastgelegd. De gemeenten zien dan ook een rol voor ECO als overkoepelende organisatie om de ontwikkelaar te ondersteunen bij de invulling van 50% lokaal eigendom bij de realisatie van de Duurzaamheidsroute A35. In Enschede is Coöperatie Enschede Energie de betrokken coöperatie.

Lokaal eigendom
Het Uitvoeringskader is samen met de deelnemende gemeenten opgesteld en sluit zoveel mogelijk aan bij de lokale beleidskaders voor zonne-energie van de betrokken gemeenten. In het Uitvoeringskader wordt, net als in het Klimaatakkoord, en de Enschedese beleidsregels voor zonne-energie, gestreefd naar (minimaal) 50% lokaal eigendom. De ECO wordt voorgedragen om de ontwikkelende partij te faciliteren bij de invulling van het streven naar (minimaal) 50% lokaal eigendom.

De Uitvoerende Partij
Nu het mogelijk wordt om op de aangewezen locaties zonnepanelen te bouwen, moet er een partij gezocht worden die dit ook daadwerkelijk gaat doen. Deze partij wordt gekozen door middel van een tenderprocedure. Voor deze tender worden selectie- en gunningscriteria opgesteld. Geïnteresseerde partijen moeten aangeven hoe zij aan deze criteria gaan voldoen en de partij wiens plan het beste aansluit bij deze criteria zal uiteindelijk de mogelijkheid worden geboden om het zonne-energie project te realiseren. De gemeenten vinden het belangrijk dat de directe omgeving actief wordt betrokken bij de Duurzaamheidsroute A35 in de fase van ontwikkeling, bouw en exploitatie van het project. Daarom wordt de ontwikkelende partij gevraagd invulling te geven aan procesparticipatie.

Energiewet
Op 1 januari 2026 treedt de Energiewet in werking. De Energiewet maakt het voor provincies en gemeenten mogelijk om via een verordening een inspanningsverplichting op te leggen aan ontwikkelaars van zonne- en windparken om lokaal eigendom te borgen. Dit volgt uit het Klimaatakkoord, dat streeft naar 50% lokaal eigendom van burgers of bedrijven in 2030. De nieuwe Energiewet geeft decentrale overheden de middelen om dit streven te borgen door in hun verordeningen te eisen dat ontwikkelaars motiveren hoe zij proberen om lokale (mede-)eigendom van de opwekinstallatie te realiseren. Bij de herijking van de Energievisie Enschede (d.d.12 mei 2025) heeft de raad een amendement aangenomen "Vaststellen beleidsregels voor Zonne-energie" waarin het college de opdracht krijgt de beleidsregels voor Zonne-energie te herijken wanneer de uitwerking van de nieuwe energiewet, welke is vastgesteld op 10 december 2024, bekend is en in werking treedt en deze ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad.

Publieksvriendelijke samenvatting
Ruimte is schaars, ook voor opwek van duurzame energie. Daarom onderzoeken we, samen met Rijkswaterstaat, de provincie Overijssel en andere deelnemende gemeenten binnen het project Duurzaamheidsroute A35 of we zonnepanelen kunnen plaatsen in het gebied langs de rijkswegen N35/A35 en A1. Gedeputeerde Staten van provincie Overijssel stelde op 24 juni 2025 het Projectbesluit vast voor de Duurzaamheidsroute A35, nadat er gelegenheid was om een zienswijze in te dienen. Om over te gaan naar de realisatiefase, zullen de deelnemende gemeenten het Uitvoeringskader moeten vaststellen. Dit stuk is onderdeel van de tender om een ontwikkelaar te vinden die de zonnepanelen wil gaan plaatsen.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven
Het doel van de Duurzaamheidsroute A35 is het opwekken van zonne-energie langs de A35 en een deel van de A1 door het aanleggen van zonnepanelen. Dit draagt bij aan de regionale energietransitie in Twente, het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord en de regionale energiestrategie (RES) Twente. De verwachte opbrengst is voldoende om 25.000 tot 35.000 huishoudens van elektriciteit te voorzien. De realisatie van de A35 draagt ook bij aan de strategische opgave Groen en Duurzaam van de gemeente Enschede.
Met het instemmen met en het vaststellen van het Uitvoeringskader, dat de basis vormt voor de tenderprocedure om een ontwikkelende partij te vinden die de zonneppanelen realiseert, wordt een vervolgstap gezet in de realisatie van het project Duurzaamheidsroute A35.

