

Betreft: Discussienotitie positionering
Project: Opwekken duurzame energie in Overbetuwe

Notitie

Aan: Gemeente Overbetuwe
Van: Fleur Elderhorst, Emiel Stal

Datum: 24 juli 2019

Inleiding

Februari 2017 heeft de gemeenteraad de "Routekaart Duurzaam Overbetuwe" vastgesteld waarin zij haar duurzaamheidsambities voor de periode 2017 – 2020 heeft uitgewerkt. Hierin is de ambitie verwoord om ultimo 2020 minimaal 14% van de energievraag te dekken met duurzame energie die in de gemeente is geproduceerd. Hiervoor is nodig dat er energie wordt bespaard en dat er (veel) meer duurzame energie wordt opgewekt, zowel via kleinschalige als grootschalige initiatieven.

In 2018 heeft het college van B&W in haar programma over dit onderwerp het volgende opgenomen: "Wij willen winning van windenergie en zonne-energie mogelijk maken, maar geen nieuwe windmolenparken creëren. Voor winning van windenergie zijn windmolens langs de A15 de beoogde positie." "Wij willen op een veel grotere schaal, bijvoorbeeld in een vorm van publiek-private samenwerking, duurzame energie opwekken voor onze inwoners. Mogelijk kunnen gemeentelijke grondposities daar een bijdrage aan leveren."

Vervolgens heeft het college van B&W in oktober 2018 het document Zonne- en windparken Overbetuwe in A15 zone vastgesteld. Daarin wordt deze lijn bekrachtigd: clustering van grootschalige initiatieven in de A15-zone, op een veel grotere schaal duurzame energie opwekken en daarvoor mogelijk publiek-private samenwerking aangaan.

Vraagstelling

De vraag die nu voorligt is welke positie de gemeente kan en wil innemen om de gewenste groei in (grootschalige) duurzame energie te bewerkstelligen. De gemeente heeft APPM gevraagd hiervoor een notitie op te stellen, die de discussie moet faciliteren om een nadere afweging te maken.

De vraag is op te delen in drie subvragen:

1. Welke positie neemt de gemeente in algemene zin in, in verhouding tot de ontwikkeling van grootschalige duurzame energie? Wat is haar basishouding?
2. In welke situaties is de gemeente bereid meer te doen om grootschalige duurzame energie te realiseren? In welke gevallen is zij bereid af te wijken van haar basishouding?
3. Welke instrumenten zet de gemeente (in welke gevallen) in?

Deze discussienotitie geeft geen antwoord op deze vragen, maar faciliteert de discussie. De uitkomst van de discussie vormt vervolgens input voor een afwegingskader voor duurzame energieprojecten, waarin naast de positionering ook de borging van de ruimtelijke kwaliteit aan de orde komt. Voor de borging van de ruimtelijke kwaliteit heeft de gemeente de beschikking over instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening, waarmee dit kan worden geregeld, ongeacht welke positionering wordt gekozen.

Mogelijke posities en bijbehorende instrumenten

Op basis van onze analyse van de positionering van gemeenten ten aanzien van de energietransitie en andere beleidsvelden, komen wij tot vier mogelijke posities die een gemeente in zou kunnen nemen. Onder positie verstaan wij de houding die de gemeente aanneemt tegenover de maatschappij (burgers, instellingen, bedrijven), om bepaalde doelstellingen te realiseren. Deze houding bepaalt welke instrumenten en middelen passend zijn.

De posities staan in volgorde van toenemende "activiteit". Als het een gemeente niet lukt haar doelstellingen te realiseren met de door haar gekozen positie, dan zijn er voor de maatschappij blijkbaar nog te veel belemmeringen. Om dan toch de doelstellingen te realiseren, zou de gemeente een actievere positie kunnen kiezen.

Faciliteren

Faciliteren houdt in dat de gemeente initiatieven vanuit de maatschappij mogelijk maakt en eraan meewerkt, maar daar geen extra middelen voor inzet. Faciliteren werkt als er een functionerende markt is, met hooguit enkele beperkte belemmeringen, die de gemeente eenvoudig weg kan nemen, bijvoorbeeld door het delen van kennis. Bij faciliteren zijn de belangrijkste instrumenten:

- sectoraal beleid;
- ruimtelijke ordening;
- vergunningverlening;
- beschikbaar stellen van gronden (passief);
- communicatie (feitelijk).

