Beleidskader lokaal eigendom wind en zon gemeente Zwolle

Datum: 23 september 2025
Status: Nog vast te stellen

Dit beleidskader is toe te passen bij initiatieven voor de productie van duurzame energie door windturbines of zonneparken op land op grondgebied binnen gemeente Zwolle. Het gaat dan om initiatieven voor windprojecten groter dan **1 MW** of windmolens met een tiphoogte van meer dan **50 meter** en bij zonnevelden groter dan **2 hectare**. Ongeacht de rol van de gemeente (bevoegd gezag of niet) is dit kader het richtsnoer voor de gemeente voor haar eigen handelen aangaande het vormgeven van lokaal eigendom bij de ontwikkeling van energie-initiatieven.

Voor initiatiefnemers biedt dit kader duidelijkheid over de te verwachten stellingname van de gemeente ten aanzien van energie-initiatieven en het daarop gebaseerde gemeentelijk handelen.

Aanleiding beleid voor lokaal eigendom
Lokaal eigendom gaat over eigenaarschap en het gaat over de belangen van de omgeving. Het is bedoeld om de lokale omgeving zeggenschap te geven over wind- en zonprojecten. Zowel over de ontwikkeling en landschappelijke inpassing van die projecten als over de revenuen die voortkomen uit die projecten.

Voor grootschalige energieprojecten zoeken we een goed balans tussen de lasten en de lusten, zowel voor de ontwikkelaar, grondeigenaar als de omgeving. Een eerlijke verdeling van lusten en lasten is een belangrijk motto om de energietransitie versneld te realiseren. We willen dat alle Zwolse inwoners mee kunnen in de energietransitie.

Wat is 'lokaal eigendom'?
Een middel om de financiële opbrengsten in de omgeving te houden is het creëren van lokaal eigendom.

'Lokaal eigendom' wordt als volgt gedefinieerd:
Met eigendom wordt het juridische en economische bezit bedoeld. Een inwoner of bedrijf is lokaal als die gevestigd is in de gemeente(n) waarin het project zich bevindt of als de inwoner of het bedrijf zich binnen 5 kilometer van het project bevindt. Onder lokaal eigendom verstaan wij een collectief. Een collectief is een groep samenwerkende inwoners, ondernemers en of grondeigenaren dat samenwerkt om een gemeenschappelijk duurzaam initiatief te realiseren. Een project in eigendom van één of enkele grondeigenaren of bewoners voldoet niet aan deze definitie.

Lokaal eigendom brengt ook zeggenschap over de financiële opbrengsten rond wind- en zonprojecten met zich mee.

Lokaal eigendom in relatie tot financiële participatie
Financiële participatie, het meeprofiteren van de financiële opbrengst van de energieproductie, kan op verschillende wijzen.

- (Mede-)eigenaarschap:
  Partijen profiteren als (mede-)eigenaar van de financiële opbrengsten die uit een energieproject voortvloeien.
- Financiële deelneming
  Hiervan is sprake als partijen risicodragend deelnemen aan een energieproject, bijvoorbeeld door de aankoop van aandelen, certificaten of obligaties.
- Energie-omgevingsfonds
  Een energie-omgevingsfonds wordt gevuld met een deel van de opbrengsten van de energieproductie, dit zolang er energieproductie plaatsvindt. Vanuit dit fonds wordt de realisatie van lokale of regionale maatschappelijke doelen gefinancierd.
- Omwonendenregeling

Direct omwonenden van een energieproject ontvangen een vergoeding, al dan niet financieel of in natura. Dit is compensatie voor hinder die wordt ervaren door de aanwezigheid van het energieproject.

Eigenaarschap en coöperatievorming
Lokaal eigendom wordt gecreëerd door mede-eigenaarschap en financiële deelneming in energieprojecten. Met het oog op een eerlijke verdeling van lusten en lasten is de vroegtijdige betrokkenheid van een coöperatiefverband in de projectontwikkeling als (mede)-eigenaar of financiële deelnemer gunstig. Door deze betrokkenheid kunnen veel partijen en individuen mee profiteren en niet alleen (bijvoorbeeld) grondeigenaren. De (energie)coöperatie is dan wel van en voor de lokale bevolking.

Relevante grondregels voor coöperatie vorming zijn:
- Open en vrijwillig lidmaatschap;
- Democratische controle door leden;
- Economische participatie door leden.

Waar in dit stuk verder het begrip 'coöperatie' wordt gebruikt wordt een organisatie bedoeld die voldoet aan de grondregels.

Doelstelling gemeente Zwolle
De gemeente heeft als doel energieprojecten waarin minimaal 50% van de energieproductie in lokaal eigendom is, met een streven naar 100%.

