Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 28 oktober 2021
Betreft Monitor Participatie hernieuwbare energie op land en aanvullend kwalitatief onderzoek

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21237831

Bijlage(n)
2

Geachte Voorzitter,

De energietransitie zorgt voor veel veranderingen in ons dagelijks leven. Zo is de bouw van windturbines en zonneparken een verandering die sterk in het oog kan springen; in de eerste plaats voor omwonenden, maar ook voor mensen die in het gebied werken of recreëren.

Zoals ik in mijn brief van 1 september jl. heb beschreven[1], is goede betrokkenheid van inwoners bij de energietransitie essentieel. Daarom zijn er afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord over procesparticipatie en financiële participatie bij hernieuwbare energie op land. Met de motie Heerma c.s. van 3 juli 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 361) heeft uw Kamer de regering verzocht de deelname van de omgeving en lokaal eigendom in duurzame energieprojecten te monitoren. Hierop heeft mijn ambtsvoorganger vorig jaar opdracht gegeven tot de ontwikkeling van de Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land en hiervoor de nulmeting laten uitvoeren. De Monitor Participatie brengt in kaart welke vormen van financiële participatie in welke mate zijn toegepast bij reeds gerealiseerde wind- en zonprojecten op land. Procesparticipatie – waarbij de omgeving wordt betrokken bij en meedenkt over plannen en projecten – wordt niet in kaart gebracht door de Monitor Participatie. Hierdoor blijven de inspanningen die worden geleverd om mensen te betrekken bij beleid en projecten voor wind- en zonne-energie, en de participatieprocessen die hebben geleid tot de cijfers in de Monitor Participatie buiten beeld. Dit terwijl de inspanningen om participatie te bevorderen en de participatieprocessen die doorlopen worden juist zo belangrijk zijn voor het draagvlak en de acceptatie, en voor de financiële participatie die uiteindelijk wordt gekozen. Daarom heb ik opdracht gegeven tot het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek naar dit onderwerp. Dit kwalitatieve onderzoek dient ter aanvulling op en verdere duiding van de cijfers van de kwantitatieve Monitor Participatie.

Met deze brief bied ik uw Kamer de eerste meting van de Monitor Participatie Hernieuwbare energie op land aan, samen met het rapport van het aanvullend kwalitatief onderzoek naar participatie, en geef hierop mijn reactie.

[1] Kamerstuk 32813, nr. 820

Procesparticipatie en financiële participatie: van afspraken naar praktijk
In het Klimaatakkoord zijn zowel afspraken gemaakt over procesparticipatie als over financiële participatie bij wind- en zonne-energie op land.[2] Procesparticipatie betekent dat inwoners meedenken en meebeslissen. In het participatieproces komen de wensen en ideeën van inwoners over hoe zij onderdeel willen zijn van een energieproject aan bod. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de ontwikkeling van (energie)beleid, de ruimtelijke inpassing van een (energie)project of afspraken over financiële participatie. Financiële participatie kent meerdere vormen, zoals een omwonendenregeling, een omgevingsfonds, financiële deelneming en mede-eigenaarschap. In het Klimaatakkoord is specifiek afgesproken dat er wordt gestreefd naar 50% eigendom van de lokale omgeving van de productie van wind- en zonne-energie op land in 2030[3].

Resultaten van de kwantitatieve monitor
De 'Monitor Participatie hernieuwbare energie op land – 2021' heeft in kaart gebracht in hoeverre er sprake is van financiële participatie bij zonneparken en windparken op land. De Monitor vergelijkt ook de stand van zaken met die van het jaar daarvoor (nulmeting). Het betreft alle zon- en windparken met een SDE-beschikking of die gebruik maken van de postcoderoosregeling en die gerealiseerd zijn vóór 1 januari 2021[4]. Voor windenergie is het aantal projecten afgebakend tot projecten gerealiseerd vanaf 2015. Het onderzoek is uitgevoerd door de bureaus ASISEARCH en Bosch & van Rijn.