Bij faciliteren loopt de gemeente geen financieel risico, maar of ze haar doelstellingen zal bereiken, is sterk afhankelijk van de initiatieven die vanuit de maatschappij komen.

Stimuleren

Onder stimuleren wordt verstaan het bevorderen dat de maatschappij gewenste initiatieven realiseert. Stimuleren is geschikt als de belemmeringen substantieel zijn, maar er niet heel veel financiële middelen nodig zijn om deze weg te nemen. De rol van de gemeente kan dan bijvoorbeeld zijn gericht op het motiveren van partijen hun bijdrage te leveren aan de energietransitie en het samenbrengen van partijen (de gemeente als "anjager"). De business case van de initiatieven moet positief zijn. Bij stimuleren zet de gemeente wel extra middelen in, maar dit blijft beperkt in verhouding tot de totale investering die benodigd is. Bij stimuleren zijn de belangrijkste instrumenten:

- communicatie (beïnvloedend);
- procesmanagement en -ondersteuning;

- intentie- en samenwerkingsovereenkomsten, convenanten;
- subsidie (van proceskosten);
- beschikbaar stellen van gronden (actief);
- financiële instrumenten met een laag risico (zoals een garantstelling¹).

Daarnaast zullen de instrumenten die horen bij Faciliteren veelal ook worden ingezet.

Bij stimuleren moet de gemeente meer capaciteit en andere middelen inzetten en loopt ze (wat) meer risico dan bij faciliteren. Tegelijkertijd is ze voor het bereiken van haar doelstellingen nog steeds sterk afhankelijk van de bereidheid van de maatschappij. Het aanbieden van geschikte gronden is daarbij wellicht de meest effectieve methode om initiatieven aan de maatschappij te ontlokken.

Participeren

Bij participeren ontplooit de gemeente eigen initiatieven en werkt zij risicodragend mee aan initiatieven van derden. Participeren past bij een situatie dat er wel kennis en investeringsbereidheid in de maatschappij aanwezig is, maar er nog veel belemmeringen zijn, bijvoorbeeld veel risico's of knelpunten ten aanzien van de financiering. Bij participeren werkt de gemeente samen met een marktpartij om haar doelstellingen te realiseren of draagt zij alleen financieel bij aan de benodigde investering, maar wel substantieel en risicodragend. Concreet zijn de twee modellen:

1. publiek-private samenwerking in haar pure vorm, waarbij de gemeente gezamenlijk met een marktpartij een onderneming voert;
2. financiële instrumenten met een hoog risico (achtergestelde lening, aandelen, etc.).

Daarnaast kunnen de instrumenten die horen bij stimuleren en faciliteren nog steeds worden ingezet.

Bij participeren moet de gemeente beduidend meer financiële middelen inzetten en loopt ze beduidend meer risico dan bij stimuleren. Daar staat tegenover dat ze er vrij zeker van kan zijn dat haar doelstellingen worden bereikt, als ze goede afspraken heeft gemaakt met of voorwaarden heeft gesteld aan de betreffende marktpartij.

Ondernemen

Bij ondernemen richt de gemeente een eigen bedrijf op om het initiatief te realiseren en te exploiteren. Ondernemen past bij situaties waarbij er duidelijk nog onvoldoende investeringsbereidheid in de maatschappij aanwezig is, bijvoorbeeld omdat de risico's nog te hoog zijn. Maar het kan ook dat een gemeente hiervoor kiest omdat zij maximale sturing wil hebben.

Bij ondernemen heeft de gemeente maximale invloed op het bereiken van haar doelstellingen: in welke mate, op welke manier en met welke middelen. Tegelijkertijd vraagt dit wel de meeste financiële middelen en loopt ze het meeste financiële risico.

¹ Een garantstelling heeft niet per definitie een laag risico, uiteindelijk hangt dat af van de voorwaarden.

Mogelijke criteria en randvoorwaarden voor keuze

Hoe kiest een gemeente nu een positie? In theorie is de minst actieve positie waarmee de gemeente nog net wel haar doelstellingen bereikt, de beste. Het criterium "doelbereik" is dan doorslaggevend. De praktijk laat echter zien dat ook andere overwegingen een rol kunnen spelen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van criteria die voorkomen en hoe de verschillende posities scoren op deze criteria.

