

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1087

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

In het Klimaatakkoord (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342) zijn afspraken gemaakt over procesparticipatie en financiële participatie bij wind- en zonne-energie op land (>15kW). Er is specifiek afgesproken dat er wordt gestreefd naar 50% eigendom van de lokale omgeving bij de productie van wind- en zonne-energie op land in 2030, om de lusten en lasten van de energietransitie eerlijk te verdelen en het lokaal zeggenschap te vergroten. Met de motie van het lid Pieter Heerma c.s. van 3 juli 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 361) heeft uw Kamer de regering verzocht om de deelname van de omgeving en het lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie op land te monitoren. In 2020 is voor het eerst gemonitord (een «nulmeting») met als peildatum 1 januari 2020 en is het rapport aangeboden aan uw Kamer (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 613). In 2021 is voor de tweede keer gemonitord («eerste meting») met als peildatum 1 januari 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 906). Verder heeft mijn ambtsvoorganger vorig jaar september een uitgebreide brief over financiële participatie naar uw Kamer gestuurd en daarbij een handreiking voor beleidskaders voor gemeenten aangeboden (Kamerstuk 32 813 en 31 239, nr. 820).

Met deze brief bied ik uw Kamer de derde Monitor Participatie («tweede meting», peildatum 1 januari 2022) aan en licht ik toe wat de resultaten betekenen en wat de vervolgstappen zijn.

Kernpunten

- Het aandeel zonnestroom met lokaal eigendom is in 2021 met 22,9% gelijk aan 2020 (22,9%) en iets hoger is dan in 2019 (22,1% nulmeting).
- Het aandeel lokaal eigendom bij wind is in 2021 met 32,2% ten opzichte van 2020 ongeveer gelijk gebleven (2020: 32,9%). In vergelijking met de nulmeting is het aandeel echter substantieel afgenomen (2019: 53,4%). Dit is net als vorig jaar toe te schrijven aan de realisatie van grote windparken, die niet in eigendom zijn van lokale partijen.

- Het Uitvoeringsoverleg Energiesysteem (UO-E) constateert dat op basis van deze derde Monitor nog niet valt te zeggen of het goed gaat met de realisatie van de afspraken. Ik deel deze inschatting met het UO-E. De onderzochte projecten zijn geïnitieerd vóór het Klimaatakkoord. Gezien de doorlooptijden van projecten kan pas in 2023/24 (zon) en 2026/27 (wind) een zichtbaar effect verwacht worden.
- Het UO-E stelt bovendien dat veel nuance verloren gaat wanneer alleen naar % lokaal eigendom gekeken wordt. Het gaat erom dat het coöperatieve gedachtengoed een rol heeft in de transitie, iets dat steeds meer het geval is.
- Daarom zullen volgende monitors ook vooruit kijken naar pijplijnprojecten.
- Daarnaast zal kwalitatief onderzoek worden gedaan naar burgers tevredenheid bij projecten, en naar voorkeuren van verschillende vormen van financiële participatie.

Financiële participatie

Om de resultaten van de monitor goed te duiden, is het belangrijk om van begin af aan de relatie tussen proces- en financiële participatie helder te hebben. Naast het meepraten of meebeslissen over het proces en het ontwerp van duurzame energie («procesparticipatie») kan ook het financieel participeren in projecten bijdragen aan het maatschappelijke draagvlak voor duurzame opwek. Proces- en financiële participatie staan echter niet los van elkaar. Onderzoek^{1 2} laat zien dat wanneer inwoners medezeggenschap hebben via lokaal eigendom, er ook vaker sprake is van meer acceptatie van een project. Verder zijn omwonenden vaak bereid om over (financiële) investeringen of oplossingen na te denken als hen ook de ruimte is geboden om over het proces of ontwerp van duurzame opwek mee te praten. Dit omvat bijvoorbeeld de keuze voor de locatie waar ontwikkeld wordt, het bepalen van de grootte en de hoogte van de installatie en eventuele compenserende maatregelen. Deze mogelijkheden tot medezeggenschap kunnen een positief effect hebben op de beleving van omwonenden. Wanneer bewoners onvoldoende betrokken zijn tijdens het proces, dan kan financiële participatie het gebrek aan betrokkenheid en draagvlak niet rechtzetten. Het kan hier alleen aan bijdragen.

Resultaten van de Monitor Participatie

De Monitor Participatie hernieuwbare energie op land – 2022 brengt in kaart in hoeverre er sprake is van financiële participatie bij zonneparken en windparken op land. Het betreft zon- en windparken die een SDE-beschikking hebben of die gebruik maken van de postcoderoosregeling/SCE en die gerealiseerd zijn vóór 1 januari 2022. Voor windenergie is het aantal projecten afgebakend tot projecten gerealiseerd vanaf 2015. Voor zon zijn alle bekende zonneparken op land en water geanalyseerd. De Monitor vergelijkt ook de stand van zaken met die van de jaren daarvoor (nulmeting en eerste meting). Het onderzoek is uitgevoerd door de bureaus ASISEARCH en Bosch & van Rijn.

