

Handreiking voor participatie zonne- en windparken Drenthe





Inhoud

1.	Waarom deze handreiking?	3
	Beleidskader procesparticipatie	
2a.	Beleidskader procesparticipatie	4
2b.	Toelichting	5
	Speelveld en tips	
3.	Speelveld - Wie speelt welke rol?	7
4.	Vormen van financiële participatie	9
5.	Tips en ervaringen - Hoe kun je als overheid proces- en financiële participatie stimuleren?	11
	Bijlage 1	
	Relevante documenten en relevante partijen	13
	Bijlage 2	
	De treden van de participatieladder	13
	Bijlage 3	
	Relevante passages uit het klimaatakkoord: Hoofdstuk C 5.5 Productie uit hernieuwbare bronnen op land, afspraken lid c. en e.	14

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe, maart 2021

Fotografie: A2J Photography

Opgesteld door KAW Architecten, Architectuur en ruimtelijke ordening in opdracht van provincie Drenthe



1. Waarom deze handreiking?

Henk Brink, gedeputeerde ruimtelijke ordening en economie:

“In de provincie Drenthe vinden we participatie van omwonenden bij de ontwikkeling van zonne- en windparken belangrijk. Met deze handreiking willen we samen met de gemeenten initiatiefnemers van zonne- en windparken stimuleren om omwonenden te informeren, te betrekken en gezamenlijk te kijken naar mogelijkheden om lokaal eigendom vorm te geven en financieel te participeren.”

Aanleiding

In de provincie Drenthe vinden we participatie van omwonenden bij de ontwikkeling van zonne- en windparken belangrijk. Gemeenten en provincie kunnen dit stimuleren door in hun beleid een inspanningsplicht voor een initiatiefnemer op te nemen om omwonenden van een zonne- of windpark te informeren en draagvlak te creëren. Daarvoor is het nodig dat het bevoegd gezag in beleid vastlegt welke verwachtingen zij heeft van initiatiefnemers wat betreft procesparticipatie¹. Dit zorgt ook voor duidelijkheid bij de initiatiefnemer, zodat die weet waaraan een goed participatieproces moet voldoen.

De gemeente is in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor het ontwikkelen van zonne- en windparken. De provincie is in uitzonderlijke gevallen bevoegd gezag; bij parken vanaf een bepaalde omvang of bij projecten met een provinciaal inpassingsplan. Als de gemeente het bevoegd gezag is kan de provincie verschillende rollen hebben. Ten eerste in de planadvisering, als een plan niet past binnen het huidige bestemmingsplan. Dan wordt geadviseerd en getoetst op het provinciale belang zoals verwoord in de Omgevingsvisie en handreikingen. Daarnaast in de projectregie, door in een vroeg stadium mee te denken en mee te werken aan verschillende aspecten die komen kijken bij de ontwikkeling van zonne- en windparken. Ook heeft de provincie contact met initiatiefnemers en andere belanghebbenden.

Doel

De gemeenten in Drenthe geven in beleid op eigen wijze vorm aan de voorwaarden die aan participatie bij zonne- en windparken gesteld worden. Voor een goede invulling van de verschillende rollen die provincie speelt bij het realiseren van zonne- en windparken is het van belang de verwachtingen ten aanzien van participatie concreter vast te leggen in provinciaal beleid. Daarom is het beleidskader in deze handreiking opgesteld, ter verduidelijking van de provinciale omgevingsverordening (POV). Het streven was om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande gemeentelijke beleid. Het vertrekpunt is daarom de inventarisatie en analyse van de beleidskaders van de gemeenten in Drenthe, waarvoor ook gesprekken gevoerd zijn met verschillende maatschappelijke partners².

De handreiking is bedoeld voor initiatiefnemers van zonne- en windparken, zoals commerciële of coöperatieve ontwikkelaars en energiecoöperaties, ambtenaren van Drentse gemeenten, planadviseurs en projectregisseurs van de provincie Drenthe en inwoners van Drenthe. Naast het beleidskader omvat de handreiking informatie en tips voor deze betrokkenen bij participatie rondom zonne- en windparken. Hiermee willen we informeren en inspireren met voorbeelden en suggesties voor het vormgeven van een goed participatieproces. De handreiking vormt een aanvulling op de al aanwezige provinciale handreikingen over biodiversiteit³ en landschappelijke inpassing van zonneparken⁴.

Afbakening

De handreiking heeft betrekking op projecten die op grote schaal energie willen opwekken en daardoor effect hebben op het landschap. In de startnotitie van de Drentse RES staat ‘grootschalig’ uitgelegd als ‘bij de grootschalige productie van hernieuwbare elektriciteit gaat het om ontwikkelingen met minimaal 50 zonnepanelen of een grote windturbine’. Bij ‘windturbine’ is de nuancering dat deze handreiking niet gaat over een of enkele kleine windturbine(s) met een ashoogte van circa 15 meter.

In deze handreiking maken we onderscheid tussen procesparticipatie en financiële participatie van de omgeving⁵.

- Bij procesparticipatie gaat het om de inhoudelijke betrokkenheid van de omgeving bij het besluitvormingsproces voor het project. Procesparticipatie kan ook resulteren in afspraken over financiële participatie.
- Bij financiële participatie investeert de omgeving in het project en/of ervaart de voordelen van de opbrengsten van het project. Met financiële participatie bedoelen we hier: lokaal eigendom, financiële deelname (d.m.v. aandelen of obligaties), een omgevingsfonds of omwonendenregeling⁶.

Samen met gemeenten

Deze handreiking is ontwikkeld met als startpunt de inventarisatie en analyse van beleidskaders van de Drentse gemeenten, waarvoor ook gesprekken gevoerd zijn met verschillende maatschappelijke partners. Vervolgens zijn de gemeenten ook

betrokken bij het ontwikkelen van deze handreiking, om zo hun expertise en praktijkervaringen te kunnen benutten.

Een handreiking als vertrekpunt

Participatie bij het realiseren van zonne- en windparken is een onderwerp dat relatief recent in de aandacht is gekomen en daardoor sterk in ontwikkeling is. Kennis en ervaring groeien bij alle partijen over de juridische mogelijkheden en praktische uitvoering. Binnen de ontwikkeling van de RES wordt ook kennis gedeeld en samen een visie ontwikkeld op de vormgeving van participatie. Tegelijk staat ook de beleidscontext niet stil, met de Omgevingswet op komst en bijbehorend participatiebeleid van de provincie in de maak. De handreiking is daarom een vertrekpunt en geen eindpunt. Het is een document dat bijgesteld kan worden als nieuwe ontwikkelingen of inzichten daar om vragen.

Leeswijzer

De handreiking start met het beleidskader voor procesparticipatie. In het tweede onderdeel van de handreiking schetsen we het speelveld voor procesparticipatie bij zonne- en windparken met de verschillende partijen en hun rollen. Daarna beschrijven we verschillende vormen van financiële participatie en hun toepassing. We sluiten af met een aantal praktische tips en ervaringen over hoe overheden het participatieproces kunnen faciliteren en het vormgeven van financiële participatie kunnen stimuleren.

¹ Oplegger en factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Nationaal Programma RES.

² Participatie zonne- en windparken Drenthe. Inventarisatie en analyse beleidskaders gemeenten. KAW, november 2020.

³ [Zonnewijzer biodiversiteit. Handreiking voor de aanleg en beheer van groen op zonnevelden](#). Provincie Drenthe.

⁴ [Zonneakkers in Drenthe. Handreiking landschappelijke inpassing](#). Provincie Drenthe.