Het aandeel zonnestroom met lokaal eigendom op de peildatum van de monitor (1 januari 2021) is met in totaal 24% nagenoeg gelijk ten opzichte van 2019. Dit lokaal eigendom is onder te verdelen in verschillende vormen van lokaal eigendom (eigendom van bewonerscollectieven en hun lokale partners, van publieke partijen, en van lokale bedrijven en instellingen). Het aandeel financiële participatie *zonder* eigendom (bijv. obligaties) is ook nagenoeg gelijk gebleven. De toepassing van omgevingsfondsen bij zonneparken is bijna 2,5 keer groter t.o.v. de nulmeting. Ook omwonendenregelingen komen duidelijk meer voor. De onderzoekers verwachten dat de effecten van de afspraken uit het Klimaatakkoord en de gedragscode zon op land (2019) in de komende jaren zichtbaar zullen worden. Afspraken over financiële participatie worden vaak vroeg in het ontwikkelproces gemaakt, en veel van de projecten in de Monitor zijn gestart in de periode vóór het Klimaatakkoord bekrachtigd werd.

Op het gebied van windenergie zijn er iets andere ontwikkelingen waarneembaar dan bij zon. Mede door de aanleg van twee grote windparken is het totaal aandeel lokaal eigendom gedaald van 38% tot 24% van de totale productie. De eigendomsconstructies van deze parken tellen in de Monitor volledig mee als eigendom zijnde van niet-lokale partijen[5]. Het lokaal eigendom bij windenergie is

[2] Klimaatakkoord 2019, p. 164-165
[3] In de praktijk komt het ook voor dat er wordt gesproken over 50% lokaal eigendom van de projecten.
[4] Voor de metingen van de Participatiemonitor zijn alleen openbare bronnen gebruikt.
[5] Bij deze parken zijn andere vormen van financiële participatie (dan lokaal eigendom) toegepast. Lokale partijen hebben een rol in de ontwikkeling en/of exploitatie van de parken.

onderverdeeld in eigendom van bewonerscollectieven en hun lokale partners en eigendom van lokale bedrijven en instellingen. Het aandeel financiële participatie *zonder* lokaal eigendom is gedaald. De groei van omgevingsfondsen met ca. 10% is ook bij windenergie opvallend. De onderzoekers verklaren dit door de invloed van het Energieakkoord (2013) en de gedragscode voor wind op land uit 2014. Tot slot zien we dat omwonendenregelingen meer worden toegepast. Ook bij windenergie geven de onderzoekers aan de komende jaren de effecten van het Klimaatakkoord en van de vernieuwde gedragscode wind op land (2020) te verwachten, wegens de lange doorlooptijd van windprojecten en de aanvang van veel projecten vóór het Klimaatakkoord.

Onderstaande tabellen geven de hoofdresultaten weer voor financiële participatie bij zonneparken en bij windparken op de peildatum van de monitor (1 januari 2021). De Monitor Participatie biedt verdere gedetailleerde informatie en duiding bij deze cijfers.

Tabel 1 – Resultaten gerealiseerde zonneprojecten

	Indicator	**Zonneparken t/m 2020 (272 parken)**	**Zonneparken t/m 2019 (174 parken)**
		totale productie-% 1,7 TWh per jaar* (1.955 MWp)	**totale productie-%** 0,9 TWh per jaar* (1.023 MWp)
1	Lokaal eigendom: bewonerscollectieven en lokale partners	4,4%	4,2%
	Lokaal eigendom: publiek (gemeenten, waterschappen, e.d.)	4,2%	5,7%
	Lokaal eigendom: lokale bedrijven en instellingen	15,2%	11,6%
	Geen lokaal eigendom***	75,9%	78,5%
	Eigendom onbekend	0,3%	0,2%
2	Financiële participatie omgeving zonder eigendom	18,2%	19,5%
3	Omgevingsfonds	18,7%	7,7%

4	Omwonendenregeling lokale stroom	32,2%	26,5%
	Omwonendenregeling: anders (onvolledig beeld, weinig openbare informatie)	tenminste 9%	tenminste 3,0%

*Totale productie van zonneparken (niet-gebouwgebonden zonprojecten).

** Zoals agrariërs en maatschappelijke instellingen met een lokale vestiging.

*** Inclusief aandeel eigendom niet-lokale partners bij gedeeld eigendom met lokale partijen bewonerscollectieven, lokale bedrijven, publiek).