Criterium	Toelichting	Faciliteren	Stimuleren	Participeren	Ondernemen
Doelbereik	Uiteindelijk draait het er om of de gemeente haar doelstellingen bereikt.	Laag	Middel	Hoog	Zeer hoog
Beperking inzet financiële middelen	In de regel is er de wens om de financiële middelen die de gemeente in moet zetten, te beperken.	Hoog ²	Middel	Laag	Zeer laag
Beperking (financiële) risico's	In de regel is er altijd de wens om de (financiële) risico's voor de gemeente te beperken.	Hoog ³	Middel	Laag	Zeer laag
Ruimtelijke kwaliteit	In de regel is er altijd de wens dat energieopwekking goed wordt ingepast in de omgeving. Dit kan worden bereikt met RO-instrumenten, dus is geen onderscheidend criterium.	Niet onderscheidend			
Betaalbaarheid	Betaalbaarheid van opgewekte energie is met name bij warmte van belang vanwege de gedwongen winkelnering	Niet onderscheidend			
CO ₂ -besparing	CO ₂ -besparing is met name bij warmte van belang omdat daar ook restwarmte en biomassa kunnen worden gebruikt.	Niet onderscheidend			
Draagvlak	De wens kan zijn te sturen op draagvlak voor energietransitie en specifieke projecten; niet-financiële participatie kan hier een rol bij spelen. Sturen op draagvlak kan vanuit alle posities.	Slechts beperkt onderscheidend			
Duurzaamheids-imago	De wens kan zijn het imago van de gemeente op het gebied van duurzaamheid te versterken.	Laag ⁴	Middel	Middel	Middel

² Faciliteren scoort hierbij hoog omdat er weinig financiële middelen voor nodig zijn.

³ Faciliteren scoort hierbij hoog omdat er weinig financieel risico wordt gelopen.

⁴ Onze inschatting is dat de burger alleen bij faciliteren (terecht) het beeld kan hebben dat de gemeente weinig doet aan duurzame energie. Bij de andere drie posities is er niet op voorhand onderscheid te maken: het zal afhangen van de concrete invulling en communicatie daarover.

criterium	Toelichting	Facili-teren	Stimu-leren	Parti-ciperen	Onder-nemen
Financiële participatie	De wens kan zijn burgers de mogelijkheid te geven financieel te participeren in projecten of dit zelfs te stimuleren. Ook dit kan worden geborgd vanuit alle posities.	Slechts beperkt onderscheidend			
Flexibiliteit	De wens kan zijn om de flexibiliteit te hebben om in de toekomst andere keuzes te maken.	Laag	Laag ⁵	Hoog	Zeer hoog
Snelheid	De wens kan zijn om snel de doelstellingen te realiseren.	Laag	Middel	Zeer hoog ⁶	Hoog
Stimuleren lokale economie	De wens kan zijn het lokale bedrijfsleven te laten profiteren van de projecten.	Laag	Middel	Middel	Laag ⁷

Het kiezen voor een bepaalde positie leidt er niet vanzelf toe dat de gewenste doelen worden bereikt. Daarvoor is het ook nodig dat de noodzakelijke randvoorwaarden zijn ingevuld: de financiële middelen moeten beschikbaar zijn, er moet voldoende risicobuffer (weerstand-vermogen) aanwezig zijn en de organisatie moet geëquipeerd zijn voor haar taak.

Analyse beleidsdocumenten en interviews

Vanuit bovenstaand kader hebben we de relevante beleidsdocumenten en de resultaten van de interviews beschouwd. Dit heeft het volgende beeld opgeleverd.

Routekaart Duurzaam Overbetuwe - Uitwerking ambities duurzaamheid gemeente Overbetuwe 2017-2020 (Royal Haskoning DHV, 2 december 2016)

In de Routekaart heeft de gemeente vastgelegd hoe zij wil verduurzamen. Daarbij ligt de nadruk op energie. De doelstelling is als volgt geformuleerd: "De gemeente Overbetuwe wil minimaal 1,5% energie per jaar besparen en ultimo 2020 minimaal 14% van de energievraag dekken met duurzame energie die in de gemeente is geproduceerd [...]. De Raad heeft gevraagd om waar mogelijk meer te doen dan deze ambitie om zo voor 2050 energieneutraal te kunnen zijn." De doelstelling ten aanzien van het dekken van de energievraag is elders als volgt geconcretiseerd: "Groeien in duurzame energie van 116 TJ in 2014 (2,8%) naar 537 TJ in 2020 (14%)".

