

Regionale Energiestrategie

Metropoolregio Eindhoven



1. Participatie

Bijlage 1.2 Financiële participatie en lokaal eigendom



Metropoolregio Eindhoven

RES Regionale
Energie
Strategie



Bijlage 1.2. Model financiële participatie en lokaal eigendom

Maximale lokale participatie

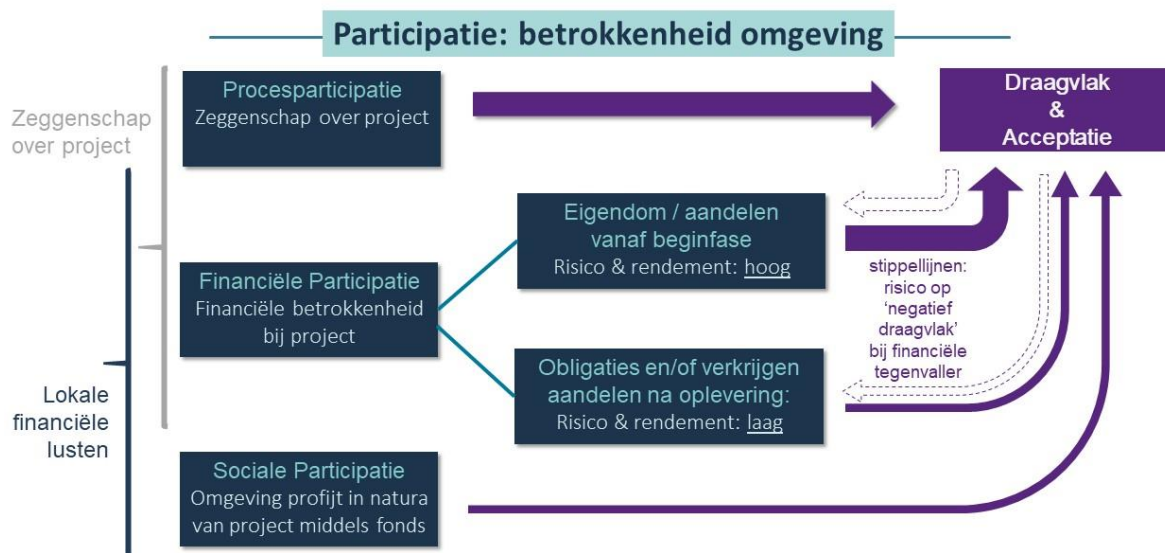
Als RES Metropoolregio Eindhoven voeren we regie over grootschalige opwek van hernieuwbare energie, energiebesparing en de warmtetransitie in onze regio. We vinden het hierbij belangrijk om gezamenlijk te sturen op het bereiken van de gezamenlijke ambitie zoals vastgelegd in de RES.

Daarbij willen we sturend optreden om:

- te komen tot acceptatie en draagvlak bij inwoners en bedrijven;
- te komen tot een eerlijke verdeling van financiële lasten en lusten en een haalbare en betaalbare transitie;
- goede inpassing in de omgeving en kwaliteit bij initiatieven zeker te stellen.

Metropoolregio Eindhoven omarmt de doelstelling van minimaal 50% lokaal eigendom van grootschalige opwekinstallaties uit het Klimaatakkoord. We onderscheiden drie vormen van participatie:

1. **Procesparticipatie** is direct gericht op communicatie over en evt. aanpassing van het project t.b.v. draagvlak en acceptatie.
2. **Sociale participatie** kan bijdragen aan draagvlak en acceptatie. Dit door de positieve gevolgen van project, niet door zeggenschap bij project (evt. wel zeggenschap bij fonds).
3. **Financiële participatie** kan bijdragen aan draagvlak en acceptatie. Bij eigendom is er sprake van zeggenschap over project vanaf begin. Bij obligaties/aandelen is dat pas later.



Eigendom, financieel rendement en zeggenschap zijn direct met elkaar verbonden. 50% lokaal eigendom dat ook daadwerkelijk financieel rendement én zeggenschap met zich meebrengt betekent echter actieve participatie vanaf de start van een project. Ofwel: ondernemerschap. Met dat ondernemersrisico's nemen echter ook de financiële risico's toe.

