

# HANDREIKING LOKAAL EIGENDOM IN TWENTE



## 1. Aanleiding en vertrekpunt

Uitgangspunt in onze Twentse Regionale Energie Strategie is dat minimaal de helft van de productie van duurzame energie op land in eigendom komt van de lokale omgeving. Waarbij de focus ligt op een integrale en gemeentegrensoverschrijdende (sub)regionale samenwerking. Om dit mogelijk te maken stimuleren de partners van de RES Twente lokale energie-initiatieven om hun realisatiekracht te vergroten en invulling te geven aan bovenstaande uitgangspunt. Tevens is het wenselijk dat er in Twente gewerkt wordt vanuit dezelfde regionale uitgangspunten op dit thema om (sub)regionale samenwerking te vereenvoudigen.

We zien dat lokaal eigendom bij kan dragen aan de maatschappelijke acceptatie bij de realisatie van onze Twentse opgaves. Eigenaarschap van inwoners onder de noemer 'niet alleen de lasten, maar ook de lusten' vraagt van gemeenten om in samenwerking met (lokale) ontwikkelaars invulling te geven aan het uitgangspunt 'minimaal 50% lokaal eigendom'. Het gaat hierbij ook om de maatschappelijke winst. Niet alleen in euro's uit te drukken, maar ook in kwaliteit van omgeving, landschapsherstel, bestrijding van (energie)armoede en het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

Maar hoe doe je dat? Hoe bepaal je als overheid je lokale ambitie? Hoe stel je beleid op over het onderwerp lokaal eigendom? En welke rol pakt je als overheid om lokaal eigendom te stimuleren, faciliteren én te realiseren? Dit beleidsveld is enorm in ontwikkeling. In Twente hebben we met elkaar afspraken over lokaal eigendom gemaakt in de RES Twente 1.0. Op weg naar de RES Twente 2.0 vertalen we deze afspraken naar deze 'Handreiking Lokaal Eigendom in Twente'. Deze handreiking is mede samengesteld door een tijdelijke klankbordwerkgroep bestaande uit een afvaardiging van LEI-T, NEO, NMO, RES en Twentse gemeenten.

Sommige zaken kunnen aan de voorkant helder geregeld en georganiseerd worden. Andere zaken moeten werkende weg ontdekt worden. Deze handreiking heeft veel raakvlakken met andere beleidsvelden en er wordt beleid omschreven waarmee ook andere ambities te regelen en/of borgen zijn. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de Handreiking Lokaal Eigendom West Overijssel én het Werkblad Lokaal Eigendom van NPRES. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) die in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) een (juridische) basistekst voor het beleidskader lokaal eigendom en participatie realiseerde.

We hebben getracht de uitgangspunten en aanpak te vertalen naar hoe we in Twente invulling willen geven aan lokaal eigendom. Dit ondersteunen we zoveel mogelijk met praktijkvoorbeelden. De teksten die in kaders gezet zijn komen voort vanuit nationale en regionale afspraken, definities of wettelijke bepalingen.

De gemaakte afspraken in RES Twente 1.0 die op dit onderwerp van toepassing zijn:

**Uitgangspunt is minimaal 50% lokaal eigendom bij grootschalige opwek elektriciteit én de warmteopgave.**

**Op weg naar RES 2.0 borgen gemeenten dit in hun duurzaamheidsbeleid.**

**Gemeenten beschouwen LEI als vertegenwoordiging van inwoners en partner.**

### **Waarom ook de warmteopgave?**

In het Nationaal klimaatakkoord en vanuit NPRES wordt gesproken over lokaal eigendom bij grootschalige opwek van elektriciteit. In Twente zien wij kansen voor lokaal eigendom om opwek van elektriciteit te combineren met warmte om woningen en andere gebouwen aardgasvrij te maken. Dit komt mede voort uit de unieke situatie die we in Twente hebben ten aanzien van het relatief grootschalig potentieel van (regionale) warmtebronnen. Denk hierbij o.a. aan de kansen ten aanzien van biogas/groengas, regionale houtachtige biomassa, warmte uit bodem (geothermie), maar ook voor inzet van aquathermie.

