



Werkblad Lokaal Eigendom

Handvaten voor het faciliteren van
lokaal eigendom en het verankeren in beleid

Voor gemeenten, provincies en RES-regio's
Juridisch getoetst door de juridische afdeling van VNG.

Inleiding

Lokaal eigendom gaat over meedoen en zeggenschap voor de lokale omgeving, de verdeling tussen de lusten en de lasten en de verdeling van de revenuen van de zonneparken en windmolens. Lokaal Eigendom is daarmee een aanpak die bijdraagt aan de maatschappelijke acceptatie voor de realisatie van zonneparken en windmolens.

In dit werkblad worden inzichten en handvaten gegeven hoe je als gemeente / provincie lokaal eigendom kunt stimuleren en faciliteren en hoe je lokaal eigendom kunt verankeren in beleid. Concreet zijn er antwoorden te vinden op de volgende vragen:

Hoe stimuleer en faciliteer je lokaal eigendom?

- Welke keuzes heb je daarin?
- Hoe en wanneer betrek je volksvertegenwoordigers daarbij?
- Wat kan wel en wat kan niet?

Hoe borg je lokaal eigendom in beleid?

- Welke stappen moet je daarvoor zetten?
- Kan je lokaal eigendom juridisch afdwingen?
- Wat kan wel en wat kan niet?

De groene blokjes in dit werkblad geven landelijke afspraken, definities of wettelijke bepalingen weer. De gele blokjes geven te ondernemen acties weer.

Wat is lokaal eigendom

In het Klimaatakkoord is het streven afgesproken naar 50% lokaal eigendom:

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

Het gaat dus om het eigendom van de productie op land (zon- en windprojecten) van de lokale omgeving (burgers en bedrijven) en het gaat om een algemeen streven voor 2030. De meeste RES-regio's hebben dit streven overgenomen in hun Regionale Energiestrategieën.

Lokaal eigendom betekent dat inwoners en ondernemers collectief (gedeeltelijk) eigenaar zijn van de installatie van een wind- of zonnepark, meestal in de vorm van een energie-, wijk- of dorpscoöperatie, en zeggenschap hebben over (de ontwikkeling van) het project, inclusief (een deel van) de opbrengsten. Eigenaarschap houdt dus ook in dat het burgercollectief een financieel risico loopt.

Het is aan elke RES-regio om binnen de kaders van deze algemene definitie het begrip lokaal eigendom regionaal en/of lokaal verder in te kleuren en te verdiepen.

Lokaal eigendom gaat dus 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. Door de lokale omgeving zeggenschap te geven, kan er binnen het project ook een eerlijke verdeling van de lusten en

lasten worden afgesproken. Dit alles is bedoeld om bij te dragen aan meer maatschappelijke acceptatie voor zon- en windprojecten.

Lokaal eigendom betekent ook investeren en (financiële) risico's lopen. Overigens is het niet zo dat dit betekent dat inwoners de totale ontwikkelkosten moeten opbrengen. In de praktijk betekent het vaak dat het inwonercollectief 5 tot 20% van de totale ontwikkelkosten zelf moet investeren en als eigen vermogen moeten inbrengen, afhankelijk van het aandeel lokaal eigendom dat zij hebben in het project. De rest wordt, net als bij commerciële ontwikkelaars, door externen gefinancierd, veelal banken. Uiteraard neemt externe financiering het ondernemersrisico voor het inwonercollectief niet weg.

Lokaal eigendom sluit andere vormen van financiële participatie niet uit. Ook bij projecten die (gedeeltelijk) in lokaal eigendom worden gerealiseerd worden tijdens de procesparticipatie met de omgeving afspraken gemaakt over bijvoorbeeld een gebiedsfonds, grondvergoedingen en/of financiële deelneming. Lokaal eigendom gaat dus over:

- De aanpak van energieprojecten
- Zeggenschap
- Verdeling van lusten en lasten
- Verdeling van opbrengsten
- Collectief eigendom: iedereen kan meedoen

Lokaal eigendom is een middel om lokaal zeggenschap over een energieproject te realiseren.

In bijlage I is een overzicht opgenomen van de manieren waarop lokaal eigendom vormgegeven kan worden, inclusief de meest geschikte organisatievormen.

Varianten lokaal eigendom

Er zijn verschillende manieren waarop lokaal eigendom gerealiseerd kan worden in zon- en windprojecten. Het streven naar (een percentage) lokaal eigendom is echter geen doel op zich. Het gaat om het achterliggende doel van maatschappelijke acceptatie en mensen de kans geven om mee te doen.

100% lokaal eigendom

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

Voorbeelden hiervan zijn de [dorpsmolen van Reduzum](#), [windpark Bovenwind Staphorst](#), [windpark Nijmegen-Betuwe](#) en het [windpark van IJsselwind](#) bij Zutphen (4 coöperaties).

Een aparte categorie vormen de projecten waarbij de gemeente voor 100% eigenaar is, zoals het [zonnepark Oosterweilanden](#) van de gemeente Twenterand of het [zonnepark Leemdijk](#). Strikt genomen zijn in deze categorie de inwoners geen eigenaar en vallen deze projecten dus niet onder de definitie van lokaal eigendom, al zou je kunnen stellen dat de gemeente hier optreedt als vertegenwoordiger van het algemene lokale belang.

Gedeeld lokaal eigendom

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

Voorbeelden van deze variant zijn [Windpark Kloosterlanden](#) in Deventer (25%), [Zonnepark Eerbeek](#) (50%) en [Windpark Krammer](#) (51%).

Lokaal eigendom in de exploitatiefase

Het is ook mogelijk om lokaal eigendom te realiseren in de exploitatiefase. Een commerciële partij ontwikkelt dan het zonnepark en draagt het daarna over aan een energiecoöperatie of wijk- of buurtcomité. Nu is het wel zo dat in deze variant inwoners geen zeggenschap (op grond van eigenaarschap) in de ontwikkelfase hebben. De mate van invloed is in die fase dus afhankelijk van de ontwikkelende partij.

Voorbeelden van deze variant zijn de zonneparken [de Bomhofspas](#) en de [Sekdoornseplas](#) in Zwolle.

Lokaal eigendom en financiële participatie

Lokaal eigendom sluit andere vormen van financiële participatie niet uit. Ook bij projecten die in lokaal eigendom worden gerealiseerd zullen keuzes gemaakt moeten worden over grondvergoedingen, omwonendenregelingen, het instellen van een gebiedsfonds of inwoners de mogelijkheid bieden te investeren in het project. Daarbij is het belangrijk om je te realiseren dat niet alle vormen van financiële participatie kunnen en hoeven worden opgenomen in een project. Daarvoor is in de businesscase in de meeste gevallen niet voldoende ruimte. Het is dus zaak om in beleidskaders hier rekening mee te houden en initiatiefnemers niet te overvragen. Dit geldt voor zowel commerciële partijen als omgevingspartijen: ook omgevingspartijen moeten werken met een reële en sluitende businesscase.

