

Beleidsregel lokaal eigendom, zeggenschap en participatie rond opwek duurzame energie via één of meerdere zonnepark(en) of windturbine(s) gemeente Zwartewaterland 2025

De gemeenteraad van de gemeente Zwartewaterland,
Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 september 2025.
Overwegende dat:

- het gewenst is om een beleidsregel vast te stellen over zeggenschap en lokaal eigendom bij de opwek van duurzame energie via één of meerdere zonnepark(en) of windturbine(s);
- in het Klimaatakkoord, in de energietafel west Overijssel, voorheen de Regionale Energie Strategie West-Overijssel, en de gemeenteraad van Zwartewaterland is uitgesproken dat zeggenschap en lokaal eigendom gewenst is voor de acceptatie van de opwek van duurzame energie via zonneparken en/of windturbines (lasten en lusten lokaal);
- zeggenschap en lokaal eigendom (nog) niet afdwingbaar is via ruimtelijke regelgeving;
- het gewenst is de participatieparagraaf uit het klimaatakkoord toe te passen.
- participatie van omwonenden zowel in het proces als door middel van financiële participatie wenselijk is;
- de resultaatverplichting om te komen tot minimaal 50% en een inspanningsverplichting om te komen tot 75-100% van de productie in eigendom van de lokale omgeving, vanaf het begin van de projectontwikkeling tot en met de exploitatie wenselijk is

Gelet op:

- de artikelen 1:3, lid 4, 4:81, lid 1 en 4:83 en, van de Algemene wet bestuursrecht;
- artikel 154 van de Gemeentewet;
- de Klimaatwet;
- het Klimaatakkoord;
- de RES 1.0 West-Overijssel;
- artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet;
- de Motie Vreemd aan de Orde van de Dag van 11 maart 2021 "motie eigenaarschap grootschalige energieopwek" van de gemeenteraad van Zwartewaterland;
- de inspanningsverplichting voor 50% lokaal eigendom binnen provincie Overijssel.

Besluit vast te stellen de volgende beleidsregel:

Beleidsregel lokaal eigendom, zeggenschap en participatie rond opwek duurzame energie via één of meerdere zonnepark(en) of windturbine(s) gemeente Zwartewaterland 2025

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- A. grootschalige opwek: de opwek van hernieuwbare energie via zonneparken van ten minste 2 hectare en de opwek van windenergie bij windturbines met een tip-hoogte van ten minste 100 meter;
- B. lokaal: inwoners of organisaties zijn lokaal als die gevestigd zijn in de gemeente(n) waarin het project zich bevindt of als de inwoners of de bedrijven zich binnen 5 kilometer van het project bevinden. Deze afstand is het uitgangspunt maar mag, indien noodzakelijk voor maatwerk, met enige flexibiliteit worden toegepast. Overheden zoals gemeenten, provincie, Staatsbosbeheer en het waterschap tellen als lokaal;
- C. eigendom: met eigendom bedoelen wij juridisch en economisch eigendom. Om onder de noemer lokaal eigendom te vallen dient een project of initiatief vanuit een lokaal collectief te worden aangegaan, zoals bijvoorbeeld een groep omwonenden of belanghebbenden. Een project in eigendom van één of enkele grondeigenaren, bedrijven of bewoners voldoet niet aan deze definitie;"
- D. collectief: een samenwerking van meerdere (meer dan enkele) lokale stakeholders dat erop gericht is brede betrokkenheid, zeggenschap en eigendom van inwoners en andere partijen te bewerkstelligen in de lokale omgeving;
- E. directe omgeving: een inwoner of bedrijf binnen ongeveer 1500 meter van een turbine of 500 meter van een zonnepark. Deze afstand is het uitgangspunt maar mag, indien noodzakelijk voor maatwerk, met enige flexibiliteit worden toegepast;

- F. omgeving in de invloedssfeer: In een straal van 10 x de tiphoogte van een windturbine en één kilometer van een zonnepark. De afstand is indicatief en flexibel toe te passen;
- G. zeggenschap: de democratische invloed die inwoners en/of lokaal gevestigde bedrijven uit kunnen oefenen op (het realiseren van) een energieproject. Evenals de invloed op de besteding van de baten vanuit het energieproject;
- H. zoekgebied: een door Zwartewaterland, de provincie of het rijk aangewezen gebied waar windturbine(s) en/of één of meerdere zonneparken gerealiseerd mogen worden;

Artikel 2 Reikwijdte

Deze beleidsregel is van toepassing op zeggenschap én lokaal eigendom bij de grootschalige opwekking van zonne-energie en/of de grootschalige opwekking van windenergie in de gemeente Zwartewaterland en de rol van de gemeenteraad hierin.

