

West-Overijssel

RES Regionale
Energie
Strategie

Menukaart beleidskaders Lokaal Eigendom



Inhoudsopgave



| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Aanleiding | 4 |
| 1.1 | Wat is lokaal eigendom? | 4 |
| 1.2 | Juridische afdwingbaarheid | 4 |
| 1.3 | Doel Menukaart | 5 |
| 2. | De drie scenario's | 6 |
| 2.1 | Scenario 1: de kaderstellende gemeente | 6 |
| 2.2 | Scenario 2: de stimulerende gemeente | 6 |
| 2.3 | Scenario 3: de ontwikkelende gemeente | 7 |
| 3. | Uitwerking van scenario's in kaders | 7 |
| 3.1 | Wat leg je vast per scenario? | 7 |
| 3.2 | Wat kun je doen tegen het innemen van grondposities en grondspeculaties? | 8 |
| 3.3 | Hoe behoud je lokaal eigendom over de looptijd van het project? | 9 |
| 4. | Voorbeelden duurzaamheidsbeleid | 10 |
| 4.1 | Voorbeelden passend bij scenario 1: beleidskaders / toelatingskader | 10 |
| 4.2 | Voorbeelden passend bij scenario 2: uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender | 13 |
| 4.3 | Voorbeelden passend bij scenario 3: zelf ontwikkelen | 18 |
| | Colofon | 21 |

1. Aanleiding

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

In dat document staat omschreven hoe we in West-Overijssel het begrip lokaal eigendom definiëren en welke rol je als overheid in kunt nemen om lokaal eigendom te stimuleren. Daarvoor zijn drie scenario’s uitgewerkt. Deze scenario’s zijn niet allesomvattend en er zijn ook varianten op deze scenario’s denkbaar. In hoofdstuk 2 vatten we de drie scenario’s nog even samen. Zowel het rapport ‘Keuzes en Scenario’s Lokaal Eigendom’ als deze ‘Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom’ zijn juridisch getoetst door Concilio Juridisch Advies in opdracht van de RES-regio West-Overijssel via de Expertpool van NP RES.

1.1 Wat is lokaal eigendom?

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

1.2 Juridische afdwingbaarheid

Er is veel gezegd en geschreven over de juridische afdwingbaarheid van lokaal eigendom. In de Factsheet bevoegdheden overheden bij proces- en financiële participatie van het NP RES wordt gesteld dat er grenzen zijn aan het beleid en het stellen van regels: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/b+participatie/1989607.aspx>

Decentrale overheden (gemeenten en provincies) kunnen de wens voor een financiële participatie stimuleren in projecten voor hernieuwbare energie, maar niet afdwingen. Het bevoegd gezag kan de initiatiefnemer niet juridisch verplichten om de omgeving financieel te laten participeren in de ontwikkeling of exploitatie van een energieproject. Enkel op vrijwillige basis kan de initiatiefnemer dit doen.

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

Bij lokaal eigendom gaat het namelijk niet alleen over het

juridische spoor van de Wro, maar gaat het om gemeentelijk beleid in de fase daarvoor. Een gemeente kan in vrijheid haar beleid rond duurzame energieontwikkeling vaststellen. Als overheid kun je aan de voorkant van het proces (dus voor ruimtelijke besluitvorming) vaststellen onder welke criteria planologische medewerking wordt verleend. 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), ten einde (pragmatisch) er zeker van te zijn, dat de politieke en bestuurlijke doelstellingen gerealiseerd worden. Zolang je als gemeente niet door de raad vastgesteld duurzaamheidsbeleid hebt (bijvoorbeeld kaders voor opwek van zon en/of wind) waarin je deze doelstelling of dit streven wel hebt vastgelegd, kun je niet via een proces sturen op een gewenste ontwikkeling in lokaal eigendom.

Zowel in ons rapport ‘Keuzes en Scenario’s Lokaal Eigendom’ als in deze Menukaart zien we dat het ene beleidsinstrumentarium de gemeente meer regie geeft op het realiseren van lokaal eigendom dan het andere. En dat geldt niet alleen voor lokaal eigendom, maar bijvoorbeeld ook voor ruimtelijke en landschappelijke eisen.

Beleidskader

Uit de factsheets, handreikingen en website blijkt dat het op dit moment juridisch nog niet mogelijk is om in beleid afdwingbare eisen (resultaatverplichting) te stellen aan initiatiefnemers voor wat betreft een percentage lokaal eigendom. Dit is zo omdat het op dit moment nog niet als ruimtelijke ordeningscomponent wordt gezien. Een inspanning kan wel worden geëist van de initiatiefnemers. Indien je in participatiebeleid of duurzaamheidsbeleid lokaal eigendom hebt geborgd mag je wel een inspanning verwachten van de initiatiefnemer. Mocht de initiatiefnemer niet kunnen aantonen zich te hebben ingespannen dan kan dat een reden zijn om hem daar alsnog toe te bewegen of af te wijzen.



Schaars recht

In het geval er sprake is van schaarste van grond voor hernieuwbare energie ligt juridische afdwingbaarheid genuanceerder. In dit geval kan worden overgegaan tot het uitschrijven van een maatschappelijke tender waarbij gescoord kan worden op verschillende onderdelen waaronder participatie. Eisen aan lokaal eigendom kunnen hier echter ook niet gesteld worden vanwege geen ruimtelijke ordeningsmotief. De inspanning die initiatiefnemer heeft verricht om het percentage lokaal eigendom zo hoog mogelijk te laten zijn kan wel meewegen.