Verder zijn er op lokaal niveau mogelijkheden voor ontwikkelingen en innovaties die nog nader onderzoek nodig hebben. Dit biedt mogelijkheden dat lokale energie initiatieven (LEI) hun leden een zo breed mogelijk pakket aan energielevering kunnen bieden voor zowel elektriciteit, als warmte als alternatief voor aardgas. De ontwikkeling van kleinschalige bio-energie- en groengasinstallaties draagt bij om de stikstofuitstoot te beperken en biedt kansen voor agrarische ondernemers om hun bedrijfsvoering meer circulair in te richten.

Om expliciet ook de kansen voor lokaal eigendom op dat terrein in beeld en mogelijk te maken, nemen we deze opgave mee in deze handreiking.

Tevens zien we in Twente de kans om met collectieve warmteprojecten kansen te benutten om energiearmoede tegen te gaan of om hiervoor middelen te genereren. Door bijvoorbeeld in te zetten op kleinschalige collectieve coöperaties voor warmteprojecten 'voor en door een buurt'. Zie ter inspiratie: <https://buurtwarmte.energiesamen.nu/>

## 2. Definities van Lokaal Eigendom

In dit hoofdstuk duiden we de definities van lokaal eigendom. Dit is van belang zodat een ieder die met lokaal eigendom aan de slag gaat vanuit hetzelfde vertrekpunt werkt. Ook leggen we hierbij de wens voor dezelfde regionale uitgangspunten vast.

### Wat is lokaal eigendom

In het Nationaal Klimaatakkoord is het streven afgesproken naar 50% lokaal eigendom. Dit is verwoord in de volgende tekst:

**Het klimaatakkoord zegt:** ‘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 projectgerelateerde redenen van af te wijken.’

**Wij in Twente zeggen:** ‘Lokaal eigendom betekent dat inwoners en ondernemers collectief (geheel of gedeeltelijk) eigenaar zijn van de installatie van een wind- of zonnepark of warmteproject, meestal in de vorm van een energie/ warmte-, 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.’

### Twents noaberschap

Vanuit ‘Twents noaberschap’ kunnen we ook de invulling van lokaal eigendom bij deze transitieopgave definiëren. Alleen gaat het bij lokaal eigendom om het maximaal inzetten van dat noaberschap. Het creëren van maatschappelijke winst c.q. meerwaarde is het hoogste haalbare doel van lokaal eigendom.

Lokaal eigendom gaat over eigenaarschap, zeggenschap en economisch en democratische toegang tot projecten. Met de bedoeling om de lokale omgeving de mogelijkheid te bieden om zeggenschap te hebben over een opgave c.q. project. Dit geldt voor zowel de ontwikkeling, beleidsbepalingen (denk o.a. aan landschappelijke inpassing) van projecten als voor de revenuen en investeringen die voortkomen uit de projecten. Door de omgeving zeggenschap te geven, kan er binnen het project ook een eerlijke verdeling van lusten en lasten worden afgesproken. Uit diverse studies én praktijkvoorbeelden blijkt dat dit positief bijdraagt aan meer maatschappelijke acceptatie.

### Wat is de definitie van de omgeving?

Er is geen landelijke standaard voor wat de lokale omgeving van een energieproject is. Welke bewoners, (agrarische) grondeigenaren en bedrijven onderdeel zijn van de lokale omgeving wordt lokaal en per energieproject bepaald. We houden hier de richtlijn van 1000 tot 2000 meter aan. Waarbij de gemeentegrens geen afbakening vormt, we werken hier gemeentegrensoverschrijdend.

Uiteindelijk beoordeelt het bevoegd gezag (gemeente of provincie) bij een omgevingsvergunningaanvraag of het proces goed doorlopen is en of de omgeving in voldoende mate betrokken is.

Ook (agrarische) grondeigenaren zijn onderdeel van de lokale omgeving. Door een goede samenwerking tussen een bewonerscoöperatie en grondeigenaren kan zelfs 100% lokaal eigendom worden bereikt: wanneer de grondeigenaren niet alleen hun grond beschikbaar stellen voor de ontwikkeling, maar ook mee ontwikkelen en mede-eigenaar worden van een energieproject. Per project moet gezocht worden naar een evenwichtige verhouding voor projecteigendom voor bewoners en (agrarische) grondeigenaren. Collectief lokaal eigendom biedt de beste voorwaarden voor het maximaal terugvloeien van de baten naar de lokale omgeving.

