

MONITOR PARTICIPATIE HERNIEUWBARE ENERGIE OP LAND

Resultaten nulmeting

Wind op land en niet-gebouwgebonden zon

Definitieve versie

30 juni 2020

In opdracht van **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

Onderzoeksteam:

Anne Marieke Schwencke

Ruud van Rijn - Robin Hoenkamp - Leon Schreurs

ASISEARCH

Bosch & van Rijn

Samenvatting

Voor u ligt het resultaat van de nulmeting van de nieuwe landelijke Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land, verder te noemen de 'monitor'. Het doel van de monitor is het volgen van de ontwikkeling en de effectiviteit van participatie van de omgeving (burgers, bedrijven) in hernieuwbare energieprojecten op land, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord van juni 2019.

Klimaatakkoord

De partijen van het Klimaatakkoord hechten veel waarde aan burgerparticipatie in de energietransitie. Het motto is 'iedereen moet mee kunnen doen'. Voor de realisatie van wind op land en alle niet-gebouwgebonden zonprojecten is dit geconcretiseerd in voorwaarden omtrent participatie van de lokale omgeving. In het bijzonder komt dit naar voren in het streven naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving in energieprojecten. Het doel van deze afspraken is het verkrijgen van draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare elektriciteitsproductie op land, waarbij participatie wordt gezien als een cruciale randvoorwaarde in het gedragen realiseren van een project.

Begin 2020 is een onderzoeksproject gestart om deze monitor te ontwikkelen en om een eerste nulmeting uit te voeren die zicht geeft op de nulsituatie, dat wil zeggen op de situatie vóór het Klimaatakkoord. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau ASISEARCH en Bosch & Van Rijn.

Twee vragen

Twee vragen stonden centraal in het onderzoeksproject:

- (1) Hoe vindt de invulling van participatie van de omgeving in de praktijk plaats bij wind op land en niet-gebouwgebonden zonprojecten, en in het bijzonder: in hoeverre krijgt het streven naar 50% lokaal eigendom vorm in de praktijk?
- (2) In hoeverre draagt participatie bij aan meer draagvlak en/ of acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land?

Resultaten nulmeting participatie

Voor de nulmeting is een groot aantal gerealiseerde projecten tegen het licht gehouden: 183 zonneparken (niet-gebouwgebonden) en 87 windparken (peildatum 1-1-2020; voor windprojecten gerealiseerd na 2015). Deze projecten zijn ontwikkeld en gerealiseerd vóór de presentatie van het Klimaatakkoord (juni 2019) en geven zicht op de nulsituatie waarbij de effecten van de afspraken nog niet zichtbaar zijn.

Er is gekeken naar alle vormen van omgevingsparticipatie, met specifieke aandacht voor de eigendomssituatie van wind- en zonneparken en de mate waarin op dit moment al sprake is van lokaal eigendom.

Monitoren van participatie

Uit de nulmeting blijkt dat op basis van openbare informatie (deskresearch, online bronnen) een redelijk beeld op te bouwen is van de participatievormen bij wind- en zonneparken. Dit beeld kan nog wel verder aangescherpt worden. Zo was het gegeven het tijdsbestek niet altijd mogelijk om voor *alle* bestaande projecten een volledig beeld te krijgen van *alle* participatievormen. Met name onderzoek naar procesparticipatie bij projecten, ofwel de betrokkenheid van de omgeving bij het ontwikkelproces en mogelijk later in de beheerfase, is bewerkelijk en vraagt tijd. Voor de monitoring in de volgende jaren zal dit minder bewerkelijk zijn, omdat in dat geval alleen de in een jaar nieuw gerealiseerde projecten onderzocht hoeven te worden.

Bij wind- en zonneparken van niet-lokale ontwikkelaars is het niet altijd goed vast te stellen wie de eigenaren zijn; de aandeelhouders zijn lastig uit openbare bronnen te achterhalen. Dat geldt in het bijzonder voor projecten met meerdere eigenaren.

Twee soorten lokaal eigendom

Uit de nulmeting blijkt allereerst dat in de praktijk twee soorten 'lokaal eigendom' voorkomen:

- (1) *eigendom van de lokale omgeving* waarbij iedereen in de omgeving de kans krijgt om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband),
- (2) *eigendom van een of enkele lokale partijen* waarbij de bredere omgeving niet of minder betrokken is als mede-eigenaar.

Het eerste type, eigendom van de lokale omgeving, draagt bij aan het streven van het klimaat-akkoord naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving in energieprojecten. De tweede vorm in principe niet. Het onderscheidende criterium is dat iedereen uit de lokale omgeving mee moet kunnen doen in het project, met andere woorden: het gaat erom dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te kunnen investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen.

De belangrijkste resultaten van de nulmeting van wind- en zonneparken zijn hieronder samengevat en overzichtelijk weergegeven in Tabel 18 en Tabel 1919 (pagina 6 en 64).

Zonneparken (niet-gebouwgebonden, land, water)

Bij 75% van alle gerealiseerde zonneparken is sprake van enige vorm van financiële participatie van en/of voordeel voor de omgeving (50% van de totale productie van alle gerealiseerde zonneparken). In deze gevallen is sprake van lokaal eigendom van de omgeving of van een of enkele lokale partijen, financiële participatie via crowdfunding en/ of een omgevingsfonds. Daarnaast kan er sprake zijn van betrokkenheid van de omgeving bij de projectontwikkeling (proccesparticipatie).

Bij 17% van alle projecten is sprake van *eigendom van de lokale omgeving*. Omdat er vaak sprake is van gedeeld eigendom met een niet-lokaal gevestigde partij en deze parken relatief klein zijn, wordt een kleiner aandeel, namelijk **4%** van de totale productie van alle gerealiseerde zonneparken toegerekend aan eigenaren van de *lokale omgeving*.

Daarnaast is het relatief groot aandeel zonneparken eigendom van *één of enkele lokaal gevestigde partij(en)*: bijna 40% van alle zonneparken (20% van de totaal gerealiseerde productie). Dit zijn zonneparken waterschappen, drinkwaterbedrijven, slibverwerkers, gemeenten, lokale bedrijven of agrariërs die op eigen terrein stroom produceren voor eigen verbruik. Dit is volgens de huidige definitie lokaal eigendom, maar geen *eigendom van de lokale omgeving*. Het overige deel, 40% van alle zonneparken, is eigendom van niet-lokaal gevestigde partijen. Omdat dit relatief grote projecten zijn is 76% van de productie niet-lokaal.

Voor wat betreft de andere participatievormen; bij 15% van de zonneparken kan de omgeving financieel participeren zonder dat er sprake is van eigendom, bijvoorbeeld via een crowdfunding platform (24% van de productie). Van 6% van alle projecten weten we dat een omgevingsfonds is ingericht (12% van de productie). Minstens 30% van de zonneparken biedt lokale stroom aan, aan de omgeving met tussenkomst van een energieleverancier.

Bij 25% van alle gerealiseerde zonneparken is geen sprake van enige vorm van lokaal eigendom, financiële projectparticipatie of een omgevingsfonds (50% van de productie). Vaak is hier wel sprake van een zekere mate van betrokkenheid van de omgeving in de ontwikkelfase, bijvoorbeeld meedenken over de landschappelijk inpassing en het parkontwerp. Het globale

beeld rond procesparticipatie is dat omgeving actiever betrokken is in het ontwikkelproces bij projecten die na 2017-2018 zijn ontwikkeld. Bij de eerdere generatie zonneparken, dus voor die tijd, volgden ontwikkelaars de minimale wettelijke vereisten van de ruimtelijke planprocedures. Een volledig beeld ontbreekt vooralsnog op dit onderdeel.

Windparken op land

Bij de meeste windprojecten is sprake van een of meerdere financiële participatievormen of voordeel voor de omgeving. Bij een kwart (26%) van alle windprojecten is sprake van *eigendom van de lokale omgeving*, met een toegerekend productieaandeel van **13,4%** van de productie. Dit is bij wind hoger dan bij zon (4%).

In deze sector valt het grote aantal lokale agrariërs op dat, al dan niet in een collectief samenwerkingsverband, (mede-) eigenaar is van een windproject. Deze agrariërs zijn meestal ook grondeigenaren en wonen zelf in het gebied. In deze gevallen is sprake van lokaal eigendom, maar niet zondermeer ook van *eigendom van de lokale omgeving*. Alleen wanneer iedereen in de omgeving, inclusief omwonenden de kans krijgt om deel te nemen aan het project, is sprake van 'eigendom van de lokale omgeving'.

Het aandeel eigendom van lokale partijen is bij wind twee keer zo klein als bij zon: 10% tegenover 20% van de productie. In dit geval zijn dit vooral lokale agrariërs.

Bij 20% van alle projecten (44% van de productie) kan de omgeving financieel participeren, bijvoorbeeld via een crowdfundingplatform. Bij windprojecten is de inzet van een omgevingsfonds gebruikelijker dan bij zon: bij minstens 25% van alle projecten corresponderend met 76% van de totale productie. Ook een omwonendenregeling is gebruikelijk.

Invloed van (de omgeving op) de beleidskaders

Een toenemend aantal gemeenten en provincies heeft beleidskaders vastgesteld waarin voorwaarden worden gesteld aan proces- en financiële participatie en verdeling van lusten en lasten van wind- en zonprojecten. Deze beleidskaders spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van participatie in energieprojecten. In de praktijk volgen projectontwikkelaars het wind- en zonbeleid van het bevoegd gezag (gemeente, provincie). Het bevoegd gezag betreft de omgeving in toenemende mate bij de beleidsvorming (beleidsparticipatie). Dit blijkt uit een eerste globale analyse van het ontwikkelingsgeschiedenis van windbeleid (vanaf 2007 tot heden) en het zonne-energiebeleid (circa 2017 tot heden), en is ook de ervaring van mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen.

Als gevolg van de lange doorlooptijd van windprojecten (gemiddeld 4-7 jaar) wordt het effect van gemeentelijk/provinciaal participatiebeleid pas in een later stadium zichtbaar. Met andere woorden: er zit een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie van de voorwaarden in concrete projecten. De huidige nulmeting voor windenergie op basis van gerealiseerde projecten geeft daarmee vooral zicht op de situatie die voortkomt uit de beleidscontext in de periode van het Energieakkoord uit 2013. Het effect van het Klimaatakkoord op de beleidskaders van het bevoegd gezag en vervolgens op de invulling van participatie in concrete projecten wordt pas over een aantal jaren zichtbaar, en komt pas later goed in beeld met de monitor. Hetzelfde geldt voor zonprojecten, al zijn de doorlooptijden korter en zal het effect van het Klimaatakkoord sneller zichtbaar worden.

Leidt participatie tot meer acceptatie?

Om de tweede vraag te kunnen beantwoorden is inzicht nodig in de mate van acceptatie van projecten. Hoe meet je dat? De volgende indicatoren blijken in principe bruikbaar:

- signalen van weerstand/ acceptatie in de media,
- wel/ geen aanwezigheid van georganiseerde weerstand,

- aantal zienswijzen op de vergunning
- en/ of wel/ geen beroep is aangetekend.

Deze indicatoren zijn getest tijdens de nulmeting. Met openbare bronnen, vooral berichtgeving in de lokale pers, blijkt het goed mogelijk om een beeld te vormen van de mate van weerstand of acceptatie van projecten. Op basis van een beperkte steekproef is een globaal beeld geschetst van de acceptatie van zonneparken.

De projectinformatie over participatie en acceptatie biedt onvoldoende basis om uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen participatie en acceptatie, ofwel om antwoord te geven op vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Er zijn ook andere factoren in het spel die bepalend kunnen zijn voor de mate van acceptatie, zoals locatiespecifieke kenmerken als het soort landschap, de bevolkingsdichtheid, de voorgeschiedenis met duurzame energie in het gebied. Een bredere analyse van de projectcontext viel buiten de scope van het ontwerp en deze eerste nulmeting.

Tabel 18 – Resultaten participatie gerealiseerde zonne- en windprojecten, uitgedrukt in de indicatoren.

	Zonneparken, % van		windparken, % van	
	aantal projecten	totale productie*	aantal projecten	totale productie*
1 Lokaal eigendom omgeving: (Mede-) eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	17,0%	4,0%	26,4%	13,4%
Lokaal eigendom: Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	39,3%	20,0%	29,9%	10,4%
Geen lokaal eigendom: (mede-)eigendom van een niet-lokale partij	40,4%	76,0%	24,1%	40,0%
Eigendom onbekend	3,3%	0,0%	19,5%	36,3%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	14,8%	24,2%	19,6%	44,2%
3 Omgevingsfonds	6,0%	11,6%	25,3%	76,1%
4 Omwonendenregeling	Niet bekend	Niet bekend	21,8%	65,5%
5 Procesparticipatie inspraak in het ontwerp	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	21,8%	30,2%
Procesparticipatie inspraak in de locatie	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	16,1%	10,6%

*Totale productie van niet-gebouwgebonden zonneparken, windparken gerealiseerd na 2015.

Tabel 19 - Resultaten participatie (nog) niet gerealiseerde zonne- en windparken, uitgedrukt in de indicatoren.

	Zonneparken, % van		Windparken, % van	
	aantal projecten	totale productie*	aantal projecten	totale productie*
1 <u>Lokaal eigendom omgeving:</u> (Mede-) eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	9,6%	2,8%	37,5%	19,8%
<u>Lokaal eigendom partijen:</u> Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	46,5%	21,4%	9,7%	12,8%
<u>Geen</u> lokaal eigendom: (mede-)eigendom van een niet-lokale partij	38,7%	70,2%	34,7%	64,2%
Eigendom onbekend	5,2%	5,6%	18,1%	3,2%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	Niet bekend	Niet bekend	26,4%	51,4%
3 Omgevingsfonds	Niet bekend	Niet bekend	54%	73,8%
4 Omwonendenregeling	Niet bekend	Niet bekend	44%	49,8%
5 Procesparticipatie inspraak in het ontwerp	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	33,3 %	61,3%
Procesparticipatie inspraak in de locatie	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	18,1%	43,2

*Totale productie van niet-gebouwgebonden zonneparken, windparken gerealiseerd na 2015.

INHOUD

Samenvatting	2
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Onderzoek, doel van de monitor	10
1.3 Leeswijzer	10
2 Werkwijze.....	12
2.1 De nulmeting 2020	12
2.2 Dataverzameling participatie	12
2.3 Definities	13
2.4 Resultaat nulmeting in vijf indicatoren	16
2.5 Beleidscontext.....	16
2.6 Verdieping: de relatie tussen participatie en acceptatie	17
2.7 Basismodel: Eigendom, zeggenschap en financiering.....	18
3 Nulmeting Zonneparken	19
3.1 Algemeen beeld	19
3.2 Financiële participatie met lokaal eigendom	24
3.3 Financiële participatie zonder eigendom.....	30
3.4 Omgevingsfonds, omwonendenregelingen en andere lokale baten	31
3.5 Procesparticipatie in projecten	33
3.6 Trends, blik op de toekomst.....	34
3.7 Conclusie: belangrijkste bevindingen zon	36
4 Nulmeting Windparken	39
4.1 Algemeen beeld	39
4.2 Financiële participatie met lokaal eigendom	42
4.3 Financiële participatie zonder eigendom.....	47
4.4 Omgevingsfondsen, omwonendenregelingen en andere lokale baten	47
4.5 Procesparticipatie in het project.....	48
4.6 Trends, blik op de toekomst.....	48
4.7 Belangrijkste bevindingen wind	50
5 Beleidskaders.....	52
5.1 Inleiding.....	52
5.2 Een globale verkenning	52
5.3 Observaties uit de praktijk en conclusies.....	52
5.4 Conclusie	53
6 Participatie en acceptatie	54
6.1 Inleiding.....	54
6.2 Acceptatie meten	55
6.3 Nulmeting: het testen van de indicatorenset acceptatie.....	57
6.4 Observaties uit de praktijk: leidt participatie tot meer acceptatie?	59
6.5 Conclusie	60
7 Conclusie	61
7.1 Resultaten nulmeting participatie.....	61
7.2 Beleidskaders	62
7.3 Participatie en acceptatie.....	63
Bijlage B1 Beleidskaders en participatie bij windenergie.....	65

B1.1 Inleiding.....	65
B1.2 Ontwikkeling van beleidskaders en participatie bij windenergie	65
B1.3 Voorbeelden: beleidskaders van drie windprojecten	68
B 1.4 Conclusie	74
Bijlage B2 Beleidskaders en participatie bij zonne-energie	76
B2.1 Inleiding.....	76
B2.2 Ontwikkeling van beleidskaders en participatie bij zonne-energie	76
B2.3 Een eerste inventarisatie van beleidskaders voor zonneparken	77
B 2.4 Voorbeeld: beleidskaders voor zonneparken in Westerwolde, Groningen.....	78
B2.5. Conclusie	80
Bijlage B3 Observaties uit de praktijk: participatie en acceptatie.....	81
B3.1 Inleiding.....	81
B3.2 Participatievormen.....	81
B3.3. Andere factoren die invloed kunnen hebben op acceptatie	86

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het resultaat van de nulmeting van de nieuwe landelijke Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land, verder te noemen de 'monitor'. Het doel van de monitor is het volgen van de ontwikkeling en de effectiviteit van participatie van de omgeving (bewoners, bedrijven) in hernieuwbare energieprojecten op land, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord van juni 2019.

De partijen van het Klimaatakkoord hechten veel waarde aan burgerparticipatie in de energietransitie. Het motto is 'iedereen moet mee kunnen doen'. Voor de realisatie van wind op land en alle niet-gebouwgebonden zon projecten is dit geconcretiseerd in voorwaarden omtrent participatie van de lokale omgeving. In het bijzonder komt dit naar voren in het streven naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving in energieprojecten. Het doel van deze afspraken is het verkrijgen van draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare elektriciteitsproductie op land. Participatie wordt daarbij gezien als een cruciale randvoorwaarde in het gedragen realiseren van een project.

De behoefte bestaat om de voortgang en effectiviteit van deze afspraken te monitoren. Deze wens is onder andere verwoord in de motie Heerma c.s. van 3 juli 2019 (TK 32 813, nr 361). De ParticipatieMonitor is ontwikkeld om aan deze behoefte tegemoet te komen.

De ParticipatieMonitor geeft zicht op de uitvoering van de afspraken over omgevingsparticipatie in het Klimaatakkoord. Deze 'omgevingsparagraaf' luidt als volgt:

Over omgevingsparticipatie:

"De initiatiefnemer doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de **participatiewaaiër**; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan. Voor de handreiking participatie, die wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten, zullen voor bevoegde gezagen alle mogelijkheden aan instrumentering van participatie in kaart worden gebracht.

Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht".

Over 50% lokaal eigendom:

"Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar **50% eigendom** van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).

Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale projectgerelateerde redenen van af te wijken. Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen".

Bron: Klimaatakkoord, pagina 164-165.

1.2 Onderzoek, doel van de monitor

Onderzoeksopzet

Begin 2020 is een onderzoeksproject gestart om een 'monitor voor participatie en lokaal eigendom van hernieuwbare energie op land' te ontwikkelen. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau ASISEARCH en Bosch & van Rijn.

Het heeft geleid tot twee producten:

1. Een Leidraad Monitorontwerp
2. Een eerste monitor, de nulmeting, inclusief:
 - o Een analyse van de beleidskaders.
 - o Een analyse van de relatie tussen participatie en acceptatie.

De Leidraad Monitorontwerp omvat een advies gericht op de jaarlijkse uitvoering van de monitor. Het omschrijft het ontwerp (afbakening, definities, begrippen, indicatoren), de aanpak en planning van de jaarlijkse monitoringcyclus en de afstemming met andere monitors zoals de Monitor Wind op Land, Lokale Energie Monitor en de Monitor Klimaatbeleid. De leidraad is afgestemd met belanghebbende partijen en vormt een apart document. De belangrijkste elementen hieruit komen terug in dit voorliggende rapport (hoofdstuk 2: Werkwijze). Het ontwerp is vervolgens getoetst tijdens de uitvoering van de eerste monitor, hier verder genoemd de 'nulmeting', waarvan de resultaten voorliggen in dit rapport.

Doelen en hoofdvragen

Het doel van de monitor is het volgen van de ontwikkeling en de effectiviteit van participatie van de omgeving (burgers, bedrijven) in hernieuwbare energieprojecten op land, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord van juni 2019.

De hoofdvraag van de monitor is:

1. **Hoe vindt de invulling van participatie van de omgeving in de praktijk plaats bij wind op land en niet-gebouwgebonden zonprojecten, en in het bijzonder: in hoeverre krijgt het streven naar 50% lokaal eigendom vorm in de praktijk? Hierbij is gekeken naar alle vormen van omgevingsparticipatie, inclusief beleidsparticipatie, met bijzondere aandacht voor het streven naar lokaal eigendom.**

Op de achtergrond speelt een tweede vraag mee, namelijk:

2. **In hoeverre draagt participatie bij aan meer draagvlak en/ of acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land?**

Deze tweede vraag gaat over de effectiviteit van participatie van de omgeving in energieprojecten: leidt participatie inderdaad tot meer acceptatie? Het komt voort uit de behoefte van de opdrachtgever aan meer inzicht in het streven naar draagvlak en/ of acceptatie en het bevorderen van de optimale randvoorwaarden daarvoor, met de bedoeling om te komen tot een zinvolle duiding en lerend effect vanuit de praktijk.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de werkwijze toegelicht en de belangrijkste begrippen. In de volgende hoofdstukken zijn de resultaten te vinden van de nulmeting, voor zonneparken in hoofdstuk 3 en windparken in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 proberen we meer zicht te krijgen op de factoren die bijdragen aan de participatie in wind- en zonprojecten op land, in het bijzonder de be-

leidskaders van het bevoegd gezag. In hoofdstuk 6 staan we stil bij de vraag naar de relatie tussen participatie en acceptatie. Hoofdstuk 7 sluit af met de belangrijkste bevindingen van de nulmeting.

2 | Werkwijze

2.1 De nulmeting 2020

Het voorliggende rapport geeft de resultaten weer van de eerste meting van de monitor: de nulmeting. Het geeft zicht op de invulling van participatie van de omgeving bij wind- en zonprojecten op land. De nulmeting maakt zichtbaar bij hoeveel (% van) alle wind- en zonprojecten sprake is van:

- lokaal eigendom, en andere vormen van financiële participatie en/of lokale baten in de vorm van een omgevingsfonds, omwonenden regeling of aanbod van lokale stroom.
- actieve betrokkenheid van de omgeving bij de ontwikkeling van projecten (procesparticipatie in projecten).
- actieve betrokkenheid van de omgeving bij de ontwikkeling van beleid (procesparticipatie in de beleidsfase).

De nulmeting beschrijft de situatie van vóór de presentatie van het Klimaatakkoord (juni 2019) en gaat uit van *alle* projecten die zijn gerealiseerd en vergund op peildatum 1-1-2020. Omdat de doorlooptijd tussen voorbereiding, ontwikkeling en realisatie een aantal jaren kan bedragen, wordt het effect van de afspraken uit het Klimaatakkoord pas over een aantal jaren zichtbaar. De nulmeting beschrijft de nulsituatie en geeft dus nog geen zicht op de ontwikkeling van participatie *als gevolg van* het klimaatakkoord.

Wat betreft de **afbakening**: De monitor volgt de voortgang van windenergie en zonneprojecten op land en water (niet-gebouwgebonden). Deze projecten dragen bij aan de doelstelling 35 TWh per jaar hernieuwbare elektriciteit op land in 2030 (Klimaatakkoord) en zijn vanuit oogpunt van participatie en acceptatie met name relevant. Zon op dak projecten kunnen ook bijdragen aan de 35 TWh per jaar doelstelling, maar leiden zelden tot discussies met de omgeving en vallen om die reden buiten de scope van deze monitor.

2.2 Dataverzameling participatie

De nulmeting omvat de dataverzameling, verwerking en analyse, inclusief een eerste rapportage (monitor). Voor dit onderdeel is een kwantitatieve aanpak gevolgd, dat wil zeggen: op basis van feitelijke informatie uit openbare bronnen over individuele projecten is een beeld opgebouwd over de situatie rond participatie in energieprojecten in Nederland.

De **nulmeting** gaat uit van:

- alle projecten die gerealiseerd zijn met een SDE beschikking,
- alle projecten waarvoor gebruik is gemaakt van de postcoderoosregeling,
- alle niet gerealiseerde projecten waarvoor een SDE beschikking is afgegeven.

Deze projecten zijn grotendeels ontwikkeld en vergund vóór de ondertekening van het Klimaatakkoord (juni 2019) en geven daarmee een beeld van de nulsituatie, dat wil zeggen voordat de afspraken van het Klimaatakkoord in de praktijk konden worden toegepast.

De basis voor de projectenlijst van de nulmeting zijn de lijsten van RVO SDE projecten in beheer (d.d. januari 2020, voorjaarsronde 2019¹) en de Lokale Energie Monitor (HIER opgewekt, november 2019).

¹ Beschikkingen uit de najaarsronde 2019 zijn nog niet openbaar in mei 2020.

Een **'project'** is hier gedefinieerd als een project waarvoor een vergunning is aangevraagd. [opmerking: Omdat soms voor één vergund project meerdere SDE beschikking zijn afgegeven, kunnen de aantallen projecten in de nulmeting afwijken van het aantal SDE aanvragen].

Voor deze projecten is informatie over eigenaarschap en participatie opgezocht in openbare bronnen door:

- Deskresearch via websites en openbare/ online documenten zoals informatiememoranda, participatieplannen, kamer van koophandel, online persberichten, website van ontwikkelaars, coöperaties, gemeenten, e.d.
- Waar nodig navraag bij initiatiefnemers via direct telefonisch contact.

De dataverzameling is een bewerkelijk en tijdrovend proces, gegeven het grote aantal wind- en zonprojecten voor de nulmeting, en bovendien afhankelijk van online beschikbaarheid van informatie. De hoeveelheid onderzoekstijd was beperkt. Om die reden is een 'getrapte aanpak' gevolgd voor de nulmeting om het proces en de kosten hanteerbaar te houden:

- Een eerste screening van de projecten op basis van de eigen kennis en ervaring van de onderzoekers en prioritering van projecten in een aantal categorieën. Bijvoorbeeld: windparken/ solitaire windturbines, naar type eigenaren (coöperatie, agrariërs, ontwikkelaars).
- Focus op projecten die zijn gerealiseerd na 2015, na de Gedragscode Wind op land. De evaluatie van de NWEA gedragscode door Bosch en Van Rijn uit 2016 geeft zicht op windprojecten die vóór die tijd zijn gerealiseerd.
- Focus op informatie die redelijk snel vindbaar is in openbare bronnen (online informatie). Waar de informatie ontbreekt is dit gemeld in de database.

Voor de monitoring in de volgende jaren zal dit proces minder bewerkelijk zijn. In dat geval worden de in een jaar nieuw gerealiseerde projecten toegevoegd aan de database en volgt onderzoek naar de invulling van participatie van deze beperktere dataset.

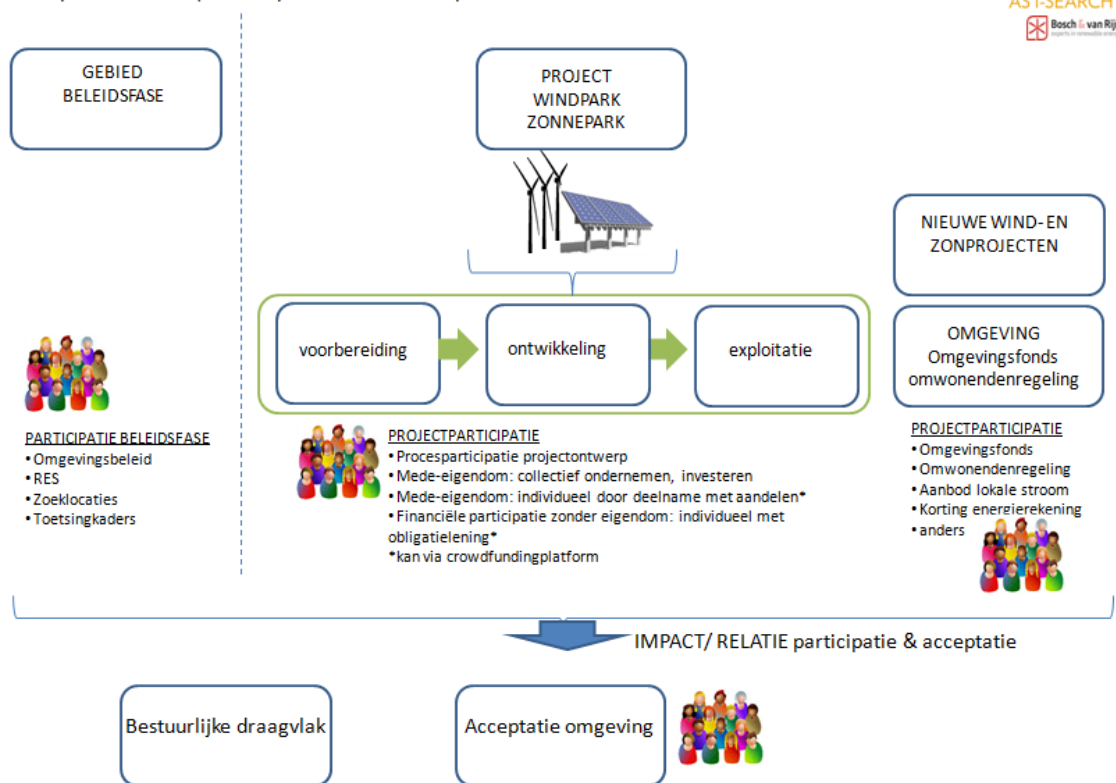
2.3 Definities

In de ontwerpfasen van de monitor is veel aandacht uitgegaan naar het vastleggen van begrippen en definities. Wat bedoelen we nou eigenlijk met 'participatie in energieprojecten', met de 'lokale omgeving' en 'lokaal eigendom'? De monitor sluit zo nauw mogelijk aan bij de vastgelegde begrippenkaders en definities van de Handreiking participatie in duurzame energieprojecten, de Participatiewaaijer en de nadere toelichtingen daarop². Deze definities zijn besproken met een klankbordgroep, waaronder de relevante partijen van het Klimaatakkoord. Waar nodig zijn de definities nader aangescherpt als de praktijk daartoe aanleiding gaf, met name op gebied van projectparticipatie en lokaal eigendom. In de hoofdstukken over wind- en zon wordt dit nader toegelicht.

² Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.

Figuur 1 – Beschrijvend kader voor de verschillende participatievormen.

Participatiemodellen ('waaier') & relatie met acceptatie



Omgevingsparticipatie

De algemene term **participatie van de omgeving** in energieprojecten of **omgevingsparticipatie** verwijst naar de mogelijkheid voor bewoners en bedrijven om invloed uit te oefenen en/ of mee te beslissen over de ontwikkeling van nieuwe energieprojecten in hun (leef)omgeving. Volgens de Omgevingswet gaat het om: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit³. Het Klimaatakkoord gaat uit van een bredere interpretatie van participatie. Het omvat zowel de invloed op het beleid van het bevoegd gezag, de daadwerkelijke projectontwikkeling, bijdragen aan een project (inhoudelijk, financieel), als het onderdeel uitmaken van de exploitatiefase waarin de lusten verdeeld worden. Participatie ziet toe op en bevordert de uitwerking van het motto 'iedereen kan meedoen en meedenken' en op 'eerlijke verdeling van lusten en lasten'. Omwonenden moeten worden betrokken bij alle fasen van de ontwikkeling, de beleidsontwikkeling en projectparticipatie⁴.

De monitor onderscheidt de volgende vormen van participatie van de omgeving:

- I. Procesparticipatie in de beleidsfase (bevoegd gezag)
- II. Projectparticipatie (specifieke projecten)
 1. Procesparticipatie
 2. Mede-eigendom: eigendoms participatie, financiële participatie met eigendom via een collectief of individueel
 3. Financiële participatie zonder eigendom, publiek fonds

³ Toelichting Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, p 130.

⁴ Participatiewaaier.

4. Omgevingsfondsen
5. Omwonendenregeling, zoals een aanbod lokale stroom

Bij de projectparticipatie varianten 1, 2 en 3 kan de omgeving betrokken zijn bij alle fasen van een project: voorbereiding, ontwikkeling, bouw en exploitatie. Bij varianten 4 en 5 is de omgeving betrokken in de exploitatiefase. Nadere omschrijvingen van deze begrippen volgt in de hoofdstukken over zon en wind en zijn ook opgenomen in de Leidraad monitor ontwerp.

De participatievormen zijn schematisch weergegeven in het beschrijvend kader in figuur 1. In figuur 2 is schetsmatig weergegeven hoe de eigendomsvormen, financiering en zeggenschap zicht tot elkaar verhouden.

Lokaal eigendom

Een belangrijk begrip is lokaal eigendom, een bijzondere vorm van mede-eigendom (variant 2) waarvan sprake is als lokale partijen uit de omgeving (burgers, bedrijven) mede-eigenaar zijn van de productie-installaties. Uit de nulmeting blijkt dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen twee verschillende soorten lokaal eigendom:

1. Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven): mede-eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Het gaat daarbij om eigendom van meerdere omwonenden en bedrijven uit de omgeving van de projectlocatie en niet een enkel bedrijf of individu⁵. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving mee moet kunnen doen in het project, met andere woorden: Het gaat erom dat de lokale omgeving de kans krijgt mee te kunnen investeren en mede-eigenaar te worden indien ze dit wensen⁶.
2. Eigendom van lokale partijen: eigendom van één of enkele lokale partijen waarbij de bredere omgeving niet of minder is betrokken. Dit gaat bijvoorbeeld om projecten van een waterschap of een lokaal bedrijf, maar ook om projecten van één of meerdere agrariërs (of andere ondernemers) die zich verenigen om een zonnepark of windpark te ontwikkelen zonder dat iedereen uit de omgeving hierin kan deelnemen.

Er is geen landelijke standaard afgesproken in het Klimaatakkoord over wat tot de **lokale omgeving** van een project gerekend wordt. Bewoners, bedrijven, grondeigenaren en andere partijen in een gebied bepalen dat in principe zelf en in onderling overleg. Het bevoegd gezag beoordeelt of het proces goed doorlopen is en of de omgeving in voldoende mate betrokken is.

Het begrip lokale omgeving gaat verder dan de kring 'betrokkenen' of 'belanghebbenden' zoals gedefinieerd in het omgevingsrecht of bij projectontwikkeling. Het geografische gebied van de lokale omgeving kan door de grenzen van een gemeente, regio of zelfs provincie gemarkeerd worden. In de praktijk werken ontwikkelaars vaak met kringen bewoners of bedrijven die op een bepaalde afstand van het project wonen of werken (gebiedscirkels, van direct en indirect omwonenden).

