

27/10/2023

Onderzoek en advies financiële participatie Amsterdamse wind & zon

Eindrapport



Samenvatting

Onderzoek en advies financiële participatie Amsterdamse wind & zon

Rebel is gevraagd advies te geven over hoe financiële participatie bij zon- en windprojecten verankerd kan worden in het beleid van de gemeente Amsterdam.

Hoofdstuk 1 schetst de **context** van het onderzoek en gaat in op de ambities en de inzet van de gemeente Amsterdam in het kader van de energietransitie. De gemeente zet in op het stimuleren van lokaal eigendom bij energieprojecten zodat Amsterdammers mee kunnen profiteren, waarbij wordt gefocust op coöperatieve vormen van duurzame energieopwekking.

Hoofdstuk 2 definieert lokaal eigendom en gaat in op de verschillende vormen van financiële participatie. De Amsterdamse ambitie van **lokaal eigendom** kan worden ingevuld met economisch en juridisch eigendom of aandeelhouderschap van de lokale omgeving en lokale partijen, zolang deelname openstaat voor de bredere gemeenschap. **Financiële participatie** heeft een bredere scope dan lokaal eigendom en omvat zowel risicodragend investeren door omwonende als afdracht van opbrengsten uit energieprojecten aan de omgeving. Financiële participatievormen zijn (certificaten van) aandelen, obligaties/leningen, kortingen/ vergoedingen/ compensaties, duurzaamheidspakketten, een omgevingsfonds en sociale projecten.

Vanuit het **juridisch kader** wordt duidelijk dat de gemeente op basis van het huidige omgevingsrechtelijke kader (de vorm van) financiële participatie niet kan afdwingen via juridische normen, maar het wel via verschillende wegen kan stimuleren.

In **hoofdstuk 3** wordt de theorie uit hoofdstuk 2 toegepast op de **Amsterdamse context**. De meest genoemde **doelen** van financiële participatie in Amsterdam worden gekoppeld aan de financiële participatievormen. Deze doelen zijn; het tijdig realiseren van duurzame lokale energie opwek, een eerlijke verdeling van lusten en lasten, het verschaffen van autonomie aan de omgeving en het benutten van koppelkansen. Vervolgens worden de verschillende opvattingen van betrokken Amsterdamse stakeholders op dit onderwerp schematisch weergegeven en stellen we op basis van de verkregen input een **werkdefinitie van lokaal eigendom** voor, specifiek voor Amsterdam.

Hoofdstuk 4 concretiseert financiële participatie voor **specifieke wind- en zonprojecten**. Bepalende factoren voor welke participatievorm het meest geschikt is zijn; de financiële draagkracht in een gebied, of het project zich binnen of buiten bewoond gebied bevindt, de grondpositie, de aanwezigheid van energiecoöperaties en de mate van financiële haalbaarheid.

Hoofdstuk 5 concludeert met de belangrijkste uitgangspunten voor financiële participatie bij wind- en zonprojecten:

1. Stel de **doelen centraal** en maak op basis daarvan afwegingen per project. Dat wil zeggen dat lokaal eigendom het uitgangspunt is, maar dat daar van kan worden afgeweken indien het de realisatie van projecten in de weg staat.
2. Als een project moet worden aanbesteed, richt de **aanbesteding dan in op lokaal eigendom**; in de procedure (denk aan 2-fase aanbesteding of inschrijfgeld) en in de eisen en wensen.
3. Ondersteun **coöperaties met een professionaliseringsslag**. Dat kan met directe middelen, maar met name door ervaring op te doen zoals reeds gebeurt. Stel daarbij wel eisen aan kennisborging en vooraf uitgangspunten op over hoe ver je als gemeente wil gaan in het ondersteunen van de coöperaties.
4. Lokaal eigendom gaat veelal over burgers, maar in bepaalde gebieden – zoals het havengebied en bedrijventerreinen – heeft de directe omgeving betrekking op bedrijven. **Lokaal eigendom zou in deze situaties met de bedrijven moeten worden ingevuld**, waarbij een combinatie met financiële participatie door burgers zeker mogelijk is.

Inhoudsopgave

H1 – Introductie

1.1 Introductie

Aanleiding en doelstelling van voorliggende rapportage

1.2 Context energietransitie

1.3 Context windenergie

1.4 Context zonne-energie

H2 – Achtergrond en theorie

2.1 Definitie lokaal eigendom en financiële participatie

Intermezzo: Relevante factoren voor acceptatie

2.2 Mogelijke participatievormen

2.3 Vehikels voor financiële participatie

Intermezzo: Gemeentelijk energiebedrijf

2.5 Juridisch kader

H3 – Participatievormen Amsterdamse context

3.1 Doelstellingen

3.2 Opvattingen Amsterdamse stakeholders

Intermezzo: Windturbines aan de aan de Noorder IJ-plas

3.3 Werkdefinitie Lokaal Eigendom

H4 – Geschiede participatievormen Amsterdam

4.1 Introductie

4.2 Passende participatievormen op basis van casussen

4.3 Handelingsperspectief gemeente

4.4 Bepalende factoren

H5 – Conclusies en doorkijk

5.1 Conclusies: Uitgangspunten voor het beleid rondom financiële participatie

5.2 Doorkijk: mogelijke vervolgacties

Bijlagen

- I. Compensatievormen en maatschappelijke voordelen
- II. Mogelijke participatievormen
- III. Aanbestedingswetgeving
- IV. Inspanningsverplichting
- V. Notitie staatssteun
- VI. Wet Markt en Overheid



1

Introductie

- 1.1 Introductie
- 1.2 Context energietransitie
- 1.3 Context windenergie
- 1.4 Context zonne-energie



1.1 Introductie

Aanleiding en doelstelling van voorliggende rapportage

De gemeente Amsterdam heeft een doelstelling voor lokale opwek van wind en zon, voortkomend uit de Regionale Energiestrategie (RES). In dezelfde RES streeft de gemeente naar minimaal 50% lokaal eigendom van windturbines. Het is de inzet van het college om alle te bouwen windturbines door energiecoöperaties te laten ontwikkelen. Bij zonnepanelen streeft de gemeente naar 100% lokaal eigendom van zonprojecten op eigen grond, gerealiseerd door coöperaties in de stad.

Lokaal eigendom draagt er aan bij dat bewoners middels (financiële) participatie inspraak krijgen en/of kunnen meeprofiten. Dit creëert betrokkenheid van bewoners bij de energietransitie en zorgt ervoor dat de baten uit energieprojecten lokaal worden gehouden wat de acceptatie¹ ten goede kan komen. In het Coalitieakkoord 'Het Amsterdams Akkoord 2022-2026' is hier de volgende passage over opgenomen:

"We zetten in op het stimuleren van lokaal eigenaarschap zodat Amsterdammers mee kunnen profiteren. We gaan uit van coöperatieve vormen van duurzame energieopwekking. Wij leveren als Amsterdam een wezenlijke bijdrage aan de doelstellingen van de RES 1.0."

Het invullen van deze ambitie is reden voor de gemeente om de opties te verkennen en de juiste middelen voor (financiële) participatie beschikbaar te stellen. **Rebel is gevraagd advies te geven over hoe financiële participatie bij zon- en windprojecten verankerd kan worden in het gemeentelijk beleid.** De focus van dit rapport op de mogelijke invulling van financiële participatie in Amsterdam, is uiteraard slechts één onderdeel van de gehele participatieaanpak. Als onderdeel van het Programma Wind wordt tevens ingezet op procesparticipatie, wat bijdraagt aan bewustzijn van en zeggenschap over hernieuwbare opwek.

Onderzoeksvragen voor dit rapport:

- Welke financiële participatievormen zijn mogelijk? Welke vehikels (organisatievormen) zijn er om deze participatievormen te realiseren?
- Hoe passen mogelijke participatievormen binnen:
 - vier typen windprojecten; fictieve casussen die passen binnen de aangestelde zoekgebieden voor windturbines.
 - drie typen zonprojecten, gebaseerd op bestaande projecten; zonne-carports, zon langs Rijksnelwegen en zon op gronden in bezit van de gemeente Amsterdam.
- Welke rol past bij de Amsterdamse coöperaties en wat zijn daarbij aandachtspunten?
- Wat is het handelingsperspectief van de gemeente om de financiële participatievormen te borgen en welke rol kan de gemeente in dat kader aannemen?

In de hierop volgende hoofdstukken gaan we op deze onderdelen in.

¹ In het kader van financiële participatie wordt ook vaak gesproken over draagvlak. In dit onderzoek hanteren we de term 'acceptatie'. Het onderscheid laat zich duiden door de volgende definitie:

- Acceptatie: gaat om bereidheid van individuen of groepen om iets te aanvaarden en ermee in te stemmen, zelfs als ze het er mogelijk niet volledig mee eens zijn. Het kan betekenen dat mensen de beslissing of verandering tolereren of zich erbij neerleggen zonder er actief tegen te zijn.
- Draagvlak: is de mate van ondersteuning, goedkeuring en betrokkenheid van individuen of groepen bij een bepaalde beslissing of verandering. Het gaat verder dan alleen acceptatie, omdat het impliceert dat mensen actief instemmen met of steun verlenen aan de beslissing of verandering. Een hoog draagvlak betekent dat de meerderheid van de betrokkenen positief staat tegenover het idee of de actie.

1.2 Context energietransitie

Inzet op lokaal eigendom zodat Amsterdammers kunnen meeprofiteren

De gemeente Amsterdam wil een bijdrage leveren aan de Nederlandse en regionale klimaatambities en streeft als (tussen)doel naar een CO₂-reductie van 60% in 2030. Onderdeel van deze ambitie is om voor 2030 ten minste 127 MW opgesteld vermogen aan windturbines te realiseren en 550 MW aan zonnepanelen.

Zoals hiervoor beschreven, wil de gemeente de Amsterdammers betrekken bij de energietransitie en het realiseren van bovenstaande ambities. Daarbij wordt gestreefd naar lokaal eigendom van energieprojecten, zodat burgers middels (financiële) participatie hierin inspraak krijgen en/of kunnen meeprofiteren.

De gemeente Amsterdam wil een leefbare en op het gebied van duurzaamheid toekomstbestendige stad zijn. De Amsterdamse ambities op het gebied van de energietransitie zijn in verschillende beleidstukken vastgelegd en worden middels verschillende programma's gerealiseerd. Zo beschrijft de in 2022 vastgestelde Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050 de strategie, de langetermijnvisie op de Amsterdamse energietransitie en de acties voor de korte termijn. Ook in het Coalitieakkoord zijn aanvullende passages opgenomen over energieprojecten (zie blok hiernaast). Met de jaarlijkse Klimaatrapportage brengt de gemeente alle maatregelen in beeld die impact hebben op de CO₂-uitstoot van de stad.

Coalitieakkoord 'Het Amsterdams Akkoord 2022-2026'

Passages uit het coalitieakkoord die als uitgangspunt dienen bij het uitvoeren van energieprojecten op Amsterdams grondgebied:

- Windenergie is een cruciaal onderdeel van de energiemix. We willen het potentieel aan windenergie in Amsterdam benutten zonder dat hierdoor onaanvaardbare gezondheidsrisico's ontstaan of de natuur te veel wordt belast.
- We zetten onze ambities voort op het gebied van zonne-energie. We breiden de mogelijkheden uit om collectief zonnepanelen in te kopen en stimuleren eigenaren van panden met een groot dakoppervlak om zonnepanelen te plaatsen.
- We zetten in op het stimuleren van **lokaal eigenaarschap zodat Amsterdammers mee kunnen profiteren. We gaan uit van coöperatieve vormen van duurzame energieopwekking.** Wij leveren als Amsterdam een wezenlijke bijdrage aan de doelstellingen van de RES 1.0.
- We zetten ons extra in op het bestrijden van energiearmoede door energielasten van mensen met lage inkomens te verlagen.

1.3 Context windenergie

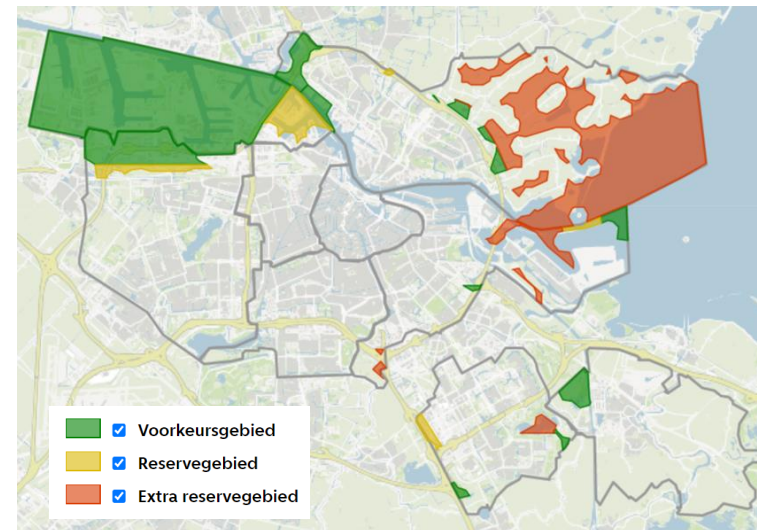
52 MW extra opgesteld vermogen aan windturbines voor 2030

Onderdeel van de Amsterdamse ambitie is om voor 2030 circa 17 extra windturbines (ten minste 52 MW) te realiseren om de ambitie van 127 MW opgesteld vermogen aan windturbines te bereiken. Dit is ongeveer gelijk aan het voorzien van 80 procent van de Amsterdamse huishoudens van duurzame elektriciteit. De zoekgebieden voor deze windturbines zijn in 2021 vastgesteld in de Regionale Energiestrategie 1.0 van Noord-Holland Zuid ([RES 1.0](#)).

De gemeente werkt met betrekking tot windenergie toe naar een ruimtelijk besluit, zoals bedoeld in de Omgevingswet: het Programma Windenergie Amsterdam (PWA). In het PWA komt te staan in welke zoekgebieden en onder welke voorwaarden gestart kan worden met de ontwikkeling van windenergie. Om de keuzes in het PWA te onderbouwen wordt in alle zoekgebieden nu, middels een plan-milieueffectrapport ([plan-MER](#)), uitgebreid onderzoek gedaan naar onder andere de gevolgen van windturbines op veiligheid, geluid en gezondheid. Eind 2023 worden de resultaten van het plan-MER afgerond. Ook heeft de gemeente in het kader van het PWA een [Participatieplan](#) opgesteld. Hierin worden de doelen, uitgangspunten, belangrijkste stakeholdergroepen en het proces op hoofdlijnen - met de belangrijkste inspraak- en participatiemomenten - besproken.

Na vaststelling van het PWA kunnen op de aangewezen plekken ontwikkelende partijen beginnen met het maken van plannen voor de bouw van windturbines. Amsterdam heeft, gebaseerd op het landelijk klimaatakkoord, in de RES 1.0 afgesproken om te streven naar minimaal 50% lokaal eigendom van windturbines. Het is de inzet van het college om de windmolens door energiecoöperaties te laten ontwikkelen.¹

Onderstaande figuur geeft de zoekgebieden voor de windturbines weer die in 2021 zijn vastgesteld in de Regionale Energiestrategie 1.0 van Noord-Holland Zuid.



Windzoekgebieden Gemeente Amsterdam - [link](#)

¹ Gemeente Amsterdam: [link](#)

1.4 Context zonne-energie

Inzet op daken en dubbel ruimtegebruik

Amsterdam zet in op het benutten van daken voor het opwekken van zonne-energie. Daarnaast wordt gestreefd naar dubbel ruimtegebruik van bijvoorbeeld gronden langs infrastructuur en parkeergelegenheden. Daarbij is de ambitie om voor 2030 550 MW aan zonnepanelen, waarvan 400 MW op grote daken (RES), te realiseren. Hierbij is het doel dat 50% van de geschikte daken wordt benut. Op dit moment (maart 2023) is 235 MW gerealiseerd, wat betekent dat er in de komende 7 jaar nog 315 MW te gaan is. Vervolgens is de ambitie voor 2040 om 1100 MW aan zonnepanelen te hebben gerealiseerd, door alle geschikte daken in te zetten voor het opwekken van zonne-energie.

