

# PELS RIJCKEN

Juridische en praktische bouwstenen voor  
financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten  
voor decentrale overheden

11 oktober 2021



In opdracht van:



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

UNIE VAN  
WATERSCHAPPEN

ip Interprovinciaal Overleg  
van en voor provincies





## Inhoudsopgave:

1. Inleiding	3
2. Basistekst beleidskader gemeenten / provincies	9
3. Beslisboom faciliterend proces voor besluitvorming, maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid	12
4. Stappenplan faciliterend proces voor besluitvorming	13
5. Stappenplan maatschappelijke tender voor besluitvorming	27
Bijlage A - Begrippenlijst	40
Bijlage B - Toelichting op vormen financiële participatie	42
Bijlage C - Bronnenlijst	57

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het Klimaatakkoord<sup>1</sup> zijn afspraken gemaakt tussen overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en brancheverenigingen over participatie bij de realisatie van hernieuwbare energieprojecten. Het gaat zowel om procesparticipatie, als om financiële participatie.

Met *procesparticipatie* wordt bedoeld de omgeving laten meedoen in de plan- en besluitvormingsprocedures voor het project en/of in de bouw- en exploitatiefase van het project.

Bij *financiële participatie* investeert de omgeving in het project en/of ervaart de omgeving voordelen van de opbrengsten van het project.<sup>2</sup>

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over beide vormen van participatie. Zo is in het Klimaatakkoord afgesproken dat er wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom van de productie van hernieuwbare energieprojecten. De gedachte achter de afspraken is dat financiële participatie een manier is om tot een goede verdeling van lusten en lasten te komen en kan bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van hernieuwbare energieprojecten. Lokaal eigendom kan, bovendien, bijdragen aan lokaal zeggenschap over hernieuwbare energieprojecten.

### **Klimaatakkoord over lokaal eigendom**

"Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale projectgerelateerde redenen van af te wijken. Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen."<sup>3</sup>

1 Klimaatakkoord (<https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>).

2 Deze omschrijvingen van procesparticipatie en financiële participatie volgen uit: Nationaal Programma RES: 'Oplegger & factsheet – Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie' (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/11/Opleggerfactsheet-RES-procesparticipatie-en-financiele-participatie.pdf>), p. 2.

3 Klimaatakkoord, p. 164 en 165.

Op 6 november 2020<sup>4</sup> heeft de Tweede Kamer de motie *Bruins* c.s. aangenomen. De motie verzoekt de regering om samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) de decentrale overheden actiever te ondersteunen in het bewerkstelligen van financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten door middel van best practices te delen en basisteksten op te stellen.

## 1.2 Doel van dit document

Doel van dit document is om voor gemeenten en provincies invulling te geven aan de motie *Bruins* c.s.<sup>5</sup> De praktijk kent al meerdere handreikingen die gemeenten en provincies ondersteunen bij het stimuleren van financiële participatie, bijvoorbeeld die van de provincie Zuid-Holland en Energie Samen<sup>6</sup>, die van de provincie Noord-Brabant<sup>7</sup> en het Gelders Energieakkoord<sup>8</sup>, die van de Werkgroep Lokaal Eigendom in de RES West-Overijssel<sup>9</sup>, of die van individuele gemeenten<sup>10</sup>.

Deze handreikingen kunnen worden geraadpleegd via de website [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl). Op deze website worden ook best practices van (financiële) participatie gedeeld.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES), IPO en VNG hebben na overleg met decentrale overheden geconstateerd dat er vooral behoefte is aan handvatten om binnen de huidige Wet ruimtelijk ordening en de toekomstige Omgevingswet invulling te geven aan het streven naar lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten. Dit document biedt gemeenten en provincies deze handvatten. Het document bevat verschillende bouwstenen om beleid voor financiële participatie te ontwikkelen. Een belangrijke bouwsteen is de basistekst voor de beleidskaders van gemeenten en provincies, waarmee financiële participatie (waaronder ook lokaal eigendom) kan worden gestimuleerd. De basistekst kan in principe door gemeenten en provincies worden overgenomen in het beleid. De basistekst kan ook worden aangepast naar lokale wensen en omstandigheden. Andere bouwstenen zijn de beslisboom die kan helpen bij de keuze tussen een faciliterend proces voor besluitvorming, een maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid, twee stappenplannen om financiële participatie te stimuleren en, in de bijlage, een toelichting op de verschillende vormen van financiële participatie.

Dit document heeft geen juridische status, maar kan worden gebruikt als hulpmiddel voor gemeenten en provincies bij het opstellen van beleid.

4 Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 49.

5 De rol van waterschappen blijft hier onbesproken.

6 Provincie Zuid-Holland en Energie Samen: 'Handreiking Financiële Participatie' (<https://energiesamen.nu/nieuws/1192/hoe-kunnen-gemeenten-inwoners-helpen-om-mede-eigenaar-te-worden-van-energieprojecten>).

7 RenewabLAW in het kader van het Programma Sociale Innovatie Energietransitie (opgezet door de provincie Noord-Brabant en Enpuis B.V.): 'Handreiking Beleidskader Hernieuwbaar Op Land, Vertrekpunten, overwegingen en voorkeursroute' (<https://www.energiwerkplaatsbrabant.nl/werkgroepen/werkgroepen+sociale+innovatie+energietransitie2/50+participatie/juridisch+kader/32+opinies+blogs+en+brochures/32+a016+handreiking+beleidskader+hernieuwbaar+o/default.aspx>).

8 Gelders Energieakkoord, Energie Samen Gelderland en Klimaatverbond Nederland: 'De maatschappelijke tender als instrument voor de borging van lokaal eigendom bij de (grootschalige) elektriciteitsproductie op basis van wind- en zonne-energie. Een handreiking.' (<https://www.geldersenergieakkoord.nl/actueel/de-maatschappelijke-tender-als-route-naar-lokaal-eigendom>).

9 Rapport Keuzes en Scenario's en Menukaart lokaal Eigendom (<https://www.reswestoverijssel.nl/document+rapport+lokaal+eigendom/default.aspx#folder=1904911>).

10 Gemeente Haarlemmermeer: 'Beleidskader lokaal eigenaarschap in zon- en windprojecten' (<https://haarlemmermeergemeente.nl/en/node/12772>).

### 1.3 Juridisch kader

De juridische factsheet ‘Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’<sup>11</sup> omschrijft wat wel en niet kan binnen het huidige en toekomstige wettelijk kader. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en toekomstige Omgevingswet is het niet mogelijk om financiële participatie in hernieuwbare energieprojecten juridisch af te dwingen.

Dit laat onverlet dat in het Klimaatakkoord wel afspraken staan over participatie bij hernieuwbare energieprojecten. In de praktijk wordt, al vooruitlopend op de Omgevingswet<sup>12</sup>, door gemeenten en provincies participatiebeleid opgesteld. Uit de rechtspraak blijkt dat gemeenten en provincies participatie op basis van dergelijk beleid kunnen meenemen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het hernieuwbare energieproject. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een hernieuwbare energievoorziening waaronder ook belangen van omwonenden.<sup>13</sup> Uit de rechtspraak blijkt dat het beleid erop gericht kan zijn om van initiatiefnemers inspanningen te vergen om het draagvlak onder omwonenden te vergroten en omwonenden te laten participeren.<sup>14</sup> Als de initiatiefnemers vervolgens onvoldoende inspanningen verrichten, dan kan dat voor gemeenten en provincies reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.<sup>15</sup> Het bestaan van onvoldoende draagvlak is op zichzelf geen reden om de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.

Uitgangspunt is dat gemeenten en provincies in participatiebeleid een inspanningsverplichting kunnen opnemen, waarmee de grondslag wordt gelegd voor een zorgvuldig participatieproces met de omgeving. Het participatiebeleid kan worden verwerkt in omgevingsvisies, programma's, maar ook in concrete participatienota's. Gemeenten en provincies kunnen ook regels over participatie opnemen in een participatieverordening.<sup>16</sup> Gemeenten en provincies kunnen de initiatiefnemer geen resultaatsverplichting opleggen. Harde resultaatsafspraken, waaronder over financiële participatie, tussen initiatiefnemer en de lokale omgeving kunnen wel op basis van vrijwilligheid tot stand komen.

### 1.4 Begrippen

#### Lokaal eigendom

Lokaal eigendom betekent dat een project geheel of gedeeltelijk wordt ondernomen door een omgevingspartij (o.a. bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke

11 Nationaal Programma RES: ‘Oplegger & factsheet – Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’ (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/11/Opleggerfactsheet-RES-procesparticipatie-en-financiele-participatie.pdf>).

12 Zie voor meer informatie over participatiebeleid onder de Omgevingswet: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/>.

13 AbRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (Windpark Delfzijl), r.o. 11.2.

14 AbRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Berger-Odoorn), AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

15 AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

16 In de praktijk worden reeds participatieverordeningen vastgesteld. De VNG heeft een Voorbeeld Verordening Participatie ontworpen: <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschonen>. Zie ook: Wet versterking participatie op centraal niveau: <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening> (nog niet geëngendeerd voor besluitvorming).

instanties<sup>17</sup>), niet zijnde gevestigde commerciële bedrijven in hernieuwbare energie, die geen directe relatie hebben met de omgeving. De omgevingspartij behartigt belangen van omwonenden en lokale bedrijven.<sup>18</sup> Zie voor een uitgebreidere uitwerking van de mogelijkheden van lokaal eigendom paragraaf 3 van bijlage B bij dit document.

### **Andere vormen van financiële participatie**

Naast lokaal eigendom zijn er nog andere vormen van financiële participatie, zoals het omgevingsfonds, de omgevingsregeling en obligaties. Deze vormen van financiële participatie kunnen naast elkaar bestaan. Ze sluiten elkaar niet uit. Ze kunnen ook los van elkaar voorkomen: tussen de vormen van financiële participatie bestaat, met andere woorden, geen rangorde. In bijlage B bij dit document zijn de verschillende vormen van financiële participatie nader uitgewerkt.

### **Lokale omgeving**

De lokale omgeving is de doelgroep waarmee de initiatiefnemer het participatietraject aangaat. Wie of wat onder het begrip 'lokaal' en 'omgeving' valt, vergt maatwerk per project. De gemeente / provincie en initiatiefnemer bepalen in samenspraak wie voor het project de 'lokale omgeving' betreft. Zie ook de basistekst in hoofdstuk 2 en het stappenplan in hoofdstuk 4.

## **1.5 Leeswijzer**

De document bestaan uit de volgende hoofdstukken:

### **Hoofdstuk 2: Basistekst beleidskader gemeente / provincie**

De basistekst is een voorbeeldtekst voor een beleidskader van gemeenten en provincies, waarmee lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie kunnen worden gestimuleerd. De basistekst kan in principe door gemeenten en provincies worden overgenomen in (bestaand) beleid. Het bevat een basis, die aangepast en aangevuld kan worden naar lokale wensen en omstandigheden, waarbij de op [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl) verzamelde best practices kunnen ondersteunen en inspireren.

### **Hoofdstuk 3: Beslisboom faciliterend proces voor besluitvorming, maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid**

De beslisboom geeft aan welke vragen gesteld kunnen worden bij het maken van een keuze tussen diverse uitvoeringspraktijken: een faciliterend proces voor besluitvorming, een maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid. Het beantwoorden van deze vragen helpt gemeenten en provincies bij het maken van een keuze voor één van de uitvoeringspraktijken. Voor het faciliterende proces voor besluitvorming en de maatschappelijke tender voor besluitvorming zijn in de hoofdstukken 4 en 5 stappenplannen opgenomen. Actief grondbeleid vergt maatwerk per gemeente / provincie. Dit document bevat daarom geen stappenplan voor actief grondbeleid.

17 Deze categorieën van lokaal eigendom zijn ontleend aan ASISEARCH en Bosch & van Rijn: 'Participatiemonitor – monitor participatie hernieuwbare energie op land, resultaten 2020', p. 48 e.v. (concept d.d. 28 juni 2021, niet openbaar).

18 Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, niet openbaar).

#### **Hoofdstuk 4: Stappenplan faciliterend proces voor besluitvorming**

Het faciliterende proces voor besluitvorming refereert aan een proces waarbij een initiatiefnemer vraagt om een besluit, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan, een bestemmingsplan of, straks onder de Omgevingswet, een wijziging van het omgevingsplan. De gemeente / provincie kan ook zonder initiatiefnemer een faciliterend proces voor besluitvorming doorlopen (bijvoorbeeld voor locaties die op het eerste gezicht minder rendabel zijn). In de praktijk van hernieuwbare energieprojecten komt dit nog niet vaak voor. Het is onzeker of deze situatie zich bij de uitwerking van de Regionale Energiestrategieën vaker zal gaan voordoen. Daarom blijft deze situatie hier verder buiten beschouwing. Het stappenplan is ingericht voor de situatie dat er wel een initiatiefnemer is voor een hernieuwbaar energieproject. Het stappenplan heeft in het bijzonder aandacht voor het stimuleren van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie.

#### **Hoofdstuk 5: Stappenplan maatschappelijke tender voor besluitvorming**

De praktijk laat zien dat de maatschappelijke tender voor besluitvorming in opkomst is. In de kern komt een maatschappelijke tender erop neer dat voorstellen voor een hernieuwbaar energieproject van verschillende initiatiefnemers met elkaar worden vergeleken en aan de hand van verschillende criteria worden gescoord. De voorstellen die het beste “scoren” komen in aanmerking voor een planologisch besluit. De juridische basis voor zo’n maatschappelijke tender is de verdeling van schaarse publieke rechten. In dit hoofdstuk volgt een stappenplan voor het opstellen van een maatschappelijke tender bij de verdeling van schaarse publieke rechten.

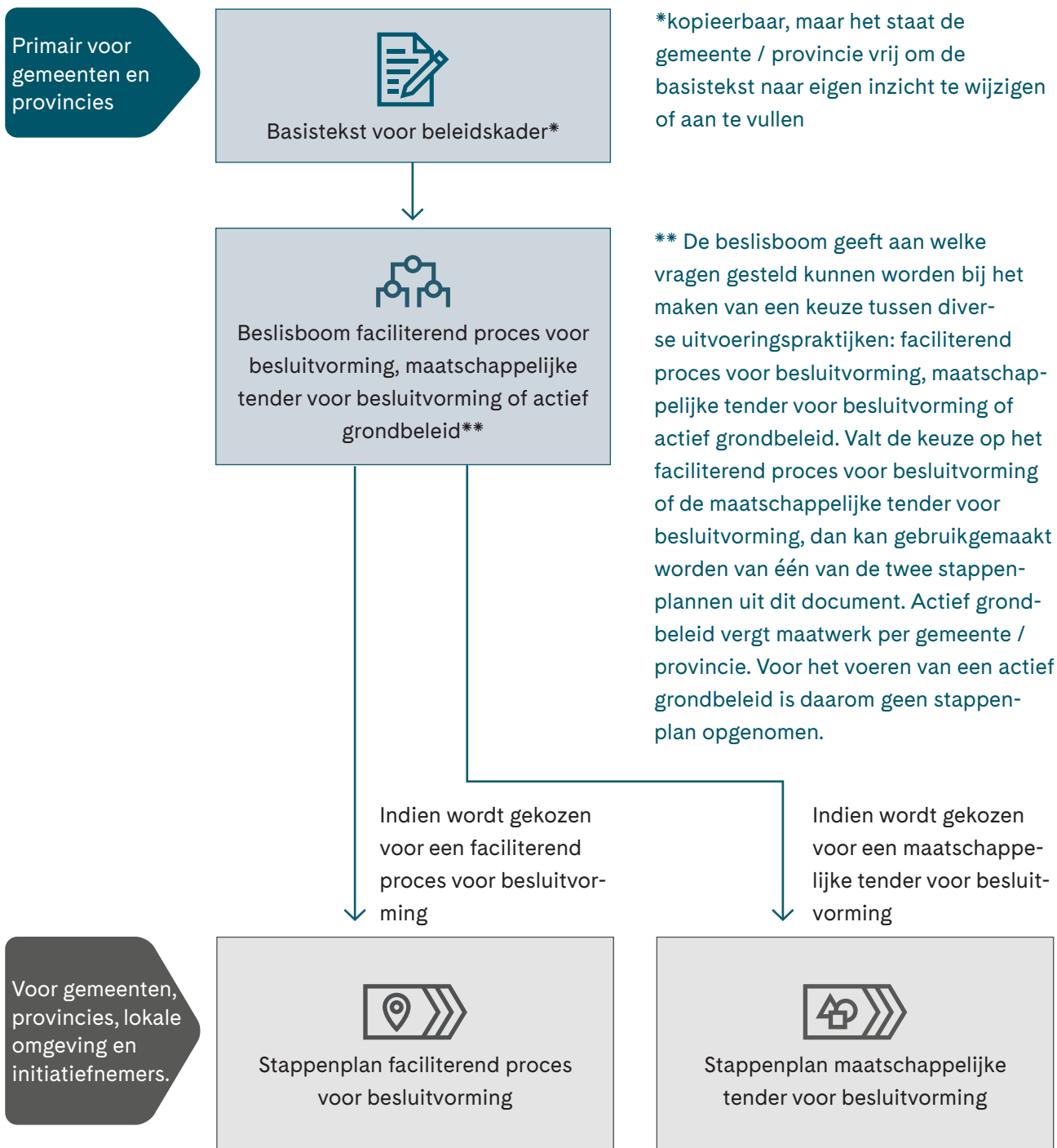
#### **Bijlage: Toelichting op vormen financiële participatie**

Deze bijlage bevat een toelichting op verschillende vormen van financiële participatie. Gemeenten en provincies kunnen naar deze bijlage verwijzen om de lokale omgeving beter te informeren over de verschillende opties. De bijlage bevat voor elke vorm van financiële participatie een kort overzicht, waarin de volgende onderwerpen aan bod komen:

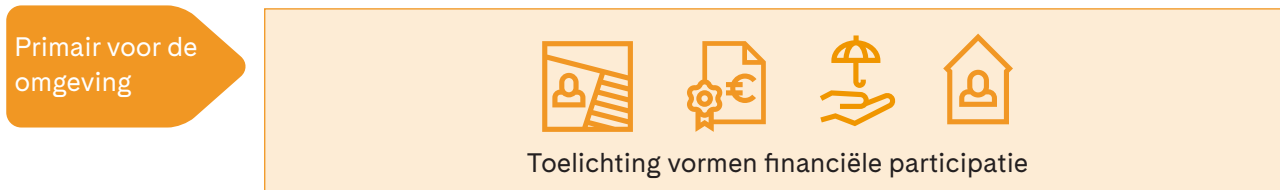
- Wat houdt de participatievorm in?
- Welke kenmerken heeft een omgeving waarbij deze participatievorm past?
- Wat zijn de voorwaarden voor succes?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de participatievorm?

1.6 **Routekaart**

De onderstaande routekaart geeft weer hoe de verschillende hoofdstukken van dit document zich tot elkaar verhouden.



**Bijlage**





## 2. Basistekst beleidskader gemeenten / provincies

De juridische factsheet ‘Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’<sup>1</sup> omschrijft wat wel en niet kan binnen het huidig en toekomstig wettelijk kader. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en toekomstige Omgevingswet is het niet mogelijk om financiële participatie in hernieuwbare energieprojecten juridisch af te dwingen.

