

Uitvoeringskader participatie en lokaal eigendom bij grootschalige energieprojecten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De energietransitie verandert de leefomgeving van Zuid-Hollanders: de overgang van een centraal systeem op basis van fossiele brandstoffen naar duurzame en lokale energieopwekking vraagt om samenwerking met inwoners, bedrijven en andere partijen in de omgeving. Bij grootschalige energieprojecten, zoals wind- en zonneparken, is die lokale invloed nog geen vanzelfsprekendheid, terwijl juist daar de impact op de directe leefomgeving het grootst is.

Participatie en lokaal eigendom zijn middelen om een rechtvaardige energietransitie te realiseren. Procesparticipatie, een zorgvuldig en transparant proces waarin de omgeving vanaf het begin wordt gehoord, geeft de omgeving invloed en is de basis voor ieder project. Lokaal eigendom gaat een stap verder: de omgeving wordt daarbij ook daadwerkelijk (mede-)eigenaar, met zeggenschap en een aandeel in de opbrengsten en kosten.

De provincie geeft hierbij de voorkeur aan lokaal eigendom via een energiegemeenschap. Dit begrip is geïntroduceerd in Europese wetgeving en in Nederland verankerd in de Energiewet. Een energiegemeenschap is een lokaal samenwerkingsverband van inwoners en bedrijven dat energie mag opwekken, delen en leveren. Hiermee worden consumenten van energie ook langzamerhand energieproducenten. Deze decentrale en lokale opwek kan bijdragen aan een efficiënter gebruik van het elektriciteitsnet en versterkt de weerbaarheid van ons energiesysteem. De toenemende rol van de omgeving hierin wordt door deze wettelijke verankering geformaliseerd en gelegitimeerd. Tegelijkertijd wordt de bijdrage van gemeenschappen aan maatschappelijke waarde erkend: de lokale omgeving krijgt zeggenschap over wat er met de opgewekte stroom gebeurt en de opbrengsten blijven in het gebied.

In de Omgevingsvisie (beleidskeuze 3.1.2) is vastgelegd dat de Provincie Zuid-Holland ernaar streeft dat grootschalige energieprojecten tenminste voor 90% in lokaal eigendom zijn, met als ambitie 100%. Blijkt dit voor een project niet haalbaar, dan geldt de ondergrens van 50%, conform het Klimaatakkoord.

In dit uitvoeringskader wordt toegelicht op welke manieren de provincie stuurt op zoveel mogelijk lokaal eigendom. Het belangrijkste instrument is een actieve en regisserende rol in het gebiedsproces: de provincie stimuleert samenwerking tussen partijen, ondersteunt energiegemeenschappen en bewaakt de uitvoering van afspraken die met de omgeving zijn gemaakt.

1.2 Doel, doelgroep en karakter van dit kader

Dit uitvoeringskader heeft als doel om duidelijkheid te bieden aan alle betrokken partijen over verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden bij participatie en lokaal eigendom voor de realisatie van een grootschalig energieproject. Het beschrijft hiervoor het gebiedsproces dat de provincie regisseert en faciliteert: de fasen die een project doorloopt, de mijlpalen en de rolverdeling tussen provincie en de initiatiefnemer(s) per fase. Voor de provincie zelf vormt het kader de basis voor haar aanpak in ieder project.

Het kader is verder bedoeld voor iedereen die betrokken is bij een grootschalig energieproject, onder meer: omwonenden, energiegemeenschappen, grondeigenaren, initiatiefnemers, natuurorganisaties en andere (decentrale) overheden.

Dit kader is een leidraad voor de uitvoering: de doelen en uitgangspunten staan vast, maar de precieze toepassing vraagt maatwerk, omdat elk project verschilt in schaal, locatie en samenwerkingspartners. We evalueren de toepassing gestructureerd en actualiseren het kader waar nodig, zodat het blijft aansluiten op de praktijk.