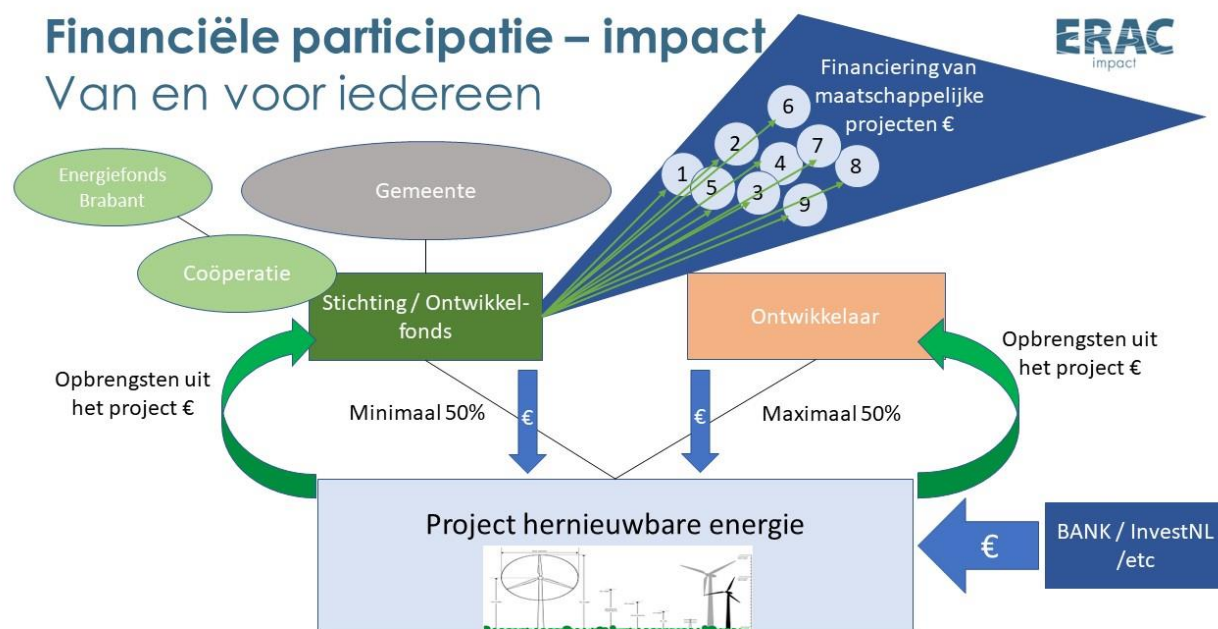


Acceptatie en draagvlak

In zekere zin dé kernwoorden binnen de strategie, het ultieme eindresultaat van de RES en daarmee de sleutel tot het behalen van de diverse doelen. Lokale financiële participatie is één van de manieren om tot acceptatie en draagvlak onder de lokale omgeving te komen. Een andere zeer belangrijke manier om dit te bereiken is daarnaast *procesparticipatie*. Het vanaf het begin bij de besluitvorming betrekken van de omgeving en deze daarmee *zeggenschap* bieden. Mee mogen en kunnen besluiten over het proces; ‘waar in mijn omgeving komt een windpark te staan? Hoe ziet het eruit?’.

Verdeling van financiële lasten en lusten

We geloven in lokaal maatwerk. Niet zozeer per gemeente, maar op het niveau van individuele projecten. Om hierin te garanderen dat er sprake is van 50% lokaal eigenaarschap werken we vanuit het volgende model:



Het model kent de volgende onderdelen:

- Oprichting stichting/ontwikkelfonds per gemeente om minimaal 50% van het eigen vermogen in een project in te brengen. Opbrengsten vloeien terug in het ontwikkelfonds, dat hiermee maatschappelijke projecten, bij voorkeur op het gebied van de energietransitie, kan financieren. Gemeente en energie coöperatie zijn vertegenwoordigd in de stichting. Als gebruik gemaakt wordt van het Energiefonds Brabant is het mogelijk dat er in de ontwikkelfase geen financiële risico's zijn voor individuele burgers of leden van energie coöperaties.
- Tot maximaal 50% van het eigen vermogen wordt ingebracht door een ontwikkelaar.
- Resterende projectkosten (zo'n 80%) worden met vreemd vermogen gedekt.



Inpassing en kwaliteit bij initiatieven

We maken gebruik van een afwegingskader dat wordt vastgelegd in het beleid van de individuele gemeenten. Algemene kaders die vastgelegd worden in lokaal beleid omvatten ten minste de volgende zaken:

- Een inspanning om te voldoen aan de wensen voor lokaal eigendom en financiële participatie. Elke initiatiefnemer wordt daartoe verplicht. Voorkeuren van participatie zijn:
 - een stichting/ontwikkelfonds oprichten met en door energiecoöperaties (en eventueel gemeente) waarbij zij minimaal 50% eigenaar zijn van het project;
 - daar kan eventueel aan toegevoegd worden het storten van een bijdrage in een energie-/omgevingsfonds.
- Lokaal eigenaarschap en/of financiële participatie is een vorm van particulier opdrachtgeverschap vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.
 - Een voorbeeld is particulier opdrachtgeverschap bij woningbouw t.b.v. een goede ruimtelijke ordening.
 - Het bestemmen van gronden is slechts een klein onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling.
- De beperkte ruimte voor het opwekken van duurzame energie en de maatschappelijke betekenis daarvan omvatten een behoefte aan draagvlak. Hierbij geldt de voorwaarde dat de lokale samenleving betrokken wordt de beoogde ontwikkelingen te steunen door hun geheel of gedeeltelijk de keuze te geven eigenaar te zijn van de beperkte ruimte.
- Initiatiefnemer stelt een participatieplan op met ten minste de volgende onderwerpen:
 - Projectstructuurbeschrijving met daarin de financiële- en eigendomsstructuur, met als uitgangspunt minimaal 50% lokale participatie.
 - Inzicht in de financiën en kasstromen door een geprognosticeerde balans, verlies- en winstrekening en kasstroomberekening aan te leveren, gebaseerd op een reële opbrengstverwachting.
 - Een onderbouwing van het financieel rendement dat geboden wordt aan inwoners bij financiële deelneming.
 - Hoe de initiatiefnemer belanghebbenden in de omgeving van een toekomstig wind- of zonnepark vanaf de start van de planvorming betreft en welke rol zij belanghebbenden toekennen bij de ontwikkeling en de exploitatie van het wind- of zonnepark.
 - De initiatiefnemer hanteert bij het opstellen van zijn plannen de actuele gedragscodes van Holland Solar en de NWEA als ondergrens.
 - Welke mogelijkheden de omgeving krijgt om financieel te participeren, eventueel onderverdeeld in de categorieën risicovol en risicoarm investeren.

