



Agentschap NL  
Ministerie van Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie

# Participatiemodellen voor de realisatie van windenergie op land

*Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers,  
gemeenten en investeerders*

*>> Als het gaat om innovatie*





# *Participatiemodellen voor de realisatie van windenergie op land*

*Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers,  
gemeenten en investeerders*



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>A Het kiezen van een rechtsvorm</b>	<b>8</b>
Inleiding	9
Het kiezen van een rechtsvorm	9
Conclusie	11
<b>B Het kiezen van een financieringsvorm</b>	<b>12</b>
Inleiding	12
Financiële context van een lokaal energiebedrijf	13
Het kiezen van een financieringsvorm	15
Conclusie	17
<b>C Het stimuleren van lokaal initiatief door gemeenten</b>	<b>18</b>
Inleiding	18
De gemeente bepaalt het speelveld	19
Redenen voor de gemeente om een lokaal initiatief te faciliteren	21
Drie financiële stimuleringsmogelijkheden	22
Andere dan financiële instrumenten in handen van de gemeente	23
Planologische medewerking van de gemeente	24
De aanzet tot buurtenergie-initiatieven	25
Conclusie	27
<b>Tot slot</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage 1: Lijst van lokale, onafhankelijke duurzame energiebedrijven/-initiatieven</b>	<b>31</b>

# Voorwoord

*Windenergie op land is een relatief goedkope vorm van opwekking van duurzame energie. Een (grote) windmolen levert veel energie. Windenergieprojecten zijn echter complex en kapitaalintensief. Bovendien is de prijs van een windmolen nog net te hoog voor een private investeerder om geheel op eigen risico een molen neer te zetten. Het geloof dat windmolens in de toekomst meer opleveren, in combinatie met hun duurzame karakter, maakt dat overheden hier geld in willen steken. In dat geval doen ook private investeerders graag mee. Dit zijn onder andere grote bedrijven, groepen boeren en coöperaties met grote aantallen leden.*



Sinds kort dienen bewoners en lokale ondernemers zich aan om collectief in windenergie te investeren.

De overheid kan dat toejuichen, omdat actieve bewoners, ondernemers én hun geld bijdragen aan sterke gemeenten. Ook voor private investeerders, zoals grote energiebedrijven, kan de samenwerking met lokale groepen interessant zijn, bijvoorbeeld omdat dit klanten kunnen worden. Hoe kunnen al deze betrokkenen ervoor zorgen dat lokale initiatieven bijdragen aan de groei van windenergieprojecten? Deze handreiking geeft als eerste antwoord op vragen van initiatiefgroepen van bewoners en lokale ondernemers.

Hoe kunnen zij een project kiezen? Welke rechtsvorm is interessant als zij zelf een bedrijf worden? Welke vormen van financiering zijn mogelijk? En hoe kan de gemeente dit alles begeleiden? In dit document leest u de antwoorden op deze en andere vragen.

Deze handreiking laat zien wat de gemeentelijke overheid kan betekenen voor een initiatiefgroep van bewoners en ondernemers. Ook wordt duidelijk welke financiële en andere ondersteuning en planologische medewerking gemeenten kunnen geven, en hoe zij actieve burgers kunnen helpen. Daarmee is dit meteen een handreiking voor gemeenten die een dergelijk initiatief willen ondersteunen. Grote investeerders die willen zien hoe zij met initiatiefgroepen van bewoners en ondernemers kunnen samenwerken, en met de gemeente, kunnen dat afleiden uit deze handreiking.

Achtereenvolgens komen juridische en financiële mogelijkheden aan de orde om participatie in wind te organiseren. Daarna geeft deze handreiking aan hoe de gemeente financieel en ook sociaal ondersteuning kan geven aan bewoners en lokale ondernemers die hun eigen energiebedrijf willen opzetten. Om te beginnen is er aandacht voor lokale bewoners en ondernemers die participeren in een lokaal energiebedrijf, en de betekenis hiervan voor henzelf, de gemeente en projectontwikkelaars.

*“De rolinvulling van de overheid is afhankelijk van de samenwerkingsvormen die de samenleving aan haar presenteert”*

# Inleiding

*Uw lokale initiatiefgroep is zo ver: u wilt een windmolen neerzetten, of op z'n minst meedoen aan het initiatief van een ander, zoals de gemeente of een grote investeerder. Aan wat voor project kunt u beginnen, of aan wat voor project kunt u meedoen? De volgende vier vormen geven in grote lijnen de keuzemogelijkheden weer:*

---

## **De lokale initiatiefgroep ontwikkelt en exploiteert geheel zelfstandig een windmolen**

---

Indien de capaciteit aanwezig is om apart van een professionele ontwikkelaar geheel zelfstandig een windmolen te bouwen en exploiteren, dan kan de initiatiefgroep dat gewoon doen. De gemeente kan als partner daarin deelnemen en/of bepaalde onderzoeken, die nodig zijn voor de vergunningverlening, voor haar rekening nemen. De ontwikkeling en exploitatie van een windmolen (bouw, verkoop elektriciteit op de stroommarkt, beheer en onderhoud, facturering energieafnemers) zijn complex, maar kunnen gemakkelijk uitbesteed worden aan een ontwikkelaar en een bestaand energie(handels)bedrijf.

---

## **De lokale initiatiefgroep brengt haar activiteiten onder bij een nieuwe projectontwikkeling**

---

Als een lokaal initiatief gelijk oploopt met een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ten behoeve van windenergie, dan kan een lokaal initiatief daarin vaak goed ingebed worden, en kan de nieuwe bewoner zich inkopen. De gemeente stelt hiervoor de planologische kaders vast.

---

## **De lokale initiatiefgroep brengt haar activiteiten onder bij een bestaande projectontwikkelaar**

---

Sommige lokale initiatiefgroepen zullen de realisatie van hun doelstellingen voldoende terugzien als zij verder gaan onder de vleugels van een professionele ontwikkelaar of energiebedrijf. Ontwikkelaars staan in het algemeen welwillend tegenover het faciliteren van dergelijke lokale groepen, omdat dit voor hen een vergroting betekent van het lokale draagvlak van hun project, het klantenbestand op langere termijn, etc. De baten moeten echter wel opwegen tegen de extra kosten die zij moeten maken, maar een versnelling van de projectontwikkeling met een paar jaar scheelt bijvoorbeeld al veel in de kosten die ontwikkelaars maken. De gemeente staat hier wat verder vanaf.

---

## **Er worden certificaten gekocht in een bestaand project**

---

Een lokale initiatiefgroep kan een obligatie of ander participatiebewijs vergaren in een bestaand project. Met het rendement kan zij vervolgens andere activiteiten financieren. Het gevoel van eigenaarschap is daarmee wel teruggebracht tot een financiële constructie.

---



Zeker bij het eerste alternatief, zelfstandige ontwikkeling en exploitatie van een windmolen, zal de lokale groep een eigen energiebedrijf moeten opzetten. Het grote verschil tussen bestaande energiebedrijven en het soort bedrijven waaraan lokale bewoners en ondernemers meedoen, is dat deze laatste bedrijven geheel of gedeeltelijk in handen zijn van de afnemers. Zij zijn zelf de projectontwikkelaar en exploitant, en betalen de energierekening aan zichzelf. Althans dat is de bedoeling, want deze kleine, nieuwe energiebedrijven in handen van de afnemers moeten wel eerst groeien naar het niveau dat ze zelf energie produceren. Bestaande projectontwikkelaars en energiebedrijven kunnen daarbij helpen. De initiatiefnemers van een lokaal energiebedrijf zullen het midden moeten kiezen tussen aan de ene kant zelfrealisatie en aan de andere kant samenwerking.

In het algemeen wordt gesteld dat duurzame energie nog niet zo rendabel is, dus waarom zouden afnemers ervoor kiezen dat te gaan produceren? Een grote aanbieder zoals Nuon of Eneco kan tot op zekere hoogte minder rendement voor lief nemen. Er zijn steeds meer huishoudens die dat ook doen, maar nog niet heel veel, en dat maakt de organisatie van de afzetmarkt lastig. Toch bieden afnemers, en hun onderlinge relaties, kansen die voor een grote partij als Eneco of Essent weer lastig zijn. Zij kunnen elkaar als afnemers namelijk vinden in een collectief waarmee zij zelf energieprojecten op poten zetten. Dat levert in de eerste plaats sociale meerwaarde op en dat is voor de bewoners van een wijk een reëel gegeven dat voor hen de waarde van de wijk verhoogt. Als zij bovendien tot de realisatie van projecten komen, verhoogt dat de waarde van de wijk ook.

Er komen geldstromen op gang die de wijk financieel gezond kunnen houden. Om dat in goede banen te leiden, is een bedrijf nodig. Bewoners kunnen dat inhuren, maar dan verdwijnt de winst uit de buurt. Met een eigen bedrijf blijft de winst in de buurt. Deelname in een bedrijf is een heel oude vorm van participatie, en die kan goed bestaan uit bewoners van een wijk die samen een lokaal energiebedrijf opzetten

waarvan zij zelf afnemer zijn. Bijlage 1 bevat een lijst van 33 initiatieven uit heel Nederland. Sommige hiervan zijn al een bedrijf, terwijl andere eraan werken om dat te worden.

