

Participatiewaaier

Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land

November 2019



Procesparticipatie in het project

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 omgeving.

Omwonenden profiteren mee als mede-eigenaar van een wind- of zonneproject, via een vereniging of coöperatie

Mede-eigenaarschap

Omwonenden nemen risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties

Financiële deelneming

Een deel van de opbrengsten komt ten goede aan maatschappelijke doelen in de buurt, zoals een sportclub of wijkvereniging

Omgevingsfonds

Direct omwonenden ontvangen voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom

Omwonendenregeling

Inhoudsopgave

Inleiding	3
In gesprek met de omgeving	
Projectparticipatie is maatwerk	
Vormgeving van projectparticipatie	
Menukaart van participatieopties	
Actieve en passieve financiële participatie	
Gelijkwaardig samenwerken, evenwichtige eigendomsverdeling	
Financiële participatie en lagere inkomens	
Compensatie, planschade	
Financiële kansen en risico's	
Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land	6
Procesparticipatie in het project	
Mede-eigenaarschap	
Financiële deelneming	
Omgevingsfonds	
Omwonendenregeling	
Begrippenkader	11

Colofon

Deze Participatiewaaijer is tot stand gekomen naar aanleiding van een afspraak in het Klimaatakkoord (aan de Elektriciteitstafel) en is gepubliceerd in november 2019. Dit is een gezamenlijk product van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE, coördinerend), Energie Samen, de Natuur- en Milieufederaties (NMF's), Hier Opgewekt, Holland Solar, de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Energie Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Inleiding

Participatie is van groot belang voor de acceptatie, ruimtelijke inpassing en realisatie van hernieuwbare energieprojecten. Participatie ziet toe op en bevordert de uitwerking van het motto 'iedereen kan meedoen en meedenken'. Omwonenden moeten worden betrokken bij alle fasen van de ontwikkeling:

- **beleidsontwikkeling** voor hernieuwbare energie (wanneer procesparticipatie plaatsvindt). Hierbij gaat het onder meer om vaststelling van een Regionale Energie Strategie (RES), het vaststellen van omgevingsvisies, zoekgebieden, locatiekeuzes en vergunningverlening;
- **projectparticipatie** bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie (wanneer zowel procesparticipatie als financiële participatie plaatsvindt). Het kan hierbij gaan om meebeslissen over de uitvoering van het project, de ruimtelijke inpassing en over het verminderen van overlast. Daarnaast komt ook eigendomsverdeling en het mee profiteren door de lokale gemeenschap aan de orde.

Deze participatiewaaiër gaat over projectparticipatie en richt zich op de laatste fase van het traject: de ontwikkeling, bouw en exploitatie van projecten voor hernieuwbare opwekking. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de initiatiefnemer een proces doorloopt om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Deze participatiewaaiër biedt een overzicht van de verschillende vormen van participatie waar betrokkenen van een duurzaam energieproject voor kunnen kiezen en in mee kunnen denken.

In gesprek met de omgeving

Ieder project voor hernieuwbare energie op land is anders. Er zijn verschillen in omvang, gebiedskenmerken en type project. Maar ook de betrokkenen verschillen: initiatiefnemers, omwonenden en bedrijven. Het is daarom belangrijk dat de initiatiefnemer vanuit het project met de omgeving in gesprek gaat. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd in de [Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land](#) en in de [Gedragscode Zon op Land](#). Voor de ontwikkeling duurzame energieprojecten kunnen twee uitgangssituaties worden onderscheiden, waarbij de omgeving betrokken wordt:

- 1. De ontwikkelaar en/of coöperatie wil een wind- of zonneproject ontwikkelen in een gebied dat nog niet is aangewezen door de overheid. Dit betekent dat hier beleid voor gemaakt moet worden, waar de omgeving bij betrokken dient te worden. De initiatiefnemer neemt daarom eerst contact op met de overheid. Als die overheid de mogelijkheid wil bekijken of er een project gerealiseerd kan worden, dan moet de initiatiefnemer in overleg met die overheid zo snel mogelijk de omgeving betrekken.*
- 2. De overheid heeft zelf een gebied aangewezen waarop een wind- of zonneproject mag worden ontwikkeld. Het is de taak van die overheid om bij de bepaling van dat gebied de omgeving te informeren en de mogelijkheid te geven om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Zodra een ontwikkelaar en/of coöperatie het besluit neemt om op dit aangewezen gebied een project te ontwikkelen dan zorgt deze initiatiefnemer dat zo snel mogelijk de omgeving wordt geïnformeerd en dat het gesprek wordt aangegaan met omwonenden over hun voorkeuren en over vormen van participatie.*

Projectparticipatie is maatwerk

In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de **participatiewaaier** wordt gehanteerd gedurende het proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van omgevingsparticipatie in een project. Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een **omgevingsovereenkomst**. Op basis hiervan wordt een projectplan en **participatieplan** gemaakt, waarin wordt beschreven hoe participatie binnen het project optimaal wordt ingericht. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan en aan de voorwaarden voor participatie wordt voldaan. Het bevoegd gezag kan bovendien ook nadere eisen stellen.