Naast zon op dak zet de gemeente bijvoorbeeld in op zonne-carports, tijdelijke zonneweides op eigen grond en is de gemeente betrokken bij de Energieroute Noord-Holland (onderdeel van het Programma Opwek Energie op Rijksground (OER)) waar gezocht wordt naar mogelijkheden om langs de snelwegen grootschalig duurzame energie op te wekken. Vanwege het grote potentieel voor zonnepanelen in de haven is er ook een samenwerking met het havenbedrijf gestart. Dakeigenaren krijgen maatwerkadviezen en nieuwe oplossingen voor constructief zwakke daken worden gestimuleerd. Ook kijkt de gemeente naar mogelijkheden tot verplichting voor het gebruik van daken.

Het Programma Zon van de gemeente Amsterdam werkt aan bovenstaande ambities door middel van een doelgroepgerichte aanpak die ondersteunend en faciliterend is. De gemeente ondersteunt bewoners, bedrijven, VvE's en maatschappelijke organisaties met het realiseren van zonprojecten door middel van adviezen, onderzoek en ambtelijke ondersteuning.

Naast de kwantitatieve opgave voor zon werken we ook aan kwalitatieve doelstellingen. Denk aan lokaal eigendom, het tegengaan van energiearmoede en het stimuleren van circulariteit en innovatie. Amsterdam stuurt bij realisatie van eigen zonprojecten op 100% lokaal

eigendom en op uitvoering door coöperatieve partijen in de stad. Ook maakt de gemeenten afspraken met woningcorporaties over de verdere uitrol van panelen, waardoor meer huurders kunnen profiteren van zonne-energie.



Gemeente Amsterdam - [link](#)



2

Achtergrond en theorie

2.1 Definitie van lokaal eigendom en financiële participatie

Intermezzo: Relevante factoren voor acceptatie

2.2 Mogelijke participatievormen

2.3 Vehikels voor financiële participatie

Intermezzo: Gemeentelijk energiebedrijf

2.4 Juridisch kader



2.1 Definitie van lokaal eigendom en financiële participatie (1/2)

Lokaal eigendom gaat over economisch eigendom én open deelname voor de brede gemeenschap

Zoals eerder genoemd, streeft de gemeente Amsterdam naar minimaal 50% lokaal eigendom van windturbines en 100% lokaal eigendom van zonprojecten op gemeentelijke grond. Voordat we kijken naar hoe dit ingevuld kan worden, is het belangrijk om te verduidelijken hoe we lokaal eigendom interpreteren. We gebruiken de definities van lokaal eigendom van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Participatiemonitor als startpunt¹².

- Het principiële uitgangspunt van EZK is als volgt: “De belangrijkste criteria om te kwalificeren als lokaal eigendom van zijn dat er sprake is van **economisch en juridisch eigendom of aandeelhouderschap** én dat **deelname openstaat voor de brede gemeenschap**.”³ Voor de brede gemeenschap maakt EZK onderscheid tussen twee soorten lokaal eigendom: 1) eigendom van de lokale omgeving en 2) eigendom van lokale partijen (*zie kader voor dit onderscheid*). Als een aandeelhouder/eigenaar tot categorie 1 behoort, bijvoorbeeld een lokale coöperatie, dan kan hun complete aandeel worden toegerekend aan de ambitie van lokaal eigendom. Hiernaast kan ook het aandeel van andere lokale partijen (e.g. een lokale agrariër, ondernemer of waterschap; categorie 2) worden meegeteld in de definitie van lokaal eigendom. Echter EZK telt een project niet als lokaal eigendom wanneer slechts één of enkele lokale partijen het eigendom hebben, omdat deelname dan niet openstaat voor de bredere gemeenschap.
- De Participatiemonitor verbreedt deze definitie door **ook eigendom van enkele lokale partijen tot lokaal eigendom te rekenen**. Hier worden drie typen onderscheiden: 1) Bewonerscollectieven en lokale partners (in collectief samenwerkingsverband); 2) Publiek eigendom van gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven; en 3) Lokale bedrijven, zoals ondernemers, agrariërs of maatschappelijke instellingen. Geen lokaal eigendom is bijvoorbeeld een partij die niet in de omgeving is gevestigd. Wat precies lokaal is, laat de monitor aan ontwikkelaars.

Op basis van deze twee definities, de Amsterdamse context en doelstellingen, hebben we voor Amsterdam een definitie opgesteld (zie p.22). Op de volgende pagina gaan we verder in op het onderscheid tussen lokaal eigendom en financiële participatie.

Soorten lokaal eigendom volgens EZK

1. Eigendom van de lokale omgeving (burgers, bedrijven): mede-eigendom van een collectief samenwerkingsverband van bewoners, lokale ondernemers, agrariërs en/of andere lokale partners in de omgeving van het project. Uitgangspunt is dat iedereen uit de lokale omgeving mee moet kunnen doen in het project, met andere woorden: de lokale omgeving krijgt de kans mee te investeren en mede-eigenaar te worden indien gewenst.

2. Eigendom van lokale partijen: eigendom van één of enkele lokale partijen waarbij de bredere omgeving niet/minder is betrokken. Dit gaat bijvoorbeeld om projecten van een waterschap of een lokaal bedrijf, of om projecten van één of meerdere agrariërs/ondernemers die zich verenigen om een zonnepark of windpark te ontwikkelen, zonder toegang voor de gehele omgeving.

Met **coöperatief eigendom** wordt eigenaarschap van een burgerenergiecoöperatie bedoeld. In dit geval is de coöperatie aandeelhouder in de coöperatie. In dit geval is de coöperatie aandeelhouder in de BV, de leden hebben zeggenschap in de BV via de coöperatie. Dit is dus een speciale vorm van eigendom van de lokale omgeving omdat de leden van een lokale coöperatie vrijwel altijd in de omgeving wonen of werken.

¹ EZK: [link](#)

² [Participatiemonitor-2021.pdf \(hier.nu\)](#), p.12

³ Participatie Coalitie Noord-Holland: [link](#)

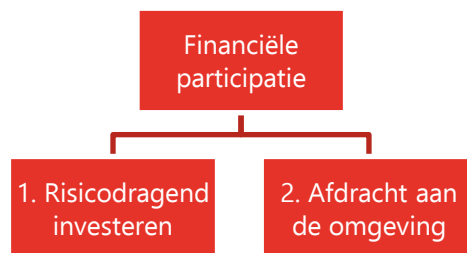


2.1 Definitie van lokaal eigendom en financiële participatie (2/2)

Financiële participatie betreft zowel risicodragend investeren (lokaal eigendom) als afdracht aan de omgeving (geen lokaal eigendom)

Zoals hiervoor genoemd is er **bij lokaal eigendom sprake van economisch eigendom; bij financiële participatie is dit niet altijd het geval**. Zodoende is lokaal eigendom een vorm van financiële participatie, maar financiële participatie niet altijd lokaal eigendom. Financiële participatie heeft dus een bredere scope.

Het delen van financiële baten met de omgeving (financiële participatie) is een manier om draagvlak voor projecten te vergroten. Dit kan op verschillende manieren. Op hoofdlijnen zijn er twee belangrijke richtingen te onderscheiden:



1. **Risicodragend investeren (ook wel: actieve financiële participatie):** In het eerste geval investeren burgers zelf of via een energiecoöperatie in een duurzaam-energieproject. Hierdoor delen ze mee in de (verwachte) winsten. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze investering een zeker risico met zich meebrengt, vergelijkbaar met andere investeringen zoals aandelen kopen in een bedrijf. Een financiële vergoeding gaat doorgaans gepaard met het nemen van risico. Daar staat tegenover dat het project (deels) daadwerkelijk eigendom van de omgeving wordt, waardoor het draagvlak groter wordt en de opbrengsten in de lokale gemeenschap blijven. Daarbij komt dat burgers de vrijheid hebben om zelf te beslissen in welk project zij willen participeren en voor welk bedrag. Indien de investering gepaard gaat met zeggenschap, past deze binnen de definitie van lokaal eigendom van EZK.

2. **Afdracht aan de omgeving (ook wel: passieve financiële participatie):** Een andere manier om financiële participatie te organiseren, is door een percentage van de opbrengsten van een project af te dragen aan de lokale omgeving. Er wordt hierbij periodiek een bepaald bedrag afgedragen aan een vooraf bestempeld doel of fonds waar de omgeving bij gebaat is, zogenaamde “bovenwettelijke activiteiten voor acceptatie en participatie” (zie onderstaand kader). Een belangrijk verschil met risicodragende investeringen is dat de omwonenden geen eigendom krijgen van het project – omwonenden profiteren louter mee van de opbrengsten. Dit is dus geen vorm van lokaal eigendom. Wel stelt dit mensen die niet de mogelijkheden hebben om zelf te investeren in staat om mee te profiteren en lopen burgers geen risico.

Hoewel de twee ‘sporen’ van financiële participatie apart worden benoemd, hoeven ze elkaar binnen een project niet uit te sluiten. Het is goed denkbaar dat bijvoorbeeld een energiecoöperatie lokaal vermogen voor het project ophaalt en van de opbrengst een gedeelte afdraagt aan de omgeving. Op pagina 13 gaan we verder in op de verschillende mogelijke vormen van financiële participatie.

Aansluiting afdracht bij uitdagingen in de omgeving

Afdracht aan de omgeving kan worden ingezet voor uitdagingen in de wijk, bijvoorbeeld voor energiearmoede kunnen de middelen worden gebruikt voor energiecoaches en/of kleine isolatiemaatregelen, of kan simpelweg een financiële compensatie worden gegeven voor de overlast. Ook het afnemen van stroom met korting door omwonenden uit het project is een mogelijkheid om burgers die niet investeren toch te laten participeren en een vorm van indirecte compensatie. Voor een wijk met hoge werkloosheid kan een sociaal project worden opgezet waarbij inwoners worden opgeleid en/of omgeschoold voor de energiesector.

Intermezzo: Relevante factoren voor acceptatie

Financiële participatie draagt bij aan acceptatie van een energieprojecten

(Financiële) participatie draagt bij aan de acceptatie van de betreffende hernieuwbare energievorm te vergroten. Daarom zetten we een stap terug om belangrijke factoren voor acceptatie te verkennen. Vervolgens kijken we hoe (financiële) participatie kan bijdragen aan de acceptatie van een energieproject.

- ✗ **Angst en perceptie van externaliteiten:** Bij wind hebben vooral het geluidsvolume vanaf de woning en de afstand tussen windturbines en woonplaats een negatieve invloed op de acceptatie van windprojecten¹. Bij zon gaat het vooral over esthetiek; sommige mensen vinden dat zonnepanelen afbreuk doen aan het uiterlijk van gebouwen en landschappen².
- ✓ **Distributieve en procedurele rechtvaardigheid:** dit verwijst naar een goede lusten-lastenverdeling en de optie om mee te praten³. Een Nederlands onderzoek gericht op zon laat zien dat gemeenschapsvoordelen een positieve rol kunnen hebben in de acceptatie van zonnevelden, omdat zij zorgen voor een betere lusten-lastenverdeling⁴; ditzelfde is aangetoond voor wind³. Er zijn verschillende typen gemeenschapsvoordelen, zoals financiële compensatie (stimulering van de lokale economie of verlaging van energiekosten) of compensatie in publieke goederen (buurthuis, opleidingen, vergroening, zie *bijlage 1*). Een Zwitsers onderzoek toont aan dat bewoners bij voorkeur voordelen gericht op de gehele gemeenschap willen, over de optie van individuele aandelen of obligaties⁵. Bij een Duits sample m.b.t. wind had men de voorkeur voor informatieve participatie in plaats van financieel⁶.

1. Langer et al. – [link](#)

2. Breukel, Dijk & Spee – [link](#)

3. Lienhoop – [link](#)

4. Van den Berg & Tempels – [link](#)

- ✓ **Kennis:** m.b.t. windenergie blijken mensen met meer kennis over het algemeen deze energievorm meer te accepteren.⁶

Bij gemeenschapsacceptatie – de mate waarin een gemeenschap een bepaald project steunt – kunnen drie niveaus worden onderscheiden: impact, context en proces⁷. **Om acceptatie te bevorderen, kunnen beleidsmakers volgens de literatuur dus op deze drie niveaus actie ondernemen:**

- **Impact** (mate waarin impact wordt voorkomen, verminderd, gecompenseerd of getolereerd): zoveel mogelijk direct reduceren door bijv. geluidsoverlast te verminderen, afstand te vergroten en esthetiek te verbeteren en indirect door overlast te compenseren voor verbeterde lusten-lastenverdeling
- **Context** (mate waarin rekening wordt gehouden met de lokale situatie, bijv. normen en waarden): onderzoeken van lokale behoeften en zo het type participatie bepalen, waarmee kan worden gecompenseerd. Wanneer participatie niet goed aansluit bij lokale behoeften, kan dit zorgen voor een tegengesteld effect op weerstand en een negatieve invloed op vertrouwen. Zo kan men financiële compensatie, wanneer dit niet goed aansluit bij de lokale behoeften en/of niet in verhouding staat tot de ervaren lasten, zelfs slechter ervaren dan geen compensatie omdat het ervaren kan worden als “omkoperij.”
- **Proces:** zorgen voor een transparant en eerlijk proces met inspraak en procesparticipatie, om zo de perceptie van vertrouwen en eerlijkheid te verhogen.

5. Vuichard, Stauch & Dällenbach – [link](#)

6. Langer, Katharina; Decker, Thomas; Menrad, Klaus – [link](#)

7. Klok, Kirkels & Alkemade (2023) – [link](#)

2.2 Mogelijke participatievormen

In de categorieën risicodragend investeren en afdracht aan omgeving

Op basis van kennis en ervaring uit eerdere onderzoeken en trajecten op het gebied van financiering en participatie bij duurzame energieprojecten, hebben we zeven mogelijke participatievormen op een rij gezet, zoals hiernaast weergegeven. We richten ons hierbij uitsluitend op financiële participatievormen en laten (proces)participatievormen gericht op inspraak, op wens van de gemeente, buiten beschouwing.

Van de hiernaast weergegeven vormen gaan alleen aandelen (1) en certificaten van aandelen (2) samen met zeggenschap en economisch eigendom; deze twee vormen kunnen worden gerekend onder lokaal eigendom. Obligaties / leningen (3), daarentegen, betreffen geen economisch eigendom, omdat de investerende burger/bedrijf optreedt als leningsverstrekker. Wel vormen obligaties een veel toegepaste methode voor burgers om risicodragend te investeren, met enerzijds een relatief laag risico en zonder zeggenschap, anderzijds een duidelijk profijt voor de leningsverstrekker.

We maken ook nog een onderscheid tussen persoonlijke participatie (direct vanuit of voor het individu) of gemeenschapsparticipatie (middelen vloeien terug naar projecten voor de gehele gemeenschap).

Bijlage 2 geeft een nadere toelichting over deze zeven participatievormen en de mogelijke kansen en uitdagingen per vorm.



2.3 Vehikels voor financiële participatie

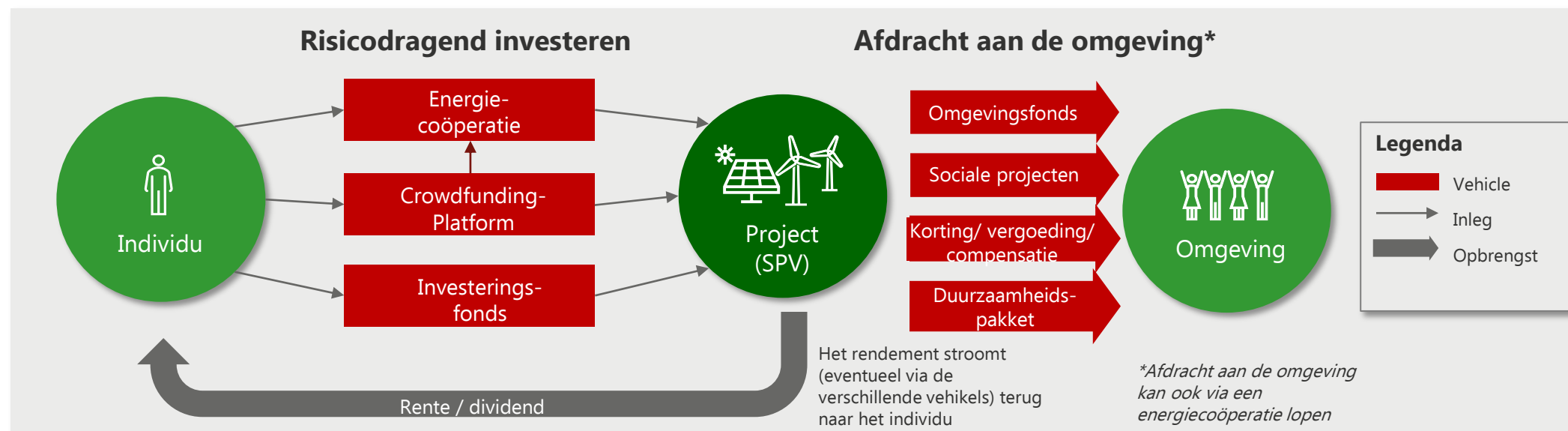
Financiële participatie kan via verschillende vehikels worden ingericht, waarvan de meest bekende een coöperatie is

In voorgaande hebben we participatievormen toegelicht. Er zijn verschillende routes waarop deze vormen georganiseerd kunnen worden. Deze verschillende organisatievormen noemen wij 'vehikels' voor financiële participatie. Welk vehicle het meest geschikt is, hangt af van de situatie en de wensen van de betrokken partijen.