Argumenten
1.1 Instemmen met Uitvoeringskader sluit aan bij de rol van de raad binnen de reeds vastgestelde beleidskaders
Hoewel het college bevoegd is het Uitvoeringskader vast te stellen, acht het college het wenselijk de huidige raad actief te betrekken en te laten instemmen. Hierdoor wordt het uitgangspunt van minimaal 50% lokaal eigendom, zoals eerder verankerd in de beleidsregels zonne-energie (2021), bestuurlijk bevestigd door de huidige raad. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat op grond van het Uitvoeringskader bij de tenderprocedure kan worden gegund aan een partij die een ander percentage lokaal eigendom realiseert dan opgenomen in het Uitvoeringskader en de gemeentelijke Energievisie. Een strikt percentage lokaal eigendom bij zonne-energieprojecten kan niet worden afgedwongen als een resultaatsverplichting. Op basis van gemeentelijk beleid kan juridisch wel een inspanningsverplichting worden opgelegd aan een ontwikkelende partij. Dit betekent dat ontwikkelaars moeten proberen een zo hoog mogelijk percentage lokaal eigendom te realiseren. Wordt 50% lokaal eigendom niet gerealiseerd, dan voorziet het Uitvoeringskader in een alternatieve verplichting door middel van het Omgevingsfonds. Dit is in lijn met de nieuwe Energiewet waarbij een initiatiefnemer gemotiveerd kan afwijken van 50% lokaal eigendom en de gemeente in dat geval niet bevoegd is planologische medewerking te weigeren. Er kan in dat geval wel een sanctie (boete) worden opgelegd.

1.2 Betrokkenheid van de raad is gewenst vanwege amendement “Vaststellen regels voor Zonne-energie” bij Energievisie (12 mei 2025)
De raad heeft het college de opdracht meegegeven om de beleidsregels voor Zonne-energie te herijken wanneer de uitwerking van de nieuwe Energiewet bekend is en in werking treedt en deze ter vaststelling voor te leggen aan de raad. Het Uitvoeringskader valt binnen de huidige beleidskaders van de gemeente Enschede maar mede gelet op het vorenstaande amendement wil het college de raad actief betrekken en laten instemmen met het Uitvoeringskader. Na deze instemming zal het college overeenkomstig haar bevoegdheden verdere uitvoering geven aan het project.

1.3 Actieve betrokkenheid van de raad vanwege maatschappelijke impact
Projecten voor zonne-energie staan zwaar onder druk door stijgende kosten, hoge inflatie, stijgende rente en grondprijzen en beperkingen in het elektriciteitsnet (netcongestie).Ook de huidige media aandacht voor het onderwerp zonne-energie en de politieke gevoeligheid hiervan in combinatie met de maatschappelijke impact maken dat het college het zeer belangrijk vindt dat de raad actief wordt meegenomen en instemt met het Uitvoeringskader. Instemming door de raad vergroot de legitimiteit en het draagvlak.

2.1 Omdat het Uitvoeringskader beleidsregels bevat die aansluiten bij het vigerende beleid zonne-energie (Energievisie) kan het college deze vaststellen
De Enschedese gemeenteraad heeft op 12 mei 2025 de Energievisie herijkt. Daarnaast staat in de beleidsregel zonne-energie het volgende: *Artikel 10 “De gemeente Enschede hecht er aan dat bij de ontwikkeling van locaties voor het opwekken van zonne-energie gestreefd wordt naar een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. Bij een opgesteld vermogen van 2 MW of meer, is 50% eigendom voor de lokale omgeving het uitgangspunt.”* Het Uitvoeringskader is overeenkomstig dit beleid.

2.2. Voor doorgang van het project is het van belang dat alle deelnemende gemeenten het Uitvoeringskader uniform vaststellen
In het Uitvoeringskader is het streven naar (minimaal) 50% lokaal eigendom opgenomen dat door alle deelnemende gemeenten wordt gehanteerd. De andere gemeenten gaan met hetzelfde uitgangspunt voor lokaal eigendom de besluitvorming in, waardoor het mogelijk wordt om gezamenlijk het project Duurzaamheidsroute A35 uniform uit te voeren.