Een sociaal sterke wijk heeft veel waarde en een gezamenlijk energiebedrijf kan die waarde versterken. Andersom versterkt de wijk het energiebedrijf wanneer de klanten tegelijk eigenaar zijn, en middelen als geld, tijd en vierkante meters beschikbaar stellen. De combinatie van bewonersparticipatie en aandeelhouderschap in een gezamenlijk energiebedrijf is sterk. Eenzelfde sterke combinatie kunnen ook lokale ondernemers maken als zij gezamenlijk energie gaan besparen, inkopen en opwekken. Zij kunnen dat samen met de bewoners doen, bijvoorbeeld omdat zich hieronder veel van hun klanten en werknemers bevinden. Dat versterkt zowel de sociale banden in de plaats als de duurzaamheid. Voor veel bewoners en ondernemers is dat een belangrijke motivatie, net zoals voor de gemeente. Dit is een reden voor de gemeente om lokale energiebedrijven te stimuleren.

Hiermee komt een juridisch, financieel en sociaal drieluik in beeld en een lokaal energiebedrijf waarin zelfrealisatie, sociale cohesie, burgerinitiatief en de rol van de gemeente voorname ingrediënten zijn. De rolinvulling van de overheid is afhankelijk van de samenwerkingsvormen die de samenleving aan haar presenteert. Gaan bewoners en lokale ondernemers daarin de komende jaren een hoofdrol opeisen, of juist de grote investeerders? Of zoeken al deze partijen eerst coalities voor ze zich bij de gemeente melden? Hierna komen drie aspecten van participatie aan de orde:

- A De juridische participatiemogelijkheden:** welke juridische ondernemingsvorm is het meest geschikt?
- B De financiële participatiemogelijkheden:** welke financiële participatieconstructie is het meest geschikt?
- C De rol van de gemeente:** welke samenwerkingsvormen presenteert de samenleving aan de gemeente en wat vindt zij daar zelf van?

# A Het kiezen van een rechtsvorm

criterium	Coöperatie	Bv/nv	Vereniging	Stichting
Invulling geven aan een gezamenlijke ondernemingsgedachte	++	+/-	++	-
Invloed van participanten op activiteiten	++	+	++	-
Mogelijkheid voor verschillende participatievormen	++	+	++	-
Mogelijkheid wijziging participatievorm (toe- en uittreding)	++	-	++	n.v.t.
Flexibele structuur	++	+	-	-
Oprichtingsmogelijkheid voor verschillende groeifasen	++	-	-	-
Flexibele mogelijkheden financiering	++	+	-	+
Samenwerkingsmogelijkheden	++	++	+	-
Kosten van de constructie	+	-	++	++

# “Het blijkt dat de coöperatie en de vereniging het meest tegemoet komen aan eisen en wensen van een lokaal energiebedrijf”

## Inleiding

De participanten in het lokale energiebedrijf zijn op de eerste plaats de gebruikers/afnemers. Met die leden sluit het bedrijf overeenkomsten af voor het leveren van bijvoorbeeld elektriciteit van een windmolen of andere producten (zonnepanelen, isolatiemateriaal). De inhoud van deze overeenkomsten kan verschillen en is afhankelijk van de activiteiten van het bedrijf. Als het bedrijf onder gunstige condities zonnepanelen inkoopt, dan betreft de overeenkomst de levering van zonnepanelen. Als het energiebedrijf (in de beginfase) alleen wenst te bemiddelen in de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten, dan omvat de overeenkomst niet meer dan een bemiddeling in dergelijke transacties.

Een lokaal, duurzaam energiebedrijf kan voor een volgende (statutaire) doelstelling kiezen:

*“Het lokale energiebedrijf heeft als doel het gebruik van windenergie, zonne-energie en andere vormen van duurzame energie te bevorderen en met en voor zijn leden duurzame initiatieven uit te voeren en te ondersteunen, zodat de leden onder gunstige condities duurzame energie, warmte of andere producten kunnen afnemen en produceren.”*

Naarmate de inhoudelijke activiteiten meer en meer een bedrijfsvorm aannemen, met bijbehorend risico, wordt het steeds belangrijker om een rechtsvorm te zoeken die bij die activiteiten past. Op enig moment zal een initiatiefgroep de behoefte krijgen om de structuur te formaliseren, omdat dit enorm helpt om tot concrete activiteiten over te gaan. Hiervoor zijn verschillende rechtsvormen mogelijk, die elk hun eigen kenmerken hebben. Welke keuze de beste is, hangt af van de behoefte van de organisatie.

## Het kiezen van een rechtsvorm

Het blijkt dat de coöperatie en ook de vereniging in deze beoordeling het meest tegemoet komen aan eisen en wensen van een lokaal energiebedrijf dat in handen van de afnemers zelf is. Ten opzichte van de andere rechtsvormen lijken deze het beste te voorzien in de eisen en wensen, en de coöperatie zelfs nog iets beter dan de vereniging. Dat is geen reden om nu voluit voor de coöperatie te kiezen en ook niet voor de vereniging. Voorop staat dat de vorm nooit vooruit mag lopen op de inhoud. Het is belangrijk dat iedere groep initiatiefnemers eerst rustig werkt aan de eigen inhoud en bekijkt hoe dat gaat. Hieronder volgt een toelichting op de verschillende criteria.

### *Invulling geven aan een gezamenlijke ondernemingsgedachte*

De coöperatie mag volgens de wet niet langer coöperatieve vereniging heten, maar heeft nog altijd een sterk verenigingskarakter. De coöperatie is van de leden, die samen een vereniging vormen die de zeggenschap heeft. Zo komt een gezamenlijke ondernemingsgedachte tot stand. Het cruciale verschil met een pure vereniging is de mogelijkheid om winst uit te keren aan de leden. De coöperatie mag dat wel, terwijl de vereniging dat niet mag. Dit wil niet zeggen dat een vereniging geen winstgevende activiteiten kan organiseren en een sterke gezamenlijke ondernemingsgedachte kan hebben, maar de winst gaat niet naar de leden. Een vereniging kan een bv/nv aansturen. Tenminste, als de vereniging aandelen heeft en daardoor over zeggenschap beschikt. Langs die weg kan de vereniging dus een gezamenlijke ondernemingsgedachte organiseren.

De wettelijke omschrijving van de bv/nv omvat geen verenigingselement. Weliswaar is het mogelijk om in de doelomschrijving van een bv/nv een gezamenlijke ondernemingsgedachte op te nemen, maar de bv/nv mist de uitstraling van een collectief. Bij de bv/nv is de aandelenverhouding immers het participatieve element in plaats van een lidmaatschap. Die verhouding maakt vaak dat enkelen het veel meer voor het zeggen hebben dan anderen, wat het collectief belemmert. Die belemmering heeft de stichting ook, omdat ze geen leden kent. Net als de vereniging kan de stichting geen winstgevende activiteiten organiseren, maar wel aansturen. Ook kan de stichting een sterke gezamenlijke ondernemingsgedachte organiseren rond het doel waarvoor deze is opgericht.

#### *Invloed van participanten op activiteiten*

De leden van een coöperatie en vereniging hebben een sterke invloed op het bestuur, omdat de lidmaatschapsverhouding zeggenschap geeft. Het bestuur van de bv/nv kan autonoom functioneren nadat het benoemd is door de algemene vergadering van aandeelhouders. In de statuten kunnen goedkeuringseisen worden opgenomen van bepaalde bestuursbesluiten dan wel een aanwijzingsbevoegdheid. Deze invloed is en blijft echter indirect. De stichting wordt bestuurd door bestuurders. Alleen door het instellen van een Raad van Toezicht kan controle worden uitgeoefend op het bestuur.

#### *Mogelijkheid voor verschillende participatievormen en wijziging hiervan*

De lidmaatschapsverhouding binnen een coöperatie/vereniging is vrij in te richten. Via reglementen kunnen passende en op maat gesneden procedures en eisenpakketten worden vastgelegd, waardoor de lidmaatschapsverhouding tegemoet kan komen aan iedere gewenste inrichting. Deze reglementen zijn bovendien eenvoudig aan te passen, of zodanig in te richten dat bepaalde delen pas later worden ingevuld. De aandelenverhouding bij de bv/nv is vergaand wettelijk geclausuleerd. Het is niet mogelijk aan de overdracht van aandelen andere regels toe te kennen dan een eerste aanbiedingsplicht aan de overige

aandeelhouders. Ook als een bewoner/aandeelhouder verhuist, is het niet mogelijk te bepalen dat de aandelen moeten worden overgedragen. Hierdoor worden beperkingen gesteld aan de participatievorm. Het aanpassen van de statuten (waarin deze eisen zijn vastgelegd) is aan wettelijke beperkingen onderworpen en is dus niet zo eenvoudig. De stichting kent geen leden en dus geen participatievorm.

#### *Flexibele structuur*

De inrichting van de coöperatie is erg vrij, terwijl op de inrichting van de bv/nv wettelijke beperkingen van toepassing zijn. Bij de coöperatie is het mogelijk om organen als ledenraden in te stellen, maar bij de bv niet. De structuur van de vereniging en de stichting kent een vast stramien (leden-bestuur respectievelijk alleen bestuur). Daardoor hebben beide een gebrek aan mogelijkheden om een onderneming binnen hun participatievorm te accommoderen. Hoewel het onderbrengen van een onderneming buiten de vereniging of de stichting een mogelijkheid is, scoren deze rechtsvormen lager dan de coöperatie en de bv/nv, omdat integratie niet tot de mogelijkheden behoort.