De gemeente geeft daarom prioriteit aan het meewerken aan energieprojecten die worden ontwikkeld door energiecoöperaties waarvan alle inwoners van de gemeente lid kunnen worden en dat deze coöperaties vanaf de start van de projectontwikkeling worden betrokken. Hierin ligt de sleutel voor het creëren van breed verspreid lokaal eigendom.

Ambities voor financiële participatie
<u>Financiële deelneming</u>
De gemeente geeft prioriteit aan energieprojecten waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in de gemeente Zwolle de gelegenheid krijgen om al dan niet risicodragend financieel deel te nemen in het energieproject. Dit kan bijvoorbeeld door de uitgifte van aandelen of obligaties of via een ander financieel voordeel.

De wijze waarop actoren financieel kunnen participeren, dient tijdig kenbaar gemaakt te worden door de initiatiefnemer in afstemming met de gemeente. De vorm van financiële deelneming kan per project uiteenlopen. Per project zijn de doelgroep en haar wensen anders en wordt er maatwerk geleverd. De financiële deelneming moet kunnen plaatsvinden vanaf de start van de ontwikkelfase van een project.

<u>Omgevingsfonds</u>
Financiële participatie kan ook vorm worden gegeven door vanuit de revenuen van het project bij te dragen aan een lokaal omgevingsfonds. Een dergelijk gemeentelijk fonds is in te zetten voor de realisatie van maatschappelijke doelen binnen de gemeente.

In principe kunnen deze doelen breed worden geformuleerd. De gemeente heeft echter de ambitie om de revenuen uit dit fonds in te zetten voor de realisatie van duurzaamheidsdoelen van inwonersinitiatieven en kwetsbare inkomensgroepen in de gemeente. Hiermee kan deze groepering geholpen worden ook stappen te zetten in de energietransitie.

De gemeente Zwolle hanteert als richtlijn voor de bijdragen aan het fonds een bedrag van 1 Euro /MWh opgewekte energie, dit conform de NWEA-gedragsregels. Als er een hoge mate van coöperatievorming sprake is, kan dit bedrag lager uitvallen met een minimum van 0,50 €/MWh.

<u>Omwonendenregeling</u>

De gemeente ziet een omwonendenregeling als een vorm van compensatie voor ervaren hinder. Een omwonendenregeling is daarmee in de ogen van de gemeente altijd te koppelen aan de realisatie van een energieproject.

Daar waar ervaren hinder valt binnen het gebied waar inwoners lid kunnen worden van een coöperatie laat de gemeente de invulling van die compensatie over aan die coöperatie. De wijze van hindercompensatie is veelal geregeld in de statuten van een coöperatie.

Indien hinder kan worden ervaren buiten het gebied waar inwoners lid kunnen worden van een coöperatie, of als er geen sprake is van een coöperatie maar van een commerciële partij, stuurt de gemeente aan op een hindercompensatie gericht op direct omwonenden in een straal van 1500 meter vanaf de dichtstbijzijnde windturbine en 500 meter vanaf een zonnepark. Compensatie kan in onderling overleg in natura en/of financieel.

Een lokale regeling kan bijvoorbeeld gaan om het aanbieden van groene stroom met korting, korting op de energierekening of een andere financiële vergoeding. De gemeente gaat er daarbij van uit dat de hoogte van de compensatie afgeleid wordt van de landelijke trend hiervoor (onder meer de gedragsregels NWEA) afgezet tegen de specifieke financiële situatie van het betreffende energieproject.

Financiële participatie als pakket
De diverse vormen van financiële participatie kunnen op uiteenlopende wijzen worden ingevuld en gecombineerd. Landelijke gedragsnormen fungeren daarbij als richtsnoer. De specifieke situatie rond een initiatief, wat betreft posities van stakeholders, coöperatievorming en lokale omstandigheden en voorkeuren bepalen de uiteindelijke samenstelling van het financiële pakket.

Gemeentelijke sturing
Richtlijnen voor gemeentelijke sturing
Lokaal eigendom komt niet zonder meer tot stand. Coöperatievorming vergt de nodige inspanningen; planvorming, projectuitwerking en realisatie van windturbines en zonneparken vereisen de inzet van personele capaciteit, kennis van processturing, inhoudelijke expertise en financiële middelen.

De gemeente is bereid de totstandkoming van lokaal eigendom te faciliteren door activiteiten als:
- Bijdragen aan een plan van aanpak van de initiatiefnemer;
- Kennisoverdracht;
- Co-begeleiding gebiedsproces;
- Financiering externe ondersteuning;
- Verstrekken lening;
- Ondersteuning communicatie.