Risico's

1.1 Positie als samenwerkingspartner en imagoschade

Het niet instemmen met het Uitvoeringskader heeft mogelijke gevolgen voor de positie van de gemeente als samenwerkingspartner binnen het project Duurzaamheidsroute A35 en daarbuiten. De gemeente heeft binnen het project Duurzaamheidsroute A35 een prominente rol als voorzitter van de Stuurgroep. Het niet instemmen met het Uitvoeringskader zal leiden tot stagnatie binnen het project en impact hebben op de haalbaarheid van het project. Dit kan de rol van Enschede als betrouwbare samenwerkingspartner ondermijnen. Het Uitvoeringskader is met betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten en overige samenwerkingspartners tot stand gekomen. Het nu niet instemmen daarmee, doet afbreuk aan deze inspanningen. Daarnaast kost het moeten herzien van het Uitvoeringskader tijd en ambtelijke inzet en het is de vraag of dit tot nieuwe kaders zal leiden.

1.2 Verlies van grip op de realisatie van zonne-energie projecten

Het Projectbesluit maakt opwek van zonne-energie planologisch mogelijk. Als niet wordt ingestemd met het Uitvoeringskader kunnen andere partijen vanwege het Projectbesluit zelfstandig verdergaan met de ontwikkeling van zonne-energieprojecten op gronden uit het Projectbesluit langs de A35, inclusief Enschedees grondgebied. In dat geval heeft de gemeente minder grip op lokaal eigendom, participatie en ruimtelijke inpassing. Politiek en bestuurlijk kan dit worden gezien als het uit handen geven van de regie.

2.1 Investeringen in zon-energieprojecten zijn de laatste tijd steeds onzekerder

De afgelopen tijd zien we dat businesscases voor zonneparken steeds minder interessant worden. Hierdoor worden zon-energieprojecten steeds moeilijker te realiseren. De extra kosten voor het leveren van elektriciteit aan het net (de zgn. 'terugleverboete') en de verzadigde elektriciteitsmarkt, met name tijdens piekuren van zon opwek, zorgt ervoor dat de marges op zonnevelden steeds kleiner worden en de winsten moeilijker te voorspellen. Het feit dat het project Duurzaamheidsroute A35 uit meerdere kleine percelen bestaat, versterkt dit effect. Daarnaast bestaat het mogelijke risico dat omwonenden in aanmerking komen voor nadeelcompensatie. Dit kan de onzekerheid van het project vergroten.

2.2 Het is mogelijk dat niet genoeg inwoners of (andere) lokale partijen geïnteresseerd zijn in het investeren in het project Duurzaamheidsroute A35

Het realiseren van de Duurzaamheidsroute A35 is kapitaalintensief. De lokale energiecoöperaties van de deelnemende gemeenten hebben zich verenigd ECO om lokaal eigendom in te vullen. Zij kunnen via het Energiefonds Overijssel (EFO) financiering ophalen, alleen dekt dat niet de benodigde investeringen om 50% lokaal eigendom in te vullen. Het overige deel zal bij inwoners en bedrijven opgehaald moeten worden, of bij de deelnemende gemeenten. EFO stelt een maximum aan wat ze financieren, wat niet de 50% van de benodigde investeringen dekt.

2.3 Om er zeker van te zijn dat de omgeving van het project toch profiteert van het project, wordt een Omgevingsfonds ingericht

De betrokken gemeenten willen dat een redelijk deel van de opbrengsten van het aanbod voor lokaal eigendom toch beschikbaar komt voor de omgeving als mocht blijken dat 50% lokaal eigendom niet haalbaar is. De gemeenten willen daarom dat de toekomstige exploitant jaarlijks 5% van de brutowinst (EBITDA) over het niet gerealiseerde aandeel lokaal eigendom afdraagt aan een Omgevingsfonds Duurzaamheidsroute A35". Er komt dus bij minder dan 50% lokaal eigendom geld in een Omgevingsfonds terecht dat lokaal kan worden aangewend. Dit is wezenlijk iets anders dan eigendom, maar komt de lokale gemeenschap wel indirect ten goede.