#### *Oprichtingsmogelijkheid voor verschillende groeifasen*

De coöperatie kan voorzien in het 'ingroeipad' van een lokaal energiebedrijf, dat bestaat uit bemiddelen-uitvoeren-produceren, omdat de coöperatievorm gemakkelijk aan te passen is door het gebruik van reglementen. De bv/nv kan vanwege de wettelijke beperkingen niet zo gemakkelijk 'omschakelen'. In de laatste twee groeifasen (uitvoeren-produceren) schieten de vereniging en de stichting tekort vanwege het gebrek aan mogelijkheden om een onderneming binnen de participatievorm te accommoderen

#### *Flexibele mogelijkheden financiering*

In de coöperatie kan de financiering plaatsvinden via toe- en uitredingsgelden, contributies en certificaten. Daarnaast biedt de onderneming die door de coöperatie gedreven wordt een zakelijk platform voor financieringsconstructies met externe



## “Investeerders kunnen met elke rechtspersoon een ‘normale’ financieringsrelatie aangaan”

financiers. Dit biedt volop kansen voor het realiseren van uiteenlopende en steeds weer nieuwe businesscases. De bv/nv heeft iets minder mogelijkheden, omdat de aandelen daar het dominante middel zijn om de financiële bijdragen van de participanten te regelen. Het zakelijke platform is daar echter ook onverminderd aanwezig. Voor de vereniging geldt dat de interne financiering gelijk is aan die van de coöperatie, maar de vereniging biedt geen zakelijk platform voor externe financiering. Voor de stichting is dat wel mogelijk, maar daar is de interne financiering minder door het ontbreken van leden.

### *Samenwerkingsmogelijkheden*

Zowel de coöperatie als de bv/nv is als zelfstandige rechtspersoon met een onderneming uitstekend in te passen in vele samenwerkingsvormen met andere rechtspersonen. Voor de vereniging geldt dit in mindere mate vanwege het ontbreken van de onderneming. De stichting scoort het minst hoog omdat een breed gedragen ledenplatform ontbreekt.

### *Kosten van de constructie*

De oprichting van de bv/nv is duur vanwege de verplichte kapitaalstorting en de jaarlijkse kosten in verband met de verslaglegging. De coöperatie is eenvoudiger en goedkoper op te richten, en dat geldt nog sterker voor de vereniging en de stichting.

### **Conclusie**

Iedere groep initiatiefnemers kan het beste eerst rustig werken aan de eigen inhoud en merken hoe dat gaat. Energie U, een omvangrijke initiatiefgroep in Utrecht, heeft voor de verenigingsvorm gekozen. Dat geldt ook voor Duurzaam Soesterkwartier, een grote initiatiefgroep in Amersfoort (zie Bijlage 1). De groep in Utrecht vindt de verenigingsvorm goed

passen bij de ambitieuze bedrijfsmatige activiteiten die zij opzet, terwijl de groep in Amersfoort kiest voor de verenigingsvorm omdat deze voorlopig het beste past bij het gekozen pad. Hierin zit een groeimodel en het is goed mogelijk om van de ene naar de andere rechtsvorm te groeien, zeker van de vereniging naar de coöperatie, omdat deze laatste immers ook een vereniging is. Daarnaast is het ook goed mogelijk om verschillende rechtsvormen te koppelen. Zo kan een coöperatie participeren in een bv, of kan een bv onder een stichting hangen.

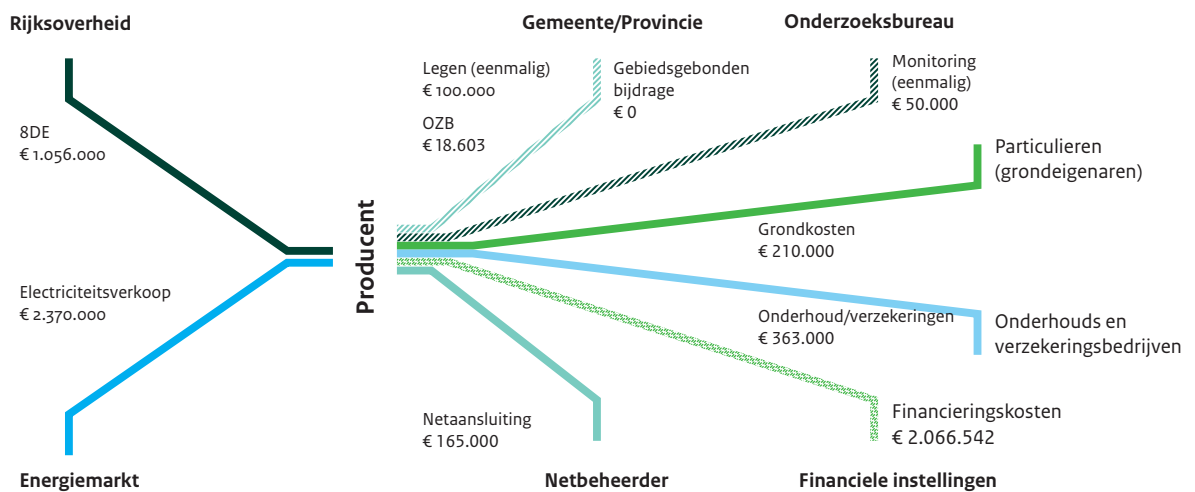
De coöperatie en de vereniging zijn er voor en door de leden. De leden zijn in principe de (enige) afnemers van producten of gebruikers van de faciliteiten. Hoewel het op grond van de wet is toegestaan dezelfde overeenkomsten ook af te sluiten met niet-leden (op voorwaarde dat deze overeenkomsten ondergeschikt zijn aan de overeenkomsten met de leden), ligt het ter stimulering van de coöperatieve en verenigingsgedachte voor de hand om dergelijke overeenkomsten zo veel mogelijk met leden af te sluiten.

Investeerders kunnen met elke rechtspersoon een ‘normale’ financieringsrelatie aangaan in de vorm van bijvoorbeeld een lening. Daarnaast hebben bijvoorbeeld de coöperatie en de vereniging de mogelijkheid om investeerders binnen de gekozen doelomschrijving in de statuten een lidmaatschap aan te bieden, eventueel met bijzondere zeggenschapsrechten.

# B Het kiezen van een financieringsvorm

## *Inleiding*

*Bij het bepalen van de mogelijkheden voor de organisatie van een lokaal energiebedrijf, helpt het om te kiezen voor een rechtsvorm, zoals de stichting of vereniging. Zo helpt het ook om te kiezen uit de verschillende vormen van financiering. Dat kan aan de hand van financiële criteria, die hierna volgen. Om de juiste constructie te kiezen, helpt het echter om eerst de financiële context te bepalen van een lokaal energiebedrijf dat wil investeren in windenergie. Dit gebeurt hier met behulp van een overzicht van de kosten van een gemiddeld windpark, en door aan te geven hoe een lokaal energiebedrijf kan kiezen tussen financiering uit eigen en uit vreemd vermogen.*



### Financiële context van een lokaal energiebedrijf

Hoe is een typische financiële businesscase bij wind-op-landprojecten op hoofdlijnen opgebouwd? Het onderstaande diagram biedt hiervoor goede handvatten door de jaarlijkse kosten en baten van een gemiddeld windpark van 15MW weer te geven. Hoe dikker een pijl, hoe groter de geldstroom.<sup>1</sup>

Het diagram maakt het volgende duidelijk:

- 1 De verkoop van de geproduceerde elektriciteit tegen de marktprijs van elektriciteit is nog onvoldoende om het park financieel dekkend te exploiteren zonder subsidie.
- 2 De financieringskosten (rente en aflossing) zijn veruit de grootste kostenpost.
- 3 Andere grote vaste kostenposten zijn onderhoud, verzekeringen en netaansluiting.
- 4 Grondkosten vormen ongeveer 7% van de totale kosten.

Veruit de grootste kostenpost bij een windpark is de financieringslast. Kleine variaties in de jaarlijkse rente en aflossing kunnen aanzienlijke verschillen in financieringskosten opleveren. Veel wind-energieprojecten hanteren een verdeling van grofweg 20% eigen vermogen en 80%

vreemd vermogen. Een project van 15MW vergt globaal een investering van ongeveer € 22,5 miljoen, ofwel een inbreng aan eigen vermogen van € 4,5 miljoen. Omdat veel partijen niet over dit kapitaal beschikken, zullen ze deze investering ook financieren, waardoor over het gehele bedrag rente en aflossing moeten worden betaald.

Typerend voor een lokaal energiebedrijf dat in handen is van de afnemers, is dat het eigen vermogen kan verzamelen onder bewoners en lokale bedrijven. Het kost wel veel organisatie, maar duizend huishoudens die elk € 1.000 inleggen brengen samen al € 1 miljoen bij elkaar. Sparen zij nog wat langer, en doen nog wat meer huishoudens mee, dan komt er een dag dat zij volledig uit eigen vermogen een windmolen kunnen plaatsen. Op dit moment levert die investering meer op dan zonne-energie, terwijl heel veel huishoudens daar zonder te aarzelen duizenden euro's in steken. Met andere woorden: als mensen dat voor zon doen, dan doen zij dat waarschijnlijk ook voor wind, maar wind kost wel veel organisatie. Lukt dit en betalen zij hun investering 100% uit eigen vermogen, dan scheidt dit bijna 10% aan rente en aflossing.

