West-Overijssel

RES Regionale Energie Strategie

BOUWSTEEN

Aan de slag met lokaal eigendom

DATUM:12 mei 2021

VERSIE: 2.0 AUTEUR: Els Holsappel, projectleider Lokaal Eigendom

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Leeswijzer **2**

Inleiding **2**

Juridische borging 2

Juridische afdwingbaarheid 3

Rol en verantwoordelijkheden **3**

Kleinere initiatieven zon-op-land 3

Mogelijkheden van gemeenten 3

Lokale Energie-initiatieven **5**

Randvoorwaarden gesteld door de LEI's 8

Afspraken over samenwerking energiecoöperaties 8

Afspraken over faciliterend beleid **9**

Afspraken over uitwisselen van kennis en ervaring **9**

Financiële onderbouwing **10**

Randvoorwaarden **10**

Bijlage I Rapport Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom **11**

Bijlage II Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom **43**

Leeswijzer

Deze bouwsteen geeft nadere informatie over lokaal eigendom en is een handleiding voor gemeenten om met lokaal eigendom aan de slag te gaan. De bouwsteen vormt een bijlage met verdiepende informatie bij Hoofdstuk 9 over lokaal eigendom in de RES 1.0 van de West-Overijssel: 'Samen naar een opgewekt Overijssel'.

De bouwsteen bevat een plan van aanpak. Dat plan van aanpak geeft een palet aan mogelijkheden en maatregelen die het realiseren van de doelstelling voor lokaal eigendom, zoals we die in de RES 1.0 hebben opgenomen, kunnen ondersteunen.
Het rapport 'Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom' in bijlage I helpt gemeenten om keuzes te maken en rol en positie te bepalen als gemeente in het realiseren van lokaal eigendom. De 'Menukaart beleidskaders Lokaal Eigendom' in bijlage II is een inspiratiegids en hulpmiddel voor gemeenten om lokaal eigendom te borgen in gemeentelijk beleid.

Inleiding

In de RES 1.0 hebben we als West-Overijssel de volgende doelstelling opgenomen: minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. Dit komt neer op minimaal 0,589 TWh, zijnde 50% van het aandeel zon-op-land en wind uit het totale bod van 1,8 TWh. Gemeenten kunnen lokaal streven naar een hoger percentage. Met lokaal eigendom bedoelen we dat een collectief van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven gezamenlijk (mede-)eigenaar zijn van zon- of windprojecten. Elke gemeente heeft uiterlijk bij de RES 2.0 lokaal eigendom geborgd in het lokale beleid. De RES-regio, het provinciale programma Nieuwe Energie Overijssel en Natuur en Milieu Overijssel (blijven) samenwerken aan de ondersteuning, versterking en professionalisering van de lokale energie-initiatieven in West-Overijssel, zodat zij de rol die zij op willen pakken in het realiseren van lokaal eigendom, ook op kunnen pakken.

Juridische borging

Gemeenten borgen lokaal eigendom in het lokale beleid.

In het rapport 'Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom' (zie Bijlage I) hebben we inzichtelijk gemaakt dat de keuze van de rol die je als gemeente wilt innemen bij het realiseren van lokaal eigendom, bepalend is voor het te kiezen instrumentarium. We hebben drie scenario's geïdentificeerd met elke hun eigen beleidskader:

- De kaderstellende gemeente (lokaal eigendom vastleggen in beleid en het daarna overlaten aan de markt);
- De stimulerende gemeente (uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender);

- De ontwikkelende gemeente (de gemeente zelf als de ontwikkelende partij).

In het rapport 'Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom' hebben we de scenario's verder uitgewerkt en geven we een aantal voorbeelden van beleidsinstrumentarium. In de 'Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom' (bijlage II) hebben we per scenario een aantal beleidskaders uit het land geselecteerd en beschreven die gemeenten kunnen gebruiken voor het borgen van lokaal eigendom in hun eigen lokale beleid.

Zowel de tekst over lokaal eigendom in de RES 1.0 als de twee bijlagen bij deze bouwsteen (rapport 'Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom' en 'Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom') liggen dit moment voor bij het expertteam van de NP RES voor een juridische toets.

Juridische afdwingbaarheid

In de discussie over de afdwingbaarheid van lokaal eigendom en andere vormen van (financiële) participatie wordt vaak gesteld dat een overheid juridisch niets kan afdwingen, maar alleen een inspanningsverplichting op kan leggen. In de praktijk ligt dit genuanceerder. Lokaal eigendom is een nieuw beleidsterrein. Er is nog weinig tot geen jurisprudentie. Toch zien we dat overal in het land projecten succesvol in lokaal eigendom gerealiseerd worden, ook in samenwerking met commerciële ontwikkelaars.
In de Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom (zie Bijlage II) gaan we wat dieper in op de juridische afdwingbaarheid van lokaal eigendom en de verschillen die er zijn in de drie scenario's op dit punt.

Rol en verantwoordelijkheden

In de RES 1.0 hebben we vastgelegd welke rol en verantwoordelijkheden de gemeenten, de provincie en het waterschap hebben bij het realiseren van de doelstelling voor lokaal eigendom.

In aanvulling op die afgesproken verantwoordelijkheden hebben gemeenten de volgende aanvullende mogelijkheden om het realiseren van lokaal eigendom te stimuleren:

- Garantstelling voor leningen die lokale initiatieven in de ontwikkelfase aangaan bij bijvoorbeeld banken;
- Uniformeren van vergunningprocedures, legestarieven en OZB-heffingen;
- Het instellen van een strippenkaart waarmee initiatieven ruimtelijke analyses kunnen afnemen, bijvoorbeeld bij het Oversticht;
- Een functionaris aanstellen voor de regio West-Overijssel die lokale energie-initiatieven aanjaagt.

Kleinere initiatieven zon-op-land

Daarnaast hebben we specifiek gekeken naar hoe gemeenten lokale initiatieven kunnen ondersteunen bij kleinere projecten voor zon-op-land.

Lokale energie-initiatieven ervaren op dit moment knelpunten bij het realiseren van kleinere opwekinstallaties voor zonne-energie. De business case komt steeds meer onder druk te staan. Hiervoor is een aantal oorzaken. Zonnepanelen worden efficiënter en goedkoper in aanschaf, maar de inkomsten uit SDE++ subsidies dalen. Dit terwijl de vaste kosten per Wp voor kleine installaties gelijk blijven of juist stijgen, onder andere onder druk van eisen en wensen ten aanzien van inpassing. Dit werkt schaalvergroting in de hand en maakt kleinere projecten steeds minder haalbaar. In deze memo gaan we in op verschillende mogelijkheden die gemeenten hebben om deze energieprojecten extra te stimuleren.

Mogelijkheden van gemeenten

Leges

De leges voor een omgevingsvergunning worden vaak berekend op basis van een percentage van de totale bouwkosten. Gemeenten kunnen op basis van specifieke ambities op gebied van energie uitzonderingen maken voor opwekprojecten. Voor kleine parken bedragen de legeskosten ongeveer 2 tot 5 % van de investeringskosten, afhankelijk van de geldende legesverordening. Gemeenten kunnen kijken naar de mate

waarin onderstaande opties passen bij de ambitie om kleine parken extra te stimuleren. Daarbij kan een afweging zijn in hoeverre de optie kostendekkend is.

- Vrijstelling van leges. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om geen leges te heffen op omgevingsvergunningsaanvragen voor energie-opwekinstallaties. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om vrijstelling alleen te laten gelden voor projecten tot een bepaalde omvang (bijv. 3 ha of 3MWp). Deze maatregelen zijn voor een gemeente uiteraard niet kostendekkend.
- Leges worden alleen geheven over de kosten van de onderconstructie. Gemeenten kunnen kiezen om alleen leges te heffen over de kosten voor de onderconstructie en de kosten voor de zonnepanelen zelf niet mee te rekenen. De kosten voor de onderconstructie zijn ongeveer 10 tot 20 % van de totale investering.
- Leges worden gemaximeerd. Gemeenten kunnen kiezen om de leges te maximeren. Bijvoorbeeld op een bepaald bedrag of bepaald percentage van de totale bouwkosten. Deze maatregel kan uiteraard ook gecombineerd worden met een maximum omvang van een project.

Naast de ervaren druk op de business case in de exploitatie van kleine energieprojecten, vormen de kosten tijdens de ontwikkelfase voor lokale initiatieven een knelpunt. Tijdens de ontwikkelfase moeten veel kosten worden gemaakt die voor de baat uitgaan. Ook hierin kan de gemeente tegemoet komen.

- Uitgestelde betaling van leges. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om initiatiefnemers de mogelijkheid te bieden de betaling van (een deel van) de leges uit te stellen tot het moment dat een project gerealiseerd wordt (financial close).
- De gemeenteraad kan ervoor kiezen om kleine parken vrij te stellen van een bestemmingsplanprocedure via de gemeenteraad. Het college heeft dan bevoegdheid om de omgevingsvergunningsaanvraag goed te keuren via de lijst met collegebevoegdheden in de legesverordening. Dit levert tijdwinst en een kostenbesparing op voor de ontwikkelaar van het project.

<u>OZB</u>

De gemeentelijke OZB-afdracht vormt voor een initiatiefnemer een kostenpost in de exploitatie (grofweg 10 tot 20 % van de operationele kosten). Opwekinstallaties zijn onroerende zaken, omdat zij bestemd zijn om meerdere jaren op één plaats te blijven staan. Eigenaren en gebruikers van windturbines en zonneparken moeten dus onroerendezaakbelasting (ozb) betalen. Gemeenten hebben een aantal mogelijkheden om initiatiefnemers tegemoet te komen in de hoogte van de ozb.

- De Gemeentewet biedt gemeenten de mogelijkheid om een (deel van) de waarde van installaties voor de opwek van hernieuwbare energie vrij te stellen van ozb. De uitvoering is voor zon-op-landinstallaties uitvoerbaar en kost naar verwachting weinig uitvoeringscapaciteit. Zon-op-landinstallaties zijn immers onroerende zaken en worden om die reden gewaardeerd in het kader van de wet WOZ. Het doorvoeren van een OZB-vrijstelling voor kleinere zon-op-landinstallaties is dan relatief eenvoudig uit te voeren. Er zijn voorbeelden in Nederland van gemeenten die dat hebben toegepast.
- Een ander uitvoerbaar alternatief is een subsidie in de vorm van een teruggaafregeling (heffingskorting). Bij een teruggaafregeling blijft de aanslag in stand en kan teruggave worden verleend op basis van een aanvraag door de initiatiefnemer. Dit vergt wel capaciteitsinzet voor de beoordeling en beschikking van deze aanvragen.
- Op een zonnepark kan wel de cultuurgrondvrijstelling van toepassing zijn, als de grond (ook) bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd als landbouwgrond. Dus als bijvoorbeeld dezelfde grond tevens wordt gebruikt voor het weiden van vee, dan kan de cultuurgrondvrijstelling van toepassing zijn. De cultuurgrondvrijstelling betreft uitsluitend de waarde van de onbebouwde grond. De ondergrond van de bouwwerken (waar geen gewassen kunnen groeien) wordt wel in de waardebepaling betrokken.

<u>Lening of garantstelling</u>

Bij een wind- of zonnepark gaat het om forse investeringen. Initiatiefnemers hebben doorgaans niet voldoende geld op de plank liggen om een dergelijke investering volledig te financieren. Ze zullen dus één of meerdere leningen (vreemd vermogen) af moeten sluiten. Over de verstrekte lening(en) wordt rente betaald. De rente voor vreemd vermogen is in de afgelopen jaren gedaald. Het rentepercentage zal per project verschillen en is een belangrijke variabele die van invloed is op de hoogte van de kosten (en dus de winst) die initiatiefnemers maken met het project. Hoe hoger de rentekosten, hoe lager de winst. Verstrekkers van vreemd vermogen zien een groter risico voor lokale energie-initiatieven en rekenen daarom een hogere rente. Hierdoor ontstaat extra druk op de businesscase.

- Gemeenten kunnen ervoor kiezen geld te lenen aan lokale initiatieven tegen gunstige tarieven. Dit geld kunnen zij zelf eventueel lenen bij de BNG. Uitvoering en beheer van hiervan vragen de nodige expertise

en capaciteitsinzet. Daarom kan een gemeente kiezen om dit te beleggen in een duurzaamheidsfonds. Het treasury statuut van de gemeente moet hiervoor ruimte bieden. Energiefonds Overijssel biedt lokale initiatieven een marktconforme lening aan met een rente. De marktconforme rente ligt hoger dan de rente die een gemeente betaald voor een lening bij de BNG.

- Gemeenten kunnen een garantstelling afgeven voor lokale energie-initiatieven. Daarmee kunnen lokale initiatieven tegen gunstiger tarieven lenen bij verstrekkers van vreemd vermogen. Ook hiervoor geldt dat uitvoering en beheer capaciteitsinzet en expertise vragen. Afgeven van een garantie heeft invloed op het weerstandvermogen van de gemeente. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om dit instrument kostendekkend in te zetten door kosten door te berekenen aan het lokale initiatief. Vraag is of het dan gunstig is voor het lokale initiatief.

Om lokale initiatieven tegemoet te komen in ontwikkelkosten kunnen gemeenten zich ook inzetten:

- Gemeenten kunnen de projectontwikkeling door lokale initiatieven ondersteunen, bijvoorbeeld door voorbereidingskosten (deels) te financieren. Dit is een risicovol instrument dat niet kostendekkend kan worden ingezet. LEI-F biedt lokale initiatieven ontwikkelfinanciering voor de ontwikkeling van projecten. Als een gemeente dit wil inzetten is het verstandig om te kijken naar bestaande instrumenten, zoals LEI-F. LEI-F is specifiek ingericht om in de risicovolle fase energie-initiatieven financieel bij te staan. Door te combineren worden risico's gespreid.

<u>Subsidies</u>

Zoals eerder aangegeven vormen de ontwikkelkosten een knelpunt voor initiatiefnemers. In de ontwikkelfase gaat de kost voor de baat uit. De gemeente kan tegemoetkomen met subsidies om de kosten in de opstartfase van een lokaal energie-initiatief deels op te vangen. De provincie Overijssel heeft een voucher van 5.000 euro per initiatief beschikbaar voor deze fase.

<u>Expertise</u>

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om lokale energie-initiatieven 'in kind' ondersteuning te bieden met expertise bij de ontwikkeling van projecten, bijv. op het gebied van ruimtelijke inpassing. Dit kan door in een vroegtijdig stadium in gesprek te gaan met initiatiefnemers over wensen en eisen, bijv. ten aanzien van landschappelijke inpassing, en hiervoor hulp en expertise aan te bieden.

Daarbij kan gedacht worden aan (sub)regionale mogelijkheden:

- Bijvoorbeeld kennis en expertise, inzet op gezamenlijke administratie voor lokale initiatieven, 'handjes', medewerker die de organisatie (deels) uit handen neemt: indien daar behoefte voor is vanuit lokale initiatieven (parallel met energieloket?)
- Naar het voorbeeld van de landelijke werkgroep: willen we verkennen of we regionaal een kwaliteitsbudget kunnen inrichten? Zijn hiervoor pilot-mogelijkheden vanuit NPRES?

<u>Aansluitkosten</u>

Gemeenten kunnen samen met de netbeheerder onderzoeken of de aansluitkosten voor kleinere energieprojecten kunnen worden beperkt. Bijvoorbeeld door het clusteren van een aantal kleinere projecten op één tussenstation. Hierdoor worden de bouwkosten voor het tussenstation, die worden doorberekend in de aansluitkosten, verdeeld over een aantal projecten. De gemeente kan de bouw van een tussenstation faciliteren door bijvoorbeeld grond hiervoor ter beschikking te stellen.

In de RES 1.0 is afgesproken dat op weg naar de RES 2.0 onderzocht wordt of er regionaal nadere afspraken gemaakt moeten worden om het realiseren van lokaal eigendom te stimuleren. Voor de energiecoöperaties in West-Overijssel is deze afspraak belangrijk, omdat deze regionale afspraken helpend zijn om hun rol in de realisatie van lokaal eigendom te kunnen oppakken.

Lokale Energie-initiatieven

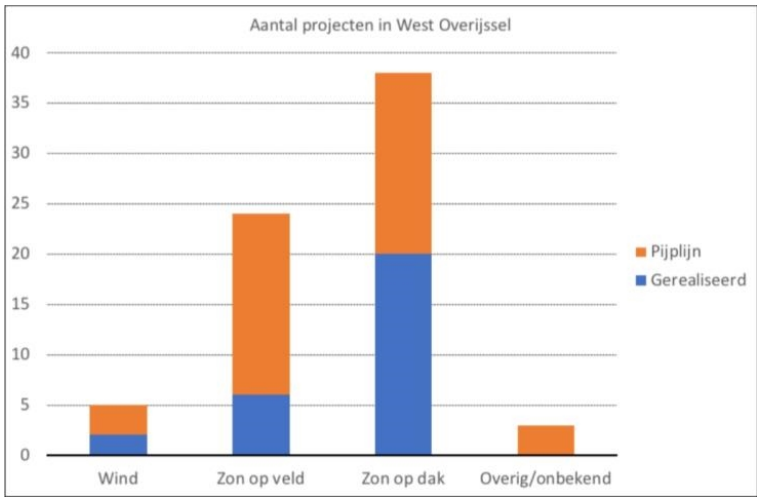
Het realiseren van lokaal eigendom vereist allereerst dat er lokale initiatieven zijn. Lokale gemeenschappen (wijken, buurten, dorpen, of groepen inwoners of bedrijven) moeten bereid zijn om de ontwikkeling van zon- of windprojecten zelf op te pakken. Die lokale initiatieven zijn er in West-Overijssel, maar niet overal en niet overal zijn het sterke en ervaren initiatieven als het om de opwek van zon en wind gaat. De huidige lokale energie-initiatieven kampen met capaciteitsproblemen en staan voor de opgave om een professionaliseringsslag te maken. Met name de benodigde capaciteit voor professionele en ervaren projectleiders verdient aandacht.

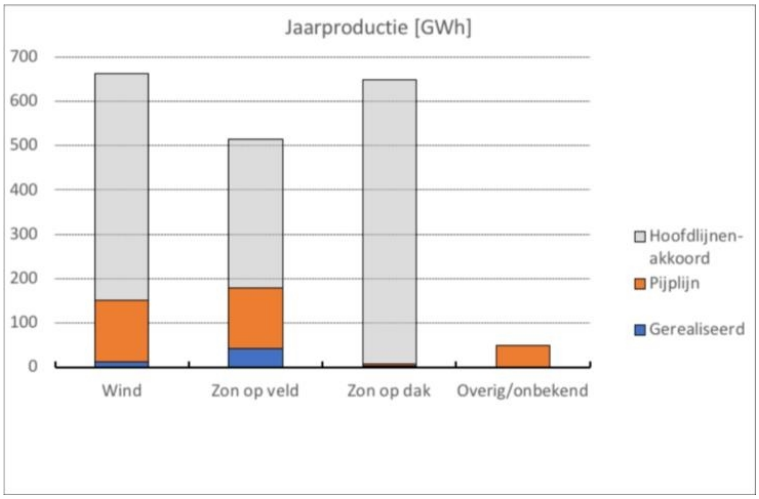
Er zijn ongeveer veertig LEI's in de regio West-Overijssel, waaronder een groep van ca acht koplopers. Deze koplopers in West-Overijssel hebben aangegeven dat zij in de uitvoering van de RES willen bijdragen aan het streven naar lokaal eigendom. Daarbij ondersteunen zij waar mogelijk ook andere LEI's in de regio.