Eigendom

In het geval de gemeente eigenaar is van de grond kunnen privaatrechtelijk wel afspraken worden vastgelegd ten aanzien van een percentage lokaal eigendom. Dat leg je vast in de verkoopovereenkomst. Ook kan in een maatschappelijke tender in dit geval meer van de initiatiefnemer geëist worden. In beide laatste scenario's vraagt het wel een sterke rol van de overheid en dus tijd en capaciteit. Het klassieke toelatingskader biedt de minste regie en zekerheid, maar ook hier geldt dat met een gedegen onderliggend beleidskader, dat is vastgesteld door de gemeenteraad, projecten heel goed in lokaal eigendom gerealiseerd kunnen worden.

Jurisprudentie

Er wordt door gemeenten geëxperimenteerd met het stellen van eisen op het gebied van participatie en lokaal eigendom. Onduidelijk is of de afwijzing of geen planologische medewerking alleen op basis van onvoldoende lokaal eigendom voor een rechter stand houdt. Dit omdat het (nog) niet wordt gezien als ruimtelijk ordeningsmotief. De jurisprudentie over de inspanningsplicht om draagvlak te creëren en te vergroten is in ontwikkeling. De rechtsvraag of het bevoegd gezag planologische medewerking mag weigeren omdat de initiatiefnemer geen opties van mede eigenaarschap of financiële deelneming aanbiedt, is nog niet expliciet in de jurisprudentie beantwoord. Uit de jurisprudentie blijkt tot nu toe dat het bevoegd gezag

moet controleren of de initiatiefnemer zijn best heeft gedaan om de omgeving te informeren en draagvlak te creëren of te vergroten. Het bevoegd gezag kan niet van de initiatiefnemer eisen dat de inspanningen die verricht worden ook daadwerkelijk resulteren in afspraken met omwonenden over de locatie, vormgeving en ontwikkeling van het project. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak kan het bevoegd gezag besluiten geen medewerking te verlenen aan een project voor hernieuwbaar energie als de initiatiefnemer geen of onvoldoende inspanningen heeft verricht om omwonenden te informeren en draagvlak te creëren, terwijl een dergelijke inspanning wel is vereist op grond participatiebeleid.

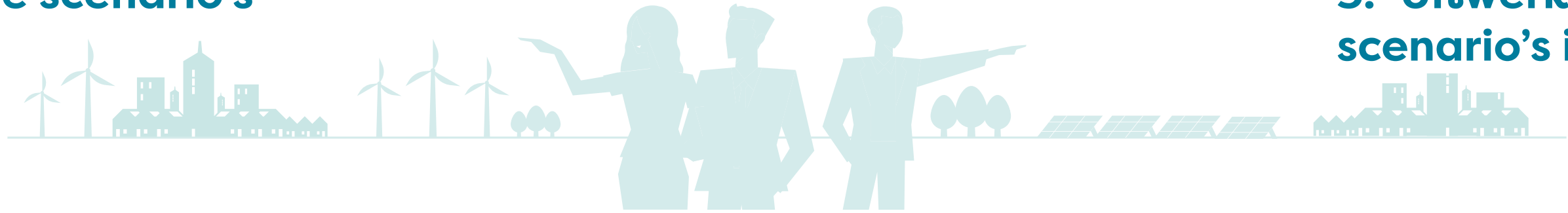
Belangrijk is te vermelden dat de reikwijdte van de inspanningsplicht op basis van de huidige jurisprudentie onder de Wro nog niet duidelijk is. De jurisprudentie is in ontwikkeling. Het is de vraag hoeveel ruimte het bevoegd gezag heeft om specifieke eisen te stellen aan procesparticipatie en financiële participatie in participatiebeleid.

1.3 Doel Menukaart

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

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

2. De drie scenario's



2.1 Scenario 1: de kaderstellende gemeente

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

2.2 Scenario 2: de stimulerende gemeente

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

Faciliteren rol lokale initiatieven

1. Stimuleren

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

2. Faciliteren

Ondersteun lokale initiatieven met 'woord en daad' en – zo nodig – financieel. Hieronder valt het op gang helpen van een lokaal initiatief met adviezen, opzetten van een administratie, communicatie met omwonenden, het lokale initiatief en over het lokale project etc. Gemeente en provincie geven duidelijkheid over wat verstaan wordt onder stimuleren, met andere woorden hoe en met welke middelen lokale initiatieven worden ondersteund. In geval van financiële ondersteuning moet gelet worden op de vereisten aan staatssteun, wet markt en overheid en aanbestedingsregelgeving.

Activeren rol lokale initiatieven

3. Garanderen

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

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

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

4. Financiering

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.