⁵ Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.

⁶ Q&A over lokaal eigendom.

2.4 Resultaat nulmeting in vijf indicatoren

Om de invulling van de participatievormen te kunnen meten zijn een aantal **indicatoren** vastgesteld. Deze zijn samengevat in de volgende tabel. De eerste indicator 'lokaal eigendom' is onderverdeeld in de twee genoemde types met en zonder de lokale omgeving en geen lokaal eigendom (eigendom van niet-lokale partijen).

Tabel 1 – Resultaten (uitgedrukt in de sleutelindicatoren).

	% van aantal projecten	% van totale productie
1 <u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)		
<u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder brede omgeving)		
<u>Geen lokaal eigendom</u> : (Mede-)eigendom niet-lokale partij(en)		
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom		
3 Omgevingsfonds		
4 Omwonendenregeling, lokale stroom		
5 Procesparticipatie in projecten		

Het aandeel (of %) van een specifieke participatievorm is berekend op basis van de zon- en windproductie, dus de productie van het aantal projecten met die specifieke vorm is opgeteld. Voor eigendom is daarbij ook rekening gehouden met de eigendomsverhoudingen: als een zonnepark of windpark voor 30% eigendom is van de lokale omgeving dan is 30% van de productie van dat park toegerekend als 'eigendom van de lokale omgeving' en 70% aan de niet-lokale partner ('geen lokaal eigendom'). Het totale aandeel lokaal eigendom voor Nederland is vervolgens bepaald door de aan lokaal eigendom toegerekende productie van *alle* projecten op te tellen.

[Opmerking: Voor wind verschilt de opbrengst per MW sterk per regio en is deze tevens afhankelijk van het type windturbines. Effectief tellen windturbines in windrijke regio's en de geldende eigendomsverhoudingen dus zwaarder mee dan in minder windrijke regio's. Voor zonne-energie is geen sprake van dit regionale effect; hier is uitgegaan van een gelijke opbrengst per MWp voor alle regio's].

2.5 Beleidscontext

Om zicht te krijgen op participatie in de beleidsfase is gekeken naar het lokale **beleid en de beleidskaders** van het bevoegd gezag, de gemeenten en provincies. De verwachting is dat de beleidscontext van projecten significante invloed heeft op invulling van participatie in energieprojecten én op de uiteindelijke acceptatie. Hierbij zijn twee invalshoeken van belang:

- Heeft de omgeving invloed gehad op de ontwikkeling van dat beleid, dus is er sprake geweest van procesparticipatie in de beleidsfase? Heeft de omgeving bijvoorbeeld mee kunnen denken over de locaties?
- Stelt het bevoegd gezag voorwaarden aan participatie van de omgeving in projecten? Zo ja welke? En leidt dit dan ook daadwerkelijk tot meer participatie in projecten?

Deze vragen zijn niet voor alle onderzochte projecten, 355 gemeenten 30 RES-regio's en 12 provincies beantwoord. Waar mogelijk is informatie over de beleidscontext van een specifiek project verzameld. Dit kost relatief de veel tijd, omdat de relevante documentatie opgezocht en vervolgens onderzocht moet worden. Een toegankelijk overzicht en analyse van de bestaande beleidskaders voor wind- en zonneparken van gemeenten en provincies in Nederland

ontbreekt. Voor dit onderdeel van het onderzoek is een aantal cases beschreven van gemeenten met zonneparken en/of windparken. Voor deze gemeenten is nagegaan of een beleidskader is vastgesteld en of er voorwaarden en voorkeuren in zijn opgenomen over participatie van de omgeving in de projecten. Daarnaast is geput uit de ervaring van de onderzoekers en mensen uit de praktijk. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 5: Beleidscontext en de bijlage B1 en B2.

2.6 Verdieping: de relatie tussen participatie en acceptatie

De tweede onderzoeksvraag is: In hoeverre draagt participatie bij aan meer draagvlak en/ of acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land? Op vraag kan maar beperkt antwoord worden gegeven met dit onderzoek. Om zicht te krijgen op de relatie participatie en acceptatie is het nodig om de acceptatie van projecten te kunnen meten. Voor zover bekend is dat nog niet op een systematische manier gedaan voor grote aantallen projecten. Wel is er wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Dit is gebruikt voor een eerste verkenning naar geschikte 'indicatoren' om de mate van acceptatie van projecten te kunnen meten. Dit is vervolgens in de nulmeting gebruikt. Zo lijkt de berichtgeving in lokale media een redelijke indicator voor de intensiteit van de discussies in de omgeving over een project en daarmee indirect van de acceptatie. Andere indicatoren zijn het aantal zienswijzen op een vergunning en wel/ geen gang naar de Raad van State.

Om vervolgens meer zicht te krijgen op de **relatie tussen participatie en acceptatie** is een bredere analyse nodig. Ook andere factoren dan participatie dragen bij aan de mate van acceptatie, bijvoorbeeld de beleidscontext van het bevoegd gezag, de politieke voorkeur, de bevolkingsdichtheid, aard van het landschap en de voorgeschiedenis van het project. Om een beeld te kunnen krijgen zijn een aantal gesprekken gevoerd met mensen die in de praktijk veel met participatieprocessen te maken hebben en is tevens geput uit de ervaringen van Bosch & van Rijn. Een verdere verdiepingsslag is nodig om meer zicht te krijgen op de relatie participatie en acceptatie. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 6: Acceptatie en de bijlage B3.

2.7 Basismodel: Eigendom, zeggenschap en financiering

Voor deze monitor voor het eerst in Nederland, gedetailleerd naar eigendomsverhoudingen gekeken: wie zijn de eigenaren van de windparken en zonneparken?

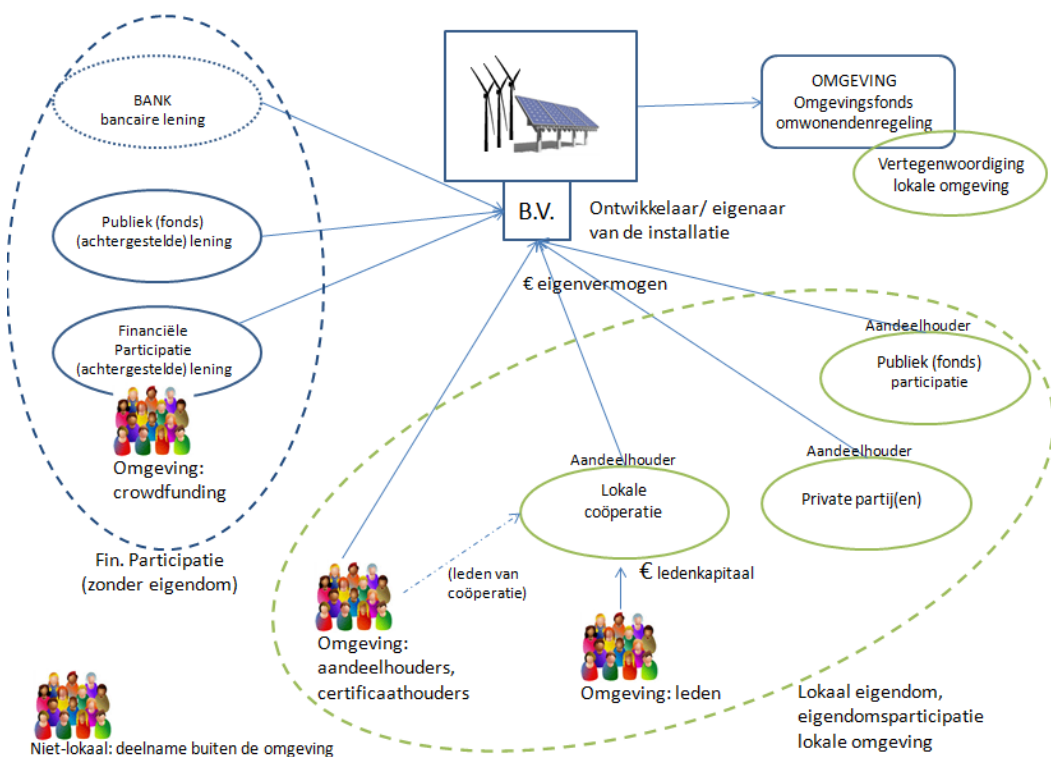
Eigendom kan op verschillende manier geregeld zijn. In de praktijk wordt het eigendom van een wind- of zonnepark vrijwel altijd ondergebracht in een besloten vennootschap (B.V.). De eigenaren zijn in dit geval de aandeelhouders. De aandelenverhouding bepaalt de verdeling van eigendom. De aandeelhouders financieren de installaties door inbreng van eigen vermogen en hebben zeggenschap in de BV.

Is een coöperatie aandeelhouder van de BV, dan is de coöperatie daarmee (mede-)eigenaar. De leden brengen 'ledenkapitaal' in als eigen vermogen in de B.V. Er is daarmee dus sprake van financiële participatie van de leden van de coöperatie. De leden zijn individueel geen 'mede-eigenaar', er is sprake van collectief eigenaarschap. Wonen of werken de leden van de coöperatie en deelnemers in het project in de omgeving van het project, dan is sprake van 'lokaal coöperatief eigendom'. Wonen ze elders dan is alleen sprake van 'coöperatief eigendom'.

Er zijn ook andere vormen om eigendom van de lokale omgeving te organiseren. Bijvoorbeeld, een lokale stichting kan als aandeelhouder en (mede-)eigenaar de installaties namens de omwonenden beheren. Omwonenden hebben geen zeggenschap en kunnen in principe ook niet direct via de stichting mee investeren. Vaak participeren zij dan door aandelen aan te schaffen van de BV en behartigt de stichting hun belangen.

Voor deze monitor is voor de vaststelling van het aandeel 'eigendom van de lokale omgeving' in een specifiek project uitgegaan van de aandelenverhoudingen (voor zover deze bekend zijn).

Figuur 2 Verschillende vormen van projectparticipatie. In groen (rechts) eigendoms participatie met verschillende typen aandeelhouders. In blauw (links) financiële participatie zonder eigendom.



3 | Nulmeting Zonneparken

3.1 Algemeen beeld

Voor deze nulmeting zijn zoveel mogelijk niet-gebouw gebonden zonneparken in kaart gebracht. Dit omvat in ieder geval alle projecten met een SDE beschikking (tot en met de voorjaarsronde 2019⁷), aangevuld met projecten die gebruik maken van de postcoderoosregeling⁸. Hierbij is onderscheid aangebracht tussen: (1) de zonneparken die zijn gerealiseerd en (2) de zonneparken met een SDE beschikking die nog niet zijn gerealiseerd maar in aanbouw zijn, of waarvan de bouw in voorbereiding is. De peildatum is 1-1-2020. Voor zover mogelijk is per project nagegaan op welke manier de participatie met de omgeving is georganiseerd.

Dit levert het volgende beeld op:

Begin 2020 waren **183** zonneparken gerealiseerd, waarvan vijf op water. Ze hebben samen een geïnstalleerd vermogen van **1.144 MWp** en een verwachte stroomopbrengst van 1 TWh per jaar⁹. Het aandeel van de niet gebouwgebonden zonneparken bedraagt 16,5% van het totale gerealiseerde zon PV vermogen in Nederland (CBS 2019: 6.924 MWp).

De eerste zonneparken ontstonden in 2012 en sindsdien is het aantal sterk toegenomen, vooral na 2017. Er zitten nog een aanzienlijk aantal projecten in de pijplijn. Met de SDE beschikte projecten uit de voorjaarsronde 2019, die al in aanbouw zijn of waarvan de bouw in voorbereiding is, neemt het aantal zonneparken toe tot 473 met 4.043 MWp geïnstalleerd vermogen en een productie van 3,6 TWh per jaar. De ontwikkeling is zichtbaar gemaakt in figuur 2.1 en tabel 2.1.

Tijdens de inventarisatie zijn, op basis van deskresearch en openbare bronnen, nog 132 vroege pijplijnprojecten zichtbaar geworden die in een vroegere fase van ontwikkeling verkeren, van de voorbereiding van de vergunningaanvraag tot aan de SDE aanvraag. Dit beeld is allesbehalve compleet en is zeer waarschijnlijk een grove onderschatting van het werkelijke aantal vroege pijplijnprojecten. Nemen we deze mee in het overzicht, dan is de verwachting dat er minstens 600 zonneparken op land en water gerealiseerd worden de komende jaren, met **5,3 GWp** opgesteld zon-vermogen en een verwachte opbrengst van **4,8 TWh per jaar**. Dit aantal is zeer waarschijnlijk veel hoger, gezien het verwachte aantal SDE beschikkingen in de najaarsronde 2019.

Het is onzeker of de pijplijn projecten uiteindelijk de eindstreep halen. Van de projecten met een SDE beschikking op zak, die begin 2020 al in aanbouw zijn, is realisatie zeker. Ook voor de projecten met een SDE beschikking waarvoor de bouw in voorbereiding is, achten wij de kans dat deze de eindstreep halen hoog, net als bij wind¹⁰. Hier kan een gang naar de Raad van State of problemen met de netaansluiting mogelijk nog tot uitstel of afstel leiden. Projecten die een

⁷ RVO SDE Projecten in beheer (januari 2020, tot en met de voorjaarsronde 2019 I). De projectlijst met beschikkingen uit de najaarsronde 2019 II is nog niet openbaar in mei 2020.

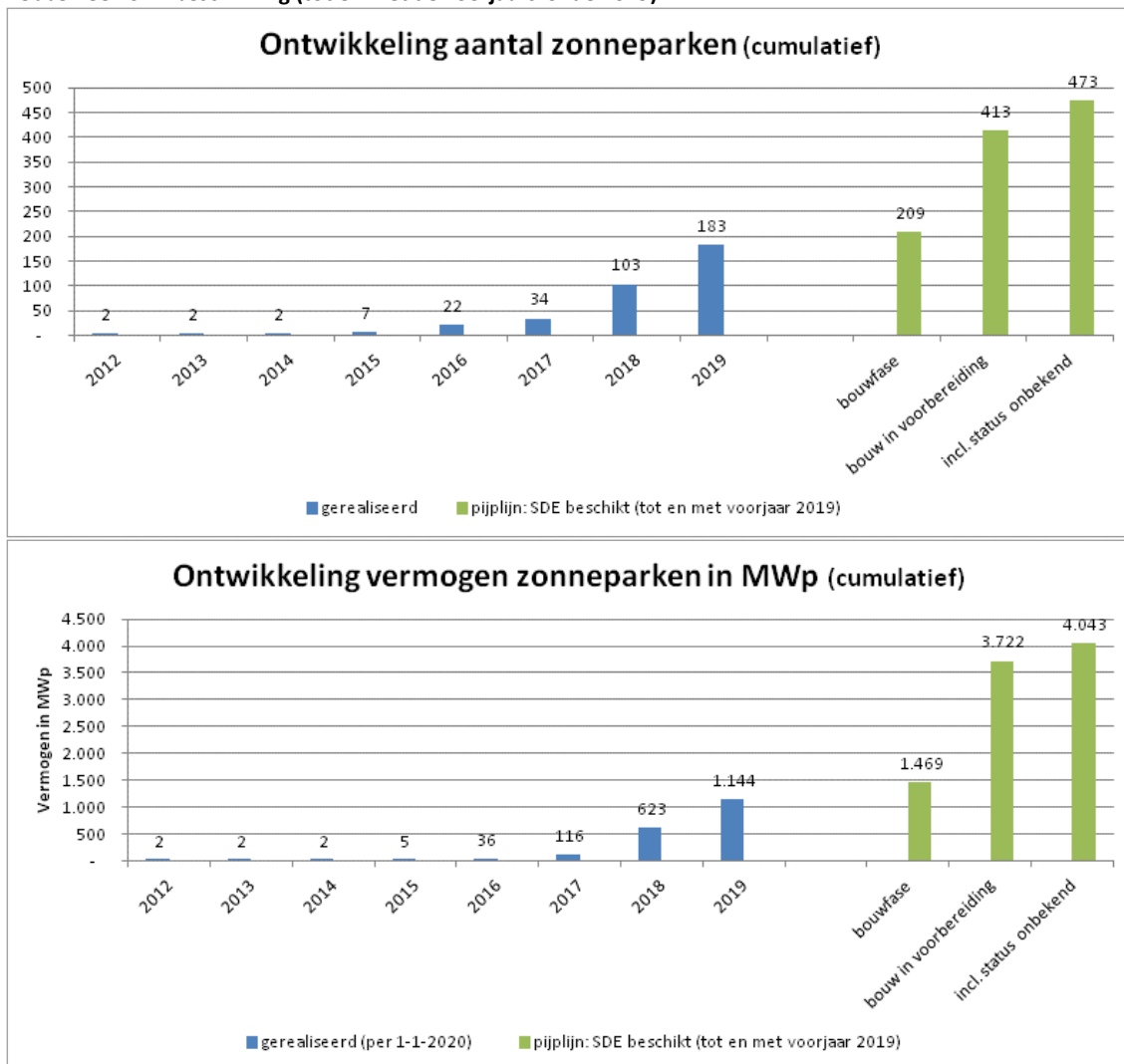
⁸ Bron: RVO SDE+ projecten in beheer, januari 2020, Lokale Energie Monitor 2019, deskresearch.

⁹ Uitgaande van een specifieke opbrengst van 900 kWh per kWp.

¹⁰ Berenschot Factsheet Zon-pv en wind op land gaat uit van 50% realisatie van de categorie grootschalig zon die nog niet zijn gerealiseerd maar wel een SDE beschikking hebben. De onzekerheid zit naar ons idee vooral bij de projecten op daken. Dat ligt anders voor de grondgebonden zonneparken die alleen met een definitieve omgevingsvergunning SDE kunnen aanvragen. Een groot gedeelte van de onzekerheden is tijdens het vergunningproces al opgelost.

vergunningaanvraag voorbereiden of waarvan de vergunningprocedure loopt, zijn minder zeker.

Figuur 3 Ontwikkeling van het aantal (boven) en het vermogen (onder) van zonneparken in MWp, op land en op water. De getallen zijn cumulatief (opgeteld). De projecten waarvan de bouw is gestart of wordt voorbereid hebben een SDE-beschikking (tot en met de voorjaarsronde 2019).



Tabel 2 – Zonneparken gerealiseerd en SDE beschikt (peildatum 1 januari 2020).

	Aantal	Geïnstalleerd vermogen	Productie	Zekerheid realisatie
		MWp	TWh/jr ¹¹	
Gerealiseerd	183	1.144	1,0	
Pijplijn: SDE beschikt t/m voorjaarsronde 2019				
bouwfase*	+ 26	+ 326		Zeker
bouw in voorbereiding	+ 204	+ 2.253		Bijna zeker
status onbekend (geen online informatie)	+ 60	+ 321		Onzeker/ mogelijk stopgezet
Totaal zonneparken (niet gebouwgebonden, cumulatief)	473	4.043	3,6	

*In 2019 en begin 2020 gestart met bouw.

Tabel 3 Grove indicatie zonneparken in voorbereiding

	Aantal	MWp	TWh/jr	Zekerheid realisatie
bouw in voorbereiding (SDE beschikking na-jaarsronde 2019)	<i>Nog niet openbaar mei 2020</i>			
Indicatief pijplijn (voorbereiding vergunning-procedure, procedure loopt, SDE aangevraagd)	+ 132	+ 1.246		Onzeker.
Totaal (cumulatief: gerealiseerd, SDE beschikt tm voorjaar 2019 + overige pijplijn)	> 605	> 5.289	> 4,8	

Geografische, regionale verdeling

In een derde van de 355 gemeenten zijn zonneparken gerealiseerd (119: 34%), waarvan 31 gemeenten meer dan 10 MWp op hun grondgebied hebben staan in één of meerdere zonneparken. Zie Figuur 4.

Het meeste (niet-gebouwgebonden) zonvermogen staat op grondgebied van de gemeenten Midden-Groningen, Lelystad, Borsele, Emmen, Goeree-Overflakkee en Cranendonck, waar één of meerdere grootschalige zonneparken te vinden zijn. In 2020 zullen de gemeenten Westerwolde (Groningen) en Dronten (Flevoland) zich bij dit rijtje voegen als twee grootschalige zonneparken in bedrijf gesteld zijn.

De provincie Groningen, tevens RES-regio, heeft het meeste vermogen op haar grondgebied staan, gevolgd door Zeeland. In vier RES-regio's zijn projecten in voorbereiding, maar nog geen zonneparken gerealiseerd¹².

Voorbeelden van grootschalige zonneparken in aanbouw

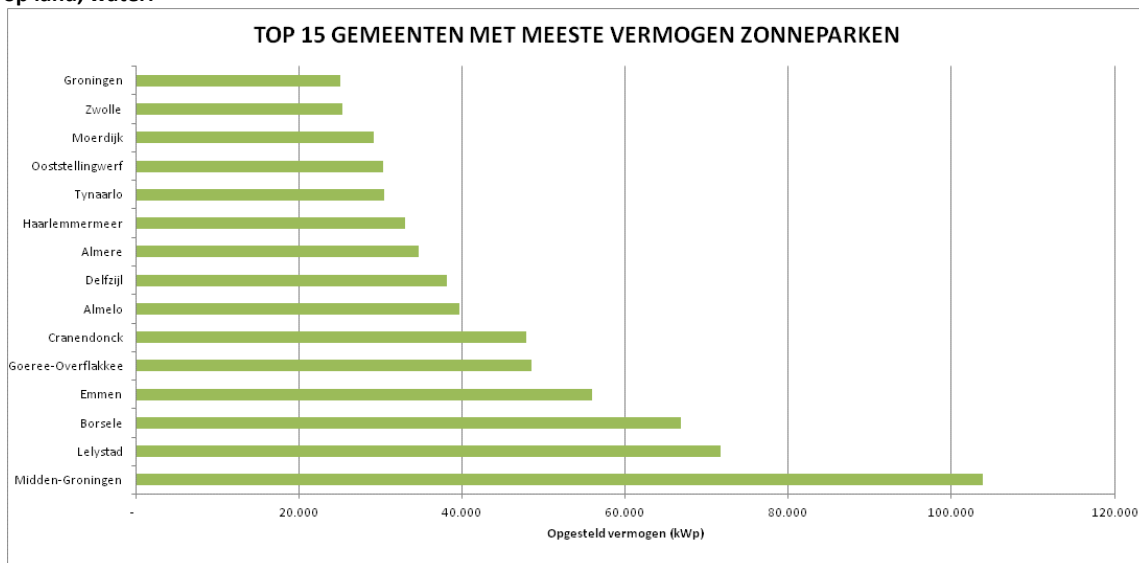
In Vlagtwedde (Westerwolde) is een zonnepark met 350.000 zonnepanelen (110 MWp) in aanbouw van ontwikkelaar Powerfield.

In Biddinghuizen (Dronten) werkt Solarfields aan een zonnepark van 147 MWp op recreatieterrein Dorhout Mees.

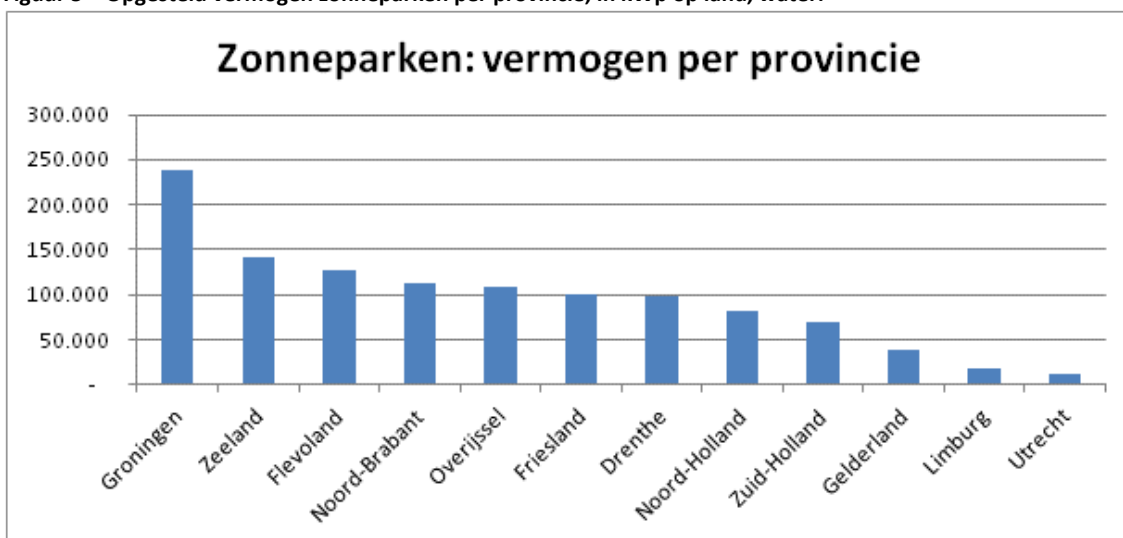
¹¹ Berekenende opbrengst bij 900 kWh per kWp. 1 TWh = 1.000.000.000 kWh.

¹² Peildatum 1-1-2020. Actualisering van RVO Factsheets Zon-PV per RES-regio, december 2019 met peildatum 1 november 2019.

Figuur 4 – Opgesteld vermogen zonneparken per gemeente (15 gemeenten met het meeste vermogen), in kWp op land, water.



Figuur 5 – Opgesteld vermogen zonneparken per provincie, in kWp op land, water.



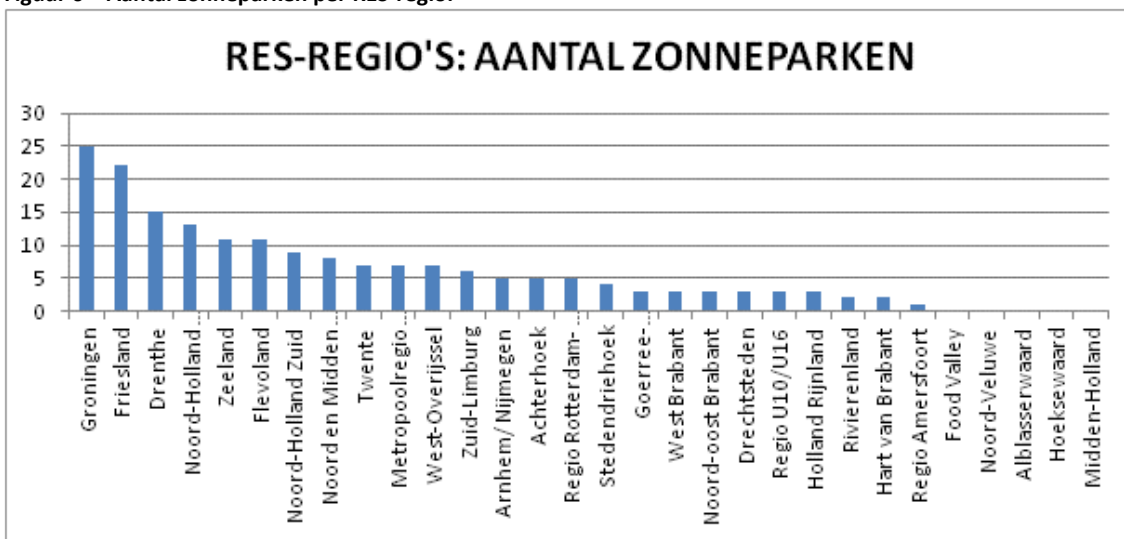
Tabel 4 – Zonneparken per provincie, gesorteerd naar totaal vermogen (niet-gebouwbonden).

Provincie	Aantal projecten	Vermogen (MWp)	% van opgesteld vermogen
Groningen	25	239,0	21%
Zeeland	11	141,0	12%
Flevoland	11	126,2	11%
Noord-Brabant	15	112,2	10%
Overijssel	14	108,3	9%
Friesland	22	100,2	9%
Drenthe	15	97,7	9%
Noord-Holland	22	81,0	7%
Zuid-Holland	14	68,8	6%
Gelderland	16	39,5	3%
Limburg	14	17,2	2%
Utrecht	4	12,6	1%
Totaal	183	1.144,0	100%

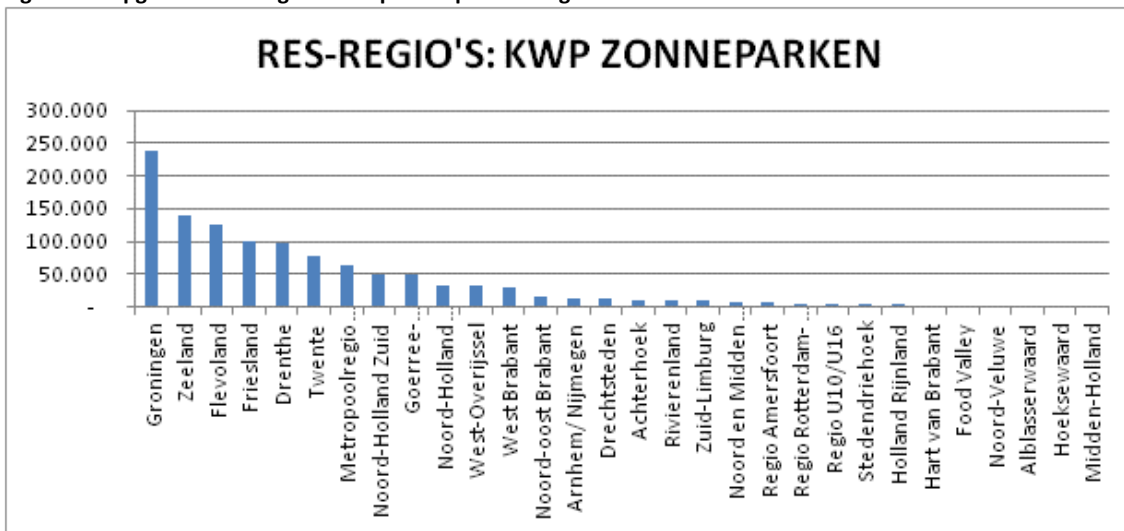
Tabel 5 – Zonneparken per RES-regio, gesorteerd naar totaal vermogen (niet-gebouwbonden).

Provincie	RES-regio	Aantal projecten	Vermogen (kWp)	% van opgesteld vermogen
Groningen	Groningen	25	239,0	21%
Zeeland	Zeeland	11	141,0	12%
Flevoland	Flevoland	11	126,2	11%
Friesland	Friesland	22	100,2	9%
Drenthe	Drenthe	15	97,7	9%
Overijssel	Twente	7	76,9	7%
Noord-Brabant	Metropoolregio Eindhoven	7	63,9	6%
Noord-Holland	Noord-Holland Zuid	9	48,8	4%
Zuid-Holland	Goeree-Overflakkee	3	48,4	4%
Noord-Holland	Noord-Holland Noord	13	32,2	3%
Overijssel	West-Overijssel	7	31,4	3%
Noord-Brabant	West Brabant	3	30,9	3%
Noord-Brabant	Noord-oost Brabant	3	14,9	1%
Gelderland	Arnhem/ Nijmegen	5	13,4	1%
Zuid-Holland	Drechtsteden	3	11,7	1%
Gelderland	Achterhoek	5	10,8	1%
Gelderland	Rivierenland	2	10,6	1%
Limburg	Zuid-Limburg	6	8,7	1%
Limburg	Noord en Midden Limburg	8	8,5	1%
Utrecht	Regio Amersfoort	1	7,0	1%
Zuid-Holland	Regio Rotterdam-Den Haag	5	5,6	0%
Utrecht	Regio U10/U16	3	5,6	0%
Gelderland	Stedendriehoek	4	4,7	0%
Zuid-Holland	Holland Rijnland	3	3,0	0%
Noord-Brabant	Hart van Brabant	2	2,6	0%
Gelderland	Food Valley	0	-	0%
Gelderland	Noord-Veluwe	0	-	0%
Zuid-Holland	Alblasserwaard	0	-	0%
Zuid-Holland	Hoeksche waard	0	-	0%
Zuid-Holland	Midden-Holland	0	-	0%
Totaal		183	1.144	100%

Figuur 6 – Aantal zonneparken per RES-regio.



Figuur 7 – Opgesteld vermogen zonneparken per RES-regio.



3.2 Financiële participatie met lokaal eigendom

In de inventarisatie is gekeken naar het eigendom van de zonneparken. Wie zijn de eigenaren van de zonneparken? Bij hoeveel van deze zonneparken is sprake van lokaal eigendom? We maken onderscheid tussen twee verschillende soorten lokaal eigendom: (1) eigendom van de lokale omgeving en (2) eigendom van een of enkele lokale partijen. Met **eigendom van de lokale omgeving** doelen we op eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project¹³. Uitgangspunt is dat iedereen, inclusief omwonenden de kans moeten hebben gehad om deel te nemen. Het gaat daarbij om eigendom van meerdere omwonenden en bedrijven uit de omgeving van de projectlocatie en niet een enkel bedrijf of individu¹⁴.

¹³ Zie Monitor Ontwerp voor toelichting.

¹⁴ Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.

Daarnaast zijn er zonneparken waarvan een of enkele lokale partijen eigenaar zijn maar waarbij geen sprake is van mede-eigendom van de bredere omgeving (burgers, bedrijven). Dit gaat om zonneparken van:

- Gemeenten
- Waterschappen, drinkwaterbedrijven, slibverwerkingsbedrijven (overheden, publieke bedrijven)
- Lokale MKB bedrijven, ziekenhuizen, zorginstellingen e.d
- Lokale agrariërs
- Lokale industrie zoals chemische industrie, energiecentrales, e.d

*Lokaal eigendom, eigendom van de lokale omgeving: **4,0%***

Bij **31** van de 183 gerealiseerde zonneparken (17%) is sprake van (gedeeld) eigendom met de lokale omgeving (samen 9,4% aan het totale vermogen of productie van alle gerealiseerde zonneparken). In deze gevallen is een bewonerscollectief, een lokale coöperatie of stichting, volledig of gedeeltelijk eigenaar van een zonnepark. Als een bewonerscollectief samenwerkt met andere lokale partner zoals lokale ondernemers of een gemeente (Ameland, Scheldezon) dan wordt dat meegerekend als eigendom van de lokale omgeving; er is immers sprake van een breed samenwerkingsverband van lokale partijen. Bij 21 projecten is de lokale omgeving, burgercoöperaties en lokale partners, voor 100% eigenaar van het zonnepark

Bij **10** zonneparken is het eigendom gedeeld met een niet lokaal gevestigde projectontwikkelaar of andere niet-lokale partijen, en is dus maar een gedeelte van het zonnepark echt toe te rekenen als eigendom van de lokale omgeving. Bijvoorbeeld, bij een zonnepark is voor 99% eigendom van een niet-lokale ontwikkelaar en 1% van een lokale coöperatie, is sprake van 1% 'eigendom van de lokale omgeving'. De eigendomsverhoudingen tussen lokaal en niet-lokaal variëren in de onderzochte projecten met gedeeld eigendom tussen 1% tot 66%.