Voor een energieproject wordt in veel gevallen een Special Purpose Vehicle (SPV) opgericht. Verschillende partijen werken in deze SPV samen aan de realisatie, exploitatie en infrastructuur van het energieproject. Burgers kunnen via verschillende vehikels risicodragend investeren in deze SPV; via een energiecoöperatie, een crowdfundingplatform (rechtstreeks of met tussenkomst van een coöperatie) en/of een investeringsfonds.

Het rendement uit het project stroomt (eventueel met tussenkomst van de verschillende vehikels) als rente of rendement weer terug naar de mensen die hebben geïnvesteerd. Daarnaast kan een deel van het rendement worden afgedragen aan de (niet-investerende) omgeving via een omgevingsfonds, sociale projecten, korting, vergoeding, compensatie of duurzaamheidspakketten. De vehikels en routes kunnen per energieproject verschillen.

Het is belangrijk om te beseffen dat een energiecoöperatie niet louter een vehicle is voor het investeren van een individu: een coöperatie kan (afhankelijk van de casus) ook veel niet-financiële waarde toevoegen, bijvoorbeeld door de ambassadeursfunctie in de lokale omgeving m.b.t. verduurzaming.



Intermezzo: Gemeentelijk Energiebedrijf

Een (te) zwaar middel om financiële participatie vorm te geven

Bij diverse gemeenten, zo ook de gemeente Amsterdam, wordt gesproken over de optie om een gemeentelijk energiebedrijf op te zetten en een regierol te geven in de lokale energietransitie.

Gemeentelijke energiebedrijven kennen we uit het verleden. Gemeenten stonden aan de basis van de huidige marktleiders en zijn in de jaren 1980 veelal gefuseerd (tot o.a. Nuon) en in jaren 2000 verkocht aan private eigenaars. Nu zien we de tendens dat gemeenten constateren dat de markt onvoldoende invulling geeft aan de publieke belangen. De gedachte is dat dit met een gemeentelijk energiebedrijf kan worden verbeterd. Een gemeentelijk energiebedrijf kan diverse vormen hebben, bijvoorbeeld:

- Een gemeentelijk energiebedrijf **investeert** in duurzame opwek en heeft deze assets in eigendom. Eventueel kan een deel van de financiering van het project aan de lokale omgeving worden uitgegeven, bijv. in de vorm van omgevingsobligaties. Afhankelijk van de gekozen definitie van lokaal eigendom (zie p.10) past ook de gemeente als eigenaar binnen de doelstelling om eigendom lokaal te beleggen.
- Een gemeentelijk energiebedrijf fungeert als **ontwikkelbedrijf**, ontwikkelt duurzame opwekprojecten en verkoopt ze daarna door aan de omgeving (bijv. coöperaties).
- Een gemeentelijk energiebedrijf vervult de **leveranciersrol** binnen de energieketen. In Haarlemmermeer is sprake van een dergelijke constructie waarbij de gemeente garant staat voor een lokaal bedrijf dat elektriciteit inkoopt en vervolgens levert aan bewoners. Overigens levert deze constructie geen voordeel op voor financiële participatie, aangezien juist de leveranciersrol in de energieketen door marktpartijen wordt ingevuld en dat wordt al veelvuldig in combinatie met financiële participatie vormgegeven.

Een gemeentelijk energiebedrijf kan zo naast de diverse vormen van financiële participatie staan. Het kan fungeren als ontwikkelaar die financiële participatie mogelijk maakt. Echter, ook aan andere partijen kan (al dan niet dwingend) worden opgelegd om financiële participatie vorm te geven – al kan de gemeente die participatie dan niet geheel zelf vormgeven. Het oprichten van een gemeentelijk energiebedrijf heeft echter veel bredere

implicaties, zowel financieel als organisatorisch. Uit onze ervaring weten we dat een gemeentelijk energiebedrijf een complexe opgave is. De gemeente moet over voldoende uitvoeringskracht beschikken (kennis, kunde, capaciteit) – wat veelal nog niet in huis is, en bereid moeten zijn tot het aangaan van significante (financiële) risico's. Bovendien draagt een gemeentelijk energiebedrijf niet noodzakelijkerwijs bij aan extra draagvlak (dat hangt af van hoe o.a. proces- en financiële participatie wordt ingericht).

Samengevat, is het opzetten van een gemeentelijk energiebedrijf een zeer zwaar en risicovol middel om financiële participatie te bereiken. Een besluit om hiertoe over te gaan is een politieke keuze, die gebaseerd zou moeten zijn op meerdere doelstellingen dan financiële participatie alleen. Indien de gemeente een GEB overweegt, adviseren wij hier een verdiepende onderzoek naar uit te voeren vanuit een bredere context dan financiële participatie.

Definitie gemeentelijk energiebedrijf (GEB)

Een gemeentelijk energiebedrijf (GEB) is een energiebedrijf in eigendom van een gemeente en opgericht met het doel om energieproductie en -distributie te regelen binnen de gemeentegrenzen. Bij een gemeentelijk energiebedrijf kan de lokale overheid direct sturen op de activiteiten die worden ondernomen. Het gaat dus om zeggenschap en niet enkel om financiële participatie. Wij definiëren een GEB als een gemeentelijke entiteit die risicodragend ontwikkelt en investeert in duurzame energieprojecten in de vorm van een rechtspersoon (bijvoorbeeld een besloten vennootschap). Hybride vormen zijn ook denkbaar waarbij de gemeente risicodragend deelneemt, maar ook andere stakeholders deelnemen (publiek-publiek of publiek-privaat).

2.4 Juridisch kader (1/2)

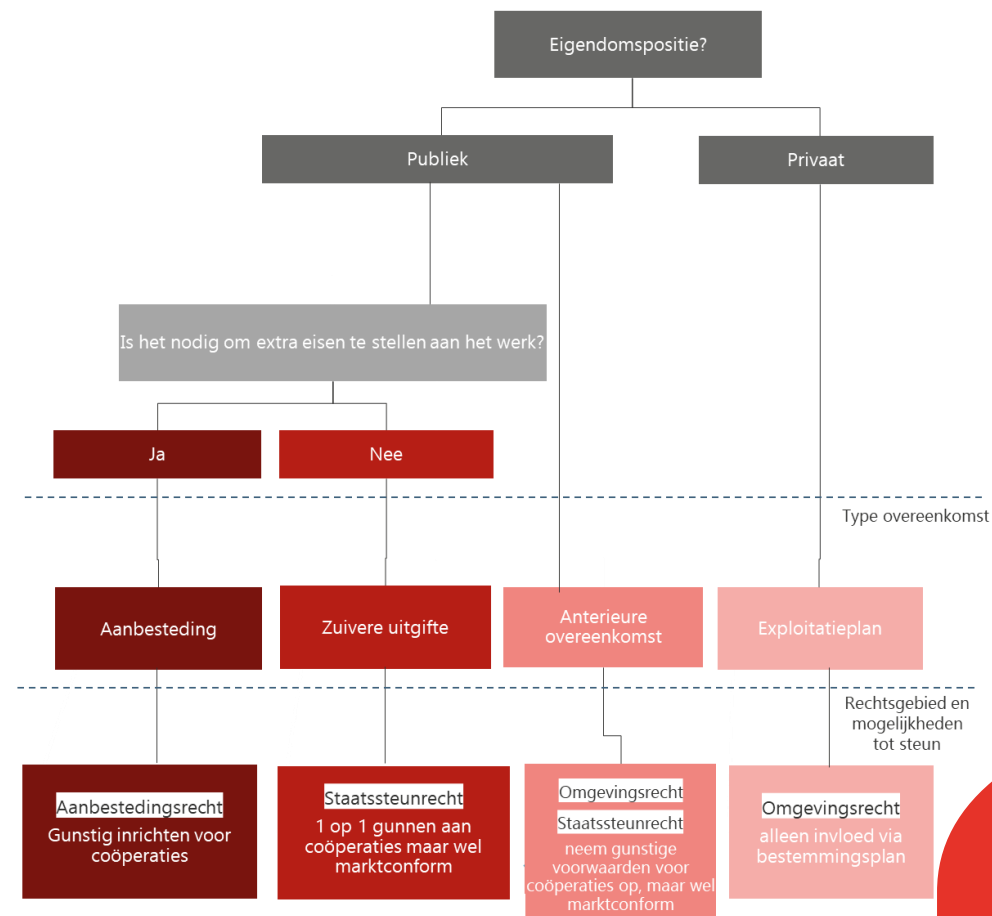
De eigendomspositie en eventuele eisen bepalen het rechtsgebied

De gemeente Amsterdam heeft de vraag gesteld hoe afspraken rondom de ambitie van lokaal eigendom geborgd kunnen worden in gemeentelijk beleid. Vanuit die vraag is het waardevol om te verkennen of er juridische instrumenten zijn die toegepast kunnen worden. Voor het selecteren van een partij dient de gemeente zich te houden aan de (Europese) wet- en regelgeving en het selectiebeleid van de gemeente zelf, waarbij zij er bij deze selectie voor dient te zorgen dat er sprake is van een gelijk speelveld.

Welk rechtsgebied bij een energieproject relevant is – aanbestedingsrecht, staatssteunrecht en/of omgevingsrecht – is afhankelijk van verschillende factoren. Zoals weergegeven in het bijgevoegde schema van RVO is een belangrijke factor eigendom (publiek of privaat) en de mate waarin eisen worden gesteld aan de bouw en exploitatie¹.

- Wanneer de grond in publieke handen is, loopt het ter beschikking stellen van een locatie via een aanbesteding, een zuivere uitgifte of een anterieure overeenkomst. Een zuivere uitgifte van grond is een transactie waarbij de gemeente de grond zonder voorwaarden in erfpacht uitgeeft aan een partij (binnen de grenzen van het bestemmingsplan). Wanneer er wel nadere eisen (zoals m.b.t. geluid of draagvlak) worden gesteld aan de exploitatie, dient een aanbestedingsprocedure gestart te worden (*zie bijlage 3 voor een toelichting*). Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst waarbij de gemeente en een projectontwikkelaar afspraken maken over de kosten van de ontwikkeling van de grond en andere aspecten van de ontwikkeling.

De gemeente Amsterdam heeft veel te maken met erfpachtconstructies – dit gaat inhoudelijk om dezelfde soort (privaatrechtelijke) afspraken als een anterieure overeenkomst², waarbij het eigendom van de grond in publieke handen blijft, maar de grond onder voorwaarden in erfpacht is bij een private partij tegen betaling van een canon.



1. RVO; Locaties voor energiecoöperaties – [link](#)

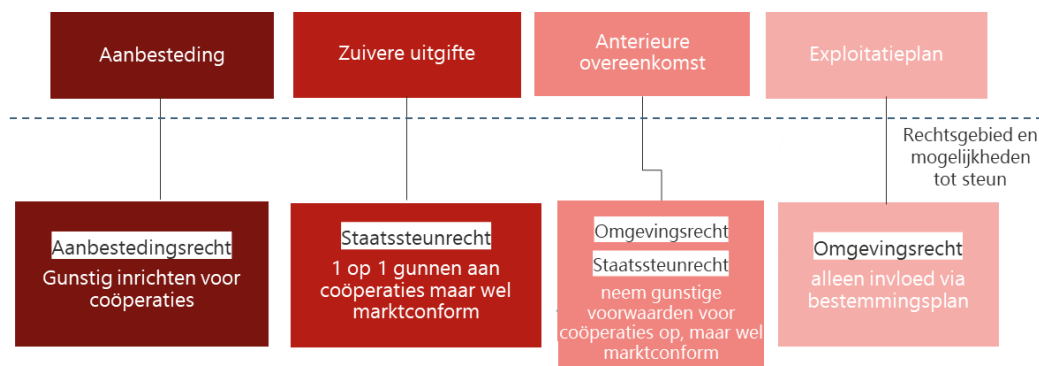
2. Kamerstuk 32847 – [link](#)

2.4 Juridisch kader (2/2)

De gemeente kan lokaal eigendom niet afdwingen via juridische normen

Op basis van het huidige omgevingsrechtelijke kader kan de gemeente financiële participatie niet als vereiste stellen voor bijvoorbeeld het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan en/of het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. Dat betekent dat de gemeente lokaal eigendom niet kan afdwingen via juridische normen¹.

Wel kan de gemeente op verschillende manieren bijsturen via decentraal beleid. Zo kan de gemeente in een aanbesteding bepaalde geschiktheidseisen en selectie- en gunningscriteria toepassen die voordelig zijn voor energiecoöperaties (zie *bijlage 3 voor een toelichting*). Ook kan de gemeente, als ze geen aanvullende eisen stelt aan het werk en er dus niet aanbesteed hoeft te worden, een locatie 1-op-1 gunnen aan een coöperatie via een zuivere uitgifte². Belangrijk is dat dat marktconform gebeurt, om een vorm van staatsteun te voorkomen (zie *bijlage 5 voor een toelichting*). Daarnaast kan een gemeente bij een anterieure overeenkomst een inspanningsverplichting tot het creëren van draagvlak opleggen aan een ontwikkelaar (zie *bijlage 4 voor een toelichting*). Er bestaat echter geen wettelijke grondslag voor een inspanningsplicht voor financiële participatie in zichzelf³.



Aandachtspunten binnen het huidige juridische kader zijn:

- Staatssteunrisico's: risico op ongeoorloofde staatsteun vanuit de gemeente aan marktpartijen. Zie bijlage 5 voor een toelichting. Het is belangrijk om op te merken dat er een update vanuit de Europese Commissie is geweest van staatsteunregelgeving die lidstaten additionele flexibiliteit biedt richting energiegemeenschappen (o.a. energie coöperaties). Deze update is het onderzoeken waard en het is aan de gemeente hoe zij hiermee om willen gaan⁴.
- Ongewenste marktbeïnvloeding: marktpartijen hebben in ongelijke mate toegang tot de in te zetten middelen van de gemeente (geen gelijk speelveld).
- Wet markt & overheid: de Wet Markt en Overheid (onderdeel van de Mededingingswet) bevat 5 gedragsregels. Als een overheid goederen of diensten op de markt aanbiedt, dan moet zij zich aan deze gedragsregels houden. Deze regels gelden voor de hele overheid, dus ook voor de gemeente. Zie bijlage 6 voor een toelichting. Deze regels zijn relevant indien de gemeente zelf windturbines of zonprojecten gaat exploiteren, dat is nu niet aan de orde.
- Gedragscodes Acceptatie & Participatie Windenergie op Land: In de Gedragscode van het Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) zijn een aantal basisprincipes ten aanzien van participatie, communicatie en het leveren van een bijdrage aan het versterken van acceptatie opgesteld.³ De gedragscode is breed geaccepteerd maar niet juridisch bindend.

1. Polum Rotterdam Law Firm – [link](#)

2. RVO; Locaties voor energiecoöperaties – [link](#)

3. NWEA, Gedragscodes Acceptatie & Participatie Windenergie op Land – [link](#) / De Wet ruimtelijke ordening ("Wro"), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("Wabo") en de Algemene wet bestuursrecht ("Awb") bevatten het huidige wettelijk kader

4. Europese Commissie - [link](#)



3

Participatievormen Amsterdamse context

3.1 Doelstellingen

3.2 Opvattingen Amsterdamse stakeholders

Intermezzo: Windturbines aan de aan de Noorder IJ-plas

3.3 Werkdefinitie Lokaal Eigendom



3.1 Doelstellingen (1/2)

Prioritering van doelstellingen

Financiële participatie is geen doel op zich. Het is een middel om onder andere acceptatie van duurzame energieprojecten te vergroten, de baten van projecten lokaal te houden en de autonomie van de omgeving te vergroten. Het is van belang om de doelen van financiële participatie scherp te formuleren en te prioriteren, om te voorkomen dat projecten worden 'verzwaard' met diverse doelen waardoor de uitvoerbaarheid in het geding komt.