⁵ Definities afkomstig uit: Oplegger en factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Nationaal Programma RES.

⁶ Participatiewaai. Klimaatakkoord (2019).



2a. Beleidskader procesparticipatie



Beleidskader procesparticipatie

In de Provinciale Omgevingsverordening (januari 2021) is opgenomen dat het omgevingsplan bij de aanvraag voor een zonne- of windpark vergezeld moet gaan van een participatieverslag, waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren. In dit beleidskader lichten we nader toe wat in het participatieverslag aan de orde moet komen, zodat duidelijk is wat de provincie van initiatiefnemers verwacht met betrekking tot procesparticipatie bij het realiseren van een zonne- of windpark.

De initiatiefnemer voor een zonne- of windpark is verantwoordelijk voor het organiseren van procesparticipatie en legt hierover verantwoording af aan het bevoegd gezag en omwonenden in een participatieverslag. Het gaat om het organiseren van een proces waarin inwoners hun inbreng kunnen geven voordat het bevoegd gezag een besluit neemt over planologische medewerking.

Inhoud participatieverslag

De initiatiefnemer legt in het participatieverslag vast hoe het participatieproces verlopen is. In het verslag komt aan de orde op welke manier de omwonenden betrokken zijn en wat de uitkomsten en afspraken zijn. Het verslag dient te worden onderbouwd met documentatie van het proces (verslagen, presentaties, foto's van bijeenkomsten).

Het verslag laat zien dat:

- Er inspanning is geleverd om alle omwonenden en andere belanghebbenden binnen het vastgestelde gebied te betrekken.
- Omwonenden inbreng hebben kunnen leveren in zowel het participatieplan als het projectplan, inclusief de vorm van financiële participatie.
- De uitkomsten en afspraken gecommuniceerd zijn naar de omwonenden, inclusief hoe de inbreng van omwonenden daarin is meegenomen.
- Er aantoonbaar voldoende contactmomenten geweest zijn om omwonenden op hetzelfde kennisniveau als de initiatiefnemer te krijgen over het project, landschappelijke inpassing en vormen van financiële participatie.
- Omwonenden gelegenheid hebben gehad om na te denken over de informatie voordat afspraken zijn gemaakt.

Uit het verslag blijkt dat de volgende onderwerpen in het participatieproces aan de orde zijn gekomen:

- Het ontwerp van het project, waarbij gebruik is gemaakt van de provinciale handreiking Landschappelijke Inpassing.
- De invulling van financiële participatie. Het streven is erop gericht om in een project tot 50% lokaal eigendom te komen. Pas nadat inspanningen zijn verricht om lokaal eigendom te realiseren komen andere vormen van financiële participatie aan de orde. In het verslag moet de uiteindelijke keuze voor de vorm(en) van financiële participatie worden onderbouwd.

Het verslag laat tot slot zien dat in het proces tenminste de volgende stappen doorlopen zijn.

1. Het maken van een omgevingsanalyse

Aan de hand van de omgevingsanalyse bepaalt het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer het gebied waarbinnen omwonenden betrokken moeten worden.

2. Het organiseren van een eerste participatiemoment met omwonenden

Daarbij spant de initiatiefnemer zich in om alle omwonenden binnen het afgebakende gebied die mee willen doen de kans te geven dit te doen. Er is tijdens het participatiemoment in ieder geval aandacht voor de participatie-spelregels en het proces. Daarbij komt aan de orde: welke zeggenschap hebben omwonenden over ruimtelijke en landschappelijke inpassing en financiële participatie.

3. Het opstellen van een participatieplan

In het participatieplan legt de initiatiefnemer de afspraken met de belanghebbenden vast over hoe participatie in het proces vorm krijgt.



2b. Toelichting



Beleidskader procesparticipatie

Op deze en de volgende pagina wordt nader toegelicht hoe de hiervoor in het beleidskader genoemde stappen in het participatieproces kunnen worden ingevuld.

1. Start met een omgevingsanalyse

Om tot een goede afbakening van het gebied te komen waarbinnen omwonenden betrokken moeten worden en het eerste participatiemoment voor te bereiden maakt de initiatiefnemer een analyse van de omgeving. Hij zoekt daarvoor contact met de gemeente, omdat die de omgeving goed kent. Het is wenselijk dat in de analyse aandacht is voor:

- Wie wonen er in de omgeving? (aantallen, spreiding, demografische en sociaal-economische kenmerken)
- Zijn er actieve verenigingen van dorpsbelangen of een energiecoöperatie?
- Welke belangen en standpunten spelen er?
- Op welke manier zouden omwonenden/stakeholders betrokken kunnen worden?

Aan de hand van de omgevingsanalyse bepaalt het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer de afbakening van het gebied waarbinnen omwonenden betrokken moeten worden.

2. Organiseer een eerste participatiemoment met omwonenden

De initiatiefnemer organiseert dit eerste participatiemoment met omwonenden. De vorm waarin dit plaatsvindt is vrij (zie het kader bij stap 3 voor een aantal voorbeelden van participatievormen). Hierbij spant de initiatiefnemer zich in om:

- Alle omwonenden die mee willen doen de kans te geven dit te doen. De keuze van de vorm en wijze van aankondigen is daarop gericht.
- De diversiteit van de deelnemers zo groot mogelijk te maken.
- Tijdens het participatiemoment minimaal de participatietrede 'raadplegen' te hanteren⁷.

Omwonenden krijgen voorafgaand aan dit participatiemoment informatie over het initiatief, de spelregels voor participatie en een uitnodiging om deel te nemen.

Tijdens het participatiemoment kan de initiatiefnemer het voorlopige plan en het plangebied toelichten. Omwonenden kunnen vragen stellen en hun mening geven over het voorlopige plan. Daarnaast komt aan de orde wat een passende manier is om inwoners bij het project te betrekken, daarbij zijn logische gespreksonderwerpen:

- De afbakening van het gebied waarbinnen de omwonenden betrokken worden bij het participatieproces (zie stap 1).
- Uitleg van de participatie-spielregels en het proces. Daarbij komt aan de orde: welke zeggenschap hebben omwonenden over ruimtelijke en landschappelijke inpassing en financiële participatie.
- Een verkenning van de belangen van omwonenden.
- De mogelijke werkvormen (zie stap 3 voor voorbeelden).
- Afspraken over communicatie tussen initiatiefnemers en omwonenden.

De initiatiefnemer zorgt voor verslaglegging van het resultaat van dit participatiemoment.

Tip!

Betrek de lokale energiecoöperatie en andere lokale belangenverenigingen. Onderzoek of zij een rol willen spelen in het aankondigen en/of tijdens het participatiemoment.

Tip!

Verzamel en deel alle informatie over het project en het proces via een website.

Tip!

Bespreek of de aanleg, het beheer en het onderhoud van het zonne- of windpark door een lokale partij kan worden gedaan.

⁷ Zie [bijlage 2](#) voor de treden van de participatieladder.



Beleidskader procesparticipatie

3. Opstellen participatieplan

In het participatieplan legt de initiatiefnemer de afspraken vast met de belanghebbenden over hoe participatie in het proces vorm krijgt.

In het participatieplan is aandacht voor:

- De werkvormen en activiteiten met de bijbehorende doelstellingen.
- Een planning.
- De rollen en bevoegdheden van de verschillende partijen. Daarbij komt aan de orde: welke zeggenschap hebben omwonenden over ruimtelijke en landschappelijke inpassing en financiële participatie.
- De manier waarop de initiatiefnemer de afspraken met belanghebbenden vastlegt.
- De manier waarop initiatiefnemers en inwoners met elkaar communiceren.