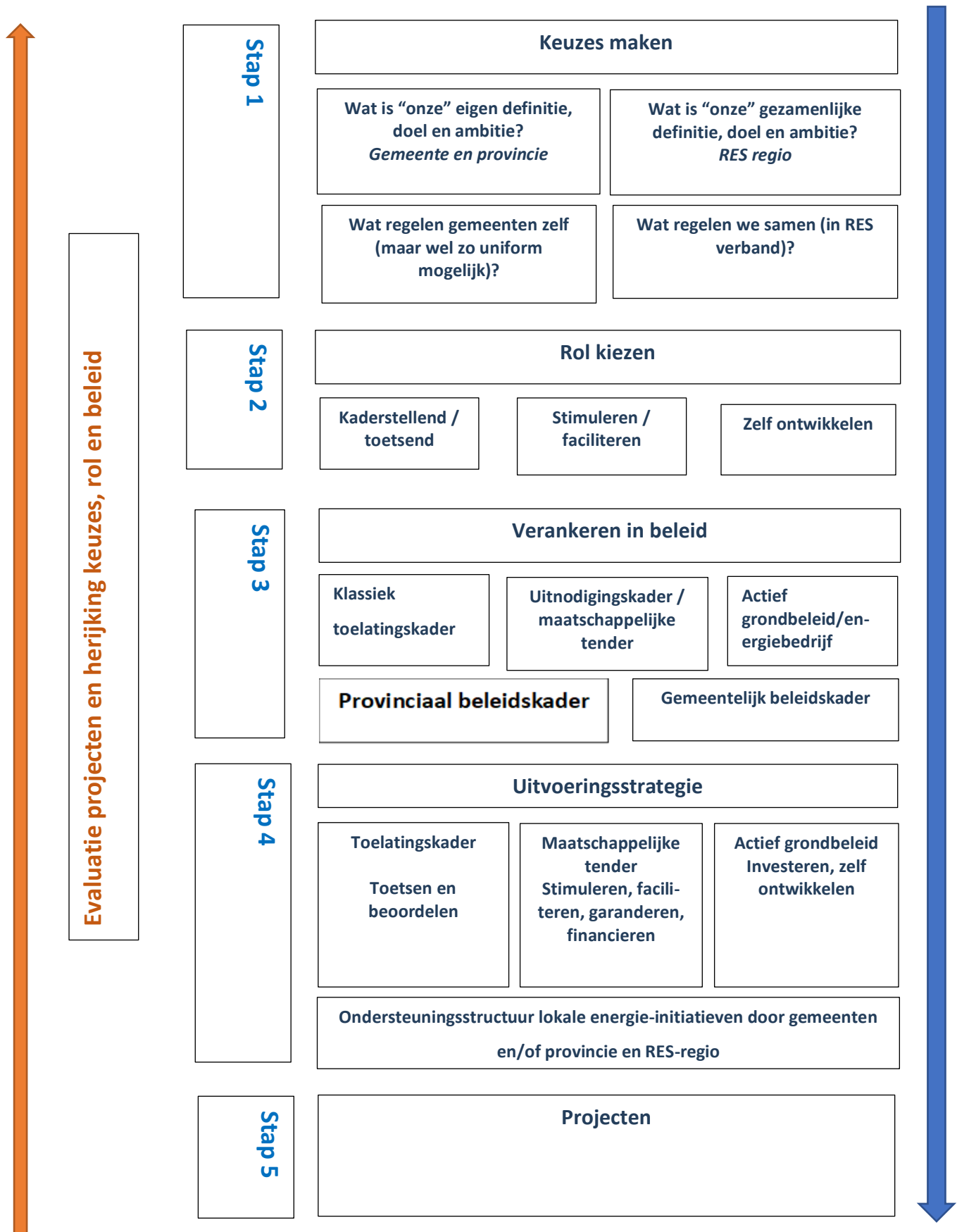
Stimuleren, faciliteren en verankeren in beleid

Voordat je aan de slag gaat met lokaal eigendom is het zaak om een aantal dingen goed uit te denken en keuzes te maken. Keuzes met betrekking tot het ambitieniveau, het schaalniveau waarop je wilt opereren en welke rol je daar als overheid in wilt en kunt pakken.

Het schaalniveau waarop je opereert wordt mede bepaald door de geldende wet- en regelgeving over welke overheid bevoegd gezag is bij het realiseren van duurzame energieprojecten. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de geldende wet- en regelgeving en een doorkijkje naar de situatie onder de nieuwe Omgevingswet.

De te maken keuzes, het verankeren van lokaal eigendom in beleid en vervolgens de uitvoering zijn samen te vatten in het volgende stappenplan:

Stappenplan Lokaal Eigendom



Stap 1 Keuzes maken

Als eerste stap heb je aantal keuzes te maken. Zowel op gemeentelijk en provinciaal niveau als op RES-regioniveau. Het is zaak te bepalen welke doelstelling met betrekking tot lokaal eigendom door iedere gemeente worden nagestreefd, waar de overlap met andere gemeenten zit maar ook de verschillen. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar die projectlocaties die gemeentegrenzen overstijgend zijn. Hoe ga je om met verschillende visies op lokaal eigendom binnen één project? Het hanteren van dezelfde ambities en uitgangspunten binnen één projectgebied is zeer wenselijk. Dit om rechtsongelijkheid tussen inwoners van het gebied te voorkomen. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd.

Definitie lokaal eigendom

Wat versta je als RES-regio onder lokaal eigendom? Het is duidelijk dat het om eigendom gaat, maar van wie? Moeten er altijd inwoners bij betrokken zijn of kunnen het ook alleen lokale bedrijven zijn? Valt een gemeente die zelf zon of wind ontwikkelt ook onder lokaal eigendom? En moet het een collectief zijn of kan een lokaal bedrijf of agrariër ook het omgevingsbelang vertegenwoordigen?

Ga binnen de regio het gesprek hierover aan met bestuurders, volksvertegenwoordigers, inwoners, energiecoöperaties en andere stakeholders en bepaal gezamenlijk wat je precies verstaat onder lokaal eigendom. Hanteer de definitie zoals in dit werkblad verwoord als uitgangspunt en kader. Bepaal daarbij ook of je binnen die regionale definitie ruimte laat om op gemeentelijk niveau een nog verder uitgediepte definitie te hanteren, binnen de kaders van de gemeenschappelijke definitie. Als die ruimte er op regionaal niveau is, dan ga je ook op gemeentelijk niveau dit gesprek met elkaar aan. Zo kun je ook lokaal het speelveld verkennen en de kansen en mogelijkheden bespreken met relevante lokale stakeholders, zoals duurzaamheidsverenigingen, wijk en dorpsraden, ondernemers en energiecoöperaties.

Doelstelling lokaal eigendom

Het is belangrijk om het gesprek te voeren over de doelstellingen die je als overheid wilt bereiken met lokaal eigendom. Gaan deze alleen over het organiseren van zeggenschap en regie of gaat het bijvoorbeeld ook over het genereren van inkomsten voor het gebied en/of de gemeente? Of wil je als overheid regie houden op wie wat waar wanneer ontwikkeld? Dat gesprek voer je intern als regio en als gemeente, maar bij voorkeur ook met relevante stakeholders als het lokaal bedrijfsleven, energie- initiatieven, betrokken inwoners en het maatschappelijk middenveld.