Zonneparken:

Het rapport laat zien dat het aandeel zonnestroom met lokaal eigendom in 2021 met 22,9% gelijk is aan 2020 (22,9%) en iets hoger is dan in 2019 (22,1% nulmeting). Het eigenaarschap van lokale partijen in zonneparken is als volgt verdeeld: Bewonerscollectieven en hun lokale partners (4,1%),

¹ Trends in Social Acceptance of Renewable Energy Across Europe—A Literature Review (mdpi.com).

² Acceptatie van hernieuwbare energie (IASS 2020).

publieke partijen (5,9%) en lokale bedrijven en instellingen (12,9%). Het aandeel van de productie van zonneparken met financiële participatie zonder eigendom, bijvoorbeeld door aanschaf van obligaties, is nagenoeg gelijk aan voorgaande jaren (2020, 2019).

In 2021 zijn 14 omgevingsfondsen gerealiseerd. Dit betreft 18,6% van de totale productie van alle zonneparken. In vergelijking met 2020 is dat iets meer (2020: 17,8%). Ten opzichte van de situatie eind 2019 is sprake van een duidelijke toename (2019: 7,7%).

Tabel 1: Resultaten gerealiseerde zonneprojecten

Indicator	Zonneparken, tot en met 2021 % van		Zonneparken, tot en met 2020 ¹ % van		Zonneparken, tot en met 2019 ¹ % van	
	Aantal projecten %	totale productie-%	Aantal projecten-%	totale productie-%	aantal projecten-%	totale productie-%
	440	2,8 TWh per jaar ² 3.074 MWp	300	1,9 TWh per jaar ² (2.083 MWp)	181	0,9 TWh per jaar ² (1.018 MWp)
1						
Lokaal eigendom: bewonerscollectieven en lokale partners	12%	4,1%	13%	4,0%	14%	3,9%
Lokaal eigendom: publiek (gemeenten, waterschappen, e.d)	30%	5,9%	26%	5,3%	27%	6,2%
Lokaal eigendom: lokale bedrijven en instellingen	15%	12,9%	17%	13,6%	18%	12,0%
Geen lokaal eigendom (inclusief aandeel niet-lokale partner bij gedeeld eigendom ³)	38%	76,8%	39%	76,7%	38%	77,7%
Eigendom onbekend	4%	0,3%	4%	0,3%	3%	0,2%
2						
Financiële participatie omgeving zonder eigendom	12%	17,3%	13%	18,3%	13%	17,7%
3						
Omgevingsfondsen	8%	18,6%	8%	17,8%	4%	7,7%
4						
Omwonendenregeling lokale stroom	26%	31,0%	32%	32,2%	29%	27,6%
Omwonendenregeling: anders (onvolledig beeld, weinig openbare informatie)	3%	8,2%	4%	9,6%	tenminste 3%	tenminste 3%

¹ Bijgesteld t.o.v. nulmeting 2019 (uitgevoerd in 2020) en monitor 2020 (uitgevoerd in 2021).

² Totale productie van zonneparken (niet-gebouwegebonden zonprojecten).

³ Aandeel eigendom niet-lokale partners bij gedeeld eigendom met lokale partijen (bewonerscollectieven, lokale bedrijven, publiek).

Windparken

Het aandeel lokaal eigendom bij windparken is in 2021 met 32,2% ten opzichte van 2020 ongeveer gelijk gebleven (2020: 32,9%). In vergelijking met de nulmeting van 2019 is het aandeel echter substantieel afgenomen (2019: 53,4%). De afname is net als vorig jaar toe te schrijven aan de realisatie van grote windparken³. De eigendomsconstructie van deze parken tellen in de Monitor volledig mee als eigendom zijnde van niet-lokale partijen, ook als ze jaarlijks een afdracht doen in een omgevingsfonds. Het aandeel lokaal eigendom bij windparken in 2021 is opgedeeld in bewonerscollectieven en hun lokale partners (12,4%), lokale bedrijven (17,2%) en lokale publieke instanties (2,6%). Het aandeel van windprojecten met financiële participatie zonder eigendom is met 23,1% van de productie in 2021 hoger dan in 2020 (10,2%) en 2019 (15,9% nulmeting).

³ In de provincie Friesland wordt dit voornamelijk veroorzaakt door de realisatie van Windpark Fryslân (356 MW), waar 85% van het windpark niet in lokaal eigendom is. Ook in Groningen is sprake van een groot absoluut aandeel niet-lokaal eigendom bij windpark Oostpolder (94,5 MW), waar 62% van het windpark in eigendom is van lokale bedrijven.