Artikel 3 Doel

Deze beleidsregel heeft tot doel om:

- A. zeggenschap en lokaal eigendom te waarborgen bij de grootschalige opwek van duurzame energie via zonneparken of via windturbines;
- B. participatie en communicatie van en richting de lokale omgeving te waarborgen.
- C. vast te leggen hoe de gemeenteraad omgaat met initiatieven rondom lokaal eigendom;
- D. vast te leggen hoe de gemeenteraad omgaat met situaties waarin er geen gebiedsproces vanuit de bevolking tot stand komt. In dat geval kan de gemeenteraad – om de benodigde snelheid voor het realiseren van de windturbines en/of zonneparken te halen – overschakelen naar een proces waarbij lokale inwoners en partijen aan kunnen haken op een initiatief.

Artikel 4 Proces bevoegd gezag gemeente

Volgens het Provinciale Programma Energiestrategie (PPE) 2024 is in de basis de gemeenteraad bevoegd gezag bij windprojecten onder 5 MW. Daarnaast kan de provincie het bevoegd gezag in overleg en onder voorwaarden overdragen aan de gemeente. Het proces om één of meerdere windturbines en/of zonneparken in een zoekgebied te realiseren wordt als volgt vormgegeven wanneer de gemeenteraad bevoegd gezag is voor de vergunningverlening:

- A. als de gemeenteraad bevoegd gezag is kan die, indien nodig, ervoor kiezen een gebiedsadviseur aan te stellen die inwoners, grondeigenaren, lokale energie coöperaties, en bedrijven in een aangewezen zoekgebied bij elkaar brengt. De adviseur onderzoekt samen met deze partijen of zij tot een collectief willen en kunnen komen om één of meerdere windturbines en/of zonneparken te realiseren. De adviseur zorgt voor voldoende kennis en ondersteuning om in het gebied binnen een jaar tot een besluit te komen over het wel of niet starten van een collectief project dat voldoet aan de voorwaarden in deze beleidsregel. Het streven naar 100% lokaal eigendom en acceptatie van het plan is logisch in de eerste fase;
- B. wanneer er geen gezamenlijk collectief wordt bereikt wordt er een tender voor het gebied gestart. In de aanbesteding wordt opgeroepen plannen/projecten in te dienen, waarbij ten minste rekening gehouden moet worden met deze beleidsregel en de ruimtelijke voorwaarden. In de aanbestedingsprocedure kunnen daarnaast aanvullende voorwaarden, eisen en uitsluitingsgronden opgenomen worden;
- C. als er meerdere initiatieven projectplannen in concurrentie indienen dan geeft de gemeenteraad medewerking aan het initiatief dat het beste scoort op basis van het toetsingskader in bijlage 1.

Artikel 5 Proces bevoegd gezag provincie

Volgens het Provinciale Programma Energiestrategie (PPE) 2024 zijn in de basis bij windinitiatieven tussen 5-100 MW de Gedeputeerde Staten bevoegd gezag. Tenzij Gedeputeerde Staten in overleg en onder voorwaarden de bevoegd gezag rol heeft overgedragen aan de gemeenteraad. Het proces om één of meerdere windturbines en/of zonneparken in een zoekgebied te realiseren wordt als volgt vormgegeven wanneer Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening.

- A. als de Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn bepaalt de provincie de randvoorwaarden per gebied. De gemeente kan in een dergelijk proces in mindere mate sturen op het eigen beleid rond lokaal eigendom. Ook in dit proces is het een optie om een gebiedsadviseur aan te stellen om inwoners, grondeigenaren, lokale energie coöperaties, en bedrijven bij elkaar te brengen in een collectief en te sturen op een zo hoog mogelijk percentage lokaal eigendom zoals beschreven in artikel 4.1;
- B. als er geen gezamenlijk collectief project wordt bereikt kunnen de initiatieven hun projecten indienen bij de gedeputeerde staten, al dan niet in concurrentie. Indien wenselijk kan de gemeenteraad één collectief selecteren, op basis van de hoogste scoring op de criteria in bijlage 1, waar zij steun aan geven. Aangezien de provincie bevoegd gezag is bestaat er geen garantie op succes voor de door de gemeenteraad gekozen collectieven. Deze steun kan bijvoorbeeld procesondersteuning of financiële ondersteuning zijn. Hierbij bestaat de optie dat meerdere collectieven, op basis van

hun projectplan, in aanmerking komen voor steun op basis van de criteria in bijlage 1. Dan kan het onvermijdelijk zijn om meerdere initiatieven te steunen.