Op dit moment zijn in West Overijssel 28 projecten (mede) door energiecoöperaties gerealiseerd. 20 projecten bestaan uit 'gebouwgebonden' zon-PV (zon-op-dak), overwegend zogenaamde postcoderoosprojecten. De verdeling van de opwek laat een heel ander beeld zien. 55 GWh wordt opgewekt met de grootschalige projecten uit wind en zon; ruim 3 GWh komt voor rekening van zon-op-dak. In totaal hebben de energiecoöperaties hiervoor ruim € 5 miljoen bij hun leden aan kapitaal opgehaald.

In het voorjaar van 2021 is een inventarisatie onder alle energiecoöperaties in West Overijssel uitgevoerd. De coöperaties geven aan dat ze op dit moment werken aan ongeveer 40 nieuwe projecten, waarvan 3 grootschalige wind- en 18 zon-op-veld- projecten. Gezamenlijk zijn alle projecten, waar coöperaties nu bij betrokken zijn, goed voor de jaarlijkse opwek van 390 GWh. De coöperaties verwachten in deze projecten gemiddeld 75% aan Lokaal Eigendom te realiseren. Hiervoor zal circa € 20 miljoen aan risicodragend kapitaal door de leden van de coöperaties worden opgebracht.

Bron: Energiemonitor EnergieSamen 2020; inventarisatie onder energiecoöperaties, maart 2021.





Bericht vanuit de energiecoöperaties West-Overijssel:
Gedurende de afgelopen jaren zijn veel lokale initiatieven van de grond gekomen. Een deel ervan is gegroeid en heeft zich bekwaamd. Er zijn projecten gerealiseerd. Het was meestal een zeer pittige opgaaf voor

vrijwilligers met hart voor het klimaat, passie om revenuen lokaal te laten landen, maar niet direct met de ambitie om langdurig te maken te krijgen met de lastige regelgeving rond energieprojecten. Er is ervaring opgedaan met ruimtelijke ordening, techniek, met de businesscase, met financiering etc. en last but not least met de (lokale) overheid. Regelmatig melden zich alweer nieuwkomers met initiatieven, nog maar net begonnen aan hun avontuur. Ervaringen uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst. De vraag rijst of al deze goedwillende mensen de 'drive' krijgen of houden om de schouders eronder te zetten. Wat is hiervoor nodig?
Lokale initiatieven in West Overijssel werken samen en delen kennis en ervaring binnen de bijeenkomsten die Natuur en Milieu Overijssel en of de RES-organisatie organiseert (Community Of Practice Wind, overleggen LEI's en webinars). Lokale initiatieven zijn verder vooral: lokaal geworteld en actief.

De aanname is dat het lokale initiatief bijdraagt aan draagvlak. Dat is vast en zeker zo. Lokale mensen zijn bekend, kweken meer begrip, kunnen weerstand uit de omgeving beter aanvoelen en krijgen gemakkelijker mensen mee. Zij dragen het meeste bij aan het creëren van de lokale lusten. Er lekt geen geld weg. De energie die de goedwillende medemens in het proces kan stoppen is echter wel begrensd. Als de weerstand die men ondervindt te groot wordt en het proces te lang duurt, haakt men af en is het heel moeilijk om nieuwe enthousiastelingen te vinden die het stokje overnemen. Daarmee wordt het riskant om de energietransitie te gronden op lokaal initiatief. De inzet van lokale initiatiefnemers is van algemeen belang voor het slagen van de energietransitie. De gehele gemeenschap heeft er dus belang bij. Het is belangrijk dat de overheid dat erkent en steunt met een uitgestoken hand. De overheid en een lokale initiatiefnemer hebben in de energietransitie ieders een eigen rol en verantwoordelijkheid. We doen het samen moet het devies zijn! De overheid en de initiatiefnemers samen vóór de kar en niet de initiatiefnemers ervoor en de overheid erachter.
Die remmende factor wordt nogal eens ervaren. Een gemeente die worstelt met de regelgeving, het gelijkheidsbeginsel, de financiën, de politieke verhoudingen, het draagvlak en angst om afgerekend te worden bij de eerstvolgende verkiezingsronde. Dit zijn allemaal punten waar een lokaal initiatief mee te maken kan krijgen en wat desastreus is voor het animo om zich in te (blijven) zetten.

De genoemde punten zijn cruciale belemmeringen die kunnen (moeten) worden weggenomen en waarmee initiatiefnemers geholpen zijn. De volgende voorstellen reiken wij aan:

1. Het is onlogisch om veel bouwleges te heffen op projecten die schone energie opwekken. Leges behoren kostendekkend te zijn en geen verdienmodel. Een voorbeeld: Zon op dak is vergunningsvrij. Bij zon op land wordt alle bouwkosten inclusief de panelen tot de bouwkosten gerekend. Dat leidt tot onbegrip. En ook, waarom moet de gemeente met de OZB heffing verdienen op de installaties voor zon en wind? Wat draagt de gemeente dan bij aan de energietransitie? Initiatiefnemers, in casu vrijwilligersorganisaties, zouden het toejuichen als een gemeente deze inkomsten terugsluist in de vorm van een subsidie voor lokale duurzame energieprojecten.
2. Het punt van de landschappelijke inpassing kan eveneens beperkend werken. Gemeente en provincie doen er verstandig aan om dit te matigen. Veel extra investeringen in huurlasten en aanlegkosten rondom een project drukken de haalbaarheid. Bij zon op land zou een 'extra' oppervlak van 10% of nog minder als er al landschapselementen aanwezig zijn, voldoende moeten zijn.
3. Leges pas heffen als het project doorgang vindt en gefinancierd is, zo neemt de gemeente ook een stukje risico.
4. Gemeenten zullen op voorhand alle initiatiefnemers gelijk moeten behandelen als het gaat om het ruimtelijk beleid. Toch staat het de gemeente vrij om de lokale initiatieven te steunen met subsidie. Dat vergemakkelijkt de taak van het lokale initiatief. De businesscase komt iets gemakkelijk rond en/of er kan meer gedaan worden voor de omgeving.
5. Gemeenten zouden voor (een deel van) de hypotheeklasten borg kunnen staan, waardoor de te betalen rente omlaag kan. Daarmee draagt de gemeente (dus de hele gemeenschap) mede een stukje het risico. Het risico is er immers wel en het is niet plezierig als dit geheel afgewenteld wordt op de lokale initiatiefnemers die immers in het algemeen belang opereren.
6. Het is rampzalig als, nadat langdurig inspanningen zijn gedaan, de gemeenteraad de plannen afkeurt vanwege bezwaren of (vermeend) gebrek aan draagvlak. Daarvan dient de politiek, gevoelig voor de omgeving, zich bewust te zijn. Daarom dienen, voordat het proces begint, goede afspraken gemaakt te worden met de initiatiefnemers om teleurstellingen achteraf te voorkomen. Je zou kunnen denken aan een samenwerkingsovereenkomst waarbij de overheid en het lokaal initiatief zich committeren aan het te

voeren proces. Initiatiefnemers moeten zich gesteund weten door de politiek en de goedkeuring van de politiek moet niet voortdurend als het zwaard van Damocles boven het proces hangen.

Het is aan de gemeente(n) om antwoord te geven op genoemde punten. Als het antwoorden bevredigend zijn, ontstaat er animo bij initiatiefnemers om aan de slag te gaan en zich gesteund te voelen.

Randvoorwaarden gesteld door de LEI's

In het bericht vanuit de energiecoöperaties geven de LEI's zelf al een zestal punten aan die voor hen van belang zijn in de samenwerking met gemeenten die voor hen van belang zijn. Om hun rol en aandeel te kunnen nemen in het realiseren van de regionale doelstelling voor lokaal eigendom stellen de energiecoöperaties van West-Overijssel de volgende randvoorwaarden:

- Hanteren van duidelijke beleidskaders met inpassingseisen die ruimte laat in de businesscase om lokaal profijt te realiseren voor inwoners.
- Hanteren van een duidelijke rolverdeling tussen verantwoordelijkheden van overheid en LEI's:
    - De overheid stelt vooraf de kaders, communiceert met inwoners over beleid zon/wind en ruimtelijke consequenties en voert daarover de dialoog. De overheid heeft deze verantwoordelijkheid vanwege de democratische inbedding van de gemeenteraden en PS. Een initiatiefnemer kan dit nooit doen.
    - LEI's kunnen binnen dat beleid een wind- of zonproject (mede)te realiseren samen met de lokale bevolking/bedrijven en zo het lokaal eigendom vormgeven, inclusief de dialoog met en de participatie van omwonenden binnen dat project.
- Garantstelling aan LEI's voor leningen die in de ontwikkelfase door hen wordt afgesloten bij bijvoorbeeld banken. Zo hebben inwoners/particulieren in de gemeente die financieel participeren in een zon/windpark een waarborg op hun inleg.
- De gemeente en het LEI leggen in een (anterieure)overeenkomst vooraf afspraken vast over onder andere de samenwerking en bijbehorende rol/taakverdeling, de planning, communicatie en kosten.
- De gemeenten binnen de RES West Overijssel hanteren een uniform traject en procedure voor de vergunningen die werkbaar is voor de LEI en een gezonde businesscase niet belemmert.
- Uniformering en maximering leges en OZB-aanslagen.
- Het realiseren van een onafhankelijke ondersteuningsfaciliteit binnen de RES West Overijssel met expertise/professionals en capaciteit om beschikbaar te stellen aan elk LEI en daarmee kennis en ervaring te delen met en tussen de LEI's en de LEI's (waar nodig) te professionaliseren en te verzelfstandigen.

Afspraken over samenwerking energiecoöperaties

De bestaande LEI's in West-Overijssel werken samen om hun rol in het realiseren van lokaal eigendom van zon- en windprojecten in West-Overijssel op te kunnen pakken. Ook ontstaan er samenwerkingsverbanden tussen buurcoöperaties, soms over RES-grenzen heen (zoals tussen Deventer Energie Cooperatie en LochemEnergie bijvoorbeeld).

Er is een kopgroep van ongeveer acht energiecoöperaties waarmee wordt overlegd over de RES West-Overijssel. Vertegenwoordigers van vier van deze acht coöperaties vormen de werkgroep LEI's. Deze werkgroep werkt actief mee in bijvoorbeeld de werkgroep Lokaal Eigendom, draagt bij aan regionale bijeenkomsten en een van deze vier werkgroepleden is lid van de adviesgroep.

De ongeveer 40 LEI's in West-Overijssel worden periodiek uitgenodigd om bij te praten over de RES West-Overijssel. Door corona hebben die bijeenkomsten het laatste jaar niet plaatsgevonden. In april 2021 zijn de LEI's tijdens een online bijeenkomst bijgepraat over de RES. De **webinar Samenwerking Energiecoöperaties** RES West-Overijssel vormde de aftrap voor een bijeenkomst later in 2021, waarbij de energiecoöperaties zich buigen over de vraag hoe zij willen samenwerken en hoe zij gezamenlijk bij kunnen dragen bij de realisatie van lokaal eigendom in de RES-regio West-Overijssel.

Er is veel beweging in West-Overijssel, er zijn een paar sterke LEI's en mede door hun inspanningen groeit de samenwerking, maar over de hele linie is er nog wel een slag te maken. Het realiseren van lokaal eigendom in West-Overijssel vereist sterke en professionele energie-initiatieven die hun ervaring kunnen inzetten om nieuwe initiatieven te ondersteunen. Op dit moment is die basis van sterke en professionele energie-initiatieven smal en ligt er nog geen sterke infrastructuur om goed samen te kunnen werken. De komende jaren zal hier inzet op moeten worden gepleegd door zowel de LEI's zelf, als door gemeenten en provincie (NEO/NMO).

Afspraken over faciliterend beleid

In de RES 1.0 is afgesproken dat elke gemeente in West-Overijssel lokaal eigendom borgt in het lokale duurzaamheidsbeleid en het ruimtelijkeordeningsbeleid. De 'Menukaart Beleidskader Lokaal Eigendom' (zie bijlage II), die juridische getoetst wordt, faciliteert dit borgingsproces.

Afspraak is dat deze borging in beleid zoveel als mogelijk in 2021 haar beslag krijgt, maar in ieder geval per 1 januari 2023 gereed is, zodat hierover gerapporteerd kan worden in de RES 2.0.

In het de RES 1.0 is ook afgesproken dat we in de RES-regio West-Overijssel streven naar een gebiedsgerichte en grensontkennende aanpak bij de realisatie van grootschalige zon op veld en windprojecten. Dit betekent dat vanaf de start van de uitvoering naar een wind- of zonproject alle omwonenden in een zoekgebied of in een brede omtrek rondom een projectlocatie actief worden uitgenodigd om mee te praten en mee te doen en dat dit gebeurt ongeacht gemeentelijke, RES- of landsgrenzen. Voorafgaand aan de start van participatietrajecten maken buurgemeenten afspraken over het betrekken van inwoners bij energieprojecten in de grensgebieden van hun gemeente. Ook dit streven wordt geborgd in het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid. De gebiedsgerichte aanpak geeft ruimte om afspraken te maken over het (deels) in lokaal eigendom ontwikkelen van het zon- of windproject en over het socialiseren van de grondvergoedingen.

De beleidsvoorstellen voor het scenario de stimulerende gemeente uit de 'Menukaart Beleidskader Lokaal Eigendom' (uitnodigingsplanologie/ maatschappelijke tender) ondersteunt deze gebiedsgerichte aanpak bij grootschalige opwek zon en/of wind.

Wanneer energiecoöperaties in bovenlokale zoekgebieden met elkaar samenwerken om zon- en windprojecten gezamenlijk te realiseren, dan zijn zij gebaat bij uniforme vergunningen (inclusief het vergunningstraject) en uniforme regelingen voor bijvoorbeeld leges en OZB-heffingen die de gemeenten hanteren in dat bovenlokale gebied. Vergunningen, leges en heffingen vallen onder de lokale autonomie en daarmee is het aan de gemeenten in dit bovenlokale gebied om daar afspraken over te maken als er knelpunten of problemen ontstaan op dit gebied. In de RES 1.0 is afgesproken dat richting RES 2.0 er gekeken wordt welke regionale afspraken er op dit terrein gemaakt kunnen worden om de samenwerking tussen energiecoöperaties te faciliteren.

Afspraken over uitwisselen van kennis en ervaring

De RES-regio en NEO zijn primair verantwoordelijk voor het (organiseren van) de uitwisseling van kennis en ervaring. Binnen de samenwerking tussen de RES West-Overijssel en NEO worden eventueel zogenaamde werkplaatsen ingericht. Dit zijn plekken waar kennis uitgewisseld kan worden, informatie en faciliteiten beschikbaar zijn en waar partijen samen kunnen werken op onderdelen van de energietransitie.

Voorstel is om een werkplaats participatie/lokaal eigendom op te richten, waarin de projectorganisatie van de RES-regio, NEO, NMO, de gemeenten, de provincie en de waterschappen en de LEI's / inwoners samenwerken

om kennis en ervaringen rondom lokaal eigendom uit te wisselen. NEO richt zich daarbij primair op marktpartijen en individuele LEI's en legt de focus op de uitvoering. De provincie/NMO en de RES-regio richten zich daarbij primair op de samenwerkende LEI's op bovenlokaal en regioniveau. De RES-regio en de gemeenten leggen de focus daarbij op faciliterend beleid en de stimulering en facilitering van lokaal eigendom.
De projectorganisatie op regioniveau signaleert en adresseert knelpunten in de uitvoering en vertaalt dit in te maken regionale afspraken.

Binnen deze eventuele werkplaats is er ook ruimte om een onderdeel LEI's in te richten (in samenwerking met NMO) om expertise beschikbaar te stellen aan de LEI's en kennis en ervaring te delen met en tussen de LEI's en de LEI's (waar nodig) te professionaliseren en te verzelfstandigen.

Financiële onderbouwing

Om inzicht te krijgen in de benodigde private investeringen om de doelstelling van minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen realiseren, heeft de Participatiecoalitie voor elke RES-regio berekent wat er aan privaat kapitaal nodig is. Voor een project in 100 procent lokaal eigendom is gemiddeld tussen de 10 en 20% van de totale ontwikkelkosten nodig als eigen vermogen. De rest wordt gefinancierd door vreemd vermogen, meestal van banken. (Wanneer een project in 50% lokaal eigendom wordt gerealiseerd, is dus 5 – 10% van de totale ontwikkelkosten als eigen vermogen nodig.) Overigens geldt ook voor commerciële partijen dat zij dit percentage van de ontwikkelkosten als eigen vermogen nodig hebben om het restant van de ontwikkelkosten met vreemd vermogen te kunnen realiseren.

Volgens de berekeningen van de Participatiecoalitie is in West-Overijssel op een totaal geschatte investering van ongeveer een half miljard euro een totaal eigen vermogen nodig van ca. 80 miljoen euro. Van dat totale benodigde eigen vermogen zit ca. 25 miljoen in de eerste investeringsfase (fase voor financial close) en is daarmee extra risicodragend.

De cijfers rondom het benodigd eigen vermogen zijn bedoeld om inzicht te geven in wat er nodig is aan particulier vermogen om projecten in lokaal eigen vermogen te kunnen realiseren. Het bijeenbrengen van dit particulier vermogen verloopt tot nu toe overal in het land vrijwel probleemloos en vormt daarmee op dit moment geen groot risico voor het uitvoeren van de regionale doelstelling. Dat biedt echter geen garanties voor de toekomst. We weten niet of er op een gegeven moment een soort plafond bereikt is, waarna de investeringsbereidheid afneemt. Wijzigingen in het rentebeleid die leidt tot hogere rentes op spaartegoeden kunnen ook effect hebben op de investeringsbereidheid.

Het realiseren van minimaal 50% lokaal eigendom vraagt capaciteit en middelen van overheden, bijvoorbeeld in de ondersteuning van lokale initiatieven, het delen van kennis en ervaring en het zoeken naar oplossingen van knelpunten die we onderweg tegenkomen. Het betekent vaak dat je aan de voorkant van projecten wat meer moet investeren, dan wanneer je het 'overlaat aan de markt'. Tegelijkertijd leert de ervaring dat de projecten die in lokaal eigendom zijn gerealiseerd aan de achterkant minder kosten opleveren voor overheden, bijvoorbeeld omdat er minder bezwaar-en beroepsprocedures gevoerd hoeven te worden. Het gezegde 'vertragen om te versnellen' geldt hier niet alleen in tijd, maar ook in kosten die overheden maken. Gemeenten ervaren op dit moment problemen op het gebied van zowel de benodigde middelen als de benodigde capaciteit. Dit punt is en wordt vanuit de projectorganisatie geadresseerd bij het NP RES.
Het capaciteitsprobleem in geld en mankracht vormt een risico voor de uitvoering van de regionale doelstelling.