1.3 Scope en afbakening

Dit uitvoeringskader en de bijbehorende verordening lokaal eigendom richten zich op grootschalige energieprojecten die vallen onder provinciale bevoegdheid. Dit geldt dus voor de volgende situaties:

- Windparken met een vermogen van 15 MW tot 100 MW;
- Zonneparken met een vermogen van 50 MW tot 100 MW;
- Bestaande energieprojecten die worden vernieuwd (repowering), wanneer het vernieuwde project binnen bovenstaande bandbreedte valt;
- Energieopslag, voor zover deze onderdeel is van een van bovenstaande installaties;
- Energieprojecten waarvan het bevoegd gezag aan de provincie wordt overgedragen (door Rijk of Gemeenten).

Hoe zit het met overige opslag?

Zelfstandige energieopslag die geen onderdeel is van een wind- of zonproject binnen deze bandbreedte, valt op dit moment buiten de scope van dit kader. Wanneer een wind- of zonproject wordt ontwikkeld met energieopslag is dit kader wel van toepassing.

Wat gebeurt er als de bevoegdheid wordt overgedragen?

Wanneer de provincie het bevoegd gezag voor een project overdraagt aan een gemeente, blijft zij sturen op de uitgangspunten van het kader. De provincie legt dit, in overleg met de gemeente, vast in een bestuursovereenkomst en bepaalt per situatie hoe zij de gemeente in het proces kan ondersteunen met middelen en/of expertise.

Wat is de relatie met OER-projecten?

De projecten onder het programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER) kennen een eigen tenderprocedure, die samen met Rijkswaterstaat, de RVO, Rijksvastgoedbedrijf en betrokken gemeenten wordt voorbereid. Deze partners stellen gezamenlijk, in een projectgroep, per project een beleidskader op voor lokaal eigendom en participatie. De partij die de tender wint, dient zich te conformeren aan dat beleidskader.

Omdat het Rijksvastgoedbedrijf in de OER-projecten verantwoordelijk is voor de tenderprocedure en de provincie hierin met meerdere partners samenwerkt, wegen ook andere belangen mee bij het opstellen van projectspecifiek beleid. Op het moment dat de provincie het bevoegd gezag op zich neemt in een OER-procedure, vormt dit uitvoeringskader het vertrekpunt voor haar inzet, binnen de kaders van die samenwerking.

Vrijwillig gebruik door gemeenten

Gemeenten die zelf bevoegd gezag zijn (bijvoorbeeld bij zonneparken tot 50 MW), kunnen dit uitvoeringskader vrijwillig benutten. De provincie ondersteunt gemeenten desgewenst bij het opstellen van een eigen beleidskader op basis van de uitgangspunten in dit kader.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 introduceert de kernbegrippen en definities die de provincie in dit kader hanteert: de vormen van participatie, wat een energiegemeenschap is, wat de provincie onder 'lokaal' verstaat en wat gesocialiseerde grondvergoedingen zijn. *Hoofdstuk 3* beschrijft het gebiedsproces zelf: de leidende uitgangspunten en de vijf fasen die een project doorloopt, van beleid maken tot nazorg met de rol van de provincie en de betrokken partijen per fase. *Hoofdstuk 4* gaat ten slotte in op de overige instrumenten en maatregelen, zoals de Verordening Lokaal Eigendom en de middelen waarmee ondersteuning aan energiegemeenschappen wordt geboden.

2. Concepten en definities

In dit hoofdstuk worden kernbegrippen beschreven en uitgelegd. Heldere en eenduidige terminologie draagt bij aan duidelijke verwachtingen, een goede samenwerking en wederzijds begrip tussen partijen.

2.1 Procesparticipatie

Bij procesparticipatie wordt de omgeving, zoals inwoners, bedrijven en belangenorganisaties, betrokken bij het proces rondom de totstandkoming en uitvoering van energieprojecten.

Het doel van procesparticipatie is dat het besluitvormingsproces rechtvaardig en betrouwbaar wordt doorlopen, beleid waar nodig wordt verbeterd en het vormen van wederzijds begrip tussen partijen. Instemming van iedere belanghebbende met het uiteindelijke besluit is daarbij niet het

doel. Het participatietraject is geslaagd als iedereen de kans heeft gekregen deel te nemen, zich betrokken en verantwoordelijk voelt en het traject transparant is doorlopen.