Tabel 2: Resultaten gerealiseerde windprojecten

Indicator	Windparken, 2015 tot en met 2021 % van		Windparken, 2015 tot en met 2020 ¹ % van		Windparken, 2015 tot en met 2019 ¹ % van	
	Aantal projecten %	totale productie-% per jaar ² (MW)	Aantal projecten-%	totale productie-% per jaar ² (MW)	aantal projecten-%	totale productie-% per jaar ² (MW)
	126	9,4 TWh per jaar ² (MW)	105	6,6 TWh per jaar ² (MW)	86	3,1 TWh per jaar ² (MW)
1 Lokaal eigendom: bewonerscollectieven en lokale partners	32%	12,4%	29%	12,4%	29%	15,4%
Lokaal eigendom: publiek (gemeenten, waterschappen, e.d)	1%	2,6%	0%	0,0%	0%	0,0%
Lokaal eigendom: lokale bedrijven en instellingen	26%	17,2%	30%	20,5%	33%	38,0%
Geen lokaal eigendom (inclusief: aandeel niet-lokale partner bij gedeeld eigendom ³)	32%	67,2%	30%	66,1%	26%	44,9%
Eigendom onbekend	10%	0,6%	11%	0,9%	13%	1,7%
2 Financiële participatie omgeving zonder eigendom	11%	23,1%	10%	10,2%	9%	15,9%
3 Omgevingsfonds	41%	87,8%	36%	88,5%	26%	78,8%
4 Omwonendenregeling lokale stroom, anders	33%	60,4%	29%	71,3%	21%	64,8%

¹ Bijgesteld t.o.v. nulmeting 2019 (uitgevoerd in 2020) en monitor 2020 (uitgevoerd in 2021).

² Totale productie van windparken na 2015.

³ Aandeel eigendom niet-lokale partners bij gedeeld eigendom met lokale partijen (bewonerscollectieven, lokale bedrijven, publiek).

Bij de omgevingsfondsen is een voortzetting van de trend van voorgaande jaren te zien: een omgevingsfonds is eerder de norm dan de uitzondering, zeker voor grotere projecten. In 2021 draagt 87,8% van de jaarlijkse productie bij aan een omgevingsfonds.

Kwalitatieve analyse

Dit jaar is er, in tegenstelling tot vorig jaar, geen aanvullend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van financiële participatie. De resultaten van het kwalitatieve onderzoek, die vorig jaar uw Kamer zijn aangeboden (Kamerstuk 32 813, nr. 906) zijn te betrekken op de beginfase van de ontwikkeling van financiële participatie en zijn daardoor ook dit jaar nog relevant. Er is daarom gekozen om dit jaar geen zelfde soort kwalitatieve monitor uit te voeren. Het onderzoek besteedde aandacht aan de inspanningen die op dat moment geleverd werden en bood daarmee ook inzicht in de richting die participatie bij hernieuwbare opwek op gaat. Hieruit kwam naar voren dat omgevingsparticipatie in het algemeen, en het streven naar 50% lokaal eigendom in het bijzonder, bij alle betrokken partijen op het netvlies staat. In het onderzoek werd aanbevolen om geduld te hebben, maar wel een vinger aan de pols te houden. Daarnaast gaf het kwalitatieve onderzoek aan dat de afspraak over het streven naar 50% lokaal eigendom soms relatief smal of als harde eis gezien wordt en dat dit vertragend kan werken. Daarom wordt geadviseerd om slim te investeren in capaciteit, kennis en kunde op het gebied van participatie. Zo integreert Holland Solar, de branchevereniging voor de zonnesector, bijvoorbeeld een uitvoeringskader voor participatie voor ontwikkelaars in hun Gedragscode⁴. Hiermee laat Holland Solar zien met welke inzet een ontwikkelaar invulling kan geven aan de Gedragscode en treedt de branchevereniging meer normerend op richting de eigen leden. Met dit uitvoeringskader zullen gemeenten makkelijker het gesprek aan kunnen gaan met ontwikkelaars.

⁴ gedragscode-zon-op-land.pdf (hollandsolar.nl).

Reactie op de resultaten van het Uitvoeringsoverleg Energiesysteem

Het afgelopen jaar is, zoals toegezegd in de aanbiedingsbrief van de vorige Monitor, verschillende keren gesproken met het Uitvoeringsoverleg Energiesysteem (UO-E) (voorheen Uitvoeringsoverleg Elektriciteit) over de voortgang van financiële participatie in de energietransitie. De partijen van het UO-E constateren met elkaar dat de verantwoordelijkheid voor de participatieafspraken ligt bij degenen die de afspraken hebben gemaakt, met name de meest relevante partijen NP RES, VNG, EnergieSamen, NVDE, NWEA, Holland Solar en de Natuur en Milieufederaties. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben deze partijen ook een rol bij het beoordelen van de monitoringsresultaten en het bepalen van eventuele vervolgstappen.