Artikel 6 Proceskosten van collectieven

Om lokaal eigendom aan te moedigen kan de gemeente er voor kiezen één enkel collectief initiatief in het gebied financieel te steunen. Dit kan in verschillende vormen. Of en welk initiatief financieel wordt ondersteund wordt bepaald op basis van het toetsingskader in bijlage 1.

Artikel 7 Planologische medewerking

De gemeenteraad verleent planologische medewerking aan een project onder de volgende voorwaarden:

- A. het project ligt volledig in een zoekgebied;
- B. wanneer er meerdere concurrerende projectvoorstellen worden gedaan voor hetzelfde zoekgebied, werkt de gemeenteraad mee aan het voorstel dat het hoogst scoort op het toetsingskader, zoals opgenomen in bijlage 1.
- C. het projectvoorstel voldoet zo goed mogelijk aan het in deze beleidsregel bepaalde.
- D.

Hoofdstuk 2 Afwegingskader

Artikel 8 Lokaal eigendom

De gemeenteraad werkt uitsluitend mee aan projecten waarbij grootschalig duurzame energie wordt opgewekt via zonneparken of via windturbines, wanneer ten minste 50% maar bij voorkeur 75% - 100% lokaal eigendom is. Als dit niet is gelukt wil de gemeenteraad in ieder geval de volgende inspanning zien:

- A. er is aantoonbaar en verifieerbaar contact geweest met een georganiseerde vorm van partijen zoals de wijk- of dorpsraad of een bestaande lokale energie coöperatie;
- B. er is meer dan één bijeenkomst met die partijen geweest waarin de mogelijkheden voor lokaal eigendom zijn voorgelegd of verkend;
- C. er is een reële termijn gegeven aan de omgeving om lokaal eigendom te bereiken;
- D. er is een economisch realistisch aanbod gedaan aan de lokale omgeving waarmee lokaal eigendom bereikt kan worden.

Artikel 9 Participatie en vergoedingen

Bij de beoordeling van een project voor windturbine(s) of zonnepark(en), betreft de gemeenteraad alleen projectvoorstellen met een financieel participatieplan dat een beschrijving geeft van de manier waarop in het project onderstaande doelen ingevuld worden.

- A. de financiële opbrengsten van een wind- of zonnepark moeten voor meer dan 50%, maar bij voorkeur voor 100% terugvloeien naar lokale inwoners en organisaties;
- B. de opbrengsten van een windturbinepark of zonnepark wordt verdeeld volgens een verdeelsleutel: door een coöperatieve of sociale grondaanpak voor de directe omgeving van de windturbine of het zonnepark wordt de grondvergoeding billijk en rechtvaardig verdeeld. Dit betekent dat de verdeelsleutel door de direct omgeving (grondeigenaren en bewoners) transparant en gemeenschappelijk wordt vastgesteld. De verdeelsleutel wordt voorafgaand aan de exacte locatie van de windturbines of zonnepanelen bepaald. Onderdeel van deze verdeelsleutel is;
 - i. alle inwoners uit de gemeente en binnen een straal van 5 kilometer afstand van waar het project gerealiseerd wordt kunnen financieel deelnemen en daarvoor een zeker rendement ontvangen. Deze afstand is het uitgangspunt maar mag, indien noodzakelijk voor maatwerk, met enige flexibiliteit worden toegepast. Dit rendement moet hoog genoeg zijn om voor inwoners aantrekkelijk te zijn;
 - ii. bij de opbrengsten van windturbines wordt een gebiedsfonds ingesteld. De afdracht naar dit fonds bedraagt €1/MWh opgewekt vermogen. Dit bedrag kan verlaagd worden naar €0,50/MWh als er sprake is van een hoge mate van coöperatievorming. Dit ten behoeve van projecten die bijdragen aan de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van het gebied. Wie het gebiedsfonds beheert, en onder welke voorwaarden, wordt met buurgemeenten in breder verband bepaald;
 - iii. de compensatie voor de directe omgeving binnen 1500 meter van een turbine of 500 meter van een zonnepark. Deze afstand is het uitgangspunt maar mag, indien noodzakelijk voor maatwerk, met enige flexibiliteit worden toegepast. De straal waarbinnen compensatie wordt gegeven en de hoogte van de compensatie wordt bepaald doormiddel van participatie.