Een voorbeeld is de zonnecarports waar de businesscase moeilijk sluitend te krijgen is, maar waaraan diverse doelstellingen rondom verdelen van baten en energiearmoede worden gekoppeld. Het stapelen van doelstellingen bemoeilijkt het maken van keuzes over financiële participatie, maar (belangrijker) het vertraagt veelal de projectontwikkeling. Ook zal er bij een krappe businesscase naar verwachting weinig maatschappelijk te verdelen en/of koppelen zijn en zou met name het realiseren van de opwek leidend moeten zijn in het project.

Het helder formuleren en prioriteren van de doelstellingen helpt om binnen projecten afwegingen te maken en snelheid te behouden in de realisatie van projecten. Concreet kan deze aanpak betekenen dat wanneer er binnen een project geen ruimte is om energiearmoede te bestrijden, het project daar geen rekening mee hoeft te houden en middelen aan andere doelen kunnen worden besteed.

Hiernaast geven we een eerste formulering van de vier meest genoemde doelen en de prioritering die wij hieraan meegeven vanuit onze expert judgement op basis van de interviews, desk studie en ervaringen elders. De volgende pagina koppelt de doelen aan financiële participatievormen.

Tijdig en deskundig realiseren lokale opwek

Het hoofddoel is het tijdig en deskundig realiseren van duurzame lokale energie-opwek zoals afgesproken in de Regionale Energiestrategie, opdat de CO₂-uitstoot van Amsterdamse stroom afneemt. Financiële participatie kan daaraan bijdragen doordat dit draagvlak kan vergroten, maar ook professionaliteit van projectontwikkeling draagt bij aan tijdige realisatie.

Lusten en lasten eerlijk verdelen

Het laten meeprofiteren van Amsterdammers met de energietransitie is in het Coalitieakkoord als doel van lokaal eigendom gesteld. Voor de bredere definitie van financiële participatie gaat het daarbij om een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

Autonomie verschaffen bij hernieuwbare opwek

Het verschaffen van autonomie aan de omgeving over een energieproject kan eveneens worden gerealiseerd met (financiële) participatie. Zeggenschap vanuit de omgeving zorgt ervoor dat rekening gehouden wordt met de lokale context. Zeggenschap kan betrekking hebben op de totstandkoming van het project (bijv. exacte locatie), maar ook over het verdelen van baten (bovenstaande doelstelling). Zo kan autonomie bijdragen aan de perceptie van de omgeving over wat eerlijk is.

Koppelkansen benutten

Tenslotte onderscheiden we als laatste doel het benutten van koppelkansen – zo kan een project bijdragen aan het beperken van energiearmoede, of werkgelegenheid of sociale cohesie vergroten.

3.1 Doelstellingen (2/2)

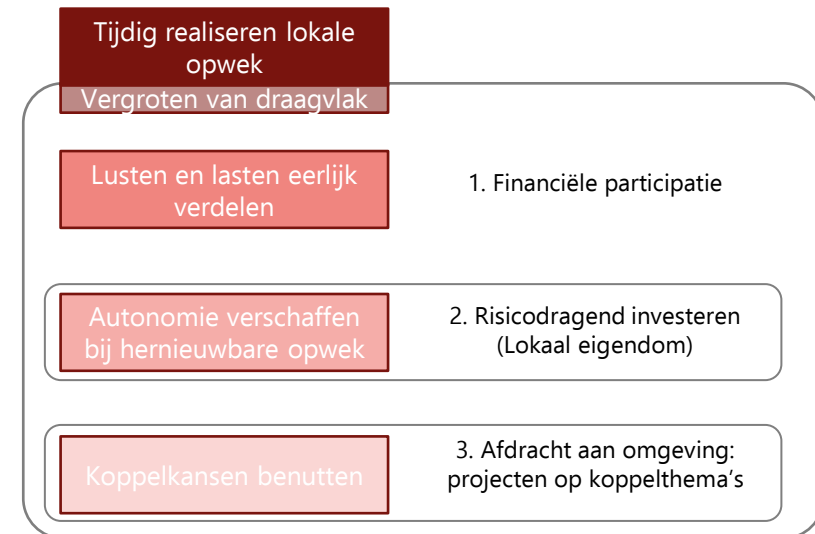
De koppeling tussen doelstellingen en financiële participatievormen

De verschillende vormen van financiële participatie kunnen invulling geven aan de doelstellingen. Niet iedere vorm draagt echter in dezelfde mate bij aan de doelstellingen. In de figuur hiernaast maken we een koppeling tussen doelstellingen en welke vormen van financiële participatie daar invulling aan geven.

1. Alle vormen van financiële participatie bieden op verschillende wijze mogelijkheid om deze verdeling goed te organiseren en baten van opwek (deels) te laten terugvloeien naar de omgeving die de lasten ervaart van het opwekproject. Afhankelijk van de context in de wijk is de ene vorm beter passend dan de andere. In een wijk met laag financieel draagkracht is participatie via aandelen minder passend dan afdracht via een omgevingsfonds, omdat slechts een zeer beperkt deel van de wijk zal kunnen meeprofiten van de winst vanuit aandelen.
2. Het verschaffen van autonomie wordt met name gerealiseerd met de participatievariant risicodragende investeringen (zijnde lokaal eigendom). Met deze investeringen verwerft de omgeving aandelen, waarmee men zeggenschap krijgt over het opwekproject. Echter zijn er ook andere manieren om zeggenschap te verwerven, bijvoorbeeld door middel van bewonersraden (mits deze gepaard gaan met mandaat).
3. Voor het benutten van koppelkansen is vooral de subcategorie 'afdracht aan de omgeving' van financiële participatie met name geschikt, omdat hiermee bijvoorbeeld een deel van de opbrengst kan worden geïnvesteerd in buurtprojecten voor de beperking van energiearmoede en/of het vergroten van sociale cohesie.

Vanzelfsprekend is er een relatie tussen de doelstellingen en participatievormen. Vanuit een coöperatie (lokaal eigendom) kan bijvoorbeeld het zeggenschap worden gebruikt om koppelkansen te benutten.

Doelstellingen & Financiële participatievormen



3.2 Opvattingen Amsterdamse stakeholders

Ambities en houdingen ten opzichte van lokale opwek en lokaal eigendom lopen uiteen

Onderstaande tabel geeft een beknopt en veralgemeend overzicht van verschillende opvattingen die Amsterdamse partijen hebben over de lokale opwek van duurzame energie en lokaal eigendom bij energieprojecten. Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van meerdere interviews en geeft inzicht in de uiteenlopende belangen.

	Lokale opwek duurzame energie	Lokaal eigendom energieprojecten
Amsterdammers	De opvatting over lokale duurzame energieopwekking verschilt per persoon. Doorgaans willen omwonenden dat externaliteiten van energieprojecten (visuele impact, geluidsoverlast, gezondheidszorgen, eigendoms waarde) worden voorkomen of gecompenseerd en dat er sprake is van een goede lusten-lastenverdeling en de optie om mee te praten (toegang tot het proces). Over het algemeen is er wel een groeiend bewustzijn en een toenemende steun voor duurzame energie onder Amsterdammers en sluiten meer mensen zich bijvoorbeeld aan bij energiecoöperaties (APEC heeft gezamenlijk ruim 5000 leden).	De wens voor lokaal eigendom varieert van persoon tot persoon en hangt af van verschillende factoren, waaronder persoonlijke overtuigingen, prioriteiten, economische omstandigheden, lokale context en het wel of niet ondervinden van externaliteiten. Het betrekken van de gemeenschap bij het besluitvormingsproces en het bieden van verschillende opties voor financiële participatie kan helpen om een breed scala aan perspectieven en behoeften te accommoderen.
Lokale bedrijven	De mate waarin Amsterdamse bedrijven zich inzetten voor duurzame energie varieert en hangt af van verschillende factoren, waaronder bedrijfsdoelen, marktomstandigheden, wettelijke vereisten, lokale betrokkenheid en de bereidheid om te investeren in duurzame energieopwekking. Wel is een groeiende trend te zien van bedrijven die actief streven naar duurzame energieopwekking. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in Amsterdam Noord, waar ruim 60 bedrijven zich hebben verenigd in NDSM energie, een bedrijven coöperatie voor ondernemers.	Voor lokale bedrijven kan het interessant zijn om te investeren in lokale energieprojecten (en daarmee eigendom te verkrijgen), omdat ze kunnen profiteren van de opbrengsten die worden gegenereerd. Dit draagt waarde bij aan individuele bedrijven maar ook aan de lokale economie. Bovendien biedt het bedrijven de mogelijkheid om controle te hebben over de besluitvorming en kan het leiden tot energie zekerheid en invloed op de energieprijzen.
Gemeente Amsterdam	De gemeente heeft duidelijke ambities op het gebied van duurzame opwek van energie en heeft daarvoor meerdere programma's lopen. De ambitie is om voor 2030 circa 17 extra windturbines (ten minste 52 MW) en 550 MW aan zonnepanelen te realiseren.	De gemeente streeft naar minimaal 50% lokaal eigendom van windturbines en 100% lokaal eigendom van zonprojecten op eigen grond. Het bestuur stuurt daarbij op realisatie door energiecoöperaties.
Energie-coöperaties	Het doel van energiecoöperaties is doorgaans het democratiseren van de energietransitie. Het gaat daarbij om coöperaties van burgers en bedrijven die zeggenschap hebben over de investeringen en ontwikkeling van energieprojecten en de energiestromen. Veelal is niet het maken van winst, maar het leveren van een bijdragen aan de energietransitie en het creëren van een toegankelijk energiesysteem waarbij de lokale gemeenschap centraal staat, de doelstelling.	Energiecoöperaties geven invulling aan lokaal eigendom van duurzame energieprojecten. Voor de definitie van lokaal eigendom sluiten de coöperaties die wij gesproken hebben aan bij het Klimaat Akkoord. De hoofddoelen van lokaal eigendom zijn voor hen zeggenschap voor de lokale omgeving en het lokaal houden van de baten uit een project. De coöperaties geven daarnaast aan volledig (100%) lokaal eigendom na te streven.
Port of Amsterdam	De inzet van het havenbedrijf is het realiseren van 10 MW aan opgesteld vermogen extra windenergie. Daarnaast heeft het havenbedrijf haar doelstelling zon opgehoogd met 100.000 m ² (van 250.000 m ² naar 350.000 m ²) aan PV-panelen voor 2025. De haven bekijkt alle mogelijkheden om deze 10 MW extra aan opgesteld vermogen (windenergie) te realiseren. Het havengebied heeft al veel windturbines staan. De ruimte voor meer windturbines is echter beperkt en veelal alleen nog mogelijk op al uitgegeven terrein. De medewerking van die bedrijven is daarmee cruciaal. Voor zonenergie wordt er voornamelijk gekeken naar daken. Daarnaast worden er mogelijkheden verkend waarbij de opgewekte stroom direct wordt afgenomen door de gebruiker zowel bij wind als zon.	Het Havenbedrijf heeft er bij het opstellen van de RES op aangedrongen om eigenaarschap van bedrijven ook te laten meetellen voor lokaal eigendom. Het havenbedrijf geeft aan dat wanneer zij turbines ontwikkelen, ze mogelijk wel openstaan voor een samenwerking met energiecoöperaties (van zowel burgers als bedrijven). Echter, door de hoogte beperkingen kan de business case mogelijk niet rond gerekend worden. De opwek en lokale afname van de opgewekte energie kan dan een belangrijke drijfveer zijn om de windturbines toch te ontwikkelen, ondanks de beperkte business case. De keuze ligt bij bedrijven waarbij de grond in erfpacht is en de vraag is of een samenwerking met coöperaties voor deze partijen voldoende voordelen biedt. Dit geldt ook voor zon, waarbij een bedrijf in veel gevallen (bij hoog eigen gebruik) ook zelf zonnepanelen wil plaatsen of recht van opstal verleent aan een ontwikkelaar.
Andere overheden (Rijk (w.o. RVO/RVB) provincie/ RES)	Net als de gemeente hebben ook het Rijk en de provincies ambities op het gebied van duurzame energie opwek. Zo is in de RES 1.0 vastgesteld dat de regio Noord-Holland Zuid 2,7 TWh aan hernieuwbare energie wil opwekken in 2030. Daarnaast is de provincie heeft bevoegd gezag over de RES-zoekgebieden en verleent de vergunningen.	Vanuit het Klimaatakkoord zet het ministerie van EZK in op een "evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven)." Bij het programma OER (gemeente overstijgend) geven betrokken partijen specifiek aan dat voor de uitvoerbaarheid van het programma het bevorderlijk is dat de betrokken gemeenten hetzelfde beleid wat betreft lokaal eigendom hanteren.
Ontwikkelaars	Ontwikkelaars zijn verantwoordelijk voor en hebben expertise van de ontwikkeling, implementatie en het beheer van duurzame energieprojecten. Veelal hebben de ontwikkelaars de opwekinstallaties zelf in eigendom. Over de projecten wordt een rendement behaald om ontwikkelaars in staat te stellen hun activiteiten voort te zetten, toekomstige projecten te financieren, kosten te dekken en investeerders en financiering aan te trekken. In toenemende mate fungeren coöperaties als ontwikkelaar van duurzame energieprojecten, al dan niet in samenwerking met commerciële ontwikkelaars.	In de meeste gevallen heeft een ontwikkelaar een inspanningsverplichting voor het creëren van draagvlak. Vooral bij windprojecten betrekken commerciële ontwikkelaars doorgaans energiecoöperaties om zo de betrokkenheid van de lokale gemeenschap te bevorderen. Desalniettemin zal een ontwikkelaar die risicodragend investeert ook zelf (gedeeltelijk) zeggenschap willen en kan het betrekken van lokale partijen complex zijn om juridische, financiële of organisatorische redenen.

Intermezzo: Windturbines aan de Noorder IJ-plas

Ontwikkeling in complex stedelijk gebied betreft veel gevoeligheden en vereist een aanzienlijke mate van afstemming

Een voorbeeld van de ontwikkeling van duurzame energie-opwek met lokaal eigendom binnen de gemeente Amsterdam is het project bij de Noorder IJ-plas, waar de intentie is om 3 windturbines te ontwikkelen. Samen met NDSM Energie (een coöperatie van meer dan 50 Amsterdamse bedrijven) is Amsterdam Wind (een samenwerking van 4 Amsterdamse energiecoöperaties) de initiatiefnemer. Het is een project dat al meer dan 10 jaar gaande is en waarbij de complexiteit van energieprojecten in een stedelijke omgeving goed duidelijk wordt. Onderstaand figuur geeft de tijdlijn van het project weer.



De gemeente Amsterdam bezit de grond op de beoogde locatie voor de turbines. De gemeente heeft de intentie om Amsterdam Wind, via een recht van opstal, toestemming te verlenen voor de ontwikkeling van de turbines (onder voorbehoud van de vergunningverlening van de Omgevingsdienst). De coöperaties geven aan steun nodig te hebben om de risicovolle ontwikkelfase te kunnen overbruggen. Er is een lening verstrekt

door de gemeente uit het duurzaamheidsfonds, die alleen terug betaald moet worden indien het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De hoogte van deze lening was €500.000, wat niet genoeg is om de kosten in de ontwikkelfase te dekken. Dat betekent voor de coöperaties dat er ook geld uit andere bronnen moet komen, namelijk uit de middelen van NDSM en de coöperaties en de leden. Daarnaast is ook geld nodig voor de realisatie van de windturbines. Daarvoor worden ook andere vormen van financiering onderzocht.

Op het moment van schrijven werkt Amsterdam Wind aan een **voorstel voor de inrichting van financiële participatie**. Er is nog geen besluit genomen, maar er wordt op dit moment naar 3 vormen gekeken:

- Ledenleningen: leden kunnen in de ontwikkelfase via een participatie of een certificaat geld lenen aan de coöperatie.
- Omgevingsobligatie: omwonenden in een bepaalde straal om de turbines kunnen geld lenen, direct aan de bv, dus buiten de coöperaties om. Reden om deze optie te onderzoeken is dat een aantal omwonenden hebben aangegeven geen voorstander te zijn van de turbines en geen lid wensen te worden van de coöperatie. Maar wanneer de turbines er dan toch komen willen ze wel financieel meeprofiteren.
- Omgevingsfonds: Vanuit de energieopbrengsten wordt door Amsterdam Wind ook gekeken hoe de opbrengsten lokaal gedeeld kunnen worden, zoals een omgevingsfonds waarin lokale initiatieven gesteund kunnen worden en afnemen elektriciteit tegen een gereduceerd tarief.