Dit laat onverlet dat in het Klimaatakkoord wel afspraken staan over participatie bij hernieuwbare energieprojecten. In de praktijk wordt, al vooruitlopend op de Omgevingswet<sup>2</sup>, door gemeenten en provincies participatiebeleid opgesteld. Uit de rechtspraak blijkt dat gemeenten en provincies participatie op basis van dergelijk beleid kunnen meenemen in de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het hernieuwbare energieproject. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een hernieuwbare energievoorziening waaronder ook belangen van omwonenden.<sup>3</sup> Uit de rechtspraak blijkt dat het beleid erop gericht kan zijn om van initiatiefnemers inspanningen te vergen om het draagvlak onder omwonenden te vergroten en omwonenden te laten participeren.<sup>4</sup> Als de initiatiefnemers vervolgens onvoldoende inspanningen verrichten, dan kan dat voor gemeenten en provincies reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.<sup>5</sup> Het bestaan van onvoldoende draagvlak is op zichzelf geen reden om de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.

Uitgangspunt is dat gemeenten en provincies in participatiebeleid een inspanningsverplichting kunnen opnemen, waarmee de grondslag wordt gelegd voor een zorgvuldig participatieproces met de omgeving. Het participatiebeleid kan worden verwerkt in omgevingsvisies, programma's, maar ook in concrete participatienota's. Gemeenten en provincies kunnen ook regels over participatie opnemen in een participatieverordening.<sup>6</sup> Gemeenten en provincies kunnen de initiatiefnemer geen resultaatsverplichting opleggen. Harde resultaatsafspraken, waaronder over financiële participatie, tussen initiatiefnemer en de lokale omgeving kunnen wel op basis van vrijwilligheid tot stand komen.

Tegen deze achtergrond is een basistekst voor het beleid van gemeenten en provincies opgesteld. De basistekst kan door gemeenten en provincies worden overgenomen

1 Nationaal Programma RES: ‘Oplegger & factsheet – Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’ (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/11/Opleggerfactsheet-RES-procesparticipatie-en-financiele-participatie.pdf>).

2 Zie voor meer informatie over participatiebeleid onder de Omgevingswet: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/>.

3 AbRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (Windpark Delfzijl), r.o. 11.2.

4 AbRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Berger-Odoorn), AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

5 AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

6 In de praktijk worden reeds participatieverordeningen vastgesteld. De VNG heeft een Voorbeeld Verordening Participatie ontworpen: <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>. Zie ook: Wet versterking participatie op decentraal niveau: <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening> (nog niet geagendeerd voor besluitvorming).

in (bestaand) beleid. De basistekst bevat een aantal opties, waarmee gemeenten en provincies de basistekst op maat kunnen invullen. Deze opties zijn herkenbaar door de gele markeringen. Verder is de basistekst daadwerkelijk bedoeld als een “basis”. De tekst kan aangepast en aangevuld worden naar lokale wensen en omstandigheden, waarbij de verzamelde best practices kunnen ondersteunen en inspireren.<sup>7</sup> Het staat gemeenten en provincies uiteraard ook vrij om geen gebruik te maken van de basistekst.



### Basistekst beleid gemeenten / provincies

De [gemeente / provincie] geeft met dit beleid opvolging aan de afspraken over participatie uit het Klimaatakkoord [en de RES 1.0 van RES-regio en (na de inwerkingtreding van de Omgevingswet) de regels over participatie in de Omgevingswet]. De [gemeente / provincie] vindt een zorgvuldig participatieproces over hernieuwbare energieprojecten van groot belang. Dat vergt inspanningen van de initiatiefnemer om de lokale omgeving te laten participeren. Wat onder 'lokale omgeving' wordt verstaan, [wordt bepaald per project. / wordt bepaald per project, waarbij de gemeente / provincie graag ziet dat de lokale omgeving ten minste bestaat uit een omgevingspartij (bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke instanties) / x inwoners / niet meer omvat dan een straal van ... km rond het project / etc.]. De [gemeente / provincie] streeft naar [50%<sup>8</sup>] lokaal eigendom in [de totale productiecapaciteit van alle / een] [energieproject / windpark (bestaande uit .. windturbines of meer) / zonnepark (bestaande uit .. hectare of meer) / etc.]. Daarnaast ziet [gemeente / provincie] graag andere vormen van financiële participatie van de lokale omgeving bij deze projecten, met name [obligaties / omgevingsfonds / omwonendenregeling].

De [gemeente / provincie] vraagt de initiatiefnemer van een [energieproject/ windpark / zonnepark / etc.] om vroegtijdig met de lokale omgeving een procesparticipatietraject aan te gaan om zo een goed beeld te krijgen van de wensen van de lokale omgeving, onder andere ten aanzien van financiële participatie [optioneel voor gemeente / provincie om hier meer (ruimtelijke) aspecten te benoemen]. In een participatieplan beschrijft de initiatiefnemer van een [energieproject / windpark / zonnepark / etc.] hoe dit participatieproces met de lokale omgeving wordt gevoerd.

Het participatieplan wordt door de initiatiefnemer, in samenspraak met de [gemeente / provincie / en eventueel de omgeving] opgesteld. De [gemeente / provincie] ziet in het participatieplan bij voorkeur terug:

- Welke burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als lokale omgeving deelnemen aan het participatieproces;
- Op welke wijze de lokale omgeving deelneemt aan het participatieproces, met een vooruitblik naar participatie tijdens de bouw- en exploitatiefase;
- Hoe de lokale omgeving op de hoogte wordt gehouden van het project en waar informatie over het hernieuwbare energieproject beschikbaar is;

<sup>7</sup> Zie voor de best practices: [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl).

<sup>8</sup> De gemeente / provincie is vrij om hier een ander percentage te kiezen.

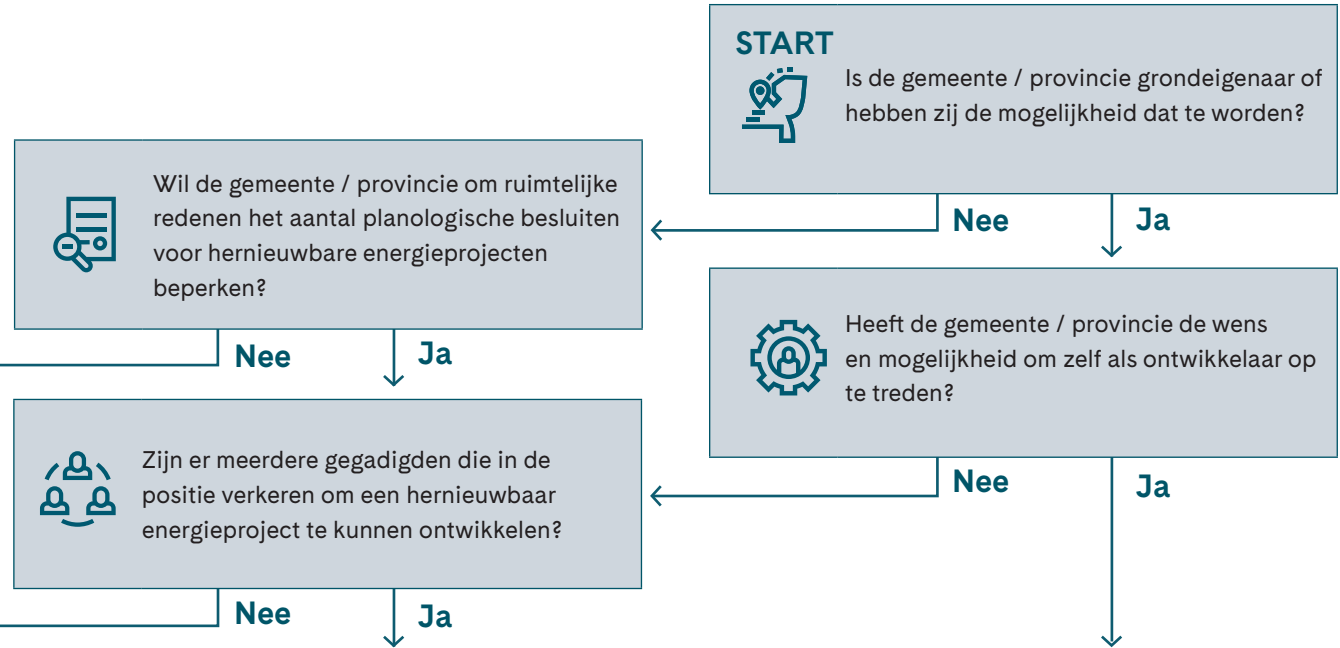
- Op welke wijze wordt verkend wat de wensen van de lokale omgeving ten aanzien van [50%<sup>6</sup>] lokaal eigendom en financiële participatie zijn;
- Hoe de initiatiefnemer zich inspant om met de lokale omgeving tot afspraken te komen over lokaal eigendom en financiële participatie;
- Hoe de initiatiefnemer de afspraken met de lokale omgeving wenst vast te leggen en hoe alle partijen kunnen toezien op de naleving van de afspraken;
- [....]

De [gemeente / provincie] verwacht van de initiatiefnemer dat het participatieproces conform het eigen participatieplan wordt vormgegeven. Indien de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen verricht om de lokale omgeving te laten participeren, kan dat voor de [gemeente / provincie] reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.



### 3. Beslisboom faciliterend proces voor besluitvorming, maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid

De beslisboom geeft aan welke vragen gesteld kunnen worden bij het maken van een keuze tussen diverse uitvoeringspraktijken: faciliterend proces voor besluitvorming, maatschappelijke tender voor besluitvorming of actief grondbeleid. Het beantwoorden van deze vragen helpt gemeenten en provincies bij het maken van een keuze voor één van de uitvoeringspraktijken. Voor het voeren van actief grondbeleid is geen stappenplan opgenomen. Hier zijn verschillende mogelijkheden, afhankelijk of de gemeente of provincie alleen de grond ontwikkelt, een publiek-private samenwerking aangaat met de initiatiefnemers of het energieproject in zijn geheel uitvoert. Er is ook geen stappenplan opgenomen voor de situatie waarin de provincie of de gemeente in een projectbesluit of omgevingsplan locaties voor hernieuwbare energie bestemt waarvoor nog geen initiatiefnemer bekend is. Het is onzeker of deze situatie zich vaak zal voordoen.



#### **Faciliterend proces voor besluitvorming**

Een faciliterend proces voor besluitvorming refereert aan een proces waarbij een initiatiefnemer vraagt om een besluit, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan, een bestemmingsplan of, straks onder de Omgevingswet, een wijziging van het omgevingsplan. De rol van financiële participatie bij de uitvoering van een faciliterend proces voor besluitvorming met initiatiefnemers vindt u in het stappenplan in hoofdstuk 4.

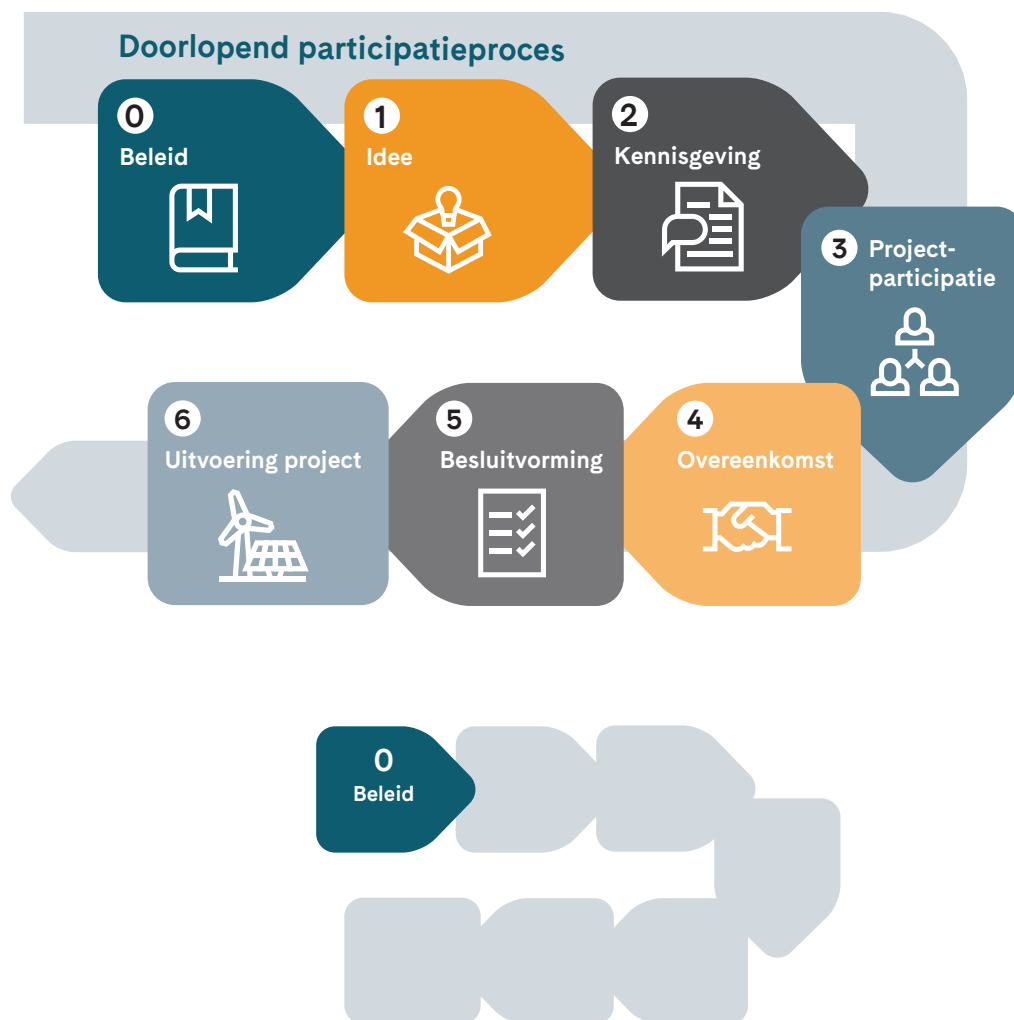
#### **Maatschappelijke tender voor besluitvorming**

In een maatschappelijk tender worden schaarse besluiten transparant verdeeld over de gegadigden voor de ontwikkeling van een hernieuwbaar energieproject. De verschillende voorstellen voor een energieproject worden in concurrentie met elkaar vergeleken en er wordt op verschillende criteria gescoord. Aan de maatschappelijke tender zijn een aantal juridische voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden en de rol van financiële participatie bij een maatschappelijke tender vindt u in het stappenplan in hoofdstuk 5.

#### **Actief grondbeleid**

De gemeente / provincie realiseert het hernieuwbaar energieproject geheel zelfstandig, of heeft nadrukkelijk de regie bij het ontwikkelen van de locatie: het verwerven van gronden, het inrichten en uitgeven hiervan, of risicodragend deelnemen in samenwerking met één of meer marktpartijen. Actief grondbeleid vergt maatwerk per gemeente / provincie. Voor het voeren van een actief grondbeleid is daarom geen stappenplan opgenomen.

## 4. Stappenplan faciliterend proces voor besluitvorming



### Stap 0: Beleid

Participatie start al in de beleidsfase. Dat begint bij de Regionale Energiestrategie (RES). De RES moet worden uitgewerkt in omgevingsrechtelijke instrumenten. Het Klimaatakkoord en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) noemen daartoe (niet uitputtend) de omgevingsvisies, transitievisies warmte, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvergunningen.<sup>1</sup> De verwijzing naar onder meer omgevingsvisies, transitievisies warmte en programma's maakt duidelijk dat, voorafgaand aan het faciliterende proces voor besluitvorming over concrete projecten, een beleidsfase wordt doorlopen. Ook daarbij speelt participatie een rol.

<sup>1</sup> Blz. 25-26 Klimaatakkoord, blz. 87 NOVI.



## Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een instrument uit de Omgevingswet. De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. De omgevingsvisie vervangt onder meer de huidige structuurvisies. De omgevingsvisie wordt op gemeentelijk niveau vastgesteld door de gemeenteraad; op provinciaal niveau door provinciale staten.<sup>2</sup> De omgevingsvisie bevat:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.<sup>3</sup>

De omgevingsvisie heeft een integraal karakter. Dat houdt in dat sprake is van een integrale benadering van alle beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval de bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is niet limitatief, zodat ook andere aspecten onder de fysieke leefomgeving kunnen vallen.

Artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit bepaalt dat de gemeente / provincie bij het vaststellen van de omgevingsvisie moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, en wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente / provincie moet dus motiveren dat een participatieproces heeft plaatsgevonden. Artikel 10.7 geeft ook aan dat wanneer de gemeenteraad of provinciale staten een omgevingsvisie vaststellen, zij daarbij moeten aangeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.



## Programma

Een programma is een beleidsinstrument uit de Omgevingswet. Een programma kan worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op gemeentelijk niveau; en door gedeputeerde staten op provinciaal niveau.<sup>4</sup> Waar de omgevingsvisie een integraal karakter heeft en alle beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving omvat, kan in een programma het beleid van een onderdeel van de fysieke leefomgeving worden uitgewerkt. Denkbaar is dat een programma wordt vastgesteld met als overkoepelend thema: de energietransitie. Het programma is een uitvoeringsgericht instrument. Denkbaar is dat in een

<sup>2</sup> Artikel 3.1 lid 1 en lid 2 Omgevingswet.

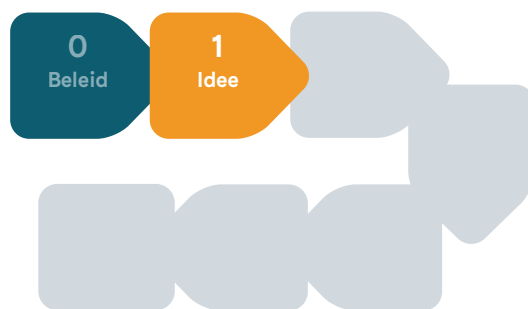
<sup>3</sup> Artikel 3.2 Omgevingswet.

<sup>4</sup> Artikel 3.4 Omgevingswet

programma wordt gesproken over het tijdspad van de realisatie van hernieuwbare energieprojecten. In het programma kan ook de inzet van (andere) instrumenten uit de Omgevingswet worden aangekondigd.

Artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit bepaalt dat de gemeente / provincie bij het vaststellen van een programma moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, en wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente / provincie moet dus motiveren dat een participatieproces heeft plaatsgevonden. Artikel 10.8 geeft ook aan, dat wanneer het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten een programma vaststellen, zij daarbij moeten aangeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

De RES bevat diverse afspraken, die zien op onderdelen van de fysieke leefomgeving. Denk aan het aanbod van de RES-regio's, te weten de duurzame opwekking van een aantal TWh in 2030.<sup>5</sup> Denk ook aan de zoeklocaties voor wind- en zonneparken.<sup>6</sup> Beleid bindt in beginsel alleen het bestuursorgaan zelf. Voor de daadwerkelijke realisatie van hernieuwbare energieprojecten zal het faciliterende proces voor besluitvorming worden doorlopen (zie volgende stappen uit dit stappenplan).