<sup>1</sup> Uit de publicatie 'Kosten en baten Windpark op land' van SenterNovem, 2009

<b>Maximaal eigen vermogen</b>	<b>Maximaal vreemd vermogen</b>
Minder geld beschikbaar voor investering (geen hefboomeffect)	Meer geld beschikbaar voor investering (hefboomeffect)
Kleinere projecten (gloeïende-plaat-gevoel)	Grotere projecten (zoden-aan-de-dijk-gevoel)
Langzamer geld beschikbaar voor investering	Sneller geld beschikbaar voor investering
Kost veel energie en organisatie om voldoende kapitaal bij elkaar te krijgen	Gemakkelijker om voldoende kapitaal bij elkaar te krijgen
Mogelijkheid genoeg te nemen met een laag rendement, omdat er geen rente/aflossing van hoeft te worden betaald (meer gericht op maatschappelijk rendement)	Rendement moet altijd groter zijn dan rente/aflossing
Financiële businesscase niet noodzakelijkerwijs leidend voor het project (meer zeggenschap)	Financiële businesscase leidend voor het project
Opbrengsten gemakkelijk te verbinden aan andere doelen (uitkeringen in natura, maatschappelijke projecten, etc.)	Opbrengsten in eerste instantie voor de financier
Veel deelnemingen = veel administratie en verantwoording	Weinig deelnemingen = minder administratie en verantwoording
Geen rendement dat opgaat aan rentekosten, en dat is meer dan de renteopbrengsten (per definitie)	Een deel van het rendement gaat op aan rentekosten, en dat is meer dan de renteopbrengsten (per definitie)
Minder risico om te veel of te grote projecten neer te zetten	Meer risico om te veel of te grote projecten neer te zetten
Aflossing en rentekosten zijn geen probleem om burgers blijvend te willen laten participeren	Aflossing en rentekosten kunnen een probleem zijn om burgers blijvend te willen laten participeren
Certificaten verbonden aan opbrengst (weinig risico)	Certificaten verbonden aan opbrengst én schulden (meer risico op faillissement)
Investering is meteen lokaal bezit (hoge mate van identificatie)	Investering is nog geen lokaal bezit (mindere mate van identificatie)

Een project dat geheel betaald is met eigen vermogen kan het gevoel geven een druppel op een gloeiende plaat te zijn, terwijl een groter project meer zoden aan de dijk zet. Een lokaal energiebedrijf dat een windmolen volledig uit eigen vermogen wil betalen, laat bewust de kans lopen om met dit bedrag als hefboom vreemd vermogen aan te trekken en meteen veel meer molens neer te zetten. Dit is een keuze die ieder lokaal energiebedrijf moet maken en er zijn veel tussenwegen mogelijk. Een voor de hand liggende tussenweg is om wel wat vreemd vermogen aan te trekken, maar niet het maximum, zodat de rente meevalt en de aflossing niet eindeloos duurt. Een andere optie is om weliswaar maximaal vreemd vermogen aan te trekken, maar daarna zo snel mogelijk eigen vermogen op te halen bij bewoners en lokale ondernemers om daarmee zo snel mogelijk af te lossen.

Het voordeel van vreemd vermogen is de grotere snelheid. Bewoners en ondernemers zien al gauw dat het lokale energiebedrijf resultaten behaalt door windmolens neer te zetten en zijn bereid om daarvoor geld te geven. Een bedrijf dat eerst jaren spaart, kan deze resultaten enkel beloven en heeft daardoor misschien meer moeite om eigen vermogen te vergaren. Aan de andere kant loopt dit bedrijf wel minder risico en hoeft het de participanten niet uit te leggen dat een deel van hun geld opgaat aan rente en aflossing. Bovendien is de windmolen meteen in hun bezit en niet eerst jarenlang in feite in handen van een geldschietter. Dat geeft zeggenschap om zelf de bestemming van de opbrengsten te bepalen en bijvoorbeeld een deel van het rendement te stoppen in de versterking van de eigen buurt. Deze en andere overwegingen staan hieronder in een tabel die de beide



uitersten naast elkaar zet. In de praktijk zal een lokaal energiebedrijf vaak een tussenweg kiezen. Deze tabel kan nuttig zijn in de periode dat het bedrijf toewerkt naar een 'financial close', oftewel het moment dat een voorgenomen investering 'rond' is.

De realisatie van een windmolen of windpark kan wel zeven tot tien jaar duren. Een onderdeel daarvan is het toewerken naar een financial close, wat ook wel een paar jaar kan duren. Een lokaal energiebedrijf kan ervoor kiezen om voor de financial close snelheid te maken door vreemd vermogen aan te trekken op basis van het eigen vermogen dat het intussen heeft. De jaren daarna geven nog volop gelegenheid om meer eigen vermogen aan te trekken. Naarmate de jaren vorderen, daalt het risico, bijvoorbeeld omdat alle vergunningen definitief worden, en zullen steeds meer mensen bereid zijn om met hun eigen vermogen in te stappen. Een lokaal energiebedrijf dat wil investeren in windenergie moet zich bewust zijn van deze voor- en nadelen van eigen en vreemd vermogen, zodat het een bewuste keuze kan maken uit verschillende financieringsvormen. Aan de hand van hieronder genoemde financiële criteria beoordelen we de verschillende financieringsmogelijkheden waaruit een lokaal energiebedrijf kan kiezen.

### Het kiezen van een financieringsvorm

Elk lokaal energiebedrijf zal een eigen pad moeten bepalen, met aan het ene uiterste vreemd vermogen en aan het andere uiterste maximaal eigen vermogen. Dit heeft gevolgen voor de eigen zeggenschap en voor de wijze waarop het bedrijf financiert, bijvoorbeeld met obligaties of een garantie. Hieronder lichten we de verschillende criteria nader toe.

#### De relatie tussen 'profit' en deelname

Deze relatie is het sterkst bij resultaatafhankelijke financieringsconstructies. Een winstuitkering is volledig resultaatafhankelijk en ook bij certificaten is sprake van een directe relatie. Bij obligaties is het recht op rente meestal onafhankelijk van de winst, maar ook winstdelende obligaties zijn mogelijk. Bij een lening ontbreekt de relatie in beginsel, hoewel een winstafhankelijke rente wel mogelijk is.

#### Zeggenschap

Zeggenschap is in de regel verbonden met winstuitkering vanwege het bezit van aandelen of lidmaatschapsrechten. Bij obligaties en leningen is die zeggenschap er niet. Bij certificaten evenmin, al is het via een omweg wel mogelijk om beperkte zeggenschap te creëren (via een goedkeuringsvereiste van de vergadering van certificaathouders).

criterium	Winstuitkering	Certificaten	Obligaties	Lening
Relatie tussen 'profit' en deelname	++	++	+/-	-
Zeggenschap	++	+/-	-	-
Omgevingsbinding	+	+	+	+
Uitsluiting financieel risico (aansprakelijkheid)	++	++	++	++
Geen investeringsmogelijkheden	++	++	+/-	-
Beperkte investeringsmogelijkheden	++	++	+	+/-
Ruime investeringsmogelijkheden	++	++	++	++

#### *Omgevingsbinding*

De omgevingsbinding is het sterkst als de financiële participatiemogelijkheden worden uitgegeven aan een selecte groep en slechts beperkt overdraagbaar zijn aan personen buiten die groep. Obligaties en certificaten kunnen worden uitgegeven aan een bepaalde groep en de lening kan met een bepaalde groep worden aangegaan. Obligaties zijn niet overdraagbaar, terwijl aan certificaten een goedkeuringsvereiste bij overdracht kan worden verbonden. De overdracht van een lening is te beperken door daarover een voorwaarde op te nemen in de overeenkomst. Een winstuitkering via lidmaatschapsrechten of aandelen heeft een goede omgevingsbinding, doordat aan het lidmaatschap een kwalitatieve vereiste kan worden gesteld en bij de overdracht van aandelen een regeling kan worden opgenomen die overdracht blokkeert aan personen buiten de groep.

#### *Uitsluiting financieel risico*

Bij alle financieringsvormen kan aansprakelijkheid (voor zover die het investerings- of leningsbedrag overstijgt) worden uitgesloten. De participanten (grotendeels particulieren) zitten waarschijnlijk niet te wachten op aansprakelijkheid voor het functioneren van het lokale energiebedrijf. Zo is het mogelijk de coöperatie op te richten als een coöperatie met uitsluiting van aansprakelijkheid (Coöperatie UA).

#### *Geen, beperkte of ruime*

#### *investeringsmogelijkheden*

Bij het bepalen van de geschiktheid voor een doelgroep met geen, beperkte of ruime investeringsmogelijkheden staat om te beginnen vast dat voor obligaties en leningen een investering nodig is. De betrokkenen moeten dus over enig kapitaal beschikken. Financiële participatie met een klein of minimaal bedrag is mogelijk bij certificaten of lidmaatschapsrechten. Bij aandelen komen daar notaris-kosten overheen, waarvoor minimaal 1% emissiekosten worden gerekend. Aan de andere kant spreekt het bijna voor zich dat alle opties zich lenen voor een grote mate van eigen investering.