Binnen de omgeving wordt ook verstaan dat koppelkansen vanuit andere opgaven zoals verduurzaming van de landbouw en herstellen en versterken natuur worden meegenomen als omgevingsaspect.

### **50% Waarvan**

Het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom, zoals afgesproken in de RES Twente 1.0, is geen doel op zich. Het gaat om het achterliggende doel van maatschappelijke acceptatie en mensen de kans geven om mee te doen, zorgen voor ons de Twentse omgeving.

Echter, het is ook geen loze afspraak die we met elkaar gemaakt hebben. We gaan op een pragmatische wijze om met de minimaal 50% lokaal eigendom. Dit om te voorkomen dat wenselijke projecten vanuit een te enge en theoretische benadering niet tot uitvoering kunnen komen. We verwachten dat dit in de beginfase vooral bij warmteprojecten het geval zal zijn. Deze projecten zitten ten aanzien van inzet lokaal eigendom vaak nog in de ideeën-/ voorbereidingsfase.

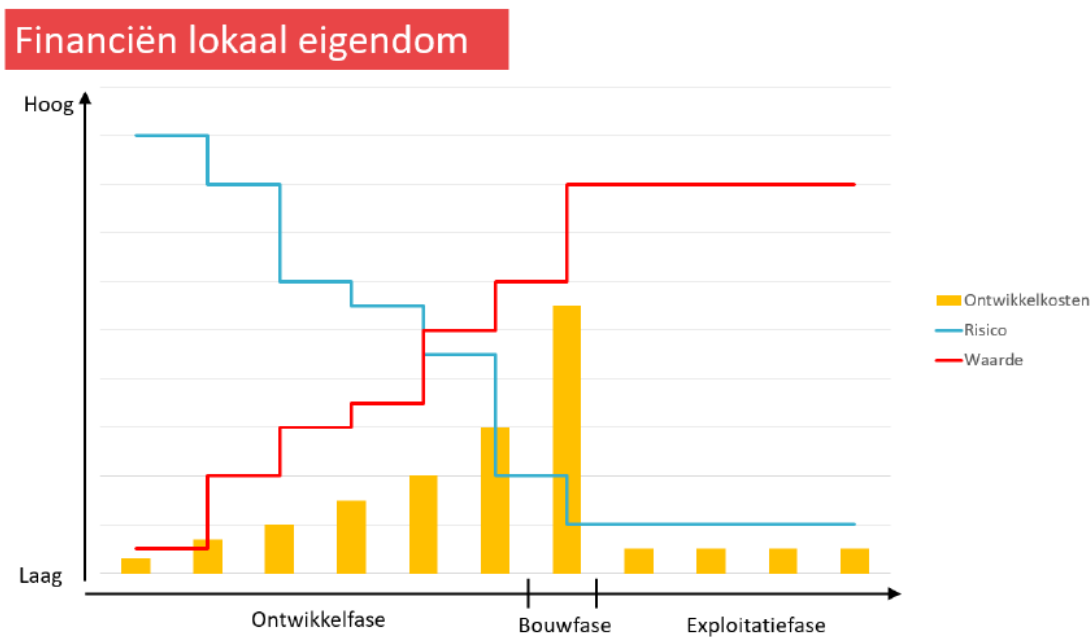
Vanuit de RES Twente hanteren we dat het uitgangspunt altijd moet zijn dat per project gestreefd moet worden naar minimaal 50% lokaal eigendom. Indien in het project niet voldaan kan worden aan de 50% lokaal eigendom, dient dit onderbouwd te worden waarom het niet haalbaar is en waarom er vanaf geweken wordt.