Als we rekening houden met deze eigendomsverhoudingen dan is **4,0%** van het totaal gerealiseerde zonvermogen (of productie) op land en water toe te rekenen als **eigendom van de lokale omgeving**. Het overige niet-lokale deel is geen lokaal eigendom en wordt opgeteld bij de zonneparken waarin helemaal geen sprake is van lokaal eigendom (toegerekend aan niet-lokaal eigendom: 5,4% van de productie).

De projecten waarbij wel sprake is van gedeeld eigendom met de lokale omgeving zijn vrijwel allemaal gerealiseerd op initiatief van, of in nauwe samenwerking met een lokale burgercoöperatie. Als de coöperatie initiatiefnemers is, of vanaf de voorbereiding betrokken is, dat is er sprake van mee-investeren, risico lopen en zeggenschap, waar het Klimaatakkoord op doelt met de term eigenaarschap. De leden van de coöperatie financieren het zonnepark door inleg van eigen vermogen (bijvoorbeeld met leden kapitaal), waardoor er (vrijwel) altijd sprake is van financiële participatie van de omgeving, in dit geval gecombineerd met eigendom. Het aantal deelnemers en leden varieert en hangt af van de omvang van het project. In het grootste postcoderoosproject van Nederland, zonnepark Welschap, doen bijvoorbeeld 890 mensen mee.

Bij vijf relatief grote projecten participeert de omgeving pas in de exploitatiefase, als lid van een postcoderoos-coöperatie. Hier is sprake van eigenaarschap omdat de coöperatie juridisch en economisch eigenaar moet zijn van de zonnepanelen willen leden gebruik kunnen maken van de regeling verlaagd tarief ('postcoderoos'). Tegelijkertijd is er geen sprake van risicodragend mee-investeren in de ontwikkelfase en is het eigendomsaandeel van de omgeving klein.

Voorbeelden eigendom lokale omgeving

Bij twee zonneparken zijn, behalve een bewonerscoöperatie, ook de gemeente en een lokale agrariër mede-eigenaar van het zonnepark. Hun aandeel is meegerekend als eigendom van de lokale omgeving. Het gaat om:

- Zonnepark Ameland is eigendom van de Eneco, de gemeente en de lokale burger-energiecoöperatie, ieder 33%. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 66%.
- Zonnepark Scheldezon is eigendom van Eneco, een lokale agrariër en de lokale burger-energiecoöperatie Zeeuwind, ieder voor 33%. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 66%.

Zonnepark De Vlaas In Deurne (2,4 MWp) is eigendom van een coöperatie (postcoderoos, 45%) en ontwikkelaar Greenspread (SDE, 55%). In het deel van de coöperatie kan de omgeving meedoen als mede-eigenaar en profiteert op die manier van de verlaagd tarief regeling. In het deel van de ontwikkelaar kan de omgeving meedoen met crowdfunding (zonder eigendom). Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 45%.

Zes zonneparken zijn volledig eigendom van coöperaties die gebruik maken van de verlaagd tarief regeling (postcoderoos). Voorbeeld: Zonnepark Welschap (3 MWp) bij de vliegbasis Eindhoven is het grootste postcoderoosproject van Nederland. Eigenaar is Energiecoöperatie Zonnepark Welschap dat het zonnepark ontwikkelde samen met Greenchoice, het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Eindhoven. In het project werken vijf lokale coöperaties samen, uit Eindhoven, Best, Oirschot, Kempen en Veldhoven. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 100%.

Coöperatie Weert Energie maakt gebruik van SDE en de postcoderoos-regeling en is voor 100% eigenaar van zonnepark Altweerderheide. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 100%.

Bij zonneparken in onder andere Middelburg, Veghel, Emmen, Rhon kan de omgeving participeren door lid te worden van een postcoderoos-coöperatie. Deelnemers maken aanspraak op een verlaagd tarief op de energielasting. Het aandeel eigendom van de lokale omgeving is klein: 1 tot 6%. In deze gevallen heeft de ontwikkelaar een kleine kavel gereserveerd voor het Postcoderoos project. Voor het overige deel is SDE verkregen. Formeel zijn die zonnepanelen eigendom van de coöperatie en is er sprake van 'lokaal eigendom'. De leden stappen pas in als het zonnepark in bedrijf is genomen. Er is dus geen sprake van risicodragend mee-investeren in de projectontwikkelfase.

Lokaal eigendom, eigendom van een of enkele lokale partijen: 20%

Bij 72 van de 183 gerealiseerde zonneparken (39%) is de een ander soort lokale eigenaar betrokken: een lokaal agrarisch bedrijf, grondeigenaar, gemeente, waterschap, drinkwaterbedrijf of zorginstelling. Deze lokale partijen zijn samen eigenaar van 20% van het totale gerealiseerde zon-vermogen (of productie).

Dit gaat bijvoorbeeld om zonneparken:

- bij een drinkwaterbedrijf of rioolwaterzuivering, waarbij de zonnestroom voor de eigen bedrijfsvoering wordt gebruikt.
- op het terrein van chemische industrie, een energiebedrijf, raffinaderij of gasbedrijf die stroom opwekt voor eigen verbruik op eigen terrein. We zien ze als lokaal, omdat het zonnepark en het bedrijf op hetzelfde terrein gevestigd zijn (ook al zijn de aandeelhouders van internationale bedrijven meestal niet lokaal gevestigd).
- op eigen terrein van agrariërs. De agrariër woont vaak zelf op het terrein en is dus, behalve eigenaar van de grond en het zonnepark, ook bewoner. Als ook de bredere omgeving mee kan als mede-eigenaar, dan kwalificeert dit als eigendom van de lokale omgeving. Als dat

niet het geval is, dan als eigendom van één of enkele lokale partijen. Bij wind op land komt deze vorm van agrarische eigendom vaak voor (zie hoofdstuk 3).

Van deze projecten is niet altijd goed te achterhalen wie de werkelijke eigenaar is. Soms is sprake van een leaseconstructie en is de ontwikkelaar eigenaar van de installatie.

Er zijn weinig gemeenten die zelf eigenaar zijn van een zonnepark. Voorlopige uitzonderingen zijn de twee Twentse gemeenten, Twenterand en Hof van Twente, die 100% eigenaar zijn van zonneparken op hun grondgebied. In andere gemeenten (Beekdaelen, Midden-Drenthe) liggen vergevorderde plannen voor eigen gemeentelijke zonneparken. Omdat de bredere omgeving geen mede-eigenaar kan zijn rekenen we deze zonneparken tot de categorie 'eigendom van één of enkele lokale partijen'.

Voorbeeld van eigendom van een gemeente

De gemeente Twenterand is 100% eigenaar van zonnepark Oosterweilanden en exploiteert dit namens de gemeenschap. De winst komt ten goede aan nieuwe duurzame projecten in de gemeente. Het Zonnepark Oosterweilanden wordt gerealiseerd door de Zonnepark Oosterweilanden BV, waarvan de gemeente Twenterand de enige aandeelhouder is. De gemeente stelt: "Hiermee is de invloed van de gemeente op de realisatie en exploitatie maximaal, zodat de samenleving van Twenterand er ook van kan profiteren. De opbrengsten uit het park kunnen naar een duurzaamheidsfonds, waarmee nieuwe, duurzame initiatieven uit de samenleving van Twenterand mogelijk worden gemaakt".

De gemeente Hof van Twente is 100% eigenaar van Zonnepark Entersestraat dat begin 2020 in aanbouw is. De gemeente heeft een ontwikkelbedrijf opgericht, Zuiver Hof van Twente, dat het zonnepark ontwikkelt en in eigendom neemt.

Niet-lokaal, geen vorm van lokaal eigendom: 76%

Bij 74 van de 183 gerealiseerde zonneparken is geen sprake van lokaal eigendom (40%). De eigenaren zijn projectontwikkelaars en/ of investeringsfondsen van buiten de regio, dus niet-lokaal.

Het gaat vaak om relatief grote parken, waardoor het aandeel 'geen lokaal eigendom' relatief hoger uitkomt op: 70,5% van het zonvermogen (of van de productie). Hierbij tellen we dan het eigendomsaandeel van niet-lokale partners op van zonneparken die gedeeld eigendom zijn met de lokale omgeving (5,4%). Het totale aandeel toegerekend als geen lokaal eigendom is 76% van de totale productie van alle gerealiseerde zonneparken.

Van deze niet-lokale projecten is niet altijd te achterhalen wie de werkelijke eigenaren zijn. Vaak is het een projectontwikkelaar, waarvan er meer dan 50 actief zijn op de Nederlandse markt, zowel van Nederlandse als buitenlandse origine. Soms is een investeringsfonds betrokken, zoals de Deense investeringsbank Obton, of een vastgoedbedrijf als Impax. Het eigendom wil ook nog wel eens wisselen. Zo heeft Powerfield meerdere projecten verkocht aan partijen als Vattenfall, SolarCentury en Chint Energy. Het meeste zonvermogen (land, water) is gerealiseerd door ontwikkelaars zoals Groen Leven, Solarfields, SolarCentury, LC Energy, Chint Energy, Gutami Solar, SolarEnergyWorks, Sunvest, SunWatt en Powerfield. Het Duitse Kronos Solar heeft nog geen projecten gerealiseerd, maar meerdere in ontwikkeling. De meeste ontwikkelaars zijn lid van de brancheorganisatie Holland Solar.

Tabel 6 – verdeling eigendom zonneparken (gerealiseerd, peildatum 1-1-2020).

Type eigenaren	Aantal	Vermogen (MWp)	% van opgesteld vermogen ¹⁵
Eigendom lokale omgeving: 4%			
Lokale omgeving (burgers, bedrijven) bestaande uit: bewonerscollectieven, burgercoöperaties en lokale partners (zoals bedrijven, gemeente)	31	45,6 ¹⁶	4,0%
Eigendom één of enkele lokale partijen: 20%			
Gemeenten	7	25,3	2,2%
Drinkwaterbedrijven, waterschappen, slibverwerking (overheden, verzelfstandigd nutsbedrijf)	32	28,1	2,5%
Lokale ondernemers agrariërs, MKB, zorginstellingen en andere lokale partijen	25	115,3	10,1%
Industrie op eigen terrein	8	59,8	5,2%
Geen lokaal eigendom: 76%			
Projectontwikkelaars, investeringsfondsen en/of andere niet-lokale eigenaren	74	805,9	70,5%
Bij gedeeld eigendom: Aandeel van de niet-lokale partij van zonnepark met gedeeld eigendom met de omgeving		61,9	5,5%
Niet bekend	6	1,6	0%
Totaal	183	1.143,6	100%

Het vermogen uit bovenstaande tabel is goed voor een productie van ca. 1,0 TWh per jaar.

Tabel 7 – Verdeling eigendom van zonneparken (nog niet gerealiseerd, bouwfase en bouw in voorbereiding, SDE beschikt voorjaarsronde 2019).

Type eigenaren:	Aantal	Vermogen (MWp)	% van opgesteld vermogen ¹⁷
Eigendom lokale omgeving: 2,8%			
Lokale omgeving (burgers, bedrijven) bestaande uit: bewonerscollectieven, burgercoöperaties (en lokale partners bedrijven, gemeente)	22	72,5	2,8%
Eigendom één of enkele lokale partijen: 21,4%			
Gemeenten	10	16,9	0,7%
Drinkwaterbedrijven, waterschappen, slibverwerking (overheden, verzelfstandigd nutsbedrijf)	58	86,0	3,3%
Lokale ondernemers, agrariërs, MKB, zorginstellingen en andere lokale partijen	31	351,0	13,6%
Industrie op eigen terrein	8	96,8	3,8%

¹⁵ Bij zonne-energie gaan we er vanuit dat de verwachte opbrengst overal in Nederland gemiddeld gelijk is aan 900 kWh per jaar per kWp. Dit is anders dan bij wind waar de opbrengst per MW geïnstalleerd vermogen varieert per regio en type turbine. Het aandeel eigendom wordt uitgedrukt als %-van de totale (productie)opbrengst. Voor zon maakt het niet uit of je vermogen of productie hanteert.

¹⁶ Bij een zonnepark met gedeeld eigendom omvat dit het deel dat wordt toegerekend aan lokale omgeving. Het aandeel van de niet-lokale partner is meegerekend met 'geen lokaal eigendom'.

¹⁷ Idem voetnoot 15.

Geen lokaal eigendom: 70,2%			
Projectontwikkelaars, investeringsfondsen en/of andere niet-lokale eigenaren	89	1.704,6	66,1%
Bij gedeeld eigendom: Aandeel van de niet-lokale partij van zonnepark met gedeeld eigendom met de omgeving		106,3	4,1%
Niet bekend	12	144,7	5,6%
Totaal SDE beschikt, nog niet gerealiseerd	230	2578,8	100%

Lokaal eigendom, omvang zonneparken en regionale verdeling

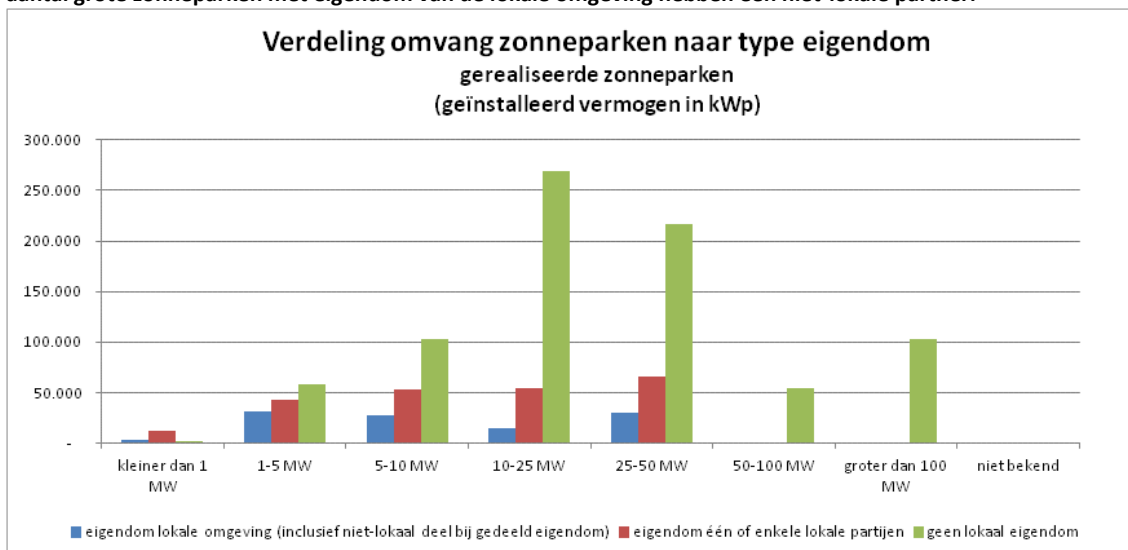
De omvang en ligging van de zonneparken varieert sterk. Van grootschalig 110.000 kWp op 120 hectare in open landschap tot een kleine installatie op een rioolwaterzuivering bij een waterschap (18 kWp). De gerealiseerde zonneparken zijn onderverdeeld in een aantal omvangcategorieën en vervolgens opgesplitst naar type eigenaren. Hierbij valt het volgende op:

- De grootschalige zonneparken zijn eigendom van niet lokale partijen, met name ontwikkelaars. De twee grootste zijn: Zonnepark Midden-Groningen in eigendom van het Chinese Chint Energy (103 MWp) en Zonnepark Scaldia in Borsele, Zeeland van Solarfields (54 MWp). Van de 74 niet-lokale zonneparken zijn er zes met een omvang tussen 10 en 25 MW en twintig tussen 25 en 50 MWp. De gemiddelde omvang van de niet-lokale zonneparken is 10,8 MWp met een bandbreedte van 0,5 tot 103 MWp.
- De zonneparken met (gedeeld) eigendom van de lokale omgeving of van een of enkele lokale partijen zijn gemiddeld kleiner, met een gemiddelde omvang van 3,4 MWp per zonnepark (bandbreedte van 0,3 tot 30 MWp). De twee zonneparken die groter zijn dan 10 MW zijn: zonnepark Mortiere in Middelburg, Zeeland (14,5 MWp) en zonnepark Oranje-poort in Emmen, Drenthe (30,6 MWp). Beide hebben een kleine postcoderoos-kavel vrijgehouden voor de omgeving. Het eigendomsaandeel van de lokale omgeving in deze projecten is daarmee klein (1-2%).

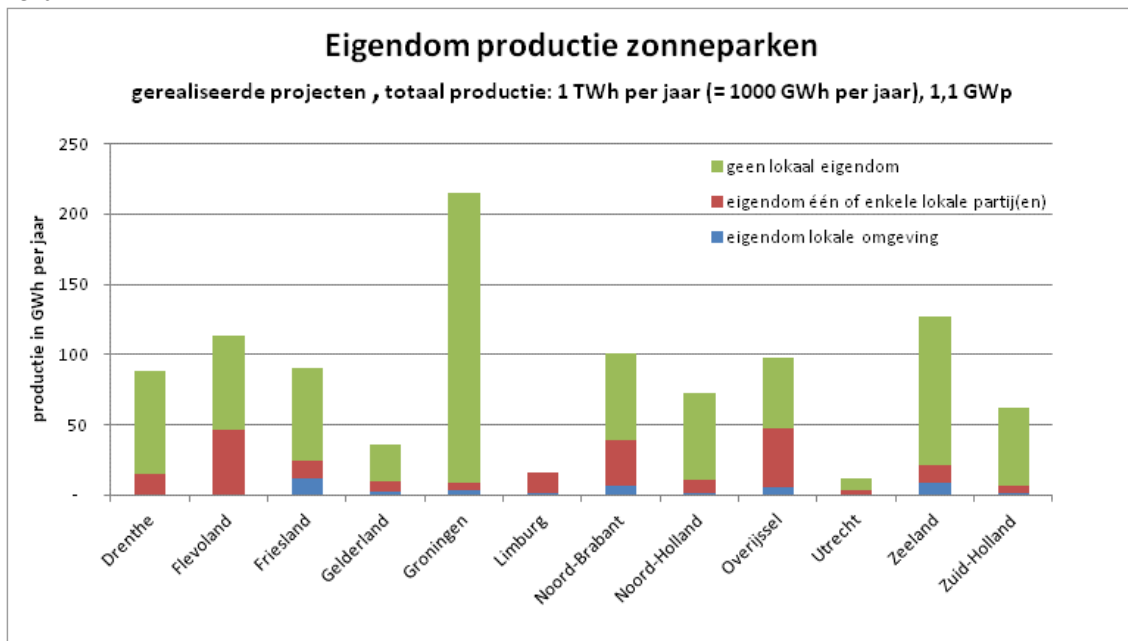
Tabel 8 – Verdeling naar omvang van zonneparken met (gedeeld) eigendom van de lokale omgeving. In de tabel is zowel het totale vermogen van de windparken gegeven, alsmede de onderverdeling lokaal/niet-lokaal.

Categorie	aantal	Vermogen (kWp)			Lokaal aandeel	Gemiddeld vermogen (kWp)
		Totaal	Lokaal	Niet-lokaal		
kleiner dan 1 MW	11	3.891	3.584	307	92%	354
1-5 MW	14	31.412	21.923	9.490	70%	2.244
5-10 MW	4	27.372	19.407	7.965	71%	6.843
10-25 MW	1	14.500	185	14.315	1%	14.500
25-50 MW	1	30.360	518	29.843	2%	30.360
50-100 MW	0					
groter dan 100 MW	0					
niet bekend	0					
	31	107.536	45.616	61.920		3.469

Figuur 8 – Het totale vermogen van (een of meerdere) zonneparken naar omvang en naar type eigenaar. Een aantal grote zonneparken met eigendom van de lokale omgeving hebben een niet-lokale partner.



Figuur 9 – Verdeling eigendom van de productie van zonneparken per provincie (uitgaande van 900 kWh/kWp/jr). In het geval er sprake is van gedeeld eigendom is alleen het deel van de lokale omgeving toegerekend.



3.3 Financiële participatie zonder eigendom

Van 27 van de 183 zonneparken (15%) weten we dat de omgeving financieel kan participeren zonder dat er sprake is van eigendom. In totaal betreft dat **24%** van het totaal MWp geïnstalleerde vermogen (of productie) van de gerealiseerde zonneparken.

In dit geval verstrekken de deelnemers door aanschaf van een of meerdere certificaten een achtergestelde obligatielening aan de eigenaar van het zonnepark. Dit levert een financieel rendement op, maar geeft geen eigendomsrechten of zeggenschap. In de meeste gevallen is

een crowdfundingplatform betrokken, in een aantal gevallen verstrekken de deelnemers een lening rechtstreeks aan het zonnepark (in de BV). De bijdrage aan de totale projectfinanciering varieert van 1% tot 20%.

We hebben geen volledig beeld kunnen krijgen van de voorwaarden die ontwikkelaars stellen aan de woonplek van de participanten of crowdfunders. Uit een steekproef van circa 30 informatie memoranda ontstaat het beeld dat bij de recente projecten direct omwonenden vaak voorrang krijgen; de rest van Nederland kan deelnemen als er nog certificaten over zijn. Hiermee krijgt de crowdfunding een zekere lokale dimensie.

Het aantal deelnemers verschilt per project (bandbreedte: 25-900). In een grootschalig park in Lelystad (40 MWp) doen bijvoorbeeld bijna 800 deelnemers mee. Elders in een vrijwel even groot zonnepark doen 90 participanten mee.

Bij projecten van coöperaties zien we vaak combinaties van financieringsvormen. Naast inleg van ledenkapitaal in de coöperatie kunnen mensen bijvoorbeeld ook meedoen met een obligatielening. Zijn deze participanten lid van de coöperatie dan hebben ze zeggenschap, zo niet dan hebben ze verder geen invloed op de exploitatie van het zonnepark.

3.4 Omgevingsfonds, omwonendenregelingen en andere lokale baten

Met een omgevingsfonds en omwonendenregeling komt een deel van de opbrengsten van het zonnepark ten goede aan de omgeving van een productielocatie. Een omgevingsfonds levert collectief voordeel op voor de omgeving, een omgevingsregeling levert individueel voordeel op voor omwonenden, bijvoorbeeld in de vorm van korting op stroom of zonnepanelen.

Er is weinig openbare informatie te vinden over de omgevingsfondsen voor zonneparken.

Van slechts **11** van de 183 gerealiseerde zonneparken (6,0%) weten we zeker dat een omgevingsfonds is ingericht: 11,6% van totaal MWp (of productie) van de gerealiseerde zonneparken. De invulling verschilt sterk: van een eenmalige sponsoring van zonnepanelen voor een sportclub tot substantiële jaarlijkse bijdragen (zie voorbeelden).

Het volgende beeld ontstaat uit de analyse:

- De zonneparken van lokale partijen zoals gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, lokale bedrijven, industrie en instellingen (totaal: 70, 18% van totaal MWp) hebben meestal geen omgevingsfondsen ingericht, op een enkele uitzondering na. Deze partijen produceren op eigen terrein met relatief kleine installaties, voorzien in de eigen stroombehoefte en dragen daarmee bij aan de verduurzaming van de omgeving. Een Twentse gemeente die zelf eigenaar is van het zonnepark bestemt de winst voor de omgeving.
- Van zonneparken waarvan een coöperatie mede-eigenaar is, wordt een deel van de opbrengsten via de coöperatie bestemd voor nieuwe duurzame ontwikkelingen in de omgeving. Dit gaat meestal niet in de vorm van een apart omgevingsfonds. De leden beslissen over de besteding van deze gelden, ook de leden die niet financieel participeren in projecten. Bij wind- en grotere zonneparken wordt steeds vaker een deel van de opbrengsten apart gehouden voor een omgevingsfonds waarover direct omwonenden zeggenschap hebben (meestal geen leden). Van drie coöperaties is bekend dat ze een omgevingsfonds hebben ingericht, in Heeten, Garyp, Wierden.
- Van de niet-lokale zonneparken is voor vijf zonneparken een omgevingsfonds ingericht, voor de overige 69 niet-lokale zonneparken is dat voor zover bekend niet het geval, of mocht dit er wel zijn dan is dat niet vast te stellen op basis van openbare informatie.

Omwonendenregeling

We hebben onvoldoende zicht op het aantal projecten met specifieke regelingen voor omwonenden. Hierover wordt weinig informatie openbaar naar buiten gebracht.

Lokale stroom voor de omgeving

Zonneparken kunnen de stroom met tussenkomst van een energieleverancier aanbieden aan de omwonenden, al dan niet met korting. Voor 55 van de gerealiseerde zonneparken is bekend dat dit gebeurt (30%), corresponderend met 30% van de productie van zonnestroom.

- Dit gebeurt bij de meeste coöperatieve projecten of projecten waar coöperaties actief bij betrokken zijn (totaal: 31). In sommige gevallen wordt de stroom geleverd aan een specifiek lokaal bedrijf en is het niet meer beschikbaar voor de omgeving. Er zijn twee coöperatieve leveranciers actief op deze markt, EnergieVanOns en Samen Om. Daarnaast zijn leveranciers als Greenchoice, HuismerkEnergie, of VandeBron belangrijke partners en aanbieders van lokale stroom van coöperaties.
- Een aanbod voor lokale stroom voor de omgeving gebeurt meestal niet bij zonneparken die bedoeld zijn voor de eigen stroomvoorziening, zoals meestal het geval is bij waterschappen, bedrijven, industrie en andere lokale partijen. Uitzondering op de regel is bijvoorbeeld het zonnepark Solarvation Lelystad van lokale ondernemers dat stroom levert aan omwonenden via Engie.
- Van de zonneparken van niet-lokale partners weten we dat tenminste 16 lokale stroom aan de omgeving aanbieden, van de overige is het niet bekend of hebben we het niet kunnen achterhalen. Leveranciers op deze markt zijn onder andere Engie, Vattenfall, VrijopNaam.

Andere lokale baten

Andere lokale baten die door de projectontwikkelaars genoemd worden zijn: meervoudig ruimtegebruik door combinaties met natuurontwikkeling, ecologische maatregelen, waterberging, inzet van lokale ondernemers en/ of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en/ of educatie.

Voorbeelden van omgevingsfondsen en andere lokale baten

Ontwikkelaar GroenLeven en de gemeente Ooststellingwerf in Friesland hebben afspraken gemaakt over een omgevingsfonds. Jaarlijks leveren vier zonneparken in Appelscha, Donkersbroek, Haulerwijk en Oosterwolde 140.000 euro op¹⁸. Ook voor zonnepark Jumaheerd in Kollum, Friesland is een fonds ingericht, aldus de website van de ontwikkelaar Groen Leven (=met onbekende omvang). In hoeverre deze gelden beschikbaar zijn gekomen en wat daarmee gebeurt is niet bekend.

In Ureterp (Opsterland, Friesland) sponsort de lokale eigenaar de omgeving met 120 zonnepanelen voor een lokale sportclub, een oplaadpunt en het festival Oerrock.

De winst van het zonnepark Oosterweilanden van de gemeente Twenterand is bestemd voor een lokaal duurzaamheidsfonds dat wordt beheerd door de gemeente. In Hof van Twente is een zonnepark in aanbouw met een vergelijkbare opzet (Entersestraat).

In Emmen, Almelo sponsoren de ontwikkelaars een fieldlab voor innovatieve duurzame energietechno-

¹⁸ Volgens de lokale pers (niet geverifieerd).

logie en een voetbalclub.

De coöperatie in Heeten (Overijssel), eigenaar van zonnepark Heeten reserveert een deel van de opbrengsten voor een lokaal duurzaamheids fonds, het Endona Maatschappelijk Fonds EMF. Daarnaast leveren ze stroom aan omwonenden. De initiatiefnemers maken daarbij gebruik van de mogelijkheden van een experimenteerregeling die een coöperatie toestaat haar eigen stroom te leveren (zonder leveranciersvergunning). “Omdat Endona geen winstdoelstelling heeft stroomt de omzet terug naar de gemeenschap en kan gebruikt worden voor uitbreiding en nieuwe initiatieven”.

Zonnepark Garyp levert stroom aan de omgeving met tussenkomst van de coöperatieve energieleverancier EnergieVan Ons, zelf een samenwerkingverband van lokale coöperaties.

In Wierden werken de lokale initiatiefnemers met lokale ondernemers en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (het Wierdense model). Een deel van de opbrengsten wordt gereserveerd voor de omgeving en ondergebracht in de Stichting SDEWE.

In Uden is een Uden fonds ingericht waarin stroomafnemers van Zonnepark Hoogveld-Zuid 1 euro per maand kunnen doneren. Dit is bedoeld voor de omgeving maar geen ‘omgevingsfonds’ zoals bedoeld in het Klimaatakkoord. In dit geval doneren namelijk niet de eigenaren van het zonnepark (TP Solar, Obton), maar de stroomafnemers.

Zonnepark Laarbeek uit Oost Gelre combineert de zonne-energieopwekking met waterbuffering. Het retentiegebied wordt gebruikt om het water van het naburige bedrijventerrein Laarberg op te vangen. De zonnepanelen staan op extra hoge palen. Daarnaast is er sprake van meervoudige ruimtegebruik onder meer door handhaving en uitbreiding van de houtwallen, en beplanting van fruitbomen en begrazing door schapen.

De ontwikkelaar van zonnepark Vlagtwedde houdt een deel van het terrein vrij voor de teelt van zwarte bessen.

3.5 Procesparticipatie in projecten

Met **procesparticipatie in het project** wordt bedoeld: de inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden, etc¹⁹. De initiatiefnemer doorloopt samen met de omgeving een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Hieruit volgen afspraken over het ontwerp van het energieproject, over de ruimtelijke inpassing en/of over financiële participatie en opbrengsten voor de omgeving²⁰.

Procesparticipatie bij de realisatie van zonneparken krijgt veel aandacht van de natuur en milieufederaties, coöperaties en brancheorganisaties. Randvoorwaarden en uitgangspunten zijn vastgelegd in de Gedragscode Zon op land (2019), diverse Handreikingen²¹ en stukken als het Manifest Zonneparken Noord Nederland (2018).

In hoeverre is de omgeving betrokken bij de ontwikkeling van de plannen? We hebben dit niet voor alle 183 gerealiseerde projecten precies kunnen nagaan, maar hebben het volgende globale beeld kunnen vormen:

¹⁹ Algemene definitie procesparticipatie in de RES Handreiking (begrippen V7.9). Nb Hier wordt procesparticipatie in beleidfase en procesparticipatie in een project samen in een definitie gevoegd.

²⁰ Participatiewaaijer.

²¹ Zoals Wind- en Zonneparken realiseren samen met inwoners, natuur- en milieufederaties, Energie Samen (2019), De Friese Zonnewijzer (2020), Checklist natuurbelangen bij grondgebonden zonneparken (), natuur en milieufederaties; Zonnevisie Natuur en Milieufederatie Limburg (2018); Memorandum samenwerking energiecoöperaties en agrarische grondeigenaren EnergieSamen, LTO Nederland en Natuur en milieufederaties (2019);

- Bij de voorbereiding en ontwikkeling van projecten van lokale partijen zoals drinkwaterbedrijven, waterschappen, lokale bedrijven of zorginstellingen is de bredere omgeving vrijwel niet betrokken. Er zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld als het een grootschalige ontwikkeling van een lokale agrariër betreft in een buitengebied waar ook veel omwonenden zijn.
- Ook bij de grootschalige zonneparken in Zeeland is de omgeving zeer beperkt betrokken, waarschijnlijk omdat deze worden ontwikkeld op bedrijfsterreinen of industriegebied waar het aantal omwonenden beperkt is en geen bestemmingsplanwijziging nodig is.
- De omgeving is actief betrokken bij alle coöperatieve projecten en andere projecten waarbij sprake is van eigendom van de lokale omgeving (totaal: 31). Bewoners krijgen de mogelijkheid om vanaf de initiatieffase mee te denken en doen, of zijn zelf initiatiefnemer. Uitzonderingen zijn de postcoderoos-coöperaties die zijn opgericht nadat een zonnepark is gerealiseerd met als doel om omwonenden te laten meedoen in de exploitatiefase.
- Bij niet-lokale projecten van ontwikkelaars van buiten de regio is een duidelijke trend te zien naar meer betrokkenheid van de omgeving in de vroege planfase. Een goed beeld ontbreekt.

Bij de eerste generatie zonneparken in de periode 2012-2017 volgden ontwikkelaars de wettelijke vereisten van de planprocedures. Deze geeft belanghebbenden de gelegenheid om te reageren op de ontwerpvergunning en de ruimtelijke onderbouwing door zienswijzen in te dienen of door in beroep te gaan als ze het niet eens zijn met het besluit van het bevoegd gezag. Na 2017-2018 gaat er duidelijk veel meer aandacht uit naar participatie van de omgeving. Dit blijkt uit de ruimtelijke onderbouwingen die bij de vergunningaanvraag geleverd worden. Waar eerst vooral aandacht was voor de landschappelijke inpassing, worden in latere projecten een hoofdstuk participatie toegevoegd of de paragraaf 'maatschappelijke uitvoerbaarheid' sterk uitgebreid. Ook uit online berichtgeving wordt zichtbaar dat er informatiebijeenkomsten en keukentafelgesprekken met de omwonenden plaatsvinden. Een sturende gemeente, bij voorkeur met een beleidskader waarin procesparticipatie als voorwaarde is opgenomen, is een belangrijke aanjager (zie hoofdstuk 5: Beleidscontext). Afspraken die voortkomen uit het participatieproces worden steeds vaker vastgelegd in een participatieovereenkomst of intentieovereenkomst met de omgeving of gemeente.

Hierbij merken we op dat deze intensieve vormen van 'procesparticipatie in projecten' nog niet zo duidelijk zichtbaar zijn bij de huidige gerealiseerde zonneparken van niet-lokale partijen. Hierbij is het ontwikkeltraject een aantal jaren geleden doorlopen, toen procesparticipatie nog minder gebruikelijk was. De voorbereiding, ontwikkeling en het vergunningtraject van deze zonneparken vond plaats vóór de presentatie van het klimaatakkoord en vaak voordat er een beleidskader was vastgesteld door het bevoegd gezag. De meeste activiteit is zichtbaar bij vroege pijplijn projecten die in 2019 in voorbereiding en ontwikkeling zijn. Zoals eerder aangegeven hebben we daar geen volledig beeld van.

3.6 Trends, blik op de toekomst

Wat kunnen we verwachten voor de nabije toekomst: neemt het aandeel lokaal eigendom af of toe? Hoe zit het met de andere participatievormen?