Tabel 2 – Resultaten gerealiseerde windprojecten

	Indicator	**Windparken, 2015 t/m 2020 (105 parken)**	**Windparken, 2015 t/m 2019 (86 parken)**
		totale productie-%* 6,5 TWh per jaar (2.073 MW)	**totale productie-%*** 3,1 TWh per jaar (1.088 MW)
1	Lokaal eigendom: bewonerscollectieven en lokale partners	12,3%	15,2%
	Lokaal eigendom: publiek (gemeenten, waterschappen, e.d.)	0,0%	0,0%
	Lokaal eigendom: lokale bedrijven en instellingen**	12,0%	22,7%
	Geen lokaal eigendom***	66,1%	44,9%
	Eigendom onbekend	9,5%	17,2%
2	Financiële participatie omgeving zonder eigendom	10,2%	15,9%
3	Omgevingsfonds	88,5%	78,8%
4	Omwonendenregeling lokale stroom	-	-

Omwonendenregeling: anders (onvolledig beeld, weinig openbare informatie)	71,3%	64,8%

*Totale productie van windparken gerealiseerd na 2015.

** Zoals agrariërs en maatschappelijke instellingen met een lokale vestiging.

*** Inclusief aandeel eigendom niet-lokale partners bij gedeeld eigendom met lokale partijen (bewonerscollectieven, lokale bedrijven, publiek).

Resultaten kwalitatief onderzoek naar participatie in de praktijk
Om een volledig beeld te krijgen van het verhaal achter de cijfers van de Monitor heb ik de Kwink groep opdracht gegeven tot een aanvullend kwalitatief onderzoek naar de participatiepraktijk van de afgelopen jaren. Dit onderzoek besteedt daarnaast aandacht aan de inspanningen die op dit moment geleverd worden en biedt daarmee niet alleen inzicht in de resultaten van de afgelopen jaren, maar ook in de richting die participatie bij hernieuwbare energie opgaat.

Het onderzoek is deze zomer uitgevoerd aan de hand van een reeks interviews en vragenlijsten met verschillende betrokkenen, waaronder gemeenten, provincies, energiecoöperaties en ontwikkelaars. Hiermee is een beeld verkregen van participatie in de praktijk (van beleid tot en met projectrealisatie), de inzet van gemeenten, provincies en ontwikkelaars daarvoor en de reflectie van bevraagde partijen op de resultaten van de Monitor Participatie.

Uit de resultaten komt naar voren dat omgevingsparticipatie in het algemeen, en het streven naar 50% lokaal eigendom in het bijzonder, inmiddels bij de betrokken partijen op het netvlies staat. Er wordt door overheden, RES-regio's, ontwikkelaars en coöperaties hard gewerkt om omgevingsparticipatie en lokaal eigendom zo goed mogelijk toe te passen in projecten en een plek te geven in beleid. Al doende wordt veel geleerd; dit gaat met vallen en opstaan. Op meerdere fronten wordt gewerkt om *best practices* te delen en kennis te vergroten. De positie van NP RES in het netwerk van kennisdelen (o.a. via energieparticipatie.nl) wordt daarbij gewaardeerd. De onderzoekers concluderen dat de afspraken uit het Klimaatakkoord voor veel betrokkenen bestaande trends in participatie heeft geformaliseerd, wat hen vervolgens handvatten biedt voor de praktijk. Het positieve effect van het bovenlokaal samenwerken aan de RES wordt door verschillende deelnemers hier ook aangehaald. De verwachting is dat deze kwalitatieve effecten zich binnen afzienbare tijd ook zullen vertalen in de kwantitatieve cijfers van de Monitor Participatie, mede door de veelal lange doorlooptijd van projecten. De onderzoekers doen daarom de aanbeveling om geduld te hebben, maar zeker ook een vinger aan de pols te houden om te kijken of de afspraken uitkristalliseren in de lokale praktijk, en op tijd te zien waar extra actie nodig is.

De onderzoekers geven verder aan dat de afspraak over het streven naar 50% lokaal eigendom soms relatief smal of als een harde eis gezien wordt. Hierdoor

bestaat het risico dat voorbij gegaan wordt aan de nuance van de praktijk, waar doorgaans sprake is van maatwerk en waar afspraken over participatie voortkomen uit een samenspel tussen omgeving, overheid, initiatiefnemer en projectkenmerken. Een te strikte opvatting van het streven blijkt in sommige gevallen zelfs vertragend te werken voor de ontwikkeling van projecten. Daarom adviseren de onderzoekers om hier nu al actie op te ondernemen, terwijl tegelijkertijd de vinger aan de pols wordt gehouden. Een van de aanbevelingen luidt om slim te investeren in capaciteit, kennis en kunde op gebied van participatie. Slim investeren houdt in; brede kennisverbetering – niet alleen betrokken ambtenaren, maar ook bestuurders en volksvertegenwoordigers – en flexibele inzet van capaciteit – op de momenten waar de capaciteit nodig is en met maatwerk voor lokale en project-specifieke vragen. De onderzoekers raden daarbij aan om gebruik te maken van het brede spectrum van participatie-opties, omdat er niet één methode of middel is dat aansluit bij alle situaties of alle zorgen van de omgeving.