2.3 Scenario 3: de ontwikkelende gemeente

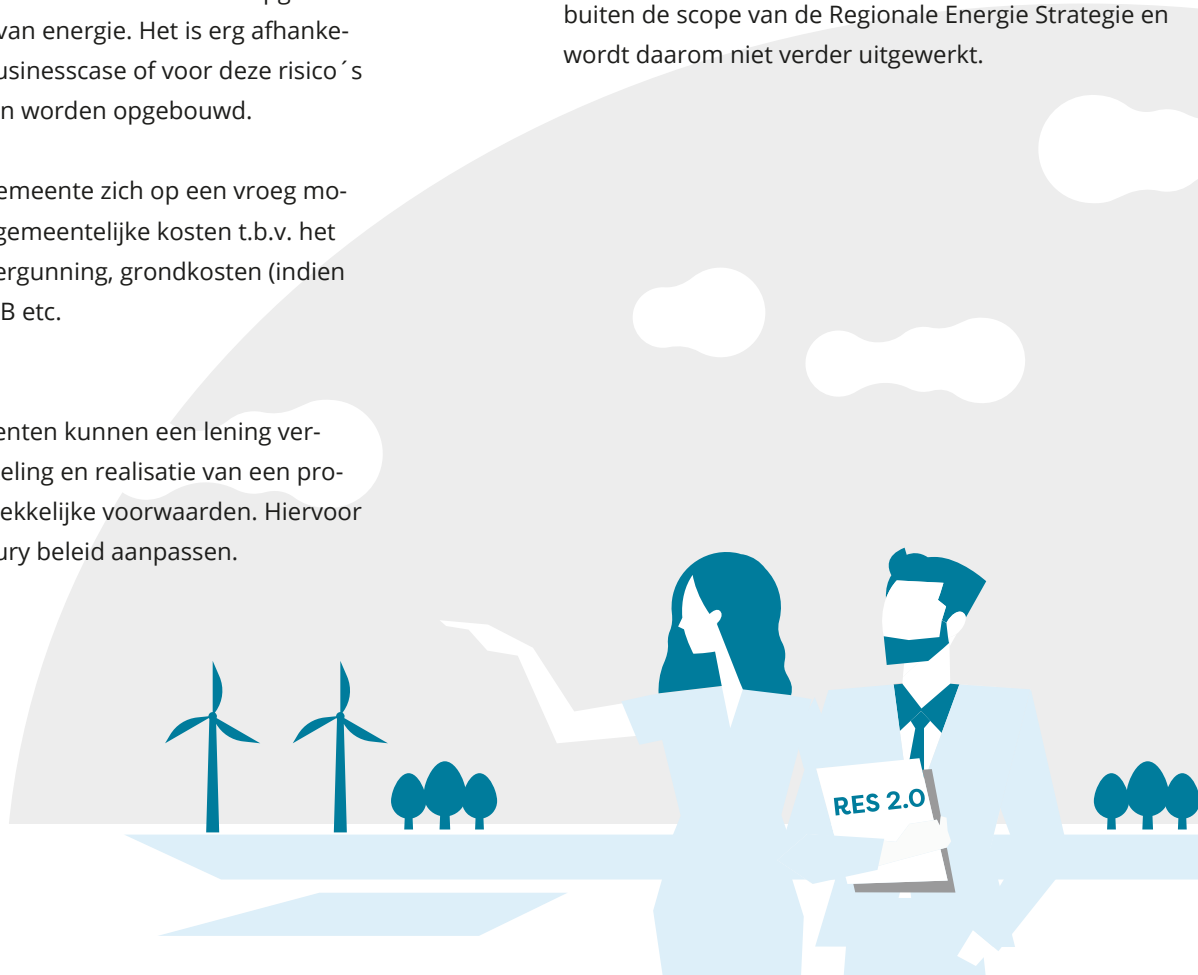
De overheid ontwikkelt eigen projecten.

5. Investeren

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

6. Tot slot

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



3. Uitwerking van scenario's in kaders

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

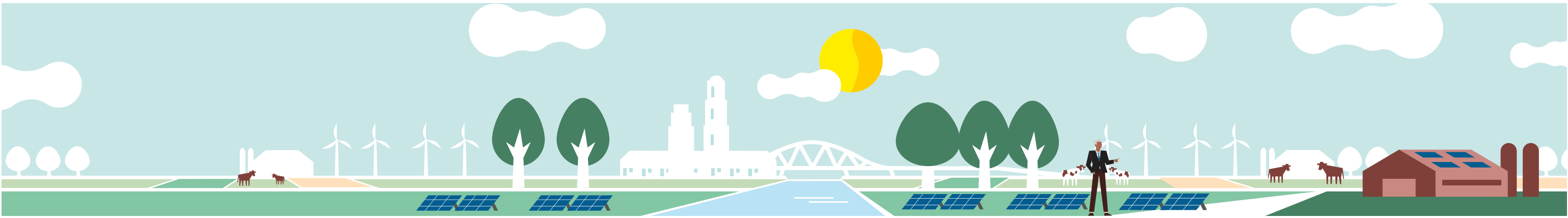
3.1 Wat leg je vast per scenario?

Scenario 1:

- Ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. De gemeente definieert lokaal eigendom als een zon-/windpark dat (gedeeltelijk) in eigendom is van een lokaal toegankelijke partij (bijvoorbeeld coöperatie) die zeggenschap en beslissingsbevoegdheid borgt. Hieruit volgt dat het niet de bedoeling is dat lokaal eigendom wordt ingevuld door één grondeigenaar.

Scenario 2:

- Ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. De gemeente definieert lokaal eigendom als een zon-/windpark dat (gedeeltelijk) in eigendom is van een lokaal toegankelijke partij (bijvoorbeeld coöperatie) die zeggenschap en beslissingsbevoegdheid borgt. Hieruit volgt dat het niet de bedoeling is dat lokaal eigendom wordt ingevuld door één grondeigenaar.
- Uitgangspunten en spelregels uitnodigingsplanologie vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid.
- Criteria profijtplan vastleggen in ruimtelijk en duurzaamheidsbeleid.
- Aanbestedingsbeleid opstellen, inclusief selectiecriteria, voor grootschalige opwek zon en wind.



Scenario 3:

- Ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. De gemeente definieert lokaal eigendom als een zon-/windpark dat (gedeeltelijk) in eigendom is van een lokaal toegankelijke partij (bijvoorbeeld coöperatie) die zeggenschap en beslissingsbevoegdheid borgt. Hieruit volgt dat het niet de bedoeling is dat lokaal eigendom wordt ingevuld door één grondeigenaar.
- 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.
- Hoe je rol als ontwikkelaar zich verhoudt tot andere rollen (vergunningverlener, handhaving etc) en waar inwoners terecht kunnen die het niet eens zijn met jouw eigen ontwikkelplannen.