Om daar zicht op te krijgen hebben we ook de geplande projecten nader bekeken, allereerst de projecten met een SDE beschikking die nog niet zijn gerealiseerd maar waarvan de bouw is gestart of in voorbereiding is. Van de projecten met een SDE beschikking tot en met de voor-

jaarsronde 2019 zijn 230 projecten nog niet gerealiseerd (2.579 MWp, 2,3 TWh per jaar)²². De verwachting is dat deze projecten binnen drie jaar gerealiseerd kunnen worden, tenzij er serieuze belemmeringen ontstaan²³.

Eigendom van de lokale omgeving

Van deze groep geplande projecten valt op dat het aandeel eigendom van de lokale omgeving licht afneemt of gelijk blijft ten opzichte van de gerealiseerde zonneparken. Ongeveer **7%** van het totaal geplande vermogen (of productie) is te vinden in zonneparken met eigendom van de lokale omgeving, waarvan **2,8%** echt is toe te rekenen als eigendom van de lokale omgeving. Dit percentage kan nog iets hoger worden, omdat een aantal ontwikkelaars de intentie heeft om een deel van het zonnepark aan de omgeving over te dragen. Een voorbeeld is de het drijvende zonnepark op de Bomhofseplas bij Zwolle waar de lokale coöperatie een deel van het eigendom overneemt van ontwikkelaar GroenLeven. Het is nog niet bekend hoe groot dat aandeel zal zijn. Dat geldt ook voor de plannen van ontwikkelaar Kronos Solar die in Overijssel een deel van haar parken wil reserveren voor een postcoderoosproject.

Ongeveer helft van alle zonneparken waarvan de bouw in voorbereiding is, is eigendom van een lokale partij zoals een waterschap, lokaal bedrijf of andere lokale partij. Dit correspondeert met **21%** van het totale geplande vermogen (of productie), ongeveer gelijk aan wat op dit moment het geval is bij gerealiseerde zonneparken (20%). Een kwart van alle geplande projecten is van waterschappen en een enkel drinkwaterbedrijf (totaal: 58)

De ontwikkeling van deze projecten is vóór de ondertekening van het Klimaatakkoord gestart, toen de afspraken over het streven naar 50% lokaal eigendom nog niet bekend waren.

Hoe zit het met projecten die recenter van start zijn gegaan, de vroege pijplijn projecten? Voor deze plannen hebben initiatiefnemers al te maken met de context van het klimaatakkoord en lokale beleidskaders. Zien we daar al iets van terug in de eigendomsverhoudingen?

We baseren ons op een steekproef van vroege pijplijn projecten (op basis van openbare informatie). We hebben 133 projecten in beeld waarvoor een vergunningaanvraag wordt voorbereid, de vergunningprocedure loopt of een SDE beschikking is aangevraagd maar nog niet verkregen (totaal: 2.253 MWp). Een compleet overzicht ontbreekt en dit is zeer waarschijnlijk een flinke onderschatting van het werkelijke aantal vroege pijplijn projecten²⁴.

Van de 133 bekende projecten is bij 46 sprake van mede-eigenaarschap van de omgeving, een derde van het aantal pijplijnprojecten. Het aan de lokale omgeving toegerekende aandeel eigendom bedraagt **23%**. Dat is substantieel meer dan wat we in de eerste nulmeting van gerealiseerde projecten zien (namelijk 4%) en suggereert dat het streven naar lokaal eigendom in Klimaatakkoord weerklank vindt in de praktijk.

Voorzichtigheid is hier echter geboden: het overzicht van vroege pijplijn projecten is verzameld op basis van openbare informatie én is niet volledig. Mogelijk treden initiatiefnemers van projecten waarvan de omgeving mede-eigenaar is, in een eerder stadium naar buiten dan bij projecten waarbij dat niet het geval is. Dit betekent dat de zonneparken met eigendom van de lokale omgeving eerder zichtbaar zijn dan projecten zonder lokaal eigendom.

²² Specifieke opbrengst 900 kWh per jaar per kWp.

²³ Kamerbrief Verzamelbrief uitvoering SDE+ en hernieuwbare energie, Ministerie EZK, 21 april 2020. Projecten met heet SDE beschikking hebben een realisatietermijn van drie jaar. Projecten waarvan de realisatietermijn verstrijkt in 2020 krijgen een jaar extra.

²⁴ De lijst SDE projecten in beheer voor de najaarsronde 2019 is nog niet openbaar (mei 2020).

Financiële participatie zonder eigendom

Hoe zit het met financiële participatie zonder eigendom? Het is lastiger om zicht te geven op het verwachte aandeel van deze vorm van financiële participatie. Dit wordt pas in gang gezet en openbaar zichtbaar als het zonnepark vrijwel gerealiseerd is, of al gerealiseerd is en deelnemers worden uitgenodigd om mee te doen in de exploitatiefase. We zien al wel dat ontwikkelaars financiële participatie als mogelijkheid noemen in de ruimtelijke onderbouwing of participatieplan van een project waarvan de bouw in voorbereiding is. Of ze dat dan ook daadwerkelijk doen kan pas vastgesteld worden als het zonnepark in bedrijf is en het participatieaanbod openbaar wordt.

Omgevingsfondsen, omgevingsregelingen

We hebben onvoldoende zicht op de plannen met omgevingsfondsen en omgevingsregelingen. Ook hier geldt dat de exacte uitwerking pas laat in het proces vorm lijkt te krijgen. Bovendien wordt er weinig over naar buiten getreden.

Voorbeelden van projecten waarvan de bouw in voorbereiding is

Eigendom van de lokale omgeving:

- Zonnepark Klarenbeek Broekstraat (19 MW): 50% Prowind, 50% twee lokale coöperaties.
- Zonnepark Lemmer (30 MW): 99,8% GroenLeven, 0,2% PCR coöperatie (230 panelen)

Eigendom van één of enkele lokale partijen (zonder de lokale omgeving)*

- Zonnepark Zuidbroek (43 MW): Van der Valk
- Zonnepark Hemmen (25 MW): lokale stichting Hervormde Kerk
- Zonnepark Meerkoetenweg (56 MW): lokale ondernemers, Gutami Solar*
- Solar carport Biddinghuizen MOJO Lowlands (39 MW): Solarfields (ontwikkelaar én eigenaar)
- Zonnepark DOW-Mosselbanken Braakmanhaven (50 MW): Gutami Solar, Dow Benelux, North Sea Port (exacte eigendomsverhoudingen zijn niet bekend)

*De exacte eigendomsverhoudingen zijn niet altijd te achterhalen. Een lokaal bedrijf of andere lokale partij is initiatiefnemer, produceert voor eigen verbruik, maar in sommige gevallen kan een ontwikkelaar de eigenaar van de productie-installatie zijn (lease-constructie).

3.7 Conclusie: belangrijkste bevindingen zon

In deze nulmeting is gekeken naar de invulling van participatie bij zonneparken (op land, water). Bij 75% van alle gerealiseerde zonneparken is sprake van enige vorm van participatie, van lokaal (mede)eigendom, financiële participatie (zonder eigendom) en/of een omgevingsfonds. Dit betreft 50% van de totaal geproduceerde zonnestroom.

Er is nauwkeurig gekeken naar het eigendom van zonneparken: wie is eigenaar? In hoeverre is er sprake van eigendom van de productie van de lokale omgeving? De resultaten zijn overzichtelijk weergegeven in tabel 9 en 10.

We constateren dat 9% van de zonnestroom is geproduceerd in zonneparken die volledig of deels in handen zijn van de lokale omgeving. Dit eigendom is soms gedeeld met niet-lokaal gevestigde partijen, waardoor 4% is toe te rekenen als eigendom van de lokale omgeving. 76% van de zonnestroom in handen is van niet-lokaal gevestigde partijen.

Tegelijkertijd is een flink aantal zonneparken, bijna 40% van het totale aantal, in handen van een of enkele lokaal gevestigde partij(en). Samen produceren zij 20% van de totale zonne-

stroom van alle gerealiseerde zonneparken. **Dit is lokaal eigendom maar niet van de lokale omgeving.** Volgens de definitie dragen deze lokale zonnestroom producenten niet bij aan het streven naar 50% eigendom van de lokale omgeving.

Wat betreft andere financiële participatievormen en/ of baten: Bij 15% van de zonneparken kan de omgeving financieel participeren zonder dat er sprake is van mede-eigendom (24% van de productie). Van 6% weten we dat een omgevingsfonds is ingericht (11,6% van de productie). Er is weinig openbare informatie te vinden is over de omgevingsfondsen van zonneparken. Minstens 30% van de zonneparken biedt de stroom aan, aan de omgeving met tussenkomst van een energieleverancier. Over andere omwonendenregelingen is onvoldoende openbare informatie gevonden.

Bij 25% van alle gerealiseerde zonneparken is geen sprake van enige vorm van projectparticipatie. Dit zijn zonneparken van niet-lokale eigenaren. Omdat het relatief grote zonneparken betreft, produceren deze zonneparken zonder participatie samen 50% van de productie van zonnestroom. Hier kan overigens wel sprake zijn van een vorm van procesparticipatie dus betrokkenheid van de omgeving in de ontwikkelfase.

Tabel 9 – Resultaten participatie zonneparken, gerealiseerde projecten.

Participatievorm	% van aantal projecten	% van totale productie
1 <u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	17,0%	4,0%
<u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	39,3%	20,0%
<u>Geen</u> lokaal eigendom	40,4%	76,0%
Eigendom onbekend	3,3%	0,0%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	14,8%	24,2%
3 Omgevingsfonds	Minimaal 6% (beperkte informatie)	Minimaal 11% (beperkte informatie)
4 Omwonendenregeling: lokale stroom aanbod	30% lokale stroom Overig: niet bekend	30% lokale stroom Overig: niet bekend
5 Procesparticipatie in projecten	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd

Tabel 10 – Resultaten participatie zonneparken, geplande projecten met SDE voorjaar 2019

Participatievorm	% van aantal projecten	% van totale productie
1 <u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	9,6%	2,8%
<u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	46,5%	21,4%
<u>Geen</u> lokaal eigendom	38,7%	70,2%
Eigendom onbekend	5,2%	5,6%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	Niet bekend	Niet bekend
3 Omgevingsfonds	Niet bekend	Niet bekend
4 Omwonendenregeling, lokale stroom aanbod	Niet bekend	Niet bekend
5 Procesparticipatie in projecten	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd

4 | Nulmeting Windparken

4.1 Algemeen beeld

In deze nulmeting is gekeken naar alle windprojecten die sinds 2015 gerealiseerd zijn of een SDE-beschikking hebben ontvangen (per januari 2020²⁵). Hoewel windenergie al sinds decennia in Nederland ontwikkeld wordt, is het aandeel in de periode waarover de nulmeting heeft plaatsgevonden relatief groot. Het totale opgestelde vermogen windenergie op 1 januari 2020 was 3.561 MW, waarvan 1.081 MW (30,4%) in de afgelopen vijf jaar is gerealiseerd.

Sinds 2015 zijn er **87** windparken op land gerealiseerd, welke samen een geïnstalleerd vermogen hebben van circa **1.081 MW**. Omdat windparken een veel langere doorlooptijd hebben dan zonneparken (gemiddeld 4-7 jaar), zijn de effecten van het klimaatakkoord nog niet zichtbaar in de gerealiseerde projecten.

Per januari 2020 waren er **72** projecten die wel een SDE-beschikking hebben ontvangen maar nog niet (volledig) waren gerealiseerd. Samen zijn deze 72 projecten goed voor een vermogen van **2.871 MW**. Zoals ook aangegeven in de Monitor Wind op Land zullen windprojecten met een SDE-beschikking vrijwel zeker gerealiseerd worden.²⁶ Deze projecten geven al wel een beeld van de effecten van het klimaatakkoord. Daarom worden in deze rapportage de bevindingen voor deze 'pijplijn projecten' als aparte resultaten weergegeven. Deze resultaten geven een vooruitblik op het lokaal eigendom en andere vormen van participatie, in de projecten die de aankomende jaren gerealiseerd zullen worden.

Tabel 11 – Vermogen windparken

Per 1-1-2020 ²⁷	Geïnstalleerd vermogen (MW)	Productie (TWh/jr)
Totaal gerealiseerd	3.561	8,63
waarvan gerealiseerd sinds 2015 (Totaal nulmeting)	1.081 (30,4 % van totaal gerealiseerd)	3,21
bouw in voorbereiding (SDE beschikt)	2.871	10,12
gerealiseerd na 2015 + bouw in voorbereiding)	3.952	13,33

Regionale verdeling

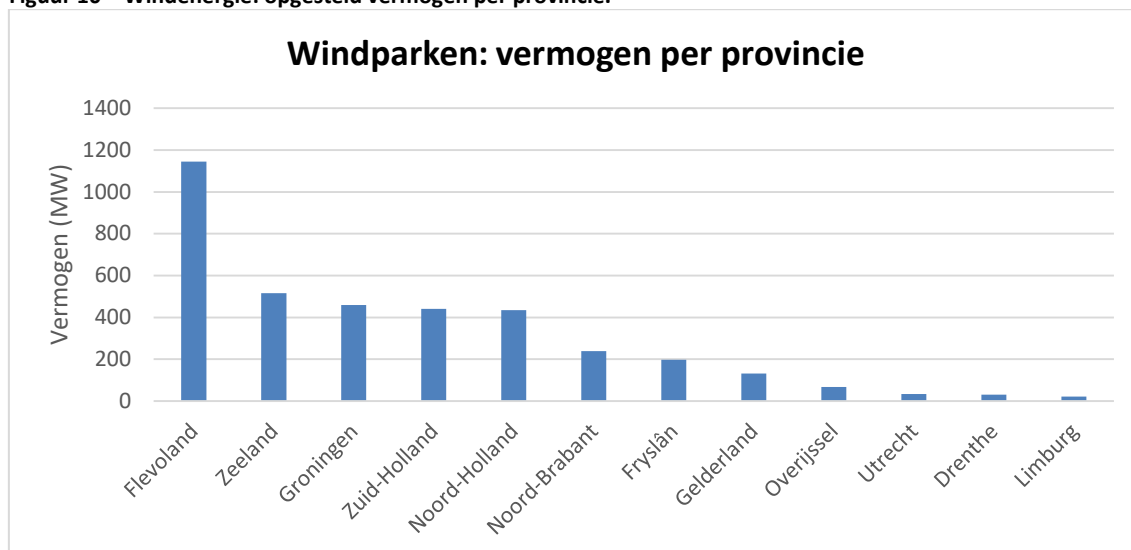
Om een beeld te geven van de regionale verdeling van windparken, is het totaal opgestelde vermogen inzichtelijk gemaakt (dus niet beperkt tot de windprojecten sinds 2015, welke in de nulmeting zijn onderzocht). Het blijkt dat het opgestelde vermogen in de provincie met de meeste windturbines, Flevoland, grofweg twee keer zo hoog is als in de provincies Zeeland, Groningen, Zuid-Holland en Noord-Holland. De vijf RES regio's met het hoogste opgestelde vermogen zijn allemaal gelegen in deze provincies. In de provincies Overijssel, Utrecht, Drenthe en Limburg staat het laagste opgestelde vermogen.

²⁵ SDE beschikkingen Voorjaarsronde 2019

²⁶ Zie bijvoorbeeld Monitor Wind op Land 2018 p. 8

²⁷ CBS Hernieuwbare elektriciteit (tabel 4 maart 2020)

Figuur 10 – Windenergie: opgesteld vermogen per provincie.



Tabel 12 – Windparken per provincie, incl. realisatie voor 2015²⁸.

Provincie	Aantal		Vermogen MW	%MW
	Windparken	Solitaire windturbines		
Flevoland	57	82	1.145	31%
Zeeland	33	11	516	14%
Groningen	8	30	459	12%
Zuid-Holland	30	6	441	12%
Noord-Holland	45	78	435	12%
Noord-Brabant	23	11	239	6%
Fryslân	32	191	197	5%
Gelderland	11	4	131	4%
Overijssel	6	0	67	2%
Utrecht	4	2	34	1%
Drenthe	4	3	31	1%
Limburg	2	1	21	1%
TOTALEN	255	419	3.715	100%

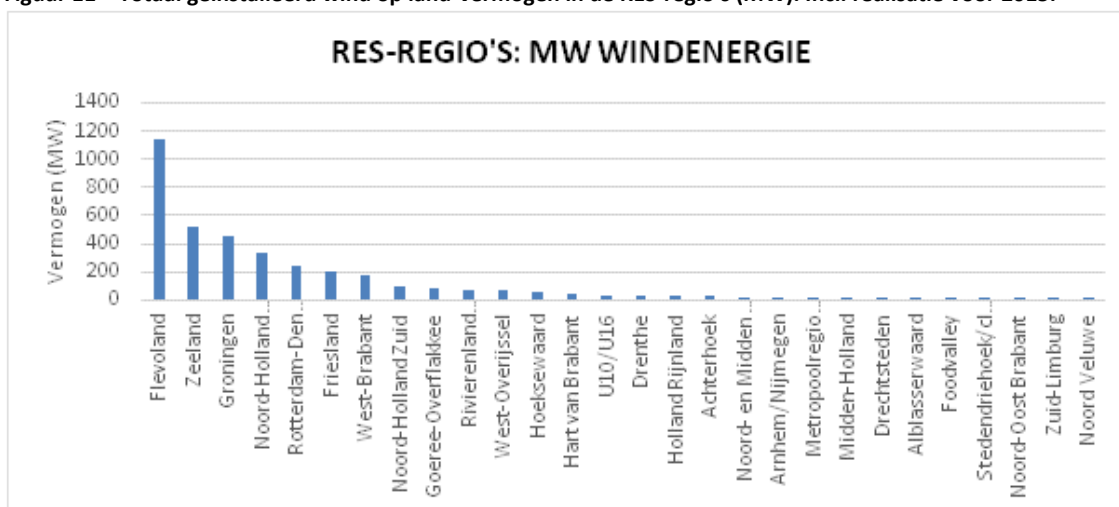
²⁸ WindStats, stand per mei 2020. Dit geeft een kleine afwijking t.o.v. het gerealiseerd vermogen op de peildatum 1-1-2020 (tabel 4.1).

Tabel 13 – Windparken per RES-regio, incl. realisatie voor 2015.²⁹

RES-regio	Aantal		Vermogen MW	%MW
	Windparken	<i>Solitaire</i> windturbines		
Flevoland	57	82	1.145	31%
Zeeland	33	11	516	14%
Groningen	8	30	459	12%
Noord-Holland Noord	34	70	333	9%
Rotterdam-Den Haag	14	5	245	7%
Friesland	32	191	197	5%
West-Brabant	18	8	180	5%
Noord-Holland Zuid	11	8	102	3%
Goeree-Overflakkee	6	1	78	2%
Rivierenland (Fruitdelta)	5	0	71	2%
West-Overijssel	6	0	67	2%
Hoeksewaard	3	0	56	2%
Hart van Brabant	4	2	42	1%
U10/U16	4	2	34	1%
Drenthe	4	3	31	1%
Holland Rijnland	3	0	30	1%
Achterhoek	2	0	30	1%
Noord- en Midden Limburg	2	0	21	1%
Arnhem/Nijmegen	2	0	18	0%
Metropoolregio Eindhoven	1	0	15	0%
Midden-Holland	2	0	13	0%
Drechtsteden	1	0	9	0%
Alblasserwaard	1	0	9	0%
Foodvalley	1	3	7	0%
Stedendriehoek/cleantech	1	0	6	0%
Noord-Oost Brabant	0	1	2	0%
Zuid-Limburg	0	1	1	0%
Noord Veluwe	0	1	0	0%
Amersfoort	0	0	0	0%
Twente	0	0	-	-
TOTALEN	255	419	3.715	100%

²⁹ Idem als voetnoot 28.

Figuur 11 – Totaal geïnstalleerd wind op land-vermogen in de RES-regio's (MW). Incl. realisatie voor 2015.



4.2. Financiële participatie met lokaal eigendom

Met oog op het streven naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving in het Klimaatakkoord is gekeken naar hoe groot het aandeel lokaal eigendom is in de periode sinds 2015.

We maken hierbij onderscheid tussen twee verschillende soorten lokaal eigendom³⁰, namelijk 'eigendom van de lokale omgeving' en 'eigendom van lokale partijen'.

Net als bij zon definiëren we 'eigendom van de lokale omgeving' als: eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs of andere lokale partners in de omgeving van het project. Het gaat daarbij om eigendom van meerdere omwonenden en bedrijven uit de omgeving van de projectlocatie en niet een enkel bedrijf of individu³¹. Uitgangspunt is dat iedereen, inclusief omwonenden de kans moeten hebben gehad om deel te nemen.

Daarnaast zijn er projecten van lokale partijen waarbij de bredere omgeving niet of minder is betrokken. Bijvoorbeeld wanneer één of meerdere agrariërs (of andere ondernemers) zich verenigen om een windpark te ontwikkelen zonder dat iedereen uit de omgeving hierin kan deelnemen. Deze tweede vorm van lokaal eigendom wordt gedefinieerd als: 'eigendom van lokale partijen'. Dit onderscheid wordt hieronder verder toegelicht.

Het aandeel eigendom is bepaald op basis van de windproductie. Voor wind verschilt de productie per MW sterk per regio en is deze tevens afhankelijk van het type windturbines. Voor de productiewaarden van de gerealiseerde projecten is daarom uitgegaan van gegevens uit de database WindStats. Deze database baseert zich op de werkelijk gerealiseerde windturbintypes en afmetingen en is daarom het meest accuraat. Voor de nog niet gerealiseerde projecten zijn we uitgegaan van de verwachte productie zoals opgegeven bij de SDE aanvraag³².

³⁰ Zie ook inleiding en de Leidraad Monitorontwerp.

³¹ Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord, Energie Samen, Natuur- en Milieufederaties, NWEA, Holland Solar, NVDE, 30 april 2020.

³² Zie toelichting in Monitor Ontwerp

Bij windprojecten zijn in veel gevallen lokale agrariërs de eigenaar van een windturbine of (een deel van) een windpark. In deze gevallen is sprake van lokaal eigendom omdat deze agrariërs in de meeste gevallen ook grondeigenaren én bewoner van het projectgebied zijn.

Ongeveer een kwart van alle onderzochte windprojecten bestaat uit één turbine op eigen grond van de agrariër. Dat komt omdat relatief veel solitaire turbines op boerenerven na 2015 zijn opgeschaald. Deze 'repowering' projecten zijn als nieuwe gerealiseerde projecten meege-
nomen in de projecten sinds 2015 die zijn onderzocht voor de nulmeting³³.

Daarnaast zijn er ook veel projecten waar agrariërs in een gebied als collectief samenwerken om het windpark te ontwikkelen. Vaak is de samenwerking ingegeven door een voorwaarde om turbines te saneren alvorens nieuwe te ontwikkelen. Zo kan het ontstaan dat een grote groep agrariërs in een gebied in eerste instantie alleen één turbine op eigen grond hadden staan en uiteindelijk samen met anderen in hun omgeving een groot windproject starten en in eigendom hebben. Voorbeeld van een collectief van agrariërs is windpark Zeewolde waar 90% van alle agrariërs uit het gebied samenwerkt.

Of er dan sprake is van **eigendom van de lokale omgeving** hangt af van de vraag of de bredere omgeving als mede-eigenaar bij het project betrokken is. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving mee moet kunnen doen in het project. Hiervan is in ieder geval sprake als een windpark ontwikkeld wordt door of met een lokale burgercoöperatie. Bij dit type projecten staat deelname als mede-eigenaar open voor de hele omgeving, dat wil zeggen: iedereen in het werkgebied van de coöperatie kan lid worden van de coöperatie. De coöperatie is namens alle leden eigenaar van de windturbines. Coöperaties zoals Zeeuwind en Deltawind hebben al veel projecten ontwikkeld en kunnen daarmee met vergelijkbare ervaring en kapitaal als andere projectontwikkelaars windparken realiseren.

In het geval van Windpark Fryslân (89 turbines) was deelname in het project niet voor iedereen toegankelijk. Uiteindelijk hebben slechts twee of drie bewoners uit de omgeving van deze windparken een deel in eigendom. In deze gevallen is er dus geen sprake van eigendom van de lokale omgeving, van maar **eigendom van lokale partijen**.

Ten slotte kunnen ook andere (lokale) partijen eigenaar zijn van een windpark, zoals een lokale industrie. Ook hier geldt: er is sprake van lokaal eigendom van een lokale partij maar niet van de bredere lokale omgeving als het om een of enkele ondernemers of bedrijven gaat.

Lokaal eigendom, eigendom van de lokale omgeving: 13,4%

Van de **87 sinds 2015** gerealiseerde windprojecten zijn **23** projecten (deels) in eigendom van de lokale omgeving (26,4%). Veel van deze projecten zijn echter niet volledig lokaal in eigendom; in veel gevallen is een bepaald percentage van een project in eigendom van de lokale omgeving en is het overige deel in eigendom van een ontwikkelaar of een andere niet-lokale partij (gedeeld eigendom). Het aandeel van de totale elektriciteitsproductie dat werkelijk in eigendom is van de lokale omgeving valt daarom een stuk lager uit, namelijk **13,4% van de totale productie**.

Van de windproductie die is toegerekend als eigendom van de lokale omgeving is het overgrote deel (11,3% van de totale productie) geproduceerd door windturbines die mede-eigendom zijn van een lokale burgercoöperatie, waarvan alle bewoners binnen een bepaald gebied lid

³³ Idem als voetnoot 32.

(en daarmee mede-eigenaar) kunnen worden. Het betreft ook 21 projecten van het totaal aantal projecten³⁴.

Voorbeelden eigendom van de lokale omgeving (met omwonenden)

Windpark Zeewolde van een agrarisch en bewoners collectief

In 2020 start de bouw van Windpark Zeewolde in Flevoland (320 MW). De 220 windmolens in het buitengebied van Zeewolde, worden vervangen door 91 grotere in een lijnopstelling, waarvan er 83 eigendom zijn van Windpark Zeewolde. Dit windpark is in eigendom van agrariërs, niet-lokale ontwikkelaars en bewonerscollectieven.

- Windpark Zeewolde: voornamelijk agrariërs (90%), plus burgercoöperaties de Windvogel en de Nieuwe Molenaars 1% (samen lokale omgeving)
- Eneco en Pure Energie 9% (niet-lokaal deel)

Omdat het een samenwerking betreft waarin iedereen uit de omgeving kan deelnemen via burgercoöperaties de Windvogel en de Nieuwe Molenaars (1% eigendom) wordt dit beschouwd als een project in eigendom van de lokale omgeving. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 91%. Dit voorbeeld toont aan dat in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te bepalen is wanneer er wel of geen sprake is van eigendom van de lokale omgeving.

Windpark Krammer en Battennoert van bewonerscoöperaties

Burgerwindcoöperaties Deltawind (Goeree-Overflakkee) en Zeeuwind (Zeeland) zijn al meer dan 30 jaar actief als windontwikkelaars en -producent. Hun bijna 5.000 leden zijn bewoners van resp. Goeree-Overflakkee en Zeeland. Windpark Battennoert is 100% in eigendom van Deltawind en volledige door de coöperatie ontwikkeld met inbreng van eigen risicodragend ledenkapitaal. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 100%.

Samen ontwikkelden deze twee coöperaties windpark Krammer, het grootste coöperatieve windpark van Nederland (102 MW). De beide coöperaties zijn gezamenlijk voor 51% eigenaar. De coöperaties ontwikkelden het windpark voor 100% zelfstandig met eigen kapitaal. Na realisatie is 49% van de aandelen overgenomen door windturbine fabrikant Enercon. Als eigendom van de lokale omgeving rekenen we 49%.

In de Lokale Energie Monitor van HIER opgewekt zijn andere voorbeelden van coöperatieve windprojecten te vinden.

Lokaal eigendom, eigendom van lokale partijen 10,4%

Bij **26** van het totaal aantal gerealiseerde projecten is (deels) sprake van eigendom van een lokale partij zonder de bredere omgeving (waaronder bewoners, bedrijven) betrokken is als mede-eigenaar. Dit zijn bijvoorbeeld windparken van één of enkele lokale ondernemers of agrariërs, of van lokale overheden. Slechts een paar projecten zijn eigendom van een overheid: Windpark Fryslan (15% provincie) en windpark A16 (25% Energiefonds Brabant van de provincie).

Voorbeeld eigendom van lokale partijen

Windpark N33 (157 MW) is eigendom van drie initiatiefnemers: een agrarisch collectief Blaaswind B.V., en projectontwikkelaars Yard en Innogy. Blaaswind is een 50:50 samenwerkingsverband van Windenergiepark de Groene Blaasbalg B.V. en Topwind B.V., organisaties van grondeigenaren en landbouwers uit Veendam, Menterwolde en omgeving. Er is sprake van een samenwerkingsverband van lokale

³⁴ Volgens de Lokale Energie Monitor 2019 is eind 2019 bijna 6% van het totale windvermogen op land in eigendom van burgercoöperaties (193 MW). Deze nulmeting gaat uit van productie (niet vermogen) en komt uit op 11 % van de productie als coöperatief eigendom.

agrarische ondernemers die in het gebied wonen en werken en daarmee van lokaal eigendom. Tegelijkertijd is er geen sprake van mede-eigendom van andere omwonenden en bedrijven en dus niet van eigendom van de lokale omgeving. Niet iedereen kan meedoen.

Geen lokaal eigendom: 40%

Een deel van de gerealiseerde projecten **21** kent geen enkele vorm van lokaal eigendom. Het gaat dan met name om projecten van Nederlandse ontwikkelaars zoals Yard Energy, Eneco, Raedthuys (nu Pure Energie) en Nuon (nu Vattenfall) die, al dan niet via een project B.V., eigenaar zijn van het park. Ook zijn er windparken (deels) in eigendom van bijvoorbeeld investeringsfondsen. Als naar het aandeel van de totale productie van de parken gekeken wordt is het aandeel geen lokaal eigendom een stuk groter met **40%** van de productie.

Voorbeeld geen lokaal eigendom

Windpark Geefsweer: dit te bouwen park met 14 turbines en een productie van 117.802 MWh per jaar in de provincie Groningen is volledig in eigendom van Yard Energy.

Lokaal eigendom, regionale verdeling: verschillen provincies onderling

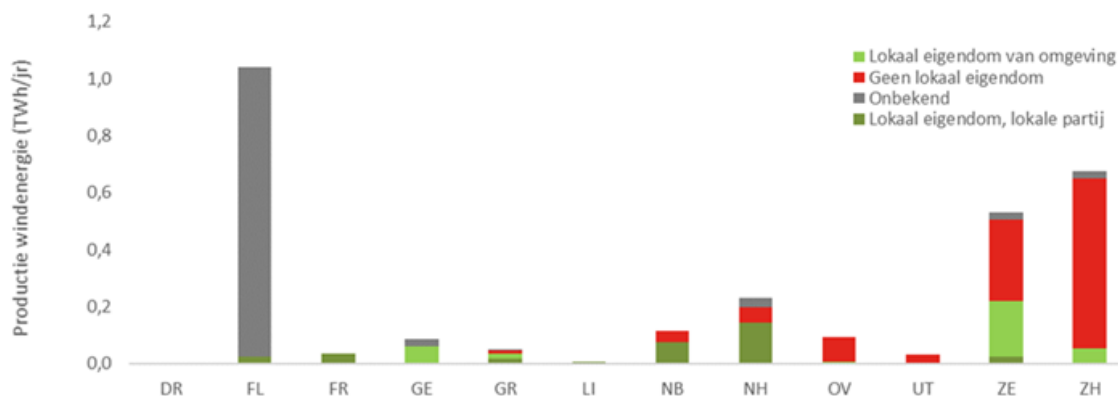
In onderstaande grafiek is zichtbaar hoe groot het aandeel eigendom van de lokale omgeving per provincie is in de projecten die zijn gerealiseerd sinds 2015. De verschillen tussen de provincies zijn hier goed zichtbaar.

Hier is bijvoorbeeld te zien dat de recente projecten in de provincie Noord-Holland voor een groot deel in lokaal eigendom zijn. Het betreft hier echter geen eigendom van de lokale omgeving, maar eigendom van lokale partijen. Zeeland komt uit de bus als de provincie met de meeste productie in eigendom van de lokale omgeving, grotendeels windturbines van de coöperatie Zeeuwind. Gelderland is een provincie waar nog relatief weinig windenergie staat opgesteld en relatief weinig is bij gekomen sinds 2015. Verhoudingsgewijs is Gelderland echter de provincie met het grootste aandeel lokale eigendom van de omgeving.

Wat verder opvalt is het grote aandeel in de productie in Flevoland waarvan het eigendom onbekend is. Dit komt met name door twee grote windparken die sinds 2015 zijn gerealiseerd, namelijk Windpark Noordoostpolder binnendijs en Windpark Noordoostpolder buitendijs (Westermeerwind). Van deze projecten is bij de auteurs bekend dat er wel degelijk sprake is van lokaal eigendom, maar het exacte aandeel in de productie dat in eigendom is van de lokale omgeving of lokale partijen is niet bekend. Om die reden komt de productie van deze windparken in onderstaande grafiek terug als onbekend.

In Zuid-Holland is slechts een klein deel van de productie in lokaal eigendom (van de omgeving).

Figuur 12 – Overzicht lokaal eigendom per provincie (gerealiseerde projecten sinds 2015).



Overzicht eigendomsverdeling

Onderstaande tabellen geven de eigendomsverdeling weer in percentage van de totale productie en in aantallen projecten. De tweede tabel geeft een beeld van de eigendomsverdeling in de projecten die nog niet gerealiseerd zijn, maar al wel een SDE beschikking hebben en dus vrijwel zeker zullen worden gerealiseerd.

Tabel 14 – Eigendom van windparken (gerealiseerd sinds 2015).

Type eigenaren	Productie %	Aantal projecten
Lokale omgeving (burgers, bedrijven) Bestaande uit: <i>Burgercoöperaties (van bewoners omgeving), Particulieren</i>	13,4%	23
Eigendom één of enkele lokale partijen Andere lokale partij, zonder mede-eigendom omwonenden en anderen uit de omgeving - <i>Collectief agrariërs met windpark (wonen in omgeving. Weinig andere omwonenden)</i> - <i>Agrariërs met windturbines op eigen terrein zonder mede-eigendom</i> - <i>Lokale ondernemingen (bedrijven) en lokale publieke instanties (overheden)</i>	10,4%	26
Geen lokaal eigendom: - <i>Ontwikkelaars</i> - <i>Investeringsfondsen</i> * Projecten waarin geen sprake van lokaal eigendom	40,0%	21*
Eigendom onbekend	36,3%	17
Totaal	100%	87

Tabel 15 – Eigendom van windparken, nog niet gerealiseerd, SDE-beschikking ontvangen.