3.3 Werkdefinitie lokaal eigendom

Voor Amsterdam specifiek

De gemeente heeft de ambitie uitgesproken om minstens 50% en indien mogelijk 100% lokaal eigendom te realiseren. Wat de gemeente onder lokaal eigendom verstaat, is echter nog niet gedefinieerd. Op basis van interviews en deskstudie stellen wij onderstaande definitie en handvatten voor. Dit voorstel sluit grotendeels aan bij de eerder toegelichte definities (EZK & Participatiemonitor)¹:

- Lokaal eigendom betreft economisch eigendom – in de vorm van aandelen (eigen vermogen), waarmee eigenaar/eigenaren zeggenschap hebben over het betreffende opwekproject.
- Het eigen vermogen wordt ingelegd door de lokale gemeenschap (individuele burgers, burgercollectief en lokale partners, lokale bedrijven - *we excluderen publiek eigendom, omdat dit minder direct verbindt in de omgeving*); de meerderheid van de lokale gemeenschap is gesitueerd in de directe omgeving. Het inleggen van eigen vermogen moet open toegankelijk zijn voor iedereen in de lokale gemeenschap.
- De directe omgeving krijgt te maken met de effecten op de leefomgeving en kan mogelijk hinder ondervinden. Voor het inrichten van instrumentarium is het wenselijk vast te stellen wat onder directe omgeving verstaan wordt. We stellen voor aan te sluiten bij de vroegere 'postcoderoosregeling'. De postcoderoos omvatte een cluster van postcodegebieden en daarmee ongeveer wijkniveau (maar hield ook rekening met projecten aan de randen van wijken). Binnen deze ring moet in eerste instantie de basis voor lokaal eigendom ingevuld worden (nader te bepalen percentage, bijvoorbeeld 50% van het eigen vermogen). Wanneer dat niet haalbaar (bijv. indien een vooraf vastgestelde termijn voor het ophalen van financiering is verstreken) is kan men een tweede ring meenemen; het stadsdeel. De laatste ring is de gehele stad, hier worden de lusten binnen Amsterdam gehouden, doch komen deze minder ten goede van degenen die lasten hebben.

Lokaal eigendom via burgercollectieven geeft niet automatisch invulling aan de vereiste voor het eigendom binnen de directe omgeving. Om dit te ondervangen kan aan de collectieven worden gevraagd om aan te tonen dat het merendeel van de leden (>50%) zich bevindt in de directe omgeving en/of de inspanning aan te gaan dit aantal met een bepaald percentage te vergroten.

Deze definitie kan ertoe leiden dat bij sommige projecten in de gemeente Amsterdam, 100% lokaal eigendom niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat de directe omgeving (en dus lokale gemeenschap) beperkt eigen vermogen kan inleggen, vanwege gelimiteerd financieel draagvlak. Of omdat de grond al is uitgegeven aan een private partij, die het opwekproject niet wil openstellen aan een bredere gemeenschap – en omdat het project anders niet doorgaat. Ook kan de wens tot lokaal eigendom ervoor zorgen dat gemeentegeld moet worden ingezet als subsidie (incl. een goedkope lening voor een risicovolle lening t.b.v. de ontwikkelfase) terwijl gelijksoortige projecten in andere gevallen zonder belastinggeld rond zouden kunnen komen. In deze gevallen kan het streven nog altijd zijn om in 50% lokaal eigendom in te vullen.

Om een gevoel te geven van deze afwegingen en de mogelijkheden voor andere financiële participatievormen hebben we een aantal casussen opgesteld, die we in hoofdstuk 4 behandelen.

¹Afwijkend op de Participatiemonitor sluiten we daarbij niet aan bij het publiek eigendom als zijnde lokaal eigendom, zoals ook niet wordt gedaan in de definitie van EZK. Reden om hierin aan te sluiten bij de definitie van EZK is dat voor Amsterdam met name de autonomie van de omgeving een belangrijke doelstelling is, verkregen via zeggenschap. Dat wordt niet (automatisch) verkregen met publiek eigendom.



4

Geschikte participatievormen Amsterdam

- 4.1 Introductie
- 4.2 Passende participatievormen op basis van casussen
- 4.3 Handelingsperspectief gemeente naar eigendomssituatie
- 4.4 Bepalende factoren



4.1 Introductie

Vanuit cases volgen passende participatievormen en een aanpak voor de gemeente

In voorgaande hoofdstuk hebben we vanuit de theorie en Amsterdamse context geschetst wat financiële participatie en lokaal eigendom is en hoe dat op hoofdlijnen vorm kan krijgen in Amsterdam. Op projectbasis kunnen daarmee verschillende vormen van participatie passend zijn. In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van cases hoe financiële participatievormen in een project kunnen worden toegepast. Vervolgens gaan we in op wat de gemeente kan doen om daar vorm aan te geven.

Uitgangspunten cases

De functie van de cases is om:

- Passende participatievormen in verschillende contexten schetsen met als doel handvatten te bieden voor het Programma Wind en Zon.
- Dilemma's te identificeren in het vormgeven van de financiële participatie.

Om een overzicht te bieden van passende vormen in verschillende situaties, werken we aan de hand van een matrix met twee bepalende factoren voor financiële participatie. Op de ene as van de matrix staat de financiële draagkracht van de omgeving, waarvoor we kijken naar de eenheid SES-WOA¹, die gemiddeld -0,100 is voor Amsterdam: alles lager dan -0,100 zien we dus als laag financieel draagkracht, zoals geregistreerd voor 2021 voor verschillende wijken van Amsterdam. Op de andere as kijken we of een project zich binnen of buiten bewoond gebied bevindt wat effect heeft op het investeringsvermogen en het verwachte draagvlak. Op deze twee assen hebben we 4 windcasussen en 3 zoncasussen ingedeeld (zie figuur hiernaast).

Voor wind gaat dit om fictieve casussen (een per kwadrant), omdat de gemeente meerdere zoekgebieden heeft aangewezen en in de toekomst hier mogelijk nieuwe gebieden bijkomen. Voor zon gaat het om concrete projecten die zijn gespecificeerd door de gemeente en op meerdere locaties worden gerealiseerd. De zoncasussen overstijgen daarmee de as financieel

draagkracht (want zullen zowel in wijken met hoge als lage draagkracht gerealiseerd worden), maar verschillen wel voor binnen en buiten bewoond gebied. In de figuur hiernaast geven we de casussen weer. Het is ook denkbaar dat wind en zon in combinatie worden ontwikkeld (en de bijbehorende financiële participatie dus wordt gecombineerd).

Rol gemeente

We schetsen per casus de vormen van financiële participatie die passend zijn. De gemeente is niet overal in dezelfde mate aan zet om de financiële participatie te realiseren. In deel 2 van dit hoofdstuk gaan we daarom in op het handelingsperspectief van de gemeente om de participatie vorm te geven, aan de hand van verschillende grondposities (is de grond in eigendom of niet). Het hoofdstuk sluit af met conclusies uit de casuïstiek voor Amsterdams beleid.

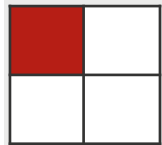
	Financiële draagkracht	
	Laag	Hoog
Bewoond gebied Buiten Binnen	1. Wind A. Zonnecarports B. Tijdelijke grond	3. Wind
	2. Wind C. OER	4. Wind

1. Sociaal-economische status: scores per wijk en buurt, regio-indeling 2022 (cbs.nl)

4.2 Passende participatievormen op basis van casussen

Windcasussen

1. Windcasus in bewoond gebied met laag financieel draagkracht



Deze casus betreft een zoekgebied met een groot aantal bewoners met een relatief lage socio-economische status. Dit geldt bijv. voor zoekgebied Waternet Weesperkasper/Gein (SES-WOA = -0,203¹).

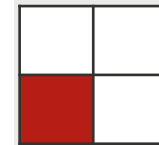
Risicodragend investeren: het is niet te verwachten dat uit de directe omgeving voldoende aandelenkapitaal kan worden opgehaald (laag investeringsvermogen) en het hoge risicoprofiel van aandelen past niet past bij de draagkracht van de omwonenden. Participeren via *obligaties* kent een lager risico, meer zekerheid op terugverdienen en beperkte aansprakelijkheid; maar ook hierin kan slechts een beperkt deel van de omgeving investeren.

Afdragen aan omgeving: gezien de locatie in een bewoond gebied kan het verkrijgen van draagvlak doorslaggevend zijn voor het slagen van het project; hier kan afdracht aan de omgeving een bijdrage leveren, bijvoorbeeld met een *omgevingsfonds* voor maatschappelijke projecten. Er kan ervoor worden gekozen om de wijk zeggenschap te geven over de besteding, bijvoorbeeld aan projecten ter bestrijding van energiearmoede, of vergroening van de wijk. Voor maximale afdracht, kan het fonds worden gecombineerd met individuele compensatie, vooral wanneer de verwachte risicodragende investeringen zeer minimaal zijn – om de lusten nog beter te verdelen – het is belangrijk om deze compensatie zo vorm te geven, dat de doelgroep hier het meeste aan heeft, bijv. gezien de bijstandswetgeving.

Rol coöperatie: vanuit de directe omgeving zullen niet in alle gevallen coöperaties actief zijn. Een nieuwe lokale coöperatie kan worden opgezet, al is de beweging veelal het sterkst wanneer dat van onderaf (niet gestuurd door de gemeente) gebeurt. Aangezien het merendeel van directe omwonenden niet risicodragend zal kunnen participeren, zal bij ontwikkeling door een coöperatie een deel van het aandelenkapitaal buiten de wijk worden opgehaald – waardoor de lusten ook buiten de wijk terechtkomen. Wel kan lidmaatschap van een coöperatie omwonenden in staat stellen om zeggenschap te hebben over het project in hun buurt – een bewonersraad kan hier een alternatieve methode voor zeggenschap vormen.

Aandachtspunt: het is de vraag of omwonenden bereikt kunnen worden met lidmaatschap van een coöperatie, aangezien mensen met een lagere SES over het algemeen minder openstaan voor dergelijke initiatieven vanwege andere zorgen en mogelijke taalbarrière.

2. Windcasus buiten bewoond gebied met laag financieel draagkracht



Deze casus betreft een zoekgebied met weinig bewoners, met mogelijk enkele bedrijven in de omgeving en laag financieel draagkracht of in open gebied. Voorbeeld: zoekgebied Amstel III, in de wijk Bullewijk, met relatief weinig inwoners, SES-WOA = -0,588¹. Een specifiek zoekgebied in deze categorie betreft het Ilmeer, waar zich geen directe omwonenden bevinden.

Risicodragend investeren: ophalen van voldoende aandelenkapitaal in de directe omgeving zal hierdoor uitdagend zijn en niet wenselijk in verband met het hoge risico. Voor een klein deel kunnen *obligaties* (beperkt risico) wel een optie zijn. Ook is het een optie om vermogen op te halen buiten de gebruikelijke straal, bijvoorbeeld door het hele stadsdeel obligaties aan te bieden.

Afdragen aan omgeving: vanwege het beperkt aantal omwonenden is afdracht aan de omgeving het meest effectief in de vorm van *individuele compensatie*. Eventueel kan aanvullend een *omgevingsfonds* worden opgezet, bij bredere opgaven (bijv. vergroening, recreatie of natuurontwikkeling) – dit kan ook worden uitgebreid naar het gehele stadsdeel.

Rol coöperatie: gegeven de weinige omwonenden én lage SES-WOA is de verwachting dat het ophalen van 100% benodigd eigen vermogen uit de directe omgeving (definitie p.23) niet haalbaar is. Dit brengt ons op twee opties voor ontwikkeling:

1. een samenwerking met Amsterdamse energiecoöperaties uit andere buurten;
2. door/samen met een commerciële partij het project ontwikkelen onder voorwaarde van voldoende financiële participatie-opties.

Optie 1 brengt ons dichterbij het doel van 100% lokaal eigendom (wanneer lokaal breder wordt beschouwd), maar de lusten en het zeggenschap vloeien weg uit de lokale omgeving – omdat wordt geïnvesteerd en besloten door coöperaties van andere buurten. Optie 2 kan verschil maken door de bijkomende professionaliteit van de commerciële partij.

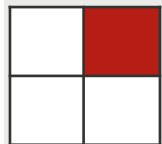
Aandachtspunt: hoewel er weinig omwonenden zijn, kan er nog steeds weerstand ontstaan. Het is van belang om omringende partijen tijdig en zorgvuldig te betrekken door middel van procesparticipatie. Vooral deze partijen wil men namelijk betrekken bij de lusten/lasten en autonomie verschaffen over hun omgeving.

1. Sociaal-economische status; scores per wijk en buurt, regio-indeling 2022 (cbs.nl)

4.2 Passende participatievormen op basis van casussen

Windcasussen

3. Windcasus hoog financieel draagkracht, binnen bewoond gebied



Deze casus betreft een zoekgebied binnen bewoond gebied, met hoog financieel draagkracht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zoekgebieden IJburg Diemerpark, IJburgbaai, Strand/Buiteneiland in de buurt van IJburg Zuid, met een SES-WOA-score van 0,174¹.

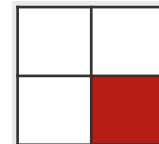
Risicodragend investeren: aangezien er veel omwonenden zijn met financieel draagkracht, is de mogelijkheid om risicodragend te investeren hoog: de omringende bewoners kunnen investeren in (certificaten van) *aandelen* in het project, waarmee zij lusten zullen ontvangen van het project én zeggenschap verwerven.

Afdragen aan omgeving: naast risicodragende investeringen is het denkbaar om afdracht aan de omgeving in de vorm van publieke goederen te realiseren, met een (klein) *omgevingsfonds*. Zo kunnen ook die groepen bereikt worden die niet kunnen of willen investeren.

Rol coöperatie: een coöperatie kan het vehikel zijn om de investeringen in het project uit te voeren. Dit zorgt ook voor direct zeggenschap van de omgeving. Over het algemeen is de interesse in welgestelde wijken voor coöperaties voldoende. Indien niet het gehele benodigde eigen vermogen in de directe omgeving kan worden opgehaald of onvoldoende kennis aanwezig is, kan worden samengewerkt met energicoöperaties van elders in de stad.

Aandachtspunt: hoewel het financieel draagkracht in dit gebied over het algemeen hoog is, zijn er altijd partijen die niet risicodragend kunnen of willen investeren – het is belangrijk om te zorgen dat ook zij profijt en inspraak kunnen hebben in het windproject.

4. Windcasus hoog financieel draagkracht, buiten bewoond gebied



Deze casus betreft een zoekgebied met weinig bewoners, vaak wel bedrijven en hoog financieel draagkracht. Van de huidige zoekgebieden kan dit bijvoorbeeld gaan over de Haven van Amsterdam (Teleport).

Risicodragend investeren: er is vanuit met name bedrijven (hoewel het daar niet toe beperkt hoeft te zijn) voldoende investeringsvermogen om mee te doen in het opwekproject. Men kan aandelenkapitaal vrijmaken voor het project en zo ook zeggenschap verkrijgen voor diegenen die investeren. Hiermee kunnen in eerste instantie de bedrijven die het meeste last hebben ook de lusten ontvangen, alsook de enkele omwonende burgers. Vervolgens kan worden bezien het project (deels) open te stellen voor burgercoöperaties

Afdragen aan omgeving: gezien het beperkt aantal omwonenden, past individuele compensatie – hierdoor kunnen individuele burgers en bedrijven die niet participeren een aanzienlijke financiële bijdrage ontvangen. Het invoeren en de hoogte van de compensatie kan men laten afhangen van het aantal omwonenden/bedrijven dat risicodragend investeert – om optimaal bereik te behalen.

Rol coöperatie: de ontwikkeling en financiering kan via een coöperatie worden vormgegeven; zo kunnen zowel bedrijven als bewoners aandelenkapitaal verwerven én zeggenschap krijgen over het project in hun omgeving. Het voordeel van een coöperatie is ook dat deze normaal gesproken – statutair – winsten ook weer zal herinvesteren binnen de gemeente.