De initiatiefnemers laten in het participatieplan zien dat zij zich inspannen om bewoners te betrekken (meepraten, mee-ontwerpen). In het plan wordt onderbouwd hoe de gemaakte keuzes aansluiten bij de voorkeuren van de omwonenden. Ook wordt onderbouwd hoe de keuze voor de werkvormen en de wijze van communicatie bevorderen dat iedereen die mee wil praten de kans krijgt dit te doen.

Het participatieplan wordt gedeeld met de omwonenden die daarop kunnen reageren. Dit kan leiden tot aanpassingen.

Het participatieplan is de agenda aan de hand waarvan de initiatiefnemer en omgeving met elkaar in gesprek gaan over het projectplan. Daarbij moeten in het participatieproces ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde komen.

Het ontwerp van het project

We hebben in onze provinciale [handreiking Landschappelijke Inpassing](#) opgenomen welke eisen we stellen aan landschappelijke inpassing. Daarnaast kunnen in het gemeentelijk beleid aanvullende eisen zijn vastgelegd. Aan de hand van deze kaders wordt het gesprek met omwonenden over het ontwerp gevoerd.

De invulling van financiële participatie

De initiatiefnemer en belanghebbenden gaan hierover in gesprek en komen samen tot een afspraak over de invulling van financiële participatie in het project. Het streven is erop gericht om in een project tot 50% lokaal eigendom te komen. Daarmee sluiten we aan bij het Klimaatakkoord en de RES Drenthe. We vragen van de initiatiefnemer dat er inspanningen worden verricht om tot lokaal eigendom te komen. Pas daarna komen andere vormen van financiële participatie aan de orde.

Het uiteindelijke projectplan met daarin opgenomen de afspraken over financiële participatie wordt met de omwonenden gedeeld. Zij hebben de mogelijkheid daarop te reageren. Dit kan leiden tot een aanpassing van het projectplan dat dan opnieuw gedeeld wordt met de omgeving.

Een aantal voorbeelden van participatievormen

- Inloopbijeenkomst
- Bewonersavond
- Webinar
- Interactieve online sessie
- Hybride bijeenkomst (fysiek en online)
- Ontwerpatelier/workshop
- Online of schriftelijke enquête
- Keukentafelgesprekken
- Sociale media (informerende, poll, interactie)
- Werkgroep/bewonerscommissie/klankbordgroep
- 'Praatkeet' waar inwoners langs kunnen komen en in gesprek kunnen gaan

Tip!

In sommige gevallen kan het behulpzaam zijn om een onafhankelijk procesregisseur in te zetten.

Tip!

Zoek contact met een lokale energiecoöperatie en verken de mogelijkheden voor lokaal eigendom met hen. Als er geen lokale coöperatie is, verken dan de mogelijkheden voor het vormgeven van lokaal eigendom met de Drentse KEI, NMF Drenthe of Bronnen VanOns.



3. Speelveld

Wie speelt welke rol?



Speelveld en tips

In dit hoofdstuk schetsen we het speelveld voor procesparticipatie aan de hand van de partijen die een directe rol spelen in het vormgeven van participatie bij het realiseren van een zonne- of windpark. We benoemen kort hun rol en hoe zij daar invulling aan geven. Naast de hier genoemde partijen spelen partijen als de Natuur en Milieufederatie Drenthe en de Drentse Koepel Energie-Initiatieven een meer indirecte rol in participatie bij zonne- en windparken, door bijvoorbeeld het adviseren van overheden bij het organiseren van beleidsparticipatie op dit onderwerp en ondersteunen van lokale energiecoöperaties.

Gemeenten

De gemeente is in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor het ontwikkelen van zonne- en windparken. Dat doen ze op basis van beleid dat zij zelf hebben vastgesteld. In alle Drentse gemeenten met ruimte voor initiatieven maakt een beoordeling van het participatieproces daar deel van uit. Daarnaast zijn ze het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers. Ook kunnen ze zelf initiatiefnemer zijn, bij projecten op gemeentelijke grond. Dan kan óf de gemeente óf de ontwikkelaar verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van participatie. De gemeenten streven naar het bevorderen van participatie en lokaal eigendom. Ze geven zelf invulling aan de wijze waarop ze dat doen (zie ook de analyse en inventarisatie van beleidskaders van de Drentse gemeenten⁸). Dit doen ze ook faciliterend, bijvoorbeeld door het ondersteunen van energiecoöperaties.

Provincie Drenthe

Wanneer een plan niet past binnen het vigerende bestemmingsplan, speelt de provincie een rol bij de bestemmingsplan-procedure of omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan. Daarbij wordt door de provincie geadviseerd op provinciale belangen zoals verwoord in de Omgevingsvisie. Daarnaast kan in een vroeg stadium van plannen door de provincie meegedacht worden over verschillende aspecten die komen kijken bij de ontwikkeling van zonne- en windparken. De provincie is in uitzonderlijke gevallen bevoegd gezag.

In de Provinciale Omgevingsvisie (2018) is vastgelegd dat bij besluitvorming over duurzame energie-initiatieven lokale democratie, betrokkenheid van maatschappelijke partijen, participatie van omwonenden en een verdeling van lusten en lasten belangrijke aspecten zijn. Verder wil de provincie faciliteren door kennis te delen en gebiedsinitiatieven te ondersteunen, onder meer in het PLED (Programma Lokale Energie Drenthe).

Wie is wanneer bevoegd gezag?

Windparken

- Vermogen tot 5 MW: gemeente is bevoegd gezag.
- Vermogen van 5 MW tot 100 MW: provincie is bevoegd gezag. Ze mag haar bevoegdheid overdragen aan gemeenten, maar moet haar bevoegdheid toepassen als een gemeente een vergunning afwijst. Als er volgens de provincie toch sprake is van goede ruimtelijke ordening kan zij alsnog een vergunning verlenen.
- Vermogen boven 100 MW: de Rijkscoördinatieregeling treedt in werking, de minister van Economische Zaken is bevoegd gezag. Deze mag het bevoegd gezag overdragen aan gemeente of provincie⁹.

Zonneparken

- Vermogen tot 50 MW: gemeente is bevoegd gezag.
- Vermogen boven de 50 MW: de Rijkscoördinatieregeling geldt. In de praktijk past de minister die bevoegdheid niet vaak toe.
- Met een Provinciaal Inpassingsplan kan een provincie een gemeentelijk bestemmingsplan vervangen, wanneer ergens ruimte geboden moet worden aan projecten van provinciaal belang¹⁰.

Commerciële ontwikkelaars

Commerciële ontwikkelaars zijn doorgaans de initiatiefnemers die gemeenten en grondeigenaren benaderen voor het ontwikkelen van een zonne- of windpark. Daarbij zijn ze verantwoordelijk voor het organiseren van participatie in het proces en de invulling van financiële participatie.

Commerciële ontwikkelaars streven vooral naar draagvlak en acceptatie voor hun projecten, participatie draagt daaraan bij. Zowel Holland Solar als de NWEA hebben zich in een gedragscode gecommitteerd aan het realiseren van participatie. Holland Solar herhaalt de doelstellingen uit het Klimaatakkoord, waarbij ze opmerken dat daarin slechts algemene doelstellingen en geen harde eisen per project zijn vastgelegd. De NWEA committeert zich vooral aan bepaalde procesdoelstellingen, waarin het uitgangspunt is dat er telkens samen met de omgeving een toereikende vorm van proces- en financiële participatie moet worden afgesproken.