Type eigenaren	Productie %	Aantal projecten
Lokale omgeving (burgers, bedrijven) Bestaande uit : <i>Burgercoöperaties (van bewoners omgeving), Particulieren</i>	19,8%	27
Eigendom één of enkele lokale partijen Andere lokale partij, zonder mede-eigendom omwonenden en anderen uit de omgeving - <i>Collectief agrariërs met windpark (wonen in omgeving. Weinig andere omwonenden)</i> - <i>Agrariërs met windturbines op eigen terrein zonder mede-eigendom</i> - <i>Lokale ondernemingen (bedrijven) en lokale publieke instanties (overheden)</i>	12,8%	7

Geen lokaal eigendom:	64,2%	25*
- <i>Ontwikkelaars</i>		
- <i>Investeringsfondsen</i>		
* Projecten waarin geen sprake van lokaal eigendom		
Eigendom onbekend	3,2%	13
Totaal	100%	72

4.3 Financiële participatie zonder eigendom

In een deel van de gerealiseerde projecten wordt een vorm van financiële participatie zonder eigendom mogelijk gemaakt. In dit geval verstrekken deelnemers een obligatielening, maar zijn ze niet als eigenaar betrokken en hebben ze geen zeggenschap over het windpark. Dit is populair bij ongeveer 19,6% van het aantal projecten, samen 44,2% van de productie. Bij een aantal projecten is een crowdfundingplatform betrokken.

Interessant is het hierbij dat de initiatiefnemers van projecten waar sprake is van lokaal eigendom, daarnaast ook vaak participatievormen zonder lokaal eigendom aanbieden aan de omgeving. Er is dan sprake van een hybride financiering waarbij omwonenden via een coöperatie ledenkapitaal kunnen inbrengen en/ of participeren door aanschaf van obligaties. De participanten hebben alleen zeggenschap als ze ook lid zijn van de coöperatie.

Er is niet gekeken naar de omvang van de totale bedragen van de obligaties. Een voorbeeld waar een bedrag aan obligaties beschikbaar is gesteld aan de omgeving is windpark Krammer. Hier konden leden van de coöperaties Zeeuwind en Deltawind tot maximaal 10 miljoen euro aan obligaties kopen. In een eerder stadium is de projectontwikkeling gefinancierd met ledenkapitaal. Een ander voorbeeld is Windpark Nieuwe Waterweg van Eneco (ten tijde van ontwikkeling de Wolff). Hier is 2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor obligaties, waarbij inwoners van de gemeenten Maassluis, Maasdijk en Hoek van Holland voorrang kregen.

4.4 Omgevingsfondsen, omwonendenregelingen en andere lokale baten

Het oprichten van fondsen blijkt in veel van de gerealiseerde windprojecten toegepast te zijn: bij 25,3% van het totale aantal gerealiseerde projecten, 76,1% van de productie. Uit dit laatste percentage kan worden afgeleid dat er bij de grotere projecten een fonds wordt opgericht; deze projecten kunnen een dergelijke regeling mogelijk (financieel) makkelijker dragen. Het geringe aandeel in het aantal projecten waar fondsen worden opgericht, kan voor een deel worden verklaard door het relatief grote aantal solitaire turbines op boerenerven die na 2015 zijn opgeschaald. Deze 'repowering' projecten zijn inbegrepen in de gerealiseerde projecten sinds 2015 die zijn onderzocht voor de nulmeting. Meestal wordt hierbij minimaal het richtbedrag van de gedragscode Windenergie op land toegepast (0,50 cent per MWh). Ook wordt vaak een bepaalde omwonendenregeling toegepast, bij 21,8% van het aantal, 65,5% van de productie. Net als bij financiële participatie zonder eigendom, worden deze regelingen vaker toegepast als er ook al sprake is van een vorm van lokaal eigendom.

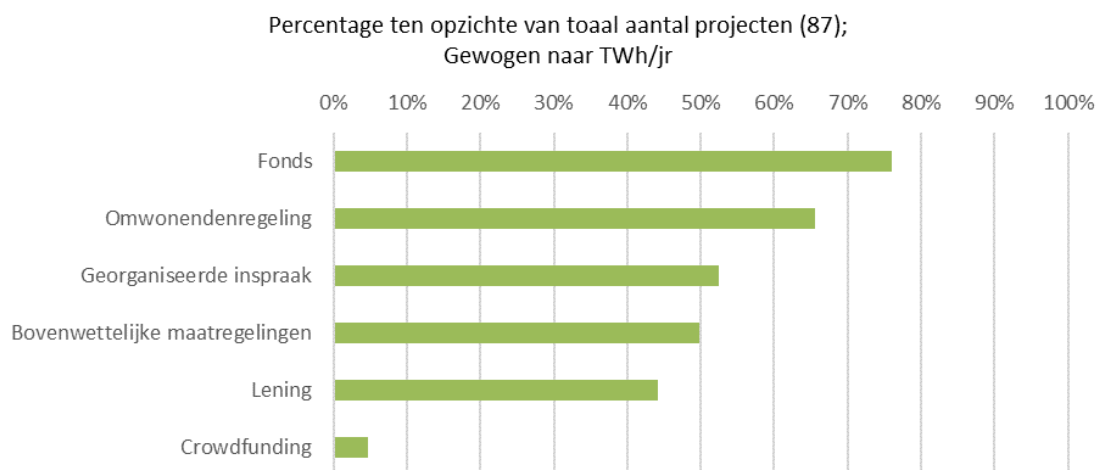
In enkele gevallen wordt de stroom lokaal afgenomen zoals het geval bij Windpark Landtong Rozenburg. Hier zal een deel van de opgewekte elektriciteit gebruikt worden voor walstroom die de schepen van Heerema die aan het Calandkanaal voor periodiek onderhoud liggen van stroom voorzien. Bij de windparken Deil en Avri die voor een groot deel eigendom zijn van de lokale coöperaties, kunnen bewoners lokale windstroom afnemen via Betuwe Wind (energieleverancier Huismerk). De uitgevoerde nulmeting biedt onvoldoende inzicht om te kunnen duiden in hoeveel (procent) van de projecten er sprake is van lokale stroomafname.

4.5 Procesparticipatie in het project

Procesparticipatie in de vorm van georganiseerde inspraak in het ontwerp van het park, wordt in tenminste 21,8% van de projecten toegepast (corresponderend met 30,2% van de productie). Inspraak in de locatie, waarbij de exacte windturbineposities worden aangepast lijkt minder vaak te worden mogelijk gemaakt met 10,6% van de productie en 16,1% van de projecten waarbij dit bekend was. Dit is deels te verklaren doordat de locatie vaak niet door de initiatiefnemers zelf wordt bepaald, maar is aangewezen in een omgevingsvisie of beleidskader.

De informatie over de manier waarop de procesparticipatie is georganiseerd is niet altijd gemakkelijk vindbaar in openbare bronnen, of soms helemaal niet vindbaar. Mogelijk is het genoemde percentage projecten met een bovenwettelijke vorm van procesparticipatie een onderschatting. Het is hierbij echter goed om te beseffen dat veel van de gerealiseerde windprojecten een erg lange doorlooptijd hebben gehad. Het ontwerp en de locatie van veel van die projecten is bepaald in een periode waarin dergelijke participatie minder gangbaar was.

Figuur 13 – Voorbeelden van participatievormen in percentages van het aantal windprojecten.



4.6 Trends, blik op de toekomst

Lokaal eigendom

Hoe heeft het eigendom zich ontwikkeld in de tijd? Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar het jaar van de (onherroepelijke) vergunningverlening. In onderstaande figuur 4.5 is weergegeven hoe het aandeel lokaal eigendom in windprojecten zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Hieruit valt op te maken dat er een stijgende lijn zit in het aandeel lokaal eigendom van projecten die onherroepelijk vergund zijn.

Er valt daarnaast een lichte toename te onderscheiden van het aandeel eigendom van de lokale omgeving; bij de in 2020 onherroepelijk vergunde projecten is al het lokale eigendom in handen van de 'lokale omgeving' en niet ook in handen van een of enkele lokale partijen.

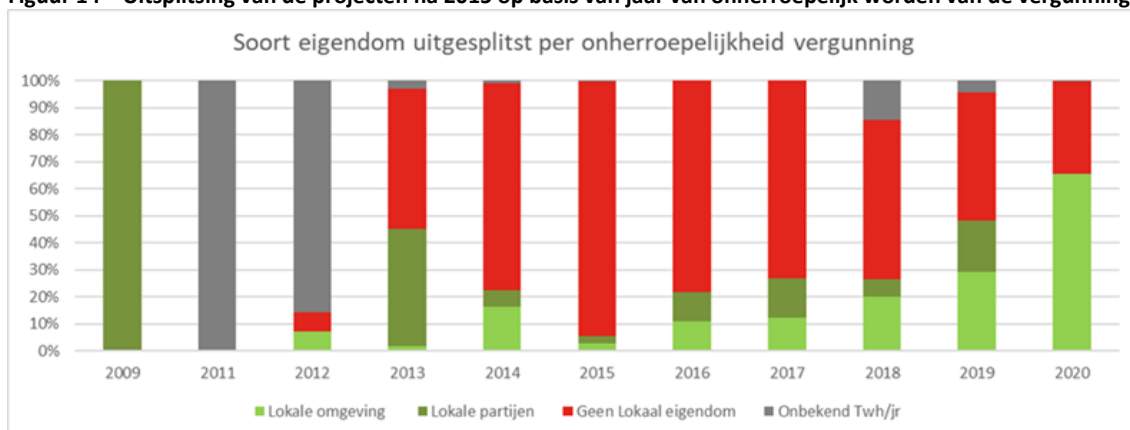
Om een goed beeld te kunnen geven van de ontwikkeling van lokaal eigendom in de loop der tijd, is figuur 4.5 gebaseerd op alle onderzochte projecten. Dus zowel de sinds 2015 gerealiseerde, als de nog niet gerealiseerde projecten die al een SDE beschikking hebben. Opvallend is het relatief hoge aandeel eigendom van de lokale omgeving van projecten die een onher-

roepelijke vergunning krijgen in 2020. Dit hoge aandeel is voor een groot deel te danken aan de projecten Windenergie A16 en Windpark Nij Hiddum-Houw³⁵.

Omdat deze figuur is gebaseerd op projecten vanaf 2015, geven de waarden voor de jaren 2009 en 2011 een ietwat vertekenend beeld. Dit is te verklaren doordat windprojecten meestal binnen relatief korte tijd na onherroepelijk worden van de vergunning, worden gebouwd; er zijn slechts enkele projecten gerealiseerd na 2015 die al in 2009 en 2011 onherroepelijk werden vergund. Samen hebben deze projecten slechts een klein aandeel in het geïnstalleerd vermogen sinds 2015.

³⁵ De onherroepelijk vergunning voor Windenergie A16 wordt naar verwachting in 2020 verleend.

Figuur 14 – Uitsplitsing van de projecten na 2015 op basis van jaar van onherroepelijk worden van de vergunning.



Financiële participatie zonder eigendom, omgevingsfondsen, omwonendenregelingen

Voor windprojecten is over de nog niet gerealiseerde projecten met een SDE beschikking redelijk gemakkelijk openbare informatie te vinden over vormen van financiële participatie zonder eigendom. Dit betreft de mogelijkheden voor de omgeving om mee te doen met een obligatielening via een crowdfundingplatform of direct aan de BV (vaak in combinatie met lokaal eigendom). Bij 19% van alle geplande projecten wordt deze mogelijkheid aangeboden (51,4% van de productie). Dit is anders bij zonneparken, waar deze informatie niet of lastiger openbaar vindbaar is voor de nog niet gerealiseerde zon projecten met een SDE beschikking.

Ook over omgevingsfondsen of omwonendenregelingen is redelijk gemakkelijk informatie te vinden over geplande projecten. De helft van alle windprojecten biedt deze mogelijkheden aan. Voor 73,8% van de geplande productie is een omgevingsfonds beschikbaar, ongeveer gelijk als het geval is bij de gerealiseerde projecten.

4.7 Belangrijkste bevindingen wind

Hieronder wordt een aantal in het oog springende resultaten samengevat.

Bij de windprojecten valt het grote aantal lokale agrariërs op dat, al dan niet in een collectief samenwerkingsverband, (mede-) eigenaar is van een windproject. Deze agrariërs zijn meestal ook grondeigenaren en wonen zelf in het gebied. In deze gevallen is er weliswaar sprake van eigendom van lokale partijen, maar dit wordt niet meegerekend tot *eigendom van de lokale omgeving*. Ook als er sprake is van een samenwerking tussen lokale agrariërs, grondeigenaren en bedrijven, zonder dat de bredere omgeving als mede-eigenaar is betrokken, is er sprake van eigendom van lokale partijen. Alleen wanneer iedereen in de omgeving (inclusief omwonenden) de kans krijgt om deel te nemen rekenen wij deze projecten mee als 'lokaal eigendom van de omgeving'.

Daarnaast onderscheiden we nog het aandeel wind dat in eigendom is van een burgercoöperatie. Deze vorm van eigendom van de lokale omgeving is 11,3% van de productie. Dit is bij wind hoger dan bij zon (4%). In totaal komt het aandeel eigendom van de lokale omgeving voor windenergie op land uit op **13,4%** van de productie van de sinds 2015 gerealiseerde projecten. Hoewel het aandeel eigendom van de productie van de lokale omgeving windprojecten groter is dan bij zon, is het aandeel eigendom van de productie van lokale partijen bij wind twee keer zo klein als bij zon (10% tegenover 20%).

Bij windprojecten is de inzet van een omgevingsfonds zeer gebruikelijk. Bij windprojecten is bij 25,3% van de projecten, corresponderend met 76,1% van de totale productie, een omgevingsfonds ingericht. Waar voorts bij zonprojecten een duidelijk verschil is in procesparticipatie in projecten van drinkwaterbedrijven, waterschappen, lokale bedrijven, zorginstellingen en andere lokale partijen, is hier geen onderscheid zichtbaar voor windprojecten.

Tabel 16 – Resultaten windparken, gerealiseerde projecten.

Participatievorm	% van aantal projecten	% van totale productie
1 <u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	26,4%	13,4%
<u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	29,9%	10,4%
<u>Geen</u> lokaal eigendom	24,1%	40,0%
Eigendom onbekend	19,5%	36,3%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	19,6%	44,2%
3 Omgevingsfonds	25,3%	76,1%
4 Omwonendenregeling lokale stroom aanbod (onvoldoende informatie)	21,8%	65,5%
5 Procesparticipatie in projecten: inspraak in ontwerp	21,8%	30,2%
Procesparticipatie in projecten: inspraak in locatie	16,1%	10,6%

Tabel 17 – Resultaten windparken, geplande projecten met SDE-beschikking voorjaar 2019.

Participatievorm	% van aantal projecten	% van totale productie
1 <u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	37,5%	19,8%
<u>Lokaal eigendom</u> : Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	9,7%	12,8%
<u>Geen</u> lokaal eigendom	34,7%	64,2%
Eigendom onbekend	18,1%	3,2%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	26,4%	51,4%
3 Omgevingsfonds	54%	73,8%
4 Omwonendenregeling lokale stroom aanbod (onvoldoende informatie)	44%	49,8%
5 Procesparticipatie in projecten: inspraak in ontwerp	33,3%	61,3%
Procesparticipatie in projecten: inspraak in locatie	18,1%	43,2%

5 | Beleidskaders

5.1 Inleiding

De verwachting is dat het beleid van het bevoegd gezag significante invloed heeft op de invulling van participatie in energieprojecten én op de uiteindelijke acceptatie van het wind- of zonnepark. Om die reden is gekeken naar de beleidscontext van de projecten, het lokale beleid en de beleidskaders van het bevoegd gezag, in concreto zijn dat de gemeenten en af en toe provincies. Hierbij zijn twee invalshoeken van belang:

1. Heeft de omgeving invloed gehad op de ontwikkeling van het beleid, dus is er sprake geweest van procesparticipatie in de beleidsfase? Heeft de omgeving bijvoorbeeld mee kunnen denken over de grootte van het park of locatie?
2. Stelt het bevoegd gezag voorwaarden aan participatie van de omgeving in projecten? Zo ja welke? En leidt dit dan ook daadwerkelijk tot meer participatie in projecten?

5.2 Een globale verkenning

De genoemde vragen kunnen maar beperkt beantwoord worden. Idealiter zou de beleidscontext voor *alle* onderzochte projecten in kaart gebracht worden. Dat was gegeven het tijdsbestek van deze nulmeting niet haalbaar voor alle projecten, alle 355 gemeenten, 30 RES-regio's en 12 provincies. Een toegankelijk en/of compleet overzicht en de beleidskaders voor wind- en zonneparken van gemeenten en provincies in Nederland ontbreekt. Dit dient allereerst samengesteld te worden. Daarnaast vraagt het veel tijd om de relevante beleidskaders voor alle projecten uit de nulmeting na te lopen en analyseren. Voor dit deel van het onderzoek is voor een pragmatische en verkennende aanpak gekozen, waarbij als volgt te werk is gegaan:

- Voor zonne-energie en windenergie zijn de beleidskaders die tijdens de nulmeting in beeld kwamen verzameld en globaal tegen het licht gehouden.
- Voor een aantal gemeenten en provincies is nauwkeuriger gekeken naar de beleidscontext van een viertal voorbeelden (cases): drie voor windparken en één voor een gemeente met veel zonneparken. Voor deze gemeenten is nagegaan óf een beleidskader is vastgesteld en of er voorwaarden en voorkeuren in zijn opgenomen over participatie van de omgeving in de projecten.
- Daarnaast is geput uit de ervaring van mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen (initiatiefnemers, omgevingsmanagers) en de onderzoekers zelf.

5.3 Observaties uit de praktijk en conclusies

De resultaten van de verkenning zijn weergegeven in de bijlagen B1 (voor wind) en B2 (voor zon) en worden hieronder samengevat. De meest relevante observaties zijn:

- Een toenemend aantal gemeenten en provincies heeft beleidskaders vastgesteld met voorwaarden over proces- en financiële participatie in wind- en zonprojecten.
- Het beleid voor windenergie begon met ruimtelijk beleid, later volgden beleidsvoorwaarden om de omgeving te betrekken (procesparticipatie) en pas later ging het bevoegd gezag voorwaarden stellen aan financiële participatie, een eerlijke verdeling van lusten en lasten en lokale baten via ene omgevingsfonds of omwonendenregeling. Dit is in belangrijke mate ingegeven door het Energieakkoord 2013 en de daarop volgende Gedragscodes voor wind (NWEA en anderen). In toenemende mate werd ook de omgeving actief betrokken in het beleidsvormende proces. Dit gebeurde o.a. door het organiseren van inspraak tijdens het

- vormen van beleid, zoals het vaststellen van duurzame ambities voor de regio en het aanwijzen van zoekgebieden en locaties waar opwek gaat plaatsvinden.
- Het beleid voor zonneparken komt later op gang dan voor windenergie op land, namelijk vanaf 2017. Dit bouwt voort op de ervaringen met windenergie. In deze kaders is er vrijwel meteen aandacht voor participatie van de omgeving, zowel wat betreft het proces als verschillende vormen van financiële participatie en omgevingsfondsen. Na de presentatie van het klimaatakkoord (juni 2019) krijgt ook het streven naar lokaal eigendom een plek in deze kaders.
 - Projectontwikkelaars volgen het wind- en zonbeleid van het bevoegd gezag (gemeente, provincie). Dit blijkt uit een analyse van het ontwikkelingsgeschiedenis van windbeleid vanaf 2007 tot heden en is ook de ervaring van mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen. De beleidskaders van het bevoegd gezag spelen dus een belangrijke rol bij het bevorderen van participatie in energieprojecten.
 - Als gevolg van de lange doorlooptijd van windprojecten (gemiddeld 4-7 jaar) wordt het effect van gemeentelijk/provinciaal participatiebeleid van windprojecten pas in een later stadium zichtbaar. Met andere woorden: er zit een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie van de voorwaarden in de projecten. De huidige nulmeting geeft vooral de situatie weer die voortkomt uit de beleidscontext in de periode van het Energieakkoord uit 2013. Het effect van het klimaatakkoord op de beleidskaders van het bevoegd gezag en vervolgens op de invulling van participatie in concrete projecten wordt pas over een aantal jaren zichtbaar, en komt pas later goed in beeld met de monitor.
 - Ook voor zonne-energie is er sprake van een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie in de voorwaarden in de projecten. De doorlooptijden van zonneparken zijn in het algemeen korter dan bij wind, dus de verwachting is dat de resultaten van het klimaatakkoord over een tot drie jaar goed in beeld gebracht kunnen worden.

5.4 Conclusie

De beleidskaders van het bevoegd gezag *lijken* een belangrijke, zo niet bepalende rol te spelen bij het bevorderen van participatie in energieprojecten. De omgeving lijkt actief te worden betrokken bij de planvorming van het beleid zelf. Dit volgt uit deze eerste verkenning. Om deze conclusies beter te kunnen onderbouwen is het wenselijk om vervolgonderzoek te doen. Zo is het allereerst wenselijk om een compleet overzicht van samen te stellen van gemeenten en provincies die wel/geen beleidskaders hebben op het gebied van zon en wind. Indien dat beleid aanwezig is dan is een analyse nodig van de wijze waarop de omgeving daarbij betrokken is en van de inhoud: een uitsplitsing (beknopt) van het soort beleid, de voorwaarden/ eisen over ruimtelijk beleid voor wind en zon, procesparticipatie, lokaal eigendom en financiële participatie en van de wijze waarop de omgeving betrokken is bij het beleidsvormingsproces.

6 | Participatie en acceptatie

6.1 Inleiding

In hoeverre draagt participatie bij aan meer draagvlak en/ of acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land? Dit is de tweede vraag van dit onderzoek. De verwachting is dat een goed participatieproces leidt tot meer acceptatie (Klimaatakkoord 2019). In hoeverre is dat zichtbaar in de praktijk? Leidt participatie inderdaad tot meer acceptatie?

Met participatie doelen we op alle participatievormen: actieve betrokkenheid van de omgeving bij de beleidsvorming (voorwaarden, locaties), bij de projectvoorbereiding en -ontwikkeling, als mede-eigenaar of financiële participant en/of in de vorm van baten voor de lokale omgeving (omgevingsfonds, omwonendenregeling, lokale stroom).

Om zicht te krijgen op deze vraag zijn twee benaderingen gevolgd: een kwantitatieve en kwalitatieve benadering.

De kwantitatieve benadering was gericht op het vinden van een geschikte kwantitatieve methodiek en indicatoren om de mate van 'acceptatie' van hernieuwbare energie projecten te kunnen meten. Voor zover bekend is de acceptatie nog niet op een systematische manier gemeten voor een grote groep energieprojecten en met de bedoeling om dit op nationale schaal te monitoren. Wel is onderzoek gedaan naar participatieprocessen, draagvlak, acceptatie en weerstand aan de hand van concrete voorbeelden (casuïstiek)³⁶. Met deze kennis in het achterhoofd, aangevuld met kennis en ervaring van de auteurs zelf, zijn een aantal 'indicatoren (of variabelen)' geformuleerd die een indicatie zouden kunnen geven van de mate van acceptatie door de omgeving van een energieproject. Deze indicatoren zijn vervolgens getest tijdens de nulmeting van zonneparken. Is er voldoende informatie te vinden en geeft dat dan inderdaad een valide beeld van de mate van acceptatie? Is met deze informatie (datasets) een verband te leggen tussen participatie en acceptatie van projecten? De methodiek en eerste bevindingen lichten we toe in 6.2 en 6.3.

De kwalitatieve benadering is gericht op inzicht in de relatie tussen participatie en acceptatie. Uit de praktijk en op basis van literatuuronderzoek weten we dat ook andere factoren dan participatie bijdragen bij aan de mate van acceptatie van een hernieuwbaar energieproject. Bijvoorbeeld de beleidscontext van het bevoegd gezag, de politieke voorkeur van de gemeenteraad, de bestuurlijk culturele en sociaaleconomische factoren van een gebied, de bevolkingsdichtheid, aard van het landschap en de voorgeschiedenis van het project.

Het is bewerkelijk, en daarmee lastig uitvoerbaar, om deze brede projectcontext voor alle projecten systematisch te na te gaan. Om toch een beter beeld van te krijgen van de samenhang tussen participatie en acceptatie, en de andere factoren die bijdragen aan acceptatie, zijn gesprekken gevoerd met mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen (initiatiefnemers, omgevingsmanagers). Aan hen is gevraagd hoe zij aankijken tegen de vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Ook is geput uit de ervaringen van de onderzoekers; met name Bosch&Van Rijn is vrijwel dagelijks betrokken bij participatieprocessen. Dit onderdeel was verkennend en kwalitatief van aard en wordt beschreven in 6.4 en de bijlage B2.

³⁶ O.a. Universiteit Nijmegen: Justus van Peer, Jaclyn Matijssen; Universiteit Utrecht, Leon Schreurs; Universiteit van Amsterdam, Sanne Akkerboom (besluitvorming bij de bouw van windparken).

Definities³⁷

Acceptatie: het als legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijvoorbeeld beleidplan of project) zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn.

Draagvlak: een positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit. In deze monitor gaat het om de acceptatie van en draagvlak voor concrete projecten. Acceptatie voor het beleid(skaders) en plannen gaat daar aan vooraf.

6.2 Acceptatie meten

Wanneer is er sprake van draagvlak of acceptatie van een project? En hoe meet je dat? Op basis van gesprekken met praktijkmensen, eigen ervaring en beschikbare onderzoeken kwamen de volgende vier indicatoren naar voren:

- **Signalen weerstand/ media-aandacht:** De lokale media berichten vaak over projecten in de omgeving. Is er weerstand of geeft een project aanleiding tot discussie, dan blijkt dat uit de berichtgeving. Andersom geldt dat in mindere mate: als er geen berichten zijn over het project dan is er niet perse sprake van acceptatie. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de omgeving en de pers niet of onvoldoende op de hoogte is. Als er wel uitgebreid over het project bericht is, zonder dat hieruit blijkt dat er sprake is van weerstand, dan zien wij dat als indicatie voor een redelijke mate van acceptatie. Hierbij wordt met name gekeken naar lokale kranten (online), aantal artikelen (overwegend positief, negatief).
- **Georganiseerde weerstand:** Zijn er veel bezwaren dan zien we dat burgers zich doorgaans op enige moment organiseren om de realisatie van een project in hun omgeving te voorkomen. Dit kan informeel met bijvoorbeeld een groep op Facebook, een petitie, maar ook een stichting die opgericht wordt tegen het betreffende initiatief. De aanwezigheid van georganiseerde groepen zien wij als indicatie voor weerstand, ofwel het ontbrekend van acceptatie bij groepen in de omgeving.
- **Aantal zienswijzen op de vergunning:** Belanghebbenden hebben de wettelijke mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op de ontwerp vergunning. Het ontwikkelproces is dan al vergevorderd, de plannen liggen zo goed als vast. Zijn er veel zienswijzen dan is dat een indicatie voor ontbrekende acceptatie van de plannen bij een deel van de omgeving.
- **Beroep.** Belanghebbenden hebben de wettelijke mogelijkheid om beroep aantekenen tegen de definitieve vergunning. Zij kunnen beroep instellen bij de Rechtbank of de Raad van State (in veel gevallen wordt de coördinatieprocedure toegepast en is er een directe gang naar de Raad van State). Wordt er beroep aangetekend dan is dat een sterke indicatie voor ontbrekende acceptatie van de plannen bij een deel van de omgeving.

De vier indicatoren (of variabelen) geven samen een indicatie voor de intensiteit van weerstand. Een project waarover veel discussie ontstaat (en media-aandacht), waar bewoners zich organiseren en een Stichting ProjectX Nee! oprichten, dat veel zienswijzen oplevert bij de ontwerpvergunning en waar uiteindelijk een gang naar de Raad van State volgt, scoort hoog op weerstand en laag op de acceptatieschaal. Een project dat in positieve bewoordingen de (lokale) pers haalt met weinig zienswijzen en zonder gang naar de rechter scoort laag op weerstand en hoog op acceptatie.

³⁷ RES Handreiking, begrippenlijst V7.9

Om jaarlijks een groot aantal projecten te kunnen analyseren, is het van belang dat de informatie in openbare bronnen en redelijk gemakkelijk vindbaar moet zijn. Dit is getest voor zonneparken (zie 6.2).

Er is een aantal overwegingen en kanttekeningen:

- Omwonenden die de komst van initiatief accepteren of zelfs toejuichen, komen onvoldoende in beeld met deze set indicatoren. Ze geven zicht op weerstand en minder op acceptatie. Afwezigheid van weerstand is niet zondermeer gelijk aan acceptatie. Uitzondering hierop is positieve berichtgeving over het project.
- Een kleine groep omwonenden die het initiatief niet accepteert, kan ervoor zorgen dat het project slecht scoort op acceptatie, door de media te halen, veel zienswijzen in te dienen en naar de rechter te stappen. In de beoordeling of er wel of geen sprake is van acceptatie moet je ook het aantal belanghebbenden mee laten wegen. Een grote groep kan tegelijkertijd redelijk tevreden zijn of geen bezwaren hebben.
- Het feit dat er sprake is van 'georganiseerde weerstand' tegen een project is een goede indicator dat een project in ieder geval niet volledig geaccepteerd wordt. Om tegenstand te organiseren is het echter wel nodig dat minstens één persoon de tijd en energie neemt om deze tegenstand te organiseren. Het is denkbaar dat veel mensen in de omgeving van een bepaald wind- of zonnepark het initiatief niet accepteren, maar niet de tijd nemen (of hebben) om tegenstand te organiseren. Andersom kan een persoon die wel de tijd neemt, zorgen voor een vertekend beeld.
- Ook 'signalen van weerstand in de lokale media' kunnen een vertekend beeld geven. Een artikel over lokale weerstand is een indicatie dat er in de omgeving weerstand is. Het kan ook gekleurd worden door de positie van de lokale media. De ervaring is dat de lokale regionale dagbladen en vakbladen als Solar Magazine in het algemeen feitelijk rapporteren.
- Het aantal 'zienswijzen' geeft een goed beeld van de mate van acceptatie. Het maakt wel uit of het meerdere unieke individueel opgestelde zienswijzen zijn, of één zienswijze opgesteld door een bezwaarmaker die naar zoveel mogelijk mensen is gestuurd met het gemeentelijke e-mail adres waar het naartoe gezonden kan worden. Voor project A kunnen 30 unieke zienswijzen worden ingediend en bij project B 100 zienswijzen waarvan 5 uniek en de overige 95 identiek zijn. Op aantal zienswijzen zou project B dan veel slechter scoren. Of daar dan daadwerkelijk over het algemeen minder acceptatie is dan bij project A waar 30 burgers de tijd en moeite hebben genomen om een eigen zienswijze in te dienen, is maar zeer de vraag.
- Tegen bijna alle windparken en bij veel grootschalige zonneparken wordt tegenwoordig beroep ingesteld. Hier zal daardoor weinig onderscheid zijn tussen initiatieven. Mogelijk zou nog gekeken kunnen worden naar het aantal beroepen per uitspraak. Het nadeel hierbij is dat het aantal personen dat een advocaat inschakelt, dat telt als één beroep, niet openbaar bekend is. Hetzelfde geldt voor beroepen die voor de zitting ingetrokken worden. Dit is echter uit persberichten vaak wel te herleiden.

De volgende indicatoren voor acceptatie zijn nog overwogen:

- Doorlooptijd: De relatie tussen de doorlooptijd van een project en acceptatie is waarschijnlijk beperkt. Een project met een relatief kortere doorlooptijd dan gemiddeld heeft waarschijnlijk weinig weerstand ondervonden (en scoort daarmee positief op acceptatie). Andersom geldt dat niet. Er zijn vele andere factoren die de doorlooptijd bepalen. Denk aan capaciteitstekort op het elektriciteitsnetwerk, langdurende onderhandelingsstrategieën

over grondposities, onderzoeken, politieke besluitvorming rond het windpark³⁸. Het is niet gemakkelijk traceerbaar in welke mate vertraging te herleiden is tot weerstand van de omgeving. Methodisch doen zich vragen voor over de definitie van 'doorlooptijd', want wanneer begint en eindigt een project? Aan een snel vergund project kan een langjarig voorbereidingsproces vooraf zijn gegaan; wat is het startmoment van de voorbereidingsfase (de eerste gesprekken met de gemeente, keukentafelgesprekken)? Anderzijds kan een snel vergund project soms nog jarenlang tot ongenoegen leiden in de omgeving. Wat is dan het eindmoment van de doorlooptijd?

- Coöperatie: Het feit dat een lokale coöperatie betrokken is, is een indicatie dat een deel van de omgeving positief staat tegenover het project. Hoe meer mensen meedoen, hoe hoger de acceptatiegraad. Andersom, als een lokale coöperatie zich bewust niet verbindt met een project, bijvoorbeeld omdat ook zij de uitgangspunten niet steunen, dan kan dat ook een indicatie zijn dat het om een controversieel project gaat. Deelname van coöperaties is meegenomen als participatievorm (mede-eigendom) en niet hier als indicator voor acceptatie zelf.

6.3 Nulmeting: het testen van de indicatorenset acceptatie

De genoemde indicatoren (6.2) zijn getest op uitvoerbaarheid en validiteit tijdens de nulmeting. Is de gezochte informatie vindbaar? Geven ze inderdaad een beeld van de mate van acceptatie? Deze eerste testronde geeft tevens een globaal beeld van de stand van zaken met acceptatie van zonneparken.

Informatieverzameling (uitvoerbaarheid)

- De mate van acceptatie van plannen voor een zonnepark en windpark is redelijk goed te volgen aan de hand van persberichten in de regionale kranten (online). Als er veel discussie of weerstand is dan rapporteren de lokale kranten daar over. Is er veel aan de hand dan haalt het ook de landelijke vakmedia en nationale kranten. Als er geen discussie is over het project dan beperken de kranten zich tot de feitelijke constatering dat een nieuw zonnepark is gepland of geopend door een wethouder of provinciaal gedeputeerde. Deze informatie is openbaar en toegankelijk met een online abonnement op regionale kranten. Op deze manier is het procesverloop en de reactie van de omgeving te reconstrueren.
- Als er georganiseerde tegenstanders zijn, dan is de ervaring dat deze zich openbaar bekend maken. De naam van de organisatie is te vinden in de lokale media en de groep is zichtbaar via eigen mediakanalen (website, nieuwsbrieven, facebook). Deze informatie is redelijk snel vindbaar (online).
- Informatie over de zienswijzen blijkt lastiger te achterhalen. Daarvoor moet in de gemeentelijke archieven gedoken worden en die zijn niet altijd even toegankelijk.
- Informatie over een eventuele rechtsgang is snel vindbaar; de uitspraken zijn openbaar en de pers bericht erover. In de uitspraak is de voorgeschiedenis te volgen en de aard van de bezwaren.