Positionering en instrumenten

In de Routekaart staat het volgende: "De komende jaren wil de gemeente Overbetuwe meters maken in een tempo waarbij de gemeente in 2050, maar liever eerder, energieneutraal is. Naast

⁵ Bij faciliteren en stimuleren heeft de gemeente nauwelijks tot geen invloed meer als het project gerealiseerd is. Alleen bij participeren en ondernemen kan zij bijvoorbeeld bepalen de opwekkingsinstallatie te vervangen of de locatie anders te gaan gebruiken.

⁶ Participeren scoort wat ons betreft hoger op snelheid, omdat het oprichten van een eigen onderneming een langere voorbereidingstijd vereist.

⁷ Ondernemen scoort hier laag omdat het overheidsbedrijf zich zal moeten houden aan de aanbestedingsregels. Bij participeren en stimuleren heeft de gemeente meer mogelijkheden lokale ondernemers te bevoordelen.

projecten die motiveren en stimuleren zullen vooral projecten moeten worden uitgevoerd die een daadwerkelijke en grote bijdrage leveren aan het behalen van de doelen. Dit betekent dat grootschalige projecten niet uit de weg worden gegaan en dat ook met het clusteren van kleinschalige projecten wordt gewerkt. Immers vele kleine maken één grote. Deze aanpak maakt dat de rol van de gemeente verschuift van trekker en investeerder naar coördinator, stimulator en facilitator."

De positie van faciliteren en deels stimuleren spreekt ook uit andere passages: "De gemeente Overbetuwe gaat de energie doelen halen door: [...] kleinschalige productie van duurzame energie bij bedrijven en woningen te stimuleren; grootschalige productie van duurzame energie mogelijk te maken." "Daarnaast geeft de gemeentelijke organisatie zelf het goede voorbeeld door de kansen voor energiebesparing en duurzame energie op een creatieve manier te benutten zodat met minimale kosten een maximale bijdrage wordt geleverd het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen." "De gemeente wil daarbij helpen door een omgeving te bieden waarin ideeën voor projecten en samenwerking kunnen ontstaan die vervolgens met succes uitgevoerd kunnen worden." "Projecten op het gebied van energiebesparing en duurzame energie zullen alleen uitgevoerd worden door inwoners en bedrijven wanneer de randvoorwaarden goed zijn." "De randvoorwaarden worden deels verbeterd door huiswerk wat de gemeente zelf moet doen. De grootste bijdrage die de gemeente levert is het bevorderen en aangaan van samenwerken zodat menskracht in de Overbetuwse samenleving effectief wordt gemobiliseerd [...]."

"Initiatiefnemers zijn van harte welkom, de gemeente geeft aan wat daarbij de speelruimte is. Elke organisatie moet zich daarbij, zeker op termijn, zelf kunnen bekostigen. Er komt geen subsidie infuus van de gemeente. Organisaties die actief zijn in Overbetuwe moeten een onafhankelijk bestuur hebben. Maatschappelijke organisaties worden als belangrijke partners gezien in het halen van de doelstelling. Initiatieven worden toegejuicht en de gemeente is onder voorwaarden bereid aanloopkosten te vergoeden. De partners moeten halfjaarlijks rapporteren over hun voortgang, plannen en de wijze van financieren. Zo wordt monitoring van de voortgang mogelijk, kan de gemeente coördineren, kunnen prioriteiten gesteld worden en kan vastgesteld worden of geen belangen verstrengeling optreedt."

De instrumenten die volgens de Routekaart worden ingezet, passen ook bij faciliteren en stimuleren: actief promoten, in contact brengen, voorlichting op maat, onafhankelijk loket, overeenkomsten met maatschappelijke organisaties, duurzaamheidsakkoord en benutting van eigen daken en gronden.

