



# Handreiking Financiële Participatie

In opdracht van de provincie Zuid-Holland



## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                | <b>3</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                     | 4         |
| 1.2 Het begrip participatie                        | 4         |
| 1.3 Waarom lokaal eigendom?                        | 5         |
| 1.4 Waarom met Energiecoöperatie?                  | 6         |
| <b>2. Stappenplan</b>                              | <b>7</b>  |
| 2.1 Inleiding                                      | 8         |
| 2.2 Beleidsfase                                    | 9         |
| 2.3 Projectfase                                    | 12        |
| <b>3. Context</b>                                  | <b>18</b> |
| 3.1 Juridische context                             | 19        |
| 3.2 Omgevingswet                                   | 20        |
| <b>Bijlagen</b>                                    | <b>22</b> |
| Bijlage A - Infographic                            | 23        |
| Bijlage B - Inhoudsopgave<br>omgevingsovereenkomst | 24        |

# Hoofdstuk 1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 20 oktober 2020 heeft het Nationaal Programma RES een oplegger en factsheet gepubliceerd over de bevoegdheden van overheden bij procesparticipatie en financiële participatie in plannen en projecten voor de opwek van duurzame energie. Uit de berichtgeving in de media over deze factsheet en uit eerdere publicaties<sup>1,2</sup> komt het beeld naar voren dat overheden financiële participatie 'niet kunnen afdwingen'. Uit deze publicaties is duidelijk geworden dat in juridische zin grenzen zijn aan het meewegen van voorstellen voor participatie in de besluiten die in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' worden genomen. Dat betekent echter niet dat daarmee geen mogelijkheden meer voorhanden zijn. Los van het feit dat door zowel de wind-energiebranche als zonne-energiebranche gedragscodes zijn opgesteld voor de toepassing van participatie, hebben overheden wel degelijk instrumenten in handen om participatie te bevorderen en zeker te stellen. Het feit dat diverse vormen van financiële participatie in talloze plannen en projecten succesvol is toegepast, is daarvan het bewijs.

Maar hoe moet je als energiecoöperatie of als bevoegd gezag te werk gaan? Daarom heeft Provincie Zuid-Holland deze handreiking laten opstellen. De handreiking bestaat uit een beschrijving van het benodigde beleid en de te doorlopen stappen in de opeenvolgende fasen van de voorbereiding en besluitvorming over een duurzaam energieproject. De handreiking is gebaseerd op een werkwijze bij projectontwikkeling en ruimtelijke besluitvorming zoals die veel voorkomt in de praktijk. Dat neemt niet weg dat we als overheden verschillende nieuwe routes, werkwijzen en modellen kunnen hanteren om ruimtelijke besluiten voor te bereiden, procesparticipatie vorm te geven en te sturen op afspraken over financiële participatie. Belangrijkste is dat als we ons bewust zijn van de mogelijkheden die we hebben om te sturen op participatie, afspraken uit het Klimaatakkoord daadwerkelijk in praktijk worden gebracht.

### Doelen van de handreiking financiële participatie

- Het college van b en w vertrouwen geven dat zij kan sturen op het realiseren van financiële participatie
- Het college van b en w laten sturen op het ontvangen van een plan of projectvoorstel dat in overeenstemming met de gemeentelijke wensen voor financiële participatie is opgesteld
- Energiecoöperaties voorlichten over mogelijkheden voor het verkrijgen van een positie bij planvorming en besluitvorming over duurzame energieprojecten

## 1.2 Het begrip participatie

Als het gaat om diverse vormen van participatie wordt ten eerste onderscheid gemaakt in procesparticipatie en financiële participatie. In voorliggende handreiking is de focus gelegd op financiële participatie. Aangenomen wordt dat beleidsvorming aangaande procesparticipatie als bedoeld in de Omgevingswet in een eigen spoor plaatsvindt, gekoppeld aan de inwerkingtreding van die Omgevingswet<sup>3</sup>. Uitgangspunt is dat afspraken over financiële participatie tot stand komen tijdens de procesparticipatie die wordt georganiseerd voor concrete projecten.

Er zijn drie hoofdvormen van financiële participatie: lokaal eigendom, financiële deelneming en omgevingsregelingen (zie figuur 1). Lokaal eigendom kan bestaan uit mede-eigendom in een project maar kan ook betekenen dat een project 100% in handen is van lokale bewoners en bedrijven. Naast lokaal (mede-)

<sup>1</sup> <https://solarmagazine.nl/nieuwszonne-energie/i21219/onderzoek-naar-bevoegdheden-overheden-voor-eisen-aan-financiele-participatie-bij-zonneparken>

<sup>2</sup> [https://www.noordelijkerekenkamer.nl/images/Documenten/2019-Energietransitie-Lusten-Lasten/NR\\_20200302\\_Verdeling-onder-hoogspanning\\_Gr.pdf](https://www.noordelijkerekenkamer.nl/images/Documenten/2019-Energietransitie-Lusten-Lasten/NR_20200302_Verdeling-onder-hoogspanning_Gr.pdf)

<sup>3</sup> De omgevingswet bevat regels voor procesparticipatie voor diverse instrumenten zoals het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Mogelijk speelt de in voorbereiding zijnde Wet Versterking participatie op decentraal niveau (resultierend in een gemeentelijke inspraak- en participatieverordening) daarbij ook een rol.

eigendom zijn nog enkele overige vormen van financiële participatie voorhanden die worden toegepast bij duurzame energieprojecten. Deze vallen ofwel onder de noemer 'financiële deelneming' ofwel onder de noemer 'omgevingsregeling'. Financiële deelneming kan plaatsvinden in de vorm van aandelen of obligaties. Voorbeeld van de omgevingsregelingen zijn het instellen van een omgevingsfonds, de toepassing van sociale grondvergoedingen en een tegemoetkoming voor omwonenden.

**Figuur 1 - Overzichtsfiguur met vormen van financiële participatie**



Voor meer informatie over de verschillende vormen van financiële participatie wordt verwezen naar de participatiewaaier<sup>4</sup> die is opgesteld in het kader van het Klimaatakkoord.

### 1.3 Waarom lokaal eigendom?

In het in 2019 gesloten klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt tussen overheden, maatschappelijke organisaties en brancheverenigingen over burgerparticipatie (procesparticipatie en financiële participatie) bij duurzame energieprojecten op land. Een van de afspraken is dat partijen streven naar 50% lokaal eigendom bij ontwikkeling van projecten voor de grootschalige opwek van hernieuwbare elektriciteit op land (>15 kW).

Lokaal eigendom is een vorm van financiële participatie, naast financiële deelneming en omgevingsregelingen (zie figuur 1). Het is echter niet zo dat deze vormen van financiële participatie uitwisselbaar zijn. In het kader van het Klimaatakkoord wordt gestreefd naar 50 % lokaal eigendom op projectniveau<sup>5</sup>. Overige vormen van financiële participatie kunnen secundair worden toegepast. Om de ontwikkeling van nieuwe duurzame energieprojecten in de energietransitie te laten slagen wordt gestreefd naar een gelijkwaardige samenwerking tussen de omgeving en marktpartijen bij de ontwikkeling, bouw en exploita-

'Alleen met lokaal eigendom heb je daadwerkelijk zeggenschap over het ontwerp van het wind- of zonnepark, over het te doorlopen proces met de omgeving en over de geldstromen. Verder biedt lokaal eigendom de garantie dat het project niet zodanig kan worden verhandeld dat nieuwe (internationale) eigenaren zich niets aan de omgeving gelegen laten liggen'

<sup>4</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier>

<sup>5</sup> Dit houdt in dat 50% lokaal eigendom voor elk project geldt en niet is bedoeld als sommatie voor alle duurzame energieprojecten binnen een gemeente, regio of provincie.

tie van een duurzame energieproject. Dat vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling tussen omgeving (inwoners en bedrijven) en marktpartijen. Lokaal eigendom draagt eraan bij dat de marktpartijen en omgeving gezamenlijk verantwoordelijk is voor het project en er daarom van begin af aan op uit is om het project in goede afstemming met de omgeving te ontwikkelen. Uiteraard moet rekening kunnen worden gehouden met lokale omstandigheden en is er ruimte om van dit streven af te wijken. De wenselijke en haalbare vorm van financiële participatie moet in elk geval weloverwogen plaatsvinden. Daarbij is ruimte voor lokaal maatwerk.

Een eerste mogelijkheid om het belang van lokaal eigendom te onderstrepen en een basis te leggen voor het formuleren van gemeentelijk beleid is de Regionale Energiestrategie (RES 1.0). De Tweede kamer heeft onlangs in een motie<sup>6</sup> de Minister opgeroepen om te bevorderen dat het streven naar 50% lokaal eigendom concreet wordt ingevuld bij de uitwerking van de concept RES'en. In hoofdstuk 2 is beschreven dat het bieden van een basis in beleid een voorwaarde is voor het kunnen sturen op de toepassing van financiële participatie in de projectfase. Het daarom gewenst dat in de RES aandacht wordt besteed aan financiële participatie en het streven naar 50% lokaal eigendom.

## 1.4 Waarom met Energiecoöperatie?

Bij het vormgeven van lokaal eigendom door inwoners en bedrijven heeft de coöperatieve organisatievorm de voorkeur. Door lokaal eigenaarschap op een collectieve manier te organiseren wordt ten eerste bereikt dat het lokaal eigenaarschap voor iedereen toegankelijk is. Een coöperatie garandeert een open en vrijwillig lidmaatschap voor iedereen die als lid ook verantwoordelijkheid (en een gezamenlijk risico) wil dragen.

Ten tweede is met de coöperatie als organisatievorm gegarandeerd dat democratische controle door de leden plaatsvindt. Bij een coöperatie hebben allen leden een gelijk stemrecht. Het bestuur moet verantwoording afleggen aan de leden waarvan een meerderheid met alle grote beslissingen moet instemmen.

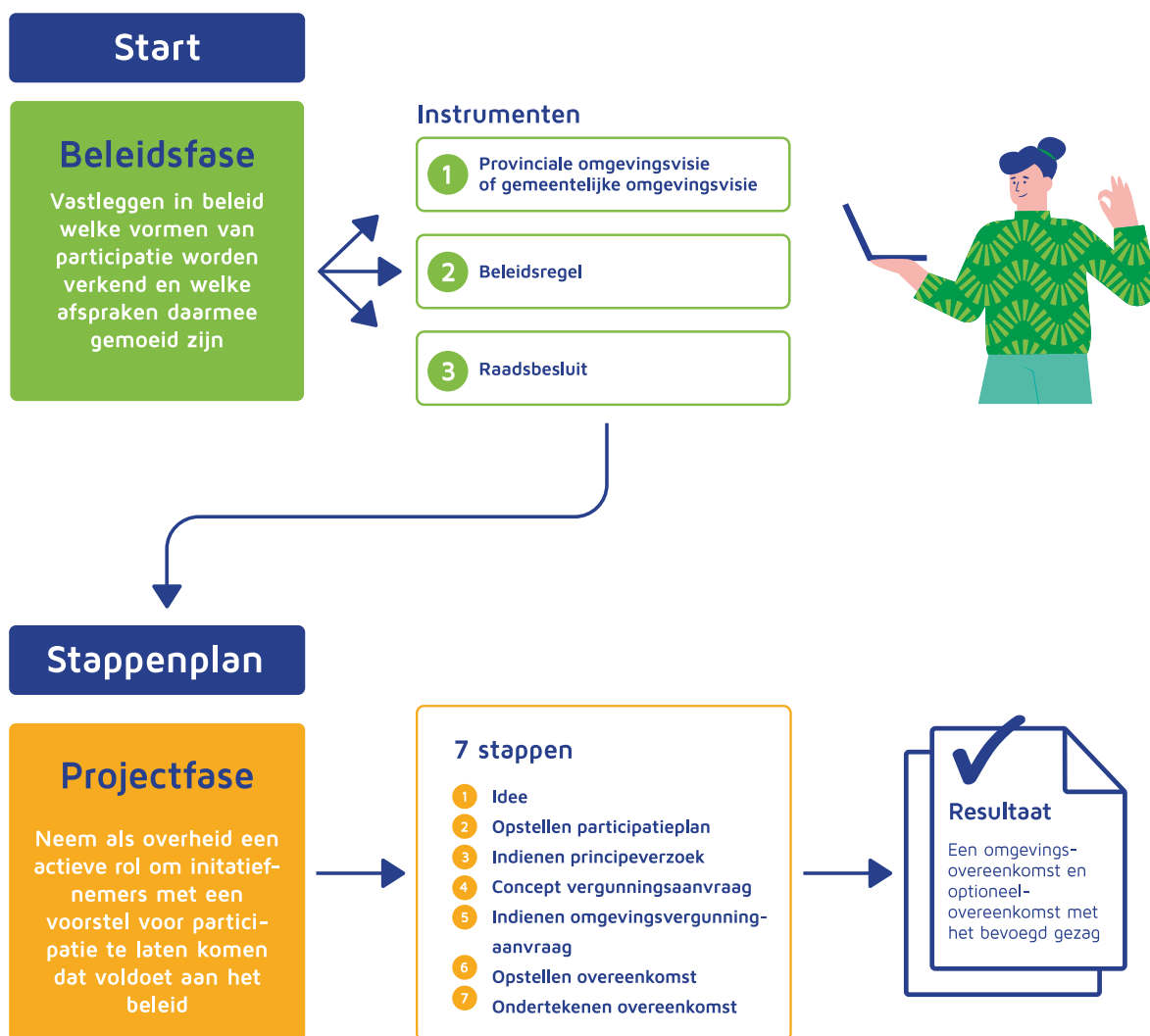
Een coöperatie is ten derde autonoom en onafhankelijk. Tot slot is bij coöperatieven het uitgangspunt dat leden een redelijke vergoeding ontvangen voor het ingebrachte kapitaal, dat in gemeenschappelijk eigendom is van de coöperatie. De meerwaarde van het opgebouwde kapitaal komt echter ten goede aan de ontwikkeling van de coöperatie en nieuwe projecten en het ondersteunen van door de leden goedgekeurde activiteiten.

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 813, nr. 592

# Hoofdstuk 2

# Stappenplan



**Figuur 2 - Beleidsfase en projectfase in ruimtelijke besluitvorming**

## 2.1 Inleiding

### Beleidsfase

Als het bevoegd gezag wil dat er afspraken worden gemaakt over lokaal (mede) eigendom bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, is het noodzakelijk dat een gemeente beleid opstelt. Dat beleid moet richting geven aan de voorbereidingen van initiatiefnemers en geeft de mogelijkheid voorstellen voor participatie en werkwijzen te kunnen toetsen. Onderstaand volgt een beschrijving van de stappen die moeten worden genomen teneinde initiatiefnemers bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen en besluiten te kunnen bewegen de gevraagde inspanningen op het gebied van financiële participatie te leveren en daarvoor voorbereidingen te treffen. Met een ruimtelijk beleidskader (soms letterlijk uitnodigingskader genoemd) worden initiatiefnemers van duurzame energieprojecten uitgenodigd de beschreven werkwijze te volgen. Het is een gemiste kans als initiatieven voor de opwek van duurzame energie niet meteen ook voor voorstel voor financiële participatie bevatten. In een later stadium tijdens het ruimtelijk ordeningsproces kan hier namelijk niet meer op worden gestuurd. In paragraaf 2.1 worden enkele beleidsinstrumenten behandeld waarmee het beleid voor financiële participatie kan worden vastgelegd.

### Projectfase

Vervolgens is het van belang dat het bevoegd gezag enkele stappen doorloopt bij de voorbereiding en tijdens het besluitvormingsproces over de ruimtelijke toestemming voor een duurzame energieproject. In het verlengde van het beleid heeft het bevoegd gezag tijdens de voorbereiding van ruimtelijke plannen en besluiten diverse mogelijkheden om te sturen op de organisatie van financiële participatie.



In voorliggend hoofdstuk wordt daarvoor een stappenplan gepresenteerd. Bij elke stap wordt beschreven welke acties moeten worden ondernomen en hoe moet worden gehandeld om op het gewenste resultaat uit te komen: een voorstel van initiatiefnemers voor toepassing van financiële participatie dat voldoet dat aan het beleid. De stappen bieden tevens de mogelijkheid voor lokale coöperaties en collectieven om een positie te krijgen in het besluitvormingsproces.

De afspraken over financiële participatie moeten uiteindelijk worden vastgelegd in een overeenkomst tussen initiatiefnemer en de omgeving. Het beleid moet erop zijn gericht dat de ondertekening van die overeenkomst sluitstuk is van een proces dat de omgeving en initiatiefnemer gezamenlijk hebben doorlopen. Voorkomen moet worden dat verplichtingen eenzijdig worden opgelegd.

## 2.2 Beleidsfase

De eerste stap in de beleidsfase bestaat uit het formuleren van beleid voor financiële participatie. Het bevoegd gezag heeft enkele beleidsinstrumenten voorhanden die een mogelijkheid bieden om het participatiebeleid te verankeren. Alleen wanneer beleid wordt gemaakt en daarover wordt gecommuniceerd heeft het bevoegd gezag een basis om de gewenste vorm van participatie in praktijk te laten brengen door initiatiefnemers van duurzame energieprojecten. Dat gaat uit van een andere invalshoek dan het uitgangspunt 'toetsing van indieningsvereisten' en de (on)mogelijkheid om een vergunningaanvraag buiten behandeling te laten. Initiatiefnemers van duurzame energieprojecten moeten actief tegemoet worden getreden. Het bevoegd gezag moet de initiatiefnemers in beweging zetten om bij de voorbereiding van ruimtelijke initiatieven een participatievoorstel te maken. Die voorstellen kunnen aan de hand van het beleid worden beoordeeld. Afspraken worden uiteindelijk vastgelegd in een overeenkomst. Onderstaand volgt een opsomming van beleidsinstrumenten waarin het participatiebeleid kan worden opgenomen.

### 2.2.1. Beleidsinstrumenten

Idealiter wordt het beleid zodanig geformuleerd dat ruimte wordt geboden om tot een participatievoorstel te komen dat passend is bij de aard van het project en de omstandigheden in de betreffende gemeente. Een eerste stap om te komen tot beleidsvorming bestaat uit bestuurlijke wil. Vervolgens moet het beleid worden vastgelegd met een geschikt beleidsinstrument.

#### Provinciale omgevingsvisie

In de provinciale omgevingsverordening zijn regels opgenomen voor de ontwikkeling van windenergie en vaak ook over zonneenergie omdat met deze ontwikkeling provinciaal ruimtelijk belang is gemoeid. De verordening kan onder de omgevingswet geen regels bevatten voor participatie (zie hoofdstuk 3). In de omgevingsvisie kan dat beleid wel worden verankerd. Dit beleid werkt door in ruimtelijke besluitvorming door GS. De provinciale omgevingsvisie werkt niet rechtstreeks door naar besluitvorming door gemeenten (het zijn geen instructieregels) want een visie bindt alleen het eigen bestuur. Gemeenten dienen met dat de provinciale omgevingsvisie vanuit het oogpunt van wel 'rekening te houden'. Dat betekent dat gemeente geen besluiten dienen te nemen die de provinciale ruimtelijke doelen verder weg in plaats van dichterbij brengen. De conclusie is dat participatiebeleid in de provinciale omgevingsvisie relevant is voor besluitvorming over duurzame energieprojecten door GS en PS.

GS hebben de mogelijkheid om de bevoegdheid voor het afgeven van de omgevingsvergunning over te dragen aan een college van b en w.



#### Provinciale omgevingsvisie of gemeentelijke omgevingsvisie

De omgevingsvisie biedt de mogelijkheid om **het belang van financiële participatie** te benadrukken. De visie bindt alleen het eigen bestuur, gemeenten moeten wel met provinciale omgevingsvisie rekening houden



#### Beleidsregel

De beleidsregel bindt het college van B en W bij het nemen van besluiten en moet worden betrokken bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten voor duurzame energieprojecten die in de beleidsregel zijn benoemd.



#### Raadsbesluit

Het is altijd mogelijk om het participatiebeleid voor duurzame energie vast te leggen in een **separatie beleidsnota of raadsbesluit**. Ook dan kan het college initiatiefnemers vragen zich in te spannen om een participatievoorstel te doen tijdens de voorbereiding van een ruimtelijk project

GS hebben de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan die overdracht. Eén voorwaarde kan zijn dat de gemeente ofwel zelf participatiebeleid opstelt of het beleid van provincie toepast.

### **Gemeentelijke omgevingsvisie**

Net als de provinciale omgevingsvisie biedt de gemeentelijke omgevingsvisie de mogelijkheid het belang van financiële participatie te benadrukken. Deze visie schept een kader voor het handelen van de gemeenteraad en het college bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen en besluiten voor duurzame energieprojecten. Wanneer gemeenten in hun omgevingsvisie het streven naar 50% lokaal eigendom opnemen, biedt dat een basis voor het handelen van het bevoegd gezag bij de voorbereiding van plannen en besluiten waarvoor de visie het kader vormt.

#### **Overdracht bevoegdheid vanuit GS**

In de praktijk dient een gemeente een verzoek in bij GS voor overdracht van de bevoegdheid. Veel provincies werken mee aan deze overdracht indien vergunningverlening is gewaarborgd. De Provincie, ook Zuid-Holland, kan gemeenten bij elkaar brengen en verzoeken gezamenlijk beleid op te stellen. De provincie zou dit zelfs als voorwaarde kunnen verbinden aan de overdracht van de bevoegdheid. In Midden Limburg heeft de Provincie Limburg haar bevoegdheid overgedragen nadat ze in een gezamenlijk proces met de gemeenten gemeenschappelijke beleidskaders hadden vastgesteld waarop in het hele gebied initiatiefnemers werden uitgenodigd om initiatieven in te dienen. Het resultaat: 5 coöperatieve projecten waarvan één met 25% lokaal eigendom, één met 50% lokaal eigendom en drie met 100% lokaal eigendom.

### **Beleidsregel (als bedoeld in 4.3 Awb)**

Het staat gemeenten vrij om het participatiebeleid vast te leggen in de vorm van een beleidsregel. De vaststelling van een beleidsregel moet openbaar worden voorbereid. Dat kan minimaal worden uitgevoerd (terinzagelegging ontwerpbeleidsregel) maar de voorbereiding kan ook worden uitgebreid in de vorm van gesprekken en bijeenkomsten met belangstellenden. De beleidsregel bindt het college van b en w bij het nemen van besluiten en moet worden betrokken bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten voor duurzame energieprojecten die in de beleidsregel zijn benoemd. Als een bevoegd gezag van de beleidsregel wil afwijken moet zij dat motiveren. Een beleidsregel biedt daarmee een stevige basis om initiatiefnemers in beweging te zetten en projectvoorstellen te laten dienen.

In de praktijk maakt een gemeente een beleidskader waaraan voorstellen getoetst worden. Een initiatiefnemer gaat in gesprek met een gemeente om aan te geven dat hij een initiatief wil starten. Er wordt dan gesproken over hoe invulling te geven aan het beleidskader. Dan gaat de initiatiefnemer in gesprek met de omgeving en probeert zodanig het project te organiseren zodat dit binnen het beleidskaders past. De gemeente ziet er vervolgens op toe dat voldoende inspanningen geleverd zijn om tot afspraken te komen. Bijeenkomsten worden bijvoorbeeld in goed overleg met de gemeente georganiseerd. Er worden verslagen gemaakt van bijeenkomsten en ambtenaren sluiten soms aan bij gesprekken met de omgeving. Uit dat hele proces komen afspraken tussen initiatiefnemer(s) en de omgeving. Die worden uiteindelijk vastgelegd in private overeenkomst tussen omgeving en initiatiefnemer of alternatief tussen initiatiefnemer en de gemeenten in een participatie overeenkomst.

De gemeenteraad heeft de ruimte om onder verwijzing naar deze beleidsregel haar medewerking aan een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan te onthouden<sup>7</sup>. Maar de gemeenteraad heeft ook de mogelijkheid om een eigen afweging te maken. Het is altijd verstandig om bij het opstellen van de beleidsregel de raad te betrekken zodat hetzelfde participatiebeleid door zowel gemeenteraad als college wordt uitgedragen.

## Raadsbesluit

Het is altijd mogelijk om het participatiebeleid voor duurzame energie vast te leggen in een separate beleidsnota of raadsbesluit. Ook met die status kan het college initiatiefnemers ertoe bewegen zich in te spannen een participatievoorstel in te dienen, parallel aan de voorbereiding van een ruimtelijk project. Duidelijk is dat een beleidsregel een steviger basis biedt dan enkel een raadsbesluit.

Het kan zijn dat de cyclus van de totstandkoming en herziening van de omgevingsvisie zich niet leent voor het opnemen van beleid ten aanzien van financiële participatie. In dat geval kan gemeente ervoor kiezen om het beleid enkel vast te leggen in een beleidsregel of op zijn minst in een raadsbesluit.

### 2.2.2 Inhoud van het beleid

Naast een beschrijving van de wenselijke vormen van financiële participatie is het van belang in het participatiebeleid te verankeren op welke wijze het proces bij de voorbereiding van een omgevingsvergunningaanvraag (voor de omgevingsplanactiviteit) verloopt en welke inspanningen moeten worden verricht. De omgevingswet staat aan het stellen van procesvereisten in de voorbereidingsfase niet in de weg. Ter vergelijking: de huidige Wro biedt geen basis voor het voorbereiden en ter inzage leggen van een voorontwerpbestemmingsplan. Toch hebben gemeenten de mogelijkheid deze procedurestap aan te houden (al dan niet onder verwijzing naar een gemeentelijke inspraakverordening). Een ander voorbeeld is dat in sommige gemeenten een ruimtelijk plan al voor advies (als bedoeld in artikel 6.2 Bor) wordt voorgelegd aan een Commissie ruimtelijke kwaliteit, voordat een omgevingsvergunningaanvraag kan worden ingediend<sup>8</sup>.

Door de stappen in de voorbereiding van een omgevingsvergunning te benoemen en vast te leggen in het beleid creëert het college ruimte om voorstellen van initiatiefnemers vroegtijdig te beoordelen; past het voorstel in het ruimtelijk beleid en voldoet het voorstel aan het participatiebeleid? Als dat niet het geval is kan het bevoegd gezag vragen om meer uitwerking.

#### Wat als het participatievoorstel onvoldoende tegemoetkomt aan het beleid?

Het kan zijn dat een initiatiefnemer een voorstel doet voor een bepaalde vorm van financiële participatie dat niet overeenkomt met de wensen van de gemeente. Ook kan het zijn dat de participatie nog te vaag is en onvoldoende is uitgewerkt. Gemeente kan onder verwijzing naar het beleid vragen om meer inspanning. Gemeente kan ook lokale partijen bij elkaar brengen. Als het voorstel nog steeds onder de maat is kan gemeente altijd besluiten de behandeling van een omgevingsvergunningaanvraag te onderbreken en te vragen om aanvullende gegevens. Indien geen aanvulling volgt kan gemeente besluiten de aanvraag te weigeren. Uiteraard kan een indiener van een aanvraag tegen het weigeringsbesluit opkomen maar kan een gemeente altijd uitleggen hoe en waarom zij heeft gehandeld, mits dat goed is vastgelegd in beleid. Het college kan er ook voor kiezen om die rol over te laten aan de gemeenteraad en een raadsvoorstel indienen voor het niet afgeven van een 'verklaring van geen bedenkingen' wegens strijdigheid met het participatiebeleid. Dan is het aan de raad om te beslissen of wel of geen medewerking wordt verleend aan het initiatief.

<sup>7</sup> In geval van een ruimtelijke toestemming in de vorm van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan moet het college de aanvraag voorleggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad dient te besluiten of zij al dan niet een 'verklaring van geen bedenkingen' afgeeft voor deze vergunning, als bedoeld in artikel 2.27 Wabo.

<sup>8</sup> De toetsing op ruimtelijke kwaliteit wordt onder de omgevingswet geheel vormvrij, de huidige verplichting op grond van artikel 6.2 Besluit omgevingsrecht komt te vervallen.

## 2.3 Projectfase

In deze paragraaf zijn enkele stappen in de voorbereiding van ruimtelijke besluiten beschreven, onder de aanname dat er een basis is geboden voor financiële participatie in ruimtelijk beleid (zie bovenstaand). In onderstaande figuur is het stappenplan weergegeven dat gemeente kunnen aanhouden bij de voorbereiding van initiatieven met het oog op het vroegtijdig beoordelen van deze initiatieven op het onderwerp participatie. Per stap worden de acties van gemeente en initiatiefnemer beschreven in subparagraaf 2.2.1.



Figuur 3 - De zeven stappen voor de overeenkomst over financiële participatie

### 2.3.1. Stappenschema voorbereiding omgevingsvergunningaanvraag

#### 1. Bekendmaking initiatief

Op het moment dat een initiatiefnemer een voornemen heeft is het zaak de gemeente op de hoogte te brengen. In één of meer gesprekken heeft initiatiefnemer de kans zijn/haar ideeën te bespreken.

Gemeente heeft in deze gesprekken de eerste gelegenheid te wijzen op het participatiebeleid en te vragen om een participatieplan. Als de gemeente nog geen beleid heeft kan een wethouder initiatiefnemer verzoeken even een pas op de plaats te maken totdat het beleid is vastgesteld.

Wanneer de ontwikkeling al juridisch-planologisch mogelijk is gemaakt in een bestemmingsplan, heeft gemeente geen positie meer om eisen te stellen aan de toepassing van financiële participatie, ook niet als daarvoor alsnog beleid is vastgesteld. Toepassing vindt in dat geval geheel vrijwillig plaats.

Neemt niet weg dat gemeente alsnog met initiatiefnemer in gesprek kan gaan, gemeente heeft alleen geen instrument in handen om te sturen.

#### 2. Opstellen participatieplan

Initiatiefnemer heeft in deze fase de ruimte om samenwerking aan te gaan, met grondeigenaren of een energiecoöperatie zijn/haar ideeën te bespreken en gesprekken met omwonenden te organiseren. Het resultaat wordt in de vorm van een participatieplan bij het principeverzoek gevoegd.

#### Wie vult de 50% lokaal eigendom in?

Het is van belang om als bevoegd gezag de inspanning voor het vinden van partijen voor het lokaal (mede) eigendom te leggen bij de initiatiefnemer. Daarmee vermijd je dat de overheid de keuze maakt voor een lokale partij. Uiteraard kan de gemeente wel bemiddelen en richting geven. Indien bijvoorbeeld verscheidene energiecoöperaties zich melden die aangeven de omgeving te kunnen organiseren kun je erop sturen dat ze samenwerken. Indien geen lokale partijen aanwezig zijn kan worden gestuurd op samenwerking met landelijk opererende coöperaties en partijen die lokaal eigendom kunnen vormgeven. Voor meer informatie zie [www.energiesamen.nl](http://www.energiesamen.nl)

#### 3. Principeverzoek/projectvoorstel

Initiatiefnemer verzoekt het college van b en w/GS medewerking te verlenen aan een ruimtelijk voornemen. Om aan te tonen dat het voornemen past in het ruimtelijk beleid wordt in de praktijk een principeverzoek ingediend. In veel gevallen is een dergelijk verzoek voorzien van een situatieschets of een landschappelijk ontwerp. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid het verzoek te beoordelen en vervolgens positief of negatief te adviseren. Dit betreft een informele procedure, een beslissing op het principeverzoek is geen besluit in de zin van de Awb, een initiatiefnemer heeft niet de mogelijkheid bezwaar en beroep aan te tekenen.

#### Behandeling advies

Het college heeft de mogelijkheid het verzoek te laten beoordelen door de eigen ambtelijke diensten of eventueel voor advies voor te leggen aan een commissie. Dat kan een speciaal ingestelde commissie zijn maar bijvoorbeeld ook een bestaande commissie ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om een principeverzoek voor te leggen aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad duidelijke kaders heeft meegegeven aan het college (doelstelling, ruimtelijke visie) lijkt het beoordelen van een principeverzoek door de raad niet nodig. Het is aan het betreffende college om te bepalen of de gemeenteraad wel of niet wordt betrokken. Er zijn twee uitkomsten mogelijk:

##### 1. Positief advies

Het college ziet ruimte voor het nemen van een besluit en acht de ontwikkeling niet op voorhand in strijd met het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid. Gemeente kan aan het positieve advies voorwaarden verbinden. Gemeente kan daarmee initiatiefnemer oproepen (meer) onderzoek te doen naar de behoefte aan lokaal eigendom en met een (verbeterd) voorstel te komen voor financiële participatie (participatieplan) dat ten tijde van het overleg over de concept-vergunningaanvraag gereed moet zijn.

## 2. Negatief advies

Het college wenst niet mee te werken met het initiatief en stelt dat zij een omgevingsvergunningaanvraag niet in behandeling zal nemen. In de reactie op het principeverzoek kan worden gemotiveerd waarom geen medewerking wordt verleend aan het voornemen.

In de praktijk wordt zo'n voorstel in een proces van maanden soms langer dan een jaar gemaakt, in samenspraak met de omgeving, grondeigenaren en gemeente. Tijdens dit proces worden ook vaak al raadsleden op de hoogte gebracht. Op het moment dat het voorstel wordt ingediend hebben meeste partijen afspraken gemaakt en is het duidelijk dat er een positief advies komt. De initiatiefnemer weet dan al dat er politiek draagvlak is voor de plannen. In Zeewolde voor een windpark met 211 agrariërs en 2 energiecoöperaties heeft het proces om tot een goed plan te komen 5 jaar geduurd voor een windpark van 93 windturbines. In andere projecten zoals in windpark Deil kostte het maken van deze afspraken 1,5 jaar. Het zorgt ervoor dat partijen in het gebied hun belang niet gaan verdedigen in het juridische proces maar aangestuurd door de gemeente in de voorbereidingsfase tot gezamenlijke afspraken komt.

## 4. Concept-omgevingsvergunningaanvraag

Met gemeente vindt vooroverleg plaats over een concept-omgevingsvergunningaanvraag. Gemeente kan in beleid vastleggen dat een concept-omgevingsvergunningaanvraag moet zijn voorzien van een voorstel voor financiële participatie. De initiatiefnemer legt de resultaten van de participatie samen met een voorlopig ontwerp van het project ter bespreking voor aan de gemeente. Gemeente geeft aanwijzingen voor verdere uitwerking van het plan of project ter voorbereiding op de indiening van een vergunningaanvraag of de opstelling van een (wijziging van het) omgevingsplan.

Acties:

- Indien in beleid is vastgelegd dat gemeente wenst dat een model voor een sociale grondvergoeding wordt toegepast dient in de vooroverlegfase te worden gecontroleerd of instemming van de grondeigenaren aanwezig is. Dit vormt een indieningsvereiste voor het in behandeling nemen van de omgevingsvergunningaanvraag.  
Indien gewenst (bijvoorbeeld bij omvangrijke ontwikkelingen) kan het college de gemeenteraad raadplegen en de concept omgevingsvergunningaanvraag voorleggen.
- Gemeente kan ervoor kiezen om vooruitlopend op de participatieovereenkomst een intentieovereenkomst op te stellen met initiatiefnemer waarin wordt overeengekomen welke randvoorwaarden voor financiële participatie worden gehanteerd.
- Indien sprake is van een afwijking van provinciaal ruimtelijke beleid of om andere redenen vroegtijdig afstemming nodig is met GS wordt in deze fase vooroverleg gevoerd, vooruitlopend op het eventueel verzoek om een 'instemmende verklaring'.

### Wat te doen bij conflicterende initiatieven/meerdere initiatieven voor één locatie?

Indien duidelijk is dat op één locatie meerdere initiatieven worden voorbereid is het zaak vroegtijdig duidelijk te maken dat slechts één initiatief in behandeling wordt genomen. Vanuit de wet ruimtelijke ordening kan een gemeente eisen dat partijen samenwerken om ruimtelijk één samenhangend plan te maken. De omgeving is het meeste gebaat bij een samenwerking van partijen. Dit bevordert goede ruimtelijke inpassing en de communicatie in het project. Indien samenwerking toch niet van de grond komt, kan worden gekozen voor een tendersystematiek waarbij een termijn wordt gesteld voor de indiening van plannen. Het is van belang heldere toetsingscriteria formuleren en te delen met de gegadigden. Begrijp dan goed dat in het gebied winnaars en verliezers zullen zijn wat het draagvlak mogelijk niet ten goede komt.

### Maatschappelijke tender

Goede ruimtelijke inpassing en communicatie met de omgeving zijn gebaad bij samenwerking van partijen. Deze samenwerking moet ontstaan door de sturing met het lokaal beleid. Er zijn echter ook situaties waarin gemeenten een zogeheten 'maatschappelijke tender' organiseren. Dit gebeurt bijvoorbeeld in gevallen waarin (te)veel partijen plannen hebben. Partijen gaan dan op initiatief van de gemeente de concurrentie aan in een gebied. De tenderbenadering heeft als voordeel dat initiatieven ten opzichte van elkaar kunnen worden beoordeeld en gerangschikt. Initiatiefnemers worden in een tender uitgedaagd om maximaal invulling te geven aan de doelen ten aanzien van participatie. Ze gaan op dat punt de strijd met elkaar aan. Tweede voordeel is dat gelijke kansen worden geboden voor alle partijen die geïnteresseerd zijn.

Nadeel van een maatschappelijke tender is dat dit veel voorbereiding vraagt van zowel inschrijvende partijen als het bevoegd gezag. Deze laatste is ook verantwoordelijk voor een eenduidige beoordeling van inschrijvingen. Verder levert de uitkomst van een tender winnaars en verliezers op in het gebied.

#### Staphorst wil 12 MW Windenergie

De gemeente Staphorst heeft een maatschappelijke tender uitgeschreven omdat in de gemeente Staphorst op verschillende locaties meerdere projectontwikkelaars initiatieven hadden opgestart. Ze hebben daar hoge participatieve afwegingskaders opgenomen en die ook zwaar laten meewegen in de selectie van het initiatief. Uiteindelijk heeft de lokale coöperatie die voor de gelegenheid van die tender is opgericht de tender gewonnen en zal er 100% lokaal eigendom gerealiseerd worden.

Een maatschappelijke tender kan alleen succesvol worden georganiseerd als deze samenvalt met de voorbereiding van een ruimtelijk kader; een (sectorale) structuurvisie (Wro)/omgevingsvisie (Omgevingswet), beleidsregels of een beleidskader (raadsbesluit). Organiseren van een tender nadat het ruimtelijk kader is vastgesteld is niet doelmatig. Partijen kunnen met instemming van de grondeigenaar immers direct overgaan tot de volgende stap in de voorbereiding van een aanvraag, zonder de concurrentie te hoeven aangaan met overige initiatieven. Andere voorwaarden voor een succesvolle tender zijn dat aan de voorbereiding een termijn wordt gekoppeld en dat sprake is van een maximum voor het aantal installaties, de oppervlakte of het opgesteld vermogen waarvoor ruimte wordt gezocht.

#### Sociale grondvergoeding

In de berekening van de basisbedragen voor de SDE++ regeling is rekening gehouden met grondkosten. Het betreft een grondvergoeding voor gebruik van de grond voor de bouw en exploitatie van een windpark of zonnepark. Omdat op de locatie geen ander grondgebruik mogelijk is, waar economisch voordeel uit te halen is, ligt een grondvergoeding voor de hand. De hoogte van de grondvergoeding is veelal vastgelegd in een contract tussen initiatiefnemer en grondeigenaar. Een grondcontract biedt de noodzakelijke zekerheid voor een initiatiefnemer om zijn plannen verder uit te werken en te investeren in onderzoek en de voorbereiding van een ruimtelijke procedure. Wanneer een locatie wordt gezocht voor een windpark heeft het echter voordelen als de grondvergoeding is losgekoppeld van de uiteindelijke locatie van de windturbines. Dat geeft ruimte in een bepaald gebied op zoek te gaan naar een optimaal ontwerp van het windpark, zonder gebonden te zijn aan percelen waarvoor een grondcontract is afgesloten. Ten tweede doet een verdeling van de grondvergoeding recht aan het feit dat een windpark impact heeft in het gehele projectgebied en niet alleen op de locaties van de windturbines. Een sociale grondvergoeding kan per saldo leiden tot hogere grondkosten, hetgeen te koste gaat van het budget voor overige participatievormen. Om te komen tot een model voor sociale grondvergoeding is het nodig dat grondeigenaren binnen een bepaald geografisch gebied samenwerken. Als die samenwerking nog niet heeft plaatsgevonden kan dit alsnog worden verlangd, indien dit als voorwaarde is opgenomen in het participatiebeleid.

### 5. Omgevingsvergunningaanvraag

Na indiening van de omgevingsvergunningaanvraag wordt de aanvraag inhoudelijk getoetst. Wanneer de aanvraag niet ontvankelijk is kan de indiener een termijn worden geboden om de aanvraag aan te vullen.

De gemeente kan te allen tijde verwijzen naar afspraken die voorafgaand aan de indiening van de aanvraag zijn gemaakt. Wanneer een gemeente niet beschikt over participatiebeleid kan het ontbreken van een participatievoorstel bij de aanvraag geen aanleiding zijn om de omgevingsvergunningaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren (afwijzing aanvraag) of de vergunning te weigeren (weigeringsbesluit). Dat beleid is dus ten eerste nodig om naar te kunnen verwijzen bij de voorgaande stappen die leiden tot de indiening van de aanvraag (zoals de bespreking van een conceptaanvraag). Ten tweede is het beleid nodig om een aanvraag buiten behandeling te kunnen laten wanneer bij de aanvraag een participatievoorstel ontbreekt. Een alternatief is dat het college dit overlaat aan de gemeenteraad en een raadsvoorstel indient om de verklaring van geen bedenkingen te onthouden.

Om de kans op indiening van ongewenste voorstellen verder te verkleinen kan gemeente in de voorgaande stappen een intentieovereenkomst opstellen met de gesprekspartner/initiatiefnemende partij. Een dergelijke overeenkomst ligt alleen voor de hand bij grootschalige projecten.

## 6. Anterieure overeenkomst en participatieovereenkomst

In de anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt over het doorleggen van het planschaderisico naar de initiatiefnemer en over het in rekening brengen van plankosten. In de Handreiking RES en diverse publicaties<sup>9</sup> wordt gewezen op het risico van nietigverklaring indien de overeenkomst afspraken over financiële participatie bevat (en een initiatiefnemer deze overeenkomst voorlegt aan een rechter). Hiervan is echter geen voorbeeld bekend is bij duurzame energieprojecten. Om het risico op aanvechten van afspraken in een overeenkomst te verkleinen is het zaak om na te denken over de vorm van de participatieovereenkomst.

- Een voorstel voor afspraken over participatie kan worden gedaan door initiatiefnemer of door gemeente. Deze afspraken landen in een overeenkomst die kan worden gesloten met de omgeving<sup>10</sup> of, wanneer er (nog) geen representatieve organisatie is voor de omgeving, tussen initiatiefnemer en de gemeente. Deze afspraken liggen in het verlengde van het voorstel dat de initiatiefnemer in een eerdere fase heeft ingediend.
- Indien een omgevingsovereenkomst niet mogelijk is omdat er geen vertegenwoordiging is, kunnen afspraken over participatie worden opgenomen in de anterieure overeenkomst, zo lang maar duidelijk wordt gemaakt dat deze afspraken over participatie geen basis hebben in de Wro. Als door partijen procedurele risico's worden gezien kunnen partijen ervoor kiezen een separate participatieovereenkomst op te stellen die gelijktijdig met de anterieure overeenkomst kan worden getekend.

De overeenkomst dient te zijn ondertekend voordat de ontwerp-omgevingsvergunning wordt gepubliceerd. Daarna heeft een gemeente geen middelen meer om te kunnen sturen. Ze is dan gebonden aan de procedures en bevoegdheden die zijn vastgelegd zijn in de Wet ruimtelijke ordening.

In de praktijk gaat een initiatiefnemer een proces in met de omgeving. Er is een energiecoöperatie en eventueel andere organisaties als een natuurvereniging. Ook worden afspraken met grondeigenaren en omwonenden besproken. Die afspraken worden op papier gezet en tussen de juiste partijen vastgelegd. Een projectontwikkelaar sluit bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst met een energiecoöperatie over gelijkwaardige samenwerking. Samen sluiten ze als toekomstige eigenaar van het park een overeenkomst met de direct omwonenden over eventuele vergoedingen uit het omgevingsfonds etc. Die afspraken zijn later dan afdwingbaar op basis van die contracten.

## 7. Ondertekening anterieure overeenkomst

Normaliter vormt de ondertekening van de anterieure overeenkomst geen moment waar uitgebreid bij wordt stilgestaan. De overeenkomst is normaal gesproken slechts passief openbaar, waarbij gevoelige informatie niet hoeft te worden gedeeld.

<sup>9</sup> Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken, van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis, Prof. dr. Ir. A.G. Bregman en mr. J.J. Karens, Tijdschrift voor Bouwrecht, 2020/118

<sup>10</sup> De omgevingsovereenkomst wordt ondertekend door een partij die de omgeving vertegenwoordigt, zoals een dorpsraad, bewonersgroep, klankbordgroep of een omgevingsraad.



Voor de participatieovereenkomst of omgevingsovereenkomst geldt dat niet. Daarom mag aan de ondertekening aandacht worden besteed door betrokken partijen.

### 2.3.2. Disclaimer

Voor de beschrijving van het stappenplan is aangenomen dat ruimtelijke besluitvorming over duurzame energieprojecten verloopt met inzet van het instrument 'projectbesluit'(provincies) of 'omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit'<sup>11</sup> (gemeenten). Wanneer de provincie de projectprocedure<sup>12</sup> hanteert is de procedure van toepassing zoals beschreven in Afdeling 5.2 Omgevingswet. De stappen uit het stappenplan moeten aan deze procedurestappen worden gekoppeld.

Wanneer gemeenten bevoegd gezag zijn wordt aangenomen dat de uitgebreide procedure wordt toegepast en niet de reguliere procedure (die in principe van toepassing is op vergunningaanvragen voor de omgevingsplanactiviteit). In de Omgevingswet zijn echter enkele mogelijkheden gegeven om waar standaard de reguliere procedure geldt, toch een uitgebreide procedure te doorlopen; de gemeenteraad kan het besluit aangewezen, de aanvrager kan erom verzoeken of gemeente kan dit voorstellen en met instemming van de aanvrager toepassen<sup>13</sup>.

Wanneer geen sprake is van een ruimtelijk plan of besluit maar slechts sprake is van omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' heeft het bevoegd gezag geen mogelijkheden om aan de voorbereiding van de aanvraag eisen te stellen<sup>14</sup>.

Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' kan echter alleen worden verleend in het geval de ontwikkeling al ruimtelijk mogelijk is gemaakt in (een wijziging van) het omgevingsplan. Het omgevingsplan vormt in theorie een derde instrument voor ruimtelijke besluitvorming waarbij eisen kunnen worden gesteld aan participatie (het is nog onzeker in hoeverre dit instrument wordt ingezet voor concrete ruimtelijke ontwikkelingen). Op hoofdlijnen geldt voor dat instrument hetzelfde als voor de beide andere instrumenten: afspraken over participatie moeten uiteindelijk moeten landen in een overeenkomst. Daarvoor moeten stappen worden ingebouwd om als bevoegd gezag te kunnen sturen op de uitkomsten.

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de stappen van toepassing op de ruimtelijke instrumenten die onder de Wabo en Wro worden ingezet voor duurzame energieprojecten: het bestemmingsplan (al dan niet gecoördineerd met de omgevingsvergunning voor bouwen) en de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.

<sup>11</sup> Dit betreft onder de huidige wetgeving de Omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld voor windenergieprojecten van 15 tot 100 MW

<sup>13</sup> In principe is op de omgevingsvergunningaanvraag voor de omgevingsplanactiviteit voor duurzame energieprojecten de reguliere procedure van toepassing, tenzij de uitgebreide procedure wordt toegepast op basis van artikel 16.65 lid 1 of lid 4 Omgevingswet

<sup>14</sup> Als gevolg van het limitatief imperatief stelsel van artikel 2.10 Wabo kan het college bij ontvangst slechts toetsen aan de in dat artikel opgesomde weigeringsgronden. Als de aanvraag voldoet moet de vergunning worden verleend

# Hoofdstuk 3

# Context

### 3.1 Juridische context

De berichtgeving over de grenzen aan juridische mogelijkheden voor het zeker stellen van (financiële) participatie zijn juist en worden in voorliggende handreiking niet betwist. De beslissingsruimte van bestuursorganen is gelimiteerd. Leidend criterium bij het aanwenden van planologische bevoegdheden is de 'goede ruimtelijke ordening' (onder de Omgevingswet vervangen door 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'). Bij de afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening mogen alleen ruimtelijk relevante aspecten worden betrokken, het al dan niet participeren van omwonenden/inwoners of derden valt daar niet onder. Op de mogelijkheden onder de omgevingswet wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.

De Noordelijke rekenkamer kwam in het rapport 'Verdeling onder hoogspanning'<sup>15</sup>, dat is gepubliceerd in maart 2020, tot de conclusie dat de GS en PS geen bevoegdheden hebben om financiële participatie af te dwingen. Als GS druk uitoefenen op initiatiefnemers lopen zij het risico dat zij hun ruimtelijke bevoegdheden oneigenlijk gebruiken. De Noordelijke Rekenkamer doelt daarbij op het opnemen van afspraken in de anterieure overeenkomst. Het risico bestaat dat een rechter een dergelijke overeenkomst nietig verklaart als de ontwikkelaar daarom verzoekt. De Noordelijke rekenkamer doet echter in de context van het Klimaatakkoord ook enkele aanbevelingen om burgers en maatschappelijke organisaties bij planvorming en de ontwikkeling van energieprojecten te betrekken en lokaal eigendom te bevorderen. Zij doet onder meer de aanbeveling aan decentrale overheden om bij het Rijk aan te dringen op landelijke wetgeving.

In de factsheet van de NP RES wordt eveneens aandacht besteed aan het risico op oneigenlijk gebruik door van bevoegdheden bij het opnemen van afspraken in een anterieure overeenkomst en het risico op nietigverklaring door een rechter. Onder meer wordt geconcludeerd dat financiële bijdragen als bedoeld in artikel 6.24 lid 1 Wro alleen kunnen worden gevraagd voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

De factsheet NP RES maakt onderscheid in wat wel en niet mag. Enerzijds wordt gewaarschuwd voor het bedingen van financiële participatie in ruil voor planologische medewerking. Op basis van wetgeving en de huidige stand van de jurisprudentie is die mogelijkheid er volgens de auteurs niet. Anderzijds worden in de factsheet wel mogelijkheden gezien voor het maken van participatiebeleid, het vragen van een inspanningsverplichting, het toepassen van een maatschappelijk tendersystematiek en uiteindelijk het vastleggen van afspraken met een initiatiefnemer in een (privaatrechtelijke) 'omgevingsovereenkomst'. Belangrijke toevoeging is dat de afspraken over mede-eigendom, financiële deelneming en een omgevingsfonds/omwonendenregeling op vrijwillige basis worden gemaakt waarmee de initiatiefnemer laat zien dat hij/zij heeft voldaan aan de inspanningsverlichting. Toch blijft aan het einde de boodschap hangen dat het bevoegd gezag geen medewerking kan eisen. Vanuit juridisch oogpunt is dat juist. Dat wil niet zeggen dat overheden niet kunnen sturen op uitkomsten via beleid en met inzet van hun bevoegdheden. Het gaat dan niet om het eenzijdig opleggen van afspraken en afdwingen van participatie

In de praktijk worden er met de omgeving vaak verschillende afspraken gemaakt over lokaal eigendom, omgevingsfonds en het socialiseren van de grondvergoedingen. Zo wordt er in Limburg door de coöperaties altijd met de grondeigenaren en bewoners in het zoekgebied een afspraak gemaakt over de verdeling van de grondvergoedingen, met een buurtvereniging of buurtcoöperatie over de besteding van het omgevingsfonds en kunnen alle inwoners van de regio lid worden van de coöperatie om mede-eigenaar te worden in financieel te participeren.

Maar de factsheet zegt weinig over hoe een bevoegd gezag dan kan sturen op het verkrijgen van dat projectvoorstel dat je als bevoegd gezag wilt ontvangen. Afspraken over participatie komen niet vanzelf tot stand. Dat vereist een bevoegd gezag dat actief werkt aan omgevingsparticipatie, op dat gebied doelen nastreeft en zelfbewust optreedt richting initiatiefnemers. Voorliggende handreiking gaat uit van

<sup>15</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Verdeling onder hoogspanning, een onderzoek naar verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken*, 2 maart 2020

een voorbereiding van ruimtelijke besluitvorming waarin afspraken over participatie als sluitstuk van een gebiedsproces worden vastgelegd in een overeenkomst (hetzij omgevingsovereenkomst hetzij privaatrechtelijke overeenkomst met bevoegd gezag). In dat proces zijn initiatiefnemers en inwoners onder aansporing van het bevoegd gezag uitgekomen op een gewenste vorm van lokaal (mede)eigendom of overige vormen van financiële participatie die passen bij de lokale situatie.

## 3.2 Omgevingswet

Het staat buiten kijf dat ook onder de Omgevingswet, net als onder de Wro, geen mogelijkheid bestaat om het verlenen van een omgevingsvergunning afhankelijk te maken van een bepaalde mate van financiële participatie. De Omgevingswet biedt geen mogelijkheid om daarvoor regels op te nemen in een Omgevingsverordening of Omgevingsplan, een dergelijke afweging kan niet worden betrokken met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

### Procesparticipatie

In de Omgevingswet zijn wel regels opgenomen waarmee procesparticipatie bij de voorbereiding van plannen en besluiten is verankerd. De verplichting voor het organiseren van participatie en het opleveren van een verslag verschilt per instrument:

- Voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het projectbesluit geldt een participatieverplichting voor het bevoegd gezag
- Voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (voorheen de afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3) ligt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie bij de aanvrager, indien sprake is van een door de gemeenteraad aangewezen geval of activiteit. Ervan uitgaande dat duurzame energieprojecten worden aangewezen geldt het indieningsvereiste dat de aanvrager moet beschrijven of en zo ja hoe het participatieproces voorafgaand aan de indiening van de aanvraag heeft plaatsgevonden en wat de resultaten zijn (art 16.55 lid 7 en art 7.4 van de Omgevingsregeling<sup>16</sup>).

In de toelichting bij de Omgevingsregeling (de ministeriële regeling bij de Omgevingswet) is beschreven dat de aanvraagvereisten voor participatie uitputtend zijn geregeld. Dat betekent dat het bevoegd gezag geen ruimte heeft om de het aanvraagvereiste ten aanzien van procesparticipatie aan te vullen met eisen ten aanzien van financiële participatie (en ook niet aan de vorm waarin het participatieproces is georganiseerd).

### Omgevingsvisie

Onder de Wro bestaat nog de mogelijkheid een sectorale structuurvisie op te stellen voor duurzame energie, die mogelijk valt onder de Omgevingswet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het participatiebeleid worden opgenomen in de Omgevingsvisie.

De omgevingsvisie bindt alleen de eigen bestuursorganen. De provinciale omgevingsverordening bindt alleen PS en GS en niet de gemeenteraad en het college van b en w van een gemeente. Dat heeft twee consequenties: gemeenten kunnen bij beoordeling van plannen niet enkel verwijzen naar provinciaal beleid. Zij hebben eigen beleid nodig. Een tweede consequentie is dat er goede afstemming moet plaatsvinden tussen gemeente en Provincie. In geval vanuit provinciaal beleid veel minder eisen worden gesteld kan dit weer als achterdeur fungeren voor initiatiefnemers. Gemeenten doen er goed aan in eigen beleid, waaronder de omgevingsvisie, het belang van financiële participatie te benadrukken en daarbij te beschrijven met welke vormen van participatie daaraan invulling kan worden gegeven.

### Wie is bevoegd gezag, Provincie of gemeente?

Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt de Elektriciteitswet gewijzigd. Onder de Omgevingswet blij-

<sup>16</sup> Met Omgevingsregeling wordt hier de Ministeriële Regeling behorende bij de Omgevingswet bedoeld. De Omgevingsregeling is iets anders dan omgevingsregelingen als vorm van financiële participatie (zoals weergegeven in figuur 1)

<sup>17</sup> De grens van 5 MW lijkt te worden gewijzigd naar 15 MW afgaande op het wetsvoorstel Energiewet waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden tussen 17 december 2020 en 11 februari 2021

ven GS bevoegd gezag voor productie-installaties voor windenergie met een opgesteld vermogen van 5” tot 100 MW. Nieuw is dat GS daarvoor het instrument ‘projectbesluit’ moeten inzetten. Boven de 100 MW ligt het bevoegd gezag bij de Minister.

Voor zonneparken geldt dat de Minister optreedt als bevoegd gezag indien sprake is van een installatie met een opgesteld vermogen van 50 MW of meer. GS moeten verplicht het instrument ‘projectbesluit’ inzetten voor zonneparken indien het opgesteld vermogen minder dan 50 MW bedraagt en tevens sprake is van een zogeheten provinciale minimum realisatienorm die nog niet is behaald. Als er geen norm is vastgelegd in provinciaal beleid is er ook geen titel voor het nemen van een projectbesluit en treedt het college op als bevoegd gezag.

Van belang is dat zowel de minister als GS de mogelijkheid heeft de bevoegdheid over te dragen aan de gemeenteraad, onder de voorwaarde dat die daarmee instemt. Het is in sommige provincies, zo ook in Zuid-Holland, al enkele jaren praktijk dat GS op verzoek van gemeenten afziet van haar bevoegdheden op grond van de huidige Elektriciteitswet en besluitvorming over windprojecten > 5 MW overlaat aan gemeenten. Die mogelijkheid voor overdracht wordt nu wettelijk geregeld in artikel 5.16 Omgevingswet.

# Bijlagen

# Zo regel je participatieafspraken bij wind en zon-projecten



- Instrumenten**
- 1 Provinciale omgevingsvisie of gemeentelijke omgevingsvisie
  - 2 Beleidsregel
  - 3 Raadsbesluit



- 7 stappen**
- 1 Idee
  - 2 Opstellen participatieplan
  - 3 Indienen principeverzoek
  - 4 Concept vergunningsaanvraag
  - 5 Indienen omgevingsvergunningaanvraag
  - 6 Opstellen overeenkomst
  - 7 Ondertekenen overeenkomst



## Beleidsinstrumenten



### Provinciale omgevingsvisie of gemeentelijke omgevingsvisie

De omgevingsvisie biedt de mogelijkheid om het belang van financiële participatie te benadrukken. De visie bindt alleen het eigen bestuur, gemeenten moeten wel met provinciale omgevingsvisie rekening houden



### Beleidsregel

De beleidsregel bindt het college van B en W bij het nemen van besluiten en moet worden betrokken bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten voor duurzame energieprojecten die in de beleidsregel zijn benoemd.



### Raadsbesluit

Het is altijd mogelijk om het participatiebeleid voor duurzame energie vast te leggen in een aparte beleidsnota of raadsbesluit. Ook dan kan het college initiatiefnemers vragen zich in te spannen om een participatievoorstel te doen tijdens de voorbereiding van een ruimtelijk project



## Bijlage B - Inhoudsopgave omgevingsovereenkomst

### Omgevingsovereenkomst <projectnaam>

#### Inhoudsopgave

##### Inleiding

Ondertekenaars

---

Vertegenwoordiging omgeving

---

Initiatiefnemer/vergunninghouder

---

Rol bevoegd gezag

---

Beleidskader

---

##### Projectbeschrijving

---

##### Omgevingsaspecten

---

Maatregelen

---

Geluid, slagschaduw, obstakelverlichting, etc.

---

Inspanningsverplichting initiatiefnemer

---

Bouwfase

---

Planschade

---

Exploitatiefase

---

##### Afspraken participatie

###### Financiële participatie

---

Lokaal Eigendom

---

Financiële deelneming

---

Omwonendenregeling

---

Sociale grondvergoedingen

---

###### Procesparticipatie

---

Ontwikkelfase

---

Bouw- en exploitatiefase

---

##### Klachten en informatie

---

##### Ondertekening



## Colofon

### Disclaimer

© Bosch & Van Rijn 2021

Behoudens hetgeen met de opdrachtgever is overeengekomen, mag in dit rapport vervatte informatie niet aan derden worden bekendgemaakt. Bosch & Van Rijn BV is niet aansprakelijk voor schade door het gebruik van deze informatie

### Contact

030-677 6466  
info@boschenvanrijn.nl

### Auteurs

Wouter Verweij  
Siward Zomer (Energie Samen)  
Liesje Hartevelde (Energie Samen)



### Opdrachtgever

Provincie Zuid-Holland  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag





**Elke dag beter. Zuid-Holland.**

29 maart 2021