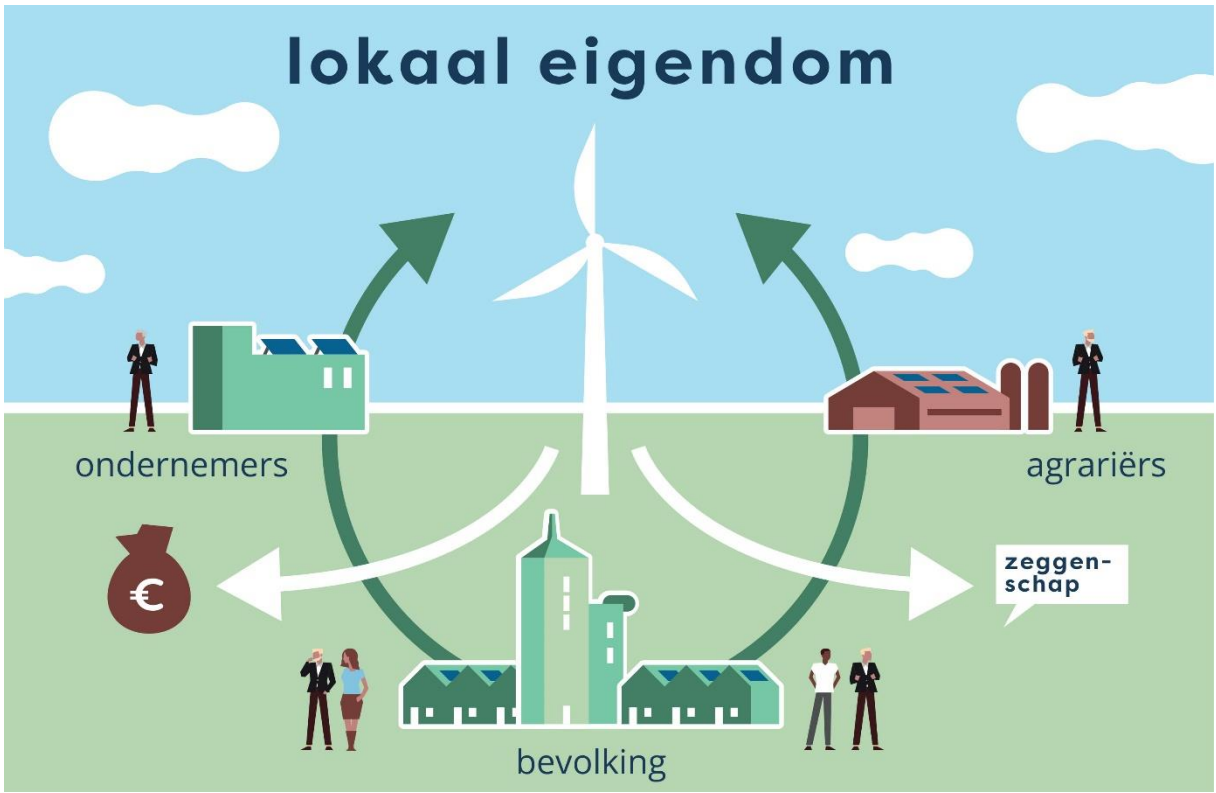
Randvoorwaarden

Een aantal randvoorwaarden liggen buiten de invloedssfeer van de RES-regio. Maar die randvoorwaarden zijn wel belangrijk om de doelstelling van minimaal 50% lokaal eigendom te kunnen realiseren. Deze randvoorwaarden zijn opgenomen in de RES 1.0.

Bijlage I
Rapport Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom

West-Overijssel
RES Regionale Energie Strategie

Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom



10 december 2020

Werkgroep Lokaal Eigendom

RES West-Overijssel

Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom

Dit document gaat over lokaal eigendom. Het gaat over hoe je als overheid je ambitie bepaalt, hoe je beleid opstelt op het onderwerp lokaal eigendom en over welke rol je als overheid pakt om lokaal eigendom te realiseren. Dit beleidsveld is enorm in ontwikkeling. Het gaat dan ook om experimenteren en uitproberen. Sommige zaken kunnen aan de voorkant helder geregeld en georganiseerd worden. Andere zaken zullen werkende weg ontdekt moeten worden.

Wat is lokaal eigendom?

Lokaal eigendom betekent dat bewoners en/of bedrijven uit de lokale gemeenschap eigenaar of mede-eigenaar zijn van een zonneveld of windmolen. Dat eigendom is vaak een collectief eigendom, vaak in de vorm van een coöperatie of en andere passende rechtsvorm. Soms is het collectief van bewoners en/of bedrijven voor 100% eigenaar van het zonneveld of windmolen, soms voor een gedeelte, waarbij er wordt samengewerkt met een commerciële projectontwikkelaar.

In West-Overijssel hanteren wij de volgende definitie voor lokaal eigendom: een collectief van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven die gezamenlijk (mede-)eigenaar zijn van zon- of windprojecten.

Dit kan een wijk, buurt of dorp zijn die zich verenigd om een zon- of windproject te realiseren, een collectief van lokaal gewortelde agrariërs of bedrijven of een lokale energiecoöperatie. Het gaat in West-Overijssel wel om een collectief: één lokale agrariër of één lokaal bedrijf dat een zon- of windproject zelfstandig realiseert zonder daar de omgeving van mee te laten profiteren in de opbrengsten beschouwen we niet als lokaal eigendom.

'Lokaal geworteld' is een gangbare definitie in de ruimtelijke ordening. Als definitie hanteren we de definitie van de provincie Overijssel: 'bedrijven die hun oorsprong óf verzorgingsgebied hebben of vinden in de gemeente of kern waar ze gevestigd zijn of zich vestigen én toegevoegde waarde bieden aan de sociaaleconomische structuur/voorzieningen.' Binnen deze kaders bepaalt iedere gemeente zelf wat als lokaal gezien wordt. Een gemeente(raad) kan ervoor kiezen dit af te wegen per project en initiatiefnemer of hier een aantal criteria aan verbinden in het (energie)beleid.

Zeggenschap over de opbrengsten

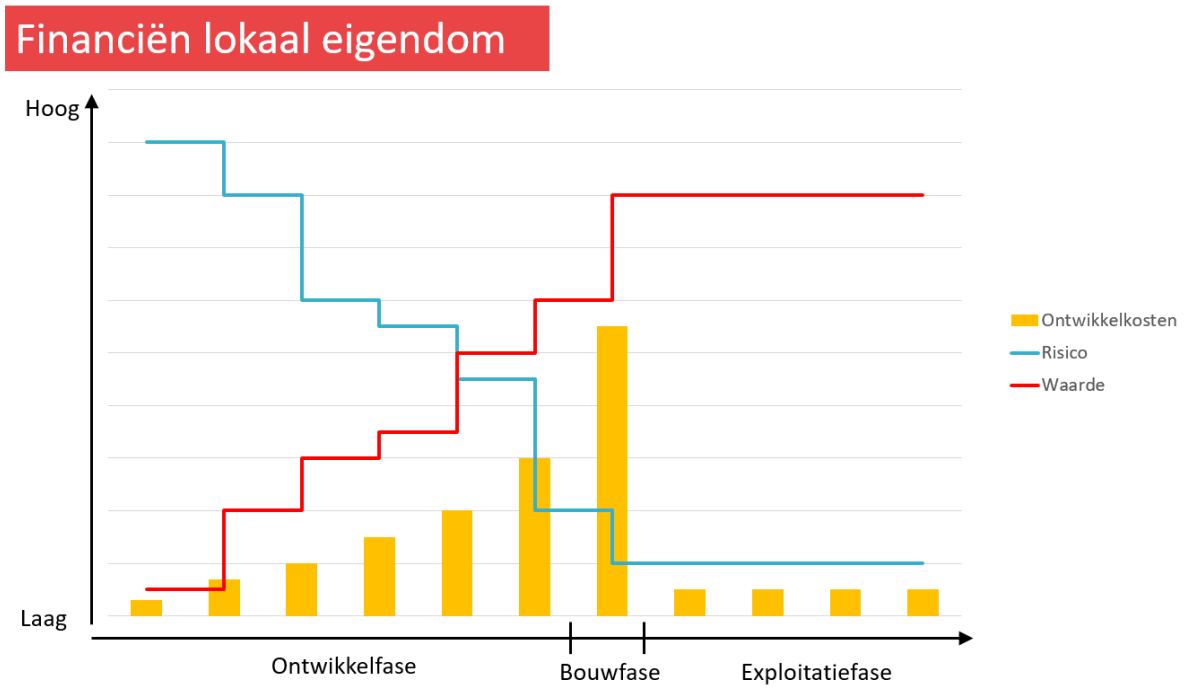
De opbrengsten van een project is dat wat overblijft na betaling van kosten, rente en aflossing. Overigens zitten in die laatste categorie ook al opbrengsten verwerkt voor hen die financieel participeren. De hoeveelheid zon of wind en de energieprijs is in belangrijke mate van invloed op het resultaat. De opbrengsten van een project in lokaal eigendom kunnen ingezet worden voor plaatselijke doelen, zoals een bijdrage in duurzaamheidsmaatregelen in woningen, het open houden van een school of een gemeenschapsgebouw of de aanleg van glasvezel in het buitengebied. De inwoners en bedrijven die lid zijn van de coöperatie bepalen hoe de opbrengsten besteed worden. Daarbij hoeft het niet uit te maken wie wel of niet zelf geïnvesteerd heeft in het project. Dit is afhankelijk van het gekozen model.



Figuur 1: Wat is lokaal eigendom

Financiering

Het aandeel eigendom bepaalt ook het aandeel dat geïnvesteerd moet worden. Maar eigendom betekent niet dat alle kosten zelf opgebracht moeten worden. Als een energiecoöperatie een zonnepark of windmolen in 100% eigendom bouwt, dan betekent dat in de praktijk dat die energiecoöperatie 10 tot 20% van de totale kosten zelf met eigen vermogen in dat zonnepark of die windmolen moet stoppen. De rest wordt gefinancierd door externe financiers, vaak zijn dat banken. Dat eigen vermogen creëert de coöperatie door geld op te halen in de gemeenschap: de leden van die coöperatie en inwoners in de regio kunnen dan investeren in het project tegen een aantrekkelijke rente. Dit gebeurt vaak in de fase dat de omgevingsvergunning voor het zonnepark of de windmolen al door de gemeente is verleend. Daarmee is het risico dat de investeerders nemen niet heel groot. Als de energiecoöperatie voor 50% eigenaar is van het energieproject, dan heeft ze ook de helft aan eigen vermogen nodig (vaak 5 – 10% van de totale kosten). De eerste fase van het project, als er plannen worden gemaakt en de benodigde vergunningen worden aangevraagd, is de meest risicovolle fase. Het project kan dan immers nog op allerlei gronden niet doorgaan terwijl er wel al kosten worden gemaakt. In Overijssel kunnen energiecoöperaties in deze fase terecht bij de provincie om een bijdrage in deze kosten te krijgen. De provincie draagt dan het risico, dat betekent dat deze lenig wordt kwijtgescholden als het project niet door zou kunnen gaan.



Figuur 2: Risico en opbrengsten per ontwikkelfase (bron: Masterclass 50% lokaal eigendom participatiecoalitie.)

Waarom lokaal eigendom?

In het Klimaatakkoord hebben we in Nederland met elkaar afgesproken dat we gelijkwaardig willen samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van hernieuwbare energie. Door te streven naar 50% lokaal eigendom geven we lokale gemeenschappen zeggenschap over de energietransitie en houden we de opbrengsten lokaal. Bovendien zijn het lokale mensen die het zonnepark of de windmolen bouwen en zij zijn van nature betrokken bij die gemeenschap. Hun aanpak is erop gericht om de omgeving goed te betrekken bij het project en de lusten en de lasten zo eerlijk mogelijk te verdelen. Dat schept vertrouwen en is de basis voor goed overleg. Daardoor ontstaat er meer draagvlak voor de energietransitie.

Mogelijke varianten van lokaal eigendom

Om een beter beeld te schetsen van lokaal eigendom benoemen we hieronder een aantal varianten die in de praktijk toegepast worden en deze illustreren we met voorbeelden.

Honderd procent lokaal eigendom

Bij honderd procent lokaal eigendom ligt de zeggenschap voor honderd procent bij (een collectief van) inwoners, bedrijven of de gemeente. Dit collectief is vaak verenigd in een coöperatie. Het kan ook een collectief van coöperaties zijn, bijvoorbeeld bij grote projecten die gemeente overstijgend zijn.

Voorbeelden hiervan zijn de dorpsmolen Redum, windpark Bovenwind Staphorst, het windpark van IJsselwind bij Zutphen (4 coöperaties). Ook projecten waarbij de gemeente voor 100% eigenaar is, zoals het zonnepark van de gemeente Twenterand of het zonnepark Leemdijk vallen onder deze categorie.



Figuur 3: Voorbeeld 100% eigendom (IJsselwind)

Gedeeld lokaal eigendom

Een andere veelvoorkomende variant betreft gedeeld lokaal eigendom. Hierbij ontwikkelen professionele ontwikkelaars in samenwerking met lokale partijen zoals energie-coöperaties energieprojecten. De eigendomsverhouding kan verschillen per project. Vaak wordt er gekozen voor 50 – 50 (in lijn met streven Klimaatakkoord) maar andere verhoudingen zijn ook gangbaar.

Voorbeelden van deze variant zijn het Windpark Deventer, Zonnepark Eerbeek en Windpark Krammer.



Figuur 4: Voorbeeld 51% lokaal eigendom (Windpark Krammer)

Lokaal eigendom in de exploitatiefase

Het is ook mogelijk om lokaal eigendom te realiseren in de exploitatiefase. Een commerciële partij ontwikkelt dan het zonnepark en draagt het daarna over aan een energiecoöperatie of wijk- of

buurtcomité. In deze variant hebben de inwoners evenwel geen zeggenschap (op grond van eigenaarschap) in de ontwikkelfase, de mate van hun invloed is in die fase dus afhankelijk van de ontwikkelende partij.

Voorbeelden van deze variant zijn de Bomhofsplas en de Sekdoornseplas in Zwolle.



Figuur 5: Lokaal eigendom in de exploitatiefase (Bomhofsplas)

Lokaal eigendom in relatie tot andere vormen van (financiële) participatie

Naast zeggenschap en de revenuen in de gemeenschap houden is een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten belangrijk. Lokaal eigendom sluit andere vormen van financiële participatie niet uit. Ook bij projecten die in lokaal eigendom worden gerealiseerd zullen keuzes gemaakt moeten worden over grondvergoedingen, omwonendenregelingen, het instellen van een gebiedsfonds of inwoners de mogelijkheid bieden te investeren in het project.



Figuur 6: Participatievormen in de projectfase

Hoe werk ik als gemeente aan het realiseren van lokaal eigendom?

In de RES 1.0 van RES West-Overijssel is de volgende regionale doelstelling opgenomen: minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. . Elke gemeente in de RES-regio West-Overijssel bepaalt zelf of de doelstelling minimaal 50% lokaal eigendom per project beoordeeld wordt of over het geheel van het door deze gemeente uitgebrachte bod.

In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 is gekeken wat er regionaal geregeld moet worden om deze doelstelling te kunnen realiseren en wat lokaal.

Het is zaak te bepalen wat het doel van lokaal eigendom voor iedere gemeente is, waar de overlap met andere gemeenten zit maar ook de verschillen. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar die projectlocaties die gemeente overstijgend zijn. Hoe ga je om met verschillende visies op lokaal eigendom binnen één project. Het is zeer wenselijk om te zorgen dat binnen projectgebieden dezelfde regels gehanteerd worden. Dit om rechtsongelijkheid tussen inwoners van het gebied te voorkomen. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd. In de ontwikkelfase naar de RES 2.0 zal opnieuw naar een aantal maatregelen gekeken worden en onderzocht worden waar aanvullende regionale afspraken nodig zijn.

Onderstaand stappenplan moet gemeenten handvaten geven bij de ambitiebepaling en de beleidsmatige uitwerking van lokaal eigendom.

Stap 1: Bepalen doel en ambitie

Om te bepalen wat de gemeentelijke inzet wordt op het gebied van lokaal eigendom is het belangrijk eerst de eigen ambitie voor lokaal eigendom vast te stellen. Daarvoor zijn de vragen zoals geformuleerd in onderstaand schema van belang. Als gemeente is het belangrijk het lokale speelveld te verkennen en de kansen en mogelijkheden te bespreken met relevante lokale stakeholders, zoals duurzaamheidsverenigingen, wijk en dorpsraden, ondernemers en (wanneer deze er al zijn) de energiecoöperaties.

Vervolgens is het van belang de afweging te maken hoe lokaal eigendom in de gemeente ingezet gaat worden. Is lokaal eigendom een belangrijke voorwaarde en hoever gaat de gemeente om dit te realiseren?

Belangrijk daarbij is het gesprek te voeren over de doelstellingen die je als overheid wilt bereiken met lokaal eigendom. Gaan deze alleen over het organiseren van zeggenschap en regie of gaat het bijvoorbeeld ook over het genereren van inkomsten voor het gebied en/of de gemeente. Dat gesprek voer je intern maar bij voorkeur ook met relevante stakeholders als het lokaal bedrijfsleven, energie- initiatieven, betrokken inwoners en het maatschappelijk middenveld. Regionaal hebben we dit gesprek ook gevoerd en daaruit bleek dat de revenuen in de lokale gemeenschap houden en zeggenschap voor inwoners voor West-Overijssel belangrijke onderdelen van dat lokaal eigendom zijn die in energieprojecten goed geborgd moeten zijn.

Deze doelstellingen bepalen vervolgens de beleidsmatige inzet op lokaal eigendom. Het kan overigens prima zo zijn dat een beleidsuitgangspunt per project verschillend uitpakt. Ook bij een streven naar 100% lokaal eigendom is het soms belangrijk projecten met andere verhoudingen in

lokaal eigendom, maar bijvoorbeeld met groot draagvlak, te kunnen realiseren.



Figuur 7: Schematische weergave stap 1

Onderstaand schema geeft aan welke rollen de overheid kan spelen bij energieprojecten. De gekozen rol is uiteindelijk ook bepalend voor het beleid en de in te zetten instrumenten. Bij een passieve rol regel je lokaal eigendom alleen via je beleid. Bij een ontwikkelende rol ben je zelf ook één van de ontwikkelende partijen. In alle gevallen gaat het bij het realiseren van projecten om een samenwerking tussen overheid, inwoners en de markt. Elk met hun eigen rol en belang.