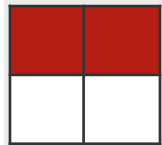
Aandachtspunt: voor specifiek de haven is de impact van de realisatie van de windmolens op de totale Amsterdamse duurzame energiedoelstelling groot (gaat om 9 van de 17 molens in heel Amsterdam). Professionele ontwikkeling is hier daarom des te belangrijker. Ook ondervinden de bedrijven in de haven de meeste impact van de windturbines. Met het eerlijk verdelen van lusten en lasten is het passend dat zij ook van de opwek profiteren. De medeverantwoordelijkheid voor ontwikkelen kan daarbij gunstig zijn om projectrisico's te verlagen.

1. Sociaal-economische status; scores per wijk en buurt, regio-indeling 2022 (cbs.nl)

4.2 Passende participatievormen op basis van casussen

Zoncasussen

A. Zoncasus: zonnecarports



Deze casus betreft de realisatie van zonnecarports op plekken waar de gemeente zelf grondeigenaar is, die kunnen worden geplaatst in gebieden met zowel hoog als laag financieel draagkracht.

Onderstaande omschrijving gaat in op casus A, maar is tevens grotendeels van toepassing op casus B.

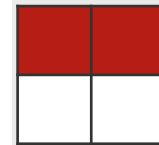
Risicodragend investeren: de investeringsomvang van een zonnecarportproject is relatief (tov wind) beperkt. Dat maakt financiering d.m.v. het ophalen van *aandelenkapitaal* in de directe omgeving kansrijk, verondersteld dat er een redelijk rendement is. De mate waarin dit slaagt zal mede afhankelijk zijn van of het project zich in een gebied met hoge of lage SES bevindt.

O.b.v. eerste inventarisatie lijkt de businesscase niet sluitend – de extra kosten voor het onderstel waarschijnlijk niet worden terugverdiend uit de opbrengsten van panelen. Wel verbeterd de businesscase als elektrisch laden wordt meegenomen. Over het algemeen is er een onrendabele top die niet kan worden opgevangen met risicodragend kapitaal – de investering verdient zich niet terug. Hier is dus *subsidie* nodig, twee voorbeelden:

- De gemeente kan investeren in het onderstel al dan niet met een afspraak met de ontwikkelende partij (bijvoorbeeld een coöperatie) over gedeeltelijke terugbetaling indien de winst hoger uitpakt (een zogeheten *clawback*).
- De gemeente kan (al dan niet via het duurzaamheidsfonds) een stuk achtergesteld/eigen vermogen inbrengen dat alleen hoeft te worden terugbetaald indien het project daartoe voldoende opbrengt. In feite is dit ook een subsidie, maar met een strengere terugbetalingsverplichting en de gemeente verkrijgt hiermee (anders dan bij een subsidie) ook zeggenschap. De vorm is echter wel complexer en het is de vraag of de gemeente het zeggenschap daadwerkelijk beoogt en benut.

Indien het onderstel anders wordt bekostigd, kan de rest van de financiering (voor de PV-panelen) wel uit de omgeving worden opgehaald, in de vorm van aandelenkapitaal (bij hoge SES) of in combinatie met obligaties (bij lage SES); deze laatste vorm komt met lager risico. Eventueel kan de gemeente bij gebieden met een lage SES met een laagrentende lening bewoners laten deelnemen met een beperkte inleg.

B. Zoncasus: zon op tijdelijke grond



Deze casus betreft de realisatie van zonnepanelen op grond in (tijdelijk) gemeentelijk bezit, in gebieden met zowel hoog als laag financieel draagkracht. Een voorbeeld betreft strandeiland bij IJburg, waar financieel draagkracht hoog is.

Afdragen aan omgeving: ondanks dat de projecten zich veelal in bewoond gebied bevinden, geeft dit project weinig hinder voor de omgeving en betreft daarom naar verwachting een relatief groot draagvlak. De noodzaak voor compensatie aan de omgeving is kleiner. Aangezien de businesscase daarnaast erg krap is, is er vrijwel geen ruimte voor afdracht aan de omgeving. Wel kunnen coöperaties besluiten (al dan niet vanuit de statuten vastgelegd) hoe ze eventuele hogere winsten (bijvoorbeeld indien de energieprijzen wederom fors stijgen) wensen te besteden, bijvoorbeeld door mensen met energiearmoede te helpen met kleine maatregelen/coaching, of een project ter vergroening van de wijk te realiseren.

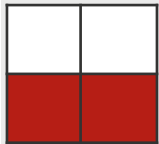
Rol coöperatie: de meeste coöperaties hebben veelvuldig ervaring met het ontwikkelen van zonnedaken. Zonnecarports zijn technisch en financieel complexer dan zonnedaken, maar de ontwikkeling ligt in lijn met eerdere projecten. Anders dan bij windprojecten zijn er voor zonprojecten beperkte ontwikkelkosten. Deelnemers aan een project hoeven dan pas aandelenkapitaal of obligaties te verstrekken nadat zeker is dat het project er komt. Het risico van deze financiering is dan beperkt.

In feite geldt voor **B. Zoncasus: zon op tijdelijke grond** hetzelfde als voor bovenstaande casus – ook hier is de businesscase krap, in dit geval vanwege de verkorte exploitatieperiode. De mate waarin de omgeving zal willen en kunnen participeren zal daarbij echter wel afhangen van de periode dat de zonnepanelen kunnen blijven liggen, aangezien dat bepalend is voor of de businesscase sluit. Indien er sprake is van een onrendabele top kan de gemeente er, evenals in casus A voor kiezen subsidie te verstrekken of eigen vermogen in te brengen. Een verschil met casus A is dat voor casus B – afhankelijk van de locatie – meer hinder van de zonnepanelen kan zijn, waardoor het draagvlak mogelijk lager is. Het inrichten van de financiële participatie in de directe omgeving (cf. definitie op p.24) kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak.

4.2 Passende participatievormen op basis van casussen

Zoncasussen

C. Zoncasus buiten bewoond gebied – Opwek Energie op Rijksgronden.



Deze casus betreft het Amsterdamse gedeelte van de Energieroute Noord-Holland, een grootschalig zonproject rondom Rijkssnelwegen, waarbij de grond in eigendom is van het Rijk – en 12 gemeenten doorkruist. In totaal kost het project circa 150 miljoen om te ontwikkelen (circa half miljoen per gemeente). Het gaat dus om een grootschalig project dat naar verwachting in delen zal worden aanbesteed en verschillende uitgangspunten kan hebben per gemeente op het gebied van financiële participatie.

Risicodragend investeren: het totale project vraagt om een aanzienlijke investering (zo'n half miljoen per gemeente) die naar verwachting niet geheel kan worden opgehaald in de directe omgeving. Hoewel het project niet in bebouwde gebieden ligt, doorkruisen de rijkswegen wel diverse woonwijken en krijgen veel Amsterdammers met het project te maken/worden eraan blootgesteld. Daarom zou het passen om de reikwijdte van lokaal eigendom voor dit project breed te definiëren en deze uit te breiden naar de verdere omgeving/de gehele stad. Op deze manier kan naar verwachting het benodigde investeringsvermogen door middel van *aandelenkapitaal* worden opgehaald in Amsterdam – mogelijk in combinatie met *obligaties* voor lager risico-investeringen.

Het is echter de vraag of voor dit project volledig lokaal eigendom het meest passend is: Amsterdam is vooralsnog namelijk de enige van de 12 deelnemende gemeenten die 100% lokaal eigendom d.m.v. eigen vermogen wenst, wat de algehele realisatie van het project kan vertragen. Ook lijkt de vraag rondom draagvlak minder prangend, gezien de locatie langs Rijkssnelwegen.

Afdragen aan omgeving: veel Amsterdammers zullen in aanraking komen met het project/dit zien en zodoende wellichtmeer willen weten of mee willen doen – hoewel we vanwege de locatie van het project geen negatief draagvlak verwachten. Men kan overwegen om eventuele extra opbrengsten ten goede te laten komen van een *omgevingsfonds* en hiermee publieke projecten te realiseren, ten behoeve van een positief sentiment over Amsterdamse opwek. Deze projecten zouden met name in de directe omgeving van het project plaatsvinden, maar eventueel ook in een verdere straal. Met dit fonds kan een koppeling worden gemaakt met bijvoorbeeld energiearmoede. Of er ruimte is voor een omgevingsfonds zal afhangen van de businesscase van het project, die nog niet is opgesteld, omdat het project zich in de ontwerpfase bevindt.

Rol coöperatie: een coöperatie kan in dit project de baten laten landen in de directe omgeving (d.m.v. risicodragende investeringen), zorgen voor zeggenschap en de ontwikkeling van het project zelf. Gezien de brede reikwijdte is passend dat niet één coöperatie, maar samenwerkende Amsterdamse coöperaties (verenigd in APEC) hierin een rol pakken. Het project zal echter worden aanbesteed, waardoor de coöperaties wel zullen moeten concurreren met andere partijen..

Aandachtspunt: het OER-project is complex, met samenwerking tussen diverse gemeenten en het Rijk. Het project kan een grote bijdrage leveren aan de Amsterdamse (en provinciale) doelstelling voor lokaal opgewekte energie (het hoofddoel – zoals beschreven op p.18). Hoewel het uitgangspunt voor Amsterdam is om 100% van de zonneprojecten in lokaal eigendom te realiseren, valt te overwegen hier voor het OER-project van af te wijken en aan te sluiten bij de 50% doelstelling van de provincie Noord-Holland. Het opleggen van afwijkende randvoorwaarden kan het project verder compliceren en vertragen. Een alternatief is om financiële participatie op project- (en dus provincie)niveau zo goed mogelijk universeel vorm te geven, met afdracht aan de omgeving, obligaties en indien mogelijk een deel risicodragend kapitaal. Gezien de schaal is deze rol minder logisch voor een lokale coöperatie, maar dit zou een commerciële ontwikkelaar in samenwerking met coöperaties kunnen zijn, of coöperaties vanuit een provinciaal samenwerkingsverband.

4.3 Handelingsperspectief gemeente (1/3)

Hoe de gemeente financiële participatie kan borgen en/of stimuleren in afhankelijk van de eigendomssituatie

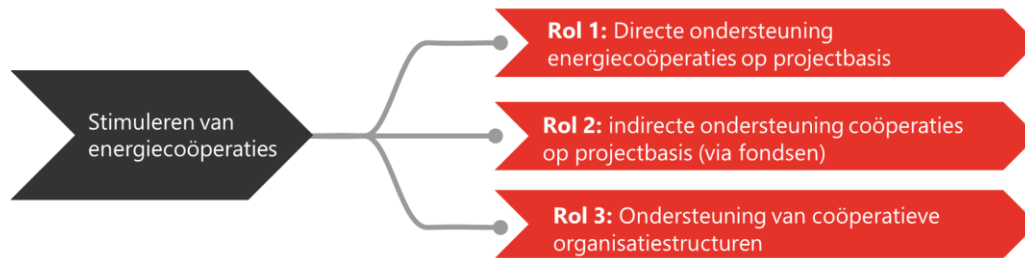
Zoals aangegeven in het juridisch kader, is de mate van zeggenschap van de gemeente afhankelijk van de zakelijke afspraken, in Amsterdam typisch rond erfpacht, van de grond. In de onderstaande tabel geven we inzicht in de mogelijkheden die de gemeente heeft voor het borgen en stimuleren van financiële participatie bij verschillende eigendomssituaties.

	1. Publiek	2. Semipubliek	3. Erfpacht	4. Privaat
Situatie	De grond is in eigendom van het Rijk, de provincie of de gemeente. In deze situatie heeft de gemeente veel bevoegdheden, met o.a. aanbesteding of anterieure overeenkomst.	Dit verwijst naar de situatie van de haven, waar de exploitatie en ontwikkeling in erfpacht is ondergebracht bij het Havenbedrijf.	De grond is reeds uitgegeven in erfpacht (direct of via het Havenbedrijf). De gemeente heeft de bevoegdheid om de erfpachtvoorwaarden periodiek aan te passen en eisen te stellen aan de bestemming.	De grond is (feitelijk) in private handen, wat betekent dat de gemeente, buiten het bestemmingsplan, geen invloed heeft op de ontwikkeling van de grond.
Mogelijke rol gemeente	Faciliterende, stimulerende, samenwerkende of eigenaarsrol De gemeente kan op haar eigen grond een eigenaarsrol aannemen en opgaven voor eigen rekening, risico en rendement oppakken. Ook kan de gemeente een samenwerkingsrol aannemen en, uitgaande van eigen beleidsdoelen, samenwerken met private of coöperatieve partijen in een partnerschap met eventueel een minderheidsaandeel in projecten. Binnen deze twee rollen heeft de gemeente de ruimte om financiële participatie in te richten. De meest voor de hand liggende route is echter om, via aanbestedingen of via 1-op-1 gunning, te sturen op het bepaalde wenscenario voor financiële participatie (zoals in voorgaande casussen) en/of coöperatieve ontwikkeling van energieprojecten – met eisen en/of een inspanningsverplichting.	Faciliterende, stimulerende, of samenwerkende rol In de kader van het hoofderfpachtrecht is opgenomen dat voor de niet-havengebonden activiteiten (waaronder het ontwikkelen van windturbines), het havenbedrijf voorafgaand toestemming moet vragen aan de gemeente. Op deze wijze kan de gemeente, via de toestemmingsverlening, financiële participatie mogelijkkerwijs afdwingen. Daarnaast kan de gemeente als enig aandeelhouder van het havenbedrijf via deze weg sturen op het inrichten van financiële participatie bij de ontwikkeling van energieprojecten in het havengebied. Ook kan de gemeente een faciliterende of stimulerende rol aannemen (zie 3. <i>Erfpacht</i>).	Faciliterende of stimulerende rol De gemeente kan in gesprek gaan met de partij waaraan de erfpacht is verleend en via die route sturen op financiële participatie. Zoals genoemd kan de gemeente ook periodiek de erfpachtvoorwaarden aanpassen en/of eisen stellen aan nieuwe exploitatievormen van de bestemming. In een uitzonderlijk geval kan de gemeente het erfpacht opzeggen. Maar tot deze zware ingreep in het eigendomsrecht zal de gemeente niet snel overgaan. De gemeente kan initiatieven van de markt en inwoners faciliteren door toetsing en begeleiding en hierin te sturen op financiële participatie.	Faciliterende of stimulerende rol De gemeente kan gebruik maken van initiatieven van de markt en inwoners en deze faciliteren door deze te toetsen en begeleiden en in dat proces te sturen op financiële participatie. Tenslotte kan de gemeente Stadsbreed uitgangspunten voor financiële participatie bij hernieuwbare opwek opstellen en deze vervolgens breed communiceren, ook aan hernieuwbare energieontwikkelaars op private grond en grond in erfpacht.

4.3 Handelingsperspectief gemeente (2/3)

De gemeente kan energiecoöperaties zowel op organisatieniveau ondersteunen als (in)direct op projectbasis

Een mogelijke route is dat de gemeente het initiatief voor energieprojecten deels bij de markt laat en vooral de taak op zich neemt om ervoor te zorgen dat energiecoöperaties voldoende middelen hebben om zich als gelijkwaardig en professioneel partner van private partijen op treden in ontwikkeling. Er zijn verschillende rollen die de gemeente kan aannemen om zo specifiek energiecoöperaties te ondersteunen.



Rol 1: Directe ondersteuning energiecoöperaties op projectbasis – De gemeente verstrekt middelen (geld of capaciteit) aan coöperaties op het moment dat zij een concreet project hebben waarvoor ze extra middelen nodig hebben. Dit kan zowel voor de ontwikkelfase als het moment van financiering gelden. De gemeente beoordeelt en verstrekt zelf middelen van project tot project. Dit betekent ook dat haar eigen organisatie de kennis en capaciteit moet ontwikkelen om voorstellen te verwerken, te beoordelen en te monitoren. De onderliggende business case moet redelijk zijn om niet als gemeente het volledige risico over te nemen of de gehele onrendabele top te bekostigen. Ook dit moet een gemeente goed kunnen beoordelen.

Een direct ondersteunende rol is vooral interessant op het moment dat er voldoende projecten zijn en er voldoende welwillendheid is onder energiecoöperaties om projecten te willen ontwikkelen.

Rol 2: Indirecte ondersteuning coöperaties op projectbasis – De gemeente geeft middelen uit aan een fonds (of fondsen) waar energiecoöperaties kunnen aankloppen voor aanvullende (financiële) middelen. Verstreking van de middelen gebeurt - net als bij de directe ondersteuning van energiecoöperaties via projecten - op projectbasis.