Wat de inzet van financiële instrumenten en middelen staat er enerzijds het volgende: "Mocht financiering desondanks bij specifieke doelgroepen met een maatschappelijk nut niet mogelijk zijn dat wil de gemeente garant staan of wanneer dit niet voldoende is beperkt deelnemen in de financiering. De deelname bedraagt maximaal 25% van de investering en is gebonden aan een jaarlijks plafond. Er wordt alleen geïnvesteerd in projecten die binnen 10 jaar terugbetaald kunnen worden." Anderzijds staat er: "De gemeente Overbetuwe heeft beperkte middelen in geld en mensen beschikbaar; De investeringen in de energietransitie moeten bedrijven en inwoners zelf doen; De gemeente Overbetuwe zal geen investeringssubsidie geven, dat is aan Rijk en provincie; De inspanning van de gemeente moet gericht zijn op het verbeteren van de randvoorwaarden en samenwerking tussen partijen."

Criteria

De Routekaart geeft ook inzicht in wat de gemeente belangrijk vindt bij het realiseren van duurzame energieopwekking. De belangrijkste passage in dat verband is de volgende:

"In het algemeen geldt dat de gemeente Overbetuwe openstaat voor grootschalige duurzame energie initiatieven. Geen enkele optie wordt op voorhand uitgesloten. Wel gelden randvoorwaarden zoals: De mogelijkheid om te participeren als burger; Het project moet voordelen bieden voor inwoners die in de buurt wonen; Zorgvuldige communicatie gericht op in kaart brengen zorgen en creëren draagvlak; Zo duurzaam mogelijk uitvoeren van het project, doe waar mogelijk meer dan wet vereist; Initiatief moet ruimtelijk inpasbaar en vergunbaar zijn. Overlast tijdens de bouw en exploitatie moet geminimaliseerd worden."

Hierin kunnen onder meer de volgende criteria in worden herkend: draagvlak, financiële participatie en ruimtelijke kwaliteit.

Zonne- en windparken Overbetuwe in A15 zone (Gemeente Overbetuwe, 23 oktober 2018)

Het raadsmemo "Zonne- en windparken Overbetuwe in A15 zone" borduurt voort op de Routekaart Duurzaam Overbetuwe en het Coalitieprogramma "Overbetuwe in bloei – een dijk van een gemeente" uit 2018.

Positionering en instrumenten

In het memo staat: "Naast een groot aantal actiepunten uit de Routekaart met inwoners, bedrijven en verenigingen wil dit College echt werk maken van zonne- en windinitiatieven binnen ons grondgebied. Wij hebben dan de rol van facilitator." Deze positionering blijkt ook uit de rest van het document. Daarin gaat het bijvoorbeeld om "regie op uitvoering", "'actieve' overheid bij wettelijke procedures zoals de vergunningverlening" en "de intentie [...] om mee te werken aan de komst van deze projecten".

Tegelijkertijd staan er in het memo de volgende passages: "Wij willen op een veel grotere schaal, bijvoorbeeld in een vorm van publiek-private samenwerking, duurzame energie opwekken voor onze inwoners." Dat "gemeentelijke grondposities daar [mogelijk] een bijdrage aan [kunnen] leveren." En: "De komende periode gaan we aan de slag om duidelijkheid bij duurzaamheidsinitiatieven te geven over onze rol als overheid in PPS constructies voor duurzaamheidsprojecten, het verhalen van onze interne kosten met intentieovereenkomsten, het instellen van een omgevingsfonds als basis voor het gesprek met de samenleving en natuurlijk de omgang met legeskosten voor dergelijke initiatieven." Hieruit spreekt de intentie om meer te gaan doen dat wat in deze notitie onder faciliteren wordt verstaan en te gaan stimuleren of zelfs participeren.

Criteria

In het memo wordt vooral aandacht besteed aan het criterium ruimtelijke kwaliteit, vanwege de keus om grootschalige opwekking van duurzame energie te clusteren in de A15-zone. Daarnaast wordt er gesproken over: "meeprofiten van inwoners" en "inwonerparticipatie", wat erop wijst dat draagvlak en financiële participatie ook van belang worden geacht.

De overweging om een actievere positie in te nemen (door bijvoorbeeld publiek-private samenwerking), lijkt vooral voort te vloeien uit de ambitie om op veel grotere schaal duurzame energie op te wekken. Dan zou het criterium doelbereik dus bepalend zijn.