Voor participanten is het belangrijk om bij de start van het participatietraject te weten op welke beleidskeuzes zij invloed kunnen uitoefenen en op welke manier hun overwegingen worden betrokken bij de besluitvorming. De mate van beïnvloedingsruimte kan binnen een participatietraject verschillen en is afhankelijk van het type besluit dat moet worden genomen.

Bij het besluit over de aanwijzing van geschikte locaties voor grootschalige energieprojecten zijn ruimtelijke en technische overwegingen leidend. De omgeving wordt geïnformeerd over de voorliggende afwegingen en kan daarbij aandachtspunten meegeven. Op het moment dat de locatie is bepaald volgt er een intensiever participatietraject. Hierin kan de omgeving meedenken en meebeslissen over de precieze plaatsing van de energie-installaties, voorwaarden voor operationalisering en de inrichting en besteding van omgevingsfondsen en -regelingen.

Participatiebeleid Zuid-Holland

In 2026 heeft de Provincie Zuid-Holland beleid voor participatietrajecten opgesteld. Dit geeft invulling aan wettelijke verplichtingen voor (decentrale) overheden om participatiebeleid op te stellen, zoals de Omgevingswet en de wet versterking participatie op decentraal niveau.

Het participatiebeleid is zelfbindend en bevat regels voor de provincie maar geen regels voor andere overheden of externe partijen. Evenmin bevat het regels over lokaal eigendom bij grootschalige energieprojecten, omdat dit vooralsnog alleen wordt toegepast in het energiedomein. Dit uitvoeringskader is daarom aanvullend op het algemene participatiebeleid van de provincie. Zie voor meer informatie over het provinciaal participatiebeleid: [Samenwerken aan de toekomst](#)

2.2 Lokaal eigendom, omgevingsprofijt en financiële deelneming

Er zijn verschillende manieren waarop de omgeving financieel betrokken kan zijn bij een project. Lokaal eigendom en het delen van de opbrengsten met de omgeving (ofwel omgevingsprofijt) zijn daarbij belangrijke voorwaarden voor een eerlijke energietransitie: zo delen ook de belanghebbenden die mogelijk hinder ondervinden van het energieproject mee in de lusten. Deze instrumenten kennen allemaal een andere mate van betrokkenheid en zeggenschap.

Lokaal eigendom en financiële participatie zonder zeggenschap

Lokaal eigendom betekent dat de omgeving als (mede)eigenaar investeert in en zeggenschap heeft over een energieproject. Hierdoor deelt zij mee in de opbrengsten en draagt zij (mogelijk) een financieel risico.

Het lidmaatschap van een energiegemeenschap geeft iemand zeggenschap, namelijk via de ledenvergadering van de gemeenschap. Daarnaast is het mogelijk om als lid financieel bij te dragen,

zodat de gemeenschap duurzame energieprojecten op kan zetten. In ruil daarvoor krijgen de leden een vergoeding, vaak in de vorm van rente of dividend. Niet-leden kunnen doorgaans ook investeren in gemeenschappen via obligaties en op deze manier meeprofiten in de opbrengsten. Zij hebben dan geen zeggenschap, aangezien zij geen lid zijn van de energiegemeenschap.

Ambities lokaal eigendom van de Provincie Zuid-Holland

De provincie wil een zo groot mogelijk aandeel lokaal eigendom. Het uitgangspunt is daarbij 90% lokaal eigendom, met een streven naar 100%. Indien dit niet haalbaar is, dan verwacht de provincie een inspanning van initiatiefnemer(s) om in ieder geval 50% lokaal eigendom te realiseren, conform het Klimaatakkoord (2019).

Omgevingsfonds

De initiatiefnemer draagt een gedeelte van de opbrengsten van het project af aan een omgevingsfonds. De gelden uit dit fonds kunnen worden ingezet bij verbetering van de leefomgeving of voor maatschappelijke doeleinden, bijvoorbeeld een buurthuis of speeltuin. Via procesparticipatie kunnen omwonenden wensen en ideeën voor mogelijke doeleinden aandragen.