Het grote verschil met de vorige rol is echter dat de gemeente dit niet zelf hands-on op projectbasis zelf beoordeelt, maar dit belegt bij een fonds. Dit zet een gemeente op iets meer afstand dan bijvoorbeeld bij de vorige rol. Tegelijkertijd wordt het fondsbeheer (en de beoordeling van aanvragen) belegd bij een partij die zich daartoe beter kan specialiseren en zodoende in staat is 'het kaf van het koren te scheiden'. Het is daarbij goed mogelijk bestaande structuren (zoals het Duurzaamheidsfonds) te blijven gebruiken om dit te organiseren (en de implementatie in termen van tijd en inzet tot een minimum te beperken).

Rol 3: Ondersteuning van coöperatieve organisatiestructuren – In deze rol stelt de gemeente middelen beschikbaar aan coöperatieve organisatiestructuren zonder dat daar direct projecten aan ten grondslag liggen. Coöperatieve structuren helpen coöperaties met concrete projecten in de ontwikkeling met kennis en/of kapitaal.

De coöperatieve structuren bepalen zelf hoe zij de middelen het beste kunnen inzetten, maar hier worden wel randvoorwaarden en doelstellingen aan gesteld door provincie. In het bijzonder moeten coöperatieve organisaties zelf ook kapitaal of eigen vermogen weten te generen of te werven om op de lange termijn een gezonde business case en zelfvoorzienende bedrijfsvoering te ontwikkelen (en niet alleen afhankelijk te zijn van financiering vanuit provincie).

Bovenstaande schetst de opties. We adviseren de gemeente om uitgangspunten te formuleren over wat men passend acht. Die afweging gaat met name over het (financieel of beleids-)risico dat de gemeente bereid is te accepteren in ruil voor de aangeboden lokale inbedding.

4.3 Handelingsperspectief gemeente (3/3)

Eerste handvatten voor invulling van een aanbesteding

Er is een doorlopend gesprek over wel/niet aanbesteden van de uitgifte van grond voor duurzame opwek. Deze discussie wordt gevoerd tussen de gemeente Amsterdam en energiecoöperaties, waarbij energiecoöperaties aangeven dat aanbesteding voor hen een ongelijke strijd is tegenover private ontwikkelaars en juristen vanuit de gemeente aangeven geen keuze te hebben. Wij hebben hiervoor een aantal suggesties.

Of er al dan niet sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht is van de casus afhankelijk. De gemeente Amsterdam dient vooraf te verifiëren of aanbesteden nodig is dan wel of er alternatieven zijn. Niet aanbesteden is daarbij voor energiecoöperaties niet automatisch een voordeel, omdat in dat geval onder meer geheel voor eigen rekening en risico moet worden gerealiseerd.

Het is van belang niet te blijven hangen in het gesprek omtrent wel/niet aanbesteden. Een aanbesteding kan een positieve stap vormen. Zo dwingt het partijen om in een vast tijdsplan tot concrete plannen te komen. Het kan daarbij ook meerwaarde hebben voor lokaal eigendom, door een aantal randvoorwaarden in te vullen.

Voor de procedure van de aanbesteding:

Haalbaarheid voor partijen met minder ervaring/ontwikkelfond. Bij de inrichting van de procedure kan worden voorkomen dat partijen zonder veel tenderervaring en diepe zakken met ontwikkelgelden feitelijk worden uitgesloten. Dit kan worden vormgegeven door bijvoorbeeld:

1. Te voorzien in een rekenvergoeding voor de inschrijving;
2. Een grote rol te geven aan een presentatie over project i.r.t. draagvlak en lokale participatie;
3. De inschrijving in twee fasen te laten plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld in de eerste fase grotendeels wordt voorgeselecteerd op partijen die lokaal draagvlak kunnen realiseren.

Voor de invulling van de aanbesteding:

Schetsen context. De gemeente maakt expliciet wat zij professioneel verwacht van een projectontwikkeling en welke middelen zij daarvoor (grondpositie, ontwikkelgelden) ter beschikking stelt.

Eisen. De gemeente geeft de eisen zo vorm, dat het ideaalscenario voor financiële participatie kan worden gerealiseerd met de aanbesteding, bijvoorbeeld:

- De gemeente formuleert expliciete eisen en wensen ten aanzien van lokale inbedding van het project, draagvlak, het meenemen van burgers en de rol van het project (zon/wind) als stimulans voor de energietransitie in Amsterdam bij burgers.
- De gemeente is terughoudend met instapeisen op ervaring van de organisatie die inschrijft (bijvoorbeeld geen vereiste referenties van eerder gerealiseerde windparken door de organisatie), wel kunnen eisen worden gesteld aan de ervaring van het team dat invulling geeft aan de opdracht.

De insteek om wel aan te besteden moet gepaard gaan met het expliciet maken van eisen en wensen omtrent lokale inbedding, deze mogen niet uit de wagen vallen omdat deze zogenaamd discriminatoir zouden zijn.

Een dergelijke invalshoek, waar partijen die lokale inbedding kunnen waarmaken en een goed team hebben, boven komen drijven, is mogelijk. Dit biedt energiecoöperaties voldoende kansen, garandeert Amsterdam een professioneel project en voorkomt voortdurende discussies over wel/niet aanbesteden.

4.4 Bepalende factoren

O.b.v. casuïstiek Amsterdam

Zoals op te merken in de behandelde casussen, zijn er tenminste drie bepalende factoren die de opties voor financiële participatie (en daarmee lokaal eigendom) beïnvloeden. We kunnen deze factoren niet direct koppelen met de vormen, maar er is wel een zeker patroon in te herkennen:

- **Complexiteit:** hoe complexer het project, hoe groter het risico op het behalen van de lokale energiedoelstelling en hoe belangrijker de professionaliteit van de ontwikkelaar. We zien dat vooral bij windprojecten en nieuwe zontoe toepassingen de complexiteit toeneemt. Dit heeft invloed op veiligheid, te doorlopen procedures, alsook het participatieproces met omwonenden. Over het algemeen kan een commerciële partij extra professionaliteit toevoegen in een project, maar wel met gevolgen voor de doelstelling voor lokaal eigendom. Volledige realisatie door energiecoöperaties kan worden verkozen boven een commerciële partij om lokaal eigendom te bevorderen, indien snelle professionalisering van de coöperaties wordt geborgd, met ondersteuning vanuit de gemeente én mits dit daadwerkelijk wordt verwacht een positief effect te hebben op de lusten-lastenverdeling, draagvlak en zeggenschap van de lokale omgeving (zie hs3).
- **Financieel draagkracht:** zoals te zien in de casussen, is het financieel draagkracht (of voor bedrijven, investeringskracht) van de directe omgeving van een project bepalend voor geschikte participatievormen. Dit geldt vooral voor windprojecten, waarbij de benodigde investering aanzienlijk is en ontwikkelgeld vraagt. Indien het financieel draagkracht laag is, zal risicodragend investeren (dus lokaal eigendom) lastig zijn en ook onwenselijk om te stimuleren vanuit de gemeente, gezien het bijbehorende hoge risico dat men burgers laat aangaan. Voor deze wijken kan vooral afdracht aan de omgeving veel toegevoegde waarde hebben, d.m.v. een omgevingsfonds en/of individuele compensatie, mogelijk in combinatie met obligaties. Dit zal dan niet leiden tot 100% lokaal eigendom, maar wel de lusten-lastenverdeling ten goede komen en de toegankelijkheid voor de omgeving vergroten.
- **Omgeving:** het type doelgroep in de omgeving, namelijk veel/weinig inwoners en/of bedrijven, heeft ook een groot effect op de geschikte participatievormen. Indien er weinig bewoning is, kan er in de directe omgeving individuele financiële compensatie

worden geboden. Bij veel omwonenden kan een omgevingsfonds meerwaarde bieden – zeker indien gekoppeld aan opgaven in de wijk (bijv. vergroeningsprojecten). Ook heeft het aantal omwonenden invloed op de potentie om aandelenkapitaal op te halen – deze barrière kan worden verminderd door de straal van de directe omgeving uit te breiden voor gebieden met weinig omwonenden en/of omringende bedrijven.

Voor het **handelingsperspectief** van de gemeente hebben we geïllustreerd dat dit grotendeels afhangt van de grondpositie. Denkbaar is dat de gemeente voor alle posities eenzelfde ideaalscenario (afhankelijk van bovenstaande factoren) voor financiële participatievormen nastreeft, echter een andere rol aanneemt afhankelijk van de positie die de gemeente heeft. Het is daarbij belangrijk om de doelstellingen van hoofdstuk 3 in gedachten te houden: indien ontwikkelende partijen grondeigendom hebben en niet het gehele ideaalscenario van financiële participatie willen implementeren, heeft dit de voorkeur boven de realisatie van geen duurzame opwek. Er zit een volgorde in de beoogde doelstellingen, de rol van de gemeente en de resulterende financiële participatievormen; deze laatste zien wij hierin als middelen om tot de uiteindelijke doelen (hernieuwbare opwek, lusten-lastenverdeling, autonomie en koppelkansen) te komen.

Verschil tussen wind en zon in participatievormen en doelstellingen

Aangezien de acceptatie van wind aanzienlijk lager is dan bij zon en de omvang van businesscases over het algemeen groter, is er bij wind veelal meer aandacht voor financiële participatie vanuit het oogpunt van eerlijke lusten-lastenverdeling en eventuele koppelkansen. Zonneprojecten kennen een hogere acceptatiegraad en hebben veelal een kleinere omvang waardoor ze van 'oudsher' al vaker door lokale coöperaties in lokaal eigendom zijn ontwikkeld (de meeste coöperaties kennen hun oorsprong in zonneprojecten). Financiële participatie is dan ook vaak vormgegeven vanuit een autonomiedoelstelling. Acceptatie van zon is echter niet altijd een gegeven, zeker op tijdelijke grond kan het draagvlak laag zijn. In dat geval kunnen de participatievormen die passend zijn bij windprojecten (denk aan omgevingsfondsen) kansrijk zijn om acceptatie te vergroten. Hierbij kan eventueel de koppeling gemaakt worden met de zonneladder¹⁾.

1. De Natuur en Milieufederaties (2018). De constructieve zonneladder



5

Conclusies en doorkijk

5.1 Conclusies: Uitgangspunten voor het beleid rondom financiële participatie

5.2 Doorkijk: mogelijke vervolgacties



5.1 Conclusies

Uitgangspunten voor het beleid rondom financiële participatie

De gemeente heeft zich als doel gesteld lokaal eigendom van duurzame energie te stimuleren om Amsterdammers te laten meeprofiteren van de energietransitie. In ons onderzoek hebben we toegelicht welke participatievormen mogelijk zijn en hoe deze participatievormen passen in de Amsterdamse context. In dit laatste hoofdstuk beschrijven we onze conclusies aan de hand van uitgangspunten rondom financiële participatie die een plek zouden moeten krijgen in het beleid voor wind en zonne-energie. In paragraaf 5.2 bieden we daarnaast een doorkijk op de vervolgstappen.

Uitgangspunt 1: Stel doelstellingen centraal

Financiële participatie en lokaal eigendom kunnen een bijdrage leveren aan draagvlak voor duurzame energie, de lusten en lasten van duurzame energie beter verdelen, autonomie van de omgeving stimuleren en ruimte bieden voor koppelkansen (zoals energiearmoede). De doelstelling van de gemeente om 50% / 100% van wind- en zonprojecten in lokaal eigendom te ontwikkelen is dan ook een goed streven.

Echter de eerder genoemde doelen zijn ondergeschikt aan het doel om de energietransitie mogelijk te maken. Dat wil zeggen dat lokaal eigendom het uitgangspunt is bij de ontwikkeling van projecten, maar niet ten koste moet gaan van het überhaupt realiseren van duurzame-energieprojecten. Enig pragmatisme op projectniveau bij het invullen van de doelstelling (ruimte om af te wijken van het 50% / 100% doel) is wenselijk als lokaal eigendom de realisatie van een project in de weg dreigt te zitten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat andere projectpartners een afwijkend doel hanteren (denk aan het OER-project), omdat de directe omgeving onvoldoende financieel draagkracht heeft, of omdat de benodigde professionaliteit voor projectontwikkeling niet door lokale partijen kan worden ingevuld.

Wanneer lokaal eigendom niet kansrijk is, zijn er andere vormen van (financiële) participatie mogelijk die eveneens de doelstellingen bereiken. Denk aan omgevingsfondsen (goede lusten-lastenverdeling en koppelkansen) of procesparticipatie met bewonersraden (autonomie). Lokaal eigendom is zelfs niet altijd het meest passende instrument om de

doelstellingen te bereiken. Wanneer de directe omgeving bijvoorbeeld niet voldoende interesse of capaciteit heeft om mee te doen vanuit eigendom kunnen andere vormen van (financiële) participatie een betere vorm zijn om lusten en lasten te verdelen.

Uitgangspunt 2: Aanbesteding gericht op lokaal eigendom

Op projectniveau moet een afweging worden gemaakt of een opdracht al dan niet aanbestedingsplichtig is of dat dit als gemeente gewenst is om de beleidsdoelstellingen te behalen. Indien een opdracht wordt aanbesteed zijn er in de invulling diverse mogelijkheden om financiële participatie te borgen met een goede kans voor lokale coöperaties. Dat kan zowel gaan om de gekozen procedure (denk aan 2-fase aanbesteding of inschrijfgeld), als gestelde eisen en wensen (bijvoorbeeld om toegankelijkheid voor de omgeving te bevorderen). Op deze manier krijgen zowel coöperaties voldoende kansen, als de gemeente een professionele projectontwikkeling.

Uitgangspunt 3: Professionalisering van coöperaties

Energiecoöperaties spelen een belangrijke rol bij het invullen van de doelstelling van lokaal eigendom. Tegelijkertijd ontbreekt bij complexere projecten (m.n. wind) soms de capaciteit en kennis om een project professioneel in te vullen. Gezien het belang van professionele coöperaties, met veel draagvlak onder Amsterdammers, voor de doelstelling kan de gemeente coöperaties ondersteunen om verder te professionaliseren. Dat kan door hen direct te ondersteunen met middelen, kennis te delen of het bereik onder Amsterdammers te vergroten (t.b.v. ledenwerving in wijken waar coöperaties minder bekend zijn). Maar meer dan directe ondersteuning helpt het om coöperaties kennis te laten opdoen in daadwerkelijke projecten en hen daarbij te helpen, zoals bij de Noorder IJplas gebeurt. De gemeente kan hier wel eisen stellen aan het borgen van de opgedane ervaring, zodat de kennis niet verdwijnt met het vertrekken van een (vrijwilligers-)bestuur. Kennisborging kan bijvoorbeeld via een koepelcoöperatie. Vooraf is het essentieel om als gemeente uitgangspunten op te stellen voor aanvaardbare ondersteuning (zie volgende slide).

5.1 Conclusies

Uitgangspunten voor het beleid

Uitgangspunt 4: Lokaal eigendom is ook voor bedrijven

Bij lokaal eigendom wordt snel gedacht aan burgers. Echter de directe omgeving kan ook bestaan uit bedrijven, zeker in het havengebied. Aangezien zij de partijen zijn die de effecten ondervinden van de windenergie in het gebied, de bijbehorende uitdagingen het beste kennen en in sommige gevallen grond (al dan niet in erfpacht) ter beschikking moeten stellen, ligt het voor de hand dat de bedrijven een belangrijke rol krijgen in het ontwikkelen van duurzame energie – dit past bij de eerder geformuleerde doelstellingen. De ontwikkeling hoeft niet vanuit een of enkele bedrijven te gebeuren, maar kan idealiter vanuit een coöperatie van bedrijven worden georganiseerd. Eventueel kan aanvullend financiële participatie door burgers mogelijk worden gemaakt, indien dit bijdraagt aan een betere verdeling van lusten en lasten in de directe omgeving, als ook de stimulering van zeggenschap.