Interviews

Ter voorbereiding op deze discussienotitie zijn drie interviews gehouden, met:

- Dimitri Horsthuis-Tangelder (wethouder duurzaamheid) en Wijnte Hol (wethouder financiën);
- Piet Jaarsma (beleidsmedewerker duurzaamheid en milieu) en Arianne Hollander (opgaveregisseur ruimte);
- Leonie Sennef (adviseur financiën) en Sonja van Oeveren (juridisch adviseur).

In de interviews zijn vrijwel alle criteria die hierboven zijn genoemd, de revue gepasseerd. Als centrale thema komt het spanningsveld naar voren tussen het tijdig gerealiseerd krijgen van projecten voor grootschalige opwekking van duurzame energie en het beperken van de inzet van gemeentelijke middelen daarvoor. Duurzaamheid, snelheid en draagvlak (eigenaarschap inwoners, ondersteunen lokale initiatieven) worden als belangrijkste criteria genoemd. Marktfalen wordt expliciet genoemd als omstandigheid waarin een actieve(re) rol voor de overheid is weggelegd. Ook wordt belang gehecht aan de betrouwbaarheid van de overheid en wendbaarheid/flexibiliteit en het bewaken van de dubbele petten: een overheid die privaatrechtelijk afspraken maakt, mag de publiekrechtelijke lijn niet beïnvloeden. Dit vraagt om zorgvuldige communicatie en helder beleid aan de voorkant. Financiën wordt ook als criterium genoemd met als motivatie dat opbrengsten uit zonne- of windenergie mogelijk kunnen worden benut voor andere opgaven in de energietransitie.

De risicobereidheid wordt laag tot midden ingeschat; in een enkel geval hoger. In dat laatste geval met de opmerking dat risicobeheersing en het nemen van maatregelen om de risico's te beperken te allen tijde zal moeten gebeuren. De basishouding is terughoudend maar wel situatie-afhankelijk. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente goed moet kunnen verantwoorden waarom ze dit zou doen. Als de bewoners, bedrijven en instellingen het zelf kunnen doen, dan verdient dat de voorkeur. Dat kan ook een Ambi-instelling zijn, waardoor middelen toevloeien naar het gebied. Geen winstdoelstelling matcht dan met de doelstelling van de gemeente. Ook wordt de voorbeeldfunctie van de gemeente hierbij als argument genoemd om risico te nemen: dit wordt ook van de inwoners en bedrijven gevraagd.

Als het gaat om rolneming dan hebben de meeste geïnterviewden een voorkeur voor faciliteren en/of stimuleren. Een participerende of ondernemende overheid komt ook, maar in mindere mate, naar voren. Hierbij wordt opgemerkt dat ondernemen mag, als het ten goede komt aan de doelstellingen van de gemeente en dat dit zorgvuldig moet worden afgewogen, dat helder geprioriteerd en keuzes moeten worden gemaakt, mede gezien de veelheid aan doelen en opgaven waar de gemeente zich voor gesteld ziet (in samenhang afwegen). Om andere woorden te gebruiken: een actieve rol wordt passend geacht. Niet sturen wordt niet passend geacht in het kader van de Regionale Energie Strategie. Geopteerd wordt voor van onderaf, op de juiste manier uitleggen aan inwoners en in gezamenlijkheid tot oplossingen komen.

Bij de beantwoording spelen ook de randvoorwaarden: financiële positie gemeente, gemeentelijke organisatie voldoende geëquipeerd en risicoprofiel en risicobuffer een belangrijke rol. Hoe slechter de financiële positie, hoe hoger de risico's en hoe lager de capaciteit en het kennisniveau van de organisatie, hoe eerder wordt geopteerd voor de faciliterende rol.

Cases

Coöperatie Hof van Twente op Rozen

De coöperatie Hof van Twente op Rozen is een lokaal initiatief dat middels een postcoderoos-coöperatie ca. 1 miljoen kWh wil opwekken op daken van bedrijfsgebouwen. (Dit initiatief is vergelijkbaar met Watbeters in de gemeente Overbetuwe.) De gemeente Hof van Twente heeft ervoor gekozen dit initiatief een garantstelling te verstrekken op aan te trekken kapitaal.