## Stap 1: Idee

Na de beleidsfase volgt het faciliterende proces voor besluitvorming. Een faciliterend proces voor besluitvorming start in de meeste gevallen met een idee van een initiatiefnemer om, passend binnen het vastgestelde beleid, een hernieuwbaar energieproject te realiseren. De initiatiefnemer kan een marktpartij zijn, maar ook een omgevingspartij (bijvoorbeeld een lokale energiecoöperatie) of een combinatie van beide. De gemeente / provincie kan ook zonder initiatiefnemer een faciliterend proces voor besluitvorming doorlopen. In de praktijk van hernieuwbare energieprojecten komt dit nog niet vaak voor. Het stappenplan is daarom ingericht voor de situatie dat er wel een initiatiefnemer is voor een hernieuwbaar energieproject.

### Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer kan een marktpartij zijn, maar ook een omgevingspartij (bijvoorbeeld een lokale energiecoöperatie) of een combinatie van beide. De initiatiefnemer bereidt een principeverzoek<sup>7</sup> voor om zijn voornemen kenbaar te maken bij de gemeente / provincie en daarvoor planologische medewerking te vragen. Op basis van het participatiebeleid,

<sup>5</sup> Zie voor het opnemen van een taakstelling in een structuurvisie: AbRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177, r.o. 2.

<sup>6</sup> Zie voor het opnemen van zoekgebieden in een structuurvisie: AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 52.2.

<sup>7</sup> Zie voor een nadere toelichting van dit begrip: pagina 17.

bedoeld in hoofdstuk 2, wordt een participatieplan opgesteld.<sup>8</sup> De initiatiefnemer treedt in overleg met de gemeente / provincie om de indiening van een principeverzoek kenbaar te maken.

### Rol gemeente / provincie

De gemeente / provincie heeft beleid vastgesteld en wijst hierop.<sup>9</sup> Verder is de rol van de gemeente / provincie in deze fase vaak nog beperkt. De gemeente / provincie voert overleg met de initiatiefnemer over een idee voor de realisatie van een hernieuwbaar energieproject en het indienen van een principeverzoek. De gemeente / provincie overlegt met de initiatiefnemer en vraagt initiatiefnemer een participatieplan op te stellen.<sup>10</sup>

### Rol lokale omgeving

De lokale omgeving kan in deze fase al een rol hebben. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer de lokale omgeving de initiatiefnemer is, of zich heeft verenigd in een lokale energiecoöperatie, die (gedeeltelijk) initiatiefnemer is van het hernieuwbare energieproject.



### Wie is bevoegd gezag?

Onder de huidige wet- en regelgeving geldt dat de ministers van EZK en BZK een rijksinpassingsplan vaststellen voor windparken met een capaciteit van meer dan 100 MW en zonneparken met een capaciteit van meer dan 50 MW.<sup>11</sup> Provinciale staten zijn bevoegd een inpassingsplan vast te stellen voor windparken tussen de 5 en 100 MW.<sup>12</sup> Het Rijk en de provincie kunnen ervoor kiezen om af te zien van deze bevoegdheid en de besluitvorming aan de gemeente te laten.<sup>13</sup> Los van deze gevallen is de gemeente ook bevoegd bij windparken met een capaciteit tot 5 MW en zonneparken met een capaciteit tot 50 MW. Is de gemeente bevoegd gezag, dan kan de initiatiefnemer onder de huidige wet- en regelgeving – in samenspraak met de gemeente – een keuze maken tussen een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan<sup>14</sup> of een bestemmingsplan.<sup>15</sup> Het bevoegd gezag is dan het college van burgemeester en wethouders resp. de gemeenteraad.

Onder de toekomstige Omgevingswet is de bevoegdheid als volgt verdeeld. De Energiewet<sup>16</sup> voorziet in een wijziging van de Elektriciteitswet, waaruit blijkt dat de ministers van EZK en BZK bevoegd zijn een projectbesluit vast te stellen voor wind- en zonneparken met een capaciteit van ten minste 100 MW. Gedeputeerde staten stellen een projectbesluit vast voor windparken met een capaciteit van ten minste 15 MW maar minder dan 100 MW en voor zonneparken van ten minste 50 MW maar minder dan 100 MW. De minister en gedeputeerde staten kunnen beslissen geen projectbesluit vast te stellen als “het project naar hun oordeel met toepassing van artikel 5.55 van de Omgevingswet kan worden

8 Voor een toelichting op het begrip participatieplan, zie pagina 18.

9 Zie hoofdstuk 2 van dit document.

10 Voor een toelichting op het begrip participatieplan, zie pagina 18.

11 Artikel 9b Elektriciteitswet 1998.

12 Artikel 9e Elektriciteitswet 1998.

13 Artikel 9f, lid 6, Elektriciteitswet 1998.

14 Artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder c, jo. artikel 2.12, lid 1, Wabo.

15 Artikel 3.1 Wro.

16 <https://www.internetconsultatie.nl/energiewet>



uitgevoerd en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, daarmee instemt.” Voor windparken van ten minste 15 MW en zonneparken van ten minste 50 MW moet derhalve de gemeentelijke projectprocedure worden doorlopen.<sup>17</sup> Voor de windparken met een opgesteld vermogen van minder dan 15 MW en zonneparken met een opgesteld vermogen van minder dan 50 MW kan een omgevingsplan vrijwillig worden voorbereid met de gemeentelijke projectprocedure. De initiatiefnemer en gemeenten hebben ook de keuze voor de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan<sup>18</sup> (of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) zonder de gemeentelijke projectprocedure te doorlopen. Het bevoegd gezag is de gemeenteraad resp. het college van burgemeester en wethouders.



### Principeverzoek

Met een principeverzoek maakt een initiatiefnemer zijn idee kenbaar bij de gemeente / provincie. Het principeverzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in de haalbaarheid en wenselijkheid van een idee voor het energieproject. Het principeverzoek zal daartoe een beschrijving van het hernieuwbare energieproject bevatten en globaal de te verwachten effecten omschrijven.

De gemeente / provincie reageert op een principeverzoek.<sup>19</sup> Hierbij zijn drie uitkomsten denkbaar:

- De gemeente / provincie wenst medewerking te verlenen. In een enkel geval geeft de gemeente / provincie meteen aan medewerking te willen verlenen, zonder nadere voorwaarden hieraan te verbinden. Gelet op de complexiteit van hernieuwbare energieprojecten zal deze situatie niet vaak voorkomen.
- De gemeente / provincie wenst – onder voorwaarden – medewerking te verlenen. De gemeente / provincie kan in haar principebesluit aangeven dat zij bereid is medewerking te verlenen, maar hier wel een aantal voorwaarden aan verbindt.
- De gemeente / provincie wenst geen medewerking te verlenen. De gemeente / provincie geeft aan geen medewerking te willen verlenen aan een hernieuwbaar energieproject. Dat kan bijvoorbeeld, omdat het energieproject in strijd is met het vastgestelde ruimtelijke beleid.

Een principebesluit is naar haar aard nog niet op een rechtsgevolg gericht<sup>20</sup> en daarmee geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Er staat dus geen bezwaar en beroep tegen open.

<sup>17</sup> Zie concept wetsvoorstel Energiewet en artikel 5.55 Ow.

<sup>18</sup> Zie artikel 2.4 Omgevingswet.

<sup>19</sup> Aan de reactie op het principeverzoek zijn geen eisen gesteld, maar in de praktijk zal hierop worden gereageerd door het bestuursorgaan dat uiteindelijk bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

<sup>20</sup> AbRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:30, r.o. 5.3.



## Participatieplan

De initiatiefnemer wordt gevraagd om vroegtijdig met de lokale omgeving een procesparticipatietraject aan te gaan, om zo een goed beeld te krijgen van de wensen van de lokale omgeving, onder andere ten aanzien van financiële participatie. Bij dit participatieproces kunnen uitkomsten van eerdere participatietrajecten, die bijvoorbeeld hebben plaatsgevonden in het kader van de omgevingsvisie of van het programma, worden betrokken. In een participatieplan beschrijft de initiatiefnemer hoe dit participatieproces wordt gevoerd. Het is wenselijk om in het participatieplan de volgende vragen te beantwoorden:

- Wie worden er betrokken? Wie is de ‘lokale omgeving’ van het energieproject?<sup>21</sup>
- Op welke wijze krijgt de lokale omgeving de gelegenheid om deel te nemen aan het participatieproces, met een vooruitblik naar participatie tijdens de bouw- en exploitatiefase?
- Waarover kan de lokale omgeving participeren en wat wordt met de uitkomsten van de participatie gedaan?
- Hoe wordt de lokale omgeving geïnformeerd en waar is aanvullende informatie beschikbaar?
- Op welke wijze wordt verkend wat de wensen ten aanzien van financiële participatie van de lokale omgeving zijn en hoe wordt dit vastgelegd?

Het participatieplan wordt in samenspraak met de gemeente / provincie opgesteld. Ook kan de gemeente / provincie een reactie van de lokale omgeving op het participatieplan vragen. Het participatieplan leidt tot een bewust afgewogen aanpak van participatie door de gemeente / provincie en de initiatiefnemer. De gemeente / provincie verwacht van de initiatiefnemer dat het participatieproces conform het eigen participatieplan wordt vormgegeven. Indien de initiatiefnemer onvoldoende inspanningen verricht om de lokale omgeving te laten participeren, kan dat voor de gemeente / provincie reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.<sup>22</sup>

21 Dit vergt maatwerk per project. Een voorbeeld van een definitie van ‘lokale omgeving’ is bijvoorbeeld te vinden in het ‘Beleidskader lokaal eigenaarschap in zon- en windprojecten’ van de gemeente Haarlemmermeer. Op pagina 7 van dit document worden als ‘lokale omgeving’ voor wind aangewezen de dorpen in en om een aangewezen zoekgebied en voor zon het zoekgebied en de dorpen daar in de buurt of binnen een straal van tenminste 2 km voor initiatieven buiten het zoekgebied.

22 AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo), mits het beleid daarvoor een haakje biedt (zie hoofdstuk 2).



## Stap 2: Kennisgeving

De gemeente / provincie geeft kennis van het voornemen om een hernieuwbaar energieproject te realiseren. Met de kennisgeving wordt ook bekendgemaakt hoe het participatietraject ingericht gaat worden.<sup>23</sup> Door de aanpak van participatie via bijvoorbeeld de projectwebsite en / of informatieavonden actief te communiceren, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten.

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een kennisgeving over participatie niet verplicht, maar kan deze wel vrijwillig plaatsvinden. Onder de Omgevingswet is de kennisgeving verplicht bij de projectprocedure, bij een toekomstig voornemen tot wijziging van een omgevingsplan en bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning.<sup>24</sup>

In de kennisgeving kan de gemeente / provincie de afspraken uit het participatieplan kort samenvatten. Denk aan:

- wie er worden betrokken in het participatieproces;
- waarover zij worden betrokken en wat met de uitkomsten wordt gedaan;
- wanneer zij worden betrokken;
- wat de rol is van de gemeente / provincie en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen; en
- waar aanvullende informatie beschikbaar is.<sup>25</sup>

De kennisgeving kan worden gedaan in het provinciaal of gemeentebblad.<sup>26</sup> De kennisgeving kan ook plaatsvinden op een door de gemeente / provincie te bepalen geschikte wijze, waardoor de lokale omgeving zo goed mogelijk wordt bereikt.<sup>27</sup> De kennisgeving moet zijn gedaan voor aanvang van stap 3: Projectparticipatie.

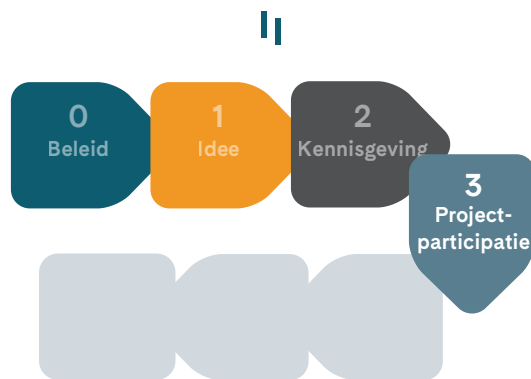
<sup>23</sup> Zie voor projectprocedure: artikel 5.2 en 5.3 Omgevingsbesluit. Zie voor omgevingsplan: artikel 10.2 Omgevingsbesluit.

<sup>24</sup> Voor de projectprocedure: zie artikel 5.47 Omgevingswet en artikel 5.2 en artikel 5.3 Omgevingsbesluit. Voor het omgevingsplan: zie artikel 16.29 Omgevingswet en artikel 10.2 Omgevingsbesluit. Voor omgevingsvergunning: zie artikel 16.57 Omgevingswet.

<sup>25</sup> Zie vergelijkbaar artikel 5.3 lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>26</sup> Artikel 3:12 Awb, in samenhang met artikel 12 van de Bekendmakingswet. Dit moet als sprake is van een wijziging van een omgevingsplan: artikel 16.29 Omgevingswet en artikel 10.2 lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>27</sup> Artikel 5.3 lid 2 Omgevingsbesluit.



## Stap 3: Projectparticipatie

In deze fase geven de gemeente / provincie en initiatiefnemer uitvoering aan het participatieplan. Dit kan een lang en intensief traject zijn, dat vaak doorlopend, gedurende de gehele ontwikkel-, bouw- en exploitatiefase wordt gevoerd.

### Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer gaat in gesprek met de lokale omgeving. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer hierbij aan verwachtingsmanagement doet. Welke kaders staan al vast, en waarover kan echt worden meegepraat? De wensen van de lokale omgeving ten aanzien van financiële participatie worden in beeld gebracht. Als de initiatiefnemer (deels) bestaat uit een lokale energiecoöperatie, dan zal het gesprek met de lokale omgeving met name gaan over de 'andere vormen van financiële participatie'. De toelichting op de vormen van financiële participatie, te vinden in bijlage B bij dit document, kan het gesprek sturing geven. Op basis van deze wensen doet de initiatiefnemer een voorstel voor financiële participatie. Bij dit voorstel wordt aangegeven wat met de ideeën van de lokale omgeving over financiële participatie is gedaan en waarom bepaalde inbreng wellicht niet is overgenomen. Over dit voorstel wordt overleg gevoerd met de lokale omgeving, waarna de initiatiefnemer een definitief voorstel doet. Als samenwerking met een (lokale) energiecoöperatie onderdeel is van het voorstel kan in deze fase een samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst gesloten worden. Een convenant is ook een optie, maar niet altijd is duidelijk wat de juridische waarde van een dergelijk document is.<sup>28</sup> Tot slot maakt de initiatiefnemer een participatieverslag. In dat verslag wordt tevens gemotiveerd op welke wijze het voorstel voor financiële participatie tot stand is gekomen.

### Rol gemeente / provincie

Onder de Omgevingswet blijft de gemeente / provincie voor een groot aantal instrumenten eindverantwoordelijk voor het participatieproces. Voor het projectbesluit en het omgevingsplan bestaat immers een motiveringsplicht om aan te geven wat aan participatie is gedaan.<sup>29</sup> De gemeente / provincie speelt dus een belangrijke rol bij het participatieproces. In het participatieplan is een rolverdeling afgesproken tussen de gemeente / provincie en initiatiefnemer. De taken die bij de gemeente / provincie zijn belegd, worden conform het participatieplan uitgevoerd. De gemeente / provincie bewaakt dat initiatiefnemer voldoende inspanningen verricht om het participatieproces conform het eigen participatieplan vorm te geven. Dit kan bijvoorbeeld door met de initiatiefnemer af te spreken dat de gemeente / provincie regelmatig informatie ontvangt over de stand van het participatieproces.

<sup>28</sup> Dat is het geval omdat convenanten vaak het karakter hebben van een intentieverklaring, die nog nader moet worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Bij het uitblijven ervan ligt er een document waarvan niet duidelijk is wat het juridisch karakter is en of het partijen bij het convenant ook juridisch bindt.

<sup>29</sup> Zie voor het projectbesluit artikel 5.51 Omgevingswet en artikel 5.5 lid 2 Omgevingsbesluit. Zie voor het omgevingsplan artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit.

## Rol lokale omgeving

De lokale omgeving is gesprekspartner van de initiatiefnemer. De lokale omgeving heeft misschien al eerder deelgenomen aan andere participatieronden, bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsvisie. Nu wordt de lokale omgeving gevraagd mee te denken over de gewenste vorm van participatie. Dat betekent dat de lokale omgeving conform het participatieplan input kan leveren. Ook reageert de lokale omgeving op het voorstel, dat de initiatiefnemer op basis van deze wensen heeft geformuleerd.



## Stap 4: Overeenkomst

In de praktijk leeft de vraag of er in een anterieure overeenkomst<sup>30</sup> afspraken kunnen worden gemaakt over financiële participatie. Dat kan zeker niet altijd.

In een anterieure overeenkomst staan financiële afspraken tussen de overheid en een initiatiefnemer over een gebiedsontwikkeling waarbij een bouwplan wordt gerealiseerd.<sup>31</sup> De anterieure overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan de wijziging van een bestemmingsplan of omgevingsplan of de verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan. De anterieure overeenkomst gaat in hoofdzaak over kostenverhaal: in deze overeenkomst verplicht de initiatiefnemer zich in ieder geval tot het leveren van een financiële bijdrage in de kosten die door de overheid worden gemaakt voor de grondexploitatie. Daartoe behoren onder andere de kosten van aanleg van ontsluitingswegen, het inrichten van de openbare ruimte, het compenseren van voorzieningen voor natuur, water en groen die in het gebied verloren zijn gegaan en het vergoeden van planschade/nadeelcompensatie tot de verhalen kosten. Ook kunnen in een anterieure overeenkomst al afspraken worden gemaakt over (verhaalbare) kosten die samenhangen met de ruimtelijke besluitvorming. Tot slot kan in een anterieure overeenkomst een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden overeengekomen, mits dit gebeurt op basis van een vastgestelde structuurvisie.<sup>32</sup> Deze mogelijkheid ziet dus op het verhaal van kosten die niet rechtstreeks samenhangen met het bouwplan, maar in bredere zin samenhangen met de ruimtelijke ontwikkeling.

<sup>30</sup> Dit begrip wordt toegelicht in de begrippenlijst, opgenomen in bijlage C.

<sup>31</sup> 'Bouwplan' betekent hier in beginsel: een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Daarbij geldt dat de realisatie van een grote windturbine wél een bouwplan is (ABRvS 12 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN7169), maar de realisatie van een zonneweide niet.

Als geen sprake is van een bouwplan in de zin van artikel 6.2.1, mag wel een anterieure overeenkomst worden gesloten (ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950), maar kostenverhaal is in dat geval niet langer verplicht. Van een initiatiefnemer kan in dat geval ook niet worden verwacht (uitzonderingen daargelaten) dat hij een anterieure overeenkomst aangaat, dan wel een exploitatiebijdrage op grond van een exploitatieplan betaalt.

<sup>32</sup> Art. 6.24 lid 1 sub a van de Wet ruimtelijke ordening.

Onder de Omgevingswet wordt het voorgaande niet wezenlijk anders. Het blijft mogelijk om anterieure overeenkomsten aan te gaan, en hierin kunnen ook afspraken worden gemaakt over de ‘financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma’.<sup>33</sup> Het gaat dan vooral om het aanleggen van voorzieningen buiten het plangebied als recreatiegebieden, fietspaden en natuur, maar ook om het opruimen van landschapsontsierende bebouwing. Deze mogelijkheid is niet beperkt tot bouwplannen,<sup>34</sup> maar kan ook worden toegepast bij de bouw van bouwwerken voor onder meer de opwekking van energie – zoals een zonneweide.<sup>35</sup> In beginsel zal zo’n overeenkomst alleen tot stand komen op basis van vrijwilligheid.