Het UO-E constateert dat op basis van deze derde Monitor Participatie nog niet valt te zeggen of het goed gaat met de realisatie van de participatieafspraken. Ik deel deze inschatting. De onderzochte projecten zijn geïnitieerd voordat het Klimaatakkoord werd afgesproken, waarmee deze tweede meting in feite een aangescherpte nulmeting is⁵. Ook wijst het UO-E erop dat uit het rapport blijkt dat de productie uit wind- en zonneparken met lokaal eigendom in absolute zin is toegenomen. Het UO-E stelt bovendien dat er veel nuance verloren gaat wanneer alleen naar de percentages lokaal eigendom gekeken wordt. Het gaat er volgens hen om dat het coöperatieve gedachtengoed een rol heeft in de energietransitie, iets dat in toenemende mate het geval is. Zo zijn er zijn op dit moment 676 energiecoöperaties in Nederland; 2019 waren dit nog 586, blijkt uit de lokale energiemonitor van HIER opgewekt⁶.

Samengevat is het algemene beeld van het UO-E is dat de windsector doordrongen is van het belang van (financiële) participatie en dat ook de zonnesector zich hier steeds meer van bewust is. Dit laat bijvoorbeeld de Monitor Zon-PV 2022 in Nederland (peildatum 31 december 2021) van RVO zien. Dit jaarlijkse statusrapport is binnenkort op rijksoverheid.nl te vinden, en biedt inzichten in de ontwikkeling en realisatie van zonnestroominstallaties in Nederland. Ook zijn volgens de VNG gemeenten inmiddels actiever geworden met het organiseren van participatie tijdens duurzame energieprojecten.

De motie Heerma c.s. vraagt om jaarlijks te rapporteren over lokaal eigenaarschap bij projecten voor hernieuwbare energie. Het UO-E geeft aan dat, gezien de doorlooptijden van projecten, pas in 2023/24 (zon) en 2026/27 (wind) een zichtbaar effect van de participatieafspraken verwacht kan worden. Tot die tijd kan wel worden doorgedaan met kwantitatieve monitoring van gerealiseerde projecten om een vinger aan de pols te houden over de ontwikkeling van (financiële) participatie in algemene zin, maar moet niet uitgegaan worden van effecten van de afspraken in het Klimaatakkoord. Het UO-E acht het zinnig om bij een kwantitatieve monitor ook vooruit te kijken naar projecten die in de pijplijn zitten. Daarnaast ziet het UO-E graag dat er meer kwalitatief onderzoek naar burgers tevredenheid bij projecten wordt gedaan. Om dit goed te doen, moet worden gezocht naar indicatoren die passen bij het doel van financiële participatie.

⁵ Een zichtbaar effect van het Klimaatakkoord is te verwachten bij zonneparken gerealiseerd vanaf 2023–24, en bij windparken vanaf 2026–27.

⁶ Lokale Energiemonitor 2021 (hieropgewekt.nl).

Vervolgstappen

Het volbrengen van de doelen van de afspraken uit het Klimaatakkoord over (financiële) participatie is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de partijen van het UO-E. Monitoring en de evaluatie van de resultaten loopt in samenspraak met de relevante partijen van het UO-E. Voor de volgende monitoringopdracht zien de leden van het UO-E en ik volgende prioriteiten:

- Kwantitatieve cijfers worden verder gemonitord omdat we een vinger aan de pols willen houden om te zien hoe het staat met lokaal eigendom en financiële participatie. Hierbij zullen wij ook projecten in de pijplijn willen monitoren. Tegelijkertijd verwachten de leden van de UO-E de komende twee à drie jaar nog geen significante effecten van de klimaatakkoordafspraken. Bij het beoordelen van de cijfers van de komende monitoren zullen we hier rekening mee houden.
- Daarnaast is het van belang om kwalitatief onderzoek naar a) burgertevredenheid en b) voorkeuren van verschillende vormen van financiële participatie (individueel of collectief, actief of passief, etc.) uit te voeren, om het effect van betrokkenheid en financiële participatie hierop beter te kunnen meten.
- Dit zal ook meer inzicht geven zowel in de praktische hindernissen voor financiële participatie die inwoners ondervinden, maar ook over kansen die bestaan voor het bestrijden van energiearmoede. De opzet voor het kwalitatief deel wordt inhoudelijk aangesloten op lopende onderzoeken^{7 8} en in afspraak met UO-E vormgegeven.

Op basis van de derde meeting van de monitor in 2023 zal ik kijken of er nieuwe lessen te trekken zijn, en of het nodig is om bij te sturen in de praktijk.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

⁷ De sociale aspecten van de energietransitie | TNO.

⁸ <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Onderzoek-zonneparken.pdf>.