Vormgeving van projectparticipatie

De basis van succesvolle projectparticipatie is dat goede afspraken worden gemaakt op basis van vroegtijdig overleg tussen initiatiefnemer en omwonenden. Bij het ontwerp van de procesparticipatie wordt het volgende in acht genomen:

1. Er worden termijnen vastgesteld waarbinnen participatieprocessen plaatsvinden.
2. Initiatiefnemer en bevoegd gezag treden in overleg om het benodigde budget ten behoeve van het participatieproject te vinden.
3. Er wordt een heldere (beslissings-)structuur vastgesteld zodat de participatietrajecten ook kunnen worden uitgevoerd.
4. Er komt een inspanningsverplichting bij alle hernieuwbare energieprojecten die de initiatiefnemer verplicht een aanbod te doen om omwonenden, zo mogelijk verenigd in een coöperatie of andersoortig gemeenschappelijk initiatief, te laten participeren in het project.

Projectparticipatie kan tot verschillende bovenwettelijke afspraken leiden, bijvoorbeeld over het ontwerp van het energieproject of over de ruimtelijke inpassing. Voorbeelden zijn:

- de locatie van windturbines of zonnepanelen;
- geluidseisen bij windturbines;
- stilstand of terugschakelen van de windturbines als dit een expliciete wens is van de omgeving, bijvoorbeeld bij slagschaduw of geluidshinder;
- openbare ontmoetingsplek of recreatieve voorzieningen;
- natuurelementen en versterking van lokale natuurwaarden.

Daarnaast kan een uitkomst van het gezamenlijk overleg zijn dat ook financiële participatie wordt toegepast bij het project. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk.

Menukaart van participatieopties

De participatiewaaier is bedoeld als **menukaart voor projectparticipatie, waaronder financiële participatie**. Alle opties uit de waaier staan naast elkaar, er is dus geen sprake van prioritering. Ieder project is immers maatwerk, geen project is hetzelfde. Dat betekent dat het soms gewenst is meerdere opties uit de waaier toe te passen. Tegelijkertijd is stapeling van opties niet het doel. Het is ook niet zo dat het toepassen van meerdere vormen van participatie gelijk staat aan méér acceptatie. De uiteindelijke afspraken in het participatieplan (zowel over het ontwerp als over financiële deelname of tegemoetkoming) moeten daarom een uitkomst zijn van het gezamenlijke gesprek tussen overheid, initiatiefnemer en omgeving.

Actieve en passieve financiële participatie

Bij financiële participatie wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve financiële participatie. Bij passieve financiële participatie wordt een deel van de opbrengsten van een hernieuwbaar energieproject gebruikt om de omgeving tegemoet te komen. Bij actieve financiële participatie is een ondernemend element aan de orde. Deze vorm is risicodragend voor de deelnemers.

Gelijkwaardig samenwerken, evenwichtige eigendomsverdeling

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

Financiële participatie en lagere inkomens

Het is van belang om bij de keuze voor participatieoptie(s) rekening te houden met mensen met een smalle beurs. Niet iedereen heeft de mogelijkheid om geld te investeren. Daarom is het altijd belangrijk om te starten met de inventarisatie van de wensen van omwonenden over het project. Als één van de wensen is om te investeren in het project, zijn er verschillende mogelijkheden. Zo kunnen coöperaties een laagdrempelig lidmaatschap aanbieden of kleine aandelen of obligaties uitgeven. Via het omgevingsfonds kan worden geïnvesteerd in de directe omgeving en kan iedereen profiteren. Bijvoorbeeld door de aanleg van een glasvezelnetwerk of investeringen in recreatie of speelvoorzieningen. Daarnaast kan via een omwonendenregeling gericht voordeel gegeven worden waar iedere omwonende van profiteert, zoals gratis zonnepanelen of een fonds voor het verduurzamen van woningen.

Compensatie, planschade

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

Financiële kansen en risico's

Aan actieve vormen van financiële participatie is een zeker risico verbonden. Dit speelt bij mede-eigenaarschap en financiële deelneming, aangezien de mogelijkheid bestaat dat deelnemers inleg kunnen verliezen.

De brochure 'Samen werken aan een duurzaam energieproject; wat moet u weten als u naar de bank stapt voor financiering?' van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) geeft aanbevelingen voor het inrichten van een duurzaam energieproject en het indienen van een kansrijke financieringsaanvraag bij een bank. De brochure geeft advies voor kleinere duurzame energieprojecten van energiecoöperaties, professionele ontwikkelaars die omwonenden betrekken of bij samenwerking tussen ontwikkelaars en energiecoöperaties.