In een anterieure overeenkomst kunnen dus wel afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen die zijn gericht op – kort gezegd – het verbeteren van de omgeving (mits dit al volgt uit een structuurvisie/omgevingsvisie of programma). De anterieure overeenkomst kan echter niet worden gebruikt om afspraken te maken over financiële participatie in de zin van ‘winstdeling’ met de omgeving.<sup>36</sup> De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bieden daarvoor geen grondslag. Daarbij geldt voor anterieure overeenkomsten slechts een beperkte openbaarmakingsplicht. Het is voor derden lastiger om daarin volledig inzage te krijgen, tenzij wordt afgesproken dat derden kennis kunnen nemen van bepaalde gedeelten van de overeenkomst.

De overeenkomst over financiële afdrachten zal in de meeste gevallen dus geen anterieure overeenkomst zijn. Het gaat dan om **een andere type overeenkomst**. Onderstaand zal hier nader op in worden gegaan.

### Verschillende vormen

Een overeenkomst die in het kader van een participatieproces wordt aangegaan kan veel verschillende vormen hebben. Uitgangspunt is de contractsvrijheid en dat heeft invloed op de vorm en inhoud van de overeenkomst. Daarnaast is van belang of partijen aan het begin staan van een participatieproces of al verder zijn en er bijvoorbeeld al concrete stappen gezet (moeten) worden om te komen tot realisering van het voorziene project. In het eerste geval ligt een intentieovereenkomst meer voor de hand. In het tweede geval moeten wellicht nadere, specifieke afspraken worden gemaakt. Dat kan reden zijn om een (gedetailleerde) samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Ook is van belang wie de contractspartijen zijn. Zo wordt de contractvrijheid van een gemeente / provincie beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – bijvoorbeeld het fair play-beginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Dit betekent bijvoorbeeld dat een gemeente / provincie niet mag toezeggen dat inspraakmogelijkheden van derden worden beperkt, of afspraken maken die leiden tot concurrentievervalsing. Evenmin mag een gemeente / provincie de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden - zoals in het bijzonder: de vergunningverlening voor een initiatief - afhankelijk maken van zo’n overeenkomst.

<sup>33</sup> Art. 13.22 van de Omgevingswet.

<sup>34</sup> Als bedoeld in art. 8.13 van het Omgevingsbesluit.

<sup>35</sup> Art. 8.20 aanhef en onder b sub 2 van het Omgevingsbesluit.

<sup>36</sup> Dergelijke afspraken in een anterieure overeenkomst kunnen ertoe leiden dat de anterieure overeenkomst geheel of gedeeltelijk nietig of vernietigbaar is.

Er zijn in het kader van het participatieproces globaal gezien vier vormen van overeenkomsten denkbaar, los van het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen een intentieovereenkomst, een (gedetailleerde) samenwerkingsovereenkomst en overeenkomsten ter uitwerking van de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken:

- a) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie geen verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst anders dan dat de gemeente / provincie aangeeft of verklaart het genomen initiatief te ondersteunen;
- b) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie wel verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst, maar deze hebben een beperkte omvang en passen binnen de bevoegdheden van de gemeente / provincie;
- c) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie vergaande verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst, zoals met betrekking tot financieel ondersteunen van het project en de toezegging alles in het werk te stellen om het project bestuursrechtelijk mogelijk te maken.
- d) Gemeente / provincie is geen partij bij de overeenkomst. De lokale omgeving en initiatiefnemer maken zelf afspraken.

De achter **a)** genoemde overeenkomst levert juridisch het minste risico's op. Uiteraard is wel van belang op welke wijze is beschreven dat de gemeente / provincie het project ondersteunt. Het is niet de bedoeling dat de gemeente / provincie toezeggingen doet over (bijvoorbeeld) het besluitvormingsproces, laat staan de uitkomst daarvan. Dergelijke toezeggingen brengen een aansprakelijkheidsrisico (bijvoorbeeld vanwege schending van het vertrouwensbeginsel) met zich.

Een overeenkomst **a)** kan verschillende vormen hebben. Zo is het voorstelbaar dat in de overeenkomst wordt opgenomen dat de gemeente / provincie alleen is gebonden aan het deel van de overeenkomst waaruit volgt dat de gemeente / provincie het initiatief ondersteunt – met het voorbehoud dat hiermee niet is bedoeld inspraakmogelijkheden of bevoegdheden van de raad / provinciale staten uit te hollen – en niet aan de financiële en andere afspraken die in de overeenkomst zijn opgenomen en die de initiatiefnemer en de lokale omgeving raken. Een voordeel van een dergelijke overeenkomst is dat de gemeente / provincie bij in ieder geval een deel van het onderhandelingsproces betrokken is en zo vinger aan de pols – niet meer dan dat – kan houden over de wijze waarop het (financiële) participatieproces vorm wordt gegeven. De rol van de gemeente / provincie in dit type overeenkomst moet in feite louter symbolisch zijn. Overigens kan de gemeente / provincie in dat geval ook overwegen geen partij te zijn bij de overeenkomst en in plaats daarvan alleen kennis te nemen van de afspraken tussen inwoners en initiatiefnemer (situatie **d)** van het kader hierboven).

De achter **b)** genoemde overeenkomst levert geen juridische risico's op als de gemeente / provincie de grenzen van haar bevoegdheden in acht neemt. Zo is voorstelbaar dat als de gemeente / provincie eigenaar is van de grond waar zonnepanelen of windmolens moeten worden geplaatst, de gemeente / provincie specifiek vanuit haar rol als grondeigenaar afspraken maakt over het grondgebruik. Daarnaast is denkbaar dat afspraken worden gemaakt over bevoegdheidsuitoefening. Er moet op gelet worden dat deze afspraken passen binnen alle relevante (publiekrechtelijke) toetsingskaders. Zo kan eventuele vergunningverlening in principe niet afhankelijk worden gesteld van het nakomen van (financiële) afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst. De uitoefening van bevoegdheden wordt - ter voorkoming van aansprakelijkheidsrisico's - steeds vormgegeven als inspanningsverplichting. Net als bij de achter **a)** besproken overeenkomst kan er in de samenwerkingsovereenkomst voor worden gekozen bepaalde delen ervan alleen geldend te laten zijn tussen de gemeente / provincie en initiatiefnemer (en de lokale omgeving) en andere delen alleen tussen de initiatiefnemer en de lokale omgeving. Dit geeft de mogelijkheid vinger aan de pols te houden.

De achter **c)** genoemde overeenkomst levert grote juridische risico's op omdat hiermee in strijd wordt gehandeld met de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>37</sup> Ook in het geval een gemeente / provincie een overeenkomst aangaat is de gemeente / provincie aan deze beginselen gebonden. Die beginselen beperken de contractsvrijheid van een gemeente / provincie. De keuze voor deze overeenkomst is dus af te raden.

Gezien het voorgaande is het raadzaam om bij het aangaan van onderhandelingen met de initiatiefnemer en de lokale omgeving:

- te realiseren en communiceren wat met deze onderhandelingen is beoogd;
- te realiseren en communiceren wat bestuursrechtelijk en civielrechtelijk de grenzen zijn van de bevoegdheden van de gemeente / provincie;
- te benoemen wat de aard is van de overeenkomst die wordt aangegaan en welk deel daarvan de gemeente / provincie zou moeten binden;
- de lokale omgeving erop te wijzen dat, waar het gaat om de inhoud van de financiële en andere afspraken die de lokale omgeving maakt met initiatiefnemers, de gemeente / provincie beperkte sturingsmogelijkheden heeft;
- te realiseren dat de gemeente / provincie in geval van gebruik door de initiatiefnemer van gemeente- / provinciegrond meer sturingsmogelijkheden heeft dan wanneer dit niet het geval is, maar ook deze - onder meer vanwege de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - niet onbeperkt zijn.

---

<sup>37</sup> Bijv. het fair play-beginselen het verbod van détournement de pouvoir.





## Stap 5: Besluitvorming

In veruit de meeste gevallen zal voor een hernieuwbaar energieproject planologische toestemming nodig zijn.

Onder de huidige wet- en regelgeving geldt dat de minister een rijksinpassingsplan vaststelt voor windparken met een capaciteit van meer dan 100 MW en zonneparken met een capaciteit van meer dan 50 MW.<sup>38</sup> Provinciale staten zijn bevoegd een inpassingsplan vast te stellen voor windparken tussen de 5 en 100 MW.<sup>39</sup> Het Rijk en de provincie kunnen ervoor kiezen om af te zien van deze bevoegdheid en de besluitvorming aan de gemeente te laten.<sup>40</sup> Los van deze gevallen is de gemeente ook bevoegd bij windparken met een capaciteit tot 5 MW en zonneparken met een capaciteit tot 50 MW. Is de gemeente bevoegd gezag, dan kan de initiatiefnemer onder de huidige wet- en regelgeving – in samenspraak met de gemeente – een keuze maken tussen een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan<sup>41</sup> of een bestemmingsplan.<sup>42</sup> Het bevoegd gezag is dan het college van burgemeester en wethouders resp. de gemeenteraad.

Onder de toekomstige Omgevingswet is de bevoegdheid als volgt verdeeld. De Energiewet<sup>43</sup> voorziet in een wijziging van de Elektriciteitswet, waaruit blijkt dat de minister bevoegd is een projectbesluit vast te stellen voor wind- en zonneparken met een capaciteit van ten minste 100 MW. Gedeputeerde staten stellen een projectbesluit vast voor windparken met een capaciteit van ten minste 15 MW maar minder dan 100 MW en voor zonneparken van ten minste 50 MW maar minder dan 100 MW. De minister en gedeputeerde staten kunnen beslissen geen projectbesluit vast te stellen als “het project naar hun oordeel met toepassing van artikel 5.55 van de Omgevingswet kan worden uitgevoerd en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, daarmee instemt.” Voor windparken van ten minste 15 MW en zonneparken van ten minste 50 MW moet derhalve de gemeentelijke projectprocedure worden doorlopen.<sup>44</sup> Voor de windparken met een opgesteld vermogen van minder dan 15 MW en zonneparken met een opgesteld vermogen van minder dan 50 MW kan de gemeentelijke projectprocedure vrijwillig worden

38 Artikel 9b Elektriciteitswet 1998.

39 Artikel 9e Elektriciteitswet 1998.

40 Artikel 9f, lid 6, Elektriciteitswet 1998.

41 Artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder c, jo. artikel 2.12, lid 1, Wabo.

42 Artikel 3.1 en artikel 3.26 Wro.

43 <https://www.internetconsultatie.nl/energiewet>

44 Zie concept wetsvoorstel Energiewet en artikel 5.55 Ow.

doorlopen. De initiatiefnemer en gemeenten hebben ook de keuze voor de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan<sup>45</sup> (of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit<sup>46</sup>) zonder de gemeentelijke projectprocedure te doorlopen. Omdat de projectprocedure in een groot aantal gevallen doorlopen zal moeten worden, passen de stappen uit dit stappenplan goed in deze procedure. De stappen uit dit stappenplan kunnen ook (vrijwillig, op basis van beleid) worden toegepast bij de wijziging van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.<sup>47</sup>

Met het participatieverslag (zie stap 3) onderbouwt initiatiefnemer dat is voldaan aan de inspanningsverplichting. In het participatieverslag staat beschreven welk participatieproces is doorlopen, wie daarbij betrokken zijn, en wat de resultaten daarvan zijn. Heeft initiatiefnemer voldoende inspanningen verricht om de lokale omgeving te laten participeren, dan zal naar verwachting zijn voldaan aan het beleid, bedoeld in hoofdstuk 2. Dit wil niet zeggen dat ook altijd daadwerkelijk tot afspraken over 50% lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie is gekomen. Belangrijk is dat in het participatieproces omwonenden zijn gehoord, hun input is verwerkt en over het resultaat met de lokale omgeving van gedachte is gewisseld. Heeft de initiatiefnemer – gelet op het voorgaande – onvoldoende inspanningen verricht, dan kan dat voor de gemeente / provincie reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.<sup>48</sup>



## Stap 6: Uitvoering project

Nadat alle stappen zijn doorlopen en de besluitvorming is voltooid, kan de initiatiefnemer het project gaan realiseren. Ook in de uitvoeringsfase blijven de afspraken tussen initiatiefnemer en de lokale omgeving geldend.

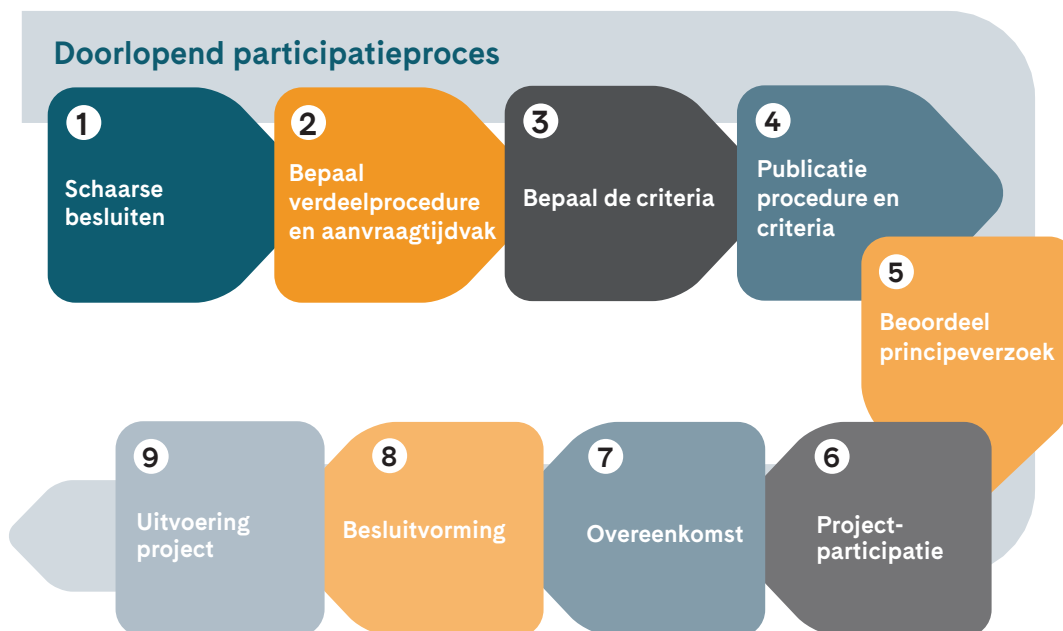
<sup>45</sup> Zie artikel 2.4 Omgevingswet.

<sup>46</sup> Zie artikel 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet.

<sup>47</sup> De gemeenteraad moet de energieprojecten dan wel aanwijzen als activiteiten, waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend (zie artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet). Alleen voor die gevallen kan participatiebeleid worden geformuleerd.

<sup>48</sup> AbRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Borger-Odoorn) en AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).

## 5 Stappenplan maatschappelijke tender voor besluitvorming



In een maatschappelijk tender worden schaarse besluiten transparant verdeeld over de gegadigden voor de ontwikkeling van een hernieuwbaar energieproject. In de kern komt een maatschappelijke tender erop neer dat voorstellen voor een hernieuwbaar energieproject van verschillende initiatiefnemers in concurrentie met elkaar worden vergeleken en aan de hand van verschillende criteria worden gescoord. De voorstellen die het beste “scoren” komen in aanmerking voor een publiek besluit. De juridische basis voor zo’n maatschappelijke tender is in de meeste gevallen de verdeling van schaarse publieke rechten.

Een maatschappelijke tender kan ook zien op private gronduitgifte. Daarvan kan pas sprake zijn, als de gemeente / provincie gronden in eigendom heeft. Bij een maatschappelijke tender voor de private gronduitgifte kunnen meer eisen worden gesteld, dan bij een maatschappelijke tender voor schaarse publieke rechten.<sup>1</sup> Private gronduitgifte vergt maatwerk per gemeente / provincie. Voor het voeren van maatschappelijke tender rondom gronduitgifte is daarom geen stappenplan opgenomen.

Het is belangrijk om schaarse publieke rechten door middel van een onpartijdige en transparante procedure te verdelen. Dit houdt in dat een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot:

<sup>1</sup> Financiële participatie kan daarbij eenvoudiger worden meegenomen als gunnings- of beoordelingscriterium. De gemeente / provincie is daarbij wel gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de privaatrechtelijke doorkruisingsleer.

- 1) de beschikbaarheid van het aantal schaarse vergunningen;
- 2) de verdeelprocedure;
- 3) het aanvraagtijdvak en;
- 4) de toe te passen criteria.

Hierna volgt een stappenplan voor het opstellen van een maatschappelijke tender bij de verdeling van schaarse publieke rechten.



## Stap 1: Schaarse besluiten

Schaarse besluiten kunnen ontstaan door het maximeren van het aantal besluiten voor het realiseren van hernieuwbare energieprojecten. Dat wordt ook wel een plafond genoemd. Het creëren van schaarste is nooit een doel op zich. Een plafond moet, onder het huidige recht, nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Het begrip goede ruimtelijke ordening is nader ingekleurd in de rechtspraak. De vraag of sprake is van een goed woon- en leefklimaat maakt onderdeel uit van de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij kunnen o.a. de volgende belangen een rol spelen: landschap, natuur, geluid, veiligheid, gezondheid en cultuurhistorische waarden. Onder de Omgevingswet kan een plafond worden gesteld in het belang van de regulering van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval de bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Een plafond kan worden opgenomen in een planologisch besluit. Onder het huidige recht kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan of een instructieregel voor omgevingsvergunningen strijdig gebruik in een provinciale ruimtelijke verordening. Onder de Omgevingswet kan worden gedacht aan een vergunningplicht voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten in het omgevingsplan of een instructieregel voor omgevingsplannen en projectbesluiten in de omgevingsverordening.

De vraag of op gemeentelijk niveau een vergunningenplafond in een beleidsregel zou kunnen leiden tot een schaarse (buitenplanse) omgevingsvergunning blijft in de rechtspraak nog onbeantwoord. Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven gaat, in zijn conclusies over schaarse rechten, daar niet op in, "gelet op het theoretische karakter daarvan".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847

Een plafond maakt de planologische besluiten niet altijd schaars. Als het aantal besluiten even hoog is als het aantal gegadigden, zijn de besluiten niet schaars. Dat doet zich in het omgevingsrecht regelmatig voor. Denk aan de situatie dat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening binnen een gemeente / provincie maar één locatie geschikt is voor de realisatie van een hernieuwbaar energieproject. Een plafond zal dan niet tot schaarste leiden. De eigenaar van die locatie heeft immers contractvrijheid om met een bepaalde partij (gegadigde) in zee te gaan.<sup>3</sup> In een conclusie van advocaat-generaal Widdershoven worden twee voorbeelden gegeven, wanneer er in een planologisch besluit toch schaarste kan worden gecreëerd.<sup>4</sup> Deze komen vrij vertaald op het volgende neer.