Richtlijn voor afdracht aan een omgevingsfonds

Elk windproject is maatwerk en de financiële bijdrage kan per project verschillen. In de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land is als indicatie van de financiële ruimte voor deze bijdrage een richtbedrag van €0,40-€0,50 per megawattuur (MWh) per jaar opgenomen. In de Gedragscode Zon op Land is ook een richtbedrag van €0,40-€0,50 per megawattuur (MWh) per jaar opgenomen.

Omwonendenregeling

Een omwonendenregeling is een financiële tegemoetkoming aan omwonenden in de directe omgeving van het project. Dit kan gaan om bijvoorbeeld korting op stroom, een directe financiële vergoeding, of investeringen in de verduurzaming van hun woning. Deze regeling geldt alleen bij windenergie; bij zonneparken wordt dit instrument niet gehanteerd.

2.3 Energiegemeenschappen

Met het invoeren van de Energiewet (2026) is het concept 'energiegemeenschap' geïntroduceerd: een lokaal samenwerkingsverband van inwoners en bedrijven, al dan niet samen met decentrale overheden, dat energie mag opwekken, delen en leveren. In de praktijk organiseren de meeste energiegemeenschappen zich als coöperatie, maar dit kader gebruikt consequent de term 'energiegemeenschap' omdat dat de kwalificatie is die de Energiewet hanteert (zie hieronder). De Provincie Zuid-Holland stuurt op lokaal eigendom voor energiegemeenschappen.

De Energiewet stelt de volgende voorwaarden aan een energiegemeenschap:

- Heeft als hoofddoel het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen in het lokale gebied;
- Verricht activiteiten op de energiemarkt voor haar leden;
- Niet gericht op het maken van winst;
- Deelneming is open en vrijwillig, deelnemers kunnen uitstappen;
- Feitelijke zeggenschap ligt bij leden die natuurlijke personen, micro- of kleine ondernemingen, of decentrale overheden zijn.

Energiecoöperaties zijn niet per definitie een energiegemeenschap. Een energiecoöperatie zegt iets over de manier waarop een collectief is georganiseerd, namelijk via de rechtsvorm van een coöperatie. Een energiegemeenschap is geen rechtsvorm, maar een functionele kwalificatie uit de Energiewet; er moet namelijk voldaan worden aan bovenstaande vereisten. Een energiegemeenschap kan zichzelf organiseren in allerlei rechtsvormen, bijvoorbeeld een coöperatie, vereniging of stichting. In de praktijk is de coöperatie wel de meest gekozen rechtsvorm voor de organisatie van een energiegemeenschap.

2.4 Inclusiviteit

Lokaal eigendom moet toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor huishoudens die niet in staat zijn grote bedragen te investeren. De provincie sluit zich aan bij het principe dat zeggenschap los kan staan van financiële inleg: via coöperatieve structuren (één lid, één stem) kunnen ook mensen met een beperkt budget volwaardig deelnemen. Daarbij is inclusiviteit meer dan alleen financiële toegankelijkheid: ook taal, digitale vaardigheid en beschikbare tijd bepalen of iemand daadwerkelijk kan meedoen, en de provincie let hierop bij de vormgeving van het gebiedsproces.

2.5 Wat is lokaal?

De provincie hanteert verschillende definities van lokaliteit voor de diverse vormen van participatie. Voor lokaal eigendom houdt de provincie een bredere definitie van lokaliteit aan dan voor de andere vormen van participatie: procesparticipatie en omgevingsprofijt. De provincie gebruikt deze bandbreedte als richtlijn voor initiatiefnemers. De exacte invulling blijft maatwerk, vanwege de schaal van het project en de locatiespecifieke factoren.

Lokaal eigendom en financiële deelneming: wie wordt als lokaal erkend?

Voor de vraag wie als lokaal wordt erkend binnen lokaal eigendom, hanteert de provincie de tweeledige definitie uit de Verordening Lokaal Eigendom (zie hoofdstuk 4). Dit is een ruime, geografische definitie die maximale lokale verankering mogelijk maakt. De indeling voor wie (mede-)eigenaar mag worden is als volgt:

- A. Grondgebied gemeente en grondgebied aangrenzende gemeente(n):
Het gehele grondgebied van de gemeente waarin het project is gelegen en het gehele grondgebied van de aangrenzende gemeenten; en/of
- B. Binding met het gebied

Partijen buiten dit gebied met een aantoonbare geografische, maatschappelijke of functionele binding met het project of het gebied.