5.2 Doorkijk

Mogelijke vervolgacties

We zien een aantal vervolgacties die mogelijk het verdere proces van financiële participatie kunnen vormgeven:

- Voorbeelden opstellen voor en/of begeleiding organiseren bij de verschillende aankomende **aanbestedingen**: bijvoorbeeld het opstellen van eisen en wensen die de gemeente kan stellen aan inschrijvende ontwikkelaars.
- Een '**wegwijzer**' financiële participatie opstellen, op basis waarvan men per situatie bepaalt op welke wijze men participatie wil vormgeven. Dit hebben we reeds gestart door de verschillende casussen te belichten maar zou verder kunnen worden uitgewerkt om nog duidelijkere handvatten te geven.
- Het is te overwegen om een **brede peiling** te doen onder Amsterdammers m.b.t. hun interesse in de verschillende vormen van financiële participatie en/of lidmaatschap van een energiecoöperatie. Zo wordt er veel gesproken over de behoefte aan zeggenschap over energie, het kan nuttig zijn om deze behoefte te toetsen bij Amsterdammers, om te bepalen hoeveel nadruk erop moet worden gelegd. Deze vraag kan bijvoorbeeld worden toegevoegd aan de Routekaart Klimaatneutraal Draagvlak Energietransitie van Bureau Onderzoek en Statistiek.
- Met betrekking tot de gewenste en gepaste **ondersteuning van energiecoöperaties** is het nuttig om als gemeente uitgangspunten te formuleren over wat men passend acht – hoeveel risico wordt als aanvaardbaar beschouwd voor de coöperaties (en daarachter participerende burgers), in verhouding tot de toegestane winsten, en hoeveel (financieel of beleids-)risico wil de gemeente accepteren in ruil voor de aangeboden lokale inbedding? Door hier scherpe uitgangspunten op te formuleren, kan in de toekomst duidelijk worden aangegeven aan coöperaties waar zij wel en niet voor kunnen aankloppen.



6

Bijlagen

- I Compensatievormen en maatschappelijke voordelen
- II Mogelijke participatievormen
- III Aanbestedingswetgeving
- IV Inspanningsverplichting
- V Notitie staatssteun
- VI Wet Markt en Overheid



I: Compensatievormen en maatschappelijke voordelen

Type of compensation	Category of community benefits	Example (s)
Monetary compensation: provision of money or monetary benefits to a community	Conventional economic benefits	Using local manufacturers and contractors Land rental income by landowners
	Flows of financial benefits to local communities	Ownership through shares Reduction of energy prices Community benefit fund
Public goods compensation: provision of public goods to a community	In-kind benefits	Developing footpaths, community centre, recreational facility
	Local services	Educational programmes
	Environmental mitigation or enhancement	Planting flowers/trees Adding natural elements

II: Mogelijke participatievormen

Vorm	Werking	Proces	Kansen	Uitdagingen
1.Aandelen	Inwoner investeert in aandelen die een deel van het eigen vermogen van het project vormen. Door het bezit van aandelen wordt de participant mede-eigenaar van het project en heeft de participant recht op dividend (winstuitkering van onderneming aan aandeelhouders). Het aandeel kan in waarde veranderen (stijgen of dalen, afhankelijk van de opbrengst van het project).	Het proces kan zo georganiseerd zijn dat een percentage van de aandelen van een bepaald project publiekelijk wordt uitgegeven met voorrang voor omwonenden. In veel gevallen kopen participanten aandelen via een coöperatie. Zonder coöperatie of andere bundeling van inwonerbelang is het uitgeven van aandelen minder aantrekkelijk vanwege hoge transactiekosten van individuele transacties.	De participatie krijgt (juridisch) eigenaarschap en zeggenschap (via de AvA) en geniet financiële baten (afhankelijk van het dividend, niet gegarandeerd).	Deze participatievorm beperkt zich tot een zeer kleine groep mensen die een grote investering kunnen doen.
2.Certificaten (van aandelen)	Inwoner investeert in certificaten van aandelen. Anders dan bij op naam gestelde aandelen (zie hierboven), komen certificaten van aandelen met eigenaarschap maar zonder direct zeggenschap. Als kapitaalverschaffer heeft de inwoner recht op dividend . De prijs van de certificaten is afhankelijk van de opbrengst van het project en kan in waarde veranderen.	Certificaten van aandelen zijn geschikt om een grote uitgifte van aandelen te bundelen. Aandelen worden in een Stichting Administratiekantoor (STAK) geplaatst, die certificaten uitgeeft aan leden. Certificatiehouders zijn vertegenwoordigd door het bestuur van de STAK. Winst wordt uitgekeerd aan de STAK, die dit doorstort aan certificaathouders.	De participant krijgt (juridisch) eigenaarschap, wordt vertegenwoordigd door de STAK. En geniet financiële baten (afhankelijk van het dividend, niet gegarandeerd).	Het effect op draagvlak zich beperkt tot de mensen die het geld en de motivatie hebben om deel te nemen.
3.Obligaties	Inwoner investeert in obligaties (achtergestelde en verhandelbare leningen), die onderdeel van het vreemd vermogen van het project vormen. Obligaties zijn schuldbewijzen/brieven op naam van obligatiehouders. De obligatiehouder heeft recht op een rente die onafhankelijk is van de gemaakte winst (maar winstdelende obligaties of een variabele rente is ook mogelijk). Obligaties kunnen worden uitgegeven aan een bepaalde groep en kunnen wel of niet overdraagbaar zijn.	Obligaties kunnen direct via de exploitant lopen. Zo geeft een bedrijf als <u>Vattenfall</u> obligaties uit om inwoners in een project te laten participeren. Ook kan een energiecoöperatie obligaties verlenen aan leden om zo in haar investeringsbehoefte te voldoen. Deze zijn intern (onder de leden) verhandelbaar. Daarnaast worden obligatie ook via crowdfundingplatforms uitgegeven.	De participant loopt een lager risico dan bij een investering in de vorm van aandelen omdat de obligatiehouder recht heeft op een vaste (/variabele) rente, onafhankelijk van de gemaakte winst.	Het effect op draagvlak zich beperkt tot de mensen die het geld en de motivatie hebben om deel te nemen.
4.Korting/vergoeding/compensatie	Initiatiefnemer geeft bewoners periodiek een type vergoeding, bijvoorbeeld korting op de energierekening van omwonenden, een korting op stroom afkomstig uit het project of een andere vorm van compensatie.	De vergoeding kan vast of variabel zijn. Er moeten vooraf afspraken worden gemaakt over het te storten bedrag en hoe dit bedrag moet worden besteed, logischerwijs binnen de organisatie van de exploitant.	De baten zijn direct merkbaar en voor iedere omwonende toegankelijk. Dit kan gericht helpen bij het tegen gaan van energiearmoede in een wijk.	Het gaat om een beperkt bedrag per inwoner. Het kan ook als 'afkopen' worden ervaren.
5. Duurzaamheids-pakketten	Inwoners krijgen een duurzaamheidspakket (zoals woningisolatie) ter reductie van het energiegebruik. Zo kan de omwonende profiteren van lagere energielasten. Een voorbeeld is het vergoeden van (kleine) isolatiemaatregelen.	De invulling van de pakketten gericht op de verduurzaming van de woning kan vast of variabel zijn (net als bij de bovenstaand vergoeding). Het verschil hier is dat de duurzaamheidspakketten eenmalig zijn.	De baten zijn direct merkbaar en voor iedere omwonende (tot een bepaalde afstand) toegankelijk. Dit kan gericht helpen bij het tegen gaan van energiearmoede in een wijk. Het kan gekoppeld worden aan de verdere verduurzaming van de gebouwde omgeving.	Het gaat om een beperkt bedrag en eenmalig. Het kan ook als 'afkopen' worden ervaren.
6.Omgevingsfonds	Initiatiefnemer draagt periodiek een vast deel van de omzet (evt. met variabel component) af aan een vooraf bestempeld fonds waar de omgeving bij gebaat is. Met dit fonds kan een maatschappelijke doelstellingen worden ondersteund. Hierdoor kunnen inwoners die niet in staat zijn zelf te investeren, ook meeprofiten.	Voor het beheer van een dergelijk collectief fonds wordt een onafhankelijk bestuur benoemd met in ieder geval een vertegenwoordiger van de omwonenden. Randvoorwaarden zijn transparante uitgaven en heldere doelen. Zo is het risico op het verkeerd besteden van het fonds beperkt.	Omwonende hebben zeggenschap over hoe de gelden die naar het omgevingsfonds vloeien besteed kunnen worden. De projecten die middels het fonds worden gefinancierd kunnen een positief effect hebben om de leefomgeving en de sociale cohesie.	Het profijt voor bewoners is indirect, de baten zijn mogelijk niet voor iedereen merkbaar.
7.Sociale projecten	Initiatiefnemer voert een sociaal (werkgelegenheids)project uit. Een voorbeeld is dat jongeren worden opgeleid tot energieadviseur.	Tijdens de exploitatieperiode voert de initiatiefnemer een sociaal project uit.	Omwonenden leggen geen eigen vermogen in en lopen daardoor geen financieel risico. Daarnaast leggen dergelijke projecten klein beslag op businesscase, maar kan de positieve invloed op reputatie van het energieproject groot zijn.	Projecten hebben niet betrekking op alle omwonenden (gaat vaak om bepaalde doelgroep). Het profijt voor bewoners is daardoor indirect en de mogelijk niet voor iedereen merkbaar.

III: Aanbestedingswetgeving

Wanneer de overheid publieke locaties ter beschikking stelt (onder meer door middel van verhuur (erfpacht), recht van opstal of eigendomsoverdracht), moet doorgaans een aanbestedingsprocedure worden gevolgd.

- **Niet aanbesteden (uitzondering):** bij een standaardtransactie, zonder aanvullende eisen aan de exploitatie, mag de gemeente een locatie zonder aanbestedingsprocedure ter beschikking stellen aan bijvoorbeeld een coöperatie. Daar moet een marktconforme vergoeding tegenover staan. Verder mag de gemeente op basis van het omgevingsrecht beperkingen opleggen aan de hoogte van de installatie.
- **Wel aanbesteden:** als de gemeente extra eisen stelt aan het werk en/of exploitatie, dan is de aanbestedingsprocedure in de regel verplicht. Dit betekent dat ondernemingen met elkaar concurreren voor de opdracht, op basis van transparantie, proportionaliteit, non-discriminatie en objectiviteit.

Voor kleine coöperaties kan het lastiger zijn om een professionele bieding in elkaar te zetten dan voor grote partijen. Het aanbestedingsrecht biedt mogelijkheden om coöperaties te steunen bij het verwerven van locaties voor duurzame energie:

- De overheid kan bijvoorbeeld de **geschiktheidseisen** niet te hoog vaststellen, zodat coöperaties wel in aanmerking komen.
- Ook kunnen geschiktheidseisen worden gesteld die specifiek gericht zijn op ervaring met directe burgerparticipatie en het creëren van draagvlak.
- Verder kunnen overheden directe burgerparticipatie en draagvlak als belangrijke criteria laten meewegen in de **selectie- en gunningscriteria**.
- Ten slotte kunnen opdrachten in percelen worden opgeknipt (bijvoorbeeld 1 windturbine), zodat coöperaties ook mee kunnen doen. Dit is de zogenaamde "**percelenregeling**."¹

1. Programma Democratie in Actie, Handreiking Burgerinitiatieven & het aanbestedingsrecht - [link](#)



IV: Inspanningsverplichting

Binnen het huidige omgevingsrechtelijke kader kan de gemeente lokaal eigendom momenteel niet afdwingen via juridische normen. De gemeente kan wel een inspanningsverplichting opleggen voor het creëren van draagvlak.

Een **inspanningsverplichting tot het creëren van draagvlak** betekent dat de gemeente de inschrijvers op een aanbesteding kan verplichten om te laten zien hoe zij van plan zijn om draagvlak te creëren voor hun project bij de lokale bevolking. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het organiseren van informatieavonden, het uitvoeren van enquêtes of het betrekken van buurtbewoners bij het project.

Een inspanningsverplichting tot het creëren van draagvlak wordt in de praktijk vaak opgenomen in een **anterieure overeenkomst** tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar waarin afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van een bepaald gebied of project. Hierin kunnen dus afspraken worden opgenomen over hoe de ontwikkelaar zich zal inspannen om draagvlak te creëren bij de lokale bevolking.

Het is belangrijk om op te merken dat een inspanningsverplichting tot het creëren van draagvlak niet hetzelfde is als een garantie dat er voldoende draagvlak zal zijn voor het project. Het succesvol creëren van draagvlak en het realiseren van lokaal eigendom van een energieproject is uiteindelijk afhankelijk van de bereidheid van de gemeenschap om actief deel te nemen en eventueel financieel bij te dragen, ondanks alle inspanningen die worden geleverd om hen te betrekken.

Daarnaast is het belangrijk te constateren dat het geen automatisme is dat coöperaties beter in staat zijn om draagvlak te realiseren dan andere partijen. Ook dat hangt sterk samen met de locatie. De coöperatie zal voordeel halen uit het feit dat huishoudens uit de omgeving lid zijn wat kan zorgen voor sympathie. Maar de professionaliteit en zorgvuldigheid waarmee het proces van het creëren van draagvlak wordt doorlopen staat voorop.

V: Notitie staatssteun

Staatssteun is een belangrijke factor om rekening mee te houden. De belangrijkste factoren die hierbij in de gaten moet worden gehouden is de hoogte van de bedragen en uitzonderingregels (voor milieu/duurzaamheid).

De wet stelt dat er sprake is van staatssteun als:

- de steun wordt verleend aan een **onderneming** die een **economische activiteit** verricht;
- de steun wordt door **staatsmiddelen** bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een **economisch voordeel** dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (**non-marktconformiteit**);
- de maatregel is **selectief**: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een **ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer** in de EU.

Aan deze criteria wordt normaal gesproken voldaan bij het verstrekken van middelen voor duurzame opwek. Je zou nog discussie kunnen voeren of het handelsverkeer nadelig wordt beïnvloed door toekenning van middelen aan partijen die alleen lokaal ondernemen. Deze redenatie herbergt echter het risico

– indien toekenning van middelen wordt aangevochten door derden – dat de rechter de steun als onrechtmatig beschouwd. In dat geval moet de steun worden teruggeven, dat kan problematisch zijn wanneer de middelen al zijn uitgegeven. Tegelijk lijkt het risico dat een derde partij hierover gaat procederen klein.

Niet alle staatssteun die wordt gegeven is ongeoorloofd. Er zijn voor milieu/duurzaamheid belangrijke uitzonderingen die overheidssteun vrijstellen van de aanmeldingsverplichting. Dit betreft exploitatiesteun tot 15 miljoen euro, maar deze loopt op tot 150 miljoen als de opdracht via een concurrerend biedprocedure is gegund. Deze bedragen zijn vastgelegd in de AGVV. Daarnaast kunnen decentrale overheden ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot €200.000,- steunen op grond van de reguliere de-minimisverordening, zonder dat dit staatssteun oplevert. Dit laatste is mogelijk zonder al te grote transactiekosten en biedt meer juridische zekerheid ten opzichte van de redenatie dat er van staatssteun geen sprake is. Dit is met name interessant in relatie tot de ontwikkelfase, aangezien de middelen die aan zon-PV-projecten verstrekt worden in deze fase beperkt zijn en daarmee onder de-minimis zullen liggen. Daarbij betreft het vaak partijen die veelal één project ontwikkelen, dus er zal normaal gesproken geen sprake zijn van cumulatie van steun.

Staatssteun is absoluut iets om rekening te houden bij dit instrument, maar in basis binnen deze context goed beheersbaar.

VI: Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (onderdeel van de Mededingingswet) bevat 4 gedragsregels. Als een overheid goederen of diensten op de markt aanbiedt, dan moet zij zich aan deze gedragsregels houden. Deze regels gelden voor de hele overheid, dus ook voor de gemeente. Deze regels zijn relevant indien de gemeente zelf windturbines gaat exploiteren, dat is nu niet aan de orde.

1. **Doorberekening kosten:** Overheden moeten alle kosten die zij maken voor een dienst doorberekenen in de prijs.
2. **Bevoordelingsverbod:** Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven. Bijvoorbeeld door goedkope tarieven aan te bieden.
3. **Gegevensgebruik:** Overheden mogen de gegevens waarover ze beschikken niet opnieuw gebruiken voor andere activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
4. **Functiescheiding:** Heeft een overheid bij bepaalde diensten een bestuurlijke rol, en voert zij die diensten ook zelf uit? Dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij zowel het bestuur als de uitvoering.

Eline Kleiwegt

+31 6 18 18 56 52

Eline.Kleiwegt@rebelgroup.com

Helena de Boer

+31 6 21 49 12 59

Helena.deBoer@rebelgroup.com

Tara van Bussel

+31 6 26 92 27 37

Tara.vanBussel@rebelgroup.com

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 90

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



**Rebel Energy, Water &
Climate**

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland

+31 10 275 59 95
info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

IBAN: NL45 RABO 0175 4108 44
KVK: 56674341