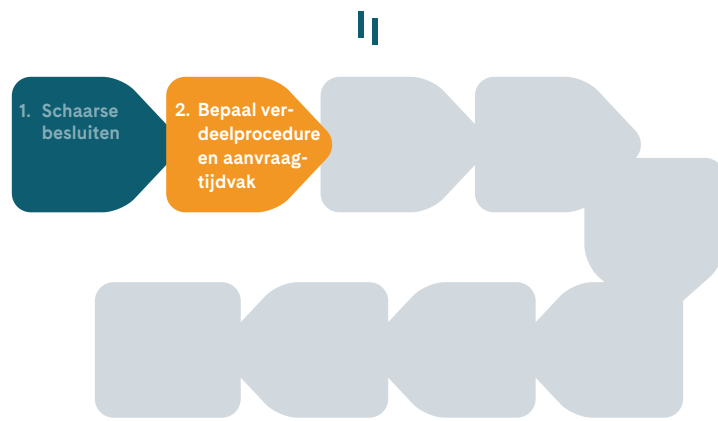
Een regel staat een maximaal aantal windturbines toe binnen zoekgebieden die in eigendom zijn van meer eigenaren dan het maximum, zonder dat de exacte locatie van de windturbines is aangegeven. De zoekgebieden komen uit de omgevingsvisie, waaraan een plan-mer ten grondslag ligt. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zouden het geschikte locaties kunnen zijn.

Een bestemming staat voor een bepaald gebied meer functies toe, maar die functies zijn wel procentueel gemaximeerd. Bijvoorbeeld een gebied van 100 ha, met een verdeling van 50% bedrijventerrein, 25% zonnepark en 25% groen. Als er meer gegadigden zijn die het percentage kunnen realiseren, omdat zij over voldoende kavels kunnen beschikken die ruimtelijk aanvaardbaar zouden kunnen zijn, dan is sprake van schaarste.

Een ander voorbeeld betreft de ruimtelijke verordening van de provincie Noord-Holland. Artikel 32, vierde lid, onder j, van die verordening bepaalt dat het verlenen van een omgevingsvergunning niet tot gevolg mag hebben, dat in totaal meer dan 685,5 MW windenergie op grondgebied van de provincie ruimtelijk mogelijk wordt gemaakt. De omgevingsvergunningen voor windturbines zijn daardoor schaars. Voor de bouw van de windturbines kunnen immers meer gegadigden zijn, dan beschikbare omgevingsvergunningen.

<sup>3</sup> Conclusie van staatsraad advocaat generaal Widdershoven van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

<sup>4</sup> Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847



## Stap 2: Bepaal verdeelprocedure en aanvraagtijdvak

Het is belangrijk om schaarse publieke rechten door middel van een onpartijdige en transparante procedure te verdelen. De rechtspraak sluit in beginsel geen enkele verdeelprocedure uit, zolang die in overeenstemming is met de geldende wettelijke voorschriften. Een voorbeeld van een verdeelprocedure is een verdeling via het systeem “wie het eerst komt, wie het eerst maalt”. Een tenderprocedure is een ander voorbeeld van een verdeelprocedure. Bij een tenderprocedure gaat het om een vergelijkende toets, waarbij de aanvragen inhoudelijk worden beoordeeld en met elkaar worden vergeleken. De aanvragers die het hoogst gerangschikt worden, krijgen de vergunning.

Voor de verordening van de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld was de verdeelprocedure vastgesteld in een Uitvoeringsregeling<sup>5</sup> en ging die procedure uit van een vergelijkende toets op ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke criteria op basis waarvan de rangschikking plaatsvindt, zijn opgenomen in een beleidsregel.<sup>6</sup>

Naast de verdeelprocedure dient ook het aanvraagtijdvak te worden bepaald: binnen welke termijn kan een principeverzoek worden ingediend?

De provincie Noord-Holland heeft daartoe de Uitvoeringsregeling verdeelprocedure herstructurering Wind op Land vastgesteld, waarin het volgende artikel was opgenomen:

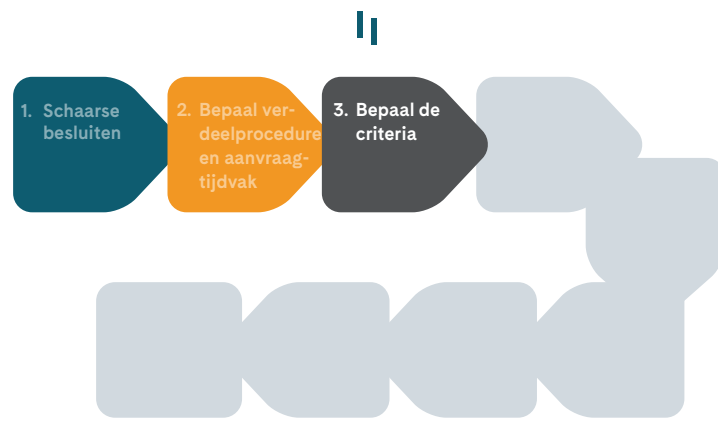
“Artikel 2: Termijn en wijze van indienen aanvragen

1. Aanvragen kunnen worden ingediend van 15 januari 2016 tot en met 15 mei 2016.
2. Een aanvraag die buiten de in het vorige lid genoemde periode wordt ontvangen kan buiten behandeling worden gelaten.
3. Aanvragen worden ingediend via het omgevingsloket online.”<sup>7</sup>

5 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR385659>

6 Beleidsregel uitwerking van de ruimtelijke uitgangspunten voor windturbines per herstructureringsgebied.

7 Artikel 2 Uitvoeringsregeling “verdeelprocedure herstructurering Wind op Land”. Zie Provinciaal Blad van de provincie Noord-Holland 2015, 175.



### Stap 3: Bepaal de criteria

Voor een verdelingsprocedure die bestaat uit een vergelijkende toets, moeten de vergelijkingscriteria worden vastgesteld. Dat kunnen niet zomaar alle criteria zijn. Op grond van het legaliteitsbeginsel<sup>8</sup> en het specialiteitsbeginsel<sup>9</sup> kunnen bestuursorganen alleen opereren binnen de kaders van de bevoegdheden waarover zij beschikken. Een bestuursorgaan mag bij vergunningverlening alleen de belangen afwegen die rechtstreeks bij het besluit betrokken zijn en die de desbetreffende regeling beoogt te beschermen.<sup>10</sup> Bevoegdheden mogen niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid door de wetgever is gegeven.<sup>11</sup>

De Wet ruimtelijke ordening strekt tot een goede ruimtelijke ordening.<sup>12</sup> De rechtspraak laat zien dat de verdeling van schaarse omgevingsvergunningen via een vergelijkende toets op zich mogelijk is, mits de toegepaste criteria ruimtelijk relevant zijn.<sup>13</sup> Daarbij kan gedacht worden aan: landschap, natuur, geluid, veiligheid, gezondheid en cultuurhistorische waarden. De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.<sup>14</sup> De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval de bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Met het verdelen van een schaarse vergunning kan geen extra ruimte worden gecreëerd om andere voorwaarden te stellen. In dit verband dient te worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 november 2018 die zag op de vraag aan welke criteria een vergunningaanvraag voor een evenement kan worden getoetst. Deze uitspraak benadrukt dat de vergunning alleen geweigerd kan worden vanwege motieven die tevens ten grondslag liggen aan het instellen van de betrokken vergunning. De vergunningen voor de evenementen konden dus niet worden verdeeld aan de hand van het inhoudelijke criterium of een evenement de gewenste culturele uiting had.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Het legaliteitsbeginsel houdt in dat voor het overheidsoptreden een wettelijke basis nodig is.

<sup>9</sup> Het specialiteitsbeginsel houdt in dat de overheid bij het uitvoeren van een taak alleen dat belang mag behartigen, waarop de wet zich richt.

<sup>10</sup> Artikel 3:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>11</sup> Artikel 3:3 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>12</sup> Zie o.a. de artikelen 2.1-2.3, 3.1 en 4.2-4.4 Wro.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld: AbRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2332, maar ook de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847.

<sup>14</sup> Artikel 1.2 Omgevingswet.

<sup>15</sup> AbRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822

De vraag of (financiële) participatie onderdeel mag zijn van de vergelijkingscriteria laat zich niet eenvoudig beantwoorden. De rechtspraak biedt hierover nog geen duidelijkheid. Uit de rechtspraak blijkt wel dat gemeenten en provincies in beleid een inspanningsverplichting kunnen opnemen, waarmee wordt aangestuurd op een zorgvuldig participatieproces. Als initiatiefnemers vervolgens onvoldoende inspanningen verrichten, dan kan dat voor gemeenten en provincies reden zijn de gewenste planologische medewerking niet te verlenen.<sup>16</sup> Er is nog geen rechtspraak voorhanden die laat zien of een vergelijkingscriterium van een maatschappelijke tender betrekking kan hebben op een inspanningsverplichting om initiatiefnemers te bewegen een zorgvuldig participatieproces te doorlopen.

Uit de rechtspraak blijkt dat duidelijke en ondubbelzinnige criteria moeten worden geformuleerd, zodat aanvragers hun verzoek hierop kunnen afstemmen. Bovendien moet het gaan om objectieve criteria, zodat achteraf geen twijfel kan bestaan over de vraag of wel of niet aan een criterium wordt voldaan. Gelet daarop lijkt het mogelijk een criterium te formuleren, waardoor initiatieven zonder enige intentie om een participatieproces te doorlopen, lager worden gerangschikt. Of een beter participatieplan ook kan leiden tot een hogere ranking, is op dit moment niet zeker. Ook het voorschrijven van een lokale energiecoöperatie, zal nader onderzoek vergen in het licht van de Unierechtelijke verplichtingen.

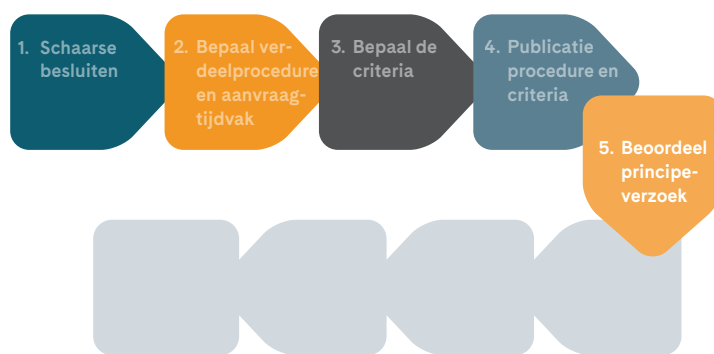


## Stap 4: publicatie procedure en criteria

Alle potentiële initiatiefnemers moeten kennis kunnen nemen van de procedure, zodat zij desgewenst kunnen meedingen naar het schaarse besluit. De gemeente / provincie dient daarom tijdig voor de start van de procedure informatie bekend te maken over de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdeelprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. De procedure dient dan ook te worden aangekondigd in een medium waarvan wordt vermoed (of mag worden verondersteld) dat de potentiële initiatiefnemers deze zullen lezen.

<sup>16</sup> AbRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (Windpark Delfzijl), AbRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580 (Zonnepark Berger-Odoorn), AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Windpark Greenport Venlo).





## Stap 5: Beoordeling principeverzoek: pas de criteria op dezelfde wijze toe

De criteria dienen op gelijke wijze te worden toegepast op de verschillende verzoeken. De spelregels mogen tijdens het spel niet worden gewijzigd. In deze fase wordt bepaald welke initiatiefnemer(s) het beste heeft gescoord. Deze initiatiefnemer(s) ontvangt een positief principebesluit. De initiatiefnemer(s), die te laag is gerangschikt, ontvangt een negatief principebesluit. Een principebesluit is naar haar aard nog niet op een rechtsgevolg gericht<sup>17</sup> en daarmee geen besluit in de zin van de Awb. Er staat dus geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegen een (negatief) principebesluit kan wel worden geprocedeerd bij de civiele rechter.



## Stap 6: Projectparticipatie

In deze fase geven de gemeente / provincie en de winnende initiatiefnemer(s) uitvoering aan het participatieplan. Dit kan een lang en intensief traject zijn, dat vaak doorlopend, gedurende de gehele ontwikkel-, bouw- en exploitatiefase wordt gevoerd.

### Rol initiatiefnemer

De initiatiefnemer gaat in gesprek met de lokale omgeving. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer hierbij aan verwachtingsmanagement doet. Welke kaders staan al vast, en waarover kan echt worden meegepraat? De wensen van de lokale omgeving ten aanzien van financiële participatie worden in beeld gebracht. Als de initiatiefnemer (deels) bestaat uit een lokale energiecoöperatie, dan zal het gesprek met de lokale omgeving met name gaan over de 'andere vormen van financiële participatie'. De toelichting op de vormen van financiële participatie, uit bijlage B bij dit document, kan het gesprek

<sup>17</sup> AbRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:30, r.o. 5.3.

sturing geven. Op basis van deze wensen doet de initiatiefnemer een voorstel voor financiële participatie. Bij dit voorstel wordt aangegeven wat met de ideeën van de lokale omgeving over financiële participatie is gedaan en waarom bepaalde inbreng wellicht niet is overgenomen. Over dit voorstel wordt overleg gevoerd met de lokale omgeving, waarna de initiatiefnemer een definitief voorstel doet. Als samenwerking met een (lokale) energiecoöperatie onderdeel is van het voorstel kan in deze fase een samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst gesloten worden. Een convenant is ook een optie, maar niet altijd is duidelijk wat de juridische waarde van een dergelijk document is.<sup>18</sup> Tot slot maakt de initiatiefnemer een participatieverslag. In dat verslag wordt tevens gemotiveerd op welke wijze het voorstel voor financiële participatie tot stand is gekomen.

### **Rol gemeente / provincie**

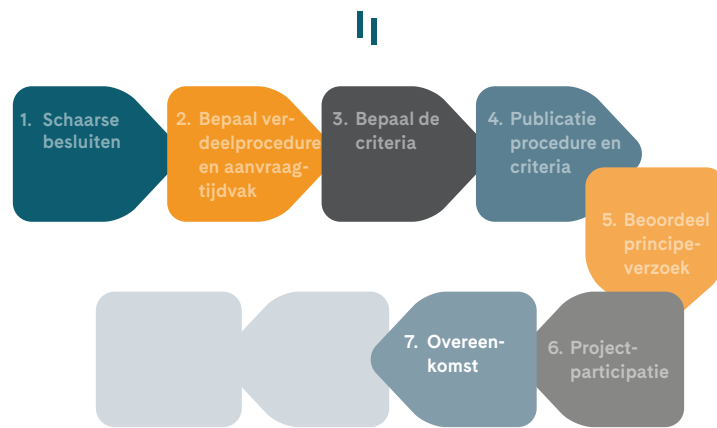
Onder de Omgevingswet blijft de gemeente / provincie voor een groot aantal instrumenten eindverantwoordelijk voor het participatieproces. Voor het projectbesluit en het omgevingsplan bestaat immers een motiveringsplicht om aan te geven wat aan participatie is gedaan.<sup>19</sup> De gemeente / provincie speelt dus een belangrijke rol bij het participatieproces. In het participatieplan is een rolverdeling afgesproken tussen de gemeente / provincie en initiatiefnemer. De taken die bij de gemeente / provincie zijn belegd, worden conform het participatieplan uitgevoerd. De gemeente / provincie bewaakt dat de initiatiefnemer voldoende inspanningen verricht om het participatieproces conform het eigen participatieplan vorm te geven. Dit kan bijvoorbeeld door met de initiatiefnemer af te spreken dat de gemeente / provincie regelmatig informatie ontvangt over de stand van het participatieproces.

### **Rol lokale omgeving**

De lokale omgeving is gesprekspartner van de initiatiefnemer. De lokale omgeving heeft misschien al eerder deelgenomen aan andere participatieronden, bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsvisie. Nu wordt de lokale omgeving gevraagd mee te denken over de gewenste vorm van participatie. Dat betekent dat de lokale omgeving conform het participatieplan input kan leveren. Ook reageert de lokale omgeving op het voorstel, dat de initiatiefnemer op basis van deze wensen heeft geformuleerd.

18 Dat is het geval omdat convenanten vaak het karakter hebben van een intentieverklaring, die nog nader moet worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Bij het uitblijven ervan ligt er een document waarvan niet duidelijk is wat het juridisch karakter is en of het partijen bij het convenant ook juridisch bindt.

19 Zie voor het projectbesluit artikel 5.51 Omgevingswet en artikel 5.5 lid 2 Omgevingsbesluit. Zie voor het omgevingsplan artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit.



## Stap 7: Overeenkomst<sup>20</sup>

In de praktijk leeft de vraag of er in een anterieure overeenkomst<sup>21</sup> afspraken kunnen worden gemaakt over financiële participatie. Dat kan zeker niet altijd.

In een anterieure overeenkomst staan financiële afspraken tussen de overheid en een initiatiefnemer over een gebiedsontwikkeling waarbij een bouwplan wordt gerealiseerd.<sup>22</sup> De anterieure overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan de wijziging van een bestemmingsplan of omgevingsplan of de verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan. De anterieure overeenkomst gaat in hoofdzaak over kostenverhaal: in deze overeenkomst verplicht de initiatiefnemer zich in ieder geval tot het leveren van een financiële bijdrage in de kosten die door de overheid worden gemaakt voor de grondexploitatie. Daartoe behoren onder andere de kosten van aanleg van ontsluitingswegen, het inrichten van de openbare ruimte, het compenseren van voorzieningen voor natuur, water en groen die in het gebied verloren zijn gegaan en het vergoeden van planschade/nadeelcompensatie tot de verhalen kosten. Ook kunnen in een anterieure overeenkomst al afspraken worden gemaakt over (verhaalbare) kosten die samenhangen met de ruimtelijke besluitvorming. Tot slot kan in een anterieure overeenkomst een ‘bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen’ worden overeengekomen, mits dit gebeurt op basis van een vastgestelde structuurvisie.<sup>23</sup> Deze mogelijkheid ziet dus op het verhaal van kosten die niet rechtstreeks samenhangen met het bouwplan, maar in bredere zin samenhangen met de ruimtelijke ontwikkeling.

Onder de Omgevingswet wordt het voorgaande niet wezenlijk anders. Het blijft mogelijk om anterieure overeenkomsten aan te gaan, en hierin kunnen ook afspraken worden gemaakt over de ‘financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma’.<sup>24</sup> Het gaat dan vooral om het aanleggen van voorzieningen buiten het plangebied als recreatiegebieden,

<sup>20</sup> Deze stap is gelijk aan stap 4 uit het stappenplan voor een faciliterend proces voor besluitvorming.

<sup>21</sup> Dit begrip wordt toegelicht in de begrippenlijst, opgenomen in bijlage C.

<sup>22</sup> ‘Bouwplan’ betekent hier in beginsel: een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Daarbij geldt dat de realisatie van een grote windturbine wél een bouwplan is (ABRvS 12 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN7169), maar de realisatie van een zonneweide niet.

Als geen sprake is van een bouwplan in de zin van artikel 6.2.1, mag wel een anterieure overeenkomst worden gesloten (ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950), maar kostenverhaal is in dat geval niet langer verplicht. Van een initiatiefnemer kan in dat geval ook niet worden verwacht (uitzonderingen daargelaten) dat hij een anterieure overeenkomst aangaat, dan wel een exploitatiebijdrage op grond van een exploitatieplan betaalt.