Kosten en financiële dekking van het voorstel

Aan het vaststellen van het Uitvoeringskader zelf zitten geen verdere financiële consequenties voor de gemeente. Het Uitvoeringskader vormt de basis voor de tenderprocedure die zal worden gehouden om een ontwikkelende partij te selecteren voor de realisatie van de zonnepanelen op de beschikbaar gestelde percelen. Pas nadat de ontwikkelende partij en de ECO het project in de markt hebben gezet is bekend welk percentage lokaal eigendom haalbaar is en het project financieel vorm krijgt.

De kosten voor het project Duurzaamheidsroute A35 voor de gemeente Enschede (van de start van het project tot en met het wegzetten van de opdracht in de markt) zijn opgenomen in de gemeentebegroting van 2024-2027. Deze kosten worden gedekt vanuit de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor de uitvoering van klimaat- en energiebeleid (Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid). Voor verdere details verwijzen we naar het collegevoorstel van 4 juni 2024 (BV24000214).

Afweging en alternatieven
Er kan worden gekozen om niet met het Uitvoeringskader in te stemmen
Dit is niet wenselijk, aangezien dit de voortgang van het project Duurzaamheidsroute A35 moeilijker maakt en strijdig is met de gemaakte afspraken tussen de deelnemende gemeenten en andere betrokken partijen met betrekking tot dit project. Het project draagt verder bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Enschede. Daarom is het belangrijk om dit door te laten gaan. Bovendien is er al een lang voortraject met alle betrokken partners aan dit besluit vooraf gegaan. Het nu stopzetten van deze samenwerking zou slecht zijn voor de onderlinge verhoudingen met de betrokken partijen.

Nu niet instemmen met het Uitvoeringskader betekent terug gaan naar de Stuurgroep
Aangezien het Uitvoeringskader in concept en definitieve versie in meerdere Stuurgroepen is besproken, is het niet wenselijk om het op dit moment niet vast te stellen. Een wezenlijke verandering in het Uitvoeringskader of afwijking van afspraken gemaakt in de Stuurgroep betekent dat het document opnieuw besproken moet worden in de Stuurgroep. Dit zou substantiële vertraging met zich meebrengen.

Zonder Uitvoeringskader kan er geen ontwikkelende partij gezocht worden.
Om realisatie door een ontwikkelaar te kunnen bewerkstelligen moet eerst een tenderprocedure worden gevolgd. Het Uitvoeringskader, waarin randvoorwaarden en uitgangspunten voor het project en de toekomstige ontwikkelaar zijn opgenomen, vormt de basis voor het kunnen opstarten van een tenderprocedure waarmee de deelnemende gemeenten tezamen met het Rijk het project Duurzaamheidsroute A35 op de markt willen gaan zetten. Niet vaststellen van het Uitvoeringskader maakt het vervolgtraject richting de tender en selectie van een ontwikkelaar onmogelijk.

Participatie
N.v.t.

Communicatie
Binnen het project is samengewerkt door Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), provincie Overijssel, de 6 deelnemende gemeenten, het Waterschap Vechtstromen, Enexis en betrokken adviesbureaus. Deze samenwerking vindt plaats in verschillende werkgroepen.

Via verschillende kanalen worden nieuwsberichten verspreid (eigen website vanuit Rijk, projectpagina website gemeente Enschede, social media, etc.)

Interne communicatie
Intern is er over dit voorstel overlegd door de ambtelijk opdrachtgever grootschalige opwek, de betrokken beleidsadviseurs en collega's van de afdeling gebieds- en projectontwikkeling.

Vervolg
Na vaststelling van het Uitvoeringskader zal de overgang naar de realisatiefase in gang worden gezet. Dit zal op 6 november 2025 tijdens een bijeenkomst van de samenwerkende gemeenten worden bekrachtigd. In de realisatiefase zal de tender worden vormgegeven zodat een ontwikkelende partij kan worden gevonden die de zonnepanelen zal gaan realiseren.

Bijlage

	Omschrijving	College	Raad	Niet actief publiceren	Geheim
Bijlage 1	Uitvoeringskader financiële participatie	Ja	Ja	Nee	Nee

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____
de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit R.W. Bleker