Fasesduurzaam energieproject en rolbepaling

Rol / Fase	Strategie	Ontwikkeling	Realisatie	Exploitatie
Passief	Overheid	Markt	Markt	Markt
Faciliteren	Overheid	Overheid	Markt	Markt
Activeren	Overheid	Overheid	Markt	Markt
Ontwikkelen	Overheid / markt			

De keuze welke rol een gemeente wil invullen om lokaal eigendom te realiseren is een belangrijk startpunt voor de invulling van de volgende stappen. Een antwoord op de vragen uit stap 1 geeft mede sturing aan de uitwerking van beleid en instrumentarium.

Stap 2: Verankering in beleid

Nadat doel en ambitie per gemeente is bepaald kan regionaal bepaald worden waar de overlap ligt en waar de verschillen. Op basis hiervan kan gekeken worden welk beleid eventueel regionaal (of in ieder geval lokaal uniform) opgesteld kan worden. Wat regelen we regionaal en wat lokaal? Zoals eerder gezegd hebben we regionaal in West-Overijssel een aantal zaken geregeld en kijken we richting RES 2.0 welke aanvullende afspraken op regionaal niveau nodig zijn.

De gemeente stelt duurzaamheidsbeleid vast met daarin voorwaarden voor planologische medewerking, ze stelt het bestemmingsplan vast en verleent de benodigde vergunningen. Tenslotte

zorgt gemeentelijk beleid voor maatwerk en aansluiting bij de lokale situatie.

Duurzaamheidsbeleid

De gemeenten en provincie kunnen de touwtjes in handen houden en sturen op goede processen via beleidsregels. Voor de gemeente geldt dat op basis van dit beleid gekeken wordt of alle partijen rondom de ontwikkeling van een hernieuwbaar energieproject zich aan de afspraken gehouden hebben, een open en transparant proces hebben doorlopen en zich hebben ingezet om met de omgeving tot afspraken te komen rondom participatie. Met andere woorden: krijgen de inwoners in voldoende mate toegang tot en zeggenschap over het ontwikkelingsproces en de exploitatie en opbrengsten van wind- en zonneparken?

De ambities en doelstellingen bepaald na het doorlopen van stap 1 moeten expliciet geborgd worden in het duurzaamheidsbeleid van de gemeente.

Ruimtelijke kaders (Omgevingsvisie en plan)

In de ruimtelijke kaders regelen gemeenten en provincie welke gebieden wel of niet geschikt zijn voor welk type van grootschalige opwekking. Hierin neemt men ruimtelijke overwegingen mee zoals bijvoorbeeld natuur en landschapswaarden, cultuurhistorische waarden, biodiversiteit, etc. Ook het belang van participatie en lokaal eigendom dient hier opgenomen te worden, maar met een duidelijke verwijzing naar het duurzaamheidsbeleid. Vanuit het ruimtelijk spoor alleen valt de mate van participatie of de toepassing van lokaal eigendom niet af te dwingen!

Uitwerking beleid en instrumentarium

Het is afhankelijk van de ambitie van een gemeente hoe ze vervolgens uitwerking wil gaan geven aan dit beleid. Hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar. In stap 3 zijn drie scenario's uitgewerkt om vorm te geven aan het beleid en bijbehorend instrumentarium. Daarbij zijn drie verschillende rollen gekozen. Die van *de kaderstellende gemeente* (scenario 1), een gemeente die het beleid op orde heeft maar de uitvoering volledig aan de markt laat. Die van *de stimulerende gemeente* (scenario 2), een gemeente die naast beleid ook stuurt op het soort initiatieven dat ontwikkeld wordt en randvoorwaarden bepaald per project (of gebied). Die van *de ontwikkelende gemeente* (scenario 3), een gemeente die zelf energieprojecten ontwikkeld.

Overigens kan ook een gemeente die voor scenario 2 of 3 kiest voor bepaalde gebieden of projecten voor een andere invulling kiezen. Bijvoorbeeld een gemeente die voor één grote locatie ervoor kiest om (mede) zelf te ontwikkelen, maar voor andere locaties dit aan de markt of lokale initiatieven laat.

Stap 3: Keuze uit drie scenario's

In stap 3 kiest de gemeente een scenario om vorm te geven aan lokaal eigendom, past het duurzaamheidsbeleid hier op aan en gaat instrumentarium ontwikkelen.

Scenario 1: de kaderstellende gemeente

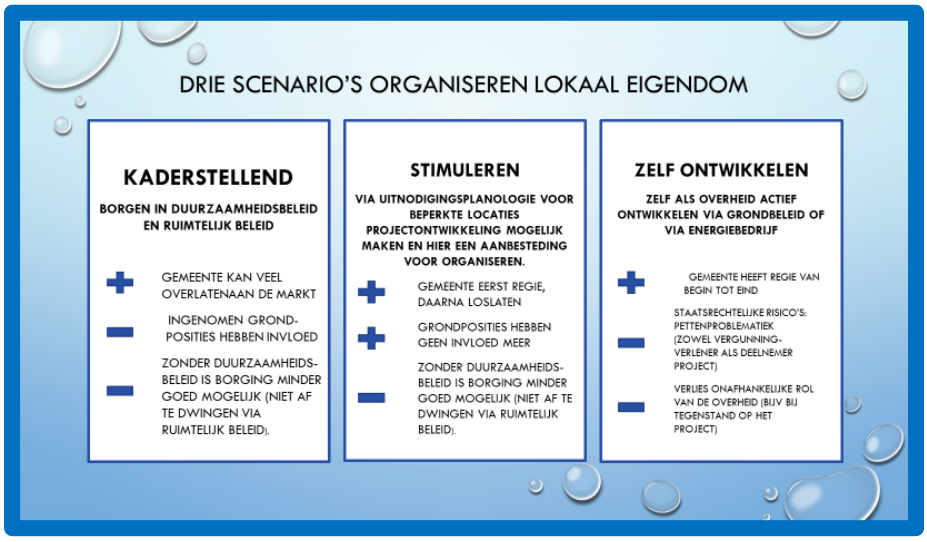
In het scenario "de kaderstellende gemeente" wordt expliciet de keuze gemaakt om lokaal eigendom te organiseren door het opstellen van helder beleid en ruimtelijke kaders. Per project wordt bekeken of deze voldoet aan het beleid en wordt er waar mogelijk gestuurd op de gewenste uitkomst. Hierbij richt de gemeente zich met name op het sturen op locaties en projecten via ruimtelijk beleid (aansluitend op duurzaamheidsbeleid). De juridische afdwingbaarheid van lokaal eigendom is in dit scenario beperkt.

Scenario 2: de stimulerende gemeente

In dit scenario voert de gemeente uitnodigingsplanologie waarbij maximaal gestuurd wordt op randvoorwaarden. Dit doet zij door bijvoorbeeld voor bepaalde locaties aanbestedingen uit te schrijven (ook wel maatschappelijke tender genoemd). Hierdoor houdt de gemeente aan de voorkant relatief veel regie en laat dit gedurende het proces richting uitvoering meer en meer los.

Scenario 3: de ontwikkelende gemeente

In dit scenario treedt de gemeente zelf op als (mede)ontwikkelaar van energieprojecten. Dit doet zij door onder andere een actief grondbeleid te voeren op locaties en zelf te investeren in projecten. De eigen gronden kunnen al in eigen bezit zijn of verworven worden (bv met inzet het voorkeursrecht gemeenten). Het voordeel is dat de gemeente maximale regie heeft over alle randvoorwaarden van het project en ook het maximale rendement kan behalen. Nadeel zijn de eventuele financiële risico's en het verlies van de onafhankelijke positie.



Figuur 8: De drie scenario's.

De aanpak is belangrijk

Bij alle drie de scenario's is het belangrijk een goede gebiedsaanpak te organiseren. Een goede aanpak bij projecten gericht op acceptatie is erg belangrijk voor het welslagen van het project, maar ook voor het draagvlak voor het gemeentelijke energiebeleid in brede zin.

In scenario 1 kan dit georganiseerd worden door ontwikkelende partijen middels leidraden een stappenplan mee te geven om mee te werken en waarlangs bovendien later de participatie kan worden beoordeeld. Bij scenario twee en drie zit je als gemeente meer aan het stuur om dit proces zelf vorm te geven.

Een goede gebiedsaanpak

Voor de procesparticipatie kan hier bijvoorbeeld gedacht worden aan het opzetten van een

OmgevingsAdviesRaad, waarin alle partijen rond een lokaal initiatief bij elkaar worden gebracht om te komen tot een optimaal project met maximale acceptatie (draagvlak) in de omgeving. De gemeente treedt hier op als een ‘onafhankelijke’ partij. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Hardenberg die ervoor kiest zelf geen partij te zijn in deze raad.

Stap 4: Uitvoeringsstrategie

Het gekozen scenario bepaald voor een groot deel de uitvoeringsstrategie. Bij scenario 1 zit je als gemeente voornamelijk in de controlerende en monitorende rol. In de opvolgende scenario’s wordt dit aangevuld met relevant instrumentarium ter ondersteuning of ontwikkeling van projecten.

Scenario 1: de kaderstellende gemeente

Monitoren uitvoering conform beleidskaders. Uitvoering is volledig aan de markt (commerciële projectontwikkelaars en/of energiecoöperaties).

Scenario 2: de stimulerende gemeente

Faciliteren rol lokale initiatieven

1. Stimuleren

   Stimuleer dat er lokaal initiatieven (bijv. energiecoöperatie) ontstaan, die zich opwerpen voor het vertegenwoordigen van ‘50% lokaal eigendom’ bij het ontwikkelen en realiseren van duurzame opwek.

2. Faciliteren

   Ondersteun lokale initiatieven met ‘woord en daad’ en – zo nodig – financieel. Hieronder valt het op gang helpen van een lokaal initiatief met adviezen, opzetten van een administratie, communicatie naar de burgers etc.

Activeren rol lokale initiatieven

3. Garanderen

   Projectontwikkeling kost geldt. In het begin gaat het om relatief weinig kosten met een hoog risicoprofiel; allengs nemen de kosten toe, maar neemt het risico af.

   Lokale initiatieven hebben moeite om de hiervoor benodigde middelen bij elkaar te brengen. De gemeente kan helpen door zich hiervoor garant te stellen. De gemeente kan zich bijvoorbeeld garant stellen voor de rente en aflossing van de aangetrokken lening, zowel bij de ontwikkeling als bij de investering. Waarbij het grootste risico zit in de ontwikkelingsfase. Bij goede exploitatie afspraken zit het overige risico in de hoeveelheid opgewekte stroom en de marktprijs van energie.

   Het is belangrijk dat de gemeente zich op een vroeg moment uitspreekt over de gemeentelijke kosten t.b.v. het project, zoals aanvraag vergunning/leges, grondkosten (indien gemeentelijke grond), WOZ etc.

4. Financieren

   De provincie en/of gemeenten kunnen een lening verstrekken voor de ontwikkeling en realisatie van een project, mogelijk tegen aantrekkelijke voorwaarden. Hiervoor kan met het eigen Treasury beleid aanpassen.

Scenario 3: de ontwikkelende gemeente

Ontwikkelen eigen projecten

5. Investeren

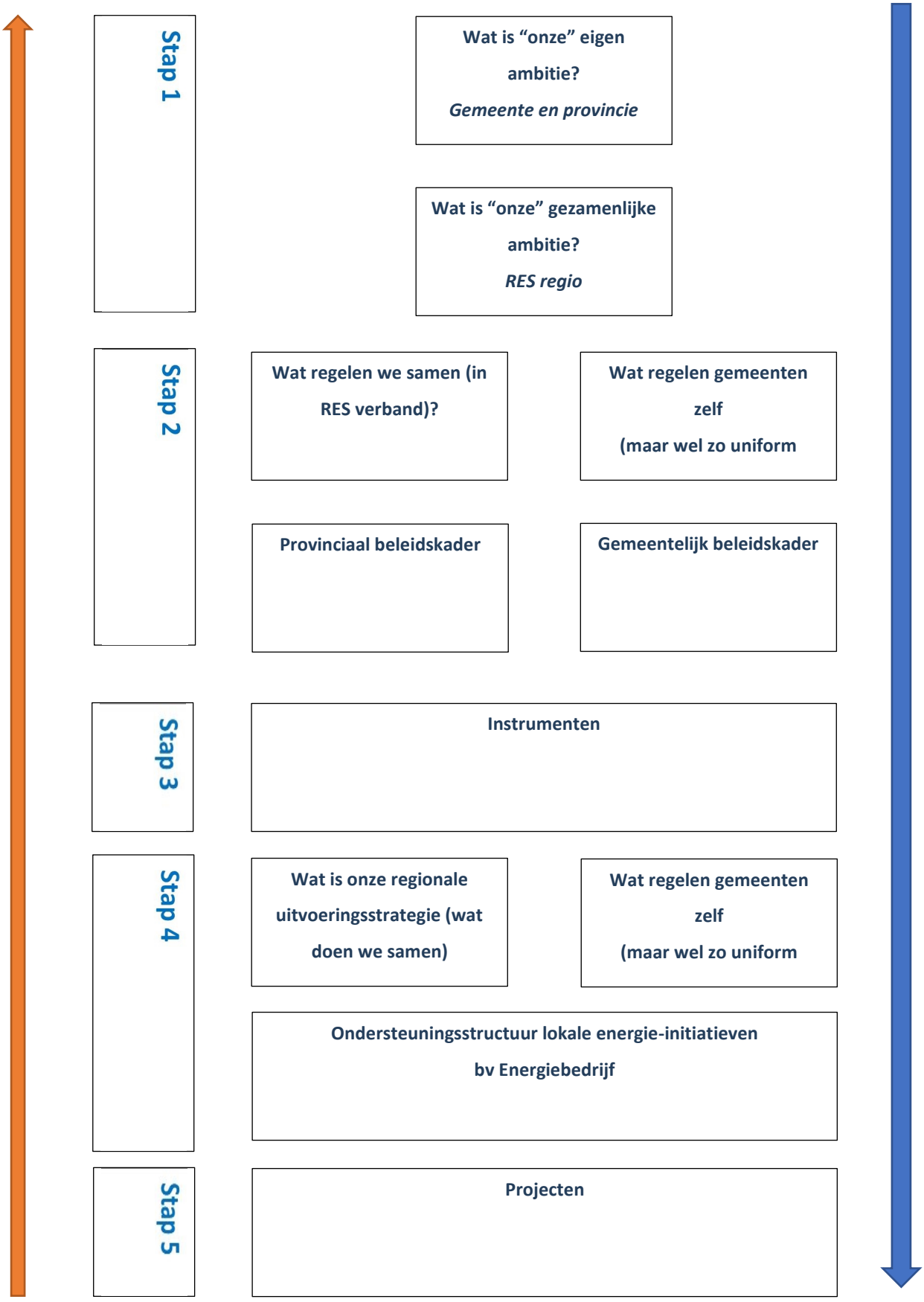
   De gemeente kan zelf een aandeel nemen in het project bij de realisatie door de inbreng van Eigen Vermogen. Naar rato van het aandeel vloeien de revenuen ‘automatisch’ in de vorm van dividend terug naar de gehele gemeenschap.

6. Tot slot zou de gemeente ook de rol van ‘energieleverancier’ (energiebedrijf) op zich kunnen nemen. Deze positie valt buiten de scope van de Regionale Energiestrategie en wordt daarom niet verder uitgewerkt.

Stap 5: Realisatie projecten

In deze stap wordt het gekozen beleid en instrumentarium ingezet om tot projecten te komen. Daarbij is de betrokkenheid van de gemeenten bij het bereiken van lokaal eigendom afhankelijk van het gekozen scenario.

Bouwstenen


Stap 1
Wat is “onze” eigen ambitie?
Gemeente en provincie
Wat is “onze” gezamenlijke ambitie?
RES regio
Stap 2
Wat regelen we samen (in RES verband)?
Wat regelen gemeenten zelf (maar wel zo uniform
Provinciaal beleidskader
Gemeentelijk beleidskader
Stap 3
Instrumenten
Stap 4
Wat is onze regionale uitvoeringsstrategie (wat doen we samen)
Wat regelen gemeenten zelf (maar wel zo uniform
Ondersteuningsstructuur lokale energie-initiatieven bv Energiebedrijf
Stap 5
Projecten

Colofon
December 2020 / mei 2021, Zwolle

Auteurs
Leander Broere
Els Holsappel

Werkgroep Lokaal Eigendom Thijs Mosterman (gemeente Dalfsen)
Jan Albert Westenbrink (gemeente Zwolle)
Judy Janson (gemeente Raalte)
Tim Lammers (Nieuwe Energie Overijssel)
Piet la Roi (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Hans van Vliet (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Guido Bakema (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Leander Broere (Natuur en Milieu Overijssel)
Els Holsappel (projectleider Lokaal Eigendom RES West-Overijssel)

Bijlagen bij document Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom

Bijlage 1: Inputdocument Lokaal Eigendom
Bijlage 2: Opbrengsten sessies werkgroep Lokaal Eigendom
Bijlage 3: Literatuur

Bijlage 1: Inputdocument Lokaal Eigendom

1 Aanleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor grootschalige opwek van hernieuwbare elektriciteit op land gestreefd wordt naar 50% eigendom van de lokale omgeving. In de concept RES West-Overijssel is deze afspraak overgenomen.

De passage over 50% lokaal eigendom in het Klimaatakkoord (Bron: klimaatakkoord)
Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (bewoners en bedrijven). Investeren in een zon –en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen. Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken. 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.

Concept RES West-Overijssel; (Bron: Concept RES-West-Overijssel)
Meedoen en meeprofiteren past geheel in een aanpak van onderop. Wij zien kansen voor lokaal eigendom en financiële participatie in West-Overijssel. Dit past bij de cultuur van onze regio. De energiecoöperaties hebben al uitgesproken hun aandeel hierin op te willen pakken. Bovendien zien we in onze dorpen en wijken veel betrokkenheid en de wil om het eigenaarschap voor energieprojecten op te pakken.

Bij de uitwerking van de vraag hoe de RES-regio de regionale energiestrategie wil uitvoeren worden de volgende uitganspunten gehanteerd:

- We koesteren lokale initiatieven;
- We beslissen ook zelf waar opwek plaatsvindt, stellen heldere kaders en geven het dan weer over aan de samenleving (in welke organisatievorm dan ook);
- We streven naar minimaal 50% lokaal eigendom (zowel in het ontwikkelproces als bij de energieprojecten zelf);
- We houden de opbrengst zoveel mogelijk lokaal;
- We streven naar een evenwichtige verdeling tussen de lusten en de lasten;
- We betrekken bij energieprojecten omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium.

Dit document vormt een verdere uitwerking van het hoofddocument “Keuzes en scenario’s Lokaal Eigendom” dat opgenomen wordt in de RES 1.0. Het is niet volledig, maar geeft richting en inspiratie voor verdere uitwerkingen.