<sup>23</sup> Art. 6.24 lid 1 sub a van de Wet ruimtelijke ordening.

<sup>24</sup> Art. 13.22 van de Omgevingswet.

fietspaden en natuur, maar ook om het opruimen van landschapsontsierende bebouwing. Deze mogelijkheid is niet beperkt tot bouwplannen,<sup>25</sup> maar kan ook worden toegepast bij de bouw van bouwwerken voor onder meer de opwekking van energie – zoals een zonneweide.<sup>26</sup> In beginsel zal zo'n overeenkomst alleen tot stand kan komen op basis van vrijwilligheid.

In een anterieure overeenkomst kunnen dus wel afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen die zijn gericht op – kort gezegd – het verbeteren van de omgeving (mits dit al volgt uit een structuurvisie/omgevingsvisie of programma). De anterieure overeenkomst kan echter niet worden gebruikt om afspraken te maken over financiële participatie in de zin van 'winstdeling' met de omgeving.<sup>27</sup> De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bieden daarvoor geen grondslag. Daarbij geldt voor anterieure overeenkomsten slechts een beperkte openbaarmakingsplicht. Het is voor derden lastiger om daarin volledig inzage te krijgen, tenzij wordt afgesproken dat derden kennis kunnen nemen van bepaalde gedeelten van de overeenkomst.

De overeenkomst over financiële afdrachten zal in de meeste gevallen dus geen anterieure overeenkomst zijn. Het gaat dan om een **andere type overeenkomst**. Onderstaand zal hier nader op in worden gegaan.

### Verschillende vormen

Een overeenkomst die in kader van een participatieproces wordt aangegaan kan veel verschillende vormen hebben. Uitgangspunt is de contractsvrijheid en dat heeft invloed op de vorm en inhoud van de overeenkomst. Daarnaast is van belang of partijen aan het begin staan van een participatieproces of al verder zijn en er bijvoorbeeld al concrete stappen gezet (moeten) worden om te komen tot realisering van het voorziene project. In het eerste geval ligt een intentieovereenkomst meer voor de hand. In het tweede geval moeten wellicht nadere, specifieke afspraken worden gemaakt. Dat kan reden zijn om een (gedetailleerde) samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Ook is van belang wie de contractspartijen zijn. Zo wordt de contractvrijheid van een gemeente / provincie beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – bijvoorbeeld het fair play-beginsel en het verbod van détournement de pouvoir. Dit betekent bijvoorbeeld dat een gemeente / provincie niet mag toezeggen dat inspraakmogelijkheden van derden worden beperkt, of afspraken maken die leiden tot concurrentievervalsing. Evenmin mag een gemeente / provincie de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden - zoals in het bijzonder: de vergunningverlening voor een initiatief - afhankelijk maken van zo'n overeenkomst.

Er zijn in het kader van het participatieproces globaal gezien vier vormen van overeenkomsten denkbaar, los van het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen een intentieovereenkomst, een (gedetailleerde) samenwerkingsovereenkomst

25 Als bedoeld in art. 8.13 van het Omgevingsbesluit.

26 Art. 8.20 aanhef en onder b sub 2 van het Omgevingsbesluit.

27 Dergelijke afspraken in een anterieure overeenkomst kunnen ertoe leiden dat de anterieure overeenkomst geheel of gedeeltelijk nietig of vernietigbaar is.

en overeenkomsten ter uitwerking van de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken:

- a) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie geen verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst anders dan dat de gemeente / provincie aangeeft of verklaart het genomen initiatief te ondersteunen;
- b) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie wel verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst, maar deze hebben een beperkte omvang en passen binnen de bevoegdheden van de gemeente / provincie;
- c) Gemeente / provincie, lokale omgeving en initiatiefnemer zijn partij, waarbij voor de gemeente / provincie vergaande verplichtingen voortvloeien uit de overeenkomst, zoals met betrekking tot financieel ondersteunen van het project en de toezegging alles in het werk te stellen om het project bestuursrechtelijk mogelijk te maken.
- d) Gemeente / provincie is geen partij bij de overeenkomst. De lokale omgeving en initiatiefnemer maken zelf afspraken.

De achter **a)** genoemde overeenkomst levert juridisch het minste risico's op. Uiteraard is wel van belang op welke wijze is beschreven dat de gemeente / provincie het project ondersteunt. Het is niet de bedoeling dat de gemeente / provincie toezeggingen doet over (bijvoorbeeld) het besluitvormingsproces, laat staan de uitkomst daarvan. Dergelijke toezeggingen brengen een aansprakelijkheidsrisico (bijvoorbeeld vanwege schending van het vertrouwensbeginsel) met zich.

Een overeenkomst **a)** kan verschillende vormen hebben. Zo is het voorstelbaar dat in de overeenkomst wordt opgenomen dat de gemeente / provincie alleen is gebonden aan het deel van de overeenkomst waaruit volgt dat de gemeente / provincie het initiatief ondersteunt – met het voorbehoud dat hiermee niet is bedoeld inspraakmogelijkheden of bevoegdheden van de raad / provinciale staten uit te hollen – en niet aan de financiële en andere afspraken die in de overeenkomst zijn opgenomen en die de initiatiefnemer en de lokale omgeving raken. Een voordeel van een dergelijke overeenkomst is dat de gemeente / provincie bij in ieder geval een deel van het onderhandelingsproces betrokken is en zo vinger aan de pols – niet meer dan dat - kan houden over de wijze waarop het (financiële) participatieproces vorm wordt gegeven. De rol van de gemeente / provincie in dit type overeenkomst moet in feite louter symbolisch zijn. Overigens kan de gemeente / provincie in dat geval ook overwegen geen partij te zijn bij de overeenkomst en in plaats daarvan alleen kennis te nemen van de afspraken tussen inwoners en initiatiefnemer (situatie **d)** van het kader hierboven).

De achter **b)** genoemde overeenkomst levert geen juridische risico's op als de gemeente / provincie de grenzen van haar bevoegdheden in acht neemt. Zo is voorstelbaar dat als de gemeente / provincie eigenaar is van de grond waar zonnepanelen of windmolens

moeten worden geplaatst, de gemeente / provincie specifiek vanuit haar rol als grondeigenaar afspraken maakt over het grondgebruik. Daarnaast is denkbaar dat afspraken worden gemaakt over bevoegdheidsuitoefening. Er moet op gelet worden dat deze afspraken passen binnen alle relevante (publiekrechtelijke) toetsingskaders. Zo kan eventuele vergunningverlening in principe niet afhankelijk worden gesteld van het nakomen van (financiële) afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst. De uitoefening van bevoegdheden wordt - ter voorkoming van aansprakelijkheidsrisico's - steeds vormgegeven als inspanningsverplichting. Net als bij de achter **a)** besproken overeenkomst kan er in de samenwerkingsovereenkomst voor worden gekozen bepaalde delen ervan alleen geldend te laten zijn tussen de gemeente / provincie en initiatiefnemer (en de lokale omgeving) en andere delen alleen tussen de initiatiefnemer en de lokale omgeving. Dit geeft de mogelijkheid vinger aan de pols te houden.

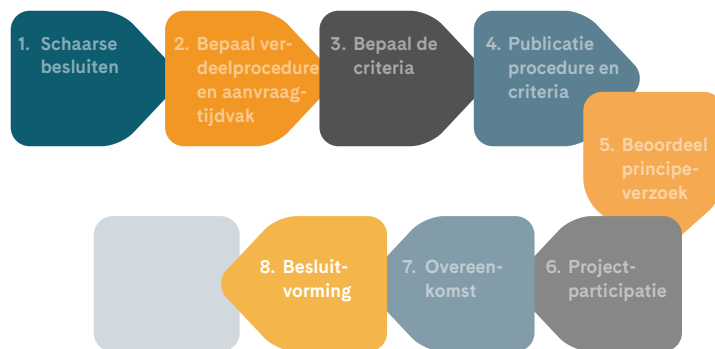
De achter **c)** genoemde overeenkomst levert grote juridische risico's op omdat hiermee in strijd wordt gehandeld met de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>28</sup> Ook in het geval een gemeente / provincie een overeenkomst aangaat is de gemeente / provincie aan deze beginselen gebonden. Die beginselen beperken de contractsvrijheid van een gemeente / provincie. De keuze voor deze overeenkomst is dus af te raden.

Gezien het voorgaande is het raadzaam om bij het aangaan van onderhandelingen met de initiatiefnemer en de lokale omgeving:

- te realiseren en communiceren wat met deze onderhandelingen is beoogd;
- te realiseren en communiceren wat bestuursrechtelijk en civielrechtelijk de grenzen zijn van de bevoegdheden van de gemeente / provincie;
- te benoemen wat de aard is van de overeenkomst die wordt aangegaan en welk deel daarvan de gemeente / provincie zou moeten binden;
- de lokale omgeving erop te wijzen dat, waar het gaat om de inhoud van de financiële en andere afspraken die de lokale omgeving maakt met initiatiefnemers, de gemeente / provincie beperkte sturingsmogelijkheden heeft;
- te realiseren dat de gemeente / provincie in geval van gebruik door de initiatiefnemer van gemeente- / provinciegrond meer sturingsmogelijkheden heeft dan wanneer dit niet het geval is, maar ook deze - onder meer vanwege de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - niet onbeperkt zijn.

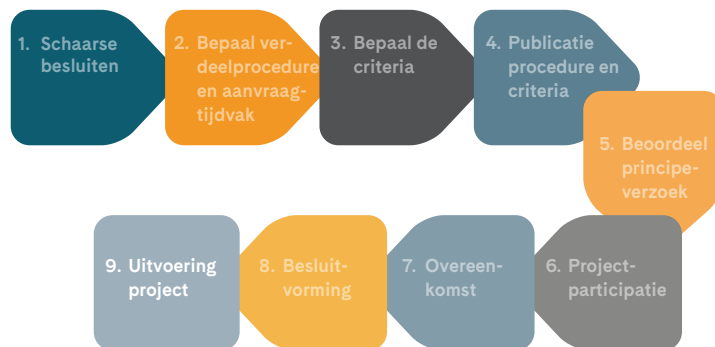
---

<sup>28</sup> Bijv. het fair play-beginsel en het verbod van détournement de pouvoir.



### Stap 8: Besluitvorming

De aanvragen, die het beste hebben gescoord, worden getoetst aan de geldende wettelijke kaders. De omgevingsvergunningen worden conform de wettelijke procedure voorbereid.<sup>29</sup> Schaarse vergunningen mogen slechts voor bepaalde tijd worden verleend, zodat er ruimte is voor nieuwkomers.



### Stap 9: Uitvoering project

Nadat alle stappen zijn doorlopen en de besluitvorming is voltooid, kan de initiatiefnemer het project gaan realiseren. Ook in de uitvoeringsfase blijven de afspraken tussen initiatiefnemer en de lokale omgeving geldend.

<sup>29</sup> Onder huidig recht: de uitgebreide voorbereidingsprocedure (zie artikel 3.10 Wabo jo. afdeling 3.4 Awb). Onder de Omgevingswet is de hoofdregel: reguliere procedure (artikel 16.64 lid 1 Omgevingswet). Uit artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet blijkt dat onder omstandigheden afdeling 3.4 van de Awb van toepassing kan zijn op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

## Bijlage A - Begrippenlijst

### Actief grondbeleid

De gemeente / provincie heeft de regie bij het ontwikkelen van de locatie: het verwerven van gronden, het inrichten en uitgeven hiervan, of risicodragend deelnemen in samenwerking met één of meer marktpartijen.

### Andere vormen van financiële participatie

Naast lokaal eigendom zijn er nog andere vormen van financiële participatie, zoals het omgevingsfonds, de omgevingsregeling en obligaties. Deze vormen van financiële participatie kunnen naast elkaar bestaan. Ze sluiten elkaar niet uit. Ze kunnen ook los van elkaar voorkomen: tussen de vormen van financiële participatie bestaat, met andere woorden, geen rangorde. In bijlage B bij dit document zijn de verschillende vormen van financiële participatie nader uitgewerkt.

### Financiële participatie

Financieel participeren in een hernieuwbaar energieproject kan op verschillende manieren. Burgers kunnen ervoor kiezen om zelf een hernieuwbaar energieproject te (laten) ontwikkelen, en/of op een andere wijze financieel te participeren in een hernieuwbaar energieproject van een marktpartij. Financiële participatie omvat daarbij meer vormen dan alleen lokaal eigendom. Zie voor een uitgebreid overzicht van de vormen van financiële participatie Bijlage B.

### Lokaal eigendom

Lokaal eigendom betekent dat een project geheel of gedeeltelijk wordt ondernomen door een omgevingspartij (o.a. bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke instanties<sup>1</sup>), niet zijnde een gevestigde commerciële bedrijven in hernieuwbare energie, die geen directe relatie hebben met de omgeving. De omgevingspartij behartigt belangen van omwonenden en lokale bedrijven.<sup>2</sup> Zie voor een uitgebreidere uitwerking van de mogelijkheden van lokaal eigendom Bijlage B bij dit document.

### Lokale omgeving

De lokale omgeving is de doelgroep waarmee de initiatiefnemer het participatietraject aangaat. Wie of wat onder het begrip 'lokaal' en 'omgeving' valt, vergt maatwerk per project. De gemeente / provincie en initiatiefnemer bepalen in samenspraak wie voor het project de 'lokale omgeving' betreft. Zie ook de basistekst in hoofdstuk 2 en het stappenplan in hoofdstuk 4.

### Maatschappelijke tender

In een maatschappelijke tender worden verschillende voorstellen voor een hernieuwbaar energieproject met elkaar vergeleken en wordt op verschillende criteria gescoord.

<sup>1</sup> Deze categorieën van lokaal eigendom zijn ontleend aan ASISEARCH en Bosch en Van Rijn: 'Participatiemonitor – monitor participatie hernieuwbare energie op land, resultaten 2020', p. 48 e.v. (concept d.d. 28 juni 2021, niet openbaar).

<sup>2</sup> Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, nog niet openbaar).



### Obligaties

Een obligatie wordt uitgegeven door een rechtspersoon aan de omgeving. Een obligatie is een lening die in delen verdeeld is. Alle obligatiehouders lenen dus samen, ieder voor een deel, geld uit aan de rechtspersoon. De obligatiehouders hebben daarmee recht op terugbetaling van hun deel van de lening plus rente. Zie voor een uitgebreidere omschrijving, paragraaf 4 van bijlage B.

### Omgevingsfonds

De initiatiefnemer kan een bijdrage leveren aan een omgevingsfonds. De gelden uit dat fonds komen (deels) ten goede aan de kwaliteit van de omgeving of maatschappelijke doelen in de omgeving van het hernieuwbare energieproject.<sup>3</sup> Zie voor een uitgebreidere omschrijving, paragraaf 5.1 van Bijlage B.

### Omgevingspartij

Bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke instanties<sup>4</sup>, niet zijnde een marktpartij. De partij behartigt de belangen van omwonenden en lokale bedrijven, en vertegenwoordigt daarmee nadrukkelijk een omgevingsbelang.<sup>5</sup>

### Omwonendenregeling

Bij een omwonendenregeling maken de initiatiefnemer en lokale omgeving in een bepaalde straal rondom het hernieuwbare energieproject samen afspraken over beperking van overlast en het meeprofiteren bij het project. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van een bijdrage aan het verduurzamen van de woning (zoals woningisolatie), groene stroom met korting, gratis zonnepanelen of een andere financiële vergoeding.<sup>6</sup>

### Participatieplan

In een participatieplan beschrijft de initiatiefnemer hoe het participatieproces zal worden gevoerd. Zie voor een uitgebreidere uitwerking van dit begrip (inclusief suggesties voor punten die in dit plan kunnen worden opgenomen), stap 1 van hoofdstuk 4.

### Principeverzoek

Met een principeverzoek maakt een initiatiefnemer zijn idee kenbaar bij de gemeente / provincie. Het principeverzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in de haalbaarheid en wenselijkheid van een idee voor het energieproject. Het principeverzoek zal daartoe een beschrijving van het hernieuwbare energieproject bevatten en de globaal te verwachten effecten omschrijven. Zie voor een uitgebreidere uitwerking van dit begrip stap 1 van hoofdstuk 4.

### Faciliterend proces voor besluitvorming

Het faciliterende proces voor besluitvorming refereert aan een proces waarbij een initiatiefnemer vraagt om een besluit. Denk aan een omgevingsvergunning, een bestemmingsplan of een (toekomstig) omgevingsplan. Het bevoegd gezag beoordeelt of deze aanvraag past binnen het wettelijk kader.

<sup>3</sup> <https://www.engie.nl/over-ons/projecten/centrale-gelderland/participatie/Omgevingsfonds> (geraadpleegd op 29 juni 2021).

<sup>4</sup> Deze categorieën zijn ontleend aan ASISEARCH en Bosch en Van Rijn: 'Participatiemonitor – monitor participatie hernieuwbare energie op land, resultaten 2020', p. 48 e.v. (concept d.d. 28 juni 2021, niet openbaar).

<sup>5</sup> Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, nog niet openbaar).

<sup>6</sup> Participatiewaaijer, d.d. 19 november 2019, p. 9.

## Bijlage B: Toelichting op vormen financiële participatie

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

Het beleid van de gemeente / provincie kan het belang van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie door de lokale omgeving bij hernieuwbare energieprojecten benadrukken. Niet alleen is het mogelijk dat een marktpartij een energieproject realiseert, maar ook de lokale omgeving kan een energieproject initiëren en gezamenlijk realiseren. In beide gevallen is het belangrijk dat de lokale omgeving inzicht heeft in de manieren waarop financiële participatie vorm kan krijgen. In de “participatiewaaijer – opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land”, d.d. 18 november 2019 (participatiewaaijer) wordt reeds een overzicht van de verschillende vormen van financiële participatie gegeven.

Deze toelichting op de vormen van financiële participatie is bedoeld om de voor de lokale omgeving benodigde verdieping op de participatiewaaijer te geven. Het biedt de lokale omgeving handvatten om goed geïnformeerd het gesprek met de initiatiefnemer aan te gaan en/of zelf het hernieuwbaar energieproject te ondernemen.

Hierna volgt eerst een algemene uitleg van de verschillende vormen van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie, waarna de voor- en nadelen worden toegelicht. Daarnaast worden op de website [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl) de best practices van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie gedeeld en worden ook in deze toelichting ter inspiratie diverse voorbeelden genoemd.