Ambitieniveau

Hoe ambitieus wil je zijn: wil je streven naar 50 of misschien wel naar 100% lokaal eigendom? Hanteer je het streven per project, of laat je ruimte om daarvan te wijken doordat je het streven vastzet op het totale eindresultaat? En doe je dat op gemeentelijk niveau of op RES-niveau?

Een keuze voor een streven naar een hoger percentage lokaal eigendom hangt sterk af van de lokale situatie. Zijn er sterke energiecoöperaties die projecten willen en kunnen realiseren? Of is er in de regio of binnen de provincie een ondersteuningsstructuur aanwezig die startende initiatieven op weg kan helpen? Blijkt uit de participatie met je inwoners dat zij graag zeggenschap willen hebben over de ontwikkeling van een zon- of windproject of vinden ze andere zaken belangrijker? Al die factoren wegen mee bij het bepalen van het ambitieniveau.

Keuzes maken

Bepaal op regionaal niveau wat je precies verstaat onder lokaal eigendom:

Zijn dat altijd lokale inwoners en/of bedrijven?

Kan dat ook de gemeente zijn? Zo ja, onder welke voorwaarden dan?

Kan het één bedrijf of inwoner zijn of moet er sprake zijn van een collectief?
 Bepaal ook of gemeenten ruimte hebben om binnen die kaders de definitie nog verder in te kleuren.

Bepaal wat je (primair) wilt bereiken met lokaal eigendom:

- Zeggenschap voor de lokale omgeving?
- Opbrengsten in de gemeenschap houden?
- Regie op wie/wat/waar ontwikkeld?

Bepaal wat je ambitie is:

- Streven naar 50% lokaal eigendom?
- Streven naar minimaal 50% lokaal eigendom?
- Streven naar minimaal 51% lokaal eigendom?
- Streven naar 100% lokaal eigendom?

Op energieparticipatie.nl zijn voorbeelden opgenomen van beleidskaders van gemeenten met verschillende ambitieniveaus voor lokaal eigendom.

Stap 2 Rol bepalen

De rol die je als overheid in wilt nemen in de energietransitie is bepalend voor hoe je als overheid lokaal eigendom verankert in beleid. Ook daar zijn weer een aantal vragen die je jezelf kunt stellen en die je bestuurlijk kunt bespreken in je regio.

Wie is aan zet?

De eerste vraag is: wie is aan zet? Is dat in de eerste plaats de markt? Of de samenleving zelf (denk aan energiecoöperaties of wijk- of dorpsverenigingen)? Of wil je als overheid regie houden op het hele proces en zelf energieprojecten ontwikkelen op eigen gronden? (Zie ook [werkblad samenwerking markt & overheid](#).) Ga binnen de eigen gemeente/provincie en regio het gesprek hierover aan. Dit is bij uitstek ook een politieke keuze, dus ga ook het gesprek aan met volksvertegenwoordigers en maak gezamenlijk keuzes. Als de RES op regionaal niveau projecten uitvoert moet dit gesprek op regionaal niveau plaatsvinden, als projecten op provinciaal of gemeentelijk niveau uitgevoerd worden, dan hoort dit gesprek op dat niveau plaats te vinden.

Hoe actief wil je als overheid zijn?

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

Fasesduurzaam energieproject en rolbepaling

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

Ga ook over deze vraag het gesprek aan binnen de eigen gemeente/provincie en regio. Ook deze vraag heeft sterke politieke dimensies en daarom is het ook hier belangrijk om de volksvertegenwoordigers te betrekken bij dit gesprek en hen politieke keuzes te laten maken die kaderstellend zijn.

Een rol of meerdere?

Bepaal je voor alle energieprojecten in de gemeente/provincie/RES-regio één rol of kies je ervoor om per project te kunnen wisselen in rol? Je kunt er bijvoorbeeld voor kiezen om voor grote zoekgebieden zon en wind een actievere rol aan te nemen en voor de kleinere zoekgebieden zon (bijvoorbeeld alles kleiner dan 15 hectare) een kaderstellende en toetsende rol in te nemen. Ook als je zelf gronden bezit en ervoor kiest die als overheid zelf te ontwikkelen, kun je daarnaast kiezen voor een kaderstellende en toetsende rol voor kleinere (zon)initiatieven. Als het gaat om innovatieve, hernieuwbare energieprojecten dan past (al dan niet tijdelijk) wellicht ook een meer activerende en ontwikkelende rol, als je voor de reguliere zon- of windprojecten voor een kaderstellende rol hebt gekozen.

Rol bepalen

Bepaal wie er aan zet is:

- De markt?
- Lokale energie-coöperaties/wijkcoöperatie/dorpen-buurt?
- De gemeente/provincie?

Bepaal hoe actief je wilt zijn als overheid:

- Wil je vooral een kaderstellende en toetsende rol?
- Of wil je ook een stimulerende en aanjagende rol?
- Of wil je volledig of voor een belangrijk deel zelf de regie hebben?

Bepaal of je voor één rol kiest of meerdere rollen wilt combineren:

- Kies je voor één rol voor alle projecten?
- Of kan je rol per project verschillen?

Op [energieparticipatie.nl](https://www.energieparticipatie.nl) zijn voorbeelden opgenomen van beleidskaders van gemeenten die vanuit de drie verschillende rollen zijn opgesteld.

Stap 3 Verankeren in beleid

De keuzes die je in stap 1 hebt gemaakt en de rolbepaling in stap 2 bepalen vervolgens de beleidsmatige mogelijkheden die er zijn om het doel van lokaal eigendom te realiseren. Nadat doel en ambitie op gemeentelijk niveau, op provinciaal niveau en/of op het niveau van de regio is bepaald, kan bepaald worden waar de overlap ligt en waar de verschillen. Op basis hiervan kan gekeken worden welk beleid eventueel regionaal (of in ieder geval lokaal uniform) en provinciaal opgesteld kan worden. Wat regelen we regionaal, provinciaal en wat lokaal? Voer hierover het gesprek in de regio en maak afspraken met elkaar.

Het is gebruikelijk dat de gemeente het duurzaamheidsbeleid vaststelt met daarin de voorwaarden voor planologische medewerking. De gemeente stelt het bestemmingsplan of omgevingsplan vast en verleent de benodigde vergunningen. Als locaties voor hernieuwbare energie in meerdere gemeenten zijn gelegen, is het ook mogelijk dat gemeenten kiezen voor een intergemeentelijk bestemmingsplan of omgevingsplan. Dat biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers en voorkomt ingewikkelde vergunningprocedures. Tot slot kan de provincie ook met de betrokken gemeenten afspreken dat projecten voor hernieuwbare energie planologisch mogelijk worden gemaakt via een inpassingplan of projectbesluit van de provincie. Dat kan bijvoorbeeld een oplossing

zijn als de provincie en gemeenten kiezen om regionaal samen te werken bij projecten voor hernieuwbare energie.