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

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

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

3.2.1. Het instellen van een moratorium

Je kunt een moratorium instellen op (grootschalige) zonen windprojecten totdat het gemeentelijk beleid geactualiseerd is. De gemeenteraad neemt dit besluit. Hierbij is het ook mogelijk om onderscheid te maken in de grootte van een project (bijvoorbeeld kleintjes nog wel) of om specifieke gebieden uit te sluiten in plaats van een generieke uitsluiting. Dit kan interessant zijn als er bijvoorbeeld specifieke gronden in de gemeente zijn waar ontwikkelingen wel gewenst zijn (bijvoorbeeld op een bedrijventerrein).

3.2.2 Toepassen Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Als er sprake is van zogenaamde 'hete gronden' kun je ervoor kiezen om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten toe te passen. Dit is overigens ook een begaanbare weg om te werken aan scenario 2 of 3. Burgemeesters en Wethouders nemen dit besluit dat bekrachtigd moet worden door de gemeenteraad. De gemeente Laarbeek heeft in maart 2020 deze wet als eerste in Nederland ingezet inzake de ontwikkeling van toekomstige zonneparken en windparken.

Raadsinformatiebrief gemeente Laarbeek:

<https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=laarbeek&id=4e3da7e8-88ea-4b83-bfaa-6dd3e614cbc7>

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

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

Juridisch gezien is het de vraag of een anterieure overeenkomst al deze elementen mag bevatten. Dat is nog niet juridisch uitgekristalliseerd. Ook hiervoor geldt dat het landelijk wel wordt toegepast en dat er nog geen jurisprudentie over bestaat. Dus onduidelijk is wat een rechter wel en niet zou toestaan.

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

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

- aanbiedingsplicht: een bepaling die er voor zorgt dat een aandeelhouder eerst moet verkopen (aanbieden) aan de andere aandeelhouder. Dit kan bijvoorbeeld als hij in strijd handelt met de gesloten overeenkomst;
- meeverkooprecht: een bepaling die borgt dat alle partijen in de B.V. hun aandelen tegen dezelfde prijs en voorwaarden mogen verkopen in het geval dat één partij zijn aandeel wenst te verkopen aan een derde partij (geen medeaandeelhouder);
- toetreding tot de overeenkomst: bepalingen die borgen dat een nieuwe aandeelhouder (derde partij) gebonden is aan dezelfde overeenkomst wanneer deze toetreedt tot de B.V.;
- bijzondere bepalingen: bij het toetreden van een lokale partij voor een bepaald percentage, kan ook bepaald worden dat dit aandeel altijd in handen dient te blijven van een lokale partij. In de aandeelhoudersvergadering kunnen aandeelhouders dan bepalen hoe zij dat begrip definiëren. Let daarbij op dat deze bepaling(en) bemoeilijkt om bij financiële tegenslagen dit aandeel te verkopen. Ter voorkoming daarvan kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een inspanningsplicht van de andere aandeelhouders om middels de aanbiedingsplicht deze aandelen eerst over te nemen en vervolgens op zoek te gaan naar een nieuwe lokale aandeelhouder.



4. Voorbeelden duurzaamheidsbeleid

In dit hoofdstuk geven we per scenario een aantal voorbeelden van beleidskaders waarin lokaal eigendom geborgd is. Voor alle voorbeelden geldt dat ze in de praktijk hebben standgehouden, maar dat er zich nog geen rechter over gebogen heeft. In hoeverre de voorbeelden daadwerkelijk standhouden voor een rechter blijft dus ongewis.

4.1 Voorbeelden passend bij scenario 1: beleidskaders / toelatingskader

4.1.1 Gemeente Westerwolde

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

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

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

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

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

Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens:

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

Leidraad 'Maatschappelijk rendement uit Zonneparken':

<https://www.westerwolde.nl/file/9864/download>

4.1.2 Gemeente Enschede

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

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

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

"8. We zorgen voor een eerlijke verdeling van lasten en lusten

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

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

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

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

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

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

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

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

Structuurvisie:

https://www.ruimtelijkeplannen.enschede.nl/NL.IMRO.0153.SV00001-0003/d_NL.IMRO.0153.SV00001-0003.html

Energievisie met beleidsregels zon en beleidsregels wind: <https://www.enschede.nl/afval-milieu-duurzaamheid/duurzaam053/energie/energievisie>

Enschede Energie in positie gebracht

Waarom heeft de gemeente Enschede gekozen voor dit beleidskader en wat heeft het opgeleverd? We vroegen het Ed van 't Erve, beleidsmedewerker en trekker van de energievisie in Enschede en Jeroen Jansen, oprichter en voorzitter van Enschede Energie.

Het beleidskader is ontstaan vanuit een amendement van de gemeenteraad. Van 't Erve: 'In het beleidskader wilden we het streven naar lokaal eigendom verankeren. En de makkelijkste manier om dat te doen is via de energiecoöperatie. Je kunt ontwikkelaars niet dwingen, maar je kunt wel stellen dat de energiecoöperatie een geschikte partner voor ze is.'

Hoe helpt dit de energiecoöperatie?

Jansen is er duidelijk over: 'We worden in positie gebracht om een deal te sluiten. Dat is belangrijk, want het zijn zware onderhandelingen waar je in komt. Je hebt kennis van financiële en juridische constructies nodig. Die hebben we gelukkig zelf in huis. Het beleidskader is het fundament onder de onderhandelin-



gen. Zonder dat kader waren die onderhandelingen er niet gekomen.'

Er is veel discussie over juridische afdwingbaarheid van lokaal eigendom. Hoe is men daar in Enschede mee om gegaan?

Van 't Erve: 'Je moet erkennen dat je het juridisch niet kunt afdwingen. Tegelijkertijd kun je het wel stevig opschrijven. En dat is wat we gedaan hebben. Het is onderdeel van de structuurvisie, maar we laten hem ook vaststellen als beleidsregel.'

4.1.3 Gemeente Emmen

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

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

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

Het gaat om de volgende drie participatiemodellen:

1. postcoderoosproject;
2. coöperatief eigenaarschap met SDE;
3. aandeelhouderschap.