#### 1.2 Algemene uitleg verschillende vormen

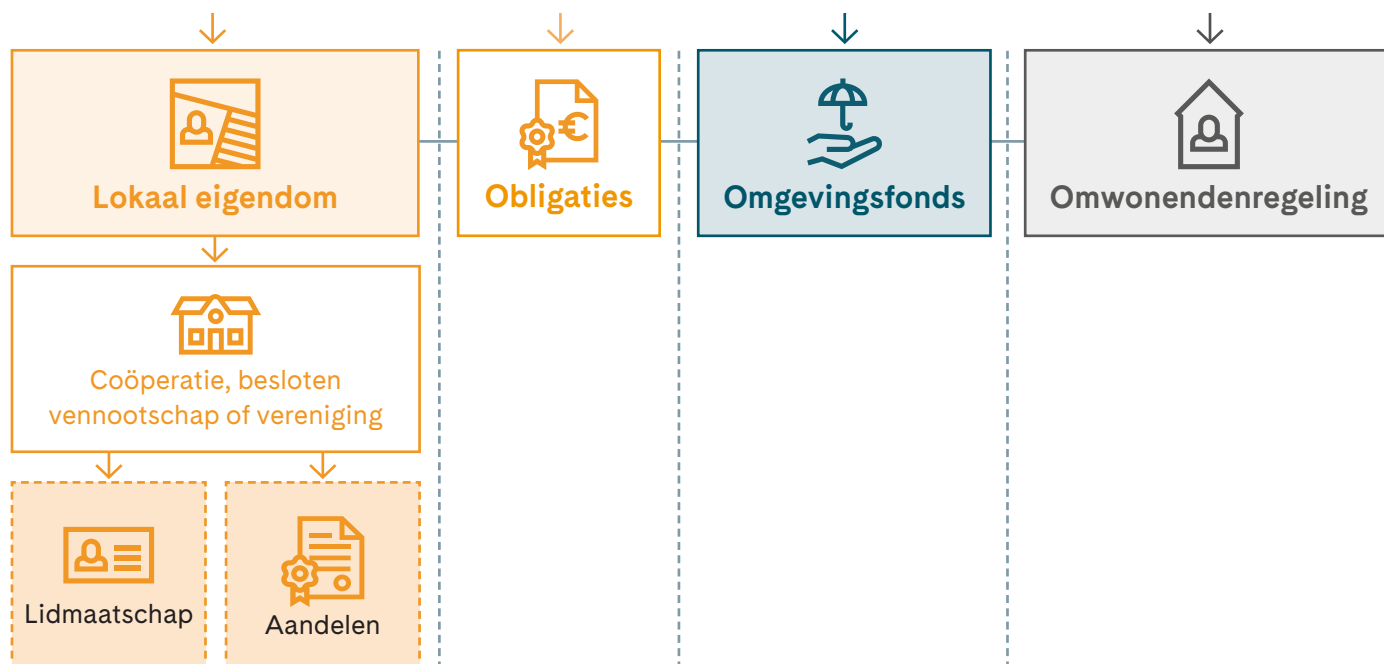
Financieel participeren in een hernieuwbaar energieproject kan op verschillende manieren. Burgers kunnen ervoor kiezen om zelf een hernieuwbaar energieproject te (laten) ontwikkelen en/of op een andere wijze financieel te participeren in een hernieuwbaar energieproject van een marktpartij.

Deze toelichting op de vormen financiële participatie geeft inzicht in de mogelijkheden van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie. Welke keuze het meest geschikt is, blijft afhankelijk van het project, de wensen van de lokale omgeving en de uitkomst van het gesprek tussen de initiatiefnemer(s) en de lokale omgeving.

Er is dus in algemene zin geen beste optie aan te wijzen. Ook is het mogelijk dat een combinatie van verschillende vormen van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie de voorkeur verdient.<sup>1</sup> Deze toelichting is niet uitputtend bedoeld. Het inwinnen van advies over de concrete wensen is daarom zeer aan te bevelen. Daarbij kunnen ook fiscale overwegingen een rol spelen.

<sup>1</sup> <https://www.energieparticipatie.nl/leren/participatie-van-beleid-tot-uitvoering/hoe-zit-het-met-financiele-participatie> (geraadpleegd op 1 juni 2021).

## 2. Toelichting vormen financiële participatie



### Lokaal eigendom

Lokaal eigendom betekent dat een project geheel of gedeeltelijk wordt ondernomen door een omgevingspartij (o.a. bewonerscollectieven, lokale bedrijven of lokale publieke instanties<sup>1</sup>), niet zijnde een marktpartij. De partij behartigt de belangen van omwonenden en lokale bedrijven, en vertegenwoordigt daarmee nadrukkelijk een omgevingsbelang.<sup>2</sup> Lokaal eigendom kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

### Obligaties

Een obligatie wordt uitgegeven door een rechtspersoon aan de omgeving. Een obligatie is een lening die in delen verdeeld is. Alle obligatiehouders lenen dus samen, ieder voor een deel, geld uit aan de rechtspersoon. De obligatiehouders hebben daarmee recht op terugbetaling van hun deel van de lening plus rente. De obligatie wordt in paragraaf 4 nader uitgewerkt.

### Omgevingsfonds

De initiatiefnemer kan een bijdrage leveren aan een omgevingsfonds. De gelden uit dat fonds komen (deels) ten goede aan de kwaliteit van de omgeving of maatschappelijke doelen in de omgeving van het hernieuwbare energieproject.<sup>3</sup> Het omgevingsfonds wordt in paragraaf 5 nader uitgewerkt.

1 Deze categorieën van lokaal eigendom zijn ontleend aan ASISEARCH en Bosch & van Rijn: 'Participatiemonitor – monitor participatie hernieuwbare energie op land, resultaten 2020', p, 48 e.v. (concept d.d. 28 juni 2021, niet openbaar).

2 Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, nog niet openbaar).

3 <https://www.engie.nl/over-ons/projecten/centrale-gelderland/participatie/Omgevingsfonds> (geraadpleegd op 29 juni 2021).

### **Omwonendenregeling**

Bij een omwonendenregeling maken de initiatiefnemer en lokale omgeving in een bepaalde straal rondom het hernieuwbare energieproject samen afspraken over beperking van overlast en het meeprofiteren bij het project. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van een bijdrage aan het verduurzamen van de woning (zoals woningisolatie), groene stroom met korting, gratis zonnepanelen of een andere financiële vergoeding.<sup>4</sup> De omwonendenregeling wordt verder uitgewerkt in paragraaf 6.'

---

<sup>4</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 9.

## 3. Lokaal eigendom

### 3.1 Inleiding

De lokale omgeving kan op verschillende manieren financieel participeren in een hernieuwbaar energieproject. De omgeving kan bijvoorbeeld door een gezamenlijke investering zonnepanelen of windturbines aanschaffen en (laten) installeren. In dat geval is de omgeving die de zonnepanelen of windturbines heeft gekocht ook de direct eigenaar. Dan is sprake van collectief eigendom.<sup>5</sup>

Naast het zelf eigendom verwerven in een hernieuwbaar energieproject, kan er ook voor worden gekozen om een rechtspersoon zoals een vereniging, coöperatie of besloten vennootschap op te richten die het eigendom verwerft. Vervolgens kan de lokale omgeving participeren in die rechtspersoon. Ook kan de lokale omgeving met een initiatief een samenwerkingsverband met een reeds bestaande (belangen)organisatie aangaan. Die organisatie kan de lokale omgeving ondersteunen bij de financiële participatie.

### 3.2 Vereniging, coöperatie of besloten vennootschap

Er zijn verschillende soorten rechtspersonen, zoals de besloten vennootschap (bv), stichting, vereniging en (als bijzonder type vereniging) de coöperatie.<sup>6</sup> De rechtspersoon wordt juridisch gezien eigenaar van het hernieuwbare energieproject. De lokale omgeving kan zo'n vereniging, coöperatie of besloten vennootschap zelfstandig of in samenwerking met een energiemaatschappij of andere marktpartij oprichten.

Als lid (bij een vereniging of coöperatie) of als aandeelhouder (bij een besloten vennootschap) kan de lokale omgeving zeggenschap (stemrecht) uitoefenen in de algemene ledenvergadering of de aandeelhoudersvergadering.

Elke rechtspersoon heeft zijn eigen kenmerken. Voor het bepalen van de meest geschikte rechtspersoon is het van belang om een aantal kenmerken in overweging te nemen.

#### De vereniging

Een vereniging is een rechtspersoon met leden. Het oprichten van een vereniging ligt in deze context minder voor de hand omdat een vereniging geen winst onder haar leden kan verdelen. Een verenigingslid heeft dus wel stemrecht, maar geen mogelijkheid om mee te delen in de winst.

<sup>5</sup> Participatiewaaijer, d.d. 19 november 2019, p. 7.

<sup>6</sup> Met de aanstaande Energiewet wordt de term energiegemeenschap geïntroduceerd. De energiegemeenschap verricht ten behoeve van haar leden of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt en heeft als hoofddoel het bieden van milieuvoordelen of sociale voordelen aan haar leden of aandeelhouders of aan plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet het maken van winst. In welke rechtspersoon een energiegemeenschap vorm kan krijgen, laat de wet open. Zie voor meer info: <https://www.internetconsultatie.nl/energiewet> (geraadpleegd 14 juli 2021).

### De coöperatie

De coöperatie is een bijzonder type vereniging waarin minimaal twee personen samenwerken. De coöperatie mag, anders dan de vereniging, wél winst onder haar leden verdelen. In de statuten van de coöperatie kan worden bepaald of, en aan wie, een lid zijn lidmaatschap kan overdragen. Op die manier kan de kring van mogelijke leden worden afgebakend. Elk lid van de coöperatie heeft in principe één stem in de algemene ledenvergadering. Dat is een verschil met de besloten vennootschap (zie hierna), waar geldt dat hoe meer aandelen een aandeelhouder heeft, hoe meer stemrechten diegene kan uitoefenen.

### De besloten vennootschap

De besloten vennootschap (bv) is een rechtspersoon die alleen of samen met anderen kan worden opgericht. De winst van de bv wordt verdeeld over de aandeelhouders (dividend). De bv heeft de volgende kenmerken:

- De aandeelhouders hebben in principe naar rato van hun aandelen stemrecht in de aandeelhoudersvergadering.
- De winst kan niet zomaar aan de leden worden uitgekeerd. Het bestuur moet namelijk eerst toetsen of de dividenduitkering geen schuldeisers benadeelt.
- Aandelen moeten altijd worden overgedragen bij notariële akte.
- Statutair kan geregeld worden wie nieuwe aandeelhouders kunnen zijn en aan wie aandelen als eerste aan moeten worden aangeboden bij verkoop. Zo kan de kring van aandeelhouders beperkt blijven.

### De stichting

Een stichting is een rechtspersoon zonder leden. Een stichting wordt opgericht om een gemeenschappelijk doel na te streven. Het is de stichting niet verboden om winst te maken, maar de stichting mag die winst niet uitkeren aan de oprichters of anderen, tenzij de uitkering aan die anderen een ideëel of sociaal doel heeft. Het oprichten van een stichting ligt in deze context niet voor de hand omdat de stichting geen leden of aandeelhouders kent, maar alleen een bestuur en mogelijk ook een raad van toezicht. De stichting biedt derhalve niet de meest geschikte structuur om omwonenden te laten meedenken en meebeslissen over het energieproject.<sup>7</sup>

## 3.3 Aandelen

Aan een aandeel is het recht op dividend verbonden, wat inhoudt dat aandeelhouders recht hebben op een deel van de winst van de besloten vennootschap. Het is mogelijk om winstrechtloze of stemrechtloze aandelen uit te geven.

<sup>7</sup> Een stichting kan wel voor de hand liggen als sprake is van een omgevingsfonds. De stichting kan het gemeenschappelijk doel van een project nastreven. Zie hiervoor bijvoorbeeld: <https://energiea16.nl/energietransitie/> (geraadpleegd 14 juli 2021).

Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om het deel van de lokale omgeving, dat niet financieel wil of kan participeren, wél zeggenschap te geven door middel van winstrechtloze aandelen. Dit deel van de lokale omgeving krijgt dan geen dividend, maar wel stemrecht. Omgekeerd kan gedacht worden aan stemrechtloze aandelen of certificaten van aandelen.

Certificaathouders delen mee in de winst maar hebben geen stemrecht, vergelijkbaar met houders van stemrechtloze aandelen. In het kader van lokaal eigendom, waarin juist zeggenschap voor de lokale omgeving een belangrijke rol speelt, ligt de keuze voor certificaten minder voor de hand.

### Prospectusplicht bij uitgifte aandelen

Het aanbieden van aandelen of obligaties aan het publiek is niet altijd vrijblijvend: zo moet in bepaalde gevallen een zogeheten prospectus worden opgesteld.<sup>8</sup>

Een prospectus is een wettelijk verplicht informatiedocument. Daarin staan alle kenmerken van het aandeel of obligatie en de risico's die verbonden zijn aan het project. Zo kunnen geïnteresseerde investeerders geïnformeerd de beslissing nemen om al dan niet te participeren. Het prospectus moet vooraf aan de Autoriteit Financiële Markten ter goedkeuring worden voorgelegd. Er bestaan wel enkele uitzonderingen op deze prospectusplicht. Dit alles is geregeld in de Prospectusverordening (Verordening (EU) 2017/1129).

#### 3.4 Welke kenmerken heeft de lokale omgeving?

Voor het (samen met een marktpartij) oprichten van een rechtspersoon moet een bepaalde mate van kennis en kunde in de lokale omgeving aanwezig zijn. Ook moet er bereidheid in de omgeving zijn om actief betrokken te zijn bij het hernieuwbaar energieproject en hierin (financieel) bij te dragen en mee te beslissen. Hier horen ook risico's bij.

#### 3.5 Waar moet aan worden voldaan om lokaal eigendom te laten slagen?

- Uitgifte van obligaties moet plaatsvinden conform de regels over het uitbrengen van een prospectus (zie ook paragraaf 3.3);<sup>9</sup>
- In de lokale omgeving moet voldoende kennis, kunde en interesse aanwezig zijn (of er is een marktpartij aanwezig) om het project te realiseren en (met behulp van een beheerder) te onderhouden;
- Er moet voldoende bereidheid en financiële draagkracht zijn in de lokale omgeving om mee te investeren;
- Goede afspraken moeten worden gemaakt over toetreding, uitreding en de financiële risico's die zijn verbonden aan het project;<sup>10</sup>
- Goede afspraken moeten worden gemaakt over welke zeggenschap de aandeelhouders hebben;
- Ten slotte moeten afspraken worden gemaakt voor het scenario dat de lokale omgeving niet langer kan of wil samenwerken.

<sup>8</sup> Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/prospectus-be> (geraadpleegd op 16 juni 2021).

<sup>9</sup> <https://handleidingparticipatieplan.nl/participatie-instrumenten/financiele-participatie-aandelenuitgifte> (geraadpleegd op 1 juni 2021).

<sup>10</sup> Zie voor meer informatie in ieder geval <https://www.nvb.nl/nieuws/kennis-delen-over-financierbaarheid-duurzame-energieprojecten-bank-en-overheid-werken-samen/> (geraadpleegd op 14 juni 2021).

### 3.6 Wat zijn de voor- en nadelen voor de lokale omgeving?

#### Voordelen

- Zeggenschap voor de lokale omgeving;
- Actieve deelname en betrokkenheid van de lokale omgeving;
- De lokale omgeving kan meeprofiteren;<sup>11</sup>
- De lokale omgeving kiest zelf wat (met het eigen deel) van de winst gebeurt;<sup>12</sup>
- Indien sprake is van grote lokale deelname en betrokkenheid kan sprake zijn van grotere financiële armslag en grotere mate van risicospreiding;<sup>13</sup>
- Mocht de rechtspersoon failliet gaan, dan wordt het privévermogen van de deelnemers niet geraakt.

#### Nadelen

- Het kan ingewikkeld zijn om de belangen van de lokale omgeving en de belangen van de rechtspersoon parallel te laten lopen. Daarom is het belangrijk om bij aanvang goede en duidelijke afspraken te maken over het doel van de rechtspersoon en de zeggenschap die de lokale omgeving heeft;
- Financieel risico is aanwezig;<sup>14</sup>
- Wanneer wordt gekozen voor aandelenuitgifte, kan de financiële drempel voor deelname (bij beperktere deelname lokale omgeving) te hoog zijn, dat geeft risico op uitsluiting deel lokale omgeving;

### 3.7 Inspiratie

#### **Windpark Nijmegen-Betuwe:**

- Nadat een energieproducent afzag van het realiseren van een windpark langs de A15, namen twee medewerkers van Natuur en Milieu Gelderland het initiatief om samen met een windparkontwikkelaar het windpark coöperatief te ontwikkelen. De gemeente gaf medewerking onder de voorwaarde dat de nog te starten coöperatie zou samenwerken met een professionele ontwikkelstichting. De initiatiefnemers richtten met elkaar een stichting op en startten Energiecoöperatie WindPowerNijmegen.
- In 2016 richtte deze coöperatie Windpark Nijmegen-Betuwe B.V. op. In totaal 1013 leden van de coöperatie kochten aandelen in Windpark Nijmegen-Betuwe B.V., zo werden zij samen aandeelhouder van het windpark. De coöperatie is voornemens om in de nabije omgeving ook een zonnepark te realiseren.
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.energieparticipatie.nl/community/praktijkverhalen/hoe-de-buren-van-windpark-nijmegen-betuwe-vrienden-werden>.

11 Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 7.

12 <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/participatiewaaiër-in-praktijk> (geraadpleegd op 14 juni 2021).

13 Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 7

14 Zie voor meer informatie in ieder geval <https://www.nvb.nl/nieuws/kennis-delen-over-financierbaarheid-duurzame-energieprojecten-bank-en-overheid-werken-samen/> (geraadpleegd op 14 juni 2021).



### Zonnepanelen op het IJburg College 2 in Amsterdam

- Veel Amsterdammers hebben of geen eigen dak of een monumentaal dak. Tegelijkertijd zijn er in de stad ook veel grote lege daken. Coöperatie Zuiderlicht ‘koppelt de daklozen aan de dakeigenaren’. Dakeigenaren krijgen gratis zonnepanelen, gefinancierd door mensen zonder eigendak.
- Eén van de projecten is het plaatsen van 730 panelen op het dak van het IJburg College 2. Dit is bijna voldoende voor de hele energievraag van de school. Onder de coöperanten die mee-investeerden waren veel leerkrachten, ouders en leerlingen.
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.zuiderlicht.nu/portfolio-item/ijburg-college-2/>.

### Windpark Krammer

- Coöperaties Deltawind en Zeeuwind zijn de initiatiefnemers van Windpark Krammer.
- Het windpark is inmiddels gerealiseerd en de coöperaties bieden inwoners van omliggende gemeenten de mogelijkheid om een obligatie in het windpark te kopen.
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.windparkkrammer.nl>

## 4. Obligaties

Een rechtspersoon kan er ook voor kiezen obligaties uit te geven. Een obligatie is een lening die de obligatiehouders verstrekken aan de rechtspersoon. Obligatiehouders hebben daarmee recht op terugbetaling van de hoofdsom van de lening en recht op vergoeding van rente. Die rentevergoeding is verschuldigd, ook als de rechtspersoon geen winst maakt of de resultaten achterblijven. De obligatie zelf is een doorgaans verhandelbaar schuldbewijs en kan dus overgedragen worden, bijvoorbeeld als de omwonende wil verhuizen.

De positie van een obligatiehouder wijkt daarmee af van de positie van een aandeelhouder. Een aandeelhouder ontvangt namelijk alleen dividend (winstuitkering) als er winst te verdelen is terwijl de obligatiehouder in alle gevallen recht heeft op de overeengekomen rentevergoeding. Daarnaast krijgt de obligatiehouder de hoofdsom van de lening aan het einde van de looptijd van de obligatie weer terug (aangenomen dat de rechtspersoon in de tussentijd niet failliet is gegaan). De aandeelhouder krijgt daarentegen de aanschafprijs van zijn aandelen niet meer terug, tenzij de aandeelhouder zijn aandelen verkoopt aan een ander of als de aandelen worden ingetrokken door de rechtspersoon.