Over de gemeentelijke ondersteuning worden afspraken op maat gemaakt met initiatiefnemers. Deze afspraken worden vastgelegd in een gebieds- of ontwikkelingsovereenkomst (al dan niet met inzet van een anterieure overeenkomst).

Voorwaarden aan ondersteuning initiatiefnemers
Binnen de voor windturbines beschikbare ruimte (nu aangegeven in het provinciaal programma energiestrategie (PPE)) dienen initiatiefnemers, in geval van meerdere (niet samenwerkende) initiatiefnemers, onderling afspraken te maken over hoe de beschikbare ruimte is te verdelen. De gemeente kan indien nodig een gebiedsadviseur aanstellen om te kijken of samenwerking tussen verschillende partijen mogelijk is. Als afspraken onmogelijk zijn dan beoordeelt de gemeente zelf hoe zij omgaat met de verlening van steun aan een of meer initiatieven.

De gemeenteraad verleent in een zoekgebied planologische medewerking aan slechts één samenhangend projectvoorstel. Wanneer er meerdere projectvoorstellen worden gedaan voor hetzelfde zoekgebied, werkt de gemeenteraad mee aan het voorstel dat het beste voldoet aan het lokaal eigendomsbeleid van de gemeente.

Daarbij hanteert de gemeente de onderstaande voorwaarden:

- De gemeente ondersteunt geen initiatieven die een ruimtegebruik hebben die het onmogelijk maakt om de door de gemeente geambieerde energiedoelstellingen (vastgelegd in de RES of aanvullende programmeringsafspraken in het kader het PPE) te behalen.
- De initiatiefnemer dient een coöperatieve inslag te hebben en naar vermogen bij te dragen aan de Zwolse ambitie voor lokaal eigendom om voor ondersteuning in aanmerking te komen.
- De ondersteuning aan het initiatief kan worden uitgebreid indien deelname van andere Zwolse energiecoöperaties (liefst gemeente dekkend) mogelijk wordt gemaakt.
- De initiatiefnemer dient in de beginfase van uitwerking van het initiatief in gesprek te treden met partijen en individuen in de omgeving van het initiatief (procesparticipatie). Een participatieplan dient daarbij houvast te geven. De Zwolse participatieaanpak Hanza is een leidraad voor het opstellen van dit participatieplan.
- De initiatiefnemer dient een pakket aan financiële participatiemogelijkheden aan de omgeving en andere inwoners van Zwolle te bieden dat voldoet aan de gemeentelijke ambities daarvoor.

In geval van een hoge mate van coöperatievorming (een deelnamemogelijkheid voor alle inwoners en van Zwolle), en dus eigen zeggenschap over financiële stromen vastgelegd in statuten, is de gemeente terughoudend met sturing op de inrichting van de financiële participatie.

Ontwikkelingsproces is de basis voor opbouw lokaal eigendom
Procesparticipatie
De gemeente heeft als doelstelling dat energieprojecten vanaf het eerste moment van initiëren worden ontwikkeld in een samenspel tussen initiatiefnemers, omwonenden, relevante belangengroepen, organisaties en bedrijven. Dit samenspel is daarbij te baseren op duidelijke, helder en breed gecommuniceerde spelregels die expliciet worden gehanteerd om de regie over het ontwikkelingsproces te voeren.

In deze spelregels zijn idealiter de volgende elementen verwerkt:
- Transparantie in doelen en handelen van actoren;
- Expliciteren van processtappen;
- Verduidelijken van posities en rollen van actoren in het proces;
- Het duiden van de mate van invloed van actoren tijdens het procesverloop.

Deze vorm van participatie is niet alleen gebaseerd op de doelstelling om in samenspraak met betrokken partijen en omwonenden een afgewogen ruimtelijke inpassing van projecten te realiseren, een vroege betrokkenheid van lokale partijen is ook essentieel om tot een hoog aandeel lokaal eigendom te komen.

In het participatieproces zijn de volgende doelgroepen te onderscheiden:
- Directe omgeving: alle mensen die wonen in én lokaal verankerde MKB-bedrijven gevestigd in het gebied met een straal van 1500 meter rondom de turbines en 500 meter vanaf een zonnepark.
- Omgeving in de invloedssfeer van de molens: ten minste alle mensen die wonen in én lokaal verankerde MKB-bedrijven gevestigd in het gebied met een straal van 10x de tiphoogte rondom de turbines. Deze afstand wordt door de Raad van State gehanteerd als de grens waarbuiten geen sprake zal zijn van gevolgen van enige betekenis.
- Breder publiek; inwoners, bedrijven en instellingen binnen gemeente Zwolle, en inwoners, bedrijven en instellingen binnen 5 kilometer van een windturbine of zonnepaneel installatie.