Een laagdrempelige resultaatafhankelijke financiële participatie kan een belangrijke katalysator zijn om de participatie te versterken en te ontwikkelen. Dit staat echter haaks op het belang van een goede ontwikkeling van het lokale energiebedrijf, omdat langs deze weg maar traag eigen vermogen wordt opgebouwd. Om beide zaken toch te combineren, is hetzij samenwerking met een partij met financiële slagkracht, hetzij een andere wijze van financiering door externe partijen of de gemeente noodzakelijk. De gemeente kan dit ook afdwingen. Hiermee komen we op stimulering door de overheid, zie hiervoor deel C.

*“Investeerders kunnen met elke rechtspersoon een ‘normale’ financieringsrelatie aangaan in de vorm van bijvoorbeeld een lening”*



### Conclusie

De getoetste financieringsmogelijkheden kunnen goed naast elkaar bestaan. Het ligt voor de hand om resultaatafhankelijke financiering te verenigen met de juridische participatiestructuur waarbij externe partijen of financiers bijdragen met noodzakelijk kapitaal om randvoorwaarden te scheppen voor de verdere ontwikkeling van het lokale energiebedrijf. De conclusie ten aanzien van financiële participatie in het energiebedrijf is dat bewoners en ondernemers het meest gebaat zijn bij de mogelijkheid om risicoloos en tegen een

gering bedrag te participeren op een manier waarop het resultaat van de onderneming direct in relatie staat tot de uitkering (profit). De winstafhankelijke participatiemogelijkheden lijken daarvoor de meest aangewezen weg. Het nadeel is dat de onderneming daardoor (te) weinig kapitaalkracht krijgt om duurzame investeringen te doen en daarvan de vruchten te plukken. Samenwerken met een publieke of private investeerder kan een oplossing zijn.

# C *Het stimuleren van lokaal initiatief door gemeenten*

## *Inleiding*

*Betrokkenheid van burgers bij de opwekking van energie is een belangrijke pijler onder de verduurzaming van de samenleving. Buurtenergiebedrijven staan daarom in de belangstelling van gemeenten (zie Bijlage 1 voor een overzicht). Deze handreiking geeft praktische informatie over hoe een gemeente hieraan handen en voeten kan geven, maar ook over hoe lokale initiatiefgroepen gebruik kunnen maken van de gemeente. Komen hieronder bijvoorbeeld de bevoegdheden van de gemeente voor planologische medewerking aan een windenergieproject aan de orde, dan is die informatie niet alleen nuttig voor de gemeente, maar ook voor de initiatiefnemers.*

Verschillende gemeenten investeren zelf in windmolens. Dit helpt om een welvarende gemeente te realiseren waar mensen op lange termijn over betaalbare energie beschikken. Daarnaast kan de gemeente een heel ander belangrijk effect bereiken, namelijk de versterking van de sociale cohesie tussen bewoners, tussen ondernemers en tussen bewoners en ondernemers. Dat gebeurt door hen bij de exploitatie van de molens te betrekken. Dit sociale effect heeft bovendien weer een economisch effect, omdat deze mensen elkaar snel vinden in nieuwe activiteiten. Ook helpen zij de gemeente om kosten te besparen op zaken als welzijn, omdat die vaak verbeteren door het goede contact tussen mensen onderling.

Een gemeente die de investering in duurzame energie wil versnellen, kan ervoor kiezen om financiële of planologische instrumenten in te zetten. Ook kan zij het burgerinitiatief stimuleren. Deze instrumenten komen hieronder aan de orde, evenals enkele algemene lessen voor de gemeente, onder meer over hoe zij burgers kan activeren rondom duurzame energie. Maar als eerste gaan we in op de instrumenten die de gemeente heeft om het speelveld te bepalen.

#### **De gemeente bepaalt het speelveld**

Zeker in het begin is een initiatief van bewoners en lokale ondernemers beperkt in scope en omvang. De initiatiefnemers kunnen zelfstandig niet het momentum genereren om een windparkontwikkeling naar hun hand te zetten. Bij een traditioneel groeipad zal vanuit een lokaal initiatief een samenwerkingsverband ontstaan in een coöperatie of een andere rechtsvorm. Dit samenwerkingsverband kan zich concentreren op gezamenlijke inkoop van stroom (uit windenergie of anderszins) of andere duurzame initiatieven (inkoop zonnepanelen of isolatiemateriaal).

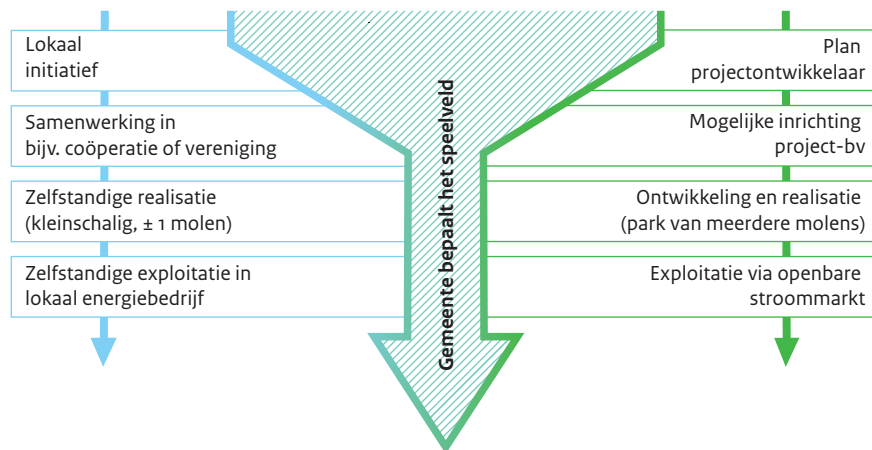
In een volgende fase kan het zelfstandig een kleinschalige windmolen realiseren en uiteindelijk zelfs doorgroeien naar zelfstandige exploitatie in een lokaal energiebedrijf. Dit groeipad lijkt sequentieel, maar het is heel goed denkbaar dat het samenwerkingsverband 'instapt' in een bepaalde fase. Deze participatiestructuur is in de onderstaande figuur aan de linkerzijde beschreven.

Misschien dat bewoners en lokale ondernemers financieel nog wel enig volume creëren, maar vooral ten aanzien van het ontwikkelen en realiseren van een windpark ontbreekt vaak de ervaring om dat effectief te doen. Ze zijn dan ook afhankelijk van de medewerking van een ontwikkelaar/exploitant. De werkwijze van deze ontwikkelende partij staat aan de rechterzijde van de figuur, waarbij de activiteiten in verschillende fasen zijn beschreven. Het plan voor ontwikkeling leidt tot de inrichting van een project-bv, de ontwikkeling en realisatie van een windpark en ten slotte zelfs tot de exploitatie van het windpark via de openbare stroommarkt.

De gemeente kan aan een ontwikkeling voorwaarden stellen die actieve betrokkenheid van een lokaal energiebedrijf borgen. De meest praktische invulling is een mengvorm, waarbij het lokale initiatief op enige wijze aansluit op het werk van een projectontwikkelaar. De gemeente kan het speelveld daarbij zodanig beïnvloeden dat haar publieke doelstellingen een plek krijgen in de projecten. Denk aan het faciliteren van bottom-up ontwikkelingen. Het gebied tussen vraag (activiteiten van het participatieve samenwerkingsverband) en aanbod (de commerciële ontwikkelaar) is het speelveld waarop de gemeente invloed heeft. De figuur op de volgende pagina laat dat zien.

De gemeente heeft een belangrijke invloed op het publiek-private speelveld waarbinnen investeringen in duurzame energie plaatsvinden. Het is een politieke keuze hoe doorslaggevend een gemeente daarin wil zijn. Om te voorkomen dat een lokaal initiatief in de dynamiek van de ontwikkeling van grootschalige windenergie weggeblazen wordt door de professionaliteit van gevestigde grote partijen, moet de gemeente het speelveld op een bepaalde manier inrichten. Aan de andere kant moet het lokale initiatief wel de moeite van het kiezen waard zijn. Is dat in handen van

grote investeerders of juist van bewoners? Of wendt de gemeente haar invloed aan om grote investeerders te bewegen om met bewoners samen te werken? Van groot belang is ook de vraag hoe professioneel het lokale bedrijf is en welke slagkracht het heeft. Met andere woorden: of het bedrijf bij de gemeente voldoende vertrouwen wekt om bijvoorbeeld een grondpositie aan te geven. De gemeente zal voor zichzelf redenen moeten hebben om te faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de onderstaande tabel.



*“Om te voorkomen dat een lokaal initiatief in de dynamiek van de ontwikkeling van grootschalige windenergie weggeblazen wordt door de professionaliteit van gevestigde grote partijen, moet de gemeente het speelveld op een bepaalde manier inrichten”*

### Redenen voor de gemeente om een lokaal initiatief te faciliteren

De bovenstaande drie redenen kunnen de gemeente helpen om uitgangspunten en doelen vast te stellen. Daarover is politiek debat mogelijk. Wat is van belang voor ondernemerschap? Wat wil de gemeenschap? En wat is belangrijk voor natuur en milieu? Dit zijn belangrijke politieke vragen en het is treffend hoe een lokaal energiebedrijf het middelpunt kan zijn in het debat daarover. Zo zal een bedrijf in handen van de gemeente en grote investeerders zorgen voor veel versnelling, maar dit kan ten koste gaan van sociale cohesie en lokaal ondernemerschap. Het faciliteren van een grote

investeerder zal zorgen voor snelle verduurzaming en ook voor inkomsten voor de gemeente als deze bijvoorbeeld grond verkoopt, of daken van eigen vastgoed beschikbaar stelt. De gemeente kan van de investeerder vragen om met lokale partijen samen te werken en bijvoorbeeld op termijn eigendom over te dragen aan deze partijen. Dan is snelheid nog steeds gewaarborgd en werkt de gemeente tegelijkertijd aan lokale kracht. Voor dit alles staan de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. Deze bespreken we hieronder.