De eerste bevindingen: acceptatie van zonneparken

in het kader van dit onderzoeksproject was het niet mogelijk om alle 183 gerealiseerde zonneparken en 87 windparken systematisch na te lopen. Een substantiële steekproef (150) voor gerealiseerde zonneparken levert het volgende globale beeld op:

³⁸ Onder andere Onderzoek Universiteit Nijmegen: Justus van Peer, Jaclyn Matijssen; Universiteit Utrecht, Leon Schreurs; Universiteit van Amsterdam, Sanne Akkerboom (besluitvorming bij de bouw van windparken).

- De eerste zonneparken (2017, 2018) gaven weinig aanleiding tot discussie in de omgeving. De omgeving accepteert de zonneparken of geeft er geen aandacht aan. Dat verandert rond 2018. Vanaf dat moment begint er meer discussie te ontstaan.
- Van acht gerealiseerde projecten is bekend dat omwonenden bezwaar maken tegen de komst van het zonnepark. Ze maken bezwaar tegen de aantasting van het open landschap en uitzicht, gebruik van schaarse landbouwgrond of hekelen dat er onvoldoende mogelijkheid was voor inspraak. Soms spelen er locatiespecifieke issues; zo maakt een veehouder zich zorgen over een toename van foeragerende ganzen op zijn aangrenzende perceel. De meeste discussies gaan over de omvang: mensen vinden het zonnepark 'te groot' of 'niet passend' voor een specifieke omgeving. Dat heeft niet zozeer met de omvang in absolute zin te maken; ook een relatief klein park kan op bezwaren stuiten in een bepaald gebied.
- De zonneparken van lokale partijen (waterschappen, lokale bedrijven, ed.) die stroom produceren op eigen terrein en voor eigen verbruik, leverden vrijwel geen discussies op, ook niet de grotere zonnevelden op industrieterreinen.
- De zonneparken van lokale initiatiefnemers of coöperaties leverden weinig discussies op. Waar dit wel het geval was, vormden deze gesprekken onderdeel van het ontwikkelproces dat samen met omgeving werd georganiseerd (procesparticipatie). Sommige plannen kwamen niet verder dan de tekentafel, of zijn gaandeweg het proces samen met bewoners grondig aangepast.

Richten we de blik op de toekomst dan verandert dit beeld.

- Er is veel meer weerstand zichtbaar rond de geplande zonneparken. Die weerstand ontstaat vaak al vroeg in het proces, bij de voorbereiding van een vergunning. Sommige plannen komen niet verder dan de tekentafel. De ervaring is dat de pers er over rapporteert als er sprake is van weerstand; dit is in de vroege fase al zichtbaar en traceerbaar is aan de hand van openbare bronnen (online).
- Het was niet mogelijk om alle geplande projecten systematisch na te lopen. Van de 230 nog niet gerealiseerde projecten met een SDE beschikking, weten we van tenminste 37 projecten dat er sprake is van (veel) weerstand; bij 43 zijn geen signalen van weerstand zichtbaar en van de overige geplande projecten hebben we onvoldoende tijd gehad om een beeld te vormen.
- De projecten met weerstand zijn vooral grootschalige projecten in de buitengebieden in Drenthe, Friesland, Groningen, Gelderland, Overijssel, Limburg en Zeeland. In Zeeland waren tot voor kort nog weinig kritische geluiden over zonneparken te horen, terwijl er wel een groot aantal grootschalige zonneparken is gerealiseerd zoals zonnepark Scaldia in Borsele. Dat beeld begint echter te kantelen. De provincie en steeds meer Zeeuwse gemeenten verlenen voorlopig geen medewerking aan nieuwe initiatieven, mede omdat de omgeving bezwaren heeft en omdat ze eerst hun beleid op orde willen krijgen.

Ook voor windprojecten was de informatie redelijk te achterhalen. De beschikbare informatie was niet genoeg om een volledig/ representatief beeld te kunnen geven.

Voorbeelden van gerealiseerde zonneparken

Zonnepark Midden-Groningen is een van de grootse zonneparken van Nederland (103 MWp). In eerste instantie was dit een initiatief van de ontwikkelaar Powerfield maar het is later overgenomen door het Chinese Chint Energy. Omwonenden hebben zich verenigd in de Stichting Stop Zonnecollectoren. Volgens de lokale pers hebben bewoners rondom de locatie van het zonneveld 'al genoeg ellende van de gaswinning'. De omgeving is volgens de omwonenden minimaal betrokken bij de ontwikkeling, wat tot gemengde gevoelens leidt: "Je hebt een beetje inspraak maar in feite is het al voor je beslist". "Het

zonnepark is ons eigenlijk door de strot geduwd. Als omwonenden kregen we eenmalig een paar duizend euro". "Je wordt gepaaid om mee te doen". [DVNH.nl 7/3/2020]

Bij zonnepark de Vlaas (4,9 MWp), gedeeld eigendom van een lokale coöperatie en een ontwikkelaar, maakte een bewoner bezwaar toen de plannen werden uitgebreid. Hij was in eerste instantie heel enthousiast en deed mee als lid van de coöperatie. Bij de uitbreiding van het zonnepark zou zijn woning bijna worden ingesloten door zonnepanelen. "Ik ben geen omwonende meer van zonnepark De Vlaas, maar een inwonende". Na overleg zijn de plannen aangepast (lokale pers ED_Deurne 2018.)

Zonnepark Scheldezoon (9,5 MWp) is een initiatief van een lokale ondernemer, een coöperatie en Eneco, die ieder 33% van de aandelen in handen hebben. Dit is meegerekend als 66% eigendom van de lokale omgeving (ondernemer, coöperatie). Er was geen sprake van weerstand. De bouwvergunning heeft geen bezwaren of zienswijzen opgeleverd. Het zonnepark is op het bestaande bedrijventerrein van de RWZI gerealiseerd en niet zichtbaar voor de omgeving en er wonen weinig mensen in de directe omgeving. [Lokale Energie Monitor 2019].

6.4 Observaties uit de praktijk: leidt participatie tot meer acceptatie?

De kernvraag is ook hier: leidt meer participatie tot meer acceptatie van wind- en zonneparken? En welke vormen van participatie werken het best bij deze projecten? Hiervoor zijn een tiental initiatiefnemers, en omgevingsmanagers van wind- en zonneparken bevroegd. Aan hen is gevraagd hoe zij aankijken tegen de vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Ook is geput uit de ervaringen van de onderzoekers; met name Bosch&Van Rijn is vrijwel dagelijks betrokken bij participatieprocessen. Benadrukt wordt dat deze observaties slechts een globaal verkennend beeld geven. Dit beeld dient verder aangescherpt te worden met een bredere consultatie van mensen die met participatieprocessen te maken hebben.

We lichten er een aantal observaties van deze ervaringsdeskundigen uit. Voor een uitgebreider verslag en reflectie verwijzen we naar de bijlage B3.

- Een zorgvuldig en goed participatieproces belangrijker dan financiële participatie. Het begint bij actieve betrokkenheid van de omgeving, zo vroeg mogelijk in het proces (procesparticipatie) en van daaruit volgen dan afspraken over mede-eigendom, financiële participatie en delen in de revenuen. Participatie is altijd maatwerk. Direct omwonenden kunnen het beste in een vroeg stadium persoonlijk benaderd worden, zodat specifieke wensen en zorgen meteen meegenomen worden in de ontwikkeling.
- De meningen verschillen over de effectiviteit van financiële participatie. Winstdeling van windparken met de omgeving zorgt er vaak voor dat de weerstand tegen deze windparken afneemt. Ook voor de ontwikkelaar heeft dat toegevoegde waarde als dit bijdraagt aan projectrealisatie. Anderen voeren juist aan dat financiële participatie geen oplossing biedt voor situaties waar weerstand ontstaat omdat er bezwaren zijn tegen landschapsaantasting, verlies van uitzicht, gebruik van landbouwgrond of duurzame energie in het algemeen. ("Een financiële oplossing is geen oplossing voor een niet-financieel probleem").
- De kans op draagvlak en acceptatie is groter als het bevoegd gezag beleid heeft vastgesteld voor wind- en zonneparken met duidelijke participatie-eisen en als de doelen voor de lokale energietransitie en specifieke locaties in nauwe samenspraak met de omgeving zijn vastgesteld. Ook bij de projectontwikkeling werkt het goed als de projectontwikkelaar en de gemeente samen optrekken in de communicatie met de omgeving.
- De voorkeur gaat uit naar vormen van lokaal eigendom waarbij de omgeving vanaf de ontwikkelfase risicodragend mee investeert, bijvoorbeeld via een coöperatie. Dit voorkomt onder andere discussie over de overnameprijs en stelt de omgeving in de gelegenheid om

vanaf het begin mee te beslissen. Een aantal ontwikkelaars vraagt zich wel af of er voldoende animo is bij de omgeving om risicodragend mee te investeren, zeker voor grote projecten. De ervaringen van ontwikkelaars met samenwerking met energiecoöperaties zijn wisselend. Het hangt af van de ervaring en professionaliteit en van de omvang van de achterban (het aantal leden).

- Vaak zijn heel andere factoren bepalend voor de acceptatie en draagvlak van een project. De locatie zelf is daarvan een erg belangrijke. (“Locatie, locatie, locatie!”, stelt een omgevingsmanager van zonneparken). Een zonnepark in een industriegebied leidt tot veel minder weerstand dan in een buitengebied. Een zonnepark op een braakliggend terrein in een industriegebied kan zelfs bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Een stuk land waar weinig tot geen mensen wonen zal tot minder acceptatie issues leiden, dan een dichtbevolkt gebied.

6.5 Conclusie

In dit onderzoeksproject zijn een aantal indicatoren geformuleerd om acceptatie te kunnen meten en getest tijdens de nulmeting met een steekproef van zonneparken. Hieruit blijkt dat deze indicatoren in principe bruikbaar zijn voor het monitoren van acceptatie van projecten. Met openbare bronnen, vooral berichtgeving in de lokale pers, is het goed mogelijk om een beeld te vormen van de mate van weerstand of acceptatie. Dit betekent wel dat voor alle projecten systematisch moet worden nagezocht of er sprake is van weerstand. Voor de nulmeting was dit niet mogelijk binnen het gegeven budget. Voor de volgende jaren, is het aantal nieuwe projecten kleiner en is het waarschijnlijk wel haalbaar om voor deze projecten na te gaan in welke mate er sprake is van weerstand of acceptatie. Daarnaast is het nuttig om ook voor de gehele projectendatabase, alle gerealiseerde en geplande projecten met een SDE beschikking, na te gaan of er wel/geen sprake is van acceptatie.

Echter, de kwantitatieve informatie over participatie én acceptatie biedt onvoldoende basis om uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen participatie en acceptatie, ofwel om antwoord te geven op vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Er zijn immers ook andere factoren in het spel die bepalend kunnen zijn voor de mate van acceptatie. De huidige indicatorenset geeft daar onvoldoende zicht op.

De gesprekken met een aantal ontwikkelaars en andere belanghebbenden en de ervaring van de onderzoekers geven wel een richting aan. Zo zal er ook gekeken moeten worden naar andere factoren zoals locatiespecifieke kenmerken als het soort landschap, de bevolkingsdichtheid, de voorgeschiedenis met duurzame energie in het gebied. De analyse deze brede projectcontext laat waarschijnlijk zich lastig vangen in een beperkt aantal indicatoren. Dit vraagt in ieder geval om nader verdiepend onderzoek. Een aanvullende consultatie van een bredere groep belanghebbenden en ervaringsdeskundigen is wenselijk, bijvoorbeeld met coöperaties, natuur- en milieufederaties en andere partijen.

7 | Conclusie

7.1 Resultaten nulmeting participatie

De eerste vraag van dit onderzoek is: (1) *Hoe vindt de invulling van participatie van de omgeving in de praktijk plaats bij wind op land en niet-gebouwgebonden zonprojecten, en in het bijzonder: in hoeverre krijgt het streven naar 50% lokaal eigendom vorm in de praktijk?*

Voor de nulmeting is een groot aantal gerealiseerde projecten tegen het licht gehouden: 183 zonneparken en 87 windparken (peildatum 1-1-2020; voor wind projecten gerealiseerd na 2015). Deze projecten zijn gerealiseerd vóór de presentatie van het Klimaatakkoord (juni 2019) en geven zicht op de nulsituatie: het effect van de afspraken is hierin nog niet zichtbaar.

Er is gekeken naar alle vormen van omgevingsparticipatie, waarbij specifieke aandacht uitging naar de eigendomssituatie van wind- en zonneparken en de mate waarin op dit moment al sprake is van lokaal eigendom. In de praktijk komen twee soorten lokaal eigendom voor: (1) eigendom van de lokale omgeving waarbij iedereen in de omgeving de kans krijgt om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband), en (2) eigendom van een of enkele lokale partijen waarbij de bredere omgeving niet of minder betrokken is als mede-eigenaar. Het eigendom van de lokale omgeving draagt bij aan het streven naar 50% lokaal eigendom, het eigendom van lokale partijen in principe niet.

De belangrijkste resultaten van de nulmeting van wind- en zonneparken zijn samengevat en in Tabel 18 en Tabel 19.

Zonneparken (niet-gebouwgebonden, land, water)

Bij 75% van alle gerealiseerde zonneparken is sprake van enige vorm van projectparticipatie (50% van de totale productie van alle gerealiseerde zonneparken). Bij 17% van alle projecten is sprake van *eigendom van de lokale omgeving*. Omdat er vaak sprake is van gedeeld eigendom met een niet-lokaal gevestigde partij en deze parken relatief klein zijn, wordt een kleiner aandeel, namelijk **4%** van de totale *productie* van alle gerealiseerde zonneparken toegerekend aan eigenaren van de *lokale omgeving*.

Daarnaast is het relatief groot aandeel zonneparken eigendom van één of enkele lokaal gevestigde partij(en): bijna 40% van alle zonneparken en 20% van de *productie*. Dit zijn zonneparken waterschappen, drinkwaterbedrijven, slibverwerkers, gemeenten, lokale bedrijven of agrariërs die op eigen terrein stroom produceren voor eigen verbruik. Dit is volgens de huidige definitie lokaal eigendom, maar geen *eigendom van de lokale omgeving*. Het overige deel, 40% van alle zonneparken, is eigendom van niet-lokaal gevestigde partijen; omdat dit relatief grote projecten zijn is 76% van de productie niet-lokaal.

Voor wat betreft de andere participatievormen; bij 15% van de zonneparken kan de omgeving financieel participeren zonder dat er sprake is van eigendom, bijvoorbeeld via een crowdfunding platform (24% van de productie). Van 6% van alle projecten weten we dat een omgevingsfonds is ingericht (12% van de productie). Minstens 30% van de zonneparken biedt de stroom aan, aan de omgeving met tussenkomst van een energieleverancier.

Bij 25% van alle gerealiseerde zonneparken is geen sprake van enige vorm van projectparticipatie (50% van de productie). Vaak is hier wel sprake van een zekere mate van betrokkenheid van de omgeving in de ontwikkelfase, bijvoorbeeld meedenken over de landschappelijk inpassing en het parkontwerp (procesparticipatie).

Windparken op land

Bij de meeste windprojecten is sprake van een of meerdere participatievormen. Bij een kwart (26%) van alle windprojecten is sprake van eigendom van de lokale omgeving, met een toege-rekend productieaandeel van **13,4%** van de productie. Dit is bij wind hoger dan bij zon (4%).

In deze sector valt het grote aantal lokale agrariërs op dat, al dan niet in een collectief samen-werkingsverband, (mede-) eigenaar is van een windproject. Deze agrariërs zijn meestal ook grondeigenaren en wonen zelf in het gebied. In deze gevallen is sprake van lokaal eigendom, maar niet zondermeer ook van *eigendom van de lokale omgeving*. Alleen wanneer iedereen in de omgeving, inclusief omwonenden de kans krijgt om deel te nemen aan het project, is sprake van 'eigendom van de lokale omgeving'.

Het aandeel eigendom van lokale partijen is bij wind twee keer zo klein als bij zon: 10% tegen-over 20% van de productie. In dit geval zijn dit vooral lokale agrariërs.

Bij 20% van alle projecten (44% van de productie) kan de omgeving financieel participeren, bijvoorbeeld via een crowdfundingplatform. Bij windprojecten is de inzet van een omgevings-fonds gebruikelijk: bij 25% van alle projecten corresponderend met 76% van de totale produc-tie. Ook een omwonendenregeling is gebruikelijk.

Aandachtspunten voor de jaarlijkse monitoring:

- Op basis van openbare informatie (deskresearch, online bronnen) is een redelijk beeld op te bouwen van de participatievormen bij wind- en zonneparken.
- Het beeld kan nog wel verder aangescherpt worden. Zo was het gegeven het tijdsbestek niet altijd mogelijk om voor *alle* bestaande projecten een volledig beeld te krijgen voor *alle* participatievormen. Met name onderzoek naar het procesverloop en procesparticipatie bij projecten is bewerkelijk en vraagt tijd.
- Voor de monitoring in de volgende jaren zal dit onderzoeksproces minder bewerkelijk zijn, omdat in dat geval alleen de in een jaar nieuw gerealiseerde projecten toegevoegd wor-den.
- Het is niet altijd goed vast te stellen is wie de eigenaren zijn, zeker bij wind- en zonnepar-ken van niet-lokale ontwikkelaars, waarvan de aandeelhouders lastig uit openbare bron-nen te achterhalen zijn. Dat geldt in het bijzonder voor projecten met meerdere eigenaren. Bij wind is het aandeel onbekend groter dan bij zon.

7.2 Beleidskaders

Een toenemend aantal gemeenten en provincies heeft beleidskaders vastgesteld waarin voorwaarden worden gesteld aan proces- en financiële participatie en verdeling van lasten en lasten van wind- en zonprojecten. Deze beleidskaders spelen een belangrijke rol bij het bevoor-deren van participatie in energieprojecten. Projectontwikkelaars volgen het wind- en zonbeleid van het bevoegd gezag (gemeente, provincie). Het bevoegd gezag betreft de omgeving in toe-nemende mate bij de beleidsvorming (beleidsparticipatie).

Dit blijkt uit een analyse van het ontwikkelingsgeschiedenis van windbeleid (vanaf 2007 tot heden) en het zonne-energiebeleid (circa 2017 tot heden), en is ook de ervaring van mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen.

Als gevolg van de lange doorlooptijd van windprojecten (gemiddeld 4-7 jaar) wordt het effect van gemeentelijk/provinciaal participatiebeleid pas in een later stadium zichtbaar. Met andere woorden: er zit een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementa-tie van de voorwaarden in concrete projecten. De huidige nulmeting voor windenergie op basis van gerealiseerde projecten geeft daarmee vooral zicht op de situatie die voortkomt uit de beleidscontext in de periode van het Energieakkoord uit 2013. Het effect van het klimaatak-koord op de beleidskaders van het bevoegd gezag en vervolgens op de invulling van participa-

tie in concrete projecten wordt pas over een aantal jaren zichtbaar, en komt pas later goed in beeld met de monitor. Hetzelfde geldt voor zonprojecten, al zijn de doorlooptijden korter en zal het effect van het Klimaatakkoord sneller zichtbaar worden.

7.3 Participatie en acceptatie

De tweede vraag in dit onderzoek was: *In hoeverre draagt participatie bij aan meer draagvlak en/ of acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land?*

Om de vraag te kunnen beantwoorden is allereerst inzicht nodig in de acceptatie van projecten. De volgende indicatoren blijken in principe bruikbaar om de mate van weerstand, of het ontberen van acceptatie te meten: signalen van weerstand in de media, aanwezigheid van georganiseerde weerstand, aantal zienswijzen op de vergunning en of wel/ geen beroep is aangetekend. Deze indicatoren zijn getest tijdens de nulmeting. Met openbare bronnen, vooral berichtgeving in de lokale pers, blijkt het goed mogelijk om een beeld te vormen van de mate van weerstand of acceptatie van projecten. In het kader van dit onderzoek was slechts een beperkte steekproef mogelijk.

Echter, deze informatie biedt onvoldoende basis om uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen participatie en acceptatie, ofwel om antwoord te geven op vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Er zijn ook andere factoren in het spel die bepalend kunnen zijn voor de mate van acceptatie, zoals locatiespecifieke kenmerken als het soort landschap, de bevolkingsdichtheid, de voorgeschiedenis met duurzame energie in het gebied. Dit vraagt om een breder perspectief op de projectcontext en uitbreiding van het aantal indicatoren. Vervolgonderzoek op dit punt is wenselijk.

Tabel 18 – Resultaten participatie gerealiseerde zonne- en windprojecten, uitgedrukt in de indicatoren.

	Zonneparken, % van		windparken, % van	
	aantal projecten	totale productie	aantal projecten	totale productie
1 Lokaal eigendom omgeving: (Mede-) eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	17,0%	4,0%	26,4%	13,4%
Lokaal eigendom: Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	39,3%	20,0%	29,9%	10,4%
Geen lokaal eigendom: (mede-)eigendom van een niet-lokale partij	40,4%	76,0%	24,1%	40,0%
Eigendom onbekend	3,3%	0,0%	19,5%	36,3%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	14,8%	24,2%	19,6%	44,2%
3 Omgevingsfonds	6,0%	11,6%	25,3%	76,1%
4 Omwonendenregeling	Niet bekend	Niet bekend	21,8%	65,5%
5 Procesparticipatie inspraak in het ontwerp	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	21,8%	30,2%
Procesparticipatie inspraak in de locatie	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	16,1%	10,6%

*Totale productie van niet-gebouwgebonden zonneparken, windparken gerealiseerd na 2015.

Tabel 19 - Resultaten participatie (nog) niet gerealiseerde zonne- en windparken, uitgedrukt in de indicatoren.

	Zonneparken, % van		Windparken, % van	
	aantal projecten	totale productie	aantal projecten	totale productie
1 <u>Lokaal eigendom omgeving:</u> (Mede-) eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven)	9,6%	2,8%	37,5%	19,8%
<u>Lokaal eigendom partijen:</u> Eigendom van een of enkele lokale partijen (zonder omgeving)	46,5%	21,4%	9,7%	12,8%
<u>Geen</u> lokaal eigendom: (mede-)eigendom van een niet-lokale partij	38,7%	70,2%	34,7%	64,2%
Eigendom onbekend	5,2%	5,6%	18,1%	3,2%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	Niet bekend	Niet bekend	26,4%	51,4%
3 Omgevingsfonds	Niet bekend	Niet bekend	54%	73,8%
4 Omwonendenregeling	Niet bekend	Niet bekend	44%	49,8%
5 Procesparticipatie inspraak in het ontwerp	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	33,3 %	61,3%
Procesparticipatie inspraak in de locatie	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	18,1%	43,2

*Totale productie van niet-gebouwgebonden zonneparken, windparken gerealiseerd na 2015.

Bijlage B1 Beleidskaders en participatie bij windenergie

B1.1 Inleiding

Een inventarisatie naar gemeentelijke en provinciale beleidskaders voor wind (en zon) ontbreekt en kon binnen het tijdsbestek van dit onderzoeksproject ook niet uitgevoerd worden. Tijdens de nulmeting zijn wel beleidskaders in beeld gekomen waarop een globale analyse is uitgevoerd. Daarnaast zijn er interviews gehouden met mensen die veel met participatieprocessen te maken hebben (ontwikkelaars, omgevingsmanagers, coöperaties) en is een aantal casussen geanalyseerd. Deze informatie gecombineerd met aanwezige kennis bij de auteurs levert de volgende conclusies op, waar bij we met nadruk willen aangeven dat nader onderzoek en onderbouwing zeer wenselijk is.

In deze bijlage komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Beleidskaders en participatie bij windenergie; mede gezien vanuit het verleden.
- Drie voorbeelden van beleidskaders en projecten:
 - Provinciaal beleidskader: Provincie Noord-Brabant - A16 windproject.
 - Gemeentelijk beleidskader: Gemeente Korendijk – WP Spui.
 - Gemeentelijk beleidskader: gemeente West-Betuwe – WP Deil.

B1.2 Ontwikkeling van beleidskaders en participatie bij windenergie

Tot en met 2007: Weinig participatie

Tot en met 2007, dat wil zeggen in de periodes van de Regulerende Energiebelasting (REB, 1996-2003) en subsidie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP, 2003-2006) was er sprake van enige mate van procesparticipatie, maar nog vrijwel niet van financiële participatie van de omgeving. Uitzonderingen waren de zogenaamde ‘dorpsmolens’ die vooral in Friesland aanwezig waren en nog steeds aanwezig zijn. Deze dorpsmolens waren/zijn meestal wat kleiner (tot 1 MW), stonden/staan aan de rand van een dorp; ze werden gefinancierd door groepen uit dat dorp; en enkele windenergiecoöperaties die succesvol waren, zoals De Windvogel, Zeeuwind en Deltawind.

In 2007 hadden de meeste gemeenten in de kustprovincies (Zeeland, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Friesland en Groningen) windbeleid gemaakt, vooral op basis van GIS-belemmeringenkaarten. Het beleid bestond vaak uit een kaart of beschrijving waar windturbines wel en niet toegestaan waren, en hoe hoog ze maximaal mochten zijn. Een klein aantal gemeenten organiseerde enige procesparticipatie. Vaak waren dit plenaire avonden waar tegenstanders een publiekelijk platform kregen om hun visie op de plannen te geven. Op het vlak van financiële participatie was het in die tijd niet gebruikelijk om eisen te stellen. De gemeenten in de overige provincies (Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg) hadden weinig concreet beleid voor windenergie. Als zich hier een initiatief aandiende was dat de aanleiding om te starten met het maken van windbeleid, wat vervolgens jaren kon duren.

De windmolens hadden rond 2008 een tiphoogte van maximaal 125-150 meter bereikt met een vermogen van gemiddeld 1,8-2,5 MW. Projectontwikkelaars vroegen in de meeste gevallen eenvoudigweg een milieu- en bouwvergunning aan bij het bevoegd gezag (de gemeente), die weinig tot geen participatie-eisen stelde. De weerstand tegen windturbines begon in deze

tijd bij de burgers echter wel substantiëlere vormen aan te nemen. Deze weerstand was soms nieuw en bevreemdend voor projectontwikkelaars en gemeenten, want ze waren toch met 'de goede zaak' van duurzame energie bezig?

Het gat tussen de financieringsregeling MEP (gestaakt medio 2006) en starten van de nieuwe SDE (Subsidie Duurzame Energie)-regeling (per 1 januari 2008) zorgde ervoor dat de ontwikkeling van windenergie een aantal jaren stil viel. Er was in deze periode vrijwel geen sprake van participatie van de omgeving in de beleidsfase van duurzame energie- of windbeleid.

2008-2013: Weerstand tegen windenergie groeit sterk

De SDE-regeling werd van kracht op 1 januari 2008. Dat gaf een nieuwe stimulans voor projectontwikkelaars; de financiering van de onrendabele top was weer geregeld. Wel duurde het even voordat de ontwikkeling van windparken goed op gang kwam, deze had ruim anderhalf jaar stilgelegen.

De windturbines werden in ras tempo groter en de weerstand tegen de komst van windturbines groeide exponentieel. Er werden steeds vaker anti-windgroeperingen opgericht. Eind 2013 werd de NLVOW (Nederlandse vereniging van omwonende windturbines) opgericht, een vereniging waarvan vrijwel alle anti-wind groeperingen lid werden.

Het grootste knelpunt in deze periode het voor plaatsing van nieuwe windturbines lag bij gemeenten. Steeds vaker gebeurde het dat een gemeenteraad 'nee' stemde, tegen de komst van een windpark. Onderzoek toonde aan dat bijna tweederde van alle windprojecten de eindstreep niet haalde³⁹.

Projectontwikkelaars hadden, op een aantal uitzonderingen na, de direct omwonenden, inwoners en stakeholders vrijwel niet betrokken in de projectontwikkeling. De gemeentelijke politiek hechtte ondertussen veel waarde aan het belang van omwonenden en inwoners. Meestal was de uitleg van de gemeenteraadsleden: "Wij zijn niet tegen windenergie, maar in onze gemeente passen ze niet". Dit signaal werd in Den Haag opgepikt en het Rijk ging werken aan het beter verankeren van draagvlak. Dit kreeg uiteindelijk zijn weerslag in het Energieakkoord dat er in september 2013 werd ondertekend door een groot aantal partijen.

2013-2019: Energieakkoord: de participatie komt op gang

Het Energieakkoord werd op 6 september 2013 ondertekend door alle spelers die van belang waren bij het plaatsen van windparken, waarvan de belangrijkste waren: Het Rijk, IPO (provincies), VNG (gemeenten), NWEA en de natuur- en milieuorganisaties. In het Energieakkoord werd afgesproken dat er in 2020 6.000 MW aan windenergievermogen zou staan, waarbij elke provincie een hoeveelheid wind vermogen (MW) kreeg toegewezen, op basis van locatiestudies en ambitie.

Op participatievlak werd in het Energieakkoord het belang van procesparticipatie onderstreept en werd aangegeven dat de lusten en lasten verdeeld moesten worden. Het Energieakkoord zorgde ervoor dat de windbranche proces- en financiële participatie structureel op ging pakken. Er gebeurde vanaf september 2013 een aantal dingen, waarvan de belangrijkste:

- Gemeentes stelden participatie als voorwaarde bij de ontwikkeling van windparken en legden dat vast in windvisies en beleidskaders.
- NWEA (Nederlandse Wind Energie Associatie) schreef een Gedragscode met daarin de 'NWEA-norm' (o.a. €0,50/MWh naar de omgeving).
- RVO werkte de verschillende financiële participatiemogelijkheden uit.

³⁹ Bron: Pijlpijnonderzoek Bosch & van Rijn in opdracht van NWEA 2013

- Adviesbureaus gingen gemeenten adviseren hoe procesparticipatie het best plaats kon vinden.
- Provincies legden druk op gemeenten om vergunningen voor windparken - die met draagvlak wijze waren ontwikkeld – af te geven.

In het begin was de mogelijkheid tot financiële participatie nog gering. Ze bestond uit de (relatief geringe) NWEA-norm-bijdrage of het vullen van een omgevingsfonds. Gaandeweg ontstond er, geïnspireerd door energiecoöperaties en innovatieve projectontwikkelaars als Raedthuys (Pure Energie) en Eneco, een '25%-norm' voor lokaal eigendom. Deze hield in de praktijk in dat 25% van de aandelen van het windpark in handen kwamen van een lokale coöperatie. Eneco en de landelijke koepel van energiecoöperaties Energie Samen (destijds REScoopNL) gingen nog een stap verder en spraken een verdeling van 50/50 af in 2017, hiermee vooruitlopend op de latere afspraken van het Klimaatakkoord over 50% lokaal eigendom. Lokaal eigendom was overigens geen nieuw verschijnsel. Windenergiecoöperaties waren al actief sinds eind jaren '80, begin jaren '90 en hadden ruime ervaring opgedaan met windontwikkeling met de lokale omgeving. Mensen uit de omgeving kunnen lid worden van de coöperatie en mee-investeren en mee beslissen over de opbrengsten. Rond 2007 ontstond een tweede golf energiecoöperaties die voortbouwde op de ervaringen van deze oudere windcoöperaties en na 2013 de wind in de zeilen kreeg.

De procesparticipatie werd vanaf 2013 sterk uitgebreid. Er werd bij gemeenten en projectontwikkelaars tijd en budget voor gereserveerd. Er ontstond veel onderlinge communicatie in de driehoek projectontwikkelaar, gemeente en omwonenden, inwoners en stakeholders. Voor vrijwel elk windproject in Nederland werden informatieavonden georganiseerd, excursies gehouden, er werd gesproken met direct omwonenden, inwoners en stakeholders, er werden presentaties gehouden in de gemeenteraad en bij politiek partijen en er werden vooral veel voorlichtingsavonden georganiseerd. Er kwamen: open planprocessen, klankbordgroepen, serious gaming, 3D-workshops waarbij windturbines op kaarten geplaatst werden, internetenquêtes, etc. Zo ontstond enig draagvlak voor de windturbines, waarbij opgemerkt kan worden dat voor direct omwonenden 'acceptatie' wellicht het hoogst haalbare was.

2019-nu: Klimaatakkoord: verder uitbouwen van participatie

Op 28 juni 2019 werd het Klimaatakkoord gepresenteerd. Hierin wordt voortgebouwd op het Energieakkoord uit 2013. Het doel is om 35 TWh per jaar duurzaam op te wekken met hernieuwbare energie op land, wat in de praktijk wind- en zonne-energie betekent. In het klimaatakkoord wordt het belang van proces- en financiële participatie zwaar aangezet. Het streven is dat elk windpark (en zonnepark op land) voor 50% in lokaal eigendom komt. In de praktijk ontstaan in overeenkomsten tussen ontwikkelaars en lokale partijen steeds meer verschillende vormen financiële afspraken: obligaties, winstrecht, aandelen zonder stemrecht, fondsen, verkoop aandelen bij financial close (gereed komen financiering), verkoop bij ingebruikname park etc. Omdat projectontwikkelaars een enorme kennisvoorsprong hebben als het gaat om financiële zaken, is het voor coöperaties soms lastig om in de onderhandelingen het maximale eruit te halen. Projectontwikkelaars richten zich inmiddels meer en meer op de financiële participatie van direct omwonenden. Ook de procesparticipatie werd verder geprofessionaliseerd.

Bij gemeenten is het inmiddels gebruikelijk dat er eisen gesteld worden aan participatie in windprojecten. Zo dient elke windproject een gedegen proces- en financieel participatieplan te hebben. Veel gemeenten hebben beleid gemaakt op participatiegebied, en stellen financiële

eisen aan windparken, anders stopt het traject om tot omgevingsvergunning te komen. De participatie in de beleidsvorming wordt ook vanaf 2019 verder uitgebouwd. In toenemende mate krijgen burgers inspraak in hoe het beleid rond wind, en ook zon, eruit moet zien.

In toenemende mate werd de omgeving ook actief betrokken in het beleidsvormende proces. Dit gebeurde o.a. door het organiseren van inspraak tijdens het vormen van beleid, zoals het vaststellen van duurzame ambities voor de regio en het aanwijzen van zoekgebieden en locaties waar opwek gaat plaatsvinden⁴⁰. Bij beleidsparticipatie gaat het over inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie gericht op besluitvorming, randvoorwaarden, etc⁴¹. Afgelopen jaren hebben gemeenten en provincies ervaring opgedaan met het gezamenlijk ontwikkelen van beleid.