Het is belangrijk dat ook provincies lokaal eigendom goed verankeren in hun beleidskader en daarin de maatschappelijke tender ondersteunen, om te voorkomen dat ontwikkelaars op grond van de Elektriciteitswet gebruik maken van de mogelijkheid om via de provincie een inpassingsplan te krijgen. (Volgens de Elektriciteitswet zijn provincies voor windparken tussen de 5 en 100 MW het bevoegd gezag, tenzij de provincie afziet van de toepassing van die bevoegdheid en het aan de gemeente laat.) Een ontwikkelaar zet zichzelf dan echter buiten de lokaal vormgegeven procedure en negeert het lokaal draagvlak. Onnodig te zeggen dat dit de maatschappelijke acceptatie van de energietransitie niet ten goede komt.

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

Juridisch kader

In de juridische factsheet ‘Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’¹ wordt omschreven wat wel en niet kan binnen het huidig en toekomstig wettelijk kader. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en toekomstige Omgevingswet is het niet mogelijk om financiële participatie in duurzame energieprojecten juridisch hard af te dwingen.

Dit laat onverlet dat in het Klimaatakkoord wel afspraken staan over participatie bij hernieuwbare energieprojecten. In de praktijk wordt, al vooruitlopend op de Omgevingswet, door gemeenten en provincies participatiebeleid opgesteld. Uit de rechtspraak blijkt dat gemeenten en provincies participatie op basis van dergelijk beleid kunnen meenemen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het hernieuwbare energieproject. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een hernieuwbare energievoorziening waaronder ook belangen van omwonenden. Uit de rechtspraak blijkt dat het beleid erop gericht kan zijn om van initiatiefnemers inspanningen te vergen om het draagvlak onder omwonenden te vergroten en omwonenden te laten participeren. Als de initiatiefnemers vervolgens onvoldoende inspanningen verrichten, dan kan dat voor gemeenten en provincies reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen. Het bestaan van onvoldoende draagvlak is op zichzelf geen reden om de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.²

Uitgangspunt is dat gemeenten en provincies in beleid een inspanningsverplichting kunnen opnemen, waarmee wordt aangestuurd op een zorgvuldig participatieproces met de omgeving. Gemeenten en provincies kunnen de wens naar financiële participatie in een project stimuleren, maar kunnen de initiatiefnemer geen resultaatsverplichting opleggen. Harde resultaatsafspraken over financiële participatie kunnen wel op basis van vrijwilligheid tot stand komen.³

Lokaal eigendom is daarmee niet juridisch afdwingbaar. Desondanks blijkt uit de praktijk dat lokaal eigendom heel goed te realiseren is. In de praktijk zien we overall in het land dat doelstellingen voor of het streven naar

¹ Factsheet [Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie](#), opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

² Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES

³ Ibidem

lokaal eigendom opgenomen wordt in gemeentelijke beleidskaders en dat ontwikkelaars projecten uitvoeren conform deze doelstelling of dit streven.

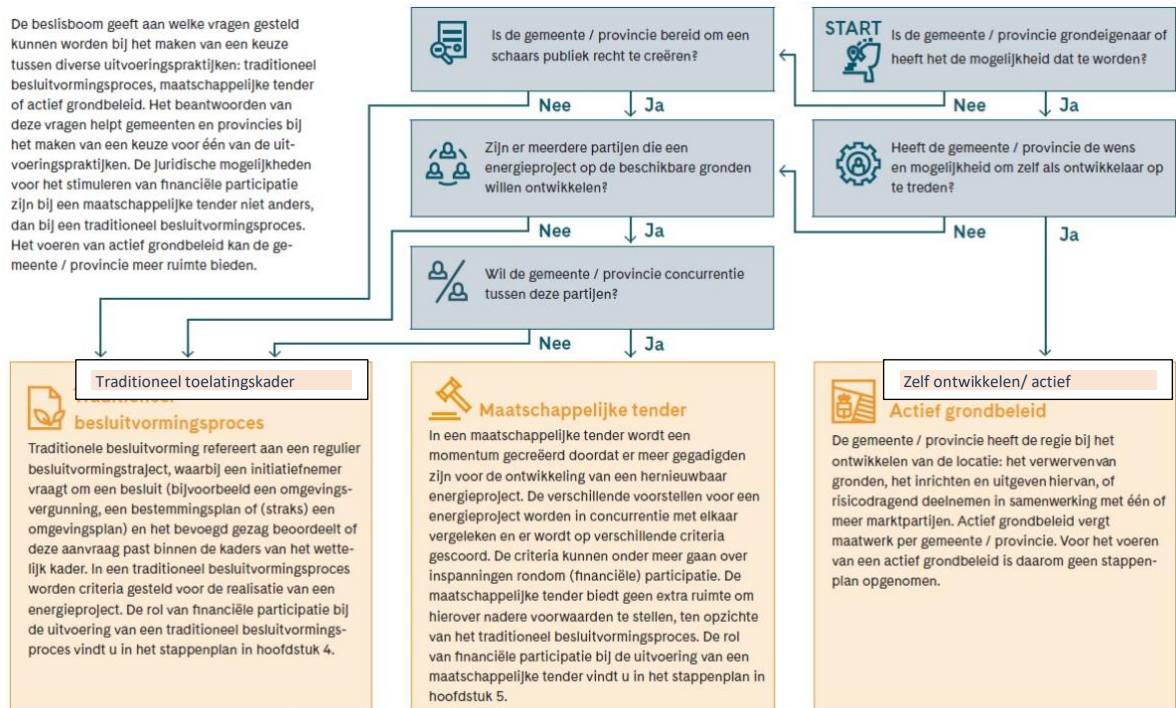
Een gemeente kan in vrijheid haar beleid rond duurzame energieontwikkeling vaststellen. Je kunt aan de voorkant van het proces (dus voor ruimtelijke besluitvorming) in je duurzaamheidsbeleid door de gemeenteraad laten vaststellen hoe je als gemeente je zon- en windprojecten wilt realiseren en hoe de omgeving daarbij betrokken wordt. Dan geldt nog steeds dat je in de vergunningsfase lokaal eigendom juridisch niet als resultaatverplichting af kunt dwingen, maar in de praktijk zie je dat ontwikkelaars wel op die wijze aan de slag gaan. Het gaat dus over de wijze waarop je een en ander organiseert (proces), waardoor in de praktijk de politieke en bestuurlijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Drie varianten of scenario's

Het verankeren van lokaal eigendom in beleid kent drie varianten of scenario's. De keuze voor één van de scenario's is afhankelijk van de rol die je als overheid wilt spelen in de energietransitie zoals hierboven beschreven en is dus afhankelijk van de uitkomsten van stap 1 en 2.

In onderstaande beslisboom wordt visueel weergegeven hoe je tot keuzes komt komen. Het creëren van schaars recht is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen werken met een maatschappelijke tender. In het [werkblad Maatschappelijke tender](#) wordt uitgelegd hoe je dit kunt doen.