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

Het model van de gemeente Emmen heeft lokaal eigendom opgenomen als vast onderdeel van het proces om tot een vergunningaanvraag te komen. Het model is juridisch haalbaar vanwege de anterieure overeenkomst in de vorm van een model-samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een duidelijke model-samenwerkingsovereenkomst. Omdat hiermee het beleid een duidelijk kader aangeeft, en al meerdere malen met succes is toegepast, is dit model goed te borgen. Uiteraard blijft het ook hier de vraag of lokaal eigendom in dit model juridisch afdwingbaar is.

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

Structuurvisie Zonneakkers:

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

Beleidsnotitie Maatschappelijk draagvlak zonneakkers:

<https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/44806/via/theme%3A1435.html>

Uitkomsten juridische toets scenario 1

In alle drie voorbeelden wordt ruimte gelaten en wordt lokaal eigendom niet als resultaatsverplichting opgenomen in beleid. Dit past binnen de wet- en regelgeving zoals die nu geldt en de jurisprudentie die geldt over extra eisen aan initiatiefnemers die niet ruimtelijk relevant zijn.

Wat een extra stimulans kan zijn voor initiatiefnemers is afspraken in een green deal. Hierin spreekt de gemeente, voorafgaande aan het opstellen van beleid, samen met initiatiefnemers en andere stakeholders intenties uit om tot bepaalde doelen te komen ten aanzien van lokaal eigendom. Initiatiefnemers en lokale partners kunnen in die fase al onderzoeken wat mogelijk is en zich daaraan committeren. Indien men zich als initiatiefnemer daaraan niet houdt is er zeer zeker sprake van een imago-probleem. Verder is het zo dat de meeste initiatiefnemers (wind en zon) zich hebben gecommitteerd aan gedragscodes. Hierin is ook aangegeven dat ze streven naar 50% lokaal eigendom. Ook dit is een pressiemiddel om lokaal eigendom in projecten voor elkaar te krijgen.

4.2 Voorbeelden passend bij scenario 2: uitnodigingsplanologie of maatschappelijke tender

Een maatschappelijke tender uitschrijven is een processtool om initiatieven te selecteren op basis van ingediende principeverzoeken. Met deze methode kunnen lokaal eigendom, maatschappelijke meerwaarde voor de gemeenschap en de verdeling van de lusten en de lasten

criteria zijn waarop geselecteerd wordt, nadat de plannen aan de ruimtelijke criteria zijn getoetst. De principeverzoeken worden vergeleken op de vastgestelde en gecommuniceerde criteria, waaruit één of meerdere winnende inschrijvingen volgen. Deze winnende inschrijving(en) komen in aanmerking voor planologische medewerking en het aanvragen van vergunningen. Wint een initiatiefnemer de maatschappelijke tender niet, dan hoeft deze geen tijd, geld en energie meer te steken in een vergunningstraject. Zo voorkomt de maatschappelijke tender verloren investeringen voor zowel bevoegd gezag als ontwikkelaar. Bovendien kan een bevoegd gezag gestroomlijnd en geleidelijk invulling geven aan haar doelstellingen, door de zoekgebieden in tranches te tenderen. Daarmee heeft de gemeente meteen ook de mogelijkheid om het uitgeven van de tranches goed te plannen op de netwerkbuitbreidingen door de netbeheerder.

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

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

4.2.1 Gemeente Leudal

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

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

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

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

De gemeente nodigt vervolgens initiatieven uit een principeverzoek in te dienen om een project te starten binnen de gebieden die hiervoor aangegeven zijn. Dit verzoek wordt beoordeeld aan de hand van selectiecriteria.

Een belangrijk voordeel van deze manier van werken is het feit dat een gemeente gestroomlijnd en geleidelijk invulling geven aan haar doelstellingen. Een gemeente kan er namelijk voor kiezen telkens andere gebieden open te stellen voor principeverzoeken.

De selectiecriteria van de gemeente zijn vooraf bekend bij de initiatiefnemers. Dit maakt het een transparant selectieproces. De criteria weerspiegelen bovendien de wensen en prioriteiten van de gemeente. De gemeente kan namelijk wegingspercentages toevoegen aan haar criteria, waaruit een zekere prioriteit volgt. Gemeenten kunnen deze criteria zelf vaststellen en ook de weging per criterium vaststellen. Wanneer bijvoorbeeld meer waarde gehecht wordt aan lokaal eigendom kan dit criterium een hogere waarde krijgen dan andere criteria.

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

Samenvattend stappenplan uitnodigingskader Leudal:

1. Gemeente bepaalt uitgangspunten in duurzaamheidsbeleid

Uitgangspunt 1: Zonneladder conform klimaatakkoord
Uitgangspunt 2: Landschap (kansrijke gebieden zijn in kaart gebracht)
Uitgangspunt 3: Concentratie
Uitgangspunt 4: Kwalitatieve eisen (inpassing, etc)
Uitgangspunt 5: Profijtplan*
Uitgangspunt 6: 50% coöperatief
Uitgangspunt 7: Aantonen uitvoerbaarheid
2. Informatieronde
3. Openstellingsronde
4. Toetsing principeverzoek
5. Selectie plannen (top 3)
6. Definitieve selectie
7. Vergunningsaanvraag
8. Beoordeling vergunningsaanvraag

*Profijtplan

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

Volledig bestemmingsplan:

Regels:

https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01/r_NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01.html

Toelichting:

https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01/t_NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01.pdf

Overige bijlages:

https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01/b_NL.IMRO.1640.BP19LeuDrzmEnergie-ON01_tb.html

Volledige kader zon en wind:

https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Kader%20duurzame%20energie_gemeente%20Leudal.pdf