Sinds 2019 wordt dat beleidsproces ook regionaal georganiseerd in het kader van de Regionale Energie Strategieën (RES) in 30 RES-regio's. Dit relevant voor zowel zonne-energie op land en water, als windenergie op land.

Klimaatakkoord over de Regionale Energie Strategie (RES)

De RES is niet alleen een strategie, het is ook een manier van samenwerken en een proces om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling gehaald wordt. Hiervoor dient een uitnodigend proces rond de RES te worden vormgegeven waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd. Door hen aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau en de belangen die er spelen duidelijk en plek te geven in het proces van afweging en keuzes, zal dit het draagvlak vergroten.

Maar ook de uitvoering kan hiermee versnellen en energie-transitieplannen kunnen zorgvuldiger worden ingepast in ons landschap. Stakeholders en de vormgevers van de RES wisselen informatie uit in een vooraf opgezet proces. Meer naar de uitvoering toe worden ook de mogelijkheden en wensen betrokken over het mee-ontwikkelen en mede-eigenaar worden van duurzame energieprojecten zodat de inkomsten ook ten bate van de regio komen. In de Handreiking RES worden suggesties gedaan en richtsnoeren meegegeven voor een effectieve invulling en organisatie van RES-participatie, inclusief de wijze van betrokkenheid van de participatiecoalitie.

[Bron: Klimaatakkoord, Factsheet 50% eigendom van de lokale omgeving].

De RES handreiking over participatie in de RES

De energietransitie heeft de komende jaren grote invloed op het leven van alle Nederlanders. Deze invloed is op ruimtelijk, financieel en sociaal vlak merkbaar. De transitie brengt zichtbare ingrepen in de fysieke leefomgeving met zich mee, bijvoorbeeld door de komst van windmolens of zonneparken. Voor het slagen van deze ingrepen is het van belang dat bewoners betrokken zijn bij de energietransitie en zich vertegenwoordigd voelen in de besluitvorming hierover. De primaire verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van participatie ligt bij de regio. Het is aan de regio de processen voor het betrekken van belanghebbenden in goede banen te leiden.

[Bron: RES Handreiking, 7. Participatie (p83)].

B1.3 Voorbeelden: beleidskaders van drie windprojecten

In deze paragraaf kijken we naar het windbeleid van drie specifieke projecten:

1. Provinciaal windbeleid (Noord Brabant A16)
2. Gemeentelijk windbeleid dat windturbines probeerde tegen te houden (Korendijk – WP Spui)

⁴⁰ Handreiking participatie in duurzame energieprojecten, website klimaatakkoord, 2020.

⁴¹ Algemene definitie procesparticipatie in de RES Handreiking (begrippen V7.9).

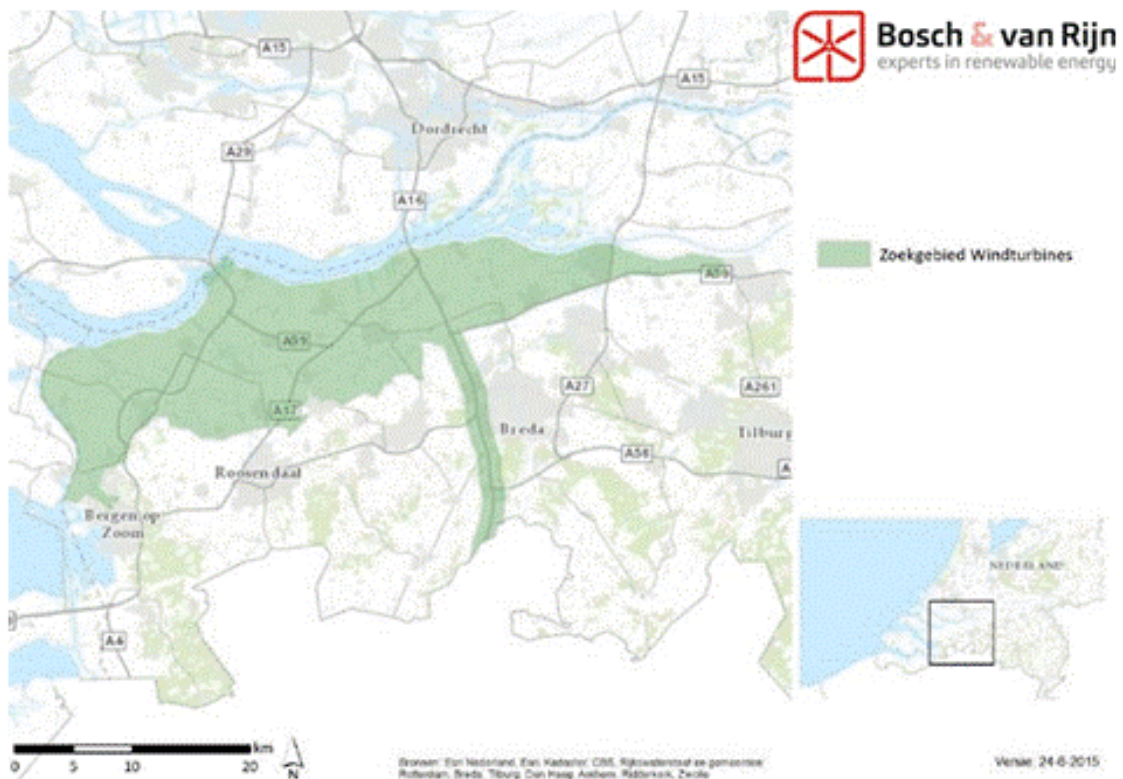
3. Gemeentelijk windbeleid dat een grote mate participatie heeft opgeleverd (West Betuwe – WP Deil)

Uit de participatiegeschiedenis en beleidskaders van de drie volgende projecten valt op te maken dat de rol van het bevoegd gezag maatgevend is voor de mate van participatie in windprojecten. Hoe meer het bevoegd gezag doet om lokale participatie te bevorderen, met name via het maken van participatiebeleid maar bijvoorbeeld ook via het geven van financiële ondersteuning, hoe groter de kans is op proces- en financiële participatie in het project. Er zit echter wel een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie in de projectrealisatie omdat een windproject een doorlooptijd heeft van 4-7 jaar.

Voorbeeld 1: Noord-Brabant – Windenergie A16

In 2014 is door de provincie Noord-Brabant in haar Provinciale Verordening Ruimte een 'zoekgebied windturbines' aangewezen, welke werd verbeeld op bijbehorende themakaart 'agrari-sche ontwikkeling en windturbines'. De provincie koos hiermee voor geclusterde (geconcentreerde) ontwikkeling van windenergie in gebieden die daar, wat betreft maat en schaal, geschikt voor werden geacht. De zone aan weerszijde van de A16 was duidelijk te onderscheiden in het zoekgebied voor windturbines (Zie figuur B1.1). In de regels van de verordening was opgenomen dat er meerdere afzonderlijke clusters of lijnopstellingen van minimaal drie windturbines konden worden gerealiseerd, mits deze gelegen waren langs een grootschalige infrastructuurlijn.

Figuur 15 – Zoekgebied windturbines uit de Provinciale Verordening Ruimte van provincie Noord-Brabant.



Met de Regio West-Brabant werd afgesproken dat er minimaal 100 MW in de A16 zone van het zoekgebied moest worden gerealiseerd. Kort na de totstandkoming van het beleid zijn de betreffende grondposities geclaimd door ontwikkelaars.

De samenwerking tussen de provincie en de vier betreffende gemeenten (Breda, Drimmelen, Moerdijk en Zundert) werd op 1 december 2015 vastgelegd in het zogenaamde Convenant Windenergie A16.

Om invulling te geven aan de sociale participatie werden er in 2016 verschillende lokale stichtingen opgericht, met als doel om baten van het windproject ten goede te laten komen aan de lokale gemeenschappen. Concreet werd er beoogd dat 25% van de ontwikkelrechten van ontwikkelaars werden overgedragen aan lokale partijen, voor het eerst in Nederland werd hiervoor gekozen aan het begin van een ruimtelijk proces.

Ten tijde van dit traject was 'proces participatie in de beleidsfase', nog niet gebruikelijk in beleidskaders voor wind. Wel hebben lokale energie coöperaties uit gemeentes Drimmelen en Moerdijk, door invloed uit te oefenen op de betreffende wethouders, eraan bijgedragen dat het belang van sociale participatie en 'sociale randvoorwaarden' werd vastgelegd. Bijvoorbeeld ook in de zogenaamde 'Green Deal', welke in april 2017 werd ondertekent door provincie, gemeenten, lokale stichtingen en alle potentiële projectontwikkelaars.

Convenant Windenergie A16 (2015)

- In het convenant is afgesproken dat een provinciaal inpassingsplan (PIP) wordt opgesteld langs de A16 om windturbines mogelijk te maken. Daartoe zal de provincie als bevoegd gezag gaan functioneren en de coördinatie van Windenergie A16 op zich nemen.
- In het convenant is het belang van 'Sociale participatie' onderschreven door de betreffende gemeenten en de provincie. Deze is omschreven als: betrokkenheid en inbreng van burgers bij de plaatsing van windturbines en het gebruik van duurzame energie.

Green deal project windenergie A16-zone (2017)

- In de Green Deal zijn de sociale randvoorwaarden voor het project Windenergie A16 gedefinieerd, onder andere ten aanzien van transparantie en het doen landen van baten uit het project in de lokale omgeving.
- Een minimale randvoorwaarde waar ontwikkelaars aan moeten voldoen is het ter beschikking stellen van 25% eigendom in de ontwikkelfase aan de opgerichte lokale stichtingen. Daarnaast dient een omgevingsbijdrage van € 0,50 per MWh ten goede te komen aan de lokale stichtingen en
- Het ondertekenen van de Green Deal door ontwikkelaars werd door de betrokken overheden gezien als een voorwaarde om mee te mogen doen.

De provincie heeft het zelf het hele ruimtelijke traject doorlopen voor Windenergie A16, waaronder ook het uitvoeren van een Milieueffectrapportage (MER). Parallel daaraan is er een communicatieproces doorlopen en zijn er zogeheten Energieweken georganiseerd, waarbij aanwezigen hun voorkeuren konden aangeven voor de uiteindelijke windturbineopstellingen.

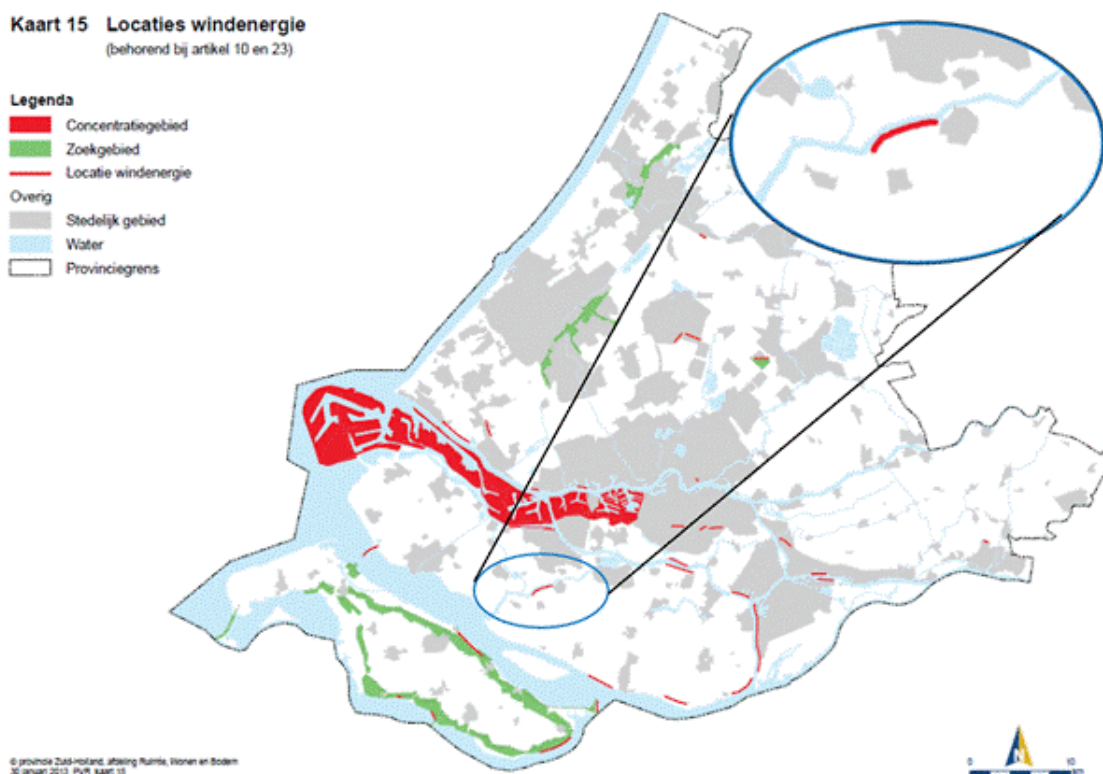
Daarnaast is de provincie ver gegaan om ervoor te zorgen dat lokale partijen ook daadwerkelijk in staat waren om voor 25% financieel deel te nemen in de ontwikkelfase. Voor deelname in de ontwikkelfase zijn aanzienlijke risicodragende investeringen nodig. De provincie heeft toen besloten om garant gestaan, onder andere via de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) en het Brabantse Energietransitiefonds. Dit fonds heeft 25% van de aandelen in handen die op termijn worden overgedragen aan de lokale stichtingen na realisatie van de projecten. Verder heeft de provincie uitstel van betaling van de leges gegeven aan de lokale stichtingen

die mede-eigenaar worden van het project. Zij hoefden deze betalingen pas te voldoen zodra de financial close van het project bereikt was.

Voorbeeld 2: Gemeentelijk beleid – Windpark Spui

In 2014 is de locatie Klein-Piershil, in het noorden van de toenmalige gemeente Korendijk op het eiland Hoeksche waard, aangewezen als locatie voor windenergie in de provinciale Verordening Ruimte 2014 (onderdeel van de VRM). De locatie kwam echter al sinds 2000 voor in de provinciale (en regionale) plannen en diende volgens de provincie maximaal te worden ingevuld met een opgesteld vermogen aan windenergie van minstens 15MW.

Figuur 16 - Locatie Spui in de Provinciale Verordening Ruimte van provincie Zuid-Holland.



Hoewel de gemeente in haar gemeentelijke Structuurvisie (2014) aangaf de ambities voor duurzame opwek te ondersteunen waren er geen concrete plannen vastgelegd. Wel was er een andere locatie op kaart ingetekend en naar deze locatie werd ook gerefereerd in het Bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Korendijk (vastgelegd in 2013).

Na verzoek van de provincie had de gemeente Korendijk in 2013 medewerking toegezegd aan planologische procedures voor de ontwikkeling van windenergie op deze locatie. Echter na een nieuw verzoek om medewerking te geven aan de realisatiestrategie (2014) liet de gemeente Korendijk weten een breder onderzoek te willen uitvoeren naar alternatieve locaties. Tegen de wens in van de provincie werd gestart met een locatieonderzoek genaamd 'Brede MER windenergie' en aan een provinciaal verzoek omtrent de planologische procedure voor locatie Klein-Piershil werd geen medewerking verleend. Ook werd er geen medewerking verleend aan de initiatiefnemer Kleine Piershil B.V. die Windpark Spui wilde ontwikkelen op de door de provincie aangewezen locatie. In de 1e herziening van haar bestemmingsplan Buitengebied (2015) heeft de gemeente windenergie op locatie Kleine Piershil niet mogelijk gemaakt, ondanks zienswijzen van deze initiatiefnemers en de provincie Zuid-Holland.

Klein Piershil B.V. heeft daarop de provincie verzocht om voor deze locatie een provinciaal inpassingsplan op te stellen en de provinciale coördinatie-regeling toe te passen. Op basis van betrokken bovenlokale en regionale belangen zijn Provinciale Staten op grond van de Wet ruimtelijke ordening hiertoe bevoegd. Gezien de herhaaldelijke weigering van de gemeente Korendijk om medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van windenergie op de betreffende locatie, heeft de provincie toen besloten een provinciaal inpassingsplan op te stellen en de bijbehorende planologische procedures, waaronder een Milieueffectrapportage, op te starten.

De gemeente Korendijk heeft zich gedurende het hele ruimtelijke traject, tot aan de Raad van State toe, verzet tegen de komst van Windpark Spui op locatie kleine Piershil. Desondanks is de vergunning in 2016 onherroepelijk verleend en is de locatie Kleine-Piershil daadwerkelijk maximaal ingevuld, zowel qua afmetingen als qua aantal windturbines, met een opgesteld vermogen van 21MW en zonder eigendom van de omgeving.

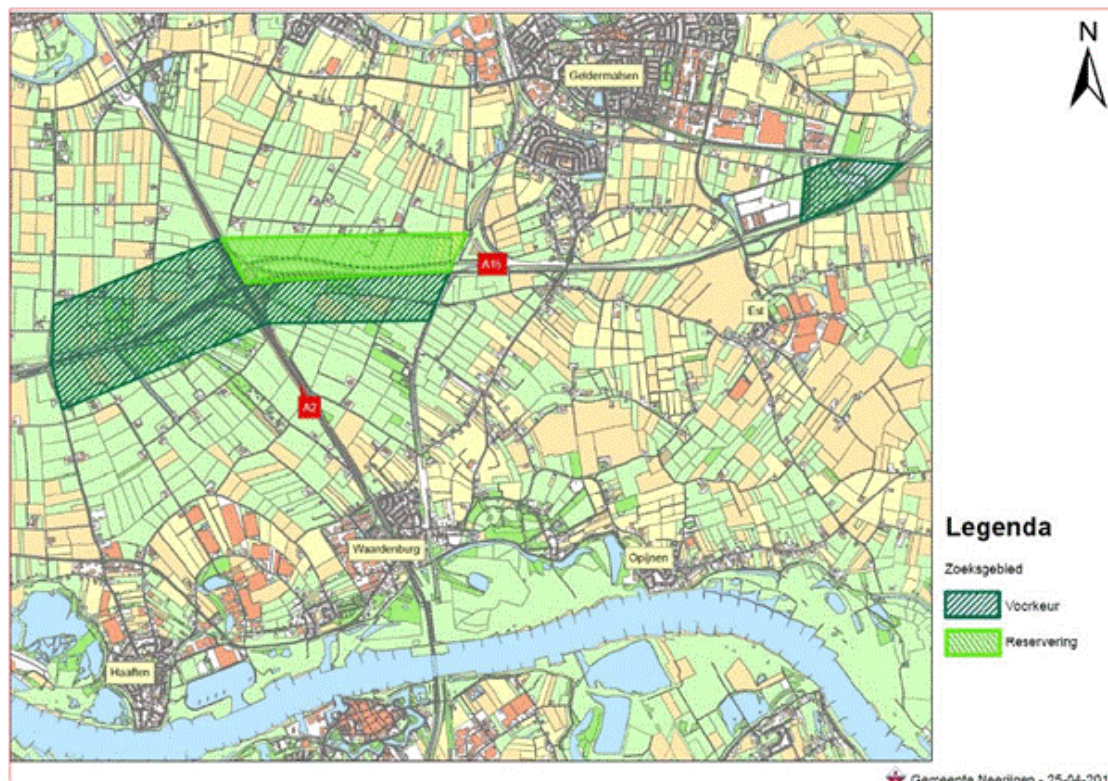
Tot het einde heeft de gemeente richting haar inwoners gecommuniceerd dat zij het project gingen tegenhouden en dat het windpark er niet zou komen. Dit heeft ontegenzeggelijk voor veel onzekerheid en onduidelijkheid gezorgd onder omwonenden, die zich tot het einde toe gesterkt voelden dat het project misschien niet doorging. Mogelijk heeft dit ervoor gezorgd dat bepaalde emoties (gebrek aan acceptatie) nog groter zijn geworden dan ze al waren. Ook heeft de gemeente, doordat de provincie de regie overnam, slechts in beperkte mate invloed kunnen uitoefenen op het project. Het is denkbaar dat er meer mogelijkheden hadden bestaan voor lokaal eigendom en andere lokale invloeden wanneer de gemeente zelf de regie had gehouden over het project.

Voorbeeld 3: Gemeentelijk beleid - Windpark Deil

In de aanloop naar de Windvisie (2014) en de Omgevingsvisie (2014) van de provincie Gelderland zijn door middel van een planMER en in samenspraak met gemeentes locaties aangewezen voor windenergie. Een van de gewenste locaties voor windenergie was knooppunt Deil, het kruispunt van de snelwegen A2 en A15, welke is gelegen op de grens van de toenmalige gemeenten Geldermalsen en Neerijnen. Volgens de provincie diende hier minimaal 30 MW aan windenergie te worden gerealiseerd. De zuidoosthoek van het knooppunt was echter al in 2005 bekend als zoekzone in het streekplan van de provincie en deze werd in 2008 als voorkeurslocatie aangegeven door de samenwerkende gemeenten Geldermalsen, Neerijnen Tiel in een kaderstellende notitie ('Windenergie in Neerijnen, kaderstellende notitie locatie Molenveld'). Vanaf eind 2011 werden er verschillende principeverzoeken en vergunningaanvragen ingediend voor de betreffende locatie.

Om de verschillende initiatieven te kunnen toetsen hebben de samenwerkende gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Tiel in 2013 een gezamenlijke windvisie vastgesteld. Ten behoeve hiervan waren door de betreffende gemeenten eerst enkele informatiebijeenkomsten georganiseerd. Op een kaart behorende bij deze visie waren de exacte gebieden aangegeven waar de winturbines ruimtelijk gewenst zouden kunnen zijn (Zie Figuur 17).

Figuur 17 – Zoekgebieden windturbines uit de Windvisie Geldermalsen, Neerijnen en Tiel, 2013.



Behalve een toelichting op de gewenste locaties werden ook zaken als participatie en draagvlak aan de orde gesteld in de gezamenlijke windvisie van de drie samenwerkende gemeenten. Daarmee heeft het beleidsstuk een erg belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van participatie in het project Windpark Deil en Windpark Avri, het andere windpark in de huidige gemeente West-Betuwe.

De gezamenlijke windvisie van de drie samenwerkende gemeente was een van de eerste beleidskaders in Nederland waarin gemeenten participatie op deze manier aan de orde stelden.

Naast het opstellen van de visie hebben de betrokken gemeentes in 2013 samen met de provincie het initiatief genomen om te komen tot een samenwerkingsverband tussen alle initiatiefnemers in het gebied en de in 2014 opgerichte Burgerwindcoöperatie Geldermalsen-Neerijnen (later: Betuwewind). Dit initiatief heeft ertoe geleid dat in 2015 de zogenaamde 'Ontwikkelovereenkomst' en later de zogenaamde 'Samenwerkingsovereenkomst' werden gesloten tussen de gemeentes Geldermalsen en Neerijnen, de provincie, staatsbosbeheer, de ontwikkelaars Prodeon, Yard energy, Raedthuys (nu: PureEnergie) en Winvast en de burgerwindcoöperatie Geldermalsen-Neerijnen.

Mede dankzij de Windvisie en de overeenkomsten uit 2015 behoorden windprojecten Deil en Avri in 2015 tot de eerste projecten waarbij burgers een dergelijk groot ontwikkelaandeel bezaten in een windproject. Naast lokaal eigendom werden er ook verscheidende andere financiële- en proces participatiemogelijkheden geboden in de ontwikkelfase van de twee projecten. Dat laatste was bijvoorbeeld mogelijk in de vorm van bewonersbijeenkomsten in het kader van de Landschapsvisie die de Provincie en de gemeenten in 2015 lieten opstellen voor de windprojecten in het gebied.

Beide gemeentes voerden de benodigde planologische procedures onder eigen verantwoordelijkheid uit, maar in nauwe afstemming en in lijn met de gemaakte afspraken in het 'Ontwikkelakkoord'. Gemeenten Geldermalsen en Neerijnen waren behalve bevoegd gezag tevens ook mede-initiatiefnemer voor het MER.

Windvisie Geldermalsen, Neerijnen en Tiel (2013)

- In de visie staat omschreven dat, om draagvlak te creëren, het noodzakelijk is burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de besluitvorming omtrent mogelijke wind locaties.
- Daarnaast moeten inwoners van de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Tiel financieel kunnen participeren in de windprojecten, bijvoorbeeld door middel van het beschikbaar maken van aandelen of het verschaffen van korting bij lokale afname van stroom.
- Er zal een duurzaam gemeenschapsfonds worden opgericht die zal worden beheerd door de gemeente. Dit fonds zal worden gevuld door de initiatiefnemers en zal worden besteed aan 'de 3 P's' (People, Planet, Profit).
- In de windvisie wordt gesteld dat de rol van de gemeente verder gaat dan puur procedureel. Te denken valt aan een regisserende rol rond de initiatieven, het versterken van draagvlak onder inwoners door hun in een vroegtijdig stadium te betrekken, het mede vormgeven aan het gemeenschapsfonds en een positief signaal af te geven omtrent windenergie.

Ontwikkelovereenkomst (2015) en Samenwerkingsovereenkomst (2015) windparken Deil en Avri (2015)

- De verschillende initiatiefnemers van windprojecten Deil en Avri dienen gezamenlijk een vergunningaanvraag in
- Deze initiatiefnemers voorzien in een gezamenlijke communicatievoorziening naar de omgeving.
- Deze initiatiefnemers voorzien in een gezamenlijk aanbod voor financiële participatie in de ontwikkelfase, namelijk een ontwikkelaandeel van 25-30%.

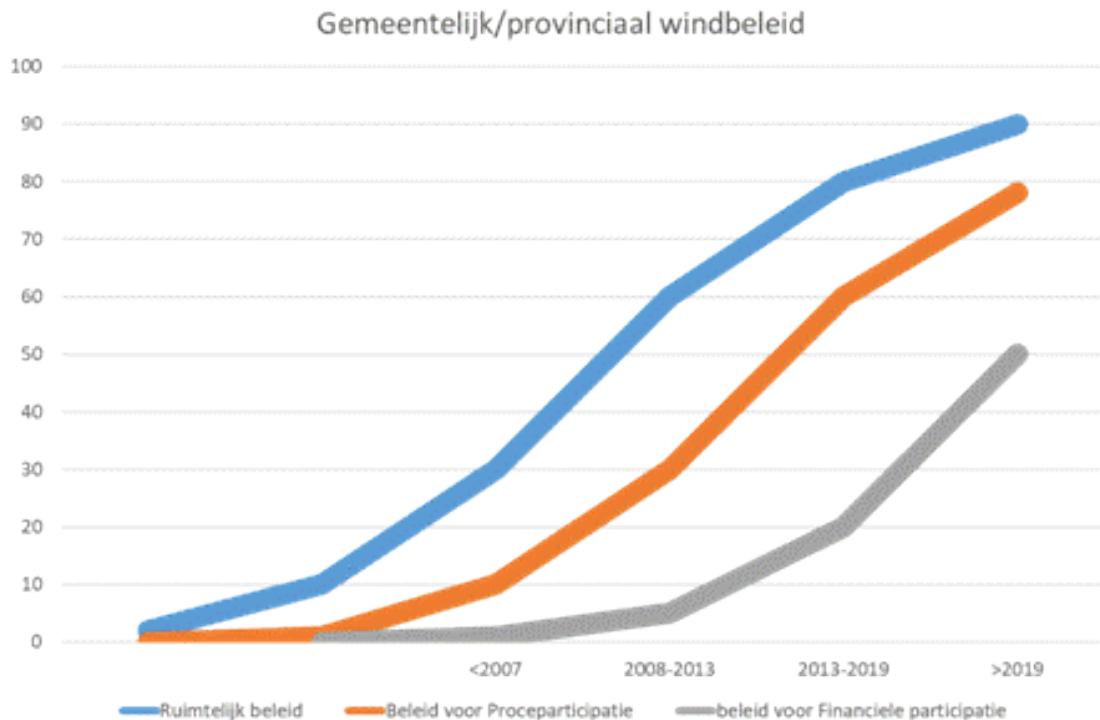
Landschapsvisie (2015)

- De landschapsvisie vormde het vertrekpunt voor de landschappelijke inpassing van de beoogde windparken nabij knooppunt Deil en Avri.
- Ten behoeve van de totstandkoming zijn meerdere consultatieavonden georganiseerd waarbij inwoners, verdeeld over tafelgroepen, konden meedenken over mogelijkheden om het plan te verbeteren.

B 1.4 Conclusie

Een toenemend aantal gemeenten en provincies heeft beleidskaders vastgesteld met voorwaarden over proces- en financiële participatie in windprojecten. Als gevolg van de lange doorlooptijd van windprojecten (gemiddeld 4-7 jaar) is het effect van gemeentelijk/provinciaal participatiebeleid van windprojecten pas in een later stadium zichtbaar. Met andere woorden: er zit een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie van de voorwaarden in de projecten. De huidige nulmeting geeft vooral de resultaten weer die voortkomen uit de beleidscontext in de periode van het Energieakkoord uit 2013. De resultaten van het klimaatakkoord kunnen pas over een aantal jaren goed in beeld gebracht worden.

De ontwikkeling van het ruimtelijk windbeleid, beleid voor procesparticipatie en beleid voor financiële participatie volgden elkaar in de tijd op. Voor een grafische indruk zie de curves in onderstaande grafiek (Nb onderstaande grafiek is niet kwantitatief onderbouwd, meer bedoeld om een trend aan te geven).



Uit de analyse van een aantal cases blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de aanpak van bevoegd gezagen om participatie bij windproject te stimuleren. Een aantal voorbeelden:

- Er zijn projecten waar de omgeving op een informele manier invloed heeft kunnen uitoefenen op het beleid. Zoals bijvoorbeeld het geval was bij Windenergie A16, waar lokale partijen door te lobbyen eraan hebben bijgedragen dat sociale randvoorwaarden en 25% lokaal eigendom werden vastgelegd in onder andere de 'Green Deal project windenergie A16-zone'. Eerder was hiervan al sprake in Noord- en Midden Limburg waar de provincie en gemeenten in samenspraak met coöperaties, uitgangspunten voor windontwikkeling formuleerden.
- Het bevoegd gezag kan sterk sturen. Dit blijkt het meeste uit Winenergie A16, waar de provincie Noord-Brabant zeer betrokken is bij het project en erg veel heeft gedaan om de lokale (financiële) participatie mogelijk te maken. Maar ook het voorbeeld van Windpark Deil laat zien dat wanneer een bevoegd gezag meer dan alleen procedureel betrokken is, dit tot bovengemiddeld veel participatie in windprojecten kan leiden.
- Het voorbeeld van Windpark Spui laat zien wat er kan gebeuren als het bevoegd gezag niet tot nauwelijks betrokken is bij de ontwikkeling van windenergie en dus ook geen beleid ontwikkelt, of anderszins stuurt, om participatie in projecten te bevorderen

Projectontwikkelaars volgen het wind- en zonbeleid van het bevoegd gezag (gemeente, provincie).

Bijlage B2 Beleidskaders en participatie bij zonne-energie

B2.1 Inleiding

De ontwikkeling van de beleidskaders en participatie volgt een identiek traject als wind, maar is alleen later gestart. Het loopt op dit moment anno 2020 bijna gelijk met wind.

In deze bijlage volgt een korte beschrijving van de ontwikkeling van beleidskaders, de resultaten uit de eerste inventarisatie van beleidskaders en een concrete casus.

B2.2 Ontwikkeling van beleidskaders en participatie bij zonne-energie

In het begin, vanaf 2012, leidde de komst van zonneparken tot weinig discussie met de omgeving. De zonneparken waren nog relatief klein (minder dan 5 hectare) en werden in de vroege fase zelfs vaak op initiatief van de omgeving gerealiseerd. Zo ontwikkelde windcoöperatie Deltawind een zonnepark in 2012 en volgden coöperaties in Ameland, Breda, Garyp, Bergen en Groningen in 2015-2017. Daarna nam het aantal initiatieven van commerciële ontwikkelaars exponentieel toe, mede geïnspireerd door een aantrekkelijke SDE(+)-regeling, en werd de omvang van de parken snel groter. Hiermee ontstond ook rond zonneparken weerstand, vooral in de noordelijke provincies en Overijssel, waar gemeenten en bewoners zich overspoeld voelden. Dit was vaak de aanleiding voor de provincies en gemeenten om beleid voor zonneparken op te stellen.

Voor zonneparken zijn de gemeenten vrijwel altijd het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Daarbij is een bestemmingsplanwijziging of toestemming voor afwijken bestemmingsplan nodig. Over beiden beslist de gemeenteraad. Uitzonderingen zijn bedrijven of industrie die een zonne-installatie op eigen terrein met een industriële of bedrijfsbestemming kunnen onderbrengen. Voor de zonneparken groter dan 50 MW is het Rijk bevoegd gezag. Voor een bestemmingsplanwijziging of verkrijgen toestemming afwijken van bestemmingsplan doorloopt de initiatiefnemer van een zonnepark in de planologische procedure met vergelijkbare stappen als voor wind: vooroverleg met de omgeving en het bevoegd gezag, een principeverzoek tot verkrijgen van medewerking (optioneel), een vergunningaanvraag met een openbare ruimtelijke onderbouwing en met een minimum aan wettelijke inspraakmogelijkheden van belanghebbenden. Is een vergunning eenmaal verleend dan kan deze nog voor de rechter komen en/of Raad van State voordat deze onherroepelijk wordt. De provincie geeft kaders aan waarbinnen de gemeente zich kan bewegen. In sommige provincies is een aanwijzingsbesluit nodig waarmee de provincie aangeeft in te stemmen met een specifiek plan.

Met de razendsnelle groei van het aantal initiatieven voor zonneparken ontstond bij gemeenten de behoefte om beter te kunnen sturen op de ontwikkeling daarvan. Zij stelden beleidskaders vast waarin zij aangaven onder welke voorwaarden zij zonneparken op hun grondgebied wilden toestaan. Op basis van een beleidskader kan een gemeente beargumenteren waarom zij wel of geen medewerking verleent aan een initiatiefnemer. Met een afwegingskader kan zij beargumenteren waarom een vergunning wordt verleend of geweigerd. Deze kaders omvatten in ieder geval ruimtelijke richtlijnen en voorwaarden. Daarnaast stellen gemeenten in toenemende mate voorwaarden aan participatie van de omgeving die verder gaan dan de wettelijk voorgeschreven inspraakmogelijkheden ('bovenwettelijk').

De eerste kaders voor zonne-energie met bovenwettelijke participatievoorwaarden ontstonden rond 2017. Voor windenergie was dat al eerder zichtbaar (zie 4.2).