⁹ Fase Windproject - Voorverkenning. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2019).

¹⁰ Het voorstel in nieuwe energiewetgeving is dat provincies in de toekomst bevoegd gezag voor zonneparken worden voor parken met een omvang van 15 -100 MW.

⁸ Participatie zonne- en windparken Drenthe. Inventarisatie en analyse beleidskaders gemeenten. KAW, november 2020.



Speelveld en tips

Energiecoöperaties

Lokale energiecoöperaties kunnen initiatiefnemer zijn, ze doorlopen dan ook het vergunningstraject. Ze zijn dan verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieproces en het invullen van financiële participatie van de rest van de omgeving. Anderzijds kunnen ze betrokken worden door een (commerciële) initiatiefnemer die hen vraagt (proces- en financiële) participatie te organiseren en in het bijzonder lokaal eigendom te realiseren. Omwonenden kunnen lid worden van de coöperatie en op die manier (laagdrempelig en risico-arm) mede-eigenaar worden van een park.

Het streven van coöperaties is duurzame energie op te wekken, maar ook om de opbrengsten daarvan in de omgeving te investeren, bijvoorbeeld door een gebiedsfonds op te richten waaruit verduurzamingsprojecten kunnen worden gefinancierd. Een dergelijk gebiedsfonds kan beheerd worden door leden van de coöperatie, of juist door andere omwonenden. In tegenstelling tot commerciële ontwikkelaars is het streven van coöperaties niet om winst te maken, maar juist om de omgeving maximaal te laten profiteren van een zonne- of windpark.

Coöperatieve ontwikkelaar

Bronnen VanOns (BVO)¹¹ is een coöperatieve ontwikkelaar die ontwikkelt in opdracht van en voor lokale energiecoöperaties. Ze is opgericht om ervoor te zorgen dat bewoners zeggenschap krijgen over waar en hoe duurzame energie wordt geproduceerd. BVO neemt de ontwikkeling van een project op zich, met de bijbehorende risico's. Zodra een park gerealiseerd is, biedt BVO een lokale coöperatie de kans de aandelen ervan over te nemen. Zo komt een park (deels) in handen van een lokale coöperatie zonder dat bewoners daar direct zelf financieel risico voor hoeven te lopen. Het beheer van de installatie (zonne- of windpark) kan overgedragen worden aan een beheerorganisatie van Bronnen van Ons als de lokale energiecoöperatie daar de voorkeur aan geeft.

Regionale Energiestrategie (RES)

Met de RES wordt uitvoering gegeven aan de afspraken over hernieuwbare energie uit het Klimaatakkoord. De RES is een samenwerkingsverband van provincie, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, netbeheerders en het bedrijfsleven. Binnen de RES wordt gewerkt aan afstemming en afspraken over welke eisen aan procesparticipatie bij het realiseren van een zonne- of windpark gesteld zouden moeten worden en waarin kennis gedeeld wordt over dit onderwerp. Afspraken kunnen vervolgens een plek krijgen in gemeentelijk en provinciaal beleid. In de concept RES zijn de ambities uit het Klimaatakkoord overgenomen: het streven is 50% lokaal eigendom bij projecten, maar ook procesparticipatie is een speerpunt.

¹¹ Bronnen VanOns is 100 % dochter van Coöperatie VanOns U.A., opgericht door Drentse Kei, Groninger Energie Koepel, GrunnegerPower, De Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen, Energiecoöperatie Noordseveld. Ruim 100 lokale coöperaties in de drie noordelijke provincies zijn eigenaar van Bronnen VanOns.



4. Vormen van financiële participatie

Praktijkvoorbeeld

Drijvend zonnepark zandwinplas Ubbena is een voorbeeld van een project waarin lokaal eigendom gerealiseerd wordt. Initiatiefnemer is de commerciële ontwikkelaar Adamant Solar. Zij hebben Energiecoöperatie Duurzaam Assen bij het project betrokken. De energiecoöperatie heeft Bronnen VanOns opdracht gegeven het park samen met Adamant Solar te ontwikkelen. Na de ontwikkelfase wordt de lokale coöperatie voor 50% eigenaar van het park. Omwonenden hebben tijdens de procesparticipatie zeggenschap over het ontwerp, inpassing in landschap en natuur en het opzetten van het uitvoeringsplan. Als mede-eigenaar heeft de coöperatie zeggenschap over ontwerp, bouw, beheer en exploitatie. Omwonenden besluiten via een gekozen onafhankelijk bestuur over de bestemming van 70% van de netto opbrengst die in lokaal eigendom is. Bewoners uit de nabij gelegen dorpen Zeijen en Ubbena kunnen lid worden van de coöperatie. Er is een lage drempel: de contributie is slechts € 25 per jaar per huishouden. Elk lid heeft één stem, onafhankelijk van het mee investeren in het project. De leden beslissen over besteding van de andere 30% van de netto opbrengst.

Speelveld en tips

Inleiding

Tijdens het participatieproces gaan de initiatiefnemer en omwonenden in gesprek over de invulling van financiële participatie in het project. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat het streven is gericht op een gelijkwaardige samenwerking van partijen bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie van zonne- en windparken. Dit zou zich moeten vertalen in een evenwichtige eigendomsverdeling waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (zie ook [bijlage 3](#)).

Investeren in een zonne- of windpark is ondernemerschap, dit vergt ook mee-investeren en risico lopen. Eigendom betekent ook zeggenschap van de omgeving over ontwikkeling en exploitatie van een zonne- of windpark. De [participatiewaai](#)er bij het Klimaatakkoord omschrijft dit als actieve financiële participatie. Hiermee wordt een duidelijk onderscheid gemaakt met passieve financiële participatie, waarbij een deel van de opbrengsten van een energieproject gebruikt wordt om de omgeving tegemoet te komen, maar waarbij de deelnemers geen zeggenschap over het project hebben.

Financiële participatie en lagere inkomens

Bij de keuze voor de vorm(en) van financiële participatie is het van belang om rekening te houden met mensen met een smalle beurs. Niet iedereen heeft de mogelijkheid om geld te investeren. Daarom is het van belang om te starten met het inventariseren van de wensen van omwonenden. Als er de wens is om te investeren in het project zijn er verschillende mogelijkheden. Zo kunnen coöperaties een laagdrempelig lidmaatschap aanbieden of kleine aandelen of obligaties uitgeven. Een andere mogelijkheid is een omgevingsfonds, van waaruit kan worden geïnvesteerd in de directe omgeving en iedereen kan profiteren. Via een omwonendenregeling kan gericht voordeel gegeven worden waar iedere omwonende van profiteert.

Compensatie, planschade

Financiële participatie wordt soms verward met compensatie, maar is in beginsel niet hetzelfde. In strikt juridische zin is compensatie het gevolg van planschade in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade door het project (zoals waardedaling van het huis). Dit is wettelijk vastgelegd. Vormen van financiële participatie kunnen worden ervaren als vormen van compensatie, maar in juridische zin is financiële participatie een bovenwettelijke tegemoetkoming aan de omgeving.

Verschillende vormen

In dit hoofdstuk beschrijven we de vier meest toegepaste vormen van financiële participatie die ook in de participatiewaai genoemd worden. We geven een korte beschrijving, gevolgd door een aantal voordelen en aandachtspunten bij toepassing van de participatievorm. Hierbij baseren we ons grotendeels op de participatiewaai.