In eerste instantie dient de initiatiefnemer deelnemers te betrekken die gevestigd zijn in de gemeente of in de buurgemeente waarin de grootschalige installatie zich bevindt. Wanneer daarmee niet voldoende lokaal eigendom wordt gerealiseerd, kunnen deelnemers worden betrokken die beschikken over aantoonbare geografische, maatschappelijke of functionele binding met de grootschalige installatie. Hierbij moet worden gedacht aan personen of bedrijven die vanwege een beroepsmatige of sociale relatie verbonden zijn aan het gebied.

Deze keuze is gemaakt om maximale lokale verankering mogelijk te maken: hoe ruimer de kring van potentiële (mede-)eigenaren, hoe haalbaarder de ambitie van 90% lokaal eigendom, en hoe meer kapitaal en opbrengsten in de regio behouden blijven.

Procesparticipatie en omgevingsprofijt: intensiteit en manier van betrokkenheid

Binnen deze nauwere definitie van lokaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen omwonenden aan de hand van de afstand van hun woning tot de projectlocatie. Bewoners die zich dicht bij het project bevinden kunnen namelijk meer overlast ervaren dan andere inwoners van de bredere lokale omgeving. De hier genoemde afstanden zijn een richtlijn. Per project moet worden afgewogen, in samenspraak met de omgeving, welke afstand, gezien de specifieke omstandigheden, wordt gehanteerd.

De verdeling is als volgt:

A. Directe omgeving

Met deze categorie worden personen of bedrijven bedoeld die gevestigd zijn in de onmiddellijke omgeving van het project. Zij ondervinden direct de effecten van het project.

- Voor windprojecten betekent dit een afstand van minder dan 800 meter. Deze groep komt in aanmerking voor een omwonendenregeling.
- Voor zonprojecten geldt dit voor eenieder die visuele hinder kan ondervinden van het project. Er is geen specifieke minimumafstand. Deze worden gedurende het gebiedsproces bepaald.

B. Belanghebbenden

Deze groep bevindt zich nabij het project, maar niet in de directe omgeving.

- Voor windprojecten wordt het afstandscriterium voortkomend uit rechtelijke uitspraken (jurisprudentie) gehanteerd. Dit is een afstand van 10 keer de tiphoogte van de turbine. Indien de tiphoogte nog niet is bepaald, wordt de richtlijn van 3000 meter gehanteerd.
- Voor zonprojecten geldt ook hierbij dat er geen specifieke minimumafstand is vastgelegd. Deze worden gedurende het gebiedsproces bepaald.

C. Invloedssfeer

Deze groep bevindt zich buiten de schil 'belanghebbenden', maar binnen het grondgebied van de gemeente waarin het project is gelegen of een aangrenzende gemeente, of heeft een aantoonbare binding met het gebied. Deze schil kan worden betrokken bij de procesparticipatie over de locatiekeuze, die plaatsvindt in de beleidsfase, en kan (mede-)eigenaar worden via lokaal eigendom.

Schil	Afstand tot windenergie project	Procesparticipatie	Lokaal eigendom	Omwonenden regeling	Omgevings-fonds
Directe omgeving	800m	X	X	X	X
Belanghebbenden	≤10 x tiphoogte of 3000 m	X	X		X
Invloedsfeer	Gemeente + aangrenzende gemeente of binding met het gebied	X	X		

Tabel 1: Overzicht cirkels windenergieproject

2.6 Gesocialiseerde grondvergoeding

Partijen die een windturbine(park) willen ontwikkelen sluiten doorgaans individuele optieovereenkomsten met grondeigenaren: dit geeft geen eigendom, maar het alleenrecht om op die grond een installatie te plaatsen, en de grondeigenaar deelt zo mee in de opbrengsten via een grondvergoeding. Bij gesocialiseerde (of sociale) grondvergoedingen stellen grondeigenaren in een zoekgebied voor windenergie vooraf gezamenlijk een verdeelsleutel op. De grondvergoeding wordt dan verdeeld over alle grondeigenaren, ongeacht op welke grond het project uiteindelijk wordt gerealiseerd.