We spreken in Twente met elkaar af dat er sowieso minimaal 50% lokaal eigendom op gemeentelijk niveau is. Dat wil zeggen dat het gemiddelde percentage lokaal eigendom voor alle projecten samen, binnen één gemeente, minimaal 50% moet zijn. Dit monitoren we vanuit de RES Twente op actieve wijze, 2x per jaar.

### 3. Investeren en risicodragend

Lokaal eigendom betekent ook zeggenschap over investeren en daarmee het dragen van (financiële) risico's met de daarbij behorende kosten en opbrengsten. Het is niet zo dat dit betekent dat inwoners alle kosten moeten ophoesten. In de praktijk betekent het meestal dat de inwoners of het ledencollectief 5 tot 20% van de totale kosten zelf moet investeren en als eigen vermogen moet inbrengen. Dit is afhankelijk van het aandeel lokaal eigendom dat zij hebben in het project. Dat eigen vermogen creëert het ledencollectief door geld op te halen in de gemeenschap: de leden van die coöperatie en inwoners in de regio kunnen dan investeren in het project tegen een aantrekkelijke rente. Dit gebeurt vaak in de fase dat de omgevingsvergunning voor het energieproject al door de gemeente is verleend. Daarmee is het risico dat de investeerders nemen niet heel groot. Voor de ontwikkelfase is het mogelijk om geld te lenen via LEIF.

De overige investeringen wordt, net als bij commerciële ontwikkelaars, door externen gefinancierd, veelal banken. Uiteraard neemt externe financiering het ondernemersrisico voor het inwonerscollectief niet weg. Inzet van lokaal eigendom sluit andere vormen van financiële participatie daarom ook niet uit.



Figuur 1: Risico en opbrengsten per ontwikkelfase (bron: Masterclass 50% lokaal eigendom participatiecoalitie.)

## 4. Mogelijke varianten van Lokaal Eigendom

Er zijn verschillende manieren waarop lokaal eigendom gerealiseerd kan worden. Om een beter beeld te schetsen van lokaal eigendom benoemen we hieronder een aantal varianten die in de praktijk toegepast worden.

### 1. Honderd procent lokaal eigendom

Bij honderd procent lokaal eigendom ligt de zeggenschap voor honderd procent bij (een collectief van) inwoners plus bedrijven en/of de gemeente. Dit collectief is vaak verenigd in een coöperatie met leden. Het kan ook een collectief van coöperaties betreffen bijvoorbeeld bij grote projecten die gemeente overstijgend zijn. Indien een collectief van inwoners niet te realiseren is, kan er tragsgewijs invulling gegeven worden aan bij wie zeggenschap wordt ondergebracht, zie punt 3.

Voorbeelden hiervan zijn de [dorpsmolen Redum](#), [zonnepark de Groen Weuste](#), [windpark Bovenwind Staphorst](#), het [windpark van IJsselwind](#) bij Zutphen (4 coöperaties).

Een aparte categorie vormen projecten waarbij de gemeenten voor 100% eigenaar is, zoals zonnepark van de gemeente Twenterand. Strikt genomen zijn in deze categorie de inwoners of omgeving geen eigenaar en hebben zij geen zeggenschap en vallen deze projecten dus ook niet onder de definitief lokaal eigendom. Maar, de gemeente zorgt dat zij met de opbrengsten, investeert in maatschappelijke ontwikkelingen, waar haar inwoners profijt van hebben.

### 2. Gedeeld lokaal eigendom

Een andere veelvoorkomende variant betreft gedeeld lokaal eigendom. Hierbij ontwikkelen professionele ontwikkelaars projecten 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 tussen de 50% en 100% zijn ook gangbaar.

Voorbeelden van deze variant zijn het [Windpark Deventer](#), Zonnepark Eerbeek <https://brummenenergie.nl/zonnepark-eerbeek> en [Windpark Kramer](#).

### 3. Geen collectieve vorm haalbaar

Indien er aantoonbaar geen lokale coöperatie en/of andere collectieve vorm in het gebied voorhanden is, kan de gemeente afwijken van de invulling tot minimaal 50% lokaal eigendom en is er dus geen sprake van lokaal eigendom.

Eventueel kan hierbij de gemeente zelf een rol pakken als trekker van het energieproject om op die manier invulling te geven aan Lokaal Eigendom. Ook is het mogelijk om samen, op (sub)regionaal niveau een collectief te starten.