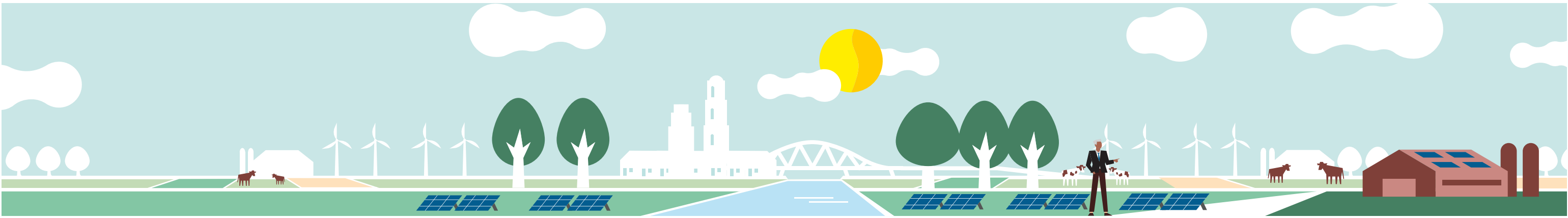
Gemeente Leudal: de voor- en nadelen van de maatschappelijke tender

Waarom koos de gemeente Leudal voor de maatschappelijke tender en wat zijn de ervaringen tot nu toe? We vroegen het aan Nicole Gerards, beleidsmedewerker ruimte van de gemeente Leudal, Ab Brokking, beleidsmedewerker energie van de provincie Limburg en Mirjam Roorda, communicatiestrateg voor diverse energieprojecten in Limburg.

Gerards: 'Er kwamen bij ons steeds vragen binnen over zonneweides van 20, 30 tot 100 hectare en we hadden geen goed antwoord op wat wij als gemeente hiervan vonden. Daarom zijn we begonnen met het opstellen van een energievisie als eerste stap op weg naar een omgevingsvisie.'

In het voortraject was de gemeente Leudal betrokken bij een windproject van de provincie Limburg, waar ook de gemeenten Weert, Nederweert en Peel en Maas bij betrokken waren. Brokking: 'We wilden gemeenten ondersteunen bij hun zoektocht om maatschappelijke acceptatie te creëren. Een participatieve manier van ontwikkelen past daar bij. Met de maatschappelijke tender hebben we die alle ruimte kunnen geven en hebben een aantal kwalitatief goede windprojecten gerealiseerd. Je daagt partijen uit om met het beste plan te komen.'

Naast de goede ervaringen met de participatieve ontwikkelmethode loopt Gerards in de praktijk wel tegen een aantal problemen aan nu ze de maatschappelijke tender in Leudal hanteert. Gerards: 'Het gebied waar het bij de windprojecten vanuit de provincie om ging was groot. Het gebied waar het bij ons om gaat is veel kleiner. Je ziet dan dat concurrerende initiatiefnemers met dezelfde mensen in gesprek gaan. Dat leidt tot verwarring en



tot het innemen van meerdere grondposities in hetzelfde gebied. De vraag is dan: wanneer betrek je de mensen erbij? Wat is het goede moment? En hoe gedetailleerd moet het plan zijn dat ingediend wordt? De tender leidt nu tot voldragen plannen. Een tender uitschrijven op aanpak en uitgangspunten kan ook, maar een gemeenteraad vindt het lastig om te besluiten over een minder gedetailleerd plan.' Gerards heeft nog meer leergeld betaald als het gaat om participatie. 'De mensen die meepraten tijdens de fase van beleidsparticipatie (bijvoorbeeld in het kader van onze energievisie) zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde mensen die wonen in een uiteindelijk zoekgebied. Het gesprek met inwoners begint dan in feite weer opnieuw.'

4.2.2 Maatschappelijke tender Gelderland

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

Deze handreiking kent 7 stappen:

1. Concept uitgangspuntennotitie

De gemeente stelt vast hoe zij in de komende jaren wind- en zonneparken in stappen (getrancheerd) in de gemeente wil ontwikkelen. In de notitie legt ze ook vast hoe ze omgaat met 'schaarste van uit te geven vergunningen' wanneer er meerdere gegadigden zijn die een zon- of windpark vergund willen krijgen. De gemeente geeft aan dat zij in dat geval gerechtigd is om te selecteren op criteria die zich niet beperken tot de Wet ruimtelijke ordening. Anders geformuleerd: dan mag de overheid als bevoegd gezag ook selecteren op zaken als financiële participatie, een omgevingsfonds en/of gesocialiseerd grondbeleid.

2. Marktconsultatie

De gemeente consulteert de markt en komt zo tot oplossingen die door de markt zelf gedragen zijn. informatie-avonden waarbij partijen elkaar kunnen vinden. Zowel met de direct omwonenden, de meer formele vertegenwoordiging van een beoogd lokale eigenaar en ontwikkelaars met grondposities binnen de gemeente. Zo kunnen allianties ontstaan.

3. Voorbereiden overeenkomst

De gemeente bereidt een intentieovereenkomst voor. Met een dergelijke intentieovereenkomst kan een gemeente alle partijen - ruim voordat publiekrechtelijke ruimte wordt vergeven - bewegen om de uitgangspunten te onderschrijven. Deze greendeal helpt om later privaatrechtelijk af te dwingen wat niet kan langs het publiekrechtelijke spoor. Een gemeente mag bijvoorbeeld wellicht niet 50% lokaal eigendom of een omgevingsfonds als voorwaarde verbinden in haar vergunningverlening (de Wet ruimtelijke ordening staat dat publiekrechtelijk niet toe), maar de gemeente kan dit percentage wel privaatrechtelijk afdwingen bij de ondertekenaars van een 'overeenkomst' waar dezelfde voorwaarde in staat

4. Definitief besluit uitgangspuntennotitie

De gemeenteraad stelt de definitieve uitgangspuntennotitie vast. Dit is de start van de feitelijke procedure.