<https://www.nvb.nl/nieuws/kennis-delen-over-financierbaarheid-duurzame-energieprojecten-bank-en-overheid-werken-samen/>

Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land

Projectparticipatie start altijd met het proces: het gesprek met de omgeving om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Zo kan worden gekozen voor (gedeeld of volledig) lokaal eigendom of voor volledig eigendom van de ontwikkelaar, afhankelijk van de wensen in de omgeving. De participatiewaaier geeft de verschillende varianten weer, maar is geen uitputtende lijst van mogelijkheden. Op de volgende pagina's staan de meest voorkomende varianten beschreven.

Procesparticipatie in het project

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 omgeving.

Omwonenden profiteren mee als mede-eigenaar van een wind- of zonneproject, via een vereniging of coöperatie

Mede-eigenaarschap

Omwonenden nemen risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties

Financiële deelneming

Een deel van de opbrengsten komt ten goede aan maatschappelijke doelen in de buurt, zoals een sportclub of wijkvereniging

Omgevingsfonds

Direct omwonenden ontvangen voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom

Omwonendenregeling

Omwonenden profiteren mee als mede-eigenaar van een wind- of zonneproject, via een vereniging of coöperatie

Mede-eigenaarschap

Mede-eigenaarschap (individueel/collectief, risicodragend)

Individuele burgers en/of omwonenden kunnen mede-eigenaar of volledig eigenaar worden van een wind- of zonneproject. Dit kan op basis van een windvereniging of coöperatie, of door middel van het bouwen van een windpark, windmolen of zonneproject dat toekomt aan de lokale gemeenschap. Dit vergt ook mee-investeren, voorinvesteren in onderzoeken en financieel risico lopen.

Wanneer pas je deze optie toe?

- als er voldoende bereidheid is bij de lokale gemeenschap om mee te investeren en mee te beslissen;
- als er al een coöperatie is of de bereidheid om een coöperatie te starten.

Wat (of wie) is er voor nodig om het goed te doen?

- een actieve gemeenschap, die op basis van gelijkwaardige samenwerking mee-investeert en meebeslist;
- ruimte vanuit de overheid en de initiatiefnemer voor gedeeld lokaal eigendom. Dit ligt anders bij volledig lokaal eigendom: de coöperatie, groep inwoners of grondeigenaren treden dan op als de initiatiefnemer.

Wat zijn voor- en nadelen?

Voordelen:

- actieve deelname en betrokkenheid door (gedeeld of volledig) lokaal eigendom van de gemeenschap;
- lokaal zeggenschap over de bedrijfsvoering;
- hoog risico, hoog rendement: met grote lokale deelname en betrokkenheid wordt het risico ook kleiner.

Nadelen:

- financieel risico voor deelnemers, niet iedereen kan in alle projecten (financieel) meedoen;
- risico dat het eigendom in handen is van slechts een beperkt aantal bedrijven of landeigenaren, en niet van de omwonenden;
- de voorinvestering in onderzoeken is vaak hoog, bovendien is er dan nog onzekerheid of het project doorgaat. Eventueel kan dit worden opgelost door een garantstelling van de gemeente;
- ook de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van bijvoorbeeld windturbines ligt bij de deelnemers.

Omwonenden nemen risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld door aandelen, certificaten of obligaties

Financiële deelneming

Financiële deelneming (individueel, risicodragend)

Financiële deelneming is het (individueel) risicodragend deelnemen in het windproject, bijvoorbeeld met aandelen of obligaties of ander financieel voordeel. De wijze waarop dit kan, wordt tijdig kenbaar gemaakt door de initiatiefnemer. De vorm van financiële deelneming is verschillend per project. Per project zijn de doelgroep en haar wensen anders en wordt er maatwerk geleverd.

Bij obligaties (achtergestelde leningen) zijn de deelnemers geen mede-eigenaar en wordt rente ontvangen op de inleg. Een variant op obligaties vormen de kWh-certificaten, waarbij een lange looptijd geldt en meerjarig groene stroom wordt afgenomen door de inleg van een vast bedrag per jaar. De financiële risico's van obligaties zijn kleiner dan bij deelname via aandelen.

Bij deelname via aandelen is wel sprake van gedeeld eigendom van het project. Andere mogelijkheden van gedeeld eigenaarschap zijn crowdfunding of deelname via een (provinciaal) energiefonds.

Wanneer pas je deze optie toe?

- als er voldoende bereidheid is bij de lokale gemeenschap om direct te investeren met eigen geld en financieel risico te lopen.

Wat (of wie) is er voor nodig om het goed te doen?