Gemeentelijke projecten als het [zonnepark Oosterweilanden](#) Twenterand of het zonnepark Leemdijk vallen onder deze categorie.

### Lokaal eigendom in de exploitatiefase

Het is ook mogelijk om lokaal eigendom te realiseren in de exploitatiefase. De lokale omgeving koopt een belang in de exploitatie van een lokaal energieproject over van een ontwikkelaar. Echter vinden we dit in Twente niet wenselijk, omdat de invulling van de kaders en uitgangspunten niet in een vroeg stadium geborgd kunnen worden. Bovendien vloeit een groot deel van de toegevoegde waarde

dan alsnog naar de commerciële ontwikkelaar en niet naar de lokale omgeving. Het streven is dat in deze situatie coöperaties geholpen worden bij de ontwikkeling van een collectief. Dit kan o.a. door het (mede)faciliteren met inzet van deskundigen. Zie [de participatiewaaier](#) voor de mogelijke opties.

### **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.

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.



## 5. Wat moet ik als gemeente regelen

Voordat je aan de slag gaat met lokaal eigendom is het zaak om als gemeenten een aantal zaken 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 I. is een overzicht opgenomen van de geldende wet- en regelgeving en een doorkijkje naar de situatie onder de nieuwe Omgevingswet.

Op [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl) zijn voorbeelden opgenomen van beleidskaders van gemeenten met verschillende ambitieniveaus voor lokaal eigendom.

### Het stappenplan:

In bijlage II is een schematische weergave opgenomen van de te nemen stappen die we in de navolgende hoofdstukken nader beschrijven.

#### Stap 1: Keuzes maken: doel en ambitie

In de RES Twente 1.0 is een streven naar minimaal 50% lokaal eigendom opgenomen. Zoals in voorgaande hoofdstukken is te lezen, hebben we hier een gezamenlijke Twentse ambitie voor vastgesteld. Deze ambitie en definities hanteren we als uitgangspunt voor alle gemeenten in Twente. Daarmee is de basisinvulling van stap 1 uniform voor geheel Twente gezet.

Vervolgens kan het zijn dat gemeenten hogere ambities vastgesteld hebben of willen vaststellen in lokaal beleid. De lokale overheden staan vrij om hierin af te wijken naar een hogere ambitie. Dit dienen zij expliciet te verankeren in het lokale duurzaamheidsbeleid, zie stap 3. Overigens is het vaststellen van een ambitie nog niet het vaststellen van een uitkomst.

We vragen gemeenten speciale aandacht te besteden aan afwijkende lokale ambities bij projectlocaties die gemeentegrensoverstijgend zijn. Hoe ga je om met eventueel verschillende ambities op lokaal eigendom binnen één project. Het is zeer wenselijk om te zorgen dat binnen projectgebieden dezelfde regels gehanteerd worden. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd en rechtsongelijkheid tussen inwoners van het gebied voorkomen. Het advies is om de minimale afspraken zoals opgenomen in deze handleiding te hanteren. Of voorafgaande bij de 'intentie-uitspraak' van een project, gezamenlijke hogere doelen en ambitie voor dat specifieke project vast te leggen en te bekrachtigen.

#### Stap 2: Rol kiezen

Voor het bepalen van je eigen beleidsrol als lokale overheid, ten aanzien van lokaal eigendom hanteren we in Twente twee scenario's (1. de stimulerende gemeente en 2. de ontwikkelende gemeente). De keuze voor één van de scenario's is afhankelijk van de rol die je als overheid wilt spelen in de energietransitie.

In stap 2 kiest de gemeente een scenario om vorm te geven aan lokaal eigendom, past het beleid hier op aan en gaat instrumentarium ontwikkelen (stap 4 in het schema van bijlage II). Als men niet voor scenario 1 of 2 kiest, dan voldoet men volgens de afspraken binnen de RES Twente 1.0 dus niet aan invulling van lokaal eigendom. Dit kan uiteindelijk een keuze zijn van een gemeente, maar deze past niet binnen de gemaakte Twentse ambitieafspraken. Daarom is scenario 3: alleen een kaderstellend scenario, niet als optie voor Twente opgenomen in deze handreiking.