5. Selectie vanuit ruimtelijk kader

Zoals aangegeven in de uitgangspuntennotitie maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om potentiële ontwikkelaars uit te nodigen een plan van aanpak uit te werken waarin de genoemde elementen van de uitgangspuntennotitie in detail terugkomen. Het gaat hierbij om een formeel principeverzoek dat kan leiden tot een vergunning. Op basis hiervan selecteert de gemeente de partijen die, op basis van ruimtelijk relevante voorwaarden, in aanmerking komen voor een eventuele vergunning.

6. Selectie vanuit maatschappelijk kader

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

7. Gunning

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

Handreiking Maatschappelijke Tender Gelderland:

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

4.2.3 Overige voorbeelden;

Andere gemeenten die actief werken volgens deze methode zijn bijvoorbeeld Wijchen, Druten en Oude IJsselstreek.

Meer info:

<https://www.oude-ijsselstreek.nl/zonnenvelden>

Uitkomsten juridische toets scenario 2

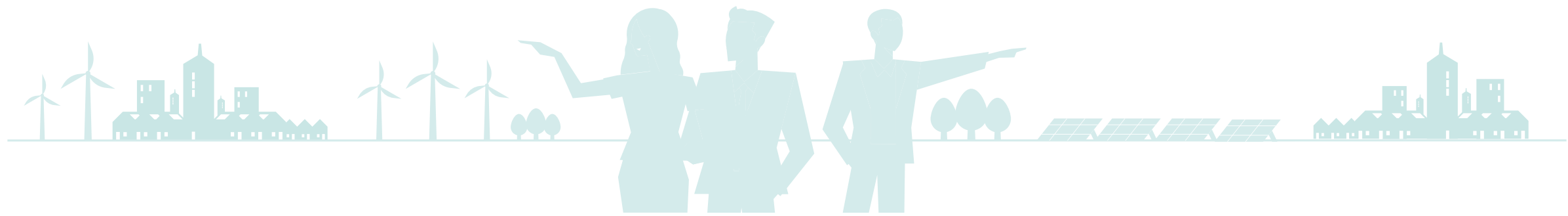
Ook in deze twee voorbeelden wordt duidelijk vastgehouden aan de lijn die ook blijkt uit de verschillende factsheets en handreiking. Over maatschappelijke tenders wordt het volgende gezegd en geschreven in de factsheets

en handreikingen. Neem niet als eis op dat afspraken met omwonenden over ruimtelijke inpassing of financiële participatie moeten zijn gemaakt voordat een aanvraag voor planologische medewerking aan het energieproject in behandeling kan worden genomen of voordat medewerking verleend kan worden. Dat zou neerkomen op een resultaatsverplichting en is gelet op wetgeving en jurisprudentie niet toelaatbaar. Er ontbreekt een ruimtelijk motief om inhoudelijk een dergelijke eis te stellen.

Wanneer de gemeente eigenaar is van de grond, wordt aangenomen dat verderstrekkende eisen aan de participatie en vormen van financiële participatie gesteld kunnen worden. De initiatiefnemer van het project, die na afweging wordt geselecteerd, komt in aanmerking om de grond te huren of te kopen. Financiële participatie kan alleen onderdeel van de beoordelingscriteria zijn als de overheid eigenaar is van de grond.

Ook bij de keuze voor een maatschappelijke tender moeten de algemene regels dus in acht worden genomen. In geval sprake is van eigendom van de gemeente is meer mogelijk.





4.3 Voorbeelden passend bij scenario 3: zelf ontwikkelen

4.3.1 Gemeente Groningen

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

Voorbeeld klein park

(kleiner dan 10 hectare: conform scenario 1)

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

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

De initiatiefnemer en tevens de grondeigenaar vraagt

voor de helft van het park, dus 6MWp, een SDE++ subsidie aan. De energiecoöperatie pacht de andere helft van de grond voor het project van de agrariër en zet meerdere postcoderoos-projecten op van maximaal 300.000Wp per stuk. Ze weten 600 huishoudens en kleine mkb'ers te werven voor deelname in 10 projecten. Doordat deelnemers in maximaal 10 postcode-roosconfiguraties worden geworven, kunnen mensen uit een groot deel van de gemeente deelnemen aan het project, met en zonder eigen inleg. Hiermee is de helft van de 50% - dus 25% van het hele zonnepark - lokaal ingevuld. Voor de overige 25% vraagt de energiecoöperatie een SDE++ subsidie aan. De opbrengsten van deze resterende 3MWp zijn lager dan bij een postcoderoosproject, maar nog voldoende om een ruim fonds in te stellen, waarvan de energiecoöperatie met haar leden en de andere inwoners in de omgeving ieder jaar beslist over het ondersteunen van lokaal maatschappelijk initiatieven.

Voorbeeld groot park

(groter dan 10 hectare of wind: conform scenario 3)

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

Bij dit voorbeeldproject is sprake van 90% sociaal eigendom, 5% lokaal eigendom en 5% particulier of commer-

cieel eigendom. De gemeente legt de afspraken hierover vast in een anterieure overeenkomst met de grondeigenaren. Bij de vergunningaanvraag wordt een participatieplan ingediend met de opzet van het lokaal eigendom, m.b.t. de mogelijkheid om deel te nemen en de manier waarop de opbrengsten lokaal besteed worden.

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

Beleidskader Gemeente Groningen

<https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/beleidskader-zonneparken.pdf>

Sociaal eigendom in de gemeente Groningen

Waarom koos de gemeente Groningen voor zelf ontwikkelen en wat levert het op? We vroegen het Tamara Ekamper, adviseur duurzame stedenbouw en Chris Munneke, beleidsmedewerker energie van de gemeente Groningen.