B2.3 Een eerste inventarisatie van beleidskaders voor zonneparken

Een overzicht van beleidskaders voor zonne-energie (en windenergie) ontbreekt. Tijdens het onderzoek voor de nulmeting voor wind- zonneparken (hoofdstuk 3, 4) kwamen echter meerdere beleidskaders in beeld, op basis waarvan wel een eerste indruk van de stand van zaken op dit gebied te geven is. Deze inventarisatie is niet volledig en vraagt om verdere uitwerking.

Inventarisatie

Uit deze eerste verkenning van beleidskaders voor zonne-energie en zonneparken (land, water) wordt zichtbaar dat tenminste 61 (17%) van de 355 gemeenten een beleidskader of afwegingskader voor zonneparken hebben vastgesteld. Bij nog minstens 10 gemeenten zijn kaders in ontwikkeling. In de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel heeft meer dan de helft van alle gemeenten een beleidskader voor zonneparken, in het bijzonder voor de buitengebieden.

Tabel 20 Overzicht gemeenten met beleidskaders, per provincie.

PROVINCIE	gemeenten met beleidskader <u>tenminste</u>	in ontwikkeling 2020 <u>tenminste</u>	totaal aantal gemeenten	% aantal gemeenten	incl. in ontwikkeling
Drenthe	6	1	11	55%	64%
Flevoland	1	1	6	17%	33%
Friesland	4	0	19	21%	21%
Gelderland	10	0	55	18%	18%
Groningen	8	0	11	73%	73%
Limburg	3	0	31	10%	10%
Noord-Brabant	4	0	62	6%	6%
Noord-Holland	2	0	47	4%	4%
Overijssel	13	0	25	52%	52%
Utrecht	4	0	23	17%	17%
Zeeland	3	8	13	23%	85%
Zuid-Holland	3	0	52	6%	6%
	61	10	355	17%	20%

*Het overzicht is niet uitputtend.

Participatie in de beleidsfase

Van de onderzochte beleidskaders valt op dat de omgeving nauw betrokken is bij de totstandkoming ervan. Hierbij is dus sprake van participatie in de beleidsfase. Gemeenten werken gebiedsgericht, met bewoners samen aan kaarten met kansrijke locaties en richtlijnen voor planontwikkeling. Het regionale RES proces heeft nog weinig invloed gehad op de bestaande beleidskaders. De uitkomsten van het RES proces moeten nog worden vastgelegd nieuwe lokale beleidskaders dus komende jaren zal de invloed van de RES op lokaal beleid zichtbaar worden.

Participatievoorwaarden in de beleidskaders

Alle onderzochte beleidskaders stellen voorwaarden aan participatie bij zonneparken. Dit omvat:

- in alle gevallen de voorwaarde dat de omgeving zo vroeg mogelijk in het proces betrokken moet worden.
- vaak de verplichting om een participatieplan op te stellen waarin de initiatiefnemer het participatieproces beschrijft. Een aantal Groningse gemeenten stelt ook voorwaarden aan de wijze waarop dat proces doorlopen wordt. Zo dient een initiatiefnemer in Westerwolde volgens de 'maatwerkmethode' te werk te gaan om aan tonen dat er voldoende draagvlak is voor het plan. Ook een participatieverslag van het doorlopen proces is dan een vereiste.

- Gemeenten hechten aan een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

In de vroege kaders blijft het bij algemene voorwaarden, in de recentere beleidskaders (2018, 2019) worden alle participatiemogelijkheden veel preciezer uitgewerkt, vaak met verwijzing naar het Klimaatakkoord en de Participatiewaai, soms ook met een voorkeursvolgorde: eerst lokaal eigendom, daarna mogelijkheid voor omwonenden om financieel te participeren en/ of omgevingsfonds. Na het Klimaatakkoord is het streven naar 50% lokaal eigendom steeds vaker onderdeel van het gewenste pakket (bij tenminste 18 van de onderzochte gemeenten).

Toetsing aan de kaders

De meeste gerealiseerde zonneparken zijn nog niet getoetst aan beleidskaders, omdat deze kaders nog niet waren vastgesteld toen de plannen werden uitgewerkt en de vergunning werd aangevraagd. De ontwikkeling van een zonnepark op het grondgebied van een gemeente vormde juist vaak de aanleiding om een beleidsvisie en -kader te formuleren. Projecten die momenteel in voorbereiding zijn werken wel volgens de richtlijnen van de kaders, als die er zijn. Ondertussen is er ook discussie in hoeverre het bevoegd gezag voorwaarden en eisen over participatie mag opnemen in de afwegingskaders voor de omgevingsvergunningen. De Noordelijke Rekenkamer concludeerde in een recent onderzoek dat het de provincie aan bevoegdheden ontbreekt om af te dwingen dat omwonenden kunnen profiteren van wind- en zonneparken of dat ze wettelijk gecompenseerd kunnen worden⁴².

B 2.4 Voorbeeld: beleidskaders voor zonneparken in Westerwolde, Groningen

De gemeente Westerwolde (Groningen) wil in 2035 energieneutraal zijn. De snelle groei van het aantal aanvragen van initiatiefnemers voor zonneparken vormde in 2017 de aanleiding om een eerste Beleidskader voor zonneparken (2017) op te stellen. De toenmalige gemeente Vlagtwedde, nu onderdeel van Westerwolde, stelde daarin voorwaarden aan de landschappelijk inpassing en gaf daarnaast aan het belangrijk te vinden “dat omwonenden vanaf de start van een initiatief betrokken worden bij het ontwerp van het zonnepark en de mogelijkheden voor participatie”. Aanleiding voor het beleidskader was het initiatief van ontwikkelaar Powerfield die werkte aan het grootschalige zonnepark Vlagtwedde (109 MW, 100 hectare), één van de grootste zonneparken van Nederland.

Het beleidskader werd vastgesteld in 2017, terwijl vrijwel gelijktijdig ook de vergunning werd verleend voor het zonnepark Vlagtwedde. In maart 2019 stelde de nieuwe fusiegemeente Westerwolde, waarin Vlagtwedde was opgegaan, de Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens (2019) vast, waarin voorwaarden zijn opgenomen over omgevingsparticipatie en financiële participatie/ compensatie. Inwoners zijn actief betrokken in het proces van beleidsvorming en de beleidskeuzes (beleidsparticipatie), zo meldt de gemeente. Er zijn drie inloopavonden georganiseerd, een thematische verdiepingavond, bewoners is gevraagd om aan de hand van een energiespel de energieopgave een plek te geven in het landschap.

De Beleidsnotitie schrijft het volgende voor:

- Een proces van planvorming, de ‘uitgebreide maatwerkmethode’, die moet worden toegepast bij de nieuwe initiatieven. Deze maatwerkmethode bouwt voort op de methode van Vlagtwedde en de provincie Groningen en is gericht op het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak en het maken van afspraken over financiële deelname door mede-eigenaarschap of het oprichten van een gebied- of duurzaamheidsfonds.

⁴² Noordelijke Rekenkamer, Verdeling onder hoogspanning, een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken (2019).

- Een participatieplan als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning.
- Gemaakte afspraken moeten worden vastgelegd in overeenkomsten.
- Uitgangspunt is dat een substantieel deel van de revenuen terugvloeit naar het gebied. De gemeente hecht daarnaast waarde aan innovatieve experimenten met opslag en meerzijdig ruimtegebruik. De zonneparken moeten ‘maatschappelijke rendement’ opleveren.

De notitie stelt ook voorwaarden aan kleinere windmolens (kleiner dan 15 meter). Grotere windmolens zijn uitgesloten binnen het provinciale beleid.

De gemeente stelde vervolgens een leidraad op voor nieuwe initiatiefnemers: Maatschappelijk rendement uit Zonneparken in Westerwolde (oktober 2019). Hierin sluit de gemeente aan bij het streven in het Klimaatakkoord naar 50% lokaal eigendom. Omdat 50% lokaal eigendom niet altijd haalbaar is, biedt de leidraad ook ruimte voor een ‘optie B’ die moet voorzien in drie doelen: meerwaarde voor de omgeving, koppelkansen benutten en een fonds voor verduurzaming (Westerwolde Samen verduurzamen).

Maatschappelijk rendement uit Zonneparken in Westerwolde

De gemeente verwoordt de uitgangspunten voor ‘maatschappelijk rendement als volgt:

“Wij vinden het belangrijk dat omwonenden en belanghebbenden kunnen meebeslissen en - profiteren in en van een grootschalig zonnepark project. Daarom streven we ernaar een lokaal eigendom van een zonnepark van 50%. Dit is in lijn met het Klimaatakkoord. Wij verstaan onder lokaal eigendom dat (een deel van) een zonnepark eigendom is van een coöperatie waarvan het lidmaatschap open staat voor alle lokale inwoners en ondernemers. Dat betekent dat zowel de lusten als de lasten lokaal geborgd zijn, evenals het zeggenschap en de beslissingsbevoegdheid”.

Voor het beoogde fonds wordt gerekend met een jaarlijkse bijdrage aan het fonds op basis van opgesteld vermogen (zie tabel hieronder). Voor zonnepark Vlagtwedde betekent dit een jaarlijkse afdracht van 660.000 euro per jaar. De gemeente geeft expliciet aan dat zij geen regie zal nemen in het fonds. Ze wil het fonds samen met energiecoöperaties, bedrijven, inwoners en andere organisaties oprichten.

Voorgestelde staffel voor de bijdrage aan het fonds.

Vermogen zonnepark	Vergoeding per MWp per jaar
0-5 MWp	€ 2000,-
6-20 MWp	€ 4000,-
21-50 MWp	€ 5000,-
>50 MWp	€ 6000,-

Bron: Maatschappelijke rendement uit Zonneparken in Westerwolde.

Nieuwe zonneparken en toetsing aan de beleidskaders

In hoeverre zijn de initiatieven van zonneparken getoetst aan de genoemde beleidskaders? Voor Zonnepark Vlagtwedde was ten tijde van de vergunningaanvraag nog geen beleidskader vastgesteld. Zonnepark Vlagtwedde is ontwikkeld door Powerfield en Solar Century en is eigendom van vermogensbeheerder Impax. De ontwikkeling van het beleid én het project verliepen gelijktijdig. Zo werd vergunningaanvraag in mei 2017 ingediend, werd het beleidskader in juni vastgesteld, lag de vergunning in juli ter inzage en werd deze niet lang daarna onherroepelijk na een gang naar de rechter. De plannen zijn voor dit zonnepark dus niet getoetst aan het nieuwe beleidskader. De gemeente had wel voorwaarden gesteld. Zo moest er sprake

zijn van aantoonbaar draagvlak. Ook waren afspraken vastgelegd over de initiatieven die de ontwikkelaar zou ontplooiën om de burgers te laten participeren in een 'Participatieovereenkomst zonnepark Vlagtwedde' (augustus 2017).

Hierbij werd gedacht aan:

- het beschikbaar stellen van een stuk grond voor een postcoderoos-project (2% van de omvang) Het postcoderoosproject is niet gerealiseerd omdat dit niet haalbaar bleek (reden onbekend). Er zijn andere afspraken gemaakt met de lokale energiecoöperatie, onder andere over ontwikkeling van zonnedaken in het gebied.
- een mogelijkheid tot participatie in het grondeigendom (opvallend genoeg niet in het zonnepark zelf). Het is niet bekend of dit is uitgevoerd (waarschijnlijk niet want er is geen online informatie over te vinden).
- Het beschikbaar stellen van een stuk grond voor een bosbessenkwekerij. Dit laatste woog voor de gemeente zwaar mee en is gerealiseerd (in 2020).

De ontwikkelaars hebben meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd en hebben in 2019 draagvlakonderzoek laten uitvoeren. Een aantal omwonenden is naar de Raad van State gestapt. Hun bezwaren zijn verworpen omdat ze geen direct belanghebbenden waren. In 2020 startte de bouw van een van de grootste zonneparken van Nederland. Ondertussen werken de ontwikkelaars aan uitbreiding van het zonnepark, wat aanleiding geeft tot veel discussie met en weerstand van de omgeving.

Nieuwe initiatieven worden getoetst aan het beleidskader. Dit wordt zichtbaar in de ruimtelijke onderbouwing van nieuwe projecten:

- Bij de vergunningaanvraag voor bijvoorbeeld Zonneveld Veenweg in Ter Apel (van ontwikkelaar LC Energy) is een verslag van het omgevingsproces conform de maatwerk methode opgenomen, en een voorstel voor financiële participatie van de omgeving (postcoderoos, binnen straal 3 km), een gebiedsfonds en korting op PV panelen (omwonendenregeling).
- De plannen van het drijvend zonnepark Sellingerbeetse zijn ontwikkeld volgens de richtlijnen van het kader. Een verslag van het participatieproces met de omgeving volgens maatwerkmethode is online beschikbaar. Het is nog niet duidelijk voor welke participatievormen uiteindelijk gekozen wordt.

In 2019 waren nog minstens 15 nieuwe initiatieven in voorbereiding of in ontwikkeling op het gemeentelijke grondgebied. In oktober 2019 besloot de gemeente om een voorlopige stop in te stellen omdat ze werd "overspoeld met aanvragen", aldus lokale media (Ad.nl).

B2.5. Conclusie

Het beleid voor zonneparken komt later op gang dan voor windenergie op land, vanaf 2017, en bouwt voort op de ervaringen met windenergie. In deze kaders is er vrijwel meteen aandacht voor participatie van de omgeving, zowel wat betreft het proces als verschillende vormen van financiële participatie en omgevingsfondsen. Na de presentatie van het klimaatakkoord (juni 2019) krijgt ook het streven naar lokaal eigendom een plek in deze kaders. Net als bij wind is er sprake van een vertragend effect tussen de vaststelling van beleidskaders en implementatie in de voorwaarden in de projecten. De doorlooptijden van zonneparken zijn in het algemeen korter dan bij wind, dus de verwachting is dat de resultaten van het klimaatakkoord over een tot drie jaar goed in beeld gebracht kunnen worden.

Bijlage B3 | Observaties uit de praktijk: participatie en acceptatie

B3.1 Inleiding

De tweede vraag van dit onderzoeksproject is: **leidt meer participatie tot meer acceptatie van wind- en zonneparken? En welke vormen van participatie werken het beste bij deze projecten?** Deze vraag is op verschillende manieren benaderd, kwantitatief en kwalitatief, zoals beschreven in hoofdstuk 2 Werkwijze en hoofdstuk 6 Participatie en Acceptatie. De **kwalitatieve** benadering was specifiek gericht op de vraag naar de relatie tussen participatie en acceptatie.

Uit de praktijk en op basis van literatuuronderzoek weten we dat ook andere factoren dan participatie bijdragen bij aan de mate van acceptatie van een hernieuwbaar energieproject. Van belang zijn bijvoorbeeld factoren als de beleidscontext van het bevoegd gezag, de politieke voorkeur van de gemeenteraad, de bestuurlijk culturele en sociaaleconomische factoren van een gebied, de bevolkingsdichtheid, aard van het landschap en de voorgeschiedenis van het project. Het is bewerkelijk en daarmee lastig uitvoerbaar om deze brede projectcontext voor alle projecten systematisch te analyseren, zowel voor deze nulmeting als de jaarlijkse monitoring.

Om toch een beter beeld te krijgen van de samenhang tussen participatie en acceptatie, zijn voor de nulmeting gesprekken gevoerd met mensen die in de praktijk actief zijn met participatieprocessen (initiatiefnemers, omgevingsmanagers). Aan hen is gevraagd hoe zij aankijken tegen de vraag of participatie leidt tot meer acceptatie. Ook is geput uit de ervaringen van de onderzoekers; met name Bosch&Van Rijn is vrijwel dagelijks betrokken bij participatieprocessen. Dit deel van de nulmeting is verkennend en kwalitatief van aard en is samengevat in 6.4.

In deze bijlage B2 volgt een uitgebreider verslag van de ‘observaties uit de praktijk’ opgenomen. Benadrukt wordt dat deze observaties slechts een globaal verkennend beeld geven. Dit beeld dient verder aangescherpt te worden aan de hand van een bredere consultatie van mensen die met participatieprocessen te maken hebben.

B3.2 Participatievormen

We onderscheiden een aantal vormen van participatie en factoren die tot een verhoogde acceptatie (kunnen) leiden.:

1. Procesparticipatie in het project:
 - Het benaderen van de direct omwonenden door initiatiefnemer
 - Het benaderen van stakeholders en inwoners door initiatiefnemer in vroeg stadium
 - Procesparticipatie en communicatie tussen direct omwonenden, stakeholders en inwoners
2. Financiële baten:
 - Het delen van de financiële revenuen van een windpark (mede-eigendom, financiële participatie, omgevingsfondsen)
3. Beleidskaders:
 - Het stellen van participatie-eisen aan de initiatiefnemer door het bevoegd gezag
 - Goed onderbouwd ruimtelijk beleid en duurzaam energiebeleid
4. Andere factoren.

Ad 1. Procesparticipatie in het project

Alle geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat een zorgvuldig en goed participatieproces belangrijker is dan financiële participatie. Het begint bij actieve betrokkenheid van de omgeving (procesparticipatie) en van daaruit volgen dan afspraken over mede-eigendom, financiële participatie en delen in de revenuen. Als er sprake is van weerstand dan biedt de mogelijkheid om financieel te participeren geen oplossing voor de bezwaarmakers. Andere niet-financiële belangen wegen in dat geval zwaarder, zoals bezwaren tegen landschapsaantasting, het gebruik van landbouwgrond (zonneparken) of duurzame energie in het algemeen. Een financiële oplossing is geen oplossing voor een niet-financieel probleem, zo vat een geïnterviewde het samen. “Crowdfunding of andere mogelijkheden om te financieel participeren zijn eigenlijk een soort extraatje. Mensen in de omgeving, vaak anderen dan degenen die in de directe omgeving wonen, vinden het leuk en financieel interessant om mee te doen. Voor de mensen die er echt last van hebben is het geen oplossing; compensatie neemt de weerstand niet weg maar verzacht dan hoogstens de pijn”.

Een goed participatieproces voorkomt ook dat er een tweedeling ontstaat in de gemeenschap waarbij een partij meer voordelen heeft dan de andere.

Het benaderen van de direct omwonenden door initiatiefnemer

Bij procesparticipatie gaat het erom dat direct omwonenden vanaf het begin betrokken zijn bij het proces. Dit is het startpunt en verreweg het belangrijkste, benadrukken alle geïnterviewden eenstemmig. Het beste is als de direct omwonenden in een vroeg stadium persoonlijk benaderd worden. Zodra direct omwonenden via-via te horen krijgen dat er wellicht een windpark op komst is, is er ruimte voor eigen (negatieve) interpretatie en boosheid. Indien de initiatiefnemer dit voorkomt middels een persoonlijk gesprek en ook nog iets te bieden heeft, dan voelt de direct omwonende zich serieus genomen.

Met actieve betrokkenheid van de omgeving zorg je dat je tegemoet kunt komen aan specifieke wensen van de omgeving. Participatie is maatwerk en door te spreken met omwonenden wordt niet alleen duidelijk welke wensen ze voor het project en met name de uiterlijke kenmerken (aantal, hoogte) daarvan hebben, maar juist ook welke vorm van financiële participatie of fondsen wenselijk zijn. De ontwikkelaars geven aan dat zij zelf ook leren van deze gesprekken met omwonenden. De omgeving weet beter waar de kansen en mogelijkheden liggen, bijvoorbeeld om met het wind- of zonnepark in andere lokale behoeften te voorzien. In Limburg hebben de coöperaties een glasvezelnet meegefinancierd met de investering in de windmolen. Zo is er met creatieve combinaties van functies waarde toe te voegen aan een gebied, zoals combineren van zonneparken met veeteelt, akkerbouw, waterberging of educatie.

Ook kunnen lokale bezwaren mogelijk opgelost worden door goed te luisteren. Zo geeft één van de ontwikkelaars aan dat de benodigde bomenkap voor een weg naar het windpark zeer bezwaarlijk was voor omwonenden. Toen is besloten tijdelijk betonplaten neer te leggen waardoor na de aanleg van het park weer nieuwe bomen teruggeplaatst konden worden.

Procesparticipatie kan leiden tot afspraken over financiële participatie. Het kan voor komen dat er in de omgeving van een project weinig animo is voor mede-eigendom of andere vormen van financiële participatie, maar er wel een grote vraag is naar een duurzaamheidsfonds en een korting op de energierekening.

Wat kan een initiatiefnemer bieden aan de omgeving?

- Meepraten over het aantal en de exacte locatie van de windturbines; over de grootte van de windturbines (vaak lastig omdat de belangen hier loodrecht op elkaar staan, met name tiphoogte en rotordiameter is van zeer grote invloed op rentabiliteit); over (het voorkomen van) slagschaduw en keuze van (geluidsarmere) windturbines. Projectontwikkelaars

kunnen slagschaduw op woningen vrijwel altijd voorkomen via stilstand, wat de rentabiliteit nauwelijks verlaagd.

- Meedenken over de landschappelijke inpassing van de zonneparken (ontwerpfase).
- Meedenken over financiële participatievormen.

Communicatie tussen direct omwonenden, stakeholders en inwoners

Een communicatietraject werkt het best als projectontwikkelaar en de gemeente hand in hand werken. Bij voorkeur schrijven ze samen een Communicatie- en Participatieplan voor het windtraject. Hier kunnen allerlei soorten communicatie-uitingen inzitten, bijvoorbeeld informatieavonden, (met initiatiefnemers, grondeigenaren, gemeente, stakeholders en direct omwonenden), klankbordgroepen, excursies, presentaties (met name over geluid, slagschaduw en woningwaardedaling), een internetsite over het windpark en/of een contactpersoon aanstellen. Het kan belangrijk zijn om voor sommige trajecten externe experts in te huren.

Het benaderen van stakeholders en inwoners door initiatiefnemer in vroeg stadium

Inwoners zijn privépersonen uit de gemeente die niet als 'direct-omwonende' betiteld wordt. Stakeholders zijn andere belanghebbende partijen zoals Natuur- en milieuorganisaties, lokale bedrijven en andere organisaties (indien in de buurt), buurgemeenten en de inwoners van de buurgemeenten (deze kunnen ook direct-omwonende zijn).

Het betrekken van natuur- en milieuorganisaties kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zij (aanvullende) gegevens aanleveren voor het natuuronderzoek dat uitgevoerd wordt. Als op die manier samengewerkt wordt met een organisatie zal dit helpen in de acceptatie van de onderzoeken en daarmee bijdragen in de acceptatie van het project.

Ad 2. Financiële baten: het delen van de financiële revenuen van een windpark

De ervaring is dat winstdeling van zon- en windparken met de omgeving er voor zorgt dat de weerstand tegen deze windparken afneemt. Ook voor de ontwikkelaar heeft dat toegevoegde waarde: hij/ zij heeft liever voor 90% zeker een halve taart dan 10% kans op een hele taart. De twee belangrijkste vormen van financiële participatie die het meeste acceptatie geven zijn: financiële baten voor direct omwonenden (omgevingsfonds, omwonendenregeling, lokale stroom) en lokaal eigendom van de omgeving.

Financiële baten voor direct omwonenden

In deze vorm hebben de direct omwonenden financieel voordeel in de vorm van een jaarlijkse of een eenmalige bijdrage. Uiteraard zit aan deze vorm van delen in de revenuen ook een maximum. Een windpark moet financieel wel uit kunnen. Indien er veel woningen in de direct omgeving aanwezig zijn dan verwateren de bedragen, wat weer verhoging van de weerstand geeft. Ook dient de vergoeding richting direct omwonenden enigszins substantieel te zijn. Indien de €0,50/MWh (NWEA-norm) geheel gebruikt wordt voor direct omwonenden, dan wordt dit in de praktijk gezien als een ondergrens. Lagere bedragen kunnen worden betiteld als 'spiegels en kralen', wat de weerstand alleen maar verhoogd.

Lokaal eigendom of financiële participatie met de lokale energiecoöperatie/lokale entiteit

Een groeiende groep gemeenten (bevoegd gezag voor windpark) eist inmiddels 50% lokaal eigendom, conform het Klimaatakkoord. Ook de omgeving zelf, vaak georganiseerd als energiecoöperatie, streeft naar lokaal eigendom, als initiatiefnemer of als partner van een ontwikkelaar. De initiatiefnemer heeft een aantal mogelijkheden om de gewenste 50% lokaal eigendom in te vullen. Sommige vormen zijn financieel aantrekkelijker dan andere. Voor de energiecoöperatie geldt dit vice versa.

Een aantal ontwikkelaars geeft aan dat wanneer er gewerkt wordt met lokaal eigendom dit idealiter vanaf initiatieffase plaatsvindt. De omgeving investeert dan al in de ontwikkelfase risicodragend mee. Hiermee wordt vermeden dat op een later moment discussie ontstaat over de waarde van het project en daarmee samenhangend de prijs die door de omgeving betaald moet worden voor de aandelen in het park. Eén van de ontwikkelaars geeft zelfs aan dat het vanuit zijn organisatie überhaupt niet is toegestaan om aandelen in projecten te verkopen.

De ontwikkelaars plaatsen een aantal kanttekeningen. Zo wijzen ze erop dat coöperaties niet altijd een goede vertegenwoordiging vormen van de omwonenden. Soms is slechts een heel klein deel van de omwonenden lid van de coöperatie. In dat geval moet de ledenbasis nog opgebouwd worden als de projectontwikkeling al is gestart. Het is dan nog onzeker of de bredere omgeving open staat voor de plannen met het wind- of zonnepark. Daarnaast willen niet alle omwonenden lid worden van een coöperatie, maar als dat dan de enige manier is om financieel te participeren, dan wordt hen daarmee een mogelijkheid tot participatie ontzegd. Daarnaast wordt door ontwikkelaars benadrukt dat participatie een middel is en nooit een doel op zich mag worden.

Een aantal ontwikkelaars werkt samen met coöperaties en is daar in het algemeen positief over. Het hangt wel af van de achterban (het aantal leden) en van de mate van professionaliteit. Ervaren coöperaties hebben een eigen projectbureau en ervaring met projectontwikkeling, anderen zijn net gestart en moeten het allemaal nog leren. De ervaren coöperaties kunnen waardevolle partners zijn, omdat ze de weg goed kennen in de eigen gemeenschap, zowel bestuur als bevolking, en zelf ook projectkennis in huis hebben.

Veel projectontwikkelaars vragen zich af of lokale coöperaties genoeg lokale investeerders aan zich kunnen binden: is er wel genoeg animo om mee te investeren, zeker risicodragend? Een andere ontwikkelaar wijst er op dat de banken geen voorstander zijn van projecten met meerdere aandeelhouders. Bancaire projectfinanciering wordt duurder.

Omwonendenregelingen: financiële baten voor direct omwonenden

Mogelijke vormen zijn:

- het overmaken van een vastgesteld bedrag per jaar naar woningeigenaren bij de inwerkingtreding van een windpark. Hierbij krijgen bewoners van woningen die het dichtst bijwonen de grootste bedragen. Bedragen zijn gekoppeld aan woningen, niet aan woningeigenaren. Looptijd typisch 20 jaar. Wat nog meer acceptatie geeft is het netto contact maken van deze jaarlijkse bedragen en deze in één keer overmaken bij de inwerkingtreding van het windpark.
- een verhoogde rente te bieden op obligaties van het windpark voor de direct omwonenden, bijvoorbeeld 6% in plaats van 4%.

Lokaal (mede-)eigendom

De basismogelijkheden zijn:

- Als (mede-)initiatiefnemer, winstrecht en zeggenschap door risicodragend mee te ontwikkelen en investeren.
- Winstrecht zonder risicodragend mee te ontwikkelen.
- 50% van de aandelen 'om niet' verkrijgen bij start van de ontwikkeling. Nb: dit vergt wel startkapitaal. Een gemeente of Energiefonds kan borg staan.
- 50% van de aandelen aankopen zodra de omgevingsvergunning er is; er is dan een ontwikkelfee voor de projectontwikkelaar.
- 50% van de aandelen aankopen bij ingebruikname van de windturbine; er is dan een ontwikkelfee voor de projectontwikkelaar.
- 50% van het eigen vermogen aanleveren via obligaties (in onze definitie is dit geen lokaal eigendom, maar door een aantal ontwikkelaars wel zo gezien).

Er zijn allerlei tussenvormen mogelijk, bijvoorbeeld variaties met stemrecht en zeggenschap.

Ad 3. Het belang van goede beleidskaders

Het stellen van participatie-eisen aan de initiatiefnemer door het bevoegd gezag

Indien een gemeente, bij voorkeur vóórdat er enige stappen gezet zijn in de ontwikkeling van een windpark, helder windbeleid heeft gemaakt waarin participatie-eisen geformuleerd staan, dan leidt dat tot meer acceptatie is de ervaring van ontwikkelaars. Hierbij zijn de belangrijkste drie participatie-eisen:

- Uitgewerkt en uitgebreid Communicatie- en procesparticipatieplan.
- 50% lokaal eigendom.
- Financiële participatiemogelijkheden (vergoedingen) voor de direct omwonden.

Eén van de ontwikkelaars geeft aan dat het kan helpen als het bevoegd gezag duidelijk is over welke eisen er gesteld worden aan participatie. Zo kan voorkomen worden dat meerdere aanvragen in behandeling worden genomen waarvan de verschillende vormen van participatie niet goed te vergelijken zijn. Het is van belang dat de omgeving in het opstellen van de participatie-eisen geconsulteerd wordt.

Andere ontwikkelaars zijn juist geen voorstander van het voorschrijven van participatie in beleidskaders. Het kan maatwerk en invullen van de wensen van de omgeving zelfs in de weg zitten. Je moet alles niet willen dichtregelen en normeren, stelt een van hen. Aangegeven wordt dat het beter is als er vanuit het project de omgeving benaderd wordt om samen te bepalen wat voor betreffende omgeving het beste palet aan participatievormen is. Het voorschrijven van participatievormen door het bevoegd gezag waar zowel ontwikkelaar als omgeving geen behoefte aan hebben werkt dan averechts.

Over het algemeen zijn de geïnterviewden geen voorstander van afdracht van opbrengsten aan een lokaal gebiedsfonds van de gemeente. Als de baten alleen in de betreffende gemeente terecht komen, dan kunnen bewoners van buurgemeenten die ook 'omwonend' zijn daar geen aanspraak op maken. Een ander voert aan dat met zo'n algemeen gemeentefonds ook mensen profiteren die helemaal geen last hebben van het wind- en zonnepark; ze wonen in de gemeente maar zijn geen omwonende. Het idee is dat degenen die de lasten ervaren ook de voordelen ontvangen.

Daarnaast geeft één van de ontwikkelaars aan dat het niet wenselijk is dat de participatie geleid wordt door (inhuur van) het bevoegd gezag. Dit kan zorgen voor verwarring over de positie van het bevoegd gezag als verlener van de vergunning.

Met het eisen van financiële participatie middels gemeentelijke beleid is er een toenemend spanningsveld ontstaan tussen projectontwikkelaars en het bevoegd gezag. Projectontwikkelaars klagen dat windprojecten niet meer rendabel zijn; gemeenteraadsleden klagen dat de winsten verdwijnen buiten de gemeentegrenzen, zij willen maximaal afromen.

Goed onderbouwd ruimtelijk beleid en duurzaam energiebeleid

Het is van belang dat de gemeente haar ruimtelijk beleid en duurzame energiedoelstellingen op orde heeft, stellen alle geïnterviewden. Als het bevoegd gezag in nauwe samenspraak met de omgeving de doelen voor de lokale energietransitie en specifieke locaties heeft vastgesteld, dan leidt dat tot beduidend minder weerstand, zo is de ervaring van een ontwikkelaar van zonneparken.

Wat is hiervoor nodig?

- Gedegen locatieonderzoek voor de plaatsing windturbines. Indien nodig een Plan-MER, zodat helder is dat welke specifieke locatie ruimtelijk gezien de beste locatie is.
- Een duidelijk procesplan hoe de keuze voor windturbinelocaties plaatsvindt/heeft plaatsgevonden.

- Duidelijke doelstellingen voor de hoeveelheid CO2 emissiereductie die de gemeente wil bewerkstelligen, wanneer ze dat wil bereiken, met welke technieken, en hoe zich dit vertaalt in MWh/jr aan windenergie en geschatte aantallen windturbines.
- Duidelijke afspraken in RES-verband over de verdeling over de gemeenten van MW-en windvermogen en proces.

Ontwikkelaars geven aan dat belangrijk is dat het participatiebeleid goed onderbouwd wordt: waarom zijn de keuzes met betrekking tot verplichtingen tot participatie genomen? Op die manier kunnen omwonenden de besluiten beter begrijpen.

B3.3. Andere factoren die invloed kunnen hebben op acceptatie

Vaak zijn heel andere factoren bepalen voor de mate van acceptatie benadrukken de geïnterviewden. (“Locatie, locatie, locatie!” volgens een omgevingsmanager van zonneparken). Een zonnepark in een industriegebied leidt tot veel minder weerstand dan in een buitengebied. Een zonnepark op een braakliggend terrein in een industriegebied draagt zelfs bij aan verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Een stuk land waar weinig tot geen mensen wonen zal tot weinig acceptatie issues leiden. Bij de discussies over gebruik voor landbouwgrond voor zonneparken ziet hij duidelijk twee richtingen. Sommige agrariërs zien de zonnevelden op hun gronden als economische kans; het levert meer op dan aardappelen of andere gewassen. Anderen verzetten zich daartegen en willen geen schaarse landbouwgrond verliezen aan de zonnevelden.

Acceptatie van windparken hangt, naast de mate van procesparticipatie en financiële participatie, van een groot aantal andere factoren (m.n. omgevingsfactoren) af. De belangrijkste:

- Aantal omwonenden in de directe omgeving: Oost Groningen is dun bevolkt. Zuid-Holland dicht bevolkt. Dat heeft invloed op de participatiemogelijkheden; in Zuid-Holland zijn meer mensen die financieel kunnen participeren bijvoorbeeld.
- Locatie in Nederland: Flevoland is geheel anders dan Drenthe. In Flevoland zijn van oorsprong veel ondernemers/agrariërs die zelf ook wind willen ontwikkelen, terwijl dat in de Veenkoloniën veel minder het geval is.
- Directe omgeving: Op een groot bedrijventerrein zijn er geheel ander belangen dan op een locatie direct naast een dorp.
- Eerdere ervaringen: Ook kan het proces van een inmiddels gerealiseerd project grote invloed hebben op de reactie van de omgeving op een nieuw project. Als het proces in het eerdere project tot veel weerstand heeft geleid dan zal de acceptatie van een nieuw project bij voorbaat lager zijn.