**Startnotitie Werkgroep
Regionale Energiestrategie
-
Metropoolregio Eindhoven**



Startnotitie uitwerking RES Metropoolregio Eindhoven

De Werkgroep Participatie en Eigendom bestaat uit de volgende vertegenwoordigers:

Clemens Dijcks	Gemeente Someren (link naar programmateam)
Cyrille Gijbels	Gemeente Best
Robert Drooghmans	Gemeente Deurne

Rudy Snel	Federatie
Andries Mulder	Federatie

Dit document bevat:

- Plan van aanpak en deliverables
- Definities
- Eerste uitwerking van het thema

Plan van aanpak en deliverables

Invulling door de werkgroep	Deliverables/ producten:	Wie voert uit?	Gereed
<p>Participatiemodel maken op basis van de participatiewaaier: Dit model bevat verschillende opties / keuzes om aan de financiële participatiemogelijkheden invulling te geven die op de metropoolregio toe te passen zijn. Opgedane kennis in gemeente Best als 'lerende gemeente' kan worden gebruikt als toevoeging.</p>	<p><u>Deliverable:</u> dit model met daarin helder weergegeven die verschillende opties.</p>	ERAC	31-okt
<p>Masterclass '50% participatie'</p>	<p><u>Deliverable:</u> Bijeenkomst. Algemene aftrap (door participatiecoalitie)</p>	Participatiecoalitie	29-sep
<p>Workshops voor gemeenten</p>	<p><u>Deliverable:</u> Bijeenkomsten. Verdiepende workshop per subregio</p>	ERAC	31-okt
<p>Uit te werken alternatieven onder het model (1). Opties zijn bijvoorbeeld omgevingsfondsen (voor meer sociale participatie) of energiefondsen (financiers van investeringen in duurzaamheid voor bedrijven), markt (partijen) belangrijker maken, regionale ontwikkelmaatschappijen, doorontwikkeling van de groene zone, etc.</p>	<p><u>Deliverable:</u> een overzicht met uitwerking van alternatieven als uitwerking van de onder 1 genoemde optie; de instrumenten (knoppen waar aan gedraaid kan worden) om het model verder vorm te geven.</p>	Werkgroep	30-nov
<p>Inventarisatie bij gemeenten. De vragen die mogelijk nog leven bij de verschillende gemeenten in kaart brengen. Dit onderdeel wordt ondergebracht bij de volgende maand te starten masterclasses. Mede om die reden is het van belang daarbij de gemeenten aan te laten haken.</p>	<p><u>Deliverable:</u> overzicht van de tijdens de masterclasses geïnventariseerde vragen en de antwoorden daarop.</p>	ERAC	15-nov
<p>Financieringsstrategie</p>	<p><u>Deliverable:</u> inzicht in de mogelijke financieringsstromen, inclusief externe financieringsmogelijkheden. Plan van aanpak voor verdere uitwerking vanaf 2021</p>	Werkgroep	15-nov
<p>Uitvoeringsorganisatie</p>	<p><u>Deliverable:</u> overzicht van goede voorbeelden van elders en een eerste advies vanuit de werkgroep. Plan van aanpak voor verdere uitwerking vanaf 2021</p>	Werkgroep	30-nov

Bijlage: definities en eerste uitwerking

1. Definities

Eigendom:

Omwonenden worden (mede-)eigenaar van een zonne- of windproject. Dit kan door middel van lidmaatschap van een coöperatie (die op haar beurt mede- of volledig eigenaar is van een project) maar ook bijvoorbeeld door aandelen in een project te verkrijgen. Eigendom betekent zeggenschap – zie verder – en het recht op een deel van de winst. Het betekent echter ook risico lopen; de waarde van dat eigendom (belegging) kan dalen, het resultaat in het project kan negatief zijn of er kan zelfs kapitaal moeten worden bijgestort om dat verlies te compenseren.

Zeggenschap:

Zeggenschap is het recht om mede te beslissen. Bij energieprojecten als wind- en zonneparken vertaalt zich dat op hoofdlijnen in 3 vormen:

- 1) Zeggenschap over het ontwerp van het project. Deze vorm vindt plaats in de ontwikkelfase en heeft betrekking op hoe het project eruit komt te zien en hoe de omgeving wordt ingericht et cetera. Deze vorm van zeggenschap hoort natuurlijk bij eigenaren – zoals iedere eigenaar te beslissen heeft over zijn eigendom – maar kan ook door de overheid of vergunningverstrekker (deels) worden neergelegd bij omwonenden. In dat geval is er sprake van procesparticipatie.
- 2) Zeggenschap die bij eigendom hoort kan daarmee ook betrekking hebben op winstuitkering; de eigenaren / aandeelhouders van een project beslissen of en zo ja hoeveel winst er wordt uitgekeerd.
- 3) Tot slot is er ook zeggenschap die betrekking heeft op de gelden die in een Omgevingsfonds zijn ondergebracht. Deze kunnen – al dan niet binnen door de overheid bepaalde kaders– worden aangewend voor verschillende doeleinden.

Risico:

Het financiële risico; geïnvesteerde geld kwijtraken (of zelfs verplichting later bij te moeten storten). Dit speelt gedurende de volledige levensduur van een project; van ontwikkeling tot ontmanteling aan het einde van de levensduur van een park. Zoals eerder geconstateerd is het risico het grootst in de ontwikkelfase waarin alle benodigde vergunningsprocedures dienen te worden doorlopen en bijvoorbeeld de benodigde subsidies dienen te worden toegekend.

Het risico op schade (zonnecellen die vlam vatten of windturbines die bij storm omwaaien; zeldzame gebeurtenissen maar in theorie mogelijk) dient te worden verzekerd.

Manieren om het risico voor participerende omwonenden (lokale eigenaren) in de ontwikkelfase te verkleinen zijn boven omschreven.

Rendement:

De geldelijke opbrengsten van een project. Deze zijn – zoals bij alle investeringen geldt – gekoppeld aan het risico. Hoog risico betekent een hoog (geëist) rendement; laag risico betekent een lager risico. In het kader van zon- en windprojecten is dit met name van belang voor het moment van instappen. Is dit vóór of ná de ontwikkelfase. Instappen vóór de (relatief risicovolle) ontwikkelfase betekent een hoog rendement; instappen in een fase daarna (bouw- of zelfs pas in de exploitatiefase) betekent dat er met een lager rendement genoeg moet worden genomen.