---

### Versterking sociale structuren op wijk- of stadsdeelniveau

---

Bewoners van het Soesterkwartier in Amersfoort hebben twee jaar geleden als stip aan de horizon het plan geopperd om een windmolen te plaatsen. Die is er nog lang niet, maar opvallend is dat er intussen wel andere resultaten zijn behaald, zoals collectieve isolatie van zestien straten en een overschot aan vrijwilligers. Voor de gemeente is dit pure sociale winst. Voorbeelden buiten Amersfoort laten hetzelfde beeld zien.

---

### Het bieden van een financieel voordeel voor omwonenden van windparken

---

Als windmolens in de nabijheid van bewoners of bedrijven worden gesitueerd, kan de directe omgeving daar ook financieel voordeel uit halen. Zij hebben dus niet alleen de lasten, maar ook de lusten. Dat is op verschillende manieren te realiseren, zoals via een lokale korting op de energierekening, het aanbieden van participaties of certificaten, etc.

---

### Het zelfvoorzienend maken van een wijk of stadsdeel m.b.t. energie

---

Op energie die over private netten 'achter de meter' wordt geleverd, is geen energiebelasting of btw van toepassing. Met de opkomst van lokale 'slimme netten' kan de zelfvoorziening van een wijk een impuls krijgen. Belangrijke kanttekening is hier de haalbaarheid, omdat veel geldende wetgeving nog 'onvriendelijk' is voor zelfvoorziening. Wel zijn er veel voorstellen om deze wetgeving te veranderen.

---

### **Drie financiële stimuleringsmogelijkheden**

Besluit een gemeente dat het vanuit het publieke belang wenselijk is om een windenergieproject mogelijk te maken, dan heeft zij twee financiële stimulerings-

mogelijkheden. Soms kan een provincie die ook bieden. Vanuit het Rijk is er ook een mogelijkheid.

---

### **Bijdragen in de exploitatie door middel van subsidie**

---

Het stimuleren van windenergie door een subsidie boven op de marktelektriciteitsprijs doet de Rijksoverheid via de subsidieregeling duurzame energieproductie (SDE), op voorwaarde dat er wordt teruggeleverd aan het elektriciteitsnet.

---

### **Bijdragen in de investering om de financieringskosten te drukken**

---

Een (lokale) overheid (gemeente, provincie) kan de financieringslasten omlaag brengen door:

- een garantstelling, waardoor een lagere rente kan worden bedongen;
  - een (gedeeltelijke) renteloze lening of een lening met een lage rente, waardoor de financieringskosten omlaag gaan;
  - een (laagrenderende) investering in het project, waardoor minder vreemd vermogen hoeft te worden aangetrokken;
  - het stimuleren, faciliteren of zelfs afdwingen van lokale participatie, oftewel het inbrengen van eigen vermogen door burgers en/of bedrijven.
  - Het opzetten maar ook onderhouden van participatiestructuren brengt over het algemeen extra kosten met zich mee, die niet in de typische businesscase zijn opgenomen. Ook deze kosten kunnen door een overheid worden gedekt.
- 

### **Bijdragen in grondkosten**

---

Voor veel overheden (zowel Rijk als gemeenten) is de bouw van een windpark een bron van inkomsten. Dat kan in de vorm van leges en OZB zijn, maar ook in de vorm van verkoop van grond of pachtvergoedingen. Het verlagen van pachtvergoedingen of het (gratis) beschikbaar stellen van grondposities kan een windpark meer financiële armslag bezorgen.

---



### **Andere dan financiële instrumenten in handen van de gemeente**

Besluit een gemeente dat het vanuit het publieke belang wenselijk is om een windenergieproject mogelijk te maken,

dan zijn er naast financiële stimuleringsmogelijkheden ook nog andere instrumenten beschikbaar.

---

### **Ondersteuning (organisatorisch en adviserend)**

De gemeente kan een initiatief met raad en daad terzijde staan. Zo kan zij proactief advies geven over juridische en planologische zaken en de bestaande gemeentelijke voorzieningen ter beschikking stellen van het initiatief (communicatie, huisvesting, ICT, zalen voor bijvoorbeeld informatieavonden, etc.).

---

### **Inbreng in natura: ter beschikking stellen grondposities, projectleiding**

Als de gemeente zelf grondposities in bezit heeft die in aanmerking komen voor het realiseren van een windproject, kan zij deze gratis of tegen een lagere pachtvergoeding ter beschikking stellen. Maar de gemeente kan bijvoorbeeld ook bijdragen door een projectleider te leveren.

---

### **Privaatrechtelijk kaderstellend: voorwaarden voor verkoop of gebruik van grond in eigendom bij de gemeente**

De gemeente kan als eigenaar voorwaarden stellen aan het gebruik van gronden. Zo kan zij ervoor zorgen dat de gronden alleen voor bepaalde doeleinden worden gebruikt (bijvoorbeeld realisatie windmolens) en voorwaarden stellen aan de participatie in de realisatie van dergelijke initiatieven.

---

### **Planologisch kaderstellend: voorwaarden planologische medewerking**

Als een project al dan niet deels door een projectontwikkelaar wordt ontwikkeld, dan kan de gemeente voorwaarden verbinden aan haar planologische medewerking. De gemeente kan een bevoegdhedenovereenkomst sluiten met de projectontwikkelaar om bijvoorbeeld lokale participatie af te dwingen, of ruimte te bieden aan een lokaal initiatief.

---

*“Als een project al dan niet deels door een projectontwikkelaar wordt ontwikkeld, dan kan de gemeente voorwaarden verbinden aan haar planologische medewerking”*

### Planologische medewerking van de gemeente

De gemeente heeft verschillende juridische instrumenten om windinitiatieven op bepaalde plekken binnen de gemeente toe te staan. Ten eerste bestaan er instrumenten om van een reeds vastgesteld bestemmings

plan af te wijken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij het vaststellen van bestemmingsplannen flexibiliteit-instrumenten 'in te bouwen' met het oog op windinitiatieven.

---

### Afwijken van een bestemmingsplan

Het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) van een gemeente is bevoegd om van een bestemmingsplan af te wijken als dat noodzakelijk is voor de realisatie van een (wind)project. Voor het afwijken van een bestemmingsplan wordt dan een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik verleend (artikel 2.1 lid 1 sub c. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo). De mogelijkheid om voor een specifiek project van het bestemmingsplan af te wijken is niet nieuw, en werd voor de inwerking-treding van de Wabo aangeduid als projectbesluit (artikel 3.10 Wet op de ruimtelijke ordening (oud)).

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor planologisch strijdig gebruik is een discretionaire bevoegdheid van het college van B en W. Dat betekent dat het college van die bevoegdheid gebruik kan maken, maar daartoe in geen enkel opzicht verplicht is. Bovendien is een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad, waardoor ook deze zich een oordeel dient te vormen over het al dan niet toestaan van het planologisch strijdig gebruik.

In deze Handreiking blijft de afwijkingsmogelijkheid op basis van de Crisis- en herstelwet buiten beschouwing.

---

### Flexibiliteit bij het vaststellen van een bestemmingsplan

Naast deze mogelijkheid bestaat ook de optie om in een bestemmingsplan flexibiliteit aan te brengen om windinitiatieven te kunnen toestaan:

- 1 uitwerkingsplannen;
- 2 wijzigingsbevoegdheid;
- 3 binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.

---

### Uitwerkingsplannen

Het is mogelijk om in een bestemmingsplan aan een gebied een globale bestemming te geven die het college van B en W dan op een later tijdstip alsnog uitwerkt. Dit biedt de kans om verschillende alternatieven voor gebruik zo lang mogelijk open te houden. Voor het gebied waarvoor de uitwerkingsverplichting geldt, kan een bouwverbod worden opgenomen met de strekking dat het verboden is om te bouwen voordat een uitwerkingsplan van kracht is. In het bestemmingsplan staan uitwerkingsregels waardoor inzicht wordt gegeven in de hoofdlijnen van de uitwerking van het betreffende gebied. Op deze manier creëert de gemeente beleidsvrijheid om de uitwerking op een later moment te laten plaatsvinden.

---

### Wijzigingsbevoegdheid

De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt ook de mogelijkheid om in een bestemmingsplan te bepalen dat het college van B en W bevoegd is om binnen vaststaande grenzen het bestemmingsplan te wijzigen. Hiermee creëert de gemeente ruimte om de bestemming zodanig te wijzigen dat windinitiatieven kunnen worden toegestaan.

---

### Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

In een bestemmingsplan kan worden bepaald dat het college van B en W door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan afwijken. Hoewel de aard van de afwijkingsbevoegdheid minder ruimte laat om van het bestemmingsplan af te wijken, is niet objectief begrensd welke afwijkingen wel kunnen en welke niet. Het gebruik van deze mogelijkheid ligt echter meer voor de hand bij afwijken van het aantal en de hoogte van windmolens, dan bij het geven van een compleet nieuwe bestemming aan een gebied.