Reactie op de resultaten

Het belang van goede participatie van burgers bij wind- en zonne-energie wordt breed gesteund; niet alleen door burgers zelf, maar ook door ontwikkelaars en overheden. Dat vind ik een bemoedigend signaal. Het realiseren van afspraken over participatie, zoals het goed betrekken van inwoners in alle fasen en streven naar 50% lokaal eigendom, kost ook tijd. Zowel de Monitor Participatie als het kwalitatieve onderzoek constateren dat de effecten van het Klimaatakkoord op financiële participatie naar verwachting binnen enkele jaren zichtbaar zullen zijn. Dat maakt het des te belangrijker om met de Monitor Participatie vinger aan de pols houden en om onverminderd procesparticipatie en financiële participatie te stimuleren en ondersteunen met kennis, tools en het onderwerp te blijven agenderen.

Op dit moment lijkt er in de praktijk geen behoefte te bestaan aan nog meer beleidsmatige of juridische kaders. Het draait in de komende fase, waarbij we in de RES'en van abstracte zoekgebieden naar concrete projectlocaties gaan, meer om het toepassen van de bestaande kennis in de praktijk. De reeds opgedane praktijkervaring uit de RES'en gaat ons zeker helpen bij beter inbedden van participatie in het omgevingsbeleid, vandaar ook dat ik mij heb ingezet om de financiering voor de RES'en voor 2022 rond te krijgen, wat inmiddels gelukt is. Ik blijf mij dus, samen met de sector, de mede-overheden, NP RES en maatschappelijke organisaties, inzetten voor de verbetering en ondersteuning van participatie bij wind en zon en het oplossen van knelpunten in de praktijk. Zo heb ik bijvoorbeeld onlangs samen met IPO en VNG bouwstenen voor financiële participatie gepubliceerd op de website van het Klimaatakkoord.[6] Ook de recent gepubliceerde handreiking RES 2.0 en bijbehorende werkbladen bieden de nodige handvatten voor participatie in de praktijk. Tijdens het RES-congres op 3 november en de bestuurlijke RES-gesprekken dit najaar zal dit onderwerp hoog op de agenda staan. Tot slot zal ik ook samen met de RES-regio's bekijken op

[6] Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten | Participatie: Doe mee | Klimaatakkoord

welke manier de nut- en noodzaak van de energietransitie beter kan worden uitgedragen.

In de samenleving en ook in uw Kamer leeft de vraag of de huidige inzet op participatie voldoende is om de afspraken uit het Klimaatakkoord te realiseren. Gezien de grootte van de uitdaging en de worstelingen die we zien in de praktijk is deze vraag goed voorstelbaar en ik vind het belangrijk dat deze vraag gedegen wordt beantwoord. Dat vraagt tijd en grondige reflectie op de huidige inzet. De verwachting is dat de effecten van het Klimaatakkoord volgend jaar, vanaf de tweede meting van de Monitor Participatie, zichtbaar zullen worden. Zoals aangekondigd in mijn brief van 1 september jl. zal ik daarom in de komende maanden met de relevante partijen, waaronder overheden, RES-regio's en ontwikkelaars, in gesprek gaan over de vraag hoe we op basis van de uitkomsten van tweede meting kunnen beoordelen in hoeverre er nieuwe maatregelen nodig zijn. De uitkomsten van de twee onderzoeken besproken in deze brief en de praktijkervaringen uit de RES'en zullen voor die gesprekken een belangrijke basis zijn. Een aandachtspunt daarbij zijn de nuances en het maatwerk die horen bij financiële participatie in de praktijk en de vraag hoe deze verder te monitoren en wegen. In november voer ik hierover het eerste gesprek met het Uitvoeringsoverleg Elektriciteit. Over de voortgang van de gesprekken zal ik uw Kamer in het voorjaar van 2022 informeren. Op basis van de uitkomsten van de gesprekken en resultaten van de tweede meting van de Monitor zal ik kijken of er nieuwe maatregelen nodig zijn en zo ja, welke.

Hoogachtend,

D. Yeşilgöz-Zegerius
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie