



Werkblad Samenwerking markt & overheid bij realisatie hernieuwbare energieprojecten

Dit werkblad richt zich op de samenwerking tussen markt en overheid in de ontwikkeling van de opwek van duurzame energie. Dit werkblad biedt handvaten voor het vormgeven van de samenwerking tussen overheden en marktpartijen. Beide hebben elkaar immers nodig in de realisatie van de energietransitie. Onder marktpartijen worden alle partijen verstaan die geen overheid zijn. Concreet biedt het werkblad antwoord op de volgende vragen:

- Welke rollen kunnen overheden spelen in de samenwerking met de markt?
- Welke fasen kent een project en wat zijn dan aandachtspunten in de samenwerking met de markt?
- Welke stappen worden doorlopen op weg naar samenwerking met de markt?

Inleiding

Overheden en marktpartijen hebben elk behoefte aan een goede samenwerking in de verschillende stadia van het RES-proces. Overheden leggen het beleid vast, de markt brengt praktijkkennis, kapitaal en ervaring in. Dat laatste helpt overheden in het bepalen wat realiseerbare plannen zijn en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn in de business case. In de realisatiefase van een project zijn overheden, netbeheerders, energiecoöperaties, marktpartijen en grondeigenaren aan zet:

- Overheden vanuit hun rol als vergunningverlener, maar mogelijk ook als sturende partij en/of als ontwikkelaar. Het kan hier gaan om de gemeente, waterschap of de provincie, afhankelijk van type, grootte en locatie van het project;
- Netbeheerders om te borgen dat het project aangesloten kan worden;
- Energiecoöperaties vanuit hun rol bij het vervullen van de ambities voor lokaal eigendom¹;
- Marktpartijen als initiatiefnemer en projectontwikkelaar;
- Grondeigenaren omdat deze de locatie voor het project mogelijk maken. De grondeigenaar kan ook een rol spelen als initiatiefnemer. Een grondeigenaar kan een particulier zijn, maar ook een overheidspartij, zoals Rijkswaterstaat, Defensie of de lokale overheid zelf.

Al deze partijen hebben elkaar nodig. Dit werkblad richt zich op de samenwerking tussen markt en overheid in de ontwikkeling van de opwek van duurzame energie. De focus ligt hierbij op de grondgebonden projecten. Ook voor zon op dak geldt dat samenwerking nodig is, hoewel de overheid hier geen rol als vergunningverlener heeft. De onderdelen van dit werkblad zijn ook goed bruikbaar in de rolbepaling van de overheid in de samenwerking tussen markt en overheid.

Samenwerken met de markt kan in verschillende vormen. Van informatie uitwisselen tot samenwerking in het duurzame initiatief. Toch bestaat er vaak aarzeling om een marktpartij te betrekken. Die aarzeling komt voort uit aanbestedingsregels of beleid. Maar aanbestedingsregels hoeven samenwerking vaak niet in de weg te staan.

In de RES'en spelen ook andere, meer specifieke typen samenwerking. In het [werkblad Programmeren](#) gaan we verder in op de samenwerking in relatie tot voldoende netcapaciteit, het prioriteren en faseren en hoe hier de markt bij betrokken kan worden. Maatschappelijke en private partners worden ook op stuurgroepniveau bij de RES betrokken in de ontwikkeling en uitvoering van de RES. Daar zijn verschillende uitvoeringsvormen voor mogelijk. In het [werkblad Uitvoeringsagenda](#) werken we de belangrijkste mogelijkheden uit. Grondbeleid maakt ook onderdeel uit van de keuzes die overheden maken. In het [werkblad over de instrumenten Omgevingswet](#) is meer informatie over het grondbeleid te vinden. Hoe je als overheid je rol bepaalt en de samenwerking vorm geeft bij het realiseren van lokaal eigendom beschrijven we in het [werkblad lokaal eigendom](#). Voor het inrichten van een [maatschappelijke tender](#) verwijzen wij naar het betreffende werkblad. Dit werkblad richt zich primair op elektriciteit. Ook voor warmte geldt dat marktpartijen en overheid elkaar nodig hebben in de realisatie van de energietransitie in kennis, ervaring en beleid. Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar het [werkblad Warmte](#).

¹ In dit stuk spreken we over marktpartijen en initiatiefnemers. Met initiatiefnemers bedoelen we eenieder die het initiatief neemt om een project te ontwikkelen. Dat kunnen grote energiebedrijven zijn, maar ook de lokale energiecoöperatie of lokale grondeigenaren of bedrijven die zon op dak willen. Met marktpartijen bedoelen we de partijen die geen overheid of netbeheerder zijn. Initiatiefnemers en marktpartijen zijn daarmee uitwisselbaar.

Rolbepaling van de overheid

De rol die provincie en gemeenten in de regio kiezen voor de verschillende fases van de ontwikkeling van duurzame energieprojecten is cruciaal voor het bepalen van de samenwerkingsrelatie met de markt.

In dit document onderscheiden we drie verschillende overheidsrollen:

- De **faciliterende rol**, waarbij de overheid voorwaarden creëert voor de markt waardoor initiatieven sneller van de grond komen. Denk aan actief het gesprek opzoeken met de markt in de beleidsfase, het opzetten van een beleids- of uitnodigingskader, ondersteuning in het participatieproces.
- De actieve, **stimulerende rol** waarin de overheid bijvoorbeeld subsidies verleent en voorwerk zoals (milieu) onderzoeken verricht.
- In de **sturende rol** is er veel meer afstemming met de markt in alle fases. Dat kan door een tender-model, maar ook door als overheid zelf een ontwikkelende rol aan te nemen en bijvoorbeeld SDE+-subsidie aan te vragen en locaties aan te kopen. De overheid neemt samen met de markt het initiatief en zorgt samen met een marktpartij dat de duurzame energieprojecten worden ontwikkeld en geëxploiteerd. Dat betekent ook dat de overheid risicodragend investeert. Het [werkblad maatschappelijke tender](#) geeft meer informatie over tendering van zoekgebieden.

Bij het programmeren en prioriteren van netcapaciteit past een actieve rol van de overheid, waarin zij meer stuurt op welke projecten waar gerealiseerd worden. Het gaat dan om een helder ruimtelijk beleid met zoekgebieden of uitsluitingsgebieden, in combinatie met eisen voor het participatietraject. Dat betekent een andere rol dan de “klassieke” overheidsrol, waarin de overheid een strategie vormt, waarna de markt aan zet is. De overheid is dan enkel verantwoordelijk voor het toetsen en verlenen van vergunningen.

Binnen de RES-regio kunnen overheden ervoor kiezen om verschillende rollen te vervullen. De rol van de overheid kan ook verschillen afhankelijk van het zoekgebied: in sommige gebieden kan gekozen worden voor een faciliterende rol, terwijl in gebieden die bijvoorbeeld gevoeliger liggen, de overheid kan kiezen voor een sturende rol. Het is van belang om met de RES-partijen in de regio het gesprek te voeren over welke rol men waar wenst in te nemen. Daarbij kan de gewenste rol verschillen tussen gemeente en provincie. Provincies kunnen vanaf 5 MW een provinciale coördinatie-regeling inzetten, maar er ook voor kiezen om ruimte te laten aan de gemeente bij de vergunningverlening. Deze afwegingen zullen provincies en gemeenten in de regio met elkaar moeten maken.

De overheden in de RES-regio zullen ook kaders en randvoorwaarden stellen. Denk bijvoorbeeld aan wensen en eisen rondom lokaal eigendom, participatie, maar ook eisen bij de inpassing van de energieprojecten in het landschap. Het ligt in lijn met de RES-aanpak om hier samen invulling aan te geven, als dat niet is gebeurd in de RES 1.0. Door het gezamenlijk opstellen van de maatschappelijke eisen wordt een ongelijk speelveld en daarmee een waterbedeffect voorkomen. Als elke overheid zijn eigen eisen stelt, kan het gebeuren dat een initiatiefnemer zich richt op de overheid met het beleid dat voor hem of haar het gunstigst is, terwijl dat misschien niet het meest gunstig is voor de regio. De RES-partijen maken samen de keuze voor de individuele of de gezamenlijke benadering.

Fases duurzaam energieproject

Initiatiefnemers hanteren vier fases bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten. Die lopen parallel met de fasen in de RES van ambitie naar gerealiseerde projecten, waarbij we ook de link leggen met het programmeringsoverleg:

Initiatiefnemer	RES
Strategie	Van ambitie naar concreet zoekgebied in samenhang met netinfrastructuur
Ontwikkeling	Van concreet zoekgebied naar vergunde projecten aan te sluiten op netinfrastructuur
Realisatie	Van vergunde locatie naar gerealiseerd projecten aangesloten op netinfrastructuur
Exploitatie	

Tabel 1: overzicht fases duurzaam energieproject.

Strategie

Dit is de fase waarin ambities worden uitgewerkt naar concrete zoekgebieden, om die te verankeren in het omgevingsbeleid. In deze fase is het handig om afstemming te zoeken met de markt om aan de hand van kennis en ervaring de realiseerbaarheid van de zoeklocaties te onderzoeken. Dit sluit aan bij de inrichting van het programmeringsoverleg, waarbij partijen gedeeld inzicht creëren in *alle* initiatieven die er zijn. De regie op de strategievorming ligt bij de overheid (regio/gemeenten).

De overheid zal ook kaders stellen: wat zijn wel en niet gewenste ontwikkelingen? En hoe ziet het participatietraject eruit, hoe wordt invulling gegeven aan lokaal eigendom, etc.? Het is van belang dat de kaders voldoende scherp zijn. Als deze bijvoorbeeld alleen aangeven waar geen duurzame energie kan komen, kan dat beschouwd worden als een open uitnodiging dat in de rest van het grondgebied wel duurzame energie kan komen.

Ontwikkeling

Dit is de fase van zoekgebied naar vergund project. Initiatiefnemers zijn aan zet om aan de slag te gaan. Dat betekent dat initiatiefnemers plannen uitwerken naar haalbare business cases, dat zij een ruimtelijke uitwerking maken van hun plannen, aan de slag zijn met studies, zoals flora- en faunaonderzoeken, voorbereiding van contracten en dat zij vergunningen aanvragen. Dit is ook de projectparticipatiefase, waarin partijen met de omgeving in gesprek gaan over de plannen.

In deze fase is de rol als vergunningverlener van de overheid het belangrijkste. Vanuit deze rol zijn de overheden ook betrokken bij de projectparticipatie. Zij maken daarover afspraken met de initiatiefnemer, o.a. over de gezamenlijke communicatie. De gedragscodes van de brancheverenigingen NWEA en Holland Solar vormen hier een goed startpunt voor. Ook is het nuttig om samen met de initiatiefnemer een tijdslijn af te spreken: wie doet wat wanneer? Daarbij kan ook inzicht gegeven worden in de tijdsduur van interne procedures. Dat verhoogt het wederzijds begrip en zorgt ervoor dat de activiteiten beter op elkaar afgestemd worden.

In een maatschappelijke tender kunnen overheden sturen op de randvoorwaarden voor de vergunning. Maar in een sturende rol kunnen zij in deze fase ook activiteiten ontplooiën als ontwikkelaar, zoals hierboven benoemd. Overheid en markt kunnen hier een overeenkomst over sluiten.

In het programmeringsoverleg komt deze fase ook terug, waarbij de inschattingen van haalbaarheid, grootte en planning het belangrijkste zijn.

Programmeringsoverleg

De strategie- en ontwikkelfase relateren sterk aan het programmeringsoverleg. Dit overleg is één van de aanbevelingen van de werkgroep Netimpact van het NP RES. In een programmeringsoverleg creëren overheden, netbeheerders en marktpartijen samen een gedeeld inzicht in de zoekgebieden, benodigde infrastructuur en komende energieprojecten, maar ook in de komende energievraag. Het programmeringsoverleg is daarmee breder dan de scope van de RES.

Op basis van dat gedeelde inzicht prioriteren en programmeren overheden de projecten, als zij een sturende rol kiezen in de RES. Dat doen overheden zelfstandig, waarbij netbeheerders een adviserende rol vervullen.

Netbeheerders nemen de plannen mee in hun tweejaarlijkse investeringsplannen. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de plannen, maken zij een inschatting van de benodigde netcapaciteit. Zij zullen daarin anticiperen op de projecten waarvoor een vergunningsaanvraag loopt. De koepels, het Rijk en Netbeheer Nederland werken aan de verdere invulling van het integraal programmeren en het besluitvormingsproces.

Meer informatie is te vinden in het [werkblad Programmeren](#).

Realisatie

Dit is de fase van vergund project naar gerealiseerd project. In deze fase sluiten initiatiefnemers contracten af met grondeigenaren, leveranciers van zonnepanelen of windturbines, voor de netaansluitingen en eventueel met afnemers en worden de initiatieven gerealiseerd: de projecten, worden gebouwd.

De markt zal dit in de overgrote meerderheid van de gevallen doen, maar ook de overheid kan hierin een rol hebben als ontwikkelaar, samen met de markt. Ook vervult de overheid hier een rol als handhaver.

In het programmeringsoverleg zit het project nu in de fase dat er een contract voor de netcapaciteit gesloten is en het project als “zeker” in de programmering staat.

Exploitatie

Het project is gerealiseerd, maar moet wel beheerd en onderhouden worden en de geproduceerde stroom moet worden verkocht. De exploitatie is vaak in handen van de markt, maar er komen steeds meer initiatieven waarbij de overheid een ontwikkelende rol inneemt en samen met de markt een wind- of zonproject exploiteert. De overheid heeft hierin ook een handhavende rol.

Te doorlopen stappen op weg naar samenwerking

1. Bepaal je rol: faciliteren, stimuleren, sturen

Hierboven hebben we de drie verschillende rollen die een overheid kan innemen in de ontwikkeling van projecten onderscheiden: faciliteren, stimuleren, sturen. Faciliteren is de lichtste vorm, waarbij tegelijkertijd

de mogelijkheid om te sturen beperkt is. Zelf projecten ontwikkelen, als onderdeel van de sturende rol, is de zwaarste vorm, waarbij een overheid sterk kan sturen, maar er tegelijkertijd veel meer kennis en tijdsbesteding vereist is en de bereidheid er moet zijn om risicodragend kapitaal te investeren.

Het bepalen van de rol zal in eerste instantie elke gemeente en provincie voor zich willen doen. Factoren die daar invloed op kunnen hebben zijn de politieke kleur, eerdere ervaringen binnen de gemeente, de aanwezige kennis, financiële ruimte en capaciteit, verwachte ontwikkelingen rondom de zoekgebieden en de noodzaak om te sturen.

Het is ook belangrijk om binnen de regio met elkaar afspraken te maken en te onderzoeken of er tot een gezamenlijke rol gekomen kan worden. Dat geldt specifiek voor gemeentegrensoverschrijdende zoekgebieden, waarbij het belangrijk is om met elkaar af te stemmen hoe dat zoekgebied in de markt gezet wordt, wie in de lead is en hoe het vergunningenproces en de daarbij behorende communicatie en participatie ingericht zal worden.

De regio zelf is geen juridische entiteit. Vanuit die rol kan de regio niet zelf optreden als bijvoorbeeld ontwikkelaar of partij die een overeenkomst sluit. Reden te meer reden om te zorgen dat de individuele RES-partijen onderling goed afstemmen.

2. Kijk naar de opgave van de specifieke gebieden: wat past hierbij?

Tegelijkertijd is het van belang om te kijken wat het specifieke gebied vraagt. Bij een gebied dat ingewikkelder in elkaar steekt, met verschillende gebiedsopgaven, kan een actievere rol nodig zijn, dan bij een gebied waar dat niet of minder speelt. Bij een groot tekort aan netcapaciteit kan een meer sturende rol gevraagd worden, dan bij een gebied dat een minder groot gebrek aan netcapaciteit heeft. Kortom, ook hier is gebiedsgericht kijken belangrijk. Dat kan leiden tot heroverweging van de beoogde rol.

3. Bepaal de verdere invulling van deze rol: welke samenwerkingsvorm volgt hieruit?

De beoogde samenwerkingsvorm is afhankelijk van de gekozen rol.

Overheidsrol	Samenwerkingsvorm	Toelichting
Faciliterend	Geen - vergunningverlener Uitnodigingskader	Initiatiefnemer vraagt vergunning aan Overheid stelt locatie vast en nodigt initiatiefnemers uit een aanvraag in te dienen; het proces kan daarna in gezamenlijkheid verlopen.
Stimulerend	Investeringsfonds	Overheid ondersteunt specifieke ontwikkelingen, via een (revolverend) investeringsfonds, waardoor projecten beter gerealiseerd kunnen worden.
Sturend	DB(F)(M)(O)	Design, Build, Finance, Maintain, Operate. In deze constructie start de overheid de ontwikkelfase en schrijft vervolgens een tender uit voor minimaal het ontwerp en de bouw, eventueel ook voor de financiering, het onderhoud en beheer. De overheid is projecteigenaar, na afloop van het contract is het project weer in handen van de overheid. Veel gebruikt in de bouw en civiele techniek.
	Turnkey/Lump Sum	Overheid initieert, schrijft daarna een tender uit. Overheid kan ervoor kiezen mee te sturen in de ontwikkelfase.

PPS Joint Venture

Oprichting gezamenlijke project-BV, meestal 50-50.
 Overheid is mede-ontwikkelaar

PPS Alliantie

Overheid en initiatiefnemer sluiten een
 samenwerkingsovereenkomst af, in combinatie met
 één van de andere modellen. Alliantie is bedoeld
 voor risicoverdeling.

4. Bepaal je mogelijkheden: wat mag wel en niet?

Overheden zijn gelimiteerd in de activiteiten die zij mogen ondernemen. De wet Markt & Overheid stelt regels over de activiteiten die overheden mogen ondernemen en in welke vorm. Ook zijn er Europese staatssteunen en aanbestedingsregels, die ervoor zorgen dat partijen op een gelijk speelveld met elkaar concurreren. Zeker bij een stimulerende en sturende overheid moeten deze regels in ogenschouw worden genomen, voordat de exacte vormgeving bepaald wordt.

Dat betekent concreet:

- Trek geen marktpartijen voor;
- Wees transparant;
- Betaal niet boven kostprijzen; en
- Wees je bewust van de geldende drempelbedragen als je een opdracht tegen betaling bij een marktpartij uitzet.

Als je je beweegt binnen de geldende kaders dan is er heel veel mogelijk. Zie ook [de website pianoo](#), waarop heel veel informatie over aanbesteden en inkopen te vinden is.

5. Besluit met wie samengewerkt gaat worden

In een gebied kunnen meerdere initiatiefnemers actief zijn. Dat kan betekenen dat er een keuze gemaakt moet worden tussen initiatiefnemers. Dat kunnen energiebedrijven zijn, coöperaties, maar ook lokale grondeigenaren. Voor de invulling van 50% lokaal eigendom is veelal een coöperatie betrokken. Dat kan de coöperatie als enige initiatiefnemer zijn of in een samenwerkingsverband met een andere initiatiefnemer.

Als startpunt is een marktverkenning nuttig om te ontdekken wat de markt kan bieden. Daarbij is het goed om breed te kijken; niet alleen naar de usual suspects: soms hebben ook andere partijen uit andere sectoren iets te bieden. Een marktverkenning wordt uitgevoerd met een mix van bureauonderzoek, veldonderzoek en gesprekken met marktpartijen, afhankelijk van wat al beschikbaar is.

Marktpartijen en innovatie

Een marktverkenning en -consultatie is niet alleen nuttig om kennis en ervaring over de bestaande markt op te halen. Door innovaties is vaak meer mogelijk dan vooraf gedacht. Denk aan opslag van elektriciteit of warmte, mogelijkheden om vraag en aanbod slim te koppelen, maar ook aan nieuwe typen windturbines of zonnepanelen. Die innovaties kunnen ook ondersteunen in het programmeringsoverleg, om projecten beter in te kunnen passen in het netwerk. Bij de marktverkenning en -consultatie is het daarom belangrijk om ook informatie op te halen over innovaties en de laatste stand van de techniek.

Aan de hand van de marktverkenning kan een marktconsultatie worden gehouden. Deze levert aanvullende informatie op. Daarmee kan de uitvraag scherper worden ingericht. Een marktconsultatie kan open of gesloten worden ingericht, schriftelijk of mondeling, interactief of niet-interactief.

Met de marktverkenning en marktconsultatie kan een aanbesteding worden ingericht, waarbij één van de bovengenoemde samenwerkingsvormen als uitgangspunt wordt genomen. Deze aanbesteding wordt breed uitgezet, zodat ook partijen die niet in het vizier van de betreffende overheid zaten, aan kunnen sluiten. De selectie vindt dan plaats op basis van vooraf vastgestelde criteria. Denk aan inpassing in het landschap of de inrichting van het lokaal eigendom. Op basis daarvan neemt de betreffende overheid het besluit met wie samengewerkt gaat worden. Het [werkblad maatschappelijke tender](#) geeft een stappenplan voor en gaat dieper in op deze manier van aanbesteden.

6. Vul de samenwerking duurzaam in: maak heldere afspraken

Tot slot is het belangrijk om tot duidelijke afspraken te komen over wie wat doet. Als deze afspraken er niet liggen, ontstaan er irritaties, omdat de verwachtingen over en weer niet helder zijn. Dat betekent dat er afspraken liggen over o.a.:

- Rolverdeling: wie pakt welk onderdeel in het ontwikkelproces op? Wie verzorgt de technische voorstudies, wie het participatieproces, etc.? En wat is daarin de rol van de ander – van toehoorder tot medebeslisser?
- Rolwisselingen: hoe ga je om met rolwisselingen van de overheid? Een overheid is niet alleen actief in de rol van samenwerkingspartner, maar ook als vergunningverlener en handhaver. Daarom moet helder zijn wanneer van rol gewisseld wordt en wat dat dan betekent voor het project.
- Tijdslijn: wie doet wat wanneer? Met inzicht in de duur van bepaalde onderzoeken en (interne) procedures.
- Financiën: hoe zijn de financiën geregeld? Dat gaat om de verdeling van het eigenaarschap, risico en rendement, om de voorfinanciering van projecten (wie betaalt welke rekening), wat te doen bij vertraging of als een project niet door kan gaan.
- Projectstructuur: denk aan een gezamenlijke stuurgroep, rolverdeling tussen de leden van het kernteam, etc. Dat gaat ook over hoe partijen elkaar aanspreken als zaken anders lopen dan verwacht.

De afspraken worden in elk geval vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, zodat daarop teruggevallen kan worden. Per type publiek-private samenwerking zal het verder verschillen in hoeverre er een notariële akte of andere officiële stukken aan te pas komen, waarin ook afspraken worden vastgelegd.

Tips

- Richt een gezamenlijke stuurgroep in, met daarin de belangrijkste beslissers.
- Gebruik de tijdslijn om tot mijlpalen en go/no-go-momenten te komen.
- Koppel dit ook aan de financiële verdeling.
- En plot in de tijdslijn de overheidsrollen.

Praktijkvoorbeeld

Er zijn al veel samenwerkingsinitiatieven voor ontwikkeling van duurzame energieprojecten tot stand gekomen in allerlei verschillende samenwerkingsvormen. Zie bijvoorbeeld de samenwerking langs de [A16](#), tussen gemeenten, provincie, ontwikkelaars en inwoners.

De Gemeente Groningen heeft samen met Grunneger Power en de Natuur- en Milieufederatie Groningen het Windplatform Groningen opgericht. Zij hebben een verkennend en verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van twee windlocaties, waarvan er één is afgefallen. Inmiddels heeft de gemeente besloten zelf windenergie te gaan ontwikkelen. Voor meer informatie: [Home - Windplatform Groningen](#).

Interessante links

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) is de organisatie van ondernemers in duurzame energie en vertegenwoordigt ook techniek specifieke brancheverenigingen. De NVDE is bereikbaar voor vragen aan marktpartijen voor RES-regio's en betreft haar leden bij het beantwoorden van specifieke vragen. Relevantie informatie in het kader van de RES is te vinden op:

<https://www.nvde.nl/regio/>.

[De participatiecoalitie](#) heeft veel kennis en ervaring over en met samenwerking met burgerinitiatieven/coöperaties.

[In dit boekje](#) is meer informatie te vinden over aanbesteding door gemeenten van windmolens.

De [gedragscode NWEA](#).

De [gedragscode Holland Solar](#).