## “Op het gebied van energie en duurzaamheid is dit goed denkbaar als de gemeente op deze terreinen eigen beleid heeft en met de burger kan samenwerken”

De genoemde instrumenten geven het college van B en W de mogelijkheid om windprojecten in te passen binnen het planologisch regime: vooraf via flexibiliteit-instrumenten in het bestemmingsplan en achteraf via het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik. De gemeente heeft beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij met deze bevoegdheid omgaat. Het ligt voor de hand dit in een beleidsregel vast te leggen, zodat initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn. Bij het ontbreken van een beleidsregel kan echter ook van geval tot geval worden nagegaan of de gemeente (het college van B en W) van deze bevoegdheid gebruik wil maken.

In het overleg over een verzoek om een windinitiatief mogelijk te maken, kan de gemeente met de initiatiefnemer afspraken maken en vastleggen over de voorwaarden waaronder medewerking wordt verleend aan de planologische wijziging of afwijking. Deze afspraken worden vastgelegd in een zogenaamde bevoegdhedenovereenkomst (ook wel ontwikkel- en realisatieovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst), waarbij de gemeente zich in de regel verplicht om zich in te spannen alle (planologische) procedures te doorlopen en waarbij de initiatiefnemer vastlegt op welke wijze het project wordt uitgevoerd. Op deze manier is het ook mogelijk om voorwaarden over participatie of lokale betrokkenheid vast te leggen.

### **De aanzet tot buurtenergie-initiatieven**

Tot de instrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft, behoort het relatief ‘nieuwe’ instrumentarium om burgerinitiatief te stimuleren. Helder is dat de gemeente goed kijkt wat een burger, of groep burgers, zelf wil. Het is daarnaast belangrijk om initiatiefnemers duidelijkheid te verschaffen over wat de gemeente wel en niet kan doen. Zorg ervoor dat besluitvormingsprocedures overzichtelijk zijn en dat de reactietermijn zo kort mogelijk is. Als er te weinig mag, of procedures lang of ondoorzichtig zijn, zullen initiatiefnemers afhaken.

Als burgers aangeven een initiatief te willen starten, kan de gemeente daarop inspelen en zich eventueel als mede-initiator opwerpen. Op het gebied van energie en duurzaamheid is dit goed denkbaar als de gemeente op deze terreinen eigen beleid heeft en met de burger kan samenwerken, en zich door de burger kan laten versterken. De gemeente kan in elk geval helpen de eerste stap te zetten, bijvoorbeeld door een eerste bijeenkomst met deze burgers te organiseren of het plan te concretiseren. Dit kan mensen net dat zetje geven om zelf enthousiast verder te gaan. De gemeente kan zelfs structureel voorwaarden scheppen waardoor de kans op het ontstaan en welslagen van burgerinitiatieven merkbaar toeneemt.

Soms zakt een initiatief in en is er behoefte aan een beetje extra stimulans.

De gemeente kan die geven. Daar zitten een paar risico's aan, bijvoorbeeld dat de gemeente het initiatief overneemt en de initiatiefnemers passief worden. Bedenk daarom wanneer de gemeente moet stoppen met stimuleren en maak de verwachtingen over en weer helder. Het is hierbij van belang dat de gemeente de behoeften van de initiatiefnemers niet uit

het oog verliest. Initiatiefnemers zijn niet allemaal op dezelfde manier georganiseerd en komen op verschillende manieren tot hun doel. Hierdoor hebben ze ook andere verwachtingen van de overheid. Sommige initiatieven redden het op eigen kracht en andere kunnen ondersteuning goed gebruiken.

Deze lessen zijn samengevat in een vijfstappenplan.

---

### Stap 1 Vliegende start

---

Een gemeente heeft mogelijk al een eigen sociale infrastructuur van groepen bewoners, bedrijven, organisaties en ambtenaren die actief bezig zijn met particuliere energieprojecten. Als dat zo is, dan kan deze infrastructuur nuttig zijn bij het opzetten van nieuwe initiatieven. De gemeente kan hierin een actieve rol spelen. Dit betekent dat elk nieuw initiatief een vliegende start kan maken door te profiteren van de kennis en ervaring die er intussen is. Zonder deze infrastructuur kan een gemeente beginnen met stap 2.

---

### Stap 2 Sleutelfiguren vinden, kernteam opzetten

---

Sleutelfiguren zijn mensen die al langer met het idee rondlopen dat besparen en duurzaam opwekken van energie belangrijk zijn. Maar ook dat het geld kan opleveren en vooral heel leuk kan zijn. Deze mensen zijn overal en zijn te vinden met behulp van mensen die een wijk goed kennen. Sleutelfiguren zijn mensen die maar een klein zetje nodig hebben om in actie te komen, gewoon omdat ze de urgentie voelen. Dat zetje kunnen de gemeente en andere ondersteuners ze geven, maar dan moeten deze sleutelfiguren wel eerst gevonden worden.

---

### Stap 3 Basis kweken en structuur vinden

---

Na het vinden van de sleutelfiguren is het zaak 'de sneeuwbal te laten rollen'. Welke mensen willen nog meer actief worden? Hiervoor zijn tal van instrumenten beschikbaar. Denk aan het houden van open avonden, het plaatsen van artikelen in het plaatselijke krantje en het organiseren van mond-tot-mondreclame. Doel is het vinden van mensen, georganiseerd in een vast kernteam, die tijd willen stoppen in de oprichting van een buurtenergiebedrijf. De gemeente kan de sleutelfiguren helpen om andere ondersteuners te vinden en de sneeuwbal te laten rollen.

---

### Stap 4 Ieder doet wat het beste past

---

Als de eerste mensen gevonden zijn, is het zaak een structuur te vinden die past bij de wijkbewoners die actief willen zijn. Bijvoorbeeld een structuur van werkgroepen met daarboven een bestuur. De ervaring leert dat het vaak de sleutelfiguren zijn die kiezen voor het bestuur en daarnaast ook deel uitmaken van een werkgroep. Een deel van de mensen zal zich aanmelden voor werkgroepen die zich richten op besparen en opwekken. Anderen concentreren zich juist op het sociale aspect en op de bewustwording om anders met energie om te gaan. Het kan het initiatief alleen maar versterken als ieder doet wat hem of haar het beste past.

---

### Stap 5 Loslaten en netwerk bieden

---

Bereiken bewoners het stadium waarin het kernteam en mensen daaromheen zich vormen rond een concrete activiteit? En is er sprake van een zekere structuur? Dan is de ervaring dat ondersteuning niet langer nodig is. De gemeente en de andere ondersteuners kunnen het initiatief loslaten, zodat het zich verder kan versterken. Tegelijkertijd kan er wel behoefte blijven aan contact. Daarom is zinvol om elk buurtenergiebedrijf in te bedden in de sociale infrastructuur waarover de gemeente beschikt. Die zal daardoor bovendien alleen nog maar sterker worden.

---



### Conclusie

Terwijl de gemeente Leeuwarden een uitgebreid plan heeft om te investeren in duurzame energie, heeft de gemeente Apeldoorn dergelijke plannen in de ijskast gezet. Ook Woerden is gestopt, terwijl Dordrecht juist begint. In al deze gevallen gaat het om gemeenten die de hoofdrol zoeken, of zochten. Andere gemeenten zoeken deze hoofdrol vooral niet en zien de opwekking van energie niet als een publieke taak. Net zoals de gemeente Almere kiezen veel gemeenten ervoor om investeren in duurzame energie wel degelijk te stimuleren. Zij sluiten daarmee aan bij de wijdverbreide opvatting dat de overheid de taak heeft om investering en ondernemersklimaat te stimuleren.

Met de investering in duurzame energie nemen ook de duurzaamheid van de gemeente en de sociale cohesie toe. Dit zijn extra argumenten voor de gemeente. Niettemin hoeven dit geen argumenten te zijn om de hoofdrol te zoeken en zelf energieproducent te worden, of de grootste investeerder. Deze handreiking schetst een speelveld en een politiek-bestuurlijk proces waarin de gemeente de bewoners en ondernemers optimaal kan betrekken. Optimaal verwijst daarmee naar snelheid van investering, in combinatie met het opbouwen van krachtige sociale verbanden die op termijn nog veel meer voor hun rekening nemen.

## Tot slot

*In de woningbouw zet een projectontwikkelaar huizen neer en deze investering wil hij terugverdienen door verkoop. Zeker in Almere is de laatste jaren veel ervaring opgedaan met een andere wijze van werken, het collectief particulier opdrachtgeverschap. Een groep toekomstige bewoners organiseert zich en neemt de rol van projectontwikkelaar over. Zij zijn producent en toekomstig klant van hun eigen product, de woning. Bij projecten rond duurzame energie brengen bijvoorbeeld groepen boeren dit collectief particulier opdrachtgeverschap in de praktijk. Twee interessante voorbeelden van groepen bewoners en lokale ondernemers zijn de onafhankelijke energiebedrijven Duurzaam Soesterkwartier in Amersfoort ([www.duurzaamsoesterkwartier.nl](http://www.duurzaamsoesterkwartier.nl)) en Energie U in Utrecht ([www.energieu.nl](http://www.energieu.nl)).*



Sinds haar oprichting in 2009 heeft de vereniging Duurzaam Soesterkwartier als doelstelling om een windmolen neer te zetten. Zover is het nog niet, maar boeiend zijn de resultaten die binnen twee jaar tijd wel zijn gehaald: collectieve isolatie van zestien straten, het project 'Zon op school', collectieve aankoop van zonnepanelen en een aantal activiteiten dat niet direct met energie te maken heeft. Er is een groene verbinding aangelegd met daarin een kinderspeelplaats en in oude panden van de NS worden een zaal en een verkeerstuin geëxploiteerd. Ondanks het vertrek van de wijkmanager in 2009 is er door de nieuwe vereniging nu een overschot aan vrijwilligers in de wijk. Energie U kiest een andere volgorde door meteen met windmolens te starten en tegelijkertijd als vereniging te werken aan sociale cohesie.