Artikel 10 Zeggenschap

Bij de beoordeling van een project moet er een ondernemingsplan worden aangeboden dat ten minste bestaat uit:

- A. een procesparticipatieplan dat ten minste bestaat uit een gezamenlijk vastgesteld verslag van de manier waarop de omgeving in de invloedssfeer van een toekomstige windturbine of zonnepark een actieve en betrokken rol hebben en behouden;
- B. een projectstructuurbeschrijving met daarin de financiële- en eigendomsstructuur;
- C. de rol van een energiecoöperatie in de ontwikkeling;
- D. de verdeling van de eigendoms- en zeggenschapsverhouding;

- E. in welke entiteit de productie-eenheden worden ondergebracht;
- F. wie over de stroomaansluiting beschikt;
- G. inzicht in de financiën en kasstromen door een geprognostiseerde balans, en verlies en winstrekening aan te leveren, inclusief een helder en realistisch kasstroomoverzicht gebaseerd op een reële opbrengstverwachting;
- H. hoe het opruimen van de windturbine(s) of zonnepark(en) wordt geborgd.

Hoofdstuk 3 Evaluatie en slot

Artikel 11 Evaluatie

De inhoud van deze beleidsregel wordt na twee jaar geëvalueerd. Afhankelijk van de ontwikkelingen rond grootschalige opwek kan het beleid bijgewerkt worden of kan er over twee jaar weer geëvalueerd worden.

Artikel 12 Intrekking oude beleidsregel

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt de "Beleidsregel zeggenschap en lokaal eigendom opwek duurzame energie via één of meerdere zonnepark(en) of windmolen(s) gemeente Zwartewaterland 2022" ingetrokken.

Artikel 13 Inwerkingtreding en citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Bijlage 1 Toetsingskader

Onderstaande tabel geeft in de eerste kolom de voorwaarden zoals die in het beleid staan. Op basis van deze tabel kunnen verschillende initiatieven worden gescoord. De gemeente verleent in een zoekgebied medewerking aan slechts één samenhangend projectvoorstel (art. 7 lid B). In de tabel staat wat minimaal in het projectvoorstel moet staan. Voorwaarde 1 is een verplichting. Voorwaarden 3 t/m 5 worden gescoord, we hanteren per voorwaarde de volgende scoresystematiek:

- Onvoldoende: een project voldoet niet aan de voorwaarde, verbetering is noodzakelijk.
- Voldoende: een project voldoet minimaal aan de voorwaarde; verbetering is wenselijk.
- Goed: een project voldoet aan de voorwaarde en biedt meerwaarde T.O.V. de gedefinieerde voorwaarden.

Een projectvoorstel moet voor alle voorwaarden minimaal voldoende, maar liever goed scoren. Bij een onvoldoende moet de initiatiefnemer het voorstel verbeteren, anders wordt het projectvoorstel niet gehonoreerd. Voor voorwaarde 2 geldt: hoe hoger het lokaal eigendom hoe beter.