Daarbij gebruikt zij de volgende argumenten:

- Het draagt bij aan de gemeentelijke doelstelling om in 2035 50 miljoen kWh zonne-energie lokaal opgewekt te hebben. (Criterium: doelbereik)
- "Stimuleren van duurzaamheid en betrokkenheid van inwoners daarbij vinden wij belangrijk." "Als inwoners met elkaar een coöperatie oprichten om samen lokaal energie op te wekken, dan is dat een positief signaal." "Het college heeft voldoende signalen ontvangen dat er belangstelling is onder inwoners en bedrijven om mee te doen aan de op te richten coöperatie." (Criteria: draagvlak, financiële participatie)
- "De financiering van de coöperatie is zodanig opgezet dat dat inkomen geen belemmering voor deelname aan de coöperatie is." (Criterium: betaalbaarheid)
- "[...] zonder garantstelling [zal] de financiering van de postcoderoos-coöperatie niet of tegen een te hoge prijs tot stand [komen]. Hoge financieringskosten betekenen dat er te weinig middelen in de businesscase overblijven om lokale partners een zodanig aanbod te doen dat ze snel en massaal meedoen aan het initiatief. Bovendien is het zo dat het geld dat niet naar de bank gaat, lokaal kan worden besteed. Tenslotte wordt het met dit initiatief mogelijk gemaakt dat ieder inkomen kan meedoen met en profiteren van de opwek van groene stroom." (Criteria: doelbereik, betaalbaarheid, snelheid, stimuleren lokale economie)
- "De gemeente loopt met haar garantstelling beperkte risico's." "De daadwerkelijke afweging tot garantstelling voor het pilotproject zal worden gemaakt op basis van door de coöperatie te verstrekken onderliggende business-case. Deze kan gevuld worden met werkelijke cijfers nadat de coöperatie wat betreft de in de pilot te ondernemen investering definitieve afspraken heeft gemaakt met dakeigenaren, installatiebedrijven, energiebedrijf, BNG Bank en belastingdienst. De garantstelling heeft alleen betrekking op dit pilotproject voor financiering van maximaal € 1 mln. De pilot heeft een investeringsvolume van circa € 1,25 mln. Daarvan haalt de coöperatie 20% van haar financiering bij particulieren." "Als de op de daken van het pilotproject te realiseren productiecapaciteit is volgetekend door lokale inwoners (en de coöperatie verzekerd is van afname van de opgewekte stroom), dan neemt de coöperatie pas het feitelijk investeringsbesluit en zal de lening daadwerkelijk aangetrokken worden." (Criterium: beperking financiële risico's)
- "Met haar garantstelling geeft de gemeente Hof van Twente een belangrijk signaal af richting inwoners dat ze staat voor duurzaamheid. In de kern is de gemeentelijke garantstelling het

beschermen van coöperatieleden tegen de wispelturigheid die de rijksoverheid in haar fiscale energiebeleid heeft getoond, en waardoor mensen in het land huiverig zijn geworden om te investeren in duurzaamheid." (Criterium: duurzaamheidsimago)

Daarnaast ziet de gemeente deze garantstelling als een middel om ervaring op te doen en deze ervaring te gebruiken om een afwegingskader op te stellen voor volgende aanvragen: "Wij stellen u voor om zodra de pilot is afgerond een evaluatie hiervan met u te delen. Daarbij doen wij u een voorstel voor het stellen van nadere beleidskader voor mogelijk daarna komende aanvragen voor garantstelling voor door lokale coöperaties aan te trekken leningen ter financiering van lokale stroomproductie."

Bron: Raadsvoorstel *Garantstelling lening Coöperatie Op Rozen Zuiver Hof van Twente* (Gemeente Hof van Twente, 20 december 2016)

Tegenstroom, gemeente Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer heeft zelf een energiebedrijf opgericht, Tegenstroom, dat lokaal opgewekte energie inkoopt en aan haar inwoners verkoopt. Daarmee wil de gemeente er uiteindelijk voor zorgen dat alle energie in de gemeente duurzaam en lokaal wordt opgewekt: "Ons doel is een schone en onafhankelijke energievoorziening in Haarlemmermeer."

Verder speelt mee dat ze verwacht dat ze hiermee beter kan sturen op betaalbaarheid en het stimuleren van de lokale economie: "We realiseren projecten om ons doel te bereiken en houden de energie én geldstromen binnen Haarlemmermeer." "Tegenstroom is opgericht door de gemeente Haarlemmermeer, omdat de gemeente ons geloof in sociaal ondernemen deelt. [...] Ter bevordering van de onafhankelijkheid, voor een schone leefomgeving en om de energierekening van iedereen binnen de gemeente te beheersen. Nu en in de toekomst."