Beslisboom uitvoeringspraktijk of scenario's lokaal eigendom



Scenario 1: de kaderstellende overheid: klassiek toelatingskader

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

Scenario 2: de stimulerende overheid: uitnodigingskader of maatschappelijke tender

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

Een variant waarbij je als overheid bepaalt dat er sprake is van één zoekgebied en daarmee ook één project valt ook in deze categorie. In deze variant stel je een uitnodigingskader op, maar stel je als voorwaarde dat er per zoekgebied slechts één project ingediend kan worden. Daarmee voorkom je concurrentie in een bepaald zoekgebied en vraag je partijen om tot samenwerking te komen en gezamenlijk tot één projectvoorstel te komen. Hier zijn door de provincie Brabant in het windproject A16 goede ervaringen mee opgedaan. Deze methode leent zich goed voor zoekgebieden wind, omdat daarmee het vooraf innemen van grondposities door partijen voorkomen wordt.

Scenario 3: de ontwikkelende overheid: actief grondbeleid of energiebedrijf

In dit scenario treedt de overheid zelf op als (mede) ontwikkelaar van energieprojecten. Dit doet zij door onder andere een actief grondbeleid te voeren op locaties en zelf te investeren in projecten of door een publiek-private samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld door een energiebedrijf op te richten, al dan niet in samenwerking met lokale energie-initiatieven. De eigen gronden kunnen al in eigen bezit zijn of verworven worden (bv met inzet van het voorkeursrecht gemeenten). Ook kun je ervoor kiezen om voor een deel de regie te hebben door de grond te kopen, te ontwikkelen en weer te verkopen of in erfpacht uit te geven. In dat geval ben je als provincie of gemeente niet de exploitant van de windmolens of het zonnepark, maar heb je wel de mogelijkheid om in de overeenkomst vast te leggen dat de exploitant een bepaald percentage lokaal eigendom moet toestaan. Ook kun je dan in de verkoopovereenkomst of het erfpachtcontract nog andere voorwaarden opnemen, bijvoorbeeld over de inrichting van de openbare ruimte.

Het voordeel van dit scenario is dat de gemeente maximale regie heeft over alle randvoorwaarden van het project en ook het maximale rendement kan behalen. Nadeel zijn de eventuele financiële risico's en het verlies van de onafhankelijke positie.

Eén variant of scenario of meerdere

Zoals hierboven beschreven kun je ervoor kiezen om een rol of scenario te pakken voor alle energieprojecten of een keuze maken per project. Als je er bijvoorbeeld voor gekozen hebt om het streven naar lokaal eigendom niet per project, maar op de totale productie van zon-op-land en wind vast te zetten, dan kun je er in een project voor kiezen om een lager percentage lokaal eigendom te realiseren, als de omgeving daarvoor kiest. Als je als gemeente hebt gekozen om een project zelf te ontwikkelen, kun je er daarnaast voor kiezen om voor andere projecten een beleidskader op te stellen dat stimuleert dat die projecten door derden in lokaal eigendom worden gerealiseerd.

Wat leg je vast per scenario?

Scenario 1:

- Ambitie 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. Hanteer hiervoor de definitie zoals verwoord op pagina 1 van dit werkblad, inclusief de eventuele verdieping die in stap 1 is afgesproken.

In bijlage III is een voorbeeldtekst opgenomen voor deze verankering. Andere voorbeeldteksten voor dit scenario zijn te vinden in de [Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom](#) van RES West-Overijssel. Deze teksten zijn juridisch getoetst.

Bijlage IV geeft richtlijnen voor het opstellen van het participatieplan door de initiatiefnemer(s).

Bijlage V geeft richtlijnen voor de kennisgeving die gemeenten en provincies onder de nieuwe Omgevingswet verplicht zijn te doen onder bepaalde procedures. Met de kennisgeving wordt ook bekend gemaakt hoe het participatietraject ingericht gaat worden.

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

Scenario 2:

- Ambitie 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. Hanteer hiervoor de definitie zoals verwoord op pagina 1 van dit werkblad, inclusief de eventuele verdieping die in stap 1 is afgesproken. Zie voorbeeldtekst bijlage I.

- Uitgangspunten en spelregels uitnodigingsplanologie vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid.

- Criteria profijtplan vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid.

- Creëren schaars recht en eventueel instellen van moratorium op aanvragen voor wind- en zonprojecten op land.

- Tenderbeleid opstellen, inclusief selectiecriteria, voor grootschalige opwek zon en wind.

- Duidelijke omschrijving wanneer het toelatingskader gehanteerd wordt en wanneer de maatschappelijke tender.

Voorbeeldteksten voor dit scenario zijn te vinden in de [Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom](#) van RES West-Overijssel. Deze teksten zijn juridisch getoetst.

Ga voor een duidelijke beschrijving van de maatschappelijke tender naar het [Werkblad Maatschappelijke Tender](#)

Scenario 3:

- Ambitie 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. Hanteer hiervoor de definitie zoals verwoord op pagina 1 van dit werkblad, inclusief de eventuele verdieping die in stap 1 is afgesproken. Zie voorbeeldtekst bijlage I.

- Spelregels relatie gemeente (sociaal eigendom), lokale initiatieven (lokaal eigendom) en marktpartijen (commercieel eigendom) vastleggen.

- Rolinvulling regierol gemeente vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid - actief mee-ontwikkelen - actief of faciliterend grondbeleid.

- Bepalen hoe je rol als ontwikkelaar zich verhoudt tot andere rollen (vergunningverlener, handhaving etc) en waar inwoners terecht kunnen die het niet eens zijn met jouw eigen ontwikkelplannen.

Voorbeeldteksten voor dit scenario zijn te vinden in de [Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom](#) van RES West-Overijssel. Deze teksten zijn juridisch getoetst.

Drie scenario's organiseren lokaal eigendom

Kaderstellend	Stimuleren	Zelf ontwikkelen
Borgen in duurzaamheidsbeleid en ruimtelijk beleid	Via uitnodigingsplanologie voor beperkte locaties projectontwikkeling mogelijk maken en hier een aanbesteding voor organiseren	Zelf als overheid actief ontwikkelen via grondbeleid of via energiebedrijf
<ul style="list-style-type: none"> + Gemeente kan veel overlaten aan de markt - Ingenomen grondposities hebben invloed - Zonder duurzaamheidsbeleid is borging minder goed mogelijk (niet af te dwingen in ruimtelijk beleid) 	<ul style="list-style-type: none"> + Gemeente eerst regie, daarna loslaten + Grondposities hebben geen invloed meer - Zonder duurzaamheidsbeleid is borging minder goed mogelijk (niet af te dwingen, via ruimtelijk beleid) 	<ul style="list-style-type: none"> + Gemeente heeft regie van begin tot eind - Staatsrechtelijke risico's: pettenproblematiek (zowel vergunningverlener als deelnemer project) - Verlies onafhankelijke rol van de overheid (bijv. bij tegenstand op het project)

Een goede gebiedsaanpak

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

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

OmgevingsAdviesRaad

Voor de procesparticipatie kan voor een goede gebiedsaanpak bijvoorbeeld gedacht worden aan het opzetten van een OmgevingsAdviesRaad. Daarin worden alle partijen rond een lokaal initiatief bij elkaar gebracht om te komen tot een optimaal project met maximale acceptatie (draagvlak) in de omgeving. De gemeente treedt hier op als een 'onafhankelijke' partij.