	Voorwaarden	Wat moet in het projectvoorstel zijn opgenomen?
1	De gemeente, provincie of rijksoverheid bepaalt de zoekgebieden voor zonneparken en/of windturbines (art. 7, lid A).	Het voorgenoemde project ligt volledig in het zoekgebied en dit blijkt uit een visualisatie met uitleg in het projectvoorstel.
2	Zonnepark(en) en/of windturbine(s) worden voor minimaal 50% met een streven naar 75 tot 100% in lokaal eigendom ontwikkeld en geëxploiteerd. (art. 8)	Het voorstel toont aan dat vanuit een samenwerkingsvorm met voldoende lokaal eigendom de windturbine(s) en/of zonnepark(en) ontwikkeld worden en dat deze de exploitatie op zich gaat nemen. Verder laat het in detail zien hoe deze samenwerkingsvorm is opgezet en functioneert. Samenwerking met een lokale energiecoöperatie is hierin een pre.
3	Er is een financieel participatieplan, waaruit blijkt hoeveel procent van de opbrengsten terugvloeit naar de omgeving. Het plan omvat ook een sociale verdeelsleutel, opgesteld 'door en voor' de inwoners en grondeigenaren van het projectgebied (art. 9 en artikel 10)	Het voorstel toont aan dat ten minste 50% en bij voorkeur 100% van de opbrengsten terugvloeit naar de omgeving. Het voorstel onderbouwt, wat en hoeveel naar welke partij respectievelijk welk fonds zal gaan. Basis van deze berekening is een reëel kosten-batenoverzicht en een (te verwachten) balans met een helder en realistisch kasstroomoverzicht. Naast een onderbouwde business case deelt de initiatiefnemer een financieel participatieplan waarin die naast bovenstaande details, beschrijft welke stakeholders er op welke manier financieel kunnen deelnemen. Onderdeel bij een windturbine(park) is hoeveel er gestort gaat worden in een omgevingsfonds. Daarnaast toont het voorstel aan wat de afgesproken projectvergoedingen voor grondeigenaren en omwonenden zijn en hoe en wanneer deze tot stand zijn gekomen (procesbeschrijving en resultaten). Ook moet de initiatiefnemer aantonen dat de afspraken over projectvergoedingen zijn gemaakt voordat de exacte locatie bekend is.
4	Er is een ondernemingsplan waarin de realisatie van het project wordt beschreven (art. 10)	Uit het ondernemingsplan volgt dat: • er een solide projectstructuurbeschrijving is met daarin de financiële- en eigendomsstructuur; • de rol van de energiecoöperatie in de ontwikkeling; • de verdeling van de eigendoms- en zeggenschapsverhouding; • in welke entiteit de productie-eenheden worden ondergebracht; • wie over de stroomaansluiting beschikt;

- 5 Er is een procesparticipatieplan waaruit blijkt dat de omgeving in de invloedsfeer van een toekomstig zonnepark en/of windturbine een actieve en betrokken rol heeft bij de ontwikkeling en de exploitatie van het project (art. 10)
- er inzicht is in de financiën en kasstromen door een geprognostiseerde balans, en verlies en winstrekening aan te leveren, inclusief een helder en realistisch kasstroomoverzicht gebaseerd op een reële opbrengstverwachting;
 - hoe het opruimen van de windturbine(s) of zonnepark(en) wordt geborgd en gefinancierd. Hiertoe wordt een anterieure overeenkomst gesloten.
- Het projectvoorstel onderbouwt hoe tot de definitie van de omgeving is gekomen specifiek wanneer er wijzigingen zijn in de kringvorm door natuurlijke en/of sociale omgevingsfactoren. Het voorstel toont aan hoe de omgeving een actieve en betrokken rol krijgt en/of heeft bij de ontwikkeling en de exploitatie van het project.
- Het procesparticipatieplan bevat ten minste een communicatieplan en een stakeholderanalyse en beschrijft de processtappen waarmee de omgeving een actieve en betrokken rol krijgt vanaf de planfase tot en met de ontmantelingsfase van het project.
- De stakeholders en/of issue-analyse brengt in beeld welke partijen en kwesties van belang zijn. De initiatiefnemer bespreekt met de stakeholders transparant en collectief welke rol zij hebben en hoe zij deel kunnen nemen in de ontwikkeling en exploitatie van het zonnepark of de windturbine.
- De initiatiefnemer toont hiernaast aan dat een goede omgevingsdialoog is gevoerd, waarbij alle stakeholders inclusief gemeente(n) en lokale energie coöperaties zijn uitgenodigd voor bijeenkomsten waar notulen van worden gemaakt. In een later stadium moet het traceerbaar zijn wat er, wanneer en met wie, in het kader van de omgevingsdialoog heeft plaatsgevonden. Andere belangrijke punten die moeten zijn vastgelegd, zijn: het besluitvormingsproces, discussiepunten en conclusies.
- Het communicatieplan bevat een verslag van de communicatie voorafgaand aan het indienen van het projectvoorstel alsook een opzet voor de communicatie met stakeholders in de voorbereidende- en uitvoeringsfase.