### Prospectusplicht bij het aanbieden van obligaties

Het aanbieden van obligaties aan het publiek kan meebrengen dat een zogeheten prospectus moet worden opgesteld.<sup>1</sup> Zie paragraaf 3.3 voor informatie over het prospectus.

#### 4.1 **Welke kenmerken heeft de lokale omgeving?**

Obligaties kunnen bestaan naast andere vormen van financiële participatie, zoals lokaal eigendom. Het kiezen voor obligaties is aantrekkelijk wanneer (een deel van) de lokale omgeving behoefte heeft om te participeren in het project, maar minder grote behoefte heeft aan zeggenschap en/of niet via aandelen wil participeren, maar in de vorm van een lening die met rente terugbetaald moet worden.

#### 4.2 **Waar moet aan worden voldaan om de financiële participatie met obligaties te laten slagen?**

- Uitgifte van obligaties moet plaatsvinden conform de regels over het uitbrengen van een prospectus (zie uitgebreider paragraaf 3.3).<sup>2</sup>
- Goede afspraken moeten worden gemaakt over de opzet van de obligatie, onder meer over het aantal deelnemers, de rentevergoeding, de looptijd, de hoofdsom, de aanwending van het geld en de bevoegdheden van de obligatiehouders;
- Er moet voldoende bereidheid en financiële draagkracht zijn in de lokale omgeving om mee te investeren.

<sup>1</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/prospectus-be>

<sup>2</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 7.

### 4.3 Wat zijn de voor- en nadelen van obligaties voor de lokale omgeving?

#### Voordelen

- Actieve deelname en betrokkenheid van de lokale omgeving;
- De lokale omgeving kan meeprofiteren;<sup>3</sup>
- Indien sprake is van grote lokale deelname en betrokkenheid kan sprake zijn van grotere financiële armslag en grotere mate van risicospreiding;<sup>4</sup>
- Mocht de rechtspersoon failliet gaan, dan wordt het privévermogen van de deelnemers niet geraakt.

#### Nadelen

- De lokale omgeving heeft geen actieve zeggenschap bij het hernieuwbare energieproject. Zeggenschap kan wel bestaan wanneer naast de obligaties ook sprake is van lokaal eigendom;
- Het kan ingewikkeld zijn om de belangen van de lokale omgeving en de belangen van de rechtspersoon parallel te laten lopen. Daarom is het belangrijk om bij aanvang goede en duidelijke afspraken te maken over het doel van de rechtspersoon;
- Financieel risico is aanwezig:<sup>5</sup> bij faillissement kan de rechtspersoon de hoofdsom van de obligatie en verschuldigde rente niet meer terugbetalen.

### 4.4 Inspiratie

#### **Windpark Egchelse Heide**

- Windpark Egchelse Heide is een initiatief van drie lokale melkveehouders. Samen met Peel Energie, Aelmans Adviesgroep en Green Trust Consultancy realiseren zij het eerste windpark in Peel en Maas.
- De vier partijen zijn elk 25% aandeelhouder van de vennootschap Windpark Egchelse Heide B.V. Deze B.V. is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van het Windpark.
- Windpark Egchelse Heide volgt het uitgangspunt van de gemeente Peel en Maas dat opbrengsten aanwizbaar terug moeten vloeien naar de gemeenschap. Dit krijgt onder meer vorm door de mogelijkheid te bieden obligaties te kopen in het windpark.
- In de maanden maart-mei 2020 is € 3.033.500 aan obligaties ingebracht door 191 obligatiehouders.
- 75% van dit uitgiftebedrag is opgehaald in de gemeente Peel en Maas.
- Zie voor meer informatie de website (<https://www.windparkegchelseheide.nl/obligatielening/>) en de informatiebrochure ([https://www.windparkegchelseheide.nl/wp-content/uploads/2020/12/Informatiebrochure\\_obligaties\\_WEH.pdf](https://www.windparkegchelseheide.nl/wp-content/uploads/2020/12/Informatiebrochure_obligaties_WEH.pdf))

<sup>3</sup> Participatiewaaijer, d.d. 19 november 2019, p. 7.

<sup>4</sup> Participatiewaaijer, d.d. 19 november 2019, p. 7.

<sup>5</sup> Zie voor meer informatie in ieder geval <https://www.nvb.nl/nieuws/kennis-delen-over-financierbaarheid-duurzame-energieprojecten-bank-en-overheid-werken-samen/> (geraadpleegd op 14 juni 2021).

### Windpark Spui

- Tussen de provincie Zuid-Holland en de exploitant van Windpark Spui, Klein-Piershil BV, is afgesproken dat de omgeving wordt betrokken bij de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van het windpark. De wijze waarop dit gebeurt, is vastgelegd in een participatieplan.
- Eén van de onderdelen van dit participatieplan is de obligatielening. Hiermee kunnen particulieren meedelen in het financiële rendement van het windpark.
- De obligaties zijn uitgegeven via [www.duurzaaminvesteren.nl](http://www.duurzaaminvesteren.nl). De minimale inleg bedroeg €1000 per obligatie. In totaal is €2.500.000 opgehaald.
- Zie voor meer informatie de websites:
- <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/windenergie/windenergie-0/>
- <https://www.duurzaaminvesteren.nl/Projecten/Propositiedetail/PropositionID/108>
- <https://www.windparkspui.nl/participeren>

## 5. Omgevingsfonds

### 5.1 Omschrijving

Als uit het gesprek tussen de lokale omgeving en initiatiefnemer blijkt dat dit gewenst is, dan kan de initiatiefnemer een bijdrage leveren aan een omgevingsfonds. De gelden uit dat fonds komen (deels) ten goede aan de kwaliteit van de omgeving of maatschappelijke doelen in de omgeving van het hernieuwbare energieproject.<sup>1</sup> Voor het beheer van een dergelijk collectief fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd met in ieder geval een vertegenwoordiging vanuit de lokale omgeving. Het bestuur zorgt ervoor dat de middelen uit het fonds ten goede komen aan de nabije omgeving van het project, zoals nieuw trainingsmateriaal voor jeugdsport, het realiseren van oplaadpunten voor elektrische auto's, het verduurzamen van een schoolplein en het vergroten van de sociale samenhang en leefbaarheid in de buurt. Het omgevingsfonds wordt met een voor het project redelijk bedrag gevuld door de initiatiefnemer(s). Voor windenergie geldt dat de hoogte van de bedragen uit de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land als richtlijn wordt gehanteerd.<sup>2</sup> Verder is voor zonne-energie is de Gedragscode Zon op land opgesteld. Daarin wordt de optie van een gebiedsgebonden bijdrage genoemd. Die gebiedsgebonden bijdrage kan ook worden ingebracht door omwonenden die (via een rechtspersoon) lokaal eigenaar zijn van het energieproject.<sup>3</sup>

### 5.2 Welke kenmerken heeft de lokale omgeving?

De lokale omgeving heeft een specifiek gemeenschappelijk doel voor de besteding van de bijdrage uit het omgevingsfonds, zoals economische of ecologische ontwikkeling, recreatie, duurzaamheid of energiebesparing.<sup>4</sup>

### 5.3 Waar moet aan worden voldaan om het omgevingsfonds te laten slagen?

- Een brede vertegenwoordiging en bereidheid vanuit de lokale omgeving met zo nodig betrokkenheid van de gemeente / provincie, de Natuur- en Milieufederatie en / of de exploitant om het fonds te beheren;
- Lokale overeenstemming over de bestemming van het fonds en de beheerder van het fonds.

### 5.4 Wat zijn de voor- en nadelen van een omgevingsfonds voor de lokale omgeving?

#### Voordelen:

- De lokale samenleving profiteert, omdat de opbrengsten ten goede komen aan omgevingsprojecten;
- Er is geen investering van omwonenden nodig, waardoor de lokale omgeving geen financieel risico loopt.<sup>5</sup>

1 <https://www.engie.nl/over-ons/projecten/centrale-gelderland/participatie/Omgevingsfonds> (geraadpleegd op 29 juni 2021).

2 Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land, oktober 2020: <https://hollandsolar.nl/u/files/gedragscode-zon-op-land.pdf> (geraadpleegd op 2 juli 2021). Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 9.

3 Gedragscode Zon op Land, d.d. 13 november 2019, <https://hollandsolar.nl/u/files/gedragscode-zon-op-land.pdf> (geraadpleegd op 2 juli 2021).

4 Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 9.

5 Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 9.

**Nadelen:**

- Het omgevingsfonds geeft geen actieve zeggenschap aan de lokale omgeving bij het hernieuwbare energieproject.<sup>6</sup> Zeggenschap kan wel bestaan wanneer naast het omgevingsfonds ook sprake is van lokaal eigendom;
- Moeilijkheden kunnen ontstaan bij het bereiken van overeenstemming over de bestemming van de gelden uit het omgevingsfonds;
- De gelden uit het fonds kunnen mogelijk niet aan de gehele lokale omgeving (merkbaar of zichtbaar) ten goede komen<sup>7</sup>.

**5.5 Inspiratie****Windpark Koningspleij**

- Windpark Koningspleij heeft voor de mensen die direct in de buurt van het windpark wonen een omgevingsraad opgericht. Bij deze raad hoort een fonds. Het fonds wordt gevuld met de opbrengsten van de burgermolens. Omwonenden kunnen het geld uit het fonds gebruiken om projecten te starten in de buurten rond het windpark.
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.windparkkoningspleij.nl/omgeving/>

**Windpark Fryslân**

- Windpark Fryslân stort twintig jaar lang elk jaar € 720.000 in een omgevingsfonds.
- Het geld is bedoeld voor lokale projecten langs de kust van het IJsselmeer. Inwoners, bedrijven en overheden in de regio mogen hiervoor ideeën aandragen.
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.windparkfryslan.nl/fryslan/omgevingsfonds/>

## 6. Omwonendenregeling

**6.1 Omschrijving**

Bij een omwonendenregeling maken de initiatiefnemer en lokale omgeving in een bepaalde straal rondom het energieproject samen afspraken over beperking van overlast en het meeprofiten bij het project. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van een bijdrage aan het verduurzamen van de woning (zoals woningisolatie), groene stroom met korting, gratis zonnepanelen of een andere financiële vergoeding.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 9.

<sup>7</sup> Oplegger & Factsheet 'Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie, Nationaal Programma RES, p. 6.

<sup>8</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 10.

## 6.2 Welke kenmerken heeft de lokale omgeving?

In de lokale omgeving is behoefte aan een (doorlopende) bijdrage voor een individueel voordeel, zoals het isoleren van de woning, of groene stroom met korting.

## 6.3 Waar moet aan worden voldaan om de omwonendenregeling te laten slagen?

Goede afspraken moeten worden gemaakt op basis van vroegtijdig overleg tussen initiatiefnemer en lokale omgeving.<sup>9</sup>

## 6.4 Wat zijn de voor- en nadelen voor de lokale omgeving?

### Voordelen:

- Lokale omgeving loopt geen financieel risico;
- Geen investering nodig waardoor iedereen kan participeren;
- De baten zijn voor lokale omgeving direct merkbaar (bijvoorbeeld woningisolatie).<sup>10</sup>

### Nadelen:

- Omwonenden die niet binnen een bepaalde afstand van het project wonen, zijn geen onderdeel van de regeling;<sup>11</sup>
- Als er meer omwonenden zijn kan het bedrag uit de regeling per omwonende lager uitvallen;<sup>12</sup>
- De omwonendenregeling geeft geen actieve zeggenschap aan de lokale omgeving bij het hernieuwbare energieproject. Zeggenschap kan wel bestaan wanneer naast de omwonendenregeling ook sprake is van lokaal eigendom.

## 6.5 Inspiratie

### **Windpark A16**

- De initiatiefnemers van Windpark A16 faciliteren een burenenregeling. Deze regeling is voor directe omwonenden van het windpark.
- De burenenregeling bestaat uit een vergoeding om de eigen woning te verduurzamen.
- De ontwikkelaars van de windmolens betalen jaarlijks €0,50 per MWh opgewekte stroom om de Burenenregeling mee te financieren.
- Het totale bedrag wordt vervolgens verdeeld onder de omwonenden.
- Zie voor meer informatie de website: <https://energiea16.nl/burenenregeling/>.

### **Windpark Oud Dintel**

- Tijdens bijeenkomsten is met bewoners gesproken over de gewenste invulling van de regeling. Dit heeft geleid tot een subsidieregeling voor 14 woningen nabij het windpark. De eigenaren kunnen subsidie aanvragen voor gebouwgebonden maatregelen die de woning verduurzamen. De subsidieregeling loopt twee jaar.

<sup>9</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 10.

<sup>10</sup> Participatiewaaiër, d.d. 19 november 2019, p. 10.

<sup>11</sup> Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, nog niet openbaar).

<sup>12</sup> Berenschot en Bosch en Van Rijn, 'Sturen op het proces van financiële participatie bij duurzame energieprojecten' (concept, nog niet openbaar).

- Zie voor meer informatie de website: <https://www.moerdijk.nl/web/politiek-en-organisatie/college-van-b-en-w/besluitenlijsten/besluitenlijsten-2019/151011-besluitenlijst-b-amp-amp-w-vergadering/regeling-omwonenden-windpark-oud-dintel.html>.

### **Windpark Krammer**

- Huishoudens binnen een straal van 2,5 kilometer rond het windpark komen in aanmerking voor een tegemoetkoming op hun groene stroomrekening. Deze tegemoetkoming wordt jaarlijks uitgekeerd en varieert tussen de 240 en 800 euro, afhankelijk van de afstand tot het windpark;
- Zie voor meer informatie de website: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/acceptatie-en-participatie/windfondsen-nederland/windfonds-krammer#:~:text=Voor%20huishoudens%20met%20groene%20stroom,tegemoetkoming%20in%20de%20groene%20stroomrekening.>



## Bijlage C - Bronnenlijst

Dit document biedt handvatten om invulling te geven aan het streven naar lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten. De praktijk kent al meerdere publicaties die gemeenten en provincies ondersteunen bij het stimuleren van lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie. Deze bronnenlijst bevat een overzicht van deze publicaties.

### 1. Factsheet ‘Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie’ van NP RES

De factsheet ‘[Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie](#)’ laat zien waar juridische mogelijkheden liggen om invulling te geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord over participatie bij hernieuwbare energieprojecten.

### 2. Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten

Deze webpagina van [klimaatakkoord.nl](#) dient als een portal naar alle informatie over participatie bij duurzame energieprojecten op land en biedt zowel informatie over participatie gedurende de [beleidsfase](#) in aanloop naar een energieproject als over de verschillende vormen van participatie [tijdens de ontwikkeling en exploitatie](#) van een project. Deze publicatie bevat o.a.:

- De [Participatiewaaijer](#): een overzicht van verschillende vormen van participatie (zowel procesparticipatie als financiële participatie).
- [Voorbeelden](#) van participatie in projecten: verzameld door RVO.

### 3. Green deal Participatie van de Omgeving bij duurzame energieprojecten

Met deze Green deal tussen overheden, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn [inzichten en ideeën](#) ontwikkeld en gedeeld om participatieprocessen te verbeteren bij duurzame energieprojecten.

### 4. Sectorale gedragscodes

Gedragscodes bieden projectontwikkelaars handvatten voor het betrekken van de omgeving bij hernieuwbare energieprojecten.

- [Gedragscode Wind op Land](#): bindend voor leden van [NWEA](#) en [Energie Samen](#).
- [Gedragscode Zon op Land](#): bindend voor leden van [Holland Solar](#).

### 5. Omgevingswet

De Omgevingswet vervangt de bestaande wetgeving over de ruimtelijke inpassing van energieprojecten. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Daarom zijn verschillende voorbeelden van en hulpmiddelen voor participatie ontwikkeld. Meer informatie daarover is te vinden [op Inspiratiegids Participatie Omgevingswet](#).

## 6. Website [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl)

[Energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl) is een leeromgeving van het NP RES voor participatie bij het opwekken van duurzame energie. Bezoekers kunnen de meest recente kennis opdoen over de mogelijkheden, vormen en doelen van participatie. Die kennis helpt om weloverwogen keuzes te maken bij het inrichten van of deelnemen aan participatie.

## 7. Handreiking Financiële Participatie van provincie Zuid-Holland en Energie Samen

De provincie Zuid-Holland heeft samen met Energie Samen in kaart gebracht wat overheden kunnen doen om financiële participatie en lokaal eigendom te stimuleren. De [Handreiking Financiële Participatie](#) beschrijft de totstandkoming van een hernieuwbaar energieproject, van plan tot realisatie. Voor iedere stap in het proces worden instrumenten aangereikt waarmee financiële participatie en vormen van lokaal eigendom kunnen worden gestimuleerd.

## 8. Handreiking maatschappelijke tender van Gelders Energieakkoord, Energie Samen Gelderland en Klimaatverbond Nederland

Het Gelders Energieakkoord, Energie Samen Gelderland en Klimaatverbond Nederland zagen in de maatschappelijke tender een ‘kansrijke route’ naar lokaal eigendom in duurzame energieprojecten. Dit resulteerde in een [handreiking](#): ‘De maatschappelijke tender als instrument voor de borging van lokaal eigendom bij de (grootschalige) elektriciteitsproductie op basis van wind- en zonne-energie’. De handreiking bevat achtergrondinformatie over de maatschappelijke tender en een stappenplan met 7 stappen, waarmee een tender kan worden vormgegeven.

## 9. Handreiking ‘Beleidskader Hernieuwbaar Op Land, Vertrekpunten, overwegingen en voorkeursroute’ van RenewabLAW in het kader van het Programma Sociale Innovatie Energietransitie (opgezet door de provincie Noord-Brabant en Enpuis B.V.)

De handreiking [‘Beleidskader Hernieuwbaar Op Land, Vertrekpunten, overwegingen en voorkeursroute’](#) is ontwikkeld om gemeenten in de provincie Noord-Brabant een contour te bieden voor beleid voor wind- en zonneparken op land. De handreiking richt zich specifiek op hoe participatie bij deze projecten vorm kan krijgen. In de handreiking wordt een route uitgestippeld, die gemeenten in het beleid terug kunnen laten komen.

## 10. Rapport Keuzes en Scenario's en Menukaart Lokaal Eigendom van de Werkgroep Lokaal Eigendom in de RES West-Overijssel

De werkgroep Lokaal Eigendom in de RES West-Overijssel heeft voor lokaal eigendom inzichtelijk gemaakt welke keuzes gemeenten daarin kunnen maken. De rol die zij willen spelen is daarin cruciaal. Het [rapport Keuzes en Scenario's Lokaal Eigendom](#) geeft ook aan welke mogelijkheden je als gemeente hebt om lokaal eigendom in beleid te borgen. De [Menukaart Beleidskaders Lokaal Eigendom](#) gaat specifiek op de mogelijkheden in en geeft per scenario voorbeeldteksten.



## ALGEMEEN

T: +31 70 515 30 00  
F: +31 70 515 31 00  
E: [info@pelsrijcken.nl](mailto:info@pelsrijcken.nl)

## BEZOEKADRES

New Babylon  
Bezuidenhoutseweg 57  
2594 AC Den Haag

## POSTADRES

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.  
Postbus 11756  
2502 AT Den Haag