Verankeren in beleid

Bepaal wat je op provinciaal niveau en wat op gemeentelijk niveau verankert in beleid.

Zorg in ieder geval dat lokaal eigendom (ook) goed geborgd is in provinciaal beleid.

Kies op basis van de keuzes in stap 1 en 2 voor een klassiek toelatingskader, uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender of borg je rol als ontwikkelende overheid goed in beleidsregels.

Zorg dat een goed gebiedsproces en eventueel een OmgevingsAdviesRaad onderdeel is van je beleidskader.

Stap 4 Uitvoeringsstrategie

Maak als RES-regio goede afspraken wie welke rol opkapt bij het realiseren van lokaal eigendom (als dit nog niet is gebeurd in de RES 1.0). Wat doen de gemeenten? Wat doet de provincie? Wat doet het waterschap? En wat doet de RES-regio? Leg die afspraken vast en neem ze op in de RES 2.0.

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

Scenario 1: de kaderstellende overheid

Toetsen en beoordelen

Toetsen en beoordelen uitvoering conform omgevingsvergunning. Uitvoering is volledig aan de markt (commerciële projectontwikkelaars en/of energiecoöperaties).

Scenario 2: de stimulerende overheid

Faciliteren rol lokale initiatieven

Stimuleren

Stimuleer dat er lokaal initiatieven (bijv. energiecoöperatie) ontstaan, die zich opwerpen voor het vertegenwoordigen van '50% lokaal eigendom' bij het ontwikkelen en realiseren van duurzame opwek. De ['Handreiking burgercollectieven in de energietransitie'](#) van het programma Democratie in Actie van het ministerie van Binnenlandse Zaken biedt hiervoor handvaten.

Faciliteren

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

Activeren rol lokale initiatieven

Garanderen

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

Lokale initiatieven hebben moeite om voor de eerste fase de benodigde middelen bij elkaar te brengen. De overheid kan helpen door zich hiervoor garant te stellen. Er zijn provincies die speciaal voor deze fase fondsen hebben ingesteld voor lokale energie-initiatieven. Daarnaast kan de overheid zich bijvoorbeeld garant stellen voor de rente en aflossing van de aangetrokken lening, zowel bij de ontwikkeling als bij de investering. Waarbij het grootste risico zit in de ontwikkelingsfase. Bij goede exploitatie afspraken zit het overige risico in de hoeveelheid opgewekte stroom en de marktprijs van energie.

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

Financieren

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

Bij de verdere uitwerking van de overheidsrol in scenario 2 moet de regelgeving omtrent staatssteun en de wet markt en overheid in acht worden genomen. Zie hiervoor ook de [notitie van Straatman Koster advocaten van 3 februari 2020](#).

Scenario 3: de ontwikkelende overheid

Ontwikkelen eigen projecten

Investeren

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

Uitvoeringsstrategie

Spreek af wie wat doet bij het realiseren van lokaal eigendom en leg dat vast in de RES 2.0:

- Wat doet de RES-regio?
- Wat doet de provincie?
- Wat doen gemeenten?
- Wat doet het waterschap?

Bepaal je uitvoeringsstrategie en neem die op in de uitvoeringsagenda van je RES-regio.

Stap 5 Uitvoering projecten

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

Het is van belang om op regionaal niveau goede afspraken te maken hoe en wat er wanneer gerapporteerd wordt over lokaal eigendom. Het is raadzaam om daarbij aansluiting te zoeken bij de monitoring door BPL en het Rijk.

Uitvoering

Bepaal op regionaal niveau hoe je de realisatie van lokaal eigendom monitort en richt een monitor in.

Bijlage I Overzicht manieren waarop lokaal eigendom vormgegeven kan worden

Vormen lokaal eigendom⁴

De lokale omgeving kan op verschillende manieren financieel participeren in een hernieuwbaar energieproject. De omgeving kan bijvoorbeeld door een gezamenlijke investering zonnepanelen of windturbines aanschaffen en (laten) installeren. In dat geval is de omgeving die de zonnepanelen of windturbines heeft gekocht ook de direct eigenaar. Dan is sprake van collectief eigendom.

Naast het zelf eigendom verwerven in een hernieuwbaar energieproject, kan er ook voor worden gekozen om een rechtspersoon zoals een vereniging, coöperatie of besloten vennootschap op te richten die het eigendom verwerft. Vervolgens kan de lokale omgeving participeren in die rechtspersoon. Ook kan de lokale omgeving met een initiatief een samenwerkingsverband met een al bestaande (belangen)organisatie aangaan. Die organisatie kan de lokale omgeving ondersteunen bij de financiële participatie.

Vereniging, coöperatie of besloten vennootschap

Er zijn verschillende soorten rechtspersonen, zoals de besloten vennootschap (bv), stichting, vereniging en (als bijzonder type vereniging) de coöperatie. De rechtspersoon wordt juridisch gezien eigenaar van het hernieuwbare energieproject (denk aan de zonnepanelen of windturbines). De lokale omgeving kan zo'n vereniging, coöperatie of besloten vennootschap zelfstandig of in samenwerking met een energiemaatschappij of andere marktpartij oprichten.

Als lid (bij een vereniging of coöperatie) of als aandeelhouder (bij een besloten vennootschap) kan de lokale omgeving zeggenschap (stemrecht) uitoefenen in de algemene ledenvergadering of de aandeelhoudersvergadering.

Elke rechtspersoon heeft zijn eigen kenmerken. Voor het bepalen van de meest geschikte rechtspersoon is het van belang om een aantal kenmerken in overweging te nemen.

De stichting

Een stichting is een rechtspersoon zonder leden. Een stichting wordt opgericht om een gemeenschappelijk doel na te streven. Het is de stichting niet verboden om winst te maken, maar de stichting mag die winst niet uitkeren aan de oprichters of anderen, tenzij de uitkering aan die anderen een ideëel of sociaal doel heeft.

Het oprichten van een stichting ligt in deze context niet voor de hand omdat de stichting geen leden of aandeelhouders kent, maar alleen een bestuur en mogelijk ook een raad van toezicht. De stichting biedt zodoende niet de meest geschikte structuur om omwonenden te laten meedenken en meebeslissen over het energieproject.

De vereniging

Een vereniging is een rechtspersoon met leden. Ook het oprichten van een vereniging ligt minder voor de hand omdat een vereniging geen winst onder haar leden kan verdelen. Een verenigingslid heeft dus wel stemrecht, maar geen mogelijkheid om mee te delen in de winst.

De coöperatie

De coöperatie is een bijzonder type vereniging waarin minimaal twee personen samenwerken. De coöperatie mag, anders dan de vereniging, wél winst onder haar leden verdelen. In de statuten van de coöperatie kan worden bepaald of, en

⁴ Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES

aan wie, een lid zijn lidmaatschap kan overdragen. Op die manier kan de kring van mogelijke leden worden afgebakend. Elk lid van de coöperatie heeft in principe één stem in de algemene ledenvergadering. Dat is een verschil met de besloten vennootschap (zie hierna), waar geldt dat hoe meer aandelen een aandeelhouder heeft, hoe meer stemrechten diegene kan uitoefenen.