Publieke initiatieven van medeoverheden vormen uitzondering op dit beleid
Medeoverheden die grootschalige energie-initiatieven willen realiseren vanuit eigen beleidsopgaven (bijv. OER programma Rijksoverheid, waterschap) hoeven niet te voldoen aan dit beleid en zijn vrijgesteld aan de eis dat minimaal 50% in lokaal eigendom wordt gerealiseerd.

Disclaimer
Bij de beoordeling van individuele initiatieven is het aan het college om af te wegen of initiatieven voldoen aan dit beleidskader en of er aanleiding voor is hiervan af te wijken.

Evaluatie lokaal eigendom

Na realisatie van elk grootschalig energieproject wordt het project ook geëvalueerd op het aspect lokaal eigendom. Eventuele leerpunten kunnen aanleiding zijn om dit beleidskader aan te passen.

1 Bijlage: Lokaal eigendom: Achtergrondinformatie bij de beleidsontwikkeling

De gedachtenvorming over en beleidsontwikkeling rond lokaal eigendom is al enige jaren gaande. Deze paragraaf belicht enkele relevante bronnen.

Klimaatakkoord
In het Nederlands Klimaatakkoord van 28 juni 2019 is afgesproken dat bij de opwekking van duurzame energie op land (zonneparken en windmolens) een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied wordt nagestreefd, waarbij 50 % van de productie eigendom is van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).

Het klimaatakkoord is de aanleiding tot nadere beleidsvorming door andere overheden.

Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie is een uitvoeringsinstrument van het Klimaatakkoord voor de productie van duurzame energie via wind en zon. Het geeft richting aan de realisatie van wind- en zonneparken door middel van een regionale energiestrategie in dertig RES-regio's in het land. De regionale energiestrategieën (RES'sen) worden opgesteld door samenwerkingsverbanden van provincies, gemeenten, waterschappen en netbeheerders.

De handreiking Regionale Energiestrategie Update 2022[1], een richtsnoer bij de uitwerking van regionale energiestrategieën, spreekt over financiële participatie in energieprojecten als een uitkomst van procesparticipatie en stelt dat alleen bij mede-eigenaarschap sprake is van lokaal eigendom, zoals bedoeld in het Klimaatakkoord.

Lokaal eigendom gaat daarbij verder dan alleen financiële deelneming. Het geeft zeggenschap over de ontwikkeling van het project en over de inkomsten van het project. Streven naar 50% lokaal eigendom betekent dus, naast financiële participatie, ook streven naar zeggenschap. Vroegtijdige zeggenschap vanaf de planfase (procesparticipatie) en zeggenschap tijdens de exploitatie (over met name de geldstromen).

Regionale energiestrategie West-Overijssel[2] (RES)
De RES-West Overijssel, die door Zwolle is ondertekend, hanteert de regionale doelstelling van minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. Gemeenten kunnen desgewenst in het lokaal beleid een hoger percentage vaststellen.

Provinciaal Programma Energiestrategie
Het provinciaal Programma Energiestrategie (PPE) is in 2023 vastgesteld als instrument om de provinciale ambities uit de Regionale Energie Strategie (RES) te realiseren. De afspraken over lokaal eigendom sluiten aan bij de gemaakte afspraken in het kader van de RES West Overijssel.

Zwolse energiegids 2017
In 2017 is de Zwolse energiegids vastgesteld. Daarin is aangegeven hoe de gemeente Zwolle omgaat met lokaal eigendom en financiële participatie. Sinds 2017 is er veel kennis opgedaan over de wijze van stimulering van lokaal eigendom en de vormgeving daarvan en zijn inzichten aangescherpt. Zie de bovengeschetste beleidsontwikkelingen.

Vandaar dat de gemeente Zwolle ook haar beleid wil moderniseren. Door de nieuwste inzichten rond lokaal eigendom' in het beleid op te nemen loopt Zwolle ook in de pas met het beleid van buurgemeenten. Dit biedt voordelen bij de ontwikkeling van initiatieven voor duurzame energie, omdat dergelijke initiatieven geregeld binnen meer dan één gemeente liggen en de effecten van die initiatieven zich over meerdere gemeente kunnen uitspreiden.

---

[1] Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
[2] 9.1 Regionale doelstelling: minimaal 50% lokaal eigendom | Regionale Energiestrategie West-Overijssel (reswestoverijssel.nl)