2 Definitie lokaal eigendom RES West Overijssel (Bron 50% lokaal eigendom, participatiecoalitie)

Wat is 50% lokaal eigendom?
De omgeving van nieuwe zon-of windprojecten moet de mogelijkheid krijgen om voor de helft eigenaar te worden van deze projecten. 50% lokaal eigendom is opgenomen in het Klimaatakkoord als streven, niet als verplichting. 50% lokaal eigendom in het Klimaatakkoord is specifiek bedoeld voor grootschalige wind- en/of zonneprojecten op land. Het gaat om 50% lokaal eigendom op projectniveau, zoals voor een gebied dat voortkomt uit de Regionale Energiestrategie. Het gaat niet om een landelijk gemiddelde.

(Mede-)eigendom betekent ook zelf investeren en ondernemen. Daar hoort risico nemen bij. (Mede)eigendom betekent niet alleen financieel eigendom, maar ook (democratische) zeggenschap over het project én over de besteding van de baten. Een gemeente of provincie en het rijk kan vanuit beleidsdoelstellingen ook ondersteunen om dat risico te verminderen.

Eigendom van de lokale omgeving is altijd een collectief eigendom. Collectief eigendom is bijvoorbeeld mogelijk in een coöperatie of een vereniging (of een samenwerking van coöperaties). Bewoners en bedrijven kunnen participeren, meebeslissen en mede-eigenaar worden via lidmaatschap bij de coöperatie of vereniging.

Let op! Bij financiële participatie is niet altijd sprake van eigendom. Bij bijvoorbeeld obligaties of crowdfunding voor een wind- of zonnepark hebben de participanten geen zeggenschap over de installaties, tenzij dat op een andere manier is geregeld.



Waarom is 50% lokaal eigendom belangrijk?
50% lokaal eigendom is een belangrijk middel om draagvlak voor de energietransitie te versterken, want hiermee blijven de baten van een project in de regio en profiteert de omgeving ervan.

Een ander voordeel van een lokale partij als (mede)ontwikkelaar is dat deze de omgeving en de mensen rondom het project kent, en andersom. Met de lokale omgeving als mede-eigenaar en dus mede-ontwikkelaar, worden de beste voorwaarden geschept voor een gelijkwaardige, open en transparante samenwerking met andere partijen.

50% lokaal eigendom is een einddoel van een open en transparant proces. Dit is belangrijk, omdat draagvlak valt of staat met het proces tijdens de ontwikkeling van een project en het vertrouwen dat de lokale omgeving heeft in dit proces. Wanneer de omgeving eigenaar is van het resultaat, is ze ook eigenaar van de ontwikkeling ervan.

Wat is de omgeving?
Er is geen landelijke standaard voor wat de lokale omgeving van een project is. Welke bewoners, (agrarische) grondeigenaren en bedrijven onderdeel zijn van de lokale omgeving wordt lokaal en per project bepaald. Uiteindelijk beoordeelt het bevoegd gezag (gemeente of provincie) of het proces goed doorlopen is en of de omgeving in voldoende mate betrokken is.

Ook (agrarische) grondeigenaren zijn onderdeel van de lokale omgeving. Door een goede samenwerking tussen een bewonerscoöperatie en grondeigenaren kan zelfs 100% lokaal eigendom worden bereikt: wanneer de grondeigenaren niet alleen hun grond beschikbaar stellen voor de ontwikkeling, maar ook mee ontwikkelen en mede-eigenaar worden van een wind- of zonnepark.

Per project moet gezocht worden naar een evenwichtige verhouding voor projecteigendom voor bewoners en (agrarische) grondeigenaren. Collectief lokaal eigendom biedt de beste voorwaarden voor het maximaal terugvloeien van de baten naar de lokale omgeving.

3 Realisatiemogelijkheden

Om lokaal eigendom te kunnen organiseren zijn er grofweg drie hoofdscenario's. Tussenvarianten en combinaties van aanpak binnen gemeenten zijn hierbij denkbaar;

1) Zoveel als mogelijk lokaal eigendom ***borgen in het ruimtelijk- en duurzaamheidsbeleid*** waarbij het voor alle type ontwikkelaars duidelijk is dat zij actief lokaal eigendom na moeten streven om projecten gerealiseerd te krijgen.
2) Via uitnodigingsplanologie voor beperkte locaties projectontwikkeling mogelijk maken en hier een ***aanbesteding*** voor organiseren.
3) Als ***overheid zelf (of samen met) ontwikkelen*** met inzet van het grondbedrijf/actief grondbeleid.

3. 1 *borgen in het ruimtelijk- en duurzaamheidsbeleid*
De gemeente stelt duurzaamheidsbeleid vast met daarin voorwaarden voor planologische medewerking, ze stelt het bestemmingsplan vast en verleent de benodigde vergunningen. Tenslotte zorgt gemeentelijk beleid voor maatwerk en aansluiting bij de lokale situatie. De gemeente kan de touwtjes in handen houden en sturen op goede processen via beleidsregels. De gemeente bekijkt op basis hiervan of alle partijen rondom de ontwikkeling van een hernieuwbaar energieproject zich aan de afspraken gehouden hebben, een open en transparant proces hebben doorlopen en zich hebben ingezet om met de omgeving tot afspraken te komen rondom participatie. Met andere woorden: krijgen de inwoners in voldoende mate toegang tot en zeggenschap over het ontwikkelingsproces en de exploitatie en opbrengsten van wind- en zonneparken?

Ontwikkelaars zijn ondertussen veelal bereid om vrijwillig over te gaan tot het bieden van financiële tegemoetkoming aan de omgeving, boven hetgeen wettelijk verplicht is. Dit blijkt uit de

Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land. De Gedragscode stelt voor om de omgeving bij een beoogd windproject in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. Ook verwacht de Gedragscode van initiatiefnemers een bedrag voor financiële participatie van de omgeving. Dit draagt ook weer bij aan het doel om de lusten en de lasten van een windpark te verdelen. Provincies en gemeenten sluiten veelal overeenkomsten met beoogde ontwikkelaars van een windpark ter borging van deze en andere afspraken over de wijze waarop de omgeving moet delen in de lusten van een windpark. Ook de branche voor Zonneparken is bezig met een soortgelijke gedragscode.

Desalniettemin is het noodzakelijk om als provincie en gemeenten het beleid omtrent lokaal eigendom goed op orde te hebben. Er zijn helaas veel voorbeelden waar partijen er uiteindelijk niet uitkomen.

Een gemeente kan in het lokale beleidskader duurzaamheid een aantal voorwaarden voor planologische medewerking formuleren rondom lokaal eigendom en opbrengstparticipatie bij wind- en zonprojecten: • Toepassen van de participatieparagraaf uit het Klimaatakkoord;
• Vereiste van een substantieel deel of x% van de productie in eigendom van de lokale omgeving, vanaf het begin van de project ontwikkeling tot en met de exploitatie;
• Participatie van omwonenden: zowel in het proces als door middel van financiële participatie.

Meer lezen?
LOKAAL EIGENDOM IN BELEID:
https://energiesamen.nu/media/uploads/Lokaal%20eigendom%20in%20beleid%20versie%202%20-%20juni%202020.pdf

VOORBEELD EDE
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Ede/CVDR637547.html

VOORBEELD MEIJERIJSTAD
https://www.meierijstad.nl/home/zonnepark-meierijstad_43520/

VOORBEELD ASSEN
https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Beleidskader-Zonneparken-in-Assen.pdf

VOORBEELDEN WINDPROJECTEN:
https://www.hieropgewekt.nl/tag/gerealiseerde-projecten-wind

REACTIE OP NOORDELIJKE REKENKAMER:
https://energiesamen.nu/verhalen/22/participatie-regelen-met-beleid

3.2 Aanbesteden
Een toenemend aantal gemeenten geeft niet langer locaties (al dan niet in eigendom van gemeente) weg voor windmolens als niet duidelijk is dat de inkomsten helpen bijdragen aan de lokale economie en koopkracht. Zij reguleren hun lokale markt zodanig dat er een directe relatie is tussen een concessie en de welvaart binnen de gemeente zelf.

VOORBEELD STAPHORST
De gemeente Staphorst heeft een onderzoek laten doen naar de potentiële locaties voor windenergie in de gemeente. Op basis van een kader met randvoorwaarden heeft de gemeente vervolgens in februari 2018 een uitvraag gedaan voor de ontwikkeling van een windpark van 12 MW binnen de gemeentegrenzen. Op deze uitvraag is een aantal projectvoorstellen ingediend. Deze

voorstellen zijn door de gemeente beoordeeld op het aanbod van de mate van lokaal eigendom, de hoeveelheid procesparticipatie en financiële participatie die in het projectplan was opgenomen, en de milieu-impact van het project.

Een groep inwoners van Staphorst besloot een coöperatie op te starten om te kunnen reageren op deze uitvraag. Alle inwoners van de gemeente kunnen deelnemen aan deze coöperatie. Op dit moment telt de coöperatie ongeveer 200 leden. In mei 2018 koos de gemeente het voorstel van de coöperatie. Met name de hoeveelheid participatie en lokaal eigenaarschap die in het projectplan waren verwerkt werden door de gemeente positief ontvangen.

Windpark Bovenwind in Staphorst is momenteel een van de weinige Nederlandse projecten die expliciet is geselecteerd op basis van de kwaliteit van het omgevings- en participatieplan. Er zijn ook een aantal voorbeelden in Limburg. Een gemeente die een tenderachtige aanpak voor participatie hanteert, is tot op heden vrij uniek in Nederland. Bovendien is de projectontwikkeling door bewoners gestart in directe reactie op een gemeentelijk verzoek, zonder dat een externe (commerciële) partij invloed heeft (gehad) op het projectplan.

De uitvraag van de gemeente en de deadline voor het indienen van een plan lagen zeer dicht bij elkaar. Dit had tot gevolg dat de verschillende partijen weinig tijd hadden om de locatiekeuze met een zorgvuldig participatieproces vorm te geven. Het enige initiatief dat een publiek communicatieproces met de lokale omgeving was gestart was dat van de coöperatie. Toch was een deel van de directe omgeving nog verrast door het project.

Hieruit kunnen twee belangrijke conclusies worden getrokken. Ten eerste benadrukt de reactie van de directe omgeving het belang dat een participatieproces vroegtijdig wordt gestart en lang genoeg duurt. Hiermee kan worden voorkomen dat een nieuw project zoals een windpark, voor de lokale bevolking als een verrassing komt. Ten tweede is het in dit geval kenmerkend dat het voorstel van de lokale coöperatie als enige een vroegtijdige publieke communicatie en/of participatieproject is gestart.

De uitvraag van de gemeente vereiste een relatief vergaand uitgewerkt voorstel en toewijding voor het dragen van de kosten van het proces en het vervolg. Het is bijzonder dat het de coöperatie is gelukt dit in de beperkt beschikbare tijd voor elkaar te krijgen. In een dergelijk vroegtijdig stadium vormen de benodigde ontwikkelkosten namelijk meestal een bedreiging voor het succesvol kunnen ontwikkelen door lokale initiatieven. Dit komt doordat lokale initiatieven over het algemeen niet de gevraagde financiële middelen (in dit stadium) tot hun beschikking hebben.

Stappenplan
Een stappenplan om het voorbeeld van Staphorst in de eigen gemeente toe te passen zou er als volgt uit kunnen zien;

Uitwerking scenario stimulerende gemeente, werkvorm aanbesteden

- Stap 1: Zorg dat in géén van je bestemmingsplannen planologische mogelijkheden zijn voor nieuwe windmolens.
- Stap 2: neem in je duurzaamheidsbeleid de randvoorwaarden bij grootschalige opwek op en laat dit vaststellen door de raad;
- Stap 3: stel een aanbestedingsdocument op;
- Stap 4: communiceer naar inwoners en lokale belangenorganisaties dat de gemeente een aanbesteding gaat doen;

- Stap 5: nodig partijen uit voor een informatiebijeenkomst;
- Stap 6: Initiatiefnemers dienen conceptaanvraag in;
- Stap 7: Voortoets door commissie;
- Stap 8: initiatiefnemers verbeteren hun plannen;
- Stap 9: indienen definitieve verzoeken voor planologische medewerking door initiatiefnemers;
- Stap 10: beoordeling door commissie;
- Stap 11: besluitvorming over verlenen van planologische medewerking.

Meer info over aanbesteden;
https://www.rvo.nl/sites/default/files/Aanbesteding%20door%20gemeenten%20van%20windmolens.pdf

Locaties voor energie coöperaties
https://www.eversheds-sutherland.com/documents/global/netherlands/Nederlands/Locaties-voor-Energiecooperaties.pdf

VOORBEELD GEMEENTE WEST BETUWE
De gemeente West-Betuwe heeft een beleidskader waarin men werkt via maatschappelijke tenders. In de handreiking Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners (juni 2019) wordt uitgelegd hoe dit werkt: “Voor een bepaalde hoeveelheid op te wekken wind- en/of zonne-energie kunnen in een beperkte tijdsperiode meerdere ontwikkel-partijen projecten indienen. De projecten worden beoordeeld volgens een vooraf opgesteld beleidskader, met allerlei aspecten waarop getoetst kan worden. De toetsing kan bijvoorbeeld gebeuren aan de hand van punten die per aspect verdiend worden. De best scorende projecten mogen door, precies genoeg om de vooraf vastgestelde opgave te halen.”

https://energiewerkplaatsbrabant.nl/werkgroepen/werkgroepen+sociale+innovatie+energietransitie2/50+participatie/juridisch+kader/13+50+lokaal+eigendom+als+resultaatverplichting/13+a001+gemeente+west-betuwe+beleidskader+zonne/default.aspx

VOORBEELD WINDPROJECTEN ZUIDENWIND
Als coöperatieve vereniging brengt Zuidenwind mensen bij elkaar die het gezamenlijk financieel mogelijk maken om projecten met duurzame energie te realiseren. Eén van die energieprojecten is het grootste windpark van Limburg in het buitengebied Neer. Een van de vijf molens - de Coöperwieck - is volledig coöperatief ontwikkeld en in handen van burgers. Zij zijn leden van de lokale coöperatie Zuidenwind en twee windcoöperaties van buiten de regio. Bewoners investeren mee, zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling en hebben zeggenschap over de opbrengsten. De eerste vier molens zijn ontwikkeld door twee particuliere initiatiefnemers uit de regio en zijn in particuliere handen.

De aanpak van Zuidenwind kenmerkt zich door vanuit een gebiedsaanpak (en niet vanuit grondposities) te komen tot locaties voor windprojecten. Door van elk zoekgebied 1 project te maken voorkom je concurrerende projecten en hebben grondposities geen zin meer.

Voorbeeld principeverzoek:
https://www.zuidenwind.org/wp-content/uploads/2017/12/Bijlagen-hoofdstuk-3.5-tm-3.9-principeverzoeken.pdf

Voor voorbeeld Zuidenwind en Staphorst: kijk ook naar de webinar die we als RES West-Overijssel samen met RES Twente hebben georganiseerd over dit thema:
https://www.reswestoverijssel.nl/Nieuws/1789357.aspx?t=Webinar-Lokaal-Eigendom-RES-West-Overijssel-en-Twente

3.3 Zelf ontwikkelen

3.3.1 Grond in eigendom overheid

Wanneer een gemeente (of provincie) zelf gronden in bezit heeft is het mogelijk hier zelf een energieproject op te realiseren. Ook is het mogelijk dit als nog in de markt te zetten onder door de gemeenteraad te bepalen voorwaarden (zie 3.2).

Indien een gemeente eigenaar is van de grond en/of daken kan ze ook bij de gronduitgifte aanvullende voorwaarden stellen. Of soms besluit een gemeente om een actievere rol te pakken, als ontwikkelaar en eigenaar. Op Ameland is de gemeente mede-eigenaar van een groot zonnepark, samen met Eneco en de lokale coöperatie. In de gemeente Midden-Drenthe besloot de gemeente om het zonnepark Leemdijk in Smilde zelfstandig te ontwikkelen en in eigendom te nemen (21.000 panelen). De opbrengsten gaan naar een duurzaamheidsfonds om vervolgens andere duurzame projecten mee te kunnen financieren. De lokale coöperatie Duurzaam Bovensmilde wil de zonnestroom leveren aan haar leden (via Energie VanOns).

VOORBEELD TWENTERAND
In de gemeente Twenterand heeft de gemeente zelf (via een BV) een zonnepark ontwikkeld.
https://www.twenterand.nl/nieuws-zonnepark-oosterweilanden

3.3.2 Wet Voorkeursrecht (Bron: energiewerkplaats Brabant)

Een gemeente kan op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten een voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan een nieuwe, niet-agrarische, bestemming is toegedacht en waarvan het bestaande gebruik afwijkt van het toegedachte gebruik. Als de gemeente een voorkeursrecht vestigt op een perceel, dan kan de eigenaar het perceel niet zomaar verkopen of rechten erop vestigen, zoals het recht van opstal. Als de eigenaar zoiets van plan is, dan moet het perceel eerst aan de gemeente worden aangeboden. Enkel als de gemeente het aanbod afwijst, kan de eigenaar verder met zijn voornemen.

De wet voorkeursrecht gemeenten wordt ook toegepast om controle te houden op de oprichting van toekomstige zonneparken of windparken. De gemeente Laarbeek heeft in maart 2020 deze wet als eerste in Nederland ingezet inzake de ontwikkeling van toekomstige zonneparken en windparken.

https://www.energiewerkplaatsbrabant.nl/werkgroepen/werkgroepen+sociale+innovatie+energietransitie2/50+participatie/juridisch+kader/31+wet-+en+regelgeving/31+a006+wet+voorkeursrecht+gemeenten/default.aspx

VOORBEELD LAARBEEK

In de gemeente Laarbeek heeft de gemeente de wet voorkeursrecht ingezet om windlocaties vrij te spelen.

https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/voorkeursrecht-geeft-laarbeek-grip-op-windmolens.12708649.lynkx

4 Lokaal eigendom in de RES 1.0

Actuele situatie
De verdergaande ontwikkeling en concretisering van de RES zorgt ervoor dat de opgave in de gebieden steeds scherper wordt. Alhoewel er nog nergens concrete gebieden op de kaart gepresenteerd worden merken gemeenten dat veel ontwikkelaars in gebieden mensen aan het benaderen zijn. Het gaat dan om wind- en zonontwikkelaars. Het is belangrijk om als RES een gezamenlijke strategie te ontwikkelen rondom de zoekgebieden. Wat wordt het moment van communiceren en hoe geven we dit vorm? En, welk beleid moeten gemeenten wellicht al van tevoren hebben vastgesteld? Dit om ongelukken te voorkomen.

Voor nu zou een oplossing kunnen zijn om op onderdelen (bv zon en/of wind) een moratorium (verbod) af te kondigen voor het hele grondgebied van de gemeente in afwachting van nieuwe kaders. Tegelijkertijd is het dan van belang dat er aan stevige kaders binnen het duurzaamheidsbeleid gewerkt wordt zodat deze als het ware klaar staan wanneer het moratorium opgeven wordt. Enkele gemeenten hebben hier ervaring mee. Bijvoorbeeld Dalfsen.

Uitwerking richting 1.0 en verder
Richting 1.0 werken we voorbeeldkaders uit voor gemeenten langs de drie eerder genoemde wegen en afhankelijk van de bestuurlijke keuzes die op regionaal niveau worden gemaakt. Te denken valt aan de volgende uitwerkingen;

1) Kader lokaal eigendom in gemeentelijk (en provinciaal) duurzaamheidsbeleid inclusief voorbeelden goede projecten en praktische tools als voorbeeld overeenkomsten, etc.
2) Wegwijzer aanbesteden (cluster) locaties (neutrale uitwerking Staphorster model)
3) Zelf ontwikkelen via lokaal/regionaal energiebedrijf

Doorontwikkelen richting 2.0 en verder
Het onderwerp lokaal eigendom is erg in beweging. Er zijn goede voorbeelden van mooie beleidsvoornemens en mooie projecten. Echter, er is nog weinig jurisprudentie**.** Wat kan én wat niet kan is vaak een inschatting en interpretatie van bestaande regels en beleid. Ook zal de komst van de omgevingswet nog het nodige aan veranderingen mee nemen. Daarom is het van groot belang dat dit onderwerp de komende jaren hoog op de agenda blijft staan binnen de RES. Er zullen mooie voorbeelden ontstaan en er zullen ook ongelukken gebeuren. Nieuwe jurisprudentie of aanpassingen van wet en regelgeving zullen voor een voortdurend veranderend speelveld zorgen.

Bijlage 2: Opbrengsten sessies werkgroep Lokaal Eigendom

West-Overijssel RES Regionale Energie Strategie

Resultaten Stap 2 Ophalen wensen en verwachtingen Lokaal Eigendom

Onderwerp:	Resultaten Wensen en verwachtingen LE
Van:	Els Holsappel, projectleider Communicatie, Participatie en Lokaal Eigendom
Datum:	17 november 2020

Er zijn vier gelijkluidende vragen via de mentimeter voorgelegd aan:
- Het ambtelijk platform
- De Adviesgroep
- Het bestuurlijk platform
- De volksvertegenwoordigers (Oploop voor alle RSAB-leden).

Het ging om de volgende vier vragen:
- Wat is lokaal eigendom?
- Wanneer is er sprake van lokaal eigendom?
- Wat wil je bereiken met lokaal eigendom?
- Wat moet voor het thema lokaal eigendom aan de orde komen tijdens het bestuurlijk platform van 16 december?

Wat lokaal eigendom is
Er is heldere overeenstemming: er is sprake van lokaal eigendom als inwoners eigenaar zijn van een energieproject en daarmee zeggenschap hebben. Op een sterke tweede plaats staat dat de omwonenden van een energieproject kunnen meeprofiteren van dat energieproject.

<u>Adviesgroep:</u>
Vanuit adviesgroep wordt gesteld dat lokaal eigendom ook investeren betekent en daarmee het nemen van risico's.
Ook wordt aangegeven dat het lokaal eigendom om zeggenschap gaat. De rol van de overheid is belangrijk.

<u>Bestuurlijk Platform:</u>
Het gaat om zeggenschap in de ontwikkelfase.

Wanneer is er sprake van lokaal eigendom?
Hier kon men kiezen voor meerdere opties.
Bij alle groepen scoort de optie 'Als een energiecoöperatie voor ten minste 50% eigenaar is van een energieproject' het hoogst. Op de tweede plaats komt de optie 'Als een gemeente voor ten minste 50% eigenaar is van een energieproject'. Ambtelijk en bij de adviesgroep is deze tweede keuze het duidelijkst, bij de bestuurders en de volksvertegenwoordigers wedijvert deze keuze met de optie 'Als een groep van meer dan 10 inwoners eigenaar is van een energieproject'. Ambtelijk is die laatste duidelijk derde keus en deze scoort

net zo hoog als de optie met 10 boeren. Bij de andere groepen scoren de opties met 1 of een groep van meer dan 10 boeren een stuk lager dan de andere opties.

Ambtelijk:
Ambtelijk is gesteld dat het percentage lokaal eigendom belangrijker is dan wie dat lokaal eigendom precies realiseert.
Ook blijkt in de discussie dat het belangrijk is om eerst de vraag te beantwoorden wat je met lokaal eigendom wilt bereiken om te kunnen bepalen of bijvoorbeeld 1 boer die voor 50% eigenaar is van een energieproject ook als lokaal eigendom gezien kan worden.
Ook werd de vraag gesteld of lokaal eigendom juridisch afgedwongen kan worden.
Tot slot werd aandacht gevraagd voor het doorverkopen van energieprojecten: als een energieproject van eigenaar wisselt, hoe ga je dan om met de eisen voor lokaal eigendom?

Adviesgroep:
Het streven naar 50% lokaal eigendom is arbitrair. Dat is per project investeringsafhankelijk. De vertegenwoordiger van BEON geeft aan dat je zeggenschap voor inwoners ook kunt realiseren zonder dat die inwoners hoeven te investeren en risico hoeven te lopen. Zeggenschap over de revenuen kun je regelen in een aandeelhoudersovereenkomst.
Anderen in de adviesgroep vinden dat lokaal eigendom het middel is om betrokkenheid en draagvlak te creëren en een goede balans tussen lusten en lasten in de regio.

Bestuurlijk Platform:
Omvang van het project is bepalend: een boer bij een klein zonnepark kan prima lokaal eigendom zijn, maar niet bij grootschalige opwek.
Het gaat om een collectief in de gemeenschap. Dat laatste is belangrijk: het is belangrijk dat het gaat om partijen die geworteld zijn in de lokale gemeenschap.

Rol gemeente
Of een gemeentelijke overheid ook lokaal eigendom kan realiseren, daarover zijn de meningen verdeeld.

Ambtelijk:
De een stelt dat lokaal eigendom gaat over het geven van zeggenschap aan inwoners over de energietransitie. De overheid heeft een faciliterende rol om lokale initiatieven te laten bloeien. De ander vindt dat de gemeente prima eigenaar van een energieproject kan zijn, net als ze dat is van een sporthal of zwembad. Hier wordt geen probleem gezien met de vergunningverlenende en handhavende rol van een gemeente.
Ambtelijk is er brede steun om de volgende rangorde aan te houden (zoals eerder benoemd tijdens de online startconferentie):

- Eerst inwoners
- Als dat niet lukt dan gemeente
- Als dat niet lukt dan de markt.

Adviesgroep:
Vanuit de adviesgroep wordt gesteld dat de overheid een rol kan pakken als ontwikkelende partij, bijvoorbeeld in de vorm van een energiebedrijf. Men ziet mogelijkheden voor de provincie, gezien de beperkte capaciteit bij gemeenten.

Wat bereiken met lokaal eigendom
Hier kon men slechts een optie kiezen.
De optie 'Revenuen in de gemeenschap houden' steekt er bij alle groepen met kop en schouders bovenuit. Op grote afstand volgt 'zeggenschap voor inwoners' als tweede keuze. De adviesgroep vormt daarop de uitzondering: zij heeft de optie 'regie houden op wie wat waar ontwikkelt' als duidelijke tweede (met 1 stem verschil t.o.v. de eerste keuze over revenuen in de gemeenschap houden). De overige opties worden zelfs bij alle groepen helemaal niet gekozen (alleen bij RSAB wordt eenmaal gekozen voor 'revenuen in de gemeentekas krijgen').

Ambtelijk:
Duidelijke voorkeur voor revenuen in de gemeenschap houden, een enkeling heeft gekozen voor zeggenschap, om daarmee het doel om revenuen in de gemeenschap te houden te kunnen realiseren.
Duidelijk is dat iedereen worstelt met projectontwikkelaars die in het gebied grondposities proberen te verwerven. Hoe ga je daarmee om? Afspraak is dat informatie die beschikbaar is gedeeld wordt met ambtelijk platform.
Ook wordt de systematiek van de SDE benoemd, waar de regel geldt: wie het eerst komt, die het eerst maalt.
Er wordt het signaal afgegeven dat verschillen in visie op lokaal eigendom tussen gemeenten die samenwerken in een bovenlokaal zoekgebied belemmerd werkt voor die samenwerking.

Adviesgroep:
Ook hier is soms gekozen voor 'zeggenschap' om 'revenuen in de gemeenschap te houden' te kunnen realiseren.
Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat het van belang is om ook het lokale bedrijfsleven aan te haken en hen de mogelijkheden geven om bijvoorbeeld als investeerder mee te doen).

Bestuurlijk Platform:
Er mist een categorie: draagvlak en betrokkenheid inwoners, daarom gekozen voor het eerste. Ook hier is soms gekozen voor 'zeggenschap' om 'revenuen in de gemeenschap te houden' te kunnen realiseren.

Wat moet besproken worden tijdens BPL 16 december
Ambtelijk:
- Juridische mogelijkheden om lokaal eigendom te realiseren
- Helderheid over vormen en termen en hoe lokaal eigendom anders is dan eigendom van marktpartijen
- Rol van de overheid (facilitator of producent)
- Financiële mogelijkheden voor inwoners om lokaal eigendom te bereiken

Adviesgroep:
- Duidelijk onderscheid tussen zeggenschap en risicodragend investeren / slim investeren
- Lobby naar Den Haag (met name over hoe je lokaal eigendom juridisch kunt borgen)
- Rol overheid bij lokale/regionale energiebedrijven
- Laagdrempelig, zodat inwoners mee kunnen doen (zowel financieel, maar ook in de communicatie: waarom we dit allemaal doen)
- Kennis delen stimuleren

Bestuurlijk platform:
- Heldere, eenduidige definitie lokaal eigendom
- Stappenplan: waar kan lokaal eigendom en in welke vorm / scenario's: verschillende vormen
- Hoe kunnen we lokaal eigendom borgen
- Wat zijn sturingsmechanismen tav lokaal eigendom in de uitnodigingsplanologie
- Hoe houden we grote investeerders buiten de deur
- Lokaal /regionaal energiebedrijf en verbinding naar lokale initiatieven
- Lokaal eigendom moet bereikbaar zijn voor iedereen, ook mensen met een smalle beurs
- Lokaal eigendom is wat anders dan een energiebedrijf. Tegelijkertijd is het zo dat we op dat terrein wel stappen te zetten hebben.

RSAB:
- Draagvlak inwoners eerste prioriteit (6 keer genoemd)
- Helder participatieproces
- Participatie al helemaal aan de voorkant starten
- Bottem up aanpak
- Lokale vrijheid
- Afstemming buurgemeenten
- Juridische vormen
- 51% als minimum
- Streven naar 100%
- 50% is geen heilige ondergrens, 100% mag ook, soms is 20% ook goed
- Hoe ga je om met lokaal eigendom op gemeente- of regiogrenzen
- Inventariseren welke tools gemeenten hebben om lokaal eigendom te borgen
- Borgen financiële participatie
- Goed afschermen tegen verkapte participatie door externe investeerders
- Dat iedereen mee kan doen, ook als je te weinig geld hebt om te investeren (3 keer genoemd)
- Stimuleer lokaal energiecoöperaties: zij vormen een goede basis
- Geen tijdsdruk op het proces: neem de tijd
- Wensen en bedenkingen volksvertegenwoordigers
- Fasering gemeenten synchroniseren

Bijeenkomst RSAB

Wat is lokaal eigendom voor u, wat is daarin belangrijk en wat moet het resultaat zijn?
Lokaal eigendom = zeggenschap, zowel op proces als inhoud. Het resultaat is draagvlak.
Die zeggenschap moet er vanaf het begin zijn en ook over het proces (proces- en ontwerpfase). De revenuen wil men in de gemeenschap houden.

Er zijn vraagtekens of gemeenten wel de juridische mogelijkheden hebben. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat je niet overgeleverd bent aan de markt en wel degelijk instrumenten hebt om lokaal eigendom te realiseren. Het betekent wel dat je als gemeente aan de voorkant de beleidskaders goed op orde moet hebben.

Het is belangrijk dat iedereen kan meedoen, ook mensen met een smalle beurs. Er moeten geen mensen uitgesloten worden.

Er wordt aandacht gevraagd voor heldere definities. Er zijn verschillende vormen van lokaal eigendom te onderscheiden, maak duidelijk wat bedoeld wordt. Is lokaal binnen het dorp, de gemeente, een bovenlokaal concentratiegebied of de regio? De suggestie om lokaal als 'plaatselijk' te zien, wordt omarmd.

Er wordt aandacht gevraagd voor de grensgebieden (met andere gemeenten of andere RES'en). We werken met lokale biedingen, maar hoe werken we meer regionaal? De raadsleden zouden meer met elkaar in contact kunnen staan.
We hebben het nu over draagvlak en zeggenschap, maar straks gaat het over de netwerkkosten. Hoe groot is de invloed van de netwerkbedrijven? Wat zijn de gevolgen voor het draagvlak in dat geval? Het lokale proces zou niet te veel verstoord moeten worden.

Handhaven we de 50% lokaal eigendom of willen we juist hoger o.b.v. de 5 ingediende moties op minimaal 50% lokaal eigendom en hoger inzetten?
Er is een voorkeur voor het streven naar 100%, maar niet iedereen acht dat realistisch en haalbaar.
Een percentage van 51% wordt realistischer geacht en daar gaat de voorkeur naar uit. Zo heb je wel zeggenschap in de eigen omgeving. De zorg wordt geuit dat commerciële partijen dan niet meer in willen stappen. En wat doe je met initiatieven die wel goed zijn voor de omgeving maar niet die 51% lokaal eigendom realiseren? Hoe definieer je dat? Er wordt ook gesteld dat het middel niet tot doel verheven moet worden: laat je niet blind leiden door het percentage.
Het is duidelijk dat men geen buitenlandse feestjes op het eigen grondgebied wil.

Wat wilt u als gemeente met lokaal eigendom bereiken?

Zeggenschap en eigendom zijn belangrijk: het gevoel bij inwoners dat het van hen is en dat ze er wat over te zeggen hebben. Dat is belangrijker dan geld of de revenuen. Tegelijkertijd wordt wel erkend dat met de revenuen de leefbaarheid van gemeenschappen kan worden verbeterd.
Draagvlak en draagkracht worden genoemd als doelstellingen, ook voor mensen die minder daadkrachtig zijn kun je oplossingen aanreiken. En denk ook aan onze minima.

Bijlage 3: Literatuur

In deze bijlage een opsomming van alle literatuur die gebruikt en geraadpleegd is door de werkgroep lokaal eigendom. Deze literatuur biedt vaak meer verdieping en biedt inspiratie via voorbeelden.

Lokaal eigendom in beleid

Handreiking lokaal eigendom in beleid (Particpatiecoalitie)
https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Lokaal%20eigendom%20in%20beleid%20versie%202%20-%20juni%202020.pdf

Handreiking lokaal eigendom in beleid (Provincie Brabant)
https://www.energiewerkplaatsbrabant.nl/werkgroepen/werkgroepen+sociale+innovatie+energietransitie2/50+participatie/juridisch+kader/32+opinies+blogs+en+brochures/32+a016+handreiking+beleidskader+hernieuwbaar+o/pdf+handreiking+rblaw/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1814288

Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners
https://energiesamen.nu/media/uploads/Wind-%20en%20zonneparken%20realiseren%20samen%20met%20inwoners_20200225-V02.pdf

Aanbestedingen:

Locaties voor energie coöperaties
https://www.eversheds-sutherland.com/documents/global/netherlands/Nederlands/Locaties-voor-Energiecooperaties.pdf

Gedragscodes

Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land
https://www.nwea.nl/wp-content/uploads/2020/11/20201103-Gedragscode-WoL-opgemaakt-FINAL.pdf

Gedragscode zon op land
https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/11/Gedragscode-zon-op-land-Holland-Solar-171019-definitief.pdf

Bijlage II
Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom

West-Overijssel
RES Regionale Energie Strategie

Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom



6 mei 2021

Werkgroep Lokaal Eigendom

RES West-Overijssel

Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom

1. Aanleiding

Dit document is een verdere uitwerking van het document “Keuzes en scenario’s Lokaal Eigendom”.

In dat document staat omschreven hoe we in West-Overijssel het begrip lokaal eigendom definiëren en welke rol je als overheid in kan nemen om lokaal eigendom te stimuleren.
Daarvoor zijn drie scenario’s uitgewerkt. Deze scenario’s zijn niet allesomvattend en er zijn ook varianten op deze scenario’s denkbaar. In hoofdstuk 2 vatten we de drie scenario’s nog even samen.

1.1 Lokaal Eigendom in beleid

In de RES 1.0 is de volgende regionale doelstelling opgenomen: minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. Ook hebben we opgenomen dat elke gemeente voor de RES 2.0 lokaal eigendom geborgd heeft in het lokale beleid. Deze Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom geeft gemeenten handvaten en inspirerende voorbeelden hoe die borging in het beleid geregeld kan worden.

1.2 Juridische afdwingbaarheid

Er is veel gezegd en geschreven over de juridische afdwingbaarheid van lokaal eigendom. In de Factsheet bevoegdheden overheden bij proces- en financiële participatie van het NP RES wordt gesteld dat er grenzen zijn aan het beleid en het stellen van regels. Decentrale overheden (gemeenten en provincies) kunnen de wens voor een financiële participatie stimuleren in projecten voor hernieuwbare energie, 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 methodeboek laat zien hoe we lokaal eigendom kunnen stimuleren en vastleggen in projecten.

Wanneer we puur kijken naar het ruimtelijke spoor en naar het klassieke toelatingsbeleid, dan klopt het dat lokaal eigendom niet juridisch is af te dwingen. Maar in de praktijk ligt het genuanceerder dan dat. We zien overal in het land dat doelstellingen voor of het streven naar lokaal eigendom opgenomen wordt in gemeentelijke beleidskaders en dat ontwikkelaars projecten uitvoeren conform deze eisen.

Bij lokaal eigendom gaat het namelijk niet alleen over het juridische spoor van de Wro, maar gaat het om gemeentelijk beleid in de fase daarvoor. Een gemeente kan in vrijheid haar beleid rond duurzame energieontwikkeling vaststellen. Als overheid kun je aan de voorkant van het proces (dus voor ruimtelijke besluitvorming) vaststellen onder welke criteria planologische medewerking wordt verleend. Zodra echter de Wro geldt, dan zijn slechts ruimtelijke relevante zaken/ afwegingen juridisch valide. Het gaat dus over de wijze waarop je een en ander organiseert (proces), teneinde (pragmatisch) er zeker van te zijn, dat de politieke en bestuurlijke doelstellingen gerealiseerd worden.