Voor partijen die niet met eigen vermogen (ofwel als mede-eigenaar) in een project participeren, maar als verschaffer van vreemd vermogen (obligaties of andere vormen van leningen) bestaat het rendement uit de rente die ze ontvangen op hun 'investering'. Deze lopen minder risico dan eigenaren omdat zij eerder worden betaald. Pas nadat aan alle renteverplichtingen is voldaan blijft er winst over die voor de eigenaren is bestemd. Deze vorm van financieel participeren draagt echter – per definitie – niet tot bij aan het streven van 50% eigendom en heeft daarom geen prioriteit in de RES. Puur als manier om de benodigde financiering op een project te realiseren is het echter wel degelijk een interessante financieringsvorm.

2. Eerste uitwerking

'Participatie' in het kader van duurzame energieprojecten is een zeer breed begrip met verschillende betekenissen en waar op verschillende manieren invulling aan kan worden gegeven. Een eerste belangrijk onderscheid is logischerwijze de fase waar een ontwikkelproject zich in bevindt: ligt de aanleg van een windmolenpark nog slechts op de tekentafel of staat de eerste paal op het punt de grond in te gaan?

De eerste fase – die van beleidsvorming – vraagt om een heel ander soort betrokkenheid of participatie van omwonenden en bedrijven dan de laatste fase – de exploitatiefase.

Daarmee zijn er ook op het gebied van participatie vele smaken. Voor de beleidsfase is de vraag of, waar en vervolgens hoe er duurzame energieprojecten worden geïnitieerd in een gemeente, provincie of regio. Hoewel hier al moet worden nagedacht over de verschillende participatievormen in het verdere traject is deze fase is met name gericht op het betrekken van de omgeving bij het beleidsvormende proces.

Bij het opstellen van de RES is door de regio al bepaald dat lokaal eigenaarschap en het zoveel mogelijk terugvloeiën van de revenuen naar de lokale omgeving een streven is. Dit is dan ook een rode draad in het gehele proces. Vergroten van draagvlak is in dat kader een essentieel onderdeel van het gehele proces en dient als uiteindelijke doel gezien te worden.

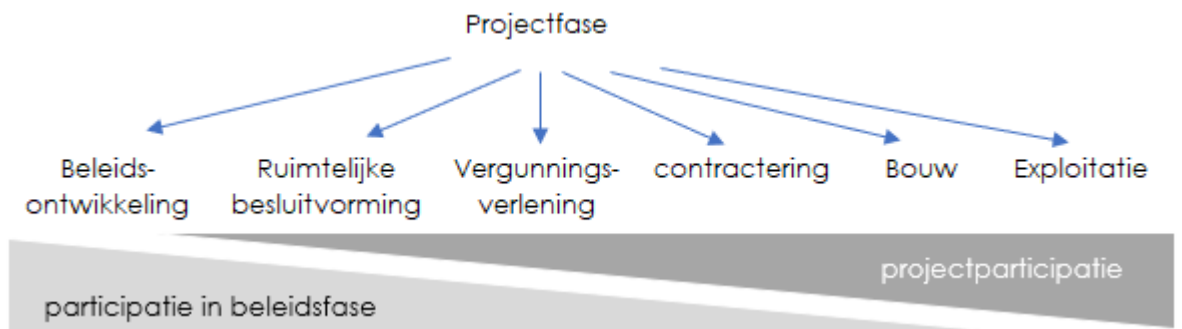


Bron: www.klimaatakkoord.nl

Zodra een project concreter wordt en er een initiatiefnemer of ontwikkelaar in beeld komt gaat de verantwoordelijkheid voor participatie geleidelijk over van de

lokale overheid naar die initiatiefnemer. Er wordt dan gesproken van **projectparticipatie**.

Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



De projectparticipatie is de fase waar de **Participatiewaaier** van de Rijksoverheid zich met name op richt. Vanwege deze laatste fase waarin ontwikkeling, bouw en exploitatie plaatsvinden ligt de focus daarin met name op **financiële participatie** van omwonenden en bedrijven. Beter gezegd: op de projectparticipatie waarbij financiële participatie een *mogelijkheid* is.

Het Klimaatakkoord (hoofdstuk *Bevordering Draagvlak*) spreekt van een gelijkwaardig samenwerken tussen marktpartijen en omgeving in de ontwikkeling, bouw en exploitatie (van een duurzaam energieproject). Dit vertaalt zich naar een na te streven 50% eigendom door de lokale omgeving (zijnde burgers en bedrijven). Hoe dat streven precies vorm gegeven of nageleefd dient te worden blijkt daar echter niet uit.

Het 50%-streven – een doel of een middel?

Hoewel een 50%-participatie zoals omschreven in het Klimaatakkoord een helder streven lijkt is het van belang het vooral als *middel* te beschouwen. Het daadwerkelijke achterliggende *doel* is immers het creëren van draagvlak en acceptatie onder omwonenden. Participatie in al zijn vormen kan daarbij een grote en doorslaggevende rol spelen en zo de realisatie van het Klimaatakkoord helpen halen, maar het mag geen doel op zich worden.

De ruimte die het Klimaatakkoord biedt om daarbij naar eigen inzicht vorm te geven aan de invulling ervan moet dan ook waar nodig genomen worden. Er is

immers sprake van maatwerk; iedere regio, gemeente, buurt en demografische samenstelling is uniek en vraagt om een eigen aanpak en strategie.

‘Waar hebben we het nu eigenlijk over?’

Zoals geconstateerd is participatie een breed begrip. Daarnaast worden er verschillende termen door elkaar heen gebruikt en is zelfs de terminologie soms tegenstrijdig of overlappend. Er wordt gesproken over procesparticipatie, ontwerp participatie, ontwikkelparticipatie en sociale participatie, maar ook termen als actieve en passieve participatie komen voorbij. En wordt met financiële participatie alleen eigendom bedoeld of ook een instrument als een obligatie?

Wat de vormen in ieder geval gemeen hebben is dat ze iets zeggen over het op enige wijze *betrekken* van omwonenden; het participeren. De vraag is op welk vlak dat betrekken plaatsvindt; als omwonende inspraak hebben over de locatie en het uiterlijk van een windturbine, als buurt meegenieten van de opbrengst van een veld zonnecollectoren, of zelfs financieel een aandeel hebben – letterlijk – in een project?

Een mogelijke en inzichtelijke manier van onderverdeling van participatie is in de volgende varianten:

Procesparticipatie, sociale participatie en financiële participatie.

Die drie samen omvatten niet alleen alle ‘smaken’ in tijd maar ook alle varianten langs andere denkbare ‘assen’ als eigendom, risico en maatschappelijk rendement.

Deze drie varianten worden hieronder uitgelegd.

➤ **Procesparticipatie:**

Dit betreft het betrekken van de belanghebbenden (‘de omgeving’) bij het besluitvormingsproces en hun daar ook daadwerkelijk een stem in geven. Termen als ‘ontwerpparticipatie’ en ‘ontwikkelparticipatie’ vallen hier onder.

Deze participatie richt zich met name op vragen als ‘wat, hoe en waar’ van een project **en geeft omwonenden zeggenschap over de antwoorden op deze vragen**. Compensatie of andere financiële componenten spelen hier nog geen rol. De lokale component des te meer; juist de inspraak **en zeggenschap** van omwonenden is bepalend voor hoe een project vorm kan worden gegeven. Het tijdig aanhaken van de belanghebbenden is hier van belang.

➤ **Sociale participatie:**

Deze vorm van participatie zorgt ervoor dat de omgeving als geheel kan meegenieten van de opbrengsten van een project. Deze opbrengsten komen ten goede van sociale projecten voor de omwonenden in brede

zin; de omwonenden hebben ook hier een stem in de bestemming ervan. In essentie zorgt deze vorm van participatie ervoor dat omwonenden die niet de middelen of de wens hebben om daadwerkelijk financieel te participeren – zie volgende stap – tóch in zekere zin financieel betrokken zijn; ze genieten als lokale gemeenschap mee van de opbrengsten. Denk hierbij aan zaken als bijvoorbeeld een gebiedsfonds, of korting op de energierekening of de aanleg van glasvezelkabels.

Deze vorm van participatie komt – vanwege het gedeeltelijke financiële component – vrijwel volledig overeen met de in de participatiewaaijer genoemde *passieve* financiële participatie. Het uitgeven van obligaties scharen wij echter onder de volgende, hieronder genoemde variant van participatie.

Financiële participatie:

Dit betreft participatie die een stap verder gaat dan meegenieten van de (geldelijke) opbrengsten van een project; van participanten wordt daadwerkelijk een *financiële inleg* verlangd. Dit kan in de vorm van aandelen (waardoor ze dus mede-eigenaar worden), als (lid van een) coöperatie die eigendom heeft, maar ook in de vorm van obligaties of zelfs een te verstrekken lening. Deze vormen van financiële participatie leveren de participanten naast zeggenschap (met name bij mede-eigenaarschap) ook een zeker rendement op.

Maar, voor welke vorm er ook voor gekozen wordt, deze brengt altijd een zeker risico met zich mee. Als het project om wat voor reden immers niet goed 'rendeert' zijn de opbrengsten laag, nul of misschien zelfs negatief. In dat laatste geval kan een deel van het geïnvesteerde vermogen (of worst case zelfs het gehele) mogelijk verloren gaan.

Maar: een belangrijk punt bij mede-eigenaarschap is het moment waarop 'ingestapt' wordt: vóór, of ná de ontwikkelfase. Dit is bepalend voor zowel de te behalen rendementen als de zeggenschap (over de ontwikkelfase; gelijk aan die zoals omschreven in Procesparticipatie):

- *Wat financieel rendement betreft heeft een instapmoment na de ontwikkelfase ook grote gevolgen. Het meeste risico in wind- en zonneprojecten wordt immers gelopen in de ontwikkelfase. Hierin moeten worden essentiële trajecten als vergunningverlening en het verstrekken (SDE+)subsidies doorlopen. Na afronding van deze fase is het grootste risico van het project achter de rug. Dit lagere risico vertaalt zich direct in een lage rendement voor degenen die op dat moment als mede-eigenaar willen instappen. De zeggenschap die dan resteert betreft primair die over de exploitatie en zaken als winstverdeling.*
- *Als er pas na de ontwikkeling van het project wordt ingestapt valt er – logischerwijze – niets meer mee te beslissen over alles wat met het ontwerp*

te maken heeft. Die fase is immers achter de rug. Daarmee gaat een belangrijke vorm van zeggenschap verloren.

Het feit dat er bij financiële participatie ook financieel risico gelopen wordt maakt deze vorm van participatie essentieel anders dan de andere twee vormen waarmee omwonenden kunnen worden betrokken. Er wordt immers niet alleen *draagvlak* gecreëerd maar er wordt ook daadwerkelijk *financiering* voor het project opgehaald!

Juist het risico-component voor de participant die dat met zich meebrengt zorgt dat het risico op wegvallen van draagvlak niet uit het oog moet worden verloren. Deze vorm van participatie is daarmee dan ook voor een selectere groep omwonenden geschikt dan de andere twee vormen. Dit benadrukt ook maar weer de noodzaak om '50% participatie' als middel te zien en minder als doel.

Deze vorm van participatie komt grotendeels overeen met de in de participatiewaaijer genoemde *actieve* financiële participatie; omwonenden investeren in een project (via bijvoorbeeld een coöperatie) en lopen daarmee een zeker financieel risico. Omdat er in het Klimaatakkoord wordt uitgegaan van een zogenaamde *financial close* (moment waarop het project gereed is en het vermogen door de participanten en andere investeerders wordt ingebracht) betekent dit dat ook een actieve participant niet per definitie vanaf moment nul hoeft te zijn betrokken.

Hoe lokaal is lokaal?

Een vraag die bij financiële participatie gesteld kan – of zelfs moet – worden is hoe 'lokaal' gedefinieerd wordt. Het is logisch om in ieder geval de directe omgeving van een project (omwonenden die het letterlijk kunnen zien) daartoe te rekenen. Vanuit betrokkenheid en eigenaarschap in bredere zin valt het echter ook te beargumenteren die omgeving breder te zien. Financieel participeren in een project kan door iemand die in het centrum van een stad woont en geen zon- of windpark in zijn directe omgeving heeft moet immers ook mogelijk zijn. Al is het alleen maar om ook bij die groep mensen het besef van de noodzakelijke transitie te laten bestaan en hun een kans te geven ook daaraan bij te dragen. Financiële participatie hoeft daarmee ook niet meer gelinkt te worden aan één specifiek project.

Verschillen en overeenkomsten

In zekere zin hebben de drie bovenstaande vormen van participatie een gemeenschappelijk doel: het creëren van draagvlak voor een lokaal duurzaam

energieproject en er zo voor zorgen dat alle belanghebbenden zich betrokken voelen.

Maar er zijn ook verschillen. Of beter gezegd meer *specifieke* doelen. De belangrijkste reden daarvan is het feit dat niet iedere omwonende wenst én in staat is daadwerkelijk financieel te participeren.

Iedere vorm richt zich daarmee dan ook op een eigen *doelgroep*:

- **Procesparticipatie** richt zich op alle omwonenden, vergt geen inbreng anders dan tijd en is voor iedereen even toegankelijk.
- **Sociale participatie** richt zich eveneens op alle omwonenden, vergt weinig tot geen tijd of andere inspanning van de belanghebbenden. Deze vorm heeft echter juist een grote toegevoegde waarde voor diegenen die niet of in mindere mate met behulp van *financiële participatie* kunnen worden betrokken.
- **Financiële participatie**: bedoeld voor degenen die een project willen én kunnen (mede-)financieren. Risicovol voor de betrokkenen en daarmee een voorzichtig mee om te gaan instrument.

Zeggenschap over de ontwikkeling van een project – in zekere zin voor draagvlakcreatie de belangrijkste vorm – kan bij twee vormen van participatie gerealiseerd worden:

Bij procesparticipatie en bij financiële participatie voor zover het (mede-) eigendom betreft die (logischerwijze) al voor de ontwikkelfase wordt verkregen. Beide participatievormen zijn dus een instrument om zeggenschap (lokaal) te realiseren.

	Financiële participatie 50% lokaal eigendom	Sociale participatie omgevingsfondsen	Procesparticipatie
Lusten (in €)	Jaarlijks winstdeel, uit te keren in euro's aan de participerende omwonenden	Jaarlijks winstdeel, uit te keren in de vorm van een bijdrage aan het gekozen doel	NVT
Zeggenschap	- Zeggenschap over ontwerp - Zeggenschap over winstuitkering	- Zeggenschap over besteding van de gelden in het fonds	- Zeggenschap over ontwerp

Figuur: wat betekenen de verschillende vormen van participatie?

Wat wordt er nu precies met 50% eigendom bedoeld?

Het klimaatakkoord noemt “een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).”

In de participatiewaaijer worden *Mede-eigenaarschap* en *Financiële deelneming* genoemd als 2 verschillende opties voor participatie (naast *Omgevingsfonds* en *Omwonendenregeling*). Deze twee vormen overlappen elkaar echter deels; de onder Financiële deelneming genoemde optie ‘aandelen’ (maar net zo goed ‘certificaten’ van aandelen) brengt immers per definitie een stukje eigendom met zich mee; letterlijk een aandeel in het eigendom van het project, ofwel mede-eigenaarschap.

Anders gezegd: de vraag of met financiële participatie ook *eigendom* wordt bedoeld of dat ook andere vormen van financiële participatie (zoals bijvoorbeeld obligaties, certificaten, of deelname via een lokaal fonds) een optie zijn lijkt niet helder beantwoord te worden.

Deze op het eerste oog onduidelijkheid raakt misschien wel de essentie van de discussie: *betekent een 50% eigendom in een project door de lokale omgeving ook dat 50% van de omwonenden wordt geacht financieel te participeren?*

Het antwoord daarop is een duidelijke nee. 50% van het eigendom in handen van omwonenden – bijvoorbeeld middels een coöperatie – betekent niet dat 50% van de omwonenden mede-eigenaar is. Financieel participeren door het doen van een investering (of die nou in aandelen, obligaties of in een andere vorm is) zal namelijk niet alleen voor veel omwonenden onmogelijk zijn; dat nastreven is ook nog eens onwenselijk. Vanwege het financiële risico voor de participant dat dat met zich meebrengt is er een risico op juist het bereiken van *minder* draagvlak. Het kwijtraken van de inleg of zelfs maar een deel ervan kan een negatief imago voor duurzame energie met zich meebrengen en zo juist een tegenovergesteld effect creëren.

Wat is het echte streven; 50% van het eigendom in handen van (een klein deel van) omwonenden, of het betrekken van 100% van de omwonenden?

Toch wordt wel het liefst 100% van de omwonenden *betrokken* bij een lokaal project. Als zij het gevoel hebben écht te zijn betrokken op de voor hen gepaste manier wordt pas daadwerkelijk draagvlak gecreëerd. Als financiële participatie daarvoor niet het juiste middel is wordt juist de inzet van proces- en sociale participatie dan ook duidelijk; dit zijn de vormen van participatie die 100% van de omwonenden kunnen bereiken. Naast inspraak en zeggenschap moet immers ook

het gevoel leven dat niet alleen een select groepje meer vermogende investeerders profiteert van de opbrengsten van een project.

Anders gezegd: de omwonenden die niet financieel kunnen of willen participeren moeten door middel van proces- en sociale participatie betrokken worden. Er valt dan ook te beargumenteren dat deze vormen van participatie in zekere mate verplicht moeten worden gesteld en dat financiële participatie alleen verplicht moet worden aangeboden aan de omwonenden. Als daarmee 50% van het eigendom in handen komt van die omwonenden is het doel bereikt, als dat niet het geval is dan is er toch sprake van draagvlakcreatie.

De kracht zit juist in de *combinatie* van de verschillende participatiewijzen. Als er teveel wordt gefocust op 50% eigendom door middel van puur financiële participatie als instrument wordt het risico gelopen op het scenario 'operatie geslaagd – patiënt overleden'.

Waarom is dit relevant voor de Regionale Energiestrategie?

Bovenstaande definities en interpretatie van participatie levert een startpunt voor de vraag 'van hoe dan naar doe dan'. Hoe moet er op praktische wijze invulling worden gegeven aan de plannen uit de Energiestrategie? Met welk instrumentarium kan 'participatie' in brede zin praktisch vorm worden gegeven? Dat nog steeds met de wetenschap dat financiële participatie geen doel op zich mag zijn maar een middel is; een middel tot het bereiken van draagvlak om zo doelen in de Regionale Energiestrategie van de grond te krijgen.

Het instrumentarium dat gebruikt kan worden voor de verschillende vormen van participatie is groot. In zekere zin onuitputtelijk haast. Om toch een houvast te geven voor de mogelijkheden volgt hieronder een aantal mogelijke 'instrumenten' die een eerste houvast kunnen bieden in de 'hoe dan?' vraag.

Instrumenten procesparticipatie:

In het document '<https://www.handleidingparticipatieplan.nl/>' wordt een groot aantal mogelijke instrumenten besproken. Voorbeelden hiervan voor de procesfase zijn:

- Inrichten van een klankbordgroep of adviesgroep;
- Houden van enquêtes en/of opinieonderzoeken in de lokale omgeving;
- Het betrekken van een ontwerpatelier;
- Heldere communicatie en informatievoorziening

Instrumenten sociale participatie:

In de Participatiewijzer wordt hiervan onder de noemer 'Omgevingsfonds' een heldere omschrijving gegeven: een mogelijkheid om omwonenden die zelf niet in staat zijn te investeren ook te laten meeprofiteren. Vaak is dat gericht op een specifiek doel zoals economische of ecologische ontwikkeling, recreatie, maar ook duurzaamheid of energiebesparing. Ook de maatregelen die in de participatiewaaijer onder de noemer 'Omwonendenregeling' worden genoemd kunnen als een vorm van sociale participatie worden gezien.

Enkele concrete voorbeelden uit bovenstaande handleiding en de participatiewaaijer:

- Sponsoring van lokale goede doelen zoals sportclubs;
- Investering in lokale natuur- en recreatiegebieden;
- Investering in duurzame energie, zoals zonnepanelen op daken van scholen;
- Investering in sociale voorzieningen zoals de bibliotheek of naschoolse activiteiten;
- Bijdragen aan verduurzamen van de woningen van omwonenden of korting op (groene) stroom.

Instrumenten financiële participatie:

Dit is de wellicht meest complexe variant van participatie om vorm te geven. Er zijn immers meerdere instrumenten om omwonenden of belanghebbenden financieel te laten participeren. Een lokale gemeenschap met actieve (en draagkrachtige) bewoners zou zelfs middels (bijvoorbeeld) een coöperatie volledig eigenaar kunnen zijn van een project. Individuele bewoners krijgen dan via de coöperatie ieder een aandeel in het betreffende wind- of [zonneproject](#). [En hoewel coöperaties op dit moment nog maar een zeer klein deel van alle zon- en windparken in bezit hebben – volgens de Lokale Energie Monitor is bijna 6% van het windvermogen op land in handen van burgercoöperaties \(193 MW\) en is 2% van het totale zonne-energie vermogen gerealiseerd in collectief verband \(119 MWp\)\)- zou dit model een grotere rol kunnen innemen in het kader van het 50% lokaal eigendom-streven.](#)

Een andere (minder 'actieve') mogelijkheid is mede-eigenaarschap in een project dat niet door een lokale gemeenschap zelf is geïnitieerd maar door een ontwikkelaar en waar omwonenden zich kunnen inkopen als aandeelhouder. Het

aanlooptraject is dan anders dan bij een zelf geïnitieerd project maar het eigendom en risico verschilt in essentie niet.

Ook inleg door middel van obligaties zoals genoemd in de participatiewaaijer is een optie. Dit heeft een iets ander risicoprofiel dan dat van een aandeel (mede-eigenaar) maar ook hier wordt financieel risico gelopen.

Bij beide opties is het ook voor minder draagkrachtige omwonenden mogelijk te investeren. Lidmaatschap van een coöperatie kan daartoe de mogelijkheid bieden, maar ook door simpelweg veel aandelen en obligaties uit te geven kunnen met een – dus – per stuk lagere waarde kan de instapdrempel zo laag gemaakt worden als wenselijk. Steeds moet echter het besef er zijn dat er ook voor deze groep participanten logischerwijze een financieel risico bij hoort; dat hoort immers bij investeren. Desalniettemin creëert dit ook voor de kleinere investeerder een mogelijkheid te participeren en is ook dit een optie in het instrumentarium voor lokaal eigendom.

Instapmoment is cruciaal voor zeggenschap en rendement (en dus risico)

Bij eigendom dient er het eerdergenoemde essentiële onderscheid gemaakt te worden tussen vóór of ná de ontwikkelfase instappen als eigenaar (of dat nu als 'normale' aandeelhouder is of door middel van een coöperatie). Dit is van grote invloed op zowel de zeggenschap als de te behalen rendementen.

Eigendom verkrijgen vroeg in de ontwikkeling van een project betekent niet alleen meer (potentieel) rendement maar ook dat er een hoger risico gelopen wordt. Als de ontwikkelfase immers niet succesvol doorlopen wordt en het project niet van de grond komt zijn er wel kosten gemaakt.

Het scenario waarin lokale participanten dan voor een verlies komen te staan is niet alleen drempelverhogend maar kan ook een negatief imago creëren voor de gewenste participatie; het tegenovergestelde juist van het beoogde doel.

Hoe kan dat financiële risico in de ontwikkelfase worden verkleind?

Het risico op verlies van geïnvesteerde gelden ligt grotendeels bij de 'eigenaren' van het project. Voor zover dat de lokale omgeving en omwonenden betreft een onwenselijke situatie vanuit de wens tot een zo groot mogelijk lokaal draagvlak te komen.

Er zijn echter meer partijen die een rol spelen in de ontwikkelfase en die het risico – deels – op zich kunnen nemen:

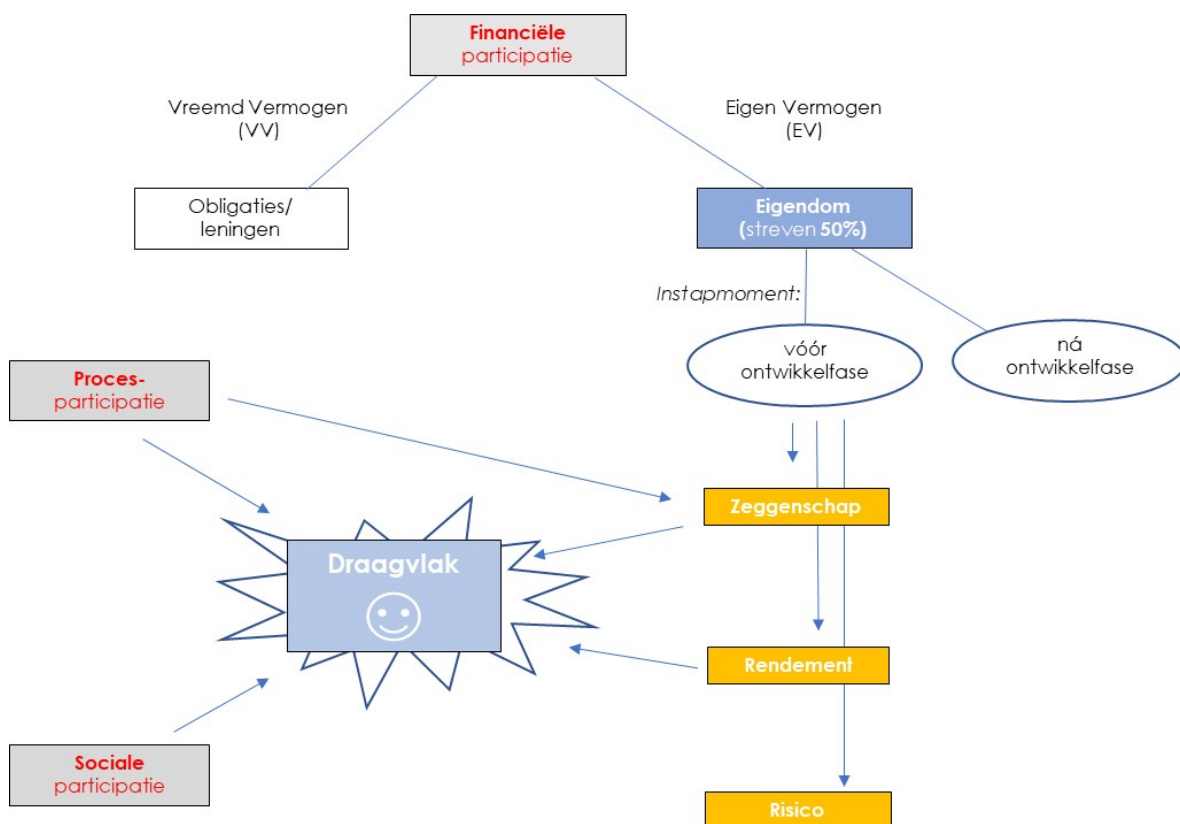
- De gemeente (of andere vergunningverlener): deze kan de kosten voor de benodigde leges beperken of op een later tijdstip in rekening brengen;
- Andere betrokken partijen (adviseurs etc.) bereid vinden die pas bij het slagen van de ontwikkelfase hun kosten in rekening brengen. Dit betekent een overheveling van het risico waar – dus – een hogere vergoeding bij hoort, maar die kan in de volgende fase – die na de zogenaamde financial close – worden voldaan.

Daarnaast kan er geleund worden op partijen die normaliter pas ná de ontwikkelfase in beeld komen maar toch baat hebben bij het slagen:

- De leverancier van 'het materiaal' (de PV panelen of windturbines): zonder succesvol doorlopen ontwikkelfase kunnen zij hun producten immers niet verkopen. Tegen een vergoeding – want ook hier is immers weer sprake van het overhevelen van risico – zouden zij bereid kunnen worden gevonden bij te dragen aan de ontwikkelkosten.

Tot slot kan er ook gekeken worden naar externe partijen (financiers) die nog niet in beeld zijn:

- Een niet commerciële, maatschappelijke instelling zoals een Regionale Ontwikkelmaatschappij (i.c. de BOM) die (als aandeelhouder) bereid is de ontwikkelkosten voor zijn rekening te nemen.
- Een lokale overheid als provincie of gemeente, of een voor dat doel op te richten (revolverend) energiefonds dat met publieke gelden de ontwikkelfase kan financieren. De risico's worden daarmee de facto over de gemeenschap verdeeld maar liggen niet meer (alleen) bij de participerende omwonenden.



Figuur: visuele weergave van de stappen die tot draagvlak leiden