Bronnen: <https://tegenstroom.nl/> en <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/ondersteuningsprogramma-energie/terugblik-thematafels-energiesymposium-november>. (Het raadsvoorstel waarin het besluit wordt onderbouwd, is helaas geheim.)

Windenergie langs Amsterdam-Rijnkanaal, gemeente Houten

In januari 2000 heeft de gemeente Houten als streefdoel vastgesteld dat 11 % van de energie in 2005 duurzaam zou worden opgewekt. Deze doelstelling moest voornamelijk met windenergie worden ingevuld. Een locatie langs het Amsterdam-Rijnkanaal kwam daarbij planologisch gezien het beste uit het onderzoek.

Hiervoor heeft de gemeente in de jaren erna het bestemmingsplan aangepast en de noodzakelijke vergunningen verleend. Ook heeft zij actief gewerkt aan het verwerven van draagvlak in de gemeente voor windturbines op deze locatie. Hierin is als positionering faciliteren met een neiging naar stimuleren te herkennen. Er was ook geen aanleiding om een actievere houding aan te nemen, er was zo al voldoende interesse in de markt. In de besluitvorming en de discussie ging het dan ook vooral over ruimtelijke kwaliteit en draagvlak.

Bronnen: Raadsvoorstel *Windenergie* (Gemeente Houten, 27 februari 2001), Beleidsstudie *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten*, (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014).

Conclusie

Op grond van onze kennis van de huidige markt en de hierboven beschreven cases, stellen wij vast dat voor de realisatie van grootschalige opwekking van zon- en windenergie faciliteren of stimuleren zou moeten volstaan. Er zijn vele voorbeelden die ervan getuigen dat gemeenten weinig meer hoeven te doen om dergelijke initiatieven gerealiseerd te krijgen. De business case van dergelijke initiatieven is (met de huidige subsidieregeling van het rijk) voldoende positief, de opgewekte energie is vrij verhandelbaar en er zijn ook geen andere wezenlijke belemmeringen.

Dit blijkt ook uit het feit dat de realisatie van duurzame energieopwekking in de gemeente in lijn is met de doelstelling vanuit het Gelders Energie Akkoord (16 % duurzaam opgewekte energie in 2023). Naar verwachting wordt in de periode 2018 – 2023 een toename van 556 TJ behaald, waarvan 526 TJ met de vijf projecten (in voorbereiding) die zijn genoemd in de raadsmemo Zonne- en windparken Overbetuwe in A15 zone. Voorwaarde is dus wel dat die projecten gerealiseerd worden.

Daarmee lijkt er vanuit het criterium 'doelbereik' voor de gemeente Overbetuwe geen directe aanleiding om een andere positionering te kiezen. De discussie zou zich dus vooral moeten richten op de vraag aan welke andere criteria wellicht nog betere invulling gegeven kan worden. Op basis van de beleidsdocumenten van de gemeente, maar ook de beschreven casussen en een voorbeeld als Zonnepark de Groene Weuste (<https://weustestroom.nl/>), concluderen wij dat het dan voor de hand ligt te sturen op inbedding in de lokale maatschappij. Dit kan door, als de gemeente grond ter beschikking stelt of financieel garant staat, nadere eisen te stellen aan het draagvlak onder de bevolking, de (mogelijkheden voor) financiële participatie door inwoners van de gemeente, betrokkenheid van het lokale bedrijfsleven, of zelfs de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Discussie

Het voorgaande zou input moeten geven om een vruchtbare discussie te voeren over welke positie en instrumenten de gemeente Overbetuwe in zou moeten zetten om haar ambities te realiseren ten aanzien van de grootschalige opwekking van duurzame energie.

Deze discussie zou gevoerd kunnen worden aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Welke basispositie zal de gemeente aannemen? Wat zijn voor haar daarbij de belangrijkste criteria?
2. In welke specifieke situaties gaat de gemeente een actievere positie aannemen om grootschalige duurzame energieopwekking te realiseren? Wanneer is een hoger risico aanvaardbaar?
3. Welke instrumenten gaat de gemeente inzetten voor 1. en 2.?