Zolang je als gemeente niet door de raad vastgesteld duurzaamheidsbeleid hebt (bijvoorbeeld kaders voor opwek van zon en/of wind) waarin je deze eisen wel hebt vastgelegd, loop je het risico dat een grondeigenaar en/of ontwikkelaar een vergunningaanvraag doet en dat daarmee het ruimtelijk traject gaat lopen. Zonder dat duurzaamheidsbeleid heb je geen grond om geen planologische medewerking te verlenen op grond van vereisten op het gebied van lokaal eigendom

of (financiële) participatie. Uiteraard kun je het initiatief wel op ruimtelijke criteria afwijzen, maar dus niet op andere gronden dan die ruimtelijke criteria.

Zowel in ons rapport 'Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom' als in deze Menukaart zien we dat het ene beleidsinstrumentarium de gemeente meer regie geeft op het realiseren van lokaal eigendom dan het andere. En dat geldt niet alleen voor lokaal eigendom, maar bijvoorbeeld ook voor ruimtelijke en landschappelijke eisen. We zien dat de discussie over juridische afdwingbaarheid vooral speelt bij het klassieke toelatingsbeleid (scenario 1 in deze menukaart). In die situatie is het lastig om juridisch participatievormen af te dwingen en kun je alleen een inspanningsverplichting opleggen.

In het geval van de uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender heb je meer regie als overheid. Regie op het vaststellen van zoek- of focusgebieden (en dus op wat waar komt), het opstellen van heldere eisen waar projecten aan moeten voldoen en het uitnodigen en selecteren van projectkandidaten en -voorstellen. Dit model geeft de gemeente echter wel de mogelijkheid om na de selectie op ruimtelijke eisen, ook te selecteren op maatschappelijke eisen als lokaal eigendom en participatie. En als ontwikkelende gemeente heb je zelf van begin tot eind de regie in handen. In beide scenario's vraagt het wel een sterke rol van de overheid en dus tijd en capaciteit. Het klassieke toelatingskader biedt de minste regie en zekerheid, maar ook hier geldt dat met een gedegen onderliggend beleidskader, dat is vastgesteld door de gemeenteraad, projecten heel goed in lokaal eigendom gerealiseerd kunnen worden.

Er volgt nog een juridische toets.

1.3 Doel Menukaart

Deze menukaart is een inspiratiebron en hulpmiddel voor gemeenten om de doelstelling voor lokaal eigendom uit de RES 1.0 te borgen in het lokale beleid. Het geeft voorbeelden van (veelal volledig uitgewerkte) beleidskaders die je als gemeente kunt hanteren om lokaal eigendom (en financiële en andere vormen van participatie) te borgen in je gemeentelijk beleid. In interviews met de desbetreffende gemeenten geven we aan welke keuzes gemeenten hebben gemaakt en waarom. Die achterliggende motivering van keuzes maakt duidelijk of dat beleid en dat scenario ook past bij de eigen lokale situatie.

In Hoofdstuk drie geven we aan welke mogelijkheden er zijn om het innemen van grondposities en grondspeculaties tegen te gaan in de periode dat het gemeentelijk beleid lokaal eigendom en participatievereisten nog niet of onvoldoende geborgd zijn in het huidige gemeentelijke beleid.

2. De drie scenario's

Scenario 1: de kaderstellende gemeente

Monitoren uitvoering conform beleidskaders. Uitvoering is volledig aan de markt (commerciële projectontwikkelaars en/of energiecoöperaties).

Scenario 2: de stimulerende gemeente

In dit scenario voert de gemeente uitnodigingsplanologie waarbij maximaal gestuurd wordt op randvoorwaarden. Dit doet zij door bijvoorbeeld voor bepaalde locaties aanbestedingen uit te schrijven (ook wel maatschappelijke tender genoemd).

Faciliteren rol lokale initiatieven

1. Stimuleren
Stimuleer dat er lokaal initiatieven (bijv. energiecoöperaties) ontstaan, die zich opwerpen voor het vertegenwoordigen van '50% Lokaal Eigendom' bij het ontwikkelen en realiseren van duurzame opwek.

2. Faciliteren
Ondersteun lokale initiatieven met 'woord en daad' en – zo nodig – financieel. Hieronder valt het op gang helpen van een lokaal initiatief met adviezen, opzetten van een administratie, communicatie met omwonenden, het lokale initiatief en over het lokale project etc.

Gemeente en provincie geven duidelijkheid over wat verstaan wordt onder stimuleren, met andere woorden hoe en met welke middelen lokale initiatieven worden ondersteund.

Activeren rol lokale initiatieven

3. Garanderen
Projectontwikkeling kost geldt. In het begin gaat het om relatief weinig kosten met een hoog risicoprofiel; allengs nemen de kosten toe, maar het risico af.

Lokale initiatieven kunnen moeite hebben om de hiervoor benodigde middelen bij elkaar te brengen. De gemeente kan helpen door zich garant te stellen voor bijvoorbeeld leningen die het initiatief in deze fase moet aangaan. De gemeente kan zich bijvoorbeeld garant stellen voor de rente en aflossing van de aangetrokken lening, zowel bij de ontwikkeling als bij de investering, waarbij het grootste risico zit in de ontwikkelingsfase. Bij goede exploitatie afspraken zit het overige risico in de hoeveelheid opgewekte stroom en de marktprijs van energie. Het is erg afhankelijk van de ruimte in de businesscase of voor deze risico´s voldoende buffers kunnen worden opgebouwd.

Het is belangrijk dat de gemeente zich op een vroeg moment uitspreekt over de gemeentelijke kosten t.b.v. het project, zoals aanvraag vergunning, grondkosten (indien gemeentelijke grond), OZB etc.

4. Financieren
De provincie en/of gemeenten kunnen een lening verstrekken voor de ontwikkeling en realisatie van een project, mogelijk tegen aantrekkelijke voorwaarden. Hiervoor kan men het eigen Treasury beleid aanpassen.

Scenario 3: de ontwikkelende gemeente

De overheid ontwikkelt eigen projecten.

5. Investeren

De gemeente kan zelf een aandeel nemen in het project bij de realisatie door de inbreng van eigen vermogen. Naar rato van het aandeel vloeien de revenuen 'automatisch' in de vorm van dividend terug naar de gemeentekas en daarmee naar de gehele gemeenschap.

6. Tot slot zou de gemeente ook de rol van 'energieleverancier' (energiebedrijf) op zich kunnen nemen. Deze positie valt buiten de scope van de Regionale Energie Strategie en wordt daarom niet verder uitgewerkt.

3. Uitwerking van scenario's in kaders

In het document "Keuzes en scenario's Lokaal Eigendom" wordt verder toegelicht in welke context deze scenario's toe te passen zijn en wat de voor- en nadelen van ieder scenario zijn. Ook wordt helder gemaakt dat het heel goed mogelijk is om meerdere scenario's binnen één gemeente toe te passen. In dit document werken we per scenario uit hoe een gemeente haar kaders op kan stellen om de doelstelling voor lokaal eigendom te behalen.

3.1 Wat leg je vast per scenario?

Scenario 1:

- ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels.

Scenario 2:

- ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid (regionale afspraak)
- uitgangspunten en spelregels uitnodigingsplanologie vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid
- criteria profijtplan vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid
- Aanbestedingsbeleid opstellen, inclusief selectiecriteria, voor grootschalige opwek zon en wind

Scenario 3:

- ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid (regionale afspraak)
- spelregels relatie gemeente (sociaal eigendom), lokale initiatieven (lokaal eigendom) en marktpartijen (commercieel eigendom) vastleggen.
- rolinvulling regierol gemeente vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid
    - actief mee-ontwikkelen
    - actief of faciliterend grondbeleid
- vastleggen hoe je rol als ontwikkelaar zich verhoudt tot andere rollen (vergunningverlener, handhaving etc) en waar inwoners terecht kunnen die het niet eens zijn met jouw eigen ontwikkelplannen.

Het verdient aanbeveling om ook bij een keuze voor scenario 2 en 3 een klassiek toelatingskader uit scenario 1 vast te stellen. Niet elk zonnepark leent zich voor een maatschappelijke tender: wellicht wil je ruimte laten voor kleinere lokale initiatieven die zich kunnen melden bij jou als gemeente. Daar wil je waarschijnlijk niet altijd een maatschappelijke tender voor optuigen. Ook een lokaal initiatief wil waarschijnlijk niet een complete tender doorlopen voor zo'n kleiner initiatief. Het is dan wel aan te bevelen in je beleidskader duidelijk aan te geven wat je verstaat onder een kleiner zonnepark: bijvoorbeeld alle zon-op-veld-installaties die kleiner zijn dan 10 hectare.

3.2 Wat kun je doen tegen het innemen van grondposities en grondspeculaties?

Als je het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom nog niet of onvoldoende geborgd hebt in je huidige gemeentelijk beleid heb je twee opties:

3.2.1. Het instellen van een moratorium

Je kunt een moratorium instellen op (grootschalige) zon- en windprojecten totdat het gemeentelijk beleid geactualiseerd is. De gemeenteraad neemt dit besluit.

3.2.2 Toepassen Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Als er sprake is van zogenaamde 'hete gronden' kun je ervoor kiezen om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten toe te passen. Dit is overigens ook een begaanbare weg om te werken aan scenario 2 of 3. Burgemeesters en Wethouders nemen dit besluit dat bekrachtigd moet worden door de gemeenteraad.

[Nadere uitwerking volgt, o.a. met info vanuit het NP RES.]

3.3 Hoe behoud je lokaal eigendom over de looptijd van het project?

Het regelen van lokaal eigendom bij de projectopzet is één ding; het vasthouden gedurende de gehele projectexploitatie is iets anders. Hoewel bij aanvang partijen de intentie zullen hebben het lokaal eigendom over de gehele looptijd van het project te behouden, kan het in de praktijk anders lopen. Bij het maken van de anterieure afspraken moet duidelijk worden vastgelegd hoe de afspraken over lokaal eigendom overgaan op een nieuwe eigenaar. Een alternatief is dat de gemeente recht op eerste koop krijgt bij verkoop, of dat er een anti-speculatiebeding wordt vastgelegd.

Door als gemeente anterieure afspraken vast te leggen, stimuleer je ontwikkelende partijen (bijvoorbeeld een energiecooperatie en een commerciele ontwikkelaar) om hierover afspraken te maken bij afsluiten van een gezamenlijke projectbv. Bij toetreding tot een besloten vennootschap worden namelijk verschillende overeenkomsten tussen partijen gesloten. Eén van deze overeenkomsten is een aandeelhoudersovereenkomst. Daarin regelen partijen onderling wat er gebeurt bij verkoop van de aandelen door één van de partners.

Er zijn vier bepalingen die helpen bij het voorkomen van (ongewenste) doorverkoop:

- aanbiedingsplicht: een bepaling die er voor zorgt dat een aandeelhouder eerst moet verkopen (aanbieden) aan de andere aandeelhouder. Dit kan bijvoorbeeld als hij in strijd handelt met de gesloten overeenkomst;

- meeverkooprecht: een bepaling die borgt dat alle partijen in de B.V. hun aandelen tegen dezelfde prijs en voorwaarden mogen verkopen in het geval dat één partij zijn aandeel wenst te verkopen aan een derde partij (geen medeaandeelhouder);

- toetreding tot de overeenkomst: bepalingen die borgen dat een nieuwe aandeelhouder (derde partij) gebonden is aan dezelfde overeenkomst wanneer deze toetreedt tot de B.V.;

- bijzondere bepalingen: bij het toetreden van een lokale partij voor een bepaald percentage, kan ook bepaald worden dat dit aandeel altijd in handen dient te blijven van een lokale partij. In de aandeelhoudersvergadering kunnen aandeelhouders dan bepalen hoe zij dat begrip definiëren. Let daarbij op dat deze bepaling(en) bemoeilijkt om bij financiële tegenslagen dit aandeel te verkopen. Ter voorkoming daarvan kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een inspanningsplicht van de andere aandeelhouders om middels de aanbiedingsplicht deze aandelen eerst over te nemen en vervolgens op zoek te gaan naar een nieuwe lokale aandeelhouder.

4. Voorbeelden duurzaamheidsbeleid

In dit hoofdstuk geven we per scenario een aantal voorbeelden van beleidskaders waarin lokaal eigendom geborgd is.

4.1 Voorbeelden passend bij scenario 1: beleidskaders

4.1.1 Gemeente Westerwolde

Gemeente Westerwolde stelt een harde eis aan 50 % lokaal eigendom in de vorm van de toetreding van een lokale partij. Als dit gehaald wordt, landt de winstdeling direct bij de deelnemers. Wordt de 50 % lokaal eigendom niet gehaald, dan is er een verplichte afdracht in een duurzaamheidsfonds.

In de leidraad 'Maatschappelijk rendement uit Zonneparken' stelt de gemeente ook bedragen vast die de hoogte voor de afdracht bepalen in het duurzaamheidsfonds. Hiermee landen de revenuen uiteindelijk alsnog bij de omgeving.

Voordeel van dit model is dat de voorwaarden voor lokaal eigenaarschap helder in het beleid zijn vastgelegd. Dit maakt dat de voorwaarden en de van daaruit verwachte processtappen en onderdelen transparant zijn voor alle betrokkenen: overheid, lokale omgeving en ontwikkelaar. Het opnemen van een anterieure overeenkomst tussen omgeving en ontwikkelaar in de voorwaarden draagt ook bij aan de borging en financiële baten.

De afdracht in het duurzaamheidsfonds of toetreding van 50 % lokaal is niet afdwingbaar, maar in de praktijk zien we dat het werkt. Initiatiefnemers kiezen voor het goed invullen van de participatie in een vroeg stadium van een project.

Nadeel van dit model is dat de afdracht in een gemeentelijk duurzaamheidsfonds bij kleinere initiatieven lastig wordt in verband met de aflopende SDE en het toch al moeilijk rondkrijgen van een rendabele businesscase, juist bij kleinere initiatieven. Gemeente Westerwolde hanteert wel een staffeltarief, maar dit kan alsnog tot problemen leiden met ontwikkelaars. Daar komt nog bij dat het juridisch afdwingen van een verplichte afdracht in een duurzaamheidsfonds niet eenvoudig is. Een oplossing kan zijn om een gebiedsfonds niet van toepassing te verklaren bij kleinschalige zonneparken. Het is dan wel noodzakelijk in het beleid goed aan te geven wanneer er sprake is van kleinschalig: bijvoorbeeld alle zon-op-veld-installaties die kleiner zijn dan 10 hectare.

Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens:

https://www.westerwolde.nl/file/3700/download

Leidraad 'Maatschappelijk rendement uit Zonneparken':
https://www.westerwolde.nl/file/9864/download

4.1.2 Gemeente Enschede

De gemeente Enschede organiseert lokaal eigendom via de "Energievisie energie" en de beleidsregels voor zonne- en windenergie (in de zin van 4.3 Awb). Deze Energievisie is een structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. In plaats van een structuurvisie zal in de toekomst borging via omgevingsvisie/omgevingsplan de norm worden.

De gemeente stelt in dit beleid 50% lokaal eigendom vast als kader en wijst elk initiatief op de mogelijke samenwerking met de lokale energie coöperatie(s). Voor andere vormen van financiële participatie is alleen in uitzonderingssituaties plaats.

Dit staat vervat in beleidskeuze 8 van de Energievisie Gemeente Enschede; “we zorgen voor een eerlijke verdeling van lasten en lusten”.

“8. We zorgen voor een eerlijke verdeling van lasten en lusten
Bij de ontwikkeling van locaties voor het opwekken van zonne- of windenergie dient er gestreefd te worden naar een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. In de beleidsregels voor zonne- en windenergie staat daarom dat ten minste 50% van de opbrengst van energieprojecten ten goede van de gemeenschap moet komen. Dit is conform de wens van de gemeenteraad. Bij de verdeling van de opbrengsten is lokaal eigendom het uitgangspunt. De samenwerking met een lokale energiecoöperatie kan daarbij helpen.

Voor andere vormen van financiële participatie is alleen in uitzonderingssituaties plaats.”

In de beleidsregels wind is dit verder vastgelegd in Artikel 4 en in de beleidsregels zon is dit verder vastgelegd in Artikel 10 (zelfde tekst);

Via deze beleidsregels stuurt de gemeente op een eerlijke verdeling van de lasten en de lusten. De gemeente wil hiermee gunstige omstandigheden creëren voor het ontstaan van maatschappelijke acceptatie.

In de praktijk wordt er op verschillende manieren een invulling gegeven aan de wens om de omgeving te laten delen in de baten van een project, zoals:

- *mede-eigendom;*
- *financiële deelneming (d.m.v. obligaties of aandelen);*
- *een omgevingsfonds (volledig of gedeeltelijk) gevuld door de initiatiefnemer;*
- *een omwonendenregeling, in de vorm van verduurzaming bijvoorbeeld van de woning of korting op groene stroom.*

In artikel 4 wordt conform de wens van de gemeenteraad tot uitdrukking gebracht dat ten minste 50 procent van de opbrengst van energieprojecten ten goede van de gemeenschap moet komen. Lokaal eigendom is daarbij het uitgangspunt. Dit kan bewerkstelligd worden door samenwerking met een lokale energiecoöperatie.

Voor andere vormen van financiële participatie is alleen in uitzonderingssituaties plaats. Te denken valt aan een situatie waarbij omwonenden unaniem de voorkeur geven aan een omwonendenregeling en de initiatiefnemer bereid is een substantiële bijdrage te leveren aan een omgevingsfonds, waaruit activiteiten worden gefinancierd waarmee de lokale gemeenschap als geheel is gebaat.

Structuurvisie:
https://www.enschede.nl/structuurvisie-energie-energievisie-en-beleidsregels-voor-zonne-en-windenergie

Beleidsregels zon:
https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=enschede&id=5ac58213-939f-40ca-b484-f375414cb545

Beleidsregels wind:
https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=enschede&id=a90993f0-16e8-457e-bbcb-8b307b2e8911

Hier volgt nog een interview met de gemeente Enschede en de Enschedese energiecoöperatie over de keuzes die zij gemaakt hebben voor dit beleidskader.

4.1.3 Gemeente Emmen

Gemeente Emmen heeft al in 2017 in haar structuurvisie zonneakkers opgenomen dat er sprake moet zijn van overtuigend maatschappelijk draagvlak voor het initiatief bij het dorp of de wijken dat de energieafzet direct of indirect (financieel) ten gunste moet komen van de bewoners/inwoners die betrokken zijn bij de zonneakker.

De gemeente maakt een duidelijk onderscheid tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rol. Voor begeleiding van de vergunningaanvraag en de voorbereiding daarvan is er het Steunpunt Zonneakkers. Deze beoordeelt de ruimtelijke haalbaarheid en formuleert de eisen om een vergunningaanvraag te kunnen indienen. Om het lokaal eigendom te regelen is er voor het privaatrechtelijke spoor het Servicepunt Lokaal Opgewekt Emmen.