Hieronder worden de twee te kiezen scenario's nader toegelicht.

- **Scenario 1: de stimulerende gemeente**

De stimulerende gemeente is een gemeente die naast beleid ook stuurt op het soort initiatieven dat ontwikkeld wordt en randvoorwaarden bepaald per project (of gebied). 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.

**Wat leg je vast:**

- Ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. Hanteer hiervoor de definitie zoals verwoord in deze handreiking.
- 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 projecten.
- Duidelijke omschrijving wanneer het toelatingskader gehanteerd wordt en wanneer de maatschappelijke tender.
- In de bijlagen van het Werkblad Lokaal Eigendom van NPRES zijn voorbeeldteksten opgenomen.

- **Scenario 2: de ontwikkelende gemeente**

De ontwikkelende gemeente is een gemeente die zelf energieprojecten ontwikkeld. 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 het is mogelijk 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.

### **Wat leg je vast:**

- Ambitie minimaal 50% lokaal eigendom verankeren in duurzaamheidsbeleid, ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie) en beleidsregels. Hanteer hiervoor de definitie zoals verwoord in deze handreiking.
- 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.
- In de bijlagen van het Werkblad Lokaal Eigendom van NPRES zijn voorbeeldteksten opgenomen.
- 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.

### **Stap 3: Verankering in beleid**

De keuzes die we gezamenlijk (of afwijkend lokaal) in stap 1 hebben gemaakt, bepalen vervolgens de beleidsmatige mogelijkheden die er zijn om het doel van lokaal eigendom te realiseren. We hebben met elkaar in de RES Twente 1.0 afgesproken dat iedere gemeente zelf de afspraken voor Lokaal Eigendom verankerd in haar beleid. 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 de projectlocatie in meerdere gemeenten is 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 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 de gemeente geldt dat op basis van dit beleid gekeken wordt of alle partijen rondom de ontwikkeling van een project 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 lokaal eigendom en 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 projecten te geven?

### **De ambitie en doelstellingen uit stap 1 moeten expliciet geborgd worden in het lokale energie- of duurzaamheidsbeleid van gemeenten.**

In de bijlag III zijn enkele voorbeelden opgenomen van beleidsmatige verankering van lokaal eigendom van gemeente Enschede en Hellendoorn.

### **Ook provincie moet lokaal eigendom verankeren**

Het is belangrijk dat ook de provincie lokaal eigendom goed verankerd in haar 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.

### **Juridisch kader**

In de [juridische factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie'](#), opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt omschreven wat wel en niet kan binnen het huidig en toekomstig wettelijk kader.

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.

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 én in de RES Twente 1.0 wel afspraken staan over participatie bij projecten.

In de praktijk wordt, al vooruitlopend op de Omgevingswet, door gemeenten en provincies participatiebeleid opgesteld. Uit de jurisprudentie blijkt dat gemeenten en provincies participatie op basis van dergelijk beleid kunnen meenemen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het project. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een hernieuwbare energievoorziening waaronder ook belangen van omwonenden. Uit de jurisprudentie 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.

Een gemeente kan in vrijheid haar beleid rond duurzame energieontwikkeling en warmteprojecten 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 projecten 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 met betrokkenheid van de omgeving 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. Daarmee is het vaststellen van de ambitie voor een belangrijk deel aanjager van de gewenste uitkomst.

### **Ruimtelijke kaders (Omgevingsvisie en plan)**

In de ruimtelijke kaders regelen gemeenten en provincie welke gebieden wel of niet geschikt zijn voor welk type van grootschalige opwekking. Hierin neemt men ruimtelijke overwegingen mee zoals bijvoorbeeld natuur en landschapswaarden, cultuurhistorische waarden, biodiversiteit, etc. Ook het belang van participatie en lokaal eigendom dient hier opgenomen te worden, maar met een duidelijke verwijzing naar het duurzaamheidsbeleid. Vanuit het ruimtelijk spoor alleen valt de mate

van participatie of de toepassing van lokaal eigendom niet af te dwingen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeenten.