Net zoals veel boeren dat hebben gedaan, werkt Energie U met een investeerder. Dat kan veel snelheid opleveren, en kost geld, maar de rollen zijn intussen wel omgekeerd. De participanten in Energie U zijn klant van hun eigen product, en dat geldt ook voor de participanten in Duurzaam Soesterkwartier als zij een molen neerzetten. Belangrijk kenmerk van het collectief particulier opdrachtgeverschap is dat dit gepaard gaat met de groei van een collectief dat veel meer deelt dan enkel het energieproject. Op een bepaald moment komt een zeer interessant kenmerk van collectieven bovendien, namelijk het veelvuldig terugbetalen van een investering.

Elke normale investering betaalt zich één keer terug in de vorm van het verwachte resultaat, hopelijk meer, misschien minder.

Denk aan een auto die een aantal jaren meegaat, of aan zonnepanelen die in ongeveer 25 jaar tijd een bepaalde hoeveelheid elektriciteit produceren. Investeren in mensen en hun sociale verbanden levert daarentegen steeds meer en nieuwe activiteiten op, waarbij die verbanden zich verdiepen en uitbreiden en steeds meer opleveren. Dat doen zij enkel als de mensen binnen die verbanden ook echt iets met elkaar hebben en houden en niet uit elkaar worden gespeeld. In dat opzicht is een windmolen van Essent of Nuon geen sociale investering, omdat deze voor de klanten niets betekent behalve groene stroom. Een molen van de Windunie zorgt al voor iets meer sociale verbanden, omdat mensen actief lid van de unie kunnen worden. De windmolens van Energie U zullen sociaal veel meer opleveren, en doen dat nu al terwijl ze er nog niet eens staan. Voor de windmolen van Duurzaam Soesterkwartier geldt dit ook, omdat hier bewust wordt geïnvesteerd in wat de mensen samen willen en kunnen doen.

De vereniging Duurzaam Soesterkwartier geldt in Nederland als een sterk voorbeeld van wat ook wel burgerinitiatief wordt genoemd. Veel gelijkende verenigingen zien zichzelf ook als een burgerinitiatief. Interessant is hoe zij het burgerinitiatief op een hoger plan brengen, naar 'versie 2.0'. Van een fenomeen met een hoog aalbaarheidsgehalte, altijd goed voor een foto-momentje met de wethouder, is het in hoog tempo een economische factor van belang geworden. Vrijwel elke gemeente neemt het bijvoorbeeld serieus als een instrument om tegelijkertijd te bezuinigen en voorzieningen op peil te houden.

*“Elke normale investering betaalt zich één keer terug in de vorm van het verwachte resultaat, hopelijk meer, misschien minder”*

## *“Burgerinitiatief 2.0’ is een economische factor van belang die vaak, of misschien wel per definitie, plaatsvindt in collectief particulier opdrachtgeverschap”*

Gebiedsontwikkelaars zien burgerinitiatief als een instrument om de waarde van wijken vast te houden en te vergroten als bewoners zelf energie, zorg, mobiliteit, groen, voedsel, welzijn en nog veel meer voorzieningen in hun wijk gaan organiseren. Bewoners doen dit in collectief particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkelaars komen graag in aanmerking voor een opdracht van hen.

‘Burgerinitiatief 2.0’ is een economische factor van belang die vaak, of misschien wel per definitie, plaatsvindt in collectief particulier opdrachtgeverschap. Zo ontstaat een nieuwe realiteit en die betreft ook energieprojecten. Klassieke projectontwikkeling zal steeds meer concurrentie krijgen

van collectief particulier opdrachtgeverschap. Bij de betrokken particulieren zit veel geld, zeker als het om energie gaat. Als zij dat weten te collectiviseren, dan zullen zij in de energiesector daadwerkelijk een economische factor van belang zijn. Zover is het nog niet, maar de eerste tekenen dat het deze kant opgaat, zijn onmiskenbaar aanwezig. Dan is er een kans dat zich bijvoorbeeld in Almere tweeduizend huishoudens organiseren die geheel uit eigen vermogen een windmolen neerzetten. De diverse initiatieven in Almere van burgers en ook bedrijven om zelf energieproducent te worden, wijzen uit dat het zover kan komen.



**Bijlage 1:**

## Lijst van lokale, onafhankelijke duurzame energiebedrijven/-initiatieven

Alblasserwaard, Den Haneker	<a href="http://www.denhaneker.nl">www.denhaneker.nl</a>
1 Almere, St. Duurzame Wijken	<a href="http://www.stichtingduurzamewijken.ning.com">www.stichtingduurzamewijken.ning.com</a>
2 AlmereEnergiek	<a href="https://sites.google.com/site/almereenergie/">https://sites.google.com/site/almereenergie/</a>
Ameland, AEC	<a href="http://www.amelandenergie.nl">www.amelandenergie.nl</a>
Amersfoort	<a href="http://www.duurzaamsoesterkwartier.nl">www.duurzaamsoesterkwartier.nl</a>
Amsterdam-Zuid, NEWNRG	<a href="http://www.nwnrg.nl">www.nwnrg.nl</a>
Amsterdam Noord	<a href="http://www.onzeenergie.nl">www.onzeenergie.nl</a>
Apeldoorn	<a href="http://www.de-a.nl">www.de-a.nl</a>
Arnhem – Presikhaaf	<a href="http://www.destoerehoutman.nl">www.destoerehoutman.nl</a>
Breda, De Volharding	<a href="http://www.devolhardingbreda.nl">www.devolhardingbreda.nl</a>
Bunnik	<a href="http://www.wakkerodijk.nl">www.wakkerodijk.nl</a>
Castricum, CALorie	<a href="http://www.calorieenergie.nl">www.calorieenergie.nl</a>
Culemborg	<a href="http://www.thermobello.nl">www.thermobello.nl</a>
Den Haag, Vogelwijk Energiek	<a href="http://www.vogelwijkenergiek.nl">www.vogelwijkenergiek.nl</a>
Deventer, Zonnehoven	<a href="http://www.zonnehoven.nl">www.zonnehoven.nl</a>
Groningen	<a href="http://www.grunnegerpower.nl">www.grunnegerpower.nl</a>
Heeten	<a href="http://www.stichtingduurzaamheeten.nl">www.stichtingduurzaamheeten.nl</a>
Hoekse Waard Duurzaam	<a href="http://www.hoekschewaardduurzaam.nl/">http://www.hoekschewaardduurzaam.nl/</a>
Houten	<a href="http://www.ademhouten.nl">www.ademhouten.nl</a>
Krommenie	<a href="http://enekro.wordpress.com/">http://enekro.wordpress.com/</a>
Lochem, LochemEnergie	<a href="http://www.lochemenergie.net">www.lochemenergie.net</a>
Makkinga	<a href="http://www.slimmakkinga.nl">www.slimmakkinga.nl</a>
Oosterhesselen	<a href="http://www.hesselnenergie.nl">www.hesselnenergie.nl</a>
Texel, TexelEnergie	<a href="http://www.texelenergie.nl">www.texelenergie.nl</a>
Utrecht, Energie U	<a href="http://www.energieu.nl">www.energieu.nl</a>
Voorst	<a href="http://www.energierijkvoorst.nl">www.energierijkvoorst.nl</a>
Zeewolde	<a href="http://www.zeenergie.nl">www.zeenergie.nl</a>
Zeist, Dichterswijk	<a href="http://www.dichterswijkzeist.nl">www.dichterswijkzeist.nl</a>
Zwolle, Stadshagen	<a href="http://www.duurzaamstadshagen.nl">www.duurzaamstadshagen.nl</a>
Zutphen	<a href="http://www.zutphenaanzet.nl">www.zutphenaanzet.nl</a>





## Colofon

Opgesteld door AT Osborne

In opdracht van en in samenwerking met  
Agentschap NL en Gemeente Almere



Deze brochure is een uitgave van:

Agentschap NL  
NL Energie en Klimaat  
Croeselaan 15  
Postbus 8242 | 3503 RE Utrecht  
T +31 (0) 88 602 25 33  
[www.agentschapnl.nl/windenergie-op-land](http://www.agentschapnl.nl/windenergie-op-land)

© Agentschap NL | november 2011  
Publicatie-nr. 2DENB1118

*Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld kan Agentschap NL geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.*

Agentschap NL is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Agentschap NL voert beleid uit voor diverse ministeries als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal. Agentschap NL is hét aanspreekpunt voor bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Voor informatie en advies, financiering, netwerken en wet- en regelgeving.

De divisie NL Energie en Klimaat versterkt de samenleving door te werken aan de energie- en klimaatoplossingen van de toekomst.