Om invulling te geven aan ‘overtuigend maatschappelijk draagvlak’, zijn in de beleidsnotitie ‘Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken’ drie participatiemodellen beschikbaar die in een vaste voorkeursvolgorde moeten worden toegepast. De gemeente biedt via het Servicepunt Lokaal Opgewekt Emmen ondersteuning aan lokale initiatieven die voor samenwerking met de projectontwikkelaar in aanmerking komen, of treedt namens hen op. Het gaat om de volgende drie participatiemodellen:

1 postcoderoosproject;

2 coöperatief eigenaarschap met SDE;

3 aandeelhouderschap.

Bij de eerste twee is de eis om minimaal 20 % van het project beschikbaar stellen voor het lokale initiatief voor mede-ontwikkeling. Bij aandeelhouderschap geldt dat minimaal 50 % van het project in de vorm van aandelen of obligaties beschikbaar wordt gesteld. Als minimaal 10 % hiervan in handen komt van inwoners in de omgeving, dan is er volgens de gemeente Emmen ook sprake van overtuigend maatschappelijk draagvlak. De laatste variant heeft de minste voorkeur, omdat deze mogelijkheid alleen geldt voor mensen die geld hebben om aandelen of obligaties te komen. De uitwerking van bovenstaande wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die wordt ondertekend voordat de vergunningaanvraag kan worden ingediend. Indien geen van de drie varianten leidt tot voldoende participatie, kan er geen vergunning worden verleend. Wel kan de gemeente op verzoek hiervan afwijken als onderbouwd kan worden hoe de omgeving op een andere manier betrokken wordt bij het project.

Het model van de gemeente Emmen heeft lokaal eigendom opgenomen als vast onderdeel van het proces om tot een vergunningaanvraag te komen. Het model is juridisch haalbaar vanwege de anterieure overeenkomst in de vorm van een model-samenwerkingsovereenkomst in de vorm van

een duidelijke model-samenwerkingsovereenkomst. Omdat hiermee het beleid een duidelijk kader aangeeft, en al meerdere malen met succes is toegepast, is dit model goed te borgen.

Praktisch is het goed uitvoerbaar omdat de gemeente ondersteuning biedt met haar Servicepunt en transparante voorwaarden. Daarnaast komen de baten lokaal terecht door de coöperatie in de lead te houden of een fonds op te richten;

Structuurvisie Zonneakkers:

https://emmengeeftenergie.nl/wp-content/uploads/2017/11/SV-zonneakkers.pdf

Beleidsnotitie Maatschappelijk draagvlak zonneakkers:

https://emmengeeftenergie.nl/wp-content/uploads/2017/11/08-getekend-exemplaar-Maatschappelijk-draagvlak-zonneakkers-bij-dorpen-en-wijken-september-2017.pdf

4.1.3 Noordoost Twente

[Korte omschrijving volgt nog.]

https://www.energievannoordoosttwente.nl/media/windbeleid/concept-windbeleid-not-versie-1.3-d.d.-20-10-2020.pdf

4.2 Voorbeelden passend bij scenario 2: Uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender

Een maatschappelijke tender uitschrijven is procestool om initiatieven te selecteren op basis van ingediende principeverzoeken. De principeverzoeken worden vergeleken op de vastgestelde en gecommuniceerde criteria, waaruit één of meerdere winnende inschrijvingen volgen. Deze winnende inschrijving(en) komen in aanmerking voor planologische medewerking en het aanvragen van vergunningen. Wint een initiatiefnemer de maatschappelijke tender niet, dan hoeft deze geen tijd, geld en energie meer te steken in een vergunningentraject. Zo voorkomt de maatschappelijke tender verloren investeringen voor zowel bevoegd gezag als ontwikkelaar. Bovendien kan een bevoegd gezag gestroomlijnd en geleidelijk invulling geven aan haar doelstellingen.

Naast het al genoemde voordeel dat de gemeente regie kan uitvoeren op zowel ruimtelijke en landschappelijke criteria al op maatschappelijke criteria als lokaal eigendom zijn er nog een aantal voordelen te benoemen van dit model. Een maatschappelijke tender uitschrijven is een transparant proces voor initiatiefnemers en burgers. De gemeente toont met het vooraf mededelen van selectiecriteria transparantie aan de initiatiefnemers. Zij kunnen hier hun principeverzoek op afstemmen. Na de selectie weet de initiatiefnemer waar het principeverzoek op heeft verloren of gewonnen. Doordat de initiatieven op meerdere criteria zijn beoordeeld en de beste is geselecteerd, weet de burger precies welke zonnepark waarom is geselecteerd. Het transparante proces kan begrip en draagvlak teweegbrengen bij de burger.

Een nadeel van dit model is dat er meerdere, concurrerende lokale initiatieven kunnen ontstaan in een gebied. Dit kan tot vervelende situaties in een wijk, buurt of dorp leiden. Het is zaak om hier als gemeente proberen zicht op te houden, zodat tijdig bijgestuurd kan worden als dat nodig is.

4.2.1 Gemeente Leudal

De gemeente Leudal hanteert een uitnodigingskader voor zon en wind, vastgelegd in het ontwerp paraplubestemmingsplan duurzame energie Leudal.

De reeds bestaande bestemmingsplannen over het gehele gebied van gemeente Leudal worden aangevuld met regels voor zonne-energie. Voor de zonne-energie bevat het ontwerpplan een afwijkingsbepaling. Als een plan voor zonne-energie voldoet aan het vastgestelde Beleidskader Zon en Wind kan de planologische medewerking worden verleend. Voor windenergie bevat het plan wel de randvoorwaarden, maar voor realisatie dient een buitenplanse procedure te worden gevolgd.

De gemeente Leudal kiest voor het principe dat onder voorwaarden ontwikkelingen worden toegestaan (ja, mits) of worden uitgesloten, afhankelijk van het landschap. Daarvoor is een energie-kansenkaart opgesteld en een ontwikkelmatrix cultuurlandschap voor een afweging waar wel en waar geen kansen liggen voor zonnevelden of windenergieparken.

Zonnevelden zijn bijvoorbeeld mogelijk in onder andere landschapstypen als besloten bosmozaïek, halfopen bosmozaïek, semi-rationele heideontginningen, rationele heideontginningen en erven. Dit wordt nader toegelicht in de ontwikkelmatrix cultuurlandschap en de ontwerpprincipes voor de landschapscriteria. Windmolens zijn mogelijk in onder andere landschapstypen als rationele heideontginningen.

Initiatieven dienen een profijtplan voor te leggen waarin duidelijk uiteen wordt gezet hoe een deel van de opbrengsten terugvloeit naar de gemeenschap. Een storting in het groenfonds kan daarvan een onderdeel zijn. Daarnaast streeft de gemeente Leudal er naar om 50 procent van de nieuwe initiatieven coöperatief te laten zijn.

Samenvattend:

1.Gemeente bepaalt uitgangspunten

Uitgangspunt 1: Zonneladder conform klimaatakkoord
Uitgangspunt 2: Landschap (kansrijke gebieden zijn in kaart gebracht)
Uitgangspunt 3: Concentratie
Uitgangspunt 4: Kwalitatieve eisen (inpassing, etc)
Uitgangspunt 5: Profijtplan*
Uitgangspunt 6: 50% coöperatief
Uitgangspunt 7: Aantonen uitvoerbaarheid

2. Informatieronde

3. Openstellingsronde
(extra kader kan zijn openstelling per gebied conform uitgangspunt 2 of een x aantal MW)

4. Toetsing principeverzoek

5. Selectie plannen (top 3)

6. Definitieve selectie

7. Vergunningsaanvraag

8. Beoordeling vergunningsaanvraag

[Stappenplan uitnodigingsplanologie / maatschappelijke tender wordt nog verder uitgewerkt.]

***Profijtplan**
Criteria Profijtplan: In het Profijtplan wordt opgenomen wat een initiatiefnemer bijdraagt aan de omgeving en de maatschappij; > De initiatiefnemer nodigt een (of meerdere) lokale energie-coöperaties uit bij de ontwikkeling van het project. De coöperatie houdt bij voorkeur (een deel van) het eigenaarschap gedurende de exploitatiefase. Het streven is om 50% van de nieuwe initiatieven coöperatief te laten zijn: > Initiatieven die meer economisch rendement opleveren voor lokale partijen, zoals energiecoöperaties, hebben de voorkeur > De wijze waarop toepassing wordt gegeven aan de Nota Kwaliteit maakt onderdeel uit van het Profijtplan > Initiatiefnemer draagt ook zorg voor verrijking van de biodiversiteit, een goede landschappelijke inpassing, mogelijkheden voor onderwijs en stimulering van de lokale werkgelegenheid.

Volledig bestemmingsplan:
Regels:
https://leudal.gemeentedocumenten.nl/Publicatie/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01/r_NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01.html#begin

Toelichting:
https://leudal.gemeentedocumenten.nl/Publicatie/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01/t_NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01.pdf

Overige bijlages:
https://leudal.gemeentedocumenten.nl/Publicatie/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01

Volledige kader zon en wind:
https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2020-26024/1/bijlage/exb-2020-26024.pdf

Hier volgt nog een interview met de gemeente Leudal en de provincie Limburg over de keuzes die zij gemaakt hebben voor dit beleidskader en de rol van de provincie daarbij.

4.2.2 Gemeente Houten

Uitnodigingskader gemeente Houten (zon)
https://www.zonneveldenhouten.nl/

In ontwikkeling concept opgevraagd

1. Vergunningstop
2. Nieuw beleid voorjaar 2021

4.2.3 Maatschappelijke tender Gelderland

Het Gelders Energieakkoord, EnergieSamen Gelderland en Klimaatverbond Nederland hebben samen een Handreiking Maatschappelijke Tender uitgewerkt als methode om lokaal eigendom te borgen in beleid. Daarnaast wordt de maatschappelijke tender gezien als een methode om gebiedsgericht aan de slag te gaan met zon- en windprojecten.

Deze handreiking kent 7 stappen:

1. Concept uitgangspuntennotitie
   De gemeente stelt vast hoe zij in de komende jaren wind- en zonneparken in stappen (getrancheerd) in de gemeente wil ontwikkelen. In de notitie legt ze ook vast hoe ze omgaat met ‘schaarste van uit te geven vergunningen’ wanneer er meerdere gegadigden zijn die een zon- of windpark vergund willen krijgen. De gemeente geeft aan dat zij in dat geval gerechtigd is om te selecteren op criteria die zich niet beperken tot de Wet ruimtelijke ordening. Anders geformuleerd: dan mag de overheid als bevoegd gezag ook selecteren op zaken als financiële participatie, een omgevingsfonds en/of gesocialiseerd grondbeleid.
2. Marktconsultatie
   De gemeente consulteert de markt en komt zo tot oplossingen die door de markt zelf gedragen zijn. informatieavonden waarbij partijen elkaar kunnen vinden. Zowel met de direct omwonenden, de meer formele vertegenwoordiging van een beoogd lokale eigenaar en ontwikkelaars met grondposities binnen de gemeente. Zo kunnen allianties ontstaan.
3. Voorbereiden overeenkomst
   De gemeente bereidt een intentieovereenkomst voor. Met een dergelijke intentieovereenkomst kan een gemeente alle partijen - ruim voordat publiekrechtelijke ruimte wordt vergeven - bewegen om de uitgangspunten te onderschrijven. Deze greendeal helpt om later privaatrechtelijk af te dwingen wat niet kan langs het publiekrechtelijke spoor. Een gemeente mag bijvoorbeeld wellicht niet 50% lokaal eigendom of een omgevingsfonds als voorwaarde verbinden in haar vergunningverlening (de Wet ruimtelijke ordening staat dat publiekrechtelijk niet toe), maar de gemeente kan dit percentage wel privaatrechtelijk afdwingen bij de ondertekenaars van een ‘overeenkomst’ waar dezelfde voorwaarde in staat
4. Definitief besluit uitgangspuntennotitie
   De gemeenteraad stelt de definitieve uitgangspuntennotitie vast. Dit is de start van de feitelijke procedure.
5. Selectie vanuit ruimtelijk kader
   Zoals aangegeven in de uitgangspuntennotitie maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om potentiële ontwikkelaars uit te nodigen een plan van aanpak uit te werken waarin de genoemde elementen van de uitgangspuntennotitie in detail terugkomen. Het gaat hierbij om een formeel principeverzoek dat kan leiden tot een vergunning. Op basis hiervan selecteert de gemeente de partijen die, op basis van ruimtelijk relevante voorwaarden, in aanmerking komen voor een eventuele vergunning.
6. Selectie vanuit maatschappelijk kader
   Het resultaat van dit proces kan zijn dat meerdere ontwikkelaars (of consortia) op basis van ruimtelijke criteria in aanmerking komen voor de ontwikkeling van zonnevelden en/of

windenergie in de tranche die de gemeente heeft opengesteld. Op dat moment is in juridisch termen sprake van 'schaarste' en kan de gemeente aanvullende, maatschappelijke, criteria gebruiken (volgens een transparante weging – via een puntensysteem) om de partij (of het consortium) uit te nodigen het definitieve gunningsproces in te gaan en af te ronden. We moeten daarbij in ogenschouw nemen dat een tegenvallend resultaat op maatschappelijk rendement geen juridische reden kan zijn om de vergunning niet te verstrekken. Het selectieproces is echter zo stevig geweest dat de beste mogelijke garanties zijn verkregen op een resultaat dat recht doet aan de uitgangspuntennotitie en een ondertekende greendeal.

7. Gunning

In deze Handreiking wordt de gevolgde procedure van de gemeente Staphorst bij Windpark Bovenwind als voorbeeld beschreven.

Handreiking Maatschappelijke Tender Gelderland:

https://energiesamengelderland.nl/wp-content/uploads/2021/04/GEA-handreiking-maatschappelijke-tender.pdf

4.3 Voorbeelden passend bij scenario 3: zelf ontwikkelen

4.3.1 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen hanteert een beleid waarbij men grote parken alleen toestaat binnen specifiek benoemde zoekgebieden waar de gemeente ook (gedeeltelijke) grondposities heeft. Kleinere parken (max 10ha) mogen ook op andere locaties ontwikkeld worden. In beide gevallen streeft de gemeente naar minimaal 50% lokaal eigendom. Bij de grootschalige parken streeft men echter naar ontwikkeling via een gemeentelijke exploitatiemaatschappij waarbij het doel is dat 100% van de revenuen naar de gemeenschap vloeit.

Voorbeeld klein park (kleiner dan 10 hectare: conform scenario 1)

Klein en lokaal zonnepark in veenweidegebied Een lokale agrariër in het landelijk gebied van de gemeente wil een deel van zijn grond gebruiken voor een zonnepark. Dit is mogelijk tot maximaal 10ha. Op een passende locatie ontwikkelt hij een zonnepark van 12MWp. Hier geldt de eis van 50% lokaal eigendom, en de initiatiefnemer moet in gesprek met de omgeving om hieraan invulling te geven. Hij zoekt samenwerking met een lokale energie coöperatie. Samen voldoen ze aan de eisen van ontwerp en inpassing, en weten de omgeving hierin te betrekken.

De gemeente legt de afspraak dat 50% van het project in samenwerking met de energiecoöperatie wordt opgezet vast in een anterieure overeenkomst, inclusief de beoogde uitwerking ervan. Dit is vastgelegd als eis in het duurzaamheidsbeleid. De initiatiefnemer en de energiecoöperatie stellen daartoe een participatieplan op dat wordt ingediend en getoetst bij de vergunningaanvraag op deelnamemogelijkheid en lokale besteding van de opbrengsten.

De initiatiefnemer en tevens de grondeigenaar vraagt voor de helft van het park, dus 6MWp, een SDE++ subsidie aan. De energiecoöperatie pacht de andere helft van de grond voor het project van de agrariër en zet meerdere postcoderoos-projecten op van maximaal 300.000Wp per stuk. Ze weten 600 huishoudens en kleine mkb'ers te werven voor deelname in 10 projecten. Doordat deelnemers in maximaal 10 postcode-roosconfiguraties worden geworven, kunnen mensen uit een

groot deel van de gemeente deelnemen aan het project, met en zonder eigen inleg. Hiermee is de helft van de 50% - dus 25% van het hele zonnepark - lokaal ingevuld. Voor de overige 25% vraagt de energiecoöperatie een SDE++ subsidie aan. De opbrengsten van deze resterende 3MWp zijn lager dan bij een postcoderoosproject, maar nog voldoende om een ruim fonds in te stellen, waarvan de energiecoöperatie met haar leden en de andere inwoners in de omgeving ieder jaar beslist over het ondersteunen van lokaal maatschappelijk initiatieven.

Voorbeeld groot park (groter dan 10 hectare of wind: conform scenario 3)
Deelname van een lokaal initiatief in een grootschalig zonnepark. De gemeente heeft een groot terrein in de buurt aangewezen als zoekgebied voor een of meer grootschalige zonneparken. Voor dit gebied werkt de gemeente gebiedsvisie en overlegt met de andere grondeigenaren en omgeving over de opzet. Enkele inwoners in de buurt willen graag een klein deel zelf ontwikkelen als klein en lokaal zonnepark. De gemeente wil het grootste deel van het zonnepark zelf exploiteren en de opbrengsten inzetten via het Energietransitiefonds. Dit is sociaal eigendom. De gemeente maakt afspraken met enkele grondeigenaren dat hun grond ook onderdeel van het zonnepark kan worden. Zij kunnen de gronden inbrengen in het gemeentelijke project tegen een marktconforme pacht of zelf exploiteren. In dat laatste geval geldt de eis van minimaal 50% lokaal eigendom.

Bij dit voorbeeldproject is sprake van 90% sociaal eigendom, 5% lokaal eigendom en 5% particulier of commercieel eigendom. De gemeente legt de afspraken hierover vast in een anterieure overeenkomst met de grondeigenaren. Bij de vergunningaanvraag wordt een participatieplan ingediend met de opzet van het lokaal eigendom, m.b.t. de mogelijkheid om deel te nemen en de manier waarop de opbrengsten lokaal besteed worden.

Het lokale initiatief wordt uitgenodigd om een energiecoöperatie op te richten en deel te nemen in de gezamenlijke ontwikkeling. Eén lokale grondeigenaar heeft 6ha grond, en verpacht 3ha aan de energiecoöperatie. Zij zetten hiermee een lokaal fonds op, waarmee de leden duurzame projecten financieren, zoals zonnepanelen op daken, de school en het buurthuis.

Beleidskader Gemeente Groningen
https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/beleidskader-zonneparken.pdf

Hier volgt nog een interview met de gemeente Groningen over de keuzes die zij gemaakt hebben voor dit beleidskader.

Colofon
Mei 2021, Zwolle

Auteurs
Leander Broere
Els Holsappel

Werkgroep Lokaal Eigendom Thijs Mosterman (gemeente Dalfsen)
Jan Albert Westenbrink (gemeente Zwolle)
Judy Janson (gemeente Raalte)
Tim Lammers (Nieuwe Energie Overijssel)
Piet la Roi (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Hans van Vliet (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Guido Bakema (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)
Leander Broere (Natuur en Milieu Overijssel)
Els Holsappel (projectleider Lokaal Eigendom RES West-Overijssel)