Munneke: 'Onze grootste opgave voor zonneparken gaan we realiseren in sociaal eigendom. Daar hebben we twee locaties voor op het oog van in totaal ca 200 hectare. Dat zijn locaties op eigen grond waar we als gemeente zelf zonneparken gaan realiseren. Daarnaast bieden we ruimte om in lokaal eigendom kleinschalige zonneparken te realiseren. Daarvoor stellen we nu beleid op. In de tweede helft van dit jaar willen we de beleidskaders vaststellen. De reden is dat we eisen willen stellen aan de ontwikkeling van zonneparken en het doel is ook om nieuwe commerciële zonontwikkelaars buiten de deur te houden. De

laatste zonneparken in commercieel bezit, waarbij de opbrengsten niet in de regio blijven, worden nu aangelegd. Via het beleidskader willen we daarna alleen kleine zonneparken tot 10 hectare in lokaal eigendom realiseren. Daar zijn we dus de kaderstellende gemeente.'

Wat was nu de aanleiding om zelf te gaan ontwikkelen?

Munneke: 'We waren in de luxe positie dat we in totaal al ongeveer 2.700 hectare grond in en om de stad in ons bezit hadden. We hebben de afgelopen jaren een pro-actief grondbeleid gevoerd. Dat was ingegeven door grondspeculatie door derden. Niet alle grond hebben we op korte of middellange termijn nodig voor woningbouw. We hebben op korte termijn echter wel ruimte nodig voor de energietransitie. Onze raad heeft daarom besloten dat de locatie Meerstad-Noord ingericht wordt als een 'energielandschap'. Wij zijn hier voornemens om een zonnepark van ongeveer 175 hectare te ontwikkelen. Het feit dat wij die gronden hebben, maakt de keuze voor dit model van zelf ontwikkelen wel een logische keuze. Het is natuurlijk een heel andere zaak als je die gronden eerst zelf nog moet verwerven.'

Nu had de gemeente ervoor kunnen kiezen om de projecten uit te zetten in de markt. Ekamper: 'We hadden kunnen kiezen voor een maatschappelijke tender, maar dat hebben we niet gedaan. Het was een politieke keuze om zelf te ontwikkelen. We zien dat mensen die lager op de sociale ladder staan het moeilijkst mee kunnen komen in de energietransitie. Zij hebben vaak de middelen niet om te isoleren of zonnepanelen op hun dak te leggen. Zij zullen dus achter blijven en uiteindelijk de rekening betalen van de energietransitie. De opbrengsten van de eigen

zonneparken gaan naar mensen die niet zelf energiematregelen kunnen treffen.'

Munneke vult aan: 'Bij lokaal eigendom zien we dat de energieparks in eigendom zijn van mensen die het kunnen financieren en die het zich kunnen veroorloven om die energietransitie te betalen. Daarom komen de opbrengsten van onze sociale zonneparken in het Fonds Energietransitie om mensen met een minimuminkomen te ondersteunen. De gemeenteraad beslist over de besteding van dit fonds.'

Er is veel draagvlak voor deze aanpak. De gemeente overweegt nu ook om zelf windprojecten te gaan ontwikkelen. Munneke: 'Er komt waarschijnlijk wel een stukje lokaal eigendom in, maar de opbrengsten gaan ook weer grotendeels naar het Fonds Energietransitie toe.'

4.3.2 Overige voorbeelden;

Een andere gemeente die ver is in het zelf (mee)ontwikkelen aan energieprojecten is Harderwijk.

Meer info:

<https://www.harderwijk.nl/over-de-gemeente/projecten-in-harderwijk/windenergie>

Uitkomsten juridische toets scenario 3

Gemeente Groningen: De gemeente Groningen spreekt over lokaal eigendom en sociaal eigendom. Lokaal eigendom wordt privaatrechtelijk geregeld d.m.v. overeenkomsten. In de tekst van het beleid wordt opgemerkt dat dit privaatrechtelijk afdwingen van 50% lokaal eigendom tot op heden wordt geaccepteerd door de initiatiefnemers, maar dat niet kan worden uitgesloten dat een rechter hier eventueel anders over oordeelt indien het wordt voorgelegd. Als de overheid eigenaar is van de grond voor een energieproject, bestaat er ruimte om in een privaatrechtelijke gronduitgifte-overeenkomst eisen te stellen aan vormen van financiële participatie van omwonenden. Het verdient aanbeveling om hieromtrent de kaders vast te leggen in beleid. De rechtspraak wijst in de richting dat ruimte bestaat voor de overheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst eisen te stellen aan financiële participatie. Toch blijft ook hier onzeker hoe de rechter oordeelt als een geschil ontstaat. Het is niet uitgesloten dat de rechter tot de conclusie komt dat er sprake is van strijd met de wet of onaanvaardbare doorkruising.

Als de overheid in ruil voor planologische medewerking voorwaarden bedingt buiten het kader van de 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 Wro en art. 2.12 Wabo), is de overeenkomst niet afdwingbaar. Een inspanningsverplichting kan wel worden opgelegd.

Mei 2021, Zwolle

Auteurs

Leander Broere

Els Holsappel

Werkgroep Lokaal Eigendom

Thijs Mosterman (gemeente Dalfsen)

Jan Albert Westenbrink (gemeente Zwolle)

Judy Janson (gemeente Raalte)

Tim Lammers (Nieuwe Energie Overijssel)

Piet la Roi (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)

Hans van Vliet (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)

Guido Bakema (werkgroep energiecoöperaties RES West-Overijssel)

Leander Broere (Natuur en Milieu Overijssel)

Els Holsappel (projectleider Lokaal Eigendom RES West-Overijssel)

Juridische toets

Mirjam Beekman, Concilio Juridisch Advies