- interesse vanuit de lokale omgeving om op individuele basis mee te investeren;
- bereidheid van de initiatiefnemer om bijvoorbeeld obligaties of kWh-certificaten uit te geven.

Wat zijn voor- en nadelen?

Voordelen:

- actieve deelname, eigenaarschap en gedeeld lokaal eigendom door omwonenden;
- geen voorinvestering nodig door de deelnemers;
- geen verantwoordelijkheid voor onderhoud.

Nadelen:

- financieel risico voor deelnemers, niet iedereen kan (financieel) meedoen;
- voordeel komt vaak bij een relatief kleine groep terecht;
- risico dat alleen bedrijven of landeigenaren deelnemen en omwonenden niet;
- geen directe invloed op de bedrijfsvoering.

Een deel van de opbrengsten komt ten goede aan maatschappelijke doelen in de buurt, zoals een sportclub of wijkvereniging

Omgevingsfonds

Omgevingsfonds (collectief)

Onderdeel van lokale afspraken kan een bijdrage door de initiatiefnemer aan een lokaal fonds of omgevingsfonds zijn. Met een omgevingsfonds kunnen omwonenden die niet in staat zijn zelf te investeren, ook mee profiteren. Besluitvorming over de besteding van het omgevingsfonds gebeurt door de omgeving. Voor het beheer van een dergelijk collectief fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd met in ieder geval een vertegenwoordiging van de omwonenden. Het onafhankelijk bestuur zorgt ervoor dat de middelen uit het fonds ten goede komen aan de nabije omgeving van het project. Het omgevingsfonds wordt met een voor het project redelijk bedrag gevuld door de initiatiefnemer(s). Voor windenergie geldt dat de hoogte van de bedragen uit de gedragscode als richtlijn wordt gehanteerd.

Wanneer pas je deze optie toe?

- het omgevingsfonds kan uitkomst zijn van het gesprek tussen de ontwikkelaar en de omgeving. Een dergelijk fonds kan een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid in een gebied. Vaak is een fonds gericht op een specifiek doel, zoals economische of ecologische ontwikkeling, recreatie, duurzaamheid of energiebesparing.

Wat (of wie) is er voor nodig om het goed te doen?

- een brede vertegenwoordiging van omwonenden om het fonds te beheren, en eventueel (op verzoek van de omwonenden) de gemeente/provincie, de Natuur en Milieufederatie en/of de exploitant;
- lokale overeenstemming over de kaders van het fonds;
- maak zichtbaar welke projecten tot stand zijn gekomen dankzij de opbrengsten van het energieproject.

Wat zijn voor- en nadelen?

Voordelen:

- de opbrengsten uit het hernieuwbare energieproject komen ten goede aan maatschappelijke doelen, de samenleving profiteert als geheel;
- omwonenden die niet in staat zijn met eigen geld te investeren profiteren ook mee.

Nadelen:

- mogelijk zijn de baten vanuit het omgevingsfonds niet voor iedereen zichtbaar of merkbaar.

Direct omwonenden ontvangen voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom

Omwonendenregeling

Omwonendenregeling (individueel)

Een omwonendenregeling is een lokale regeling gericht op direct omwonenden in een bepaalde straal rondom de windturbines. Het kan gaan om het aanbieden van een bijdrage aan het verduurzamen van de woning (zoals woningsisolatie), groene stroom met korting, gratis zonnepanelen of een andere financiële vergoeding.

Wanneer pas je deze optie toe?

- op basis van het gesprek tussen de initiatiefnemer en de omwonenden kunnen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over het beperken van de overlast. Onderdeel van de afspraken kan ook zijn dat direct omwonenden financieel voordeel ontvangen.

Wat (of wie) is er voor nodig om het goed te doen?

- goede afspraken op basis van vroegtijdig overleg tussen initiatiefnemer en omwonenden.

Wat zijn voor- en nadelen?

Voordelen:

- omwonenden lopen geen financieel risico;
- omwonenden die niet in staat zijn met eigen geld te investeren profiteren ook mee;
- de baten zijn vaak direct merkbaar (bijvoorbeeld bij verduurzaming van de woning); het biedt kansen voor verdergaande verduurzaming van de gebouwde omgeving en een koppeling met de warmtetransitie.

Nadelen:

- ligt gevoelsmatig dichtbij compensatie, dit kan tot verwarring leiden. Daarnaast kan dit ook als 'afkopen' worden ervaren;
- omwonenden die niet binnen een vastgestelde afstand wonen van het project zijn geen onderdeel van de regeling.

Begrippenkader

- *Financiële participatie*: Investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project
- *Initiatiefnemer*: Persoon, onderneming of organisatie die een initiatief neemt om een project te ontwikkelen of te realiseren
- *Procesparticipatie*: Inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie of een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden etc.
- *Projectparticipatie*: Alle vormen van participatie in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project, zowel procesparticipatie als financiële participatie