De besloten vennootschap

De besloten vennootschap (bv) is een rechtspersoon die alleen of samen met anderen kan worden opgericht. De winst van de bv wordt verdeeld over de aandeelhouders (dividend). De bv heeft de volgende kenmerken:

De aandeelhouders hebben in principe naar rato van hun aandelen stemrecht in de aandeelhoudersvergadering.

De winst kan niet zomaar aan de leden worden uitgekeerd. Het bestuur moet namelijk eerst toetsen of de dividenuitkering geen schuldeisers benadeelt.

Aandelen moeten altijd worden overgedragen bij notariële akte.

Statutair kan geregeld worden wie nieuwe aandeelhouders kunnen zijn en aan wie aandelen als eerste aan moeten worden aangeboden bij verkoop. Zo kan de kring van aandeelhouders beperkt blijven.

Aandelen of certificaten

Naast aandelen kan een rechtspersoon ook certificaten uitgeven. Certificaten geven wel winstrecht, maar geen stemrecht. Hieronder wordt het verschil tussen aandelen en certificaten toegelicht.

Aan een aandeel is het recht op dividend verbonden, wat inhoudt dat aandeelhouders recht hebben op een deel van de winst van de besloten vennootschap. Het is mogelijk om winstrechtloze of stemrechtloze aandelen uit te geven. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om het deel van de lokale omgeving, dat niet financieel wil of kan participeren, wél zeggenschap te geven door middel van winstrechtloze aandelen. Dit deel van de lokale omgeving krijgt dan geen dividend, maar wel stemrecht. Omgekeerd kan gedacht worden aan stemrechtloze aandelen of certificaten van aandelen.

Certificaathouders delen mee in de winst maar hebben geen stemrecht, vergelijkbaar met houders van stemrechtloze aandelen. Er zijn wel verschillen tussen certificaten en stemrechtloze aandelen. Certificaten zijn overdraagbaar zonder tussenkomst van een notaris, terwijl aandelenoverdracht bij notariële akte moet plaatsvinden en daarmee duurder is. Daarentegen geldt dat voor certificering een zogeheten administratiekantoor (veelal een stichting) vereist is, wat ook kosten met zich brengt. Deze en andere verschillen kunnen doorslaggevend zijn voor de keuze tussen certificaten of aandelen.

Certificering is dus een optie als de wens leeft om personen financieel mee te laten profiteren, zonder hen inspraak te geven. In dat geval is er geen sprake van lokaal eigendom, maar van financiële participatie.

Prospectusplicht bij uitgifte aandelen

Het aanbieden van aandelen (of obligaties) aan het publiek is niet altijd vrijblijvend: zo moet in bepaalde gevallen een zogeheten prospectus worden opgesteld.

Een prospectus is een wettelijk verplicht informatiedocument. Daarin staan alle kenmerken van het aandeel of obligatie en de risico's die verbonden zijn aan het project. Zo kunnen geïnteresseerde investeerders geïnformeerd de beslissing nemen om al dan niet te participeren. Het prospectus moet vooraf aan de Autoriteit Financiële Markten ter goedkeuring worden voorgelegd. Er bestaan wel enkele uitzonderingen op deze prospectusplicht. Dit alles is geregeld in de Prospectusverordening (Verordening (EU) 2017/1129).

Welke kenmerken heeft de lokale omgeving?

Voor het (samen met een marktpartij) oprichten van een rechtspersoon moet een bepaalde mate van kennis en kunde in de lokale omgeving aanwezig zijn. Ook moet er bereidheid in de omgeving zijn om actief

betrokken te zijn bij het hernieuwbaar energieproject en hierin (financieel) bij te dragen en mee te beslissen. Hier horen ook risico's bij.

Waar moet aan worden voldaan om de financiële participatie te laten slagen?

- Uitgifte van obligaties moet plaatsvinden conform de regels over het uitbrengen van een prospectus.
- Er is kennis en kunde en voldoende interesse in de lokale omgeving (of er is een marktpartij aanwezig) om het project te realiseren en (met behulp van een beheerder) te onderhouden;
- Er moet voldoende bereidheid en financiële draagkracht zijn in de lokale omgeving om mee te investeren;
- Goede afspraken moeten worden gemaakt over toetreding, uittreding en de financiële risico's die zijn verbonden aan het project;
- Goede afspraken moeten worden gemaakt over welke zeggenschap de aandeelhouders hebben;
- Ten slotte moeten afspraken worden gemaakt voor het scenario dat de lokale omgeving niet langer kan of wil samenwerken.

Wat zijn de voor- en nadelen voor de lokale omgeving?

Voordelen

- Zeggenschap voor de omgeving, bij lokaal eigendom via rechtspersoon ook als men niet zelf geïnvesteerd heeft;
- Actieve deelname en betrokkenheid van de lokale omgeving;
- De lokale omgeving kan meeprofiteren;
- De lokale omgeving kiest zelf wat (met het eigen deel) van de winst gebeurt;
- Indien sprake is van grote lokale deelname en betrokkenheid kan sprake zijn van grotere financiële armslag en grotere mate van risicospreiding;
- Mocht de rechtspersoon failliet gaan, dan wordt het privévermogen van de deelnemers niet geraakt.

Nadelen

- Het kan ingewikkeld zijn om de belangen van de lokale omgeving en de belangen van de rechtspersoon parallel te laten lopen. Daarom is het belangrijk om bij aanvang goede en duidelijke afspraken te maken over het doel van de rechtspersoon en de zeggenschap die de lokale omgeving heeft;
- Financieel risico is aanwezig bij zelf investeren in het project;
- Financiële drempel voor deelname kan bij zelf investeren in een project (bij beperktere deelname lokale omgeving) te hoog zijn, dat geeft risico op uitsluiting deel lokale omgeving;
- De juiste kennis en kunde is nodig om het hernieuwbare energieproject rendabel te maken en te houden.

Bijlage II Overzicht geldende wet- en regelgeving bevoegd gezag bij realisatie duurzame energieprojecten

Geldende wet- en regelgeving bevoegdheden overheden⁵

Onder de huidige wet- en regelgeving geldt dat de minister een rijksinpassingsplan vaststelt voor windparken met een capaciteit van meer dan 100 MW en zonneparken met een capaciteit van meer dan 50 MW. De provincie stelt een inpassingsplan vast voor windparken tussen de 5 en 100 MW. De minister en gedeputeerde staten kunnen ervoor kiezen om af te zien van deze bevoegdheid en de besluitvorming aan de gemeente te laten. Los van deze gevallen is de gemeente ook bevoegd bij windparken met een capaciteit tot 5 MW en zonneparken met een capaciteit tot 50 MW. Is de gemeente bevoegd gezag, dan kan de initiatiefnemer onder de huidige wet- en regelgeving – in samenspraak met de gemeente – een keuze maken tussen een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of een bestemmingsplan.