## **6. Een goede gebiedsaanpak**

In stap 4 en 5, zoals opgenomen in het schema van bijlage II, wordt uitvoering gegeven aan de keuzes die gemaakt zijn in stap 1 t/m 3.

Voor de procesparticipatie in deze uitvoering kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opzetten van een gebiedsgerichte aanpak door adviesraden c.q. energiewerkgroepen in te stellen, waarin alle partijen rond een lokaal initiatief bij elkaar worden gebracht om te komen tot een optimaal project met maximale acceptatie (draagvlak) in de omgeving. De gemeente treedt hier op als een 'onafhankelijke' en faciliterende partij. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Hellendoorn die ervoor kiest zelf geen partij te zijn in deze raden of werkgroepen, maar de regie hierin over te laten aan de samenleving. Wel is het hierbij van belang dat er professionele ondersteuning en sturing gegeven wordt aan dit proces.

Voor de procesparticipatie kan voor een goede gebiedsaanpak bijvoorbeeld gedacht worden aan het opzetten van een OmgevingsAdviesRaad (OAR). 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. Vanuit de Provincie wordt in Q1/Q2 2022 een handreiking voor een gebiedsgerichte aanpak ten aanzien van windenergie opgesteld. De verwachting is dat deze handreiking tevens overall handvaten gaat geven voor de invulling van gebiedsgericht werken.

## **Meer lezen?**

[RES Twente > Doe mee!](#)

[Werkblad Lokaal Eigendom NPRES](#)

Bevoegdheden overheden bij participatieprocessen

<https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/b+participatie/1989607.aspx>

[Werkbladen RES 2.0 NPRES](#)

[Ondersteuning lokale initiatieven](#)

[Lokaal eigendom in beleid](#)

[Diverse voorbeeldprojecten lokaal eigendom](#)

[De participatiewaaier](#)

[Zonnepark Assen](#)

[Realiseerde projecten - wind](#)

## **Bijlage I Overzicht manieren waarop lokaal eigendom vormgegeven kan worden**

*Bron: Werkblad Lokaal Eigendom NPRES*

### **Vormen lokaal eigendom**

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 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 dividenduitkering 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.

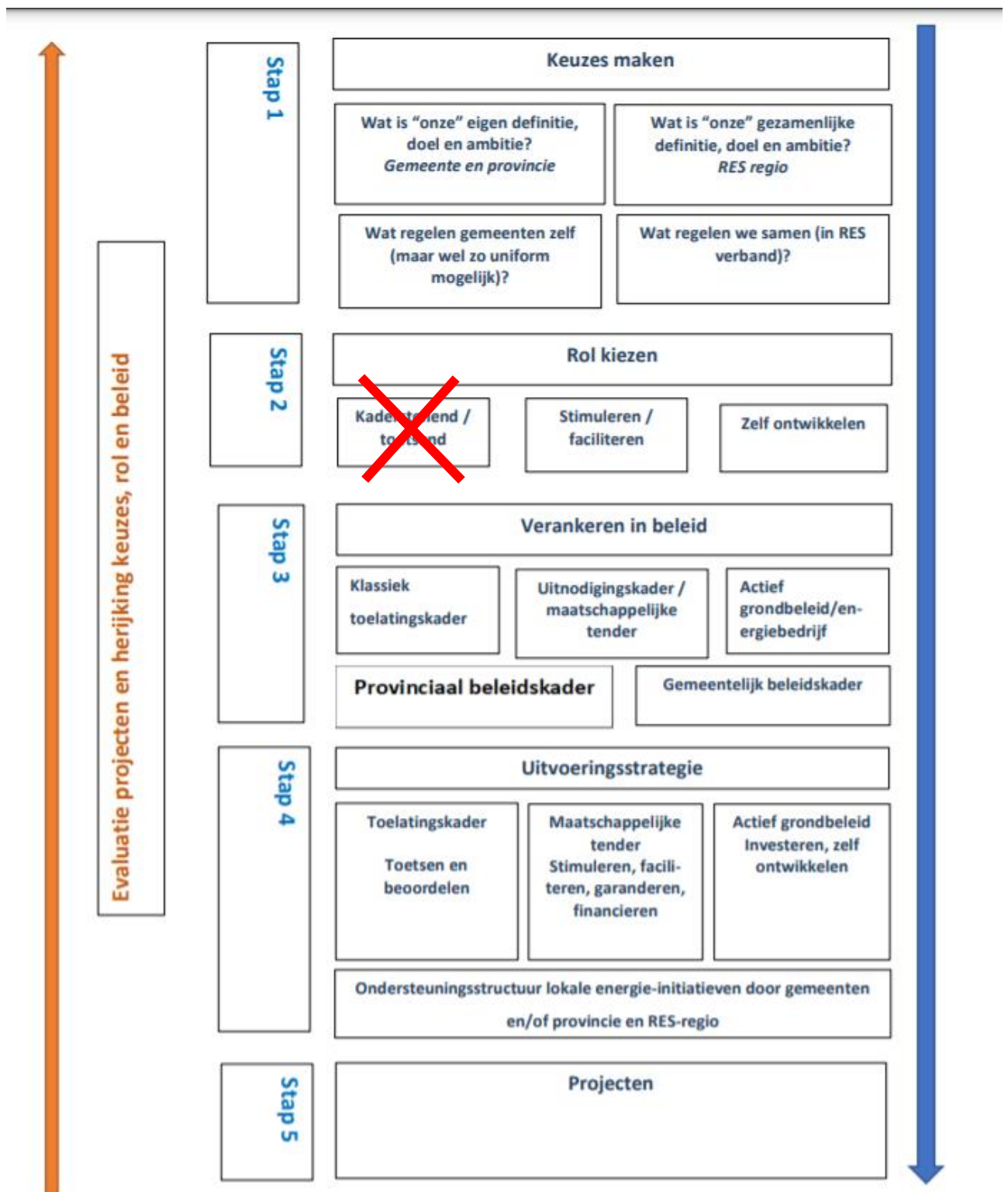


### **Prospectusplicht bij uitgifte aandelen**

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).

## BIJLAGE II Stap voor stap



Figuur 2: Bron Werkblad Lokaal Eigendom NPRES 2021

### **BIJLAGE III voorbeeld beleidsteksten verankering lokaal eigendom**

Gemeente Hellendoorn heeft haar beleidsregels vastgelegd in een [Energiehandboek](#).

Gemeente Enschede heeft in haar [Energievisie](#) artikel 9 en 10 opgenomen.

Gemeente Twenterand [Duurzame energie in Twenterand](#), hoofdstuk 5 Stimuleren en ondersteunen.

#### **BIJLAGE IV Basistekst beleid gemeenten/ provincie bron: bouwstenen NPRES**

De [gemeente / provincie] geeft met dit beleid opvolging aan de afspraken over participatie uit het Klimaatakkoord [en de RES 1.0 van RES-regio en (na de inwerkingtreding van de Omgevingswet) de regels over participatie in de Omgevingswet]. De [gemeente / provincie] vindt een zorgvuldig participatieproces over hernieuwbare energieprojecten van groot belang. Dat vergt inspanningen van de initiatiefnemer om de lokale omgeving te laten participeren. Wat onder 'lokale omgeving' wordt verstaan, [wordt bepaald per project. / wordt bepaald per project, waarbij de gemeente / provincie graag ziet dat de lokale omgeving ten minste bestaat uit een omgevingspartij (bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke instanties) / x inwoners / niet meer omvat dan een straal van ... km rond het project / etc.]. De [gemeente / provincie] streeft naar [50%8] lokaal eigendom in [de totale productiecapaciteit van alle / 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 [obligaties / 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 / en eventueel de omgeving] opgesteld. De [gemeente / provincie] ziet in het participatieplan bij voorkeur 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%6] 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 en hoe alle partijen kunnen toezien op de naleving van de afspraken;
- [...].

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

## **BIJLAGE V Rapport Pels Rijcken Juridische en praktische bouwstenen d.d. 11 oktober 2021**

Juridische bouwstenen en concrete voorbeelden c.q. teksten.