Lokaal eigendom

Beschrijving

Omwonenden kunnen mede-eigenaar of volledig eigenaar worden van een zonne- of windpark. Dat betekent (mee-) investeren en risico lopen, maar ook zeggenschap en delen in de opbrengst. Het kan daarom gezien worden als financiële participatie + zeggenschap¹². Dat onderscheidt lokaal eigendom van de andere vormen van financiële participatie. Lokale bewoners en/of bedrijven moeten zich verenigen in een rechtsvorm (normaliter een energiecoöperatie) om gezamenlijk te kunnen investeren en over de opbrengsten te kunnen beschikken. Een coöperatie kan zelf initiatiefnemer zijn van een project of door een (commerciële) ontwikkelaar betrokken worden bij een project om zo vorm te geven aan lokaal eigendom.

Voordelen en aandachtspunten

Het voordeel van lokaal eigendom is dat de omgeving zeggenschap heeft over een project en dat de opbrengsten rechtstreeks terugvloeien naar bewoners en de omgeving. Dat kan acceptatie en draagvlak vergroten. Het betekent echter ook dat er veel gevraagd wordt van omwonenden: het vraagt grote investeringen, tijd, kennis en organisatievermogen. Daarnaast is de benodigde voorinvestering vaak hoog, terwijl er dan nog onzekerheid is of het project doorgaat. Een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van lokaal eigendom is de aanwezigheid van een lokale energiecoöperatie of de bereidheid een coöperatie te starten.

Er wordt gewerkt aan oplossingen voor bovenstaande aandachtspunten. Zo ligt door de ontwikkelde systematiek van Bronnen VanOns het ontwikkelrisico niet bij de lokale coöperatie en organiseert zij ook de externe financiering. Inwoners kunnen voor een klein bedrag lid worden van de coöperatie en zijn op die manier mede-eigenaar zonder zelf grote investeringen te hoeven doen. Dat is meteen een belangrijk ander aandachtspunt: hoe zorg je ervoor dat iedereen in een gemeenschap kan meedoen? Het risico bestaat dat wie niet in staat is mee te investeren ook niet mee kan profiteren. Een ander aandachtspunt is dat leden van energiecoöperaties vaak geen volledige afspiegeling van de bevolking vormen. Dat is relevant als zij besluiten nemen over de bestemming van de opbrengsten. Het is wenselijk daar een bredere vertegenwoordiging van omwonenden bij te betrekken, zoals in het voorbeeld is toegepast.

¹² Beleidskader Energieprojecten in het landschap. Gemeente Noordenveld (2020)



Praktijkvoorbeeld

Zonnepark Hijken wordt ontwikkeld door de Energie Coöperatie Hooghalen en de initiatiefnemer ontwikkelaar Solarcentury. Om financiële participatie vorm te geven heeft Solarcentury contact gezocht met de energie-coöperatie, die het uitgeven van obligaties in de omgeving heeft georganiseerd.

Praktijkvoorbeeld

Het (vier turbines grote) windpark Weijerswold bij Coevorden, ontwikkeld door Pure Energie en Windunie, bevat een gebiedsfonds waarin de ontwikkelaars jaarlijks € 10.560 storten. Dit voor een periode van ten minste vijftien jaar. Het geld wordt ter beschikking gesteld aan alle woningeigenaren die binnen 1500 meter van het windpark wonen. Zij kunnen gezamenlijk bepalen hoe zij dit fonds besteden. Tussen de gemeente Coevorden en de ontwikkelaars is een akkoord gesloten waarin dit bedrag is opgenomen, met daarbij de afspraak dat als het windpark meer turbines zou bevatten, er ook meer in het gebiedsfonds werd gestort¹⁵ – dat levert immers meer inkomsten op voor de ontwikkelaars en meer overlast voor omwonenden.

¹⁵ Omgevingsparticipatie bij Windenergie op Land (2017).

Praktijkvoorbeeld

Windpark Krammer (provincie Zeeland) is gerealiseerd op initiatief van twee energie-coöperaties. De omwonendenregeling bestaat eruit dat omwonenden die binnen een straal van 2,5 km van het park wonen een vergoeding krijgen op hun groene energie-rekening. Afhankelijk van de afstand loopt dat op van minimaal € 240 tot maximaal € 800.

Speelveld en tips

Obligaties of aandelen

Beschrijving

Omwonenden nemen risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties. Bij obligaties zijn de deelnemers geen mede-eigenaar en wordt rente ontvangen op de inleg. Een variant op obligaties vormen de kWh-certificaten, waarbij een lange looptijd geldt en meerjarig groene stroom wordt afgenomen door de inleg van een vast bedrag per jaar. Bij deelname via aandelen is wel sprake van gedeeld eigendom van het project¹³. De financiële risico's van obligaties zijn kleiner dan bij deelname via aandelen.

Voordelen en aandachtspunten

Wie aandelen koopt in een project, wordt er ook mede-eigenaar van. Dit betekent actieve deelname. Ook wie alleen obligaties koopt profiteert rechtstreeks van de opbrengsten van het project. Dat betekent echter ook dat er financiële risico's verbonden zijn aan participatie, niet iedereen kan en wil zelf investeren. Wanneer alleen obligaties of aandelen worden uitgegeven om financiële participatie te regelen, bestaat het risico dat alleen de toch al kapitaalkrachtigen in een omgeving kunnen meedoen en de winsten dus ook bij een kleine groep terecht komen. Daarnaast is een nadeel dat obligaties en aandelen geen directe zeggenschap op de bedrijfsvoering geven. Dit maakt het aan de andere kant ook laagdrempelig; deelnemers zijn ook niet verantwoordelijk voor het onderhoud van het park.

Omgevingsfonds

Beschrijving

Een omgevingsfonds wordt ook wel gebieds-, duurzaamheids- of leefbaarheidsfonds genoemd. De initiatiefnemer stort een deel van de opbrengsten van een park in een fonds, waaruit projecten worden gefinancierd die ten goede komen aan de omgeving. Het geld kan geïnvesteerd worden in verduurzamingprojecten, maar ook in de lokale sportclub of wijkvereniging. De Raad van State heeft een uitspraak gedaan dat er een relatie moet zijn tussen de aantasting van de ruimtelijke kwaliteit door het energieproject en de besteding van het gebiedsfonds, die besteding mag ook elders in de gemeente plaatsvinden¹⁴.

Voor het beheer wordt een onafhankelijk bestuur benoemd met in ieder geval een vertegenwoordiging van omwonenden. Op verzoek van de omwonenden kunnen de gemeente/provincie, NMF Drenthe of de ontwikkelaar ook een rol in het beheer spelen.

De hoogte van het bedrag dat per opgewekte MWh wordt gestort wordt per project bepaald (vaak een afspraak tussen gemeente en initiatiefnemer). In het Klimaatakkoord wordt € 0,50 per MWh als indicatie gegeven.

Voordelen en aandachtspunten

Een deel van de opbrengsten uit een project wordt uitgegeven aan maatschappelijke doelen, zo kan de samenleving als geheel profiteren zonder dat omwonenden financieel risico hoeven te lopen of actief hoeven te zijn bij een project. Ook omwonenden die niet in staat zijn met eigen geld te investeren profiteren mee. Aandachtspunt is wel dat het fonds zo aangewend wordt dat er geïnvesteerd wordt in een divers palet aan projecten, zodat alle omwonenden voordeel ervaren. Hierbij is het van belang dat de beheerders van het fonds een brede vertegenwoordiging vormen van de omgeving, of alle wensen in de omgeving goed meenemen bij beslissingen over investering.

Met een gebiedsfonds zijn omwonenden geen eigenaar of aandeelhouder van het energieproject zelf, ze hebben er dus ook geen zeggenschap over en profiteren niet rechtstreeks van de opbrengsten. Daardoor kunnen de opbrengsten voor bewoners ook veel lager uitvallen dan wanneer die (mede)eigenaar zijn van een park (1 MWh levert immers veel meer op dan € 0,50).

Omwonendenregeling

Beschrijving

Dit wordt ook wel burenenregeling genoemd. Een dergelijke regeling is gericht op het aanbieden van financieel voordeel aan alle bewoners binnen een bepaalde straal rondom een park. Het bevoegd gezag bepaalt deze straal. Bij windturbines wordt dit meestal gedaan o.b.v. de tiphoogte of een geluidscontour, voor zonnepanelen kan een vaste afstand of het hebben van zicht op de panelen als voorwaarde worden gebruikt. De invulling van de vergoeding wordt per project afgesproken, het kan bijvoorbeeld gaan om een bijdrage aan het verduurzamen/isoleren van de woning, korting op groene stroom of een andere financiële vergoeding. Het verschil met het gebiedsfonds is dat het hier niet gaat om geld dat wordt besteed in projecten voor de omgeving, maar om direct financieel voordeel voor omwonenden.

Voordelen en aandachtspunten

Het voordeel van een omwonendenregeling is dat de baten direct merkbaar zijn. Daarnaast lopen omwonenden geen financieel risico. Zo kan iedereen in een omgeving profiteren, ook omwonenden die niet in staat zijn met eigen geld te investeren. Net als bij een gebiedsfonds geldt dat het voor draagvlak voor een project kan zorgen dat de opbrengsten van een park direct merkbaar zijn en resulteren in investeringen in de omgeving.

Een belangrijk aandachtspunt is dat er met deze regeling niet geïnvesteerd wordt in het gebied in bredere zin: alleen de omwonenden binnen een bepaalde afstand van een project profiteren, omwonenden net buiten dat gebied profiteren niet mee. Ook kan deze regeling gevoelsmatig dichtbij compensatie liggen, wat tot verwarring kan leiden. De regeling geeft omwonenden geen zeggenschap over het park of direct profijt van de winsten van een park.

¹³ Participatiewaai. Klimaatakkoord (2019).

¹⁴ Beleidskader Energieprojecten in het landschap. Gemeente Noordenveld (2020).



5. Tips en ervaringen

Hoe kun je als overheid proces- en financiële participatie stimuleren?

Speelveld en tips

In dit hoofdstuk benoemen we een aantal tips en ervaringen vanuit de praktijk die naar voren kwamen uit gesprekken met gemeenten en een aantal maatschappelijke partners en ontwikkelaars¹⁶. Wat kun je als overheid doen om het participatieproces te faciliteren en financiële participatie te stimuleren? Meer praktische tips zijn te vinden in Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners, een uitgave van de landelijke NMF's.

Wanneer in gesprek? Bepaal de juiste timing

Uit verschillende gesprekken kwam naar voren dat er een spanningsveld kan zitten tussen bewoners zo vroeg mogelijk betrekken en een eerste toetsing van het plan om bewoners alleen te betrekken bij plannen die in de basis haalbaar zijn. De ervaring wordt breed gedeeld dat het van belang is om inwoners zo vroeg mogelijk te betrekken: hoe eerder inwoners te horen krijgen dat er plannen zijn om in hun buurt een zonne- of windpark te ontwikkelen, en hoe minder er dan al is vastgelegd, hoe kleiner de kans op tegenstand vanuit de omgeving. Tegelijk gaven verschillende gemeenten aan dat het belangrijk is dat inwoners alleen worden betrokken bij haalbare plannen. Dat vereist een eerste toetsing door het bevoegd gezag, in de meeste gevallen de gemeente. De ervaring leert dat als initiatiefnemers hun plannen daarvoor al vrij concreet moeten maken het bij inwoners het gevoel kan geven dat 'alles al besloten is'. Dat vraagt dus om het zoeken van de juiste timing. Gemeente Noordenveld kiest bijvoorbeeld voor een eerste toetsing van een plan in beginsel voldoet aan de bestaande beleidskaders van Rijk, provincie en de gemeente, waarbij met name ruimtelijke kwaliteit een belangrijk criterium is. Daarna begint het participatieproces.

Wees aanwezig, zorg voor regie

In de gesprekken gaven verschillende gemeenten aan dat het zelf een rol spelen in het proces helpt om achteraf af te kunnen wegen of de inspanning van de initiatiefnemer voldoende is geweest. Door bijvoorbeeld zelf aanwezig te zijn bij een bewonersavond kun je zien of een initiatiefnemer echt open staat voor de argumenten van bewoners. Daarnaast kwam in de gesprekken naar voren dat je als overheid een faciliterende rol in het proces kunt spelen. Ten eerste door mee te kijken en te denken over hoe inwoners goed bereikt en betrokken kunnen worden. En door aanwezig te zijn bij een bijeenkomst kun je als overheid ook het beleid en de participatiespelregels toelichten. Een voorbeeld hiervan is gemeente Hoogeveen, waar initiatiefnemers nu bijvoorbeeld een casemanager als aanspreekpunt hebben die hen helpt snel de juiste personen binnen de gemeentelijke organisatie te kunnen bereiken.

Energiecoöperaties ondersteunen en aansturen op hun betrokkenheid

In de gesprekken bleek dat gemeenten, maatschappelijke partners en ontwikkelaars de mening delen dat energiecoöperaties eigenlijk noodzakelijk zijn om lokaal eigendom te realiseren. Dat maakt het belangrijk dat er meer coöperaties ontstaan en dat de coöperaties die er zijn groeien in ledenaantal en hun expertise en organisatievermogen verder ontwikkelen. Daar is ondersteuning voor nodig. Dat gebeurt nu al door NMF en de Drentse KEI en gemeenten en provincie. De provincie zet nu het Programma Lokale Energie Drenthe (PLED) op samen met de Drentse KEI en NMF Drenthe, waarin o.a. een subsidieregeling beschikbaar komt voor startende coöperaties. Daarnaast kwam in de gesprekken met maatschappelijke partners als de NMF Drenthe, Drentse KEI en Bronnen VanOns naar voren dat zij overheden adviseren om formeel of informeel erop aan te sturen dat een initiatiefnemer altijd eerst in gesprek gaat met een lokale energiecoöperatie, om de mogelijkheden voor lokaal eigendom te verkennen. Als er geen coöperatie is kan een gesprek met de Drentse KEI of Bronnen VanOns worden aangemoedigd om met hen naar de mogelijkheden voor lokaal eigendom te kijken.

Projecten op gemeentelijke grond

De juridische factsheet¹⁷ laat zien dat gemeenten meer kunnen eisen m.b.t. participatie wanneer zij zelf de grond in bezit hebben waar een project gerealiseerd moet worden. Daarom kan het een goed idee zijn om te kijken naar de mogelijkheden voor projecten op hun eigen grond, of het verwerven van grondposities hiervoor. Er zijn grofweg twee opties: een gemeente kan een project laten ontwikkelen en de grond verhuren, of een project helemaal zelf initiëren en ontwikkelen.

Het voordeel van de eerste optie is dat de gemeente, als grondeigenaar, kan bepalen wat er op de grond gebeurt en verder de ontwikkeling kan uitbesteden aan (commerciële en/of coöperatieve) ontwikkelaars. Zo kan de gemeente wel sturen op het realiseren i.s.m. een lokale coöperatie. Een voorbeeld van een park dat zo gerealiseerd wordt, is Zonnepark Assen-Zuid.

Bij de tweede optie neemt de gemeente de gehele realisatie van een zonne- of windpark op zich, eventueel met hulp van een adviesbureau en het uitbesteden van de plaatsing van de panelen of turbines door een gespecialiseerd bedrijf. Het voordeel hiervan is dat de fase van uitbesteding kan worden overgeslagen en dus snel gewerkt kan worden. De gemeente houdt alle zeggenschap en kan de opbrengsten via een fonds benutten voor bijvoorbeeld verduurzamingsbeleid. De gemeente moet wel zelf voldoende kennis en tijd in huis hebben om een energieproject te realiseren. Een voorbeeld van een park dat vrijwel geheel door de gemeente is gerealiseerd, is Zonnepark Leemdijk bij Smilde in de gemeente Midden-Drenthe.

¹⁶ Participatie zonne- en windparken Drenthe. Inventarisatie en analyse beleidskaders gemeenten. KAW, november 2020.

¹⁷ Oplegger en factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Nationaal Programma RES.



Speelveld en tips

Afspraken via een privaatrechtelijke overeenkomst

Het bevoegd gezag kan stimuleren dat de initiatiefnemer de met de omgeving gemaakte afspraken vastlegt in een (privaatrechtelijke) omgevingsovereenkomst, zoals genoemd in de juridische factsheet¹⁸. Het maken van deze afspraken gebeurt vroeg in het ontwikkelproces voordat planologische medewerking wordt verleend. De afspraken worden in nauwe afstemming met het bevoegd gezag gemaakt. De overeenkomst bevat afspraken op vrijwillige basis over de ruimtelijke inpassing van het project en/of financiële participatie (mede-eigenaarschap, financiële deelneming een omgevingsfonds of een omwonendenregeling).

Het doel is om voor in het proces afspraken vast te leggen over hoe belangen gediend worden, hoe mensen mee kunnen doen en hoe het zonne- of windpark wordt ingericht. De overheden kunnen deze afspraken vervolgens toetsen op hun beleid (ruimte en participatie). Als een van de private partijen de afspraken niet nakomt kan een beroep worden gedaan op private contracten om de andere partij te dwingen zich aan de afspraken te houden.

Bij de overeenkomst tussen 1 of meerdere private partijen kan het gaan om:

- een projectontwikkelaar en een energiecoöperatie, en/of
- een initiatiefnemer en een natuurvereniging, en/of
- tussen grondeigenaren onder elkaar, en/of
- een initiatiefnemer met een organisatie die de directe omgeving vertegenwoordigt.

In gevallen waar er geen organisaties zijn die de stakeholders kunnen vertegenwoordigen, kan de gemeente optreden voor haar bewoners¹⁹.

Praktijkvoorbeeld: De Emmense aanpak

Gemeente Emmen heeft in haar [beleid](#) vastgelegd dat er ruimte is voor zonneakkers nabij wijken en dorpen, onder voorwaarde dat er overtuigend maatschappelijk draagvlak is. Overtuigend maatschappelijk draagvlak is gedefinieerd als bereidheid van omwonenden om in het project te participeren. De initiatiefnemer is verplicht om te onderzoeken of die bereidheid er is. Minimaal 20% van de omvang van het project (grondpositie) wordt aan omwonenden aangeboden om op die grond zelf te ontwikkelen en te exploiteren.

In de [beleidsregel maatschappelijk draagvlak](#) is een dwingende voorkeursvolgorde voor participatiemodellen vastgelegd. De eerste voorkeur is een postcoderoosproject. Individuele leden van een lokale energiecoöperatie kunnen in aanmerking komen voor deze regeling. Voorwaarde is dat de deelnemer in het postcoderoosgebied rond de zonneakker woont, dat de coöperatie eigendom verwerft over een deel van de zonneakker en dat deel ook exploiteert. Naast het individuele voordeel voor de participanten, ontvangt de lokale energiecoöperatie als geheel een terugleververgoeding. Pas bij aantoonbaar geen belangstelling van omwonenden komt de tweede optie aan de orde. Dat is coöperatieve financiële participatie. In dit model organiseren omwonenden zich in een coöperatie die een deel van de zonneakker koopt en exploiteert, waarbij gebruik gemaakt wordt van de SDE+ (Stimulerende Duurzame Energieproductie) subsidieregeling. Ook daarover moet gedocumenteerd teruggekoppeld worden voordat optie drie aan de orde komt: het aanbieden van 50% obligaties/aandelen in een straal van 5 km rondom het project.

Belangrijk uitgangspunt bij het beleid is dat alle omwonenden moeten kunnen meedoen, ook zonder inleg van eigen geld. Naast beleid is er een uitgebreide ondersteuningsstructuur voor initiatiefnemers en inwoners in de vorm van o.m. het Servicepunt Lokaal Opgewekt Emmen en het Collectief Ontwikkelteam. In de praktijk sluiten ontwikkelaars vaak een overeenkomst met de gemeente, waarna Lokaal Opgewekt Emmen de ontwikkeling en financiering op zich neemt. Daarmee winnen ze tijd om een lokale energiecoöperatie op te bouwen, waaraan het eigendom vervolgens wordt overgedragen.

Praktijkvoorbeeld: Maatschappelijke tender in Midden-Drenthe

Het toepassen van een maatschappelijke tendersystematiek door overheden is een manier om financiële participatie van de omgeving in een energieproject te stimuleren. Voorstellen voor een energieproject van verschillende initiatiefnemers kunnen op verschillende punten scoren, onder andere op participatie. Het bevoegd gezag kan punten toekennen aan de mate waarin de initiatiefnemer zich zal inspannen om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Initiatieven met het hoogste totaal aantal punten komen in aanmerking voor planologische medewerking en/of (het gebruik van) de grond. Het uitschrijven van maatschappelijke tenders komt mede voort uit de vele aanvragen die 'op stapel' liggen voor de aanleg van zonneparken. Waar in juridisch opzicht rekening mee moet worden gehouden bij het toepassen van een maatschappelijke tender wordt verder toegelicht in de [Factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie](#) van het Nationaal Programma RES.

De gemeente Midden-Drenthe heeft, mede naar aanleiding van het grote aantal aanvragen van initiatiefnemers, besloten te gaan werken met een maatschappelijke tender. Zij zijn op het moment bezig deze tender verder uit te werken om hem later als beleid te kunnen vaststellen. Elders in Nederland zien we ook een aantal voorbeelden. Voor windenergie is de maatschappelijke tendersystematiek onder andere gevolgd in de provincie Groningen en in de gemeente Staphorst. Voor zonne-energie heeft de gemeente Barneveld gekozen voor deze aanpak.

¹⁸ Oplegger en factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie. Nationaal Programma RES.

¹⁹ [Participatie regelen met beleid. Energie Samen.](#)



Bijlage 1

Relevante documenten en relevante partijen

Bijlage 2

De treden van de participatieladder

Bijlagen

Relevante documenten

Hieronder staat een lijst met relevante handreikingen, onderzoeken, factsheets en andere documenten. Door op de titel van het document te klikken wordt het document of een website waarop het document te vinden is geopend.

- NMF en EnergieSamen: [Wind- en zonneparken realiseren samen met inwoners](#) (handreiking voor gemeentes om lokaal eigendom te realiseren)
- RES: Oplegger & Factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie
- Energiewerkplaats Drenthe: [Stappenplan oprichten energie-coöperatie](#)
- Klimaatakkoord: [Handreiking participatie in duurzame energieprojecten](#). Webpagina van klimaatakkoord.nl met doorverwijzingen naar alle informatie over participatie bij duurzame energieprojecten op land, met zowel informatie over beleidsparticipatie, als procesparticipatie, als financiële participatie.
- Klimaatakkoord: [Participatiewaai](#). Een overzicht van verschillende vormen van financiële participatie.
- Green deal Participatie: [Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten](#). Met deze Green deal tussen overheden, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn inzichten en ideeën ontwikkeld en gedeeld om participatieprocessen te verbeteren bij duurzame energieprojecten.
- Sectorale gedragscodes bieden projectontwikkelaars handvatten voor betrekken van de omgeving bij hernieuwbare energieprojecten. Leden van de respectievelijke brancheverenigingen zijn gebonden aan de codes.
 - [Gedragscode Wind op Land](#): bindend voor leden van NWEA en Energie Samen.
 - [Gedragscode Zon op Land](#): bindend voor leden van Holland Solar.

Relevante partijen

Hieronder staat een lijst met partijen die zich bezighouden met participatie bij zonne- en windprojecten en die van belang kunnen zijn om te betrekken bij het maken van beleid of het realiseren van (financiële) participatie en lokaal eigendom. Hun informatie is ook benut voor deze handreiking.

- [Natuur- en Milieufederatie \(NMF\) Drenthe](#)
- [Drentse Koepel van Energie-initiatieven](#) (Drentse KEI)
- [Bronnen VanOns](#)
- [EnergieSamen](#)
- [HierOpgewekt](#) (en de Participatiecoalitie, een samenwerking van enkele van bovenstaande partijen).
- Commerciële ontwikkelaars (verenigd in brancheorganisaties [Holland Solar](#) (zonne-energie) en [NWEA](#) (windenergie))

Ook andere gemeenten en provincies in Nederland zijn actief bezig met het maken van beleid en/of stimuleren van participatie. Zo zet de [provincie Utrecht](#) een projectleiderspool op die energiecoöperaties gaat ondersteunen en ondersteunt de gemeente [Staphorst](#) actief een energiecoöperatie om een windpark met 100% lokaal eigendom te realiseren.

1. **Informeren** is eerste trede op de participatieladder en duidt op: op de hoogte houden.
2. **Raadplegen** is de tweede trede gaat verder dan informeren. Betrokkenen worden als gesprekspartners gezien bij de ontwikkeling van beleid.
3. De derde trede van de participatieladder is **adviseren**. Betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aanbieden, die een grote rol in de ontwikkeling van beleid spelen.
4. **Coproduceren** is de vierde trede waarbij initiatiefnemers en betrokkenen gezamenlijk naar oplossingen zoeken, die bindend zijn in de uiteindelijke besluitvorming.
5. **Meebeslissen** is de hoogste trede van de participatieladder. Ontwikkeling van en de besluitvorming over is aan de betrokkenen, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol heeft.



Bijlage 3

Relevante passages uit het klimaatakkoord: Hoofdstuk C 5.5 Productie uit hernieuwbare bronnen op land, afspraken lid c. en e.

Bijlagen

Lid c.

Participatie en acceptatie zijn van groot belang voor de ruimtelijke inpassing van de energietransitie en daarmee voor de uitvoerbaarheid. Participatie ziet toe op en bevordert de uitwerking van het motto 'iedereen kan meedoen'. Voor de Sectortafel Elektriciteit gaat het om de participatie bij de ruimtelijke inpassing en exploitatie van energieprojecten (>15kW niet-gebouwgebonden wind en zon). Participatie en acceptatie zijn voorwaarden voor doelrealisatie maar kunnen op gespannen voet staan met de beoogde kostenreductie. Over de exacte invulling van participatie wordt verder ingegaan in de passage over de RES.

Procesparticipatie

Overheden zijn primair verantwoordelijk voor communicatie over nut en noodzaak van de energietransitie. In het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten (procesparticipatie tijdens ontwikkeling van projecten) en het nationaal programma RES (procesparticipatie tijdens de RES) worden handreikingen participatie opgesteld. Ontwikkelaars, overheden en daarmee ook financiers krijgen hiermee handvatten voor een participatieve aanpak. Deze handreikingen kunnen worden benut om de beoogde werkwijze voor participatie een expliciete plaats te geven in sectorale gedragscodes en ruimtelijke kaders zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en projectbesluiten.

Omgevingsparticipatie

- De initiatiefnemer doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de participatiewaai; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan. Voor de handreiking participatie, die wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten, zullen voor bevoegde gezagen alle mogelijkheden aan instrumentering van participatie in kaart worden gebracht.
- Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht.
- 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 (burgers 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 projectgerelateerde 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.

Omgevingsfonds

Een omgevingsfonds is één van de mogelijkheden van de participatiewaai. Als er een omgevingsfonds komt, dan wordt dit met een voor het project redelijk bedrag gevuld door de initiatiefnemer(s), waarbij de hoogte van de bedragen uit de NWEA-gedragscode als richtlijn wordt gehanteerd. De NWEA-gedragscode wordt nu bekeken bij de Green Deal Participatie. Deze uitkomsten zullen worden overgenomen. Voor zonprojecten vraagt dit nader onderzoek. Dit is reeds gestart en zal in 2019 gereedkomen. Besluitvorming over de besteding van het omgevingsfonds gebeurt door de omgeving. ODE Decentraal, de Natuur- en Milieufederaties (NMF's), Holland Solar, de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), de Klimaat- en Energiekoepel (KEK) en eventueel anderen brengen best practices in kaart over vormen van participatie zodat mensen met een lager inkomen mee kunnen doen aan de energietransitie. Deze worden ingebracht in de RES en kunnen worden toegepast in projectontwikkeling.

Lid e.

In het kader van de participatie door de lokale omgeving wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven. Een belangrijke belemmering voor hun participatie ligt op twee terreinen. In de eerste plaats bij een gebrek aan kennis. Lokale initiatiefnemers worden aangemoedigd om gebruik te maken van de kennis en expertise die voorhanden is bij het op te richten Expertisecentrum, zoals geformuleerd onder b. Daarnaast zijn vooral de voorfinancieringskosten een belangrijke hindernis. EZK heeft hiervoor een bijdrage gedaan. InvestNL, ODE Decentraal, IPO en VNG hebben uiterlijk in juli 2019 onderzocht of provincies en gemeenten het mogelijk kunnen maken dat autonome energiecoöperaties een beroep kunnen doen op een regeling, waarmee de onderzoeken en daarmee samenhangende projectondersteuning, die noodzakelijk zijn voor het doen van een succesvolle vergunning aanvraag, kunnen worden gefinancierd. Hierbij zal onderzocht worden op welke wijze dit het meest efficiënt georganiseerd kan worden, waarbij ook (bestaande) regionale/provinciale fondsen worden meegenomen in het onderzoek. Het Ontwikkelfonds, waarin de regeling zal vallen, is met hulp van NIA (InvestNL), Nationaal Groenfonds en REScoopNL ingericht en startklaar. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om het financieren van het benodigde vermogen van het project. Bij een financial close van het project worden deze middelen teruggestort. Hiermee is een revolverend fonds in het leven geroepen. Tevens zal onderzocht worden of de leges die verbonden zijn aan het project pas bij financial close in rekening gebracht kunnen worden dan wel als het project gestaakt wordt.