Onder de toekomstige Omgevingswet is de keuzevrijheid – zoals het er nu naar uitziet – beperkter. De Energiewet voorziet in een wijziging van de Elektriciteitswet, waaruit blijkt dat de minister een projectbesluit moet vaststellen voor wind- en zonneparken met een capaciteit van ten minste 100 MW. Gedeputeerde staten moeten een projectbesluit vaststellen voor windparken met een capaciteit van ten minste 15 MW maar minder dan 100 MW en voor zonneparken van ten minste 50 MW maar minder dan 100 MW. De minister en gedeputeerde staten kunnen beslissen geen projectbesluit vast te stellen als “het project naar hun oordeel met toepassing van artikel 5.55 van de Omgevingswet kan worden uitgevoerd en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, daarmee instemt.” Voor windparken van ten minste 15 MW en zonneparken van ten minste 50 MW moet derhalve de gemeentelijke projectprocedure worden doorlopen. Voor de windparken met een opgesteld vermogen van minder dan 15 MW en zonneparken met een opgesteld vermogen van minder dan 50 MW kan de gemeentelijke projectprocedure vrijwillig worden doorlopen.

⁵ Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES

Bijlage III Voorbeeldtekst klassiek toelatingskader lokaal eigendom (scenario 1)

Basistekst beleid gemeenten / provincies⁶

De [gemeente / provincie] geeft met dit beleid opvolging aan de afspraken over (financiële) participatie uit het Klimaatakkoord [en de RES 1.0 van RES-regio ...]. De [gemeente / provincie] vindt een zorgvuldig participatieproces over hernieuwbare energieprojecten van groot belang. De [gemeente / provincie] streeft naar [50%] eigendom van de lokale omgeving in een [energieproject / windpark (bestaande uit .. windturbines of meer) / zonnepark (bestaande uit .. hectare of meer) / etc.]. Daarnaast ziet [gemeente / provincie] graag andere vormen van financiële participatie van de lokale omgeving bij deze projecten, met name [omgevingsfonds / omwonendenregeling].

De [gemeente / provincie] vraagt de initiatiefnemer van een [energieproject/ windpark / zonnepark / etc.] om vroegtijdig met de lokale omgeving een procesparticipatietraject aan te gaan om zo een goed beeld te krijgen van de wensen van de lokale omgeving, onder andere ten aanzien van financiële participatie [optioneel voor gemeente / provincie om hier meer (ruimtelijke) aspecten te benoemen]. In een participatieplan beschrijft de initiatiefnemer van een [energieproject / windpark / zonnepark / etc.] hoe dit participatieproces met de lokale omgeving wordt gevoerd.

Het participatieplan wordt door de initiatiefnemer, in samenspraak met de [gemeente / provincie], opgesteld. De [gemeente / provincie] ziet in het participatieplan graag terug:

- Welke burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als lokale omgeving deelnemen aan het participatieproces;
- Op welke wijze de lokale omgeving deelneemt aan het participatieproces, met een vooruitblik naar participatie tijdens de bouw- en exploitatiefase;
- Hoe de lokale omgeving op de hoogte wordt gehouden van het project en waar informatie over het hernieuwbare energieproject beschikbaar is
- Op welke wijze wordt verkend wat de wensen van de lokale omgeving ten aanzien van [50%] lokaal eigendom en financiële participatie zijn;
- Hoe de initiatiefnemer zich inspant om met de lokale omgeving tot afspraken te komen over lokaal eigendom en financiële participatie;
- Hoe de initiatiefnemer de afspraken met de lokale omgeving wenst vast te leggen;
- [...]

De [gemeente / provincie] verwacht van de initiatiefnemer dat het participatieproces conform het eigen participatieplan wordt vormgegeven. Indien de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen verricht om het participatieproces conform het eigen participatieplan vorm te geven, kan dat voor de [gemeente / provincie] reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.

⁶ Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES

Bijlage IV Richtlijnen voor het participatieplan bij klassiek toelatingskader (scenario 1)

Participatieplan⁷

De initiatiefnemer wordt gevraagd om vroegtijdig met de lokale omgeving een procesparticipatie-traject aan te gaan, om zo een goed beeld te krijgen van de wensen van de lokale omgeving, onder andere ten aanzien van financiële participatie. In een participatieplan beschrijft de initiatiefnemer hoe dit participatieproces wordt gevoerd. Het is wenselijk om in het participatieplan de volgende vragen te beantwoorden:

- Wie worden er betrokken?
- Wie is de 'lokale omgeving' van het energieproject die wordt betrokken in het participatieproces?
- Op welke manier krijgt de lokale omgeving de gelegenheid om deel te nemen aan het participatieproces, met een vooruitblik naar participatie tijdens de bouw- en exploitatiefase?
- Waarover kan de lokale omgeving participeren en wat wordt met de uitkomsten gedaan?
- Hoe wordt de lokale omgeving geïnformeerd en waar is aanvullende informatie beschikbaar?
- Op welke wijze wordt verkend wat de wensen ten aanzien van financiële participatie van de lokale omgeving zijn en hoe wordt dit vastgelegd?

Het participatieplan wordt in samenspraak met de gemeente / provincie vastgesteld. Ook kan de gemeente / provincie een reactie van de lokale omgeving op het participatieplan vragen. Het participatieplan leidt tot een bewust afgewogen aanpak van participatie door de gemeente / provincie en de initiatiefnemer. De gemeente / provincie verwacht van de initiatiefnemer dat het participatieproces conform het eigen participatieplan wordt vormgegeven. Als de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen verricht om het participatieproces conform het eigen participatieplan vorm te geven, kan dat voor de gemeente / provincie reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.

⁷ Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES O

Bijlage V Richtlijnen voor de Kennisgeving voornemen realisatie energieproject, inclusief participatietraject

Kennisgeving⁸

De gemeente / provincie geeft kennis van het voornemen om een hernieuwbaar energieproject te realiseren. Met de kennisgeving wordt ook bekend gemaakt hoe het participatietraject ingericht gaat worden. Door de aanpak van participatie via bijvoorbeeld de projectwebsite en / of informatieavonden actief te communiceren, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten.

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een kennisgeving over participatie niet verplicht, maar kan deze wel vrijwillig plaatsvinden. Onder de Omgevingswet is de kennisgeving verplicht bij de projectprocedure, bij een toekomstig voornemen tot wijziging van een omgevingsplan en bij een aanvraag om een omgevingsvergunning.

In de kennisgeving kan de gemeente / provincie de afspraken uit het participatieplan kort samenvatten. Denk aan:

- wie er worden betrokken in het participatieproces;
- waarover zij worden betrokken en wat er met de uitkomsten wordt gedaan;
- wanneer zij worden betrokken;
- wat de rol is van de gemeente / provincie en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen;
- waar aanvullende informatie beschikbaar is.

De kennisgeving kan worden gedaan in het provinciaal- of gemeenteblad. De kennisgeving kan ook plaatsvinden op een door de gemeente / provincie te bepalen geschikte wijze, waardoor de lokale omgeving zo goed mogelijk wordt bereikt. De kennisgeving moet zijn gedaan voor aanvang van het participatieproces.

⁸ Uit Basisteksten Lokaal Eigendom van Pels Rijcken in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministeries van EZK en BZK, VNG en NPRES