Het werken met een gesocialiseerde grondvergoeding voorkomt dat individuele grondposities van ontwikkelaars leidend zijn bij de locatiekeuze voor een windturbine. Daarnaast kan het eerlijker en rechtvaardiger voelen voor alle betrokken grondeigenaren: ook grondeigenaren zonder overeenkomst delen mee in de opbrengsten zodra in hun omgeving een installatie komt en zij daar rekening mee moeten houden (bijvoorbeeld vanwege overdraai of obstakelvrije zones). De provincie beoogt hiermee de samenwerking in een gebied te bevorderen en sociale onrust, waar mogelijk, te verminderen.

3. Het gebiedsproces

Dit hoofdstuk beschrijft het gebiedsproces dat wordt gehanteerd bij grootschalige energieprojecten waarbij de Provincie Zuid-Holland bevoegd gezag is. Het legt uit welke stappen worden doorlopen, wie daarin welke rol heeft, en wat van elke partij wordt verwacht.

3.1 Uitgangspunten gebiedsproces

Het gebiedsproces is gebaseerd op vijf leidende principes:

1. **Energiegemeenschappen als drager van lokaal eigendom**

De voorkeur gaat uit naar invulling van lokaal eigendom via energiegemeenschappen. Deze vorm van lokaal eigendom is verankerd in de Energiewet, geeft de omgeving zeggenschap over de opgewekte stroom en zorgt dat de opbrengsten in het gebied blijven. De provincie ondersteunt energiegemeenschappen actief, vóórdat het gebiedsproces intensiveert.

2. **Vroegtijdige en volwaardige betrokkenheid van de omgeving**

Participanten worden tijdig geïnformeerd en betrokken. Ze weten vanaf de start van het participatietraject op welke beleidskeuzes zij invloed kunnen uitoefenen en op welke manier hun overwegingen worden betrokken bij de besluitvorming.

3. **Vroege verkenning van 90% lokaal eigendom als mogelijkheid**

Zo vroeg mogelijk in het gebiedsproces verkent de provincie of 90% eigendom haalbaar is. Blijkt dit niet mogelijk, dan richt de provincie zich op een gelijkwaardige samenwerking tussen commerciële en coöperatieve partijen, met 50% lokaal eigendom als uitgangspunt.

4. **Eén plan per gebied of project**

Per gebied of project wordt gestuurd op één plan. Dit bevordert samenwerking tussen verschillende beoogde initiatiefnemers (energiegemeenschap, al dan niet in samenwerking met andere (commerciële) partijen). Partijen die een grootschalig energieproject willen realiseren, maken samen een plan. Wie wil meedoen, werkt samen.

5. **Mijlpalen in plaats van vaste termijnen**

Het gebiedsproces stuurt op mijlpalen, niet op vaste doorlooptijden. De omgeving heeft doorgaans minimaal een jaar nodig om volwaardig mee te komen.

3.2 Fasen overzicht gebiedsproces

Het gebiedsproces bestaat uit vijf fasen: de beleidsfase, de projectfase, de realisatiefase, de exploitatiefase en de nazorgfase. Samen vormen zij een doorlopende lijn van locatiekeuze tot en met de afronding van een project, waarbij de rol van de provincie per fase verschuift.

Dit overzicht is een leidraad: het beschrijft de standaardvolgorde en -stappen voor een project. Dit geldt voor uiteenlopende scenario's: bijvoorbeeld voor projecten die volgen uit een provinciaal zoekgebied of voor de repowering van een bestaand project. In de praktijk kan de precieze invulling per project verschillen. Stappen kunnen parallel lopen, vervallen of van fase verschuiven, afhankelijk van hoe een project ontstaat en van de specifieke gebiedscontext. De vijf fasen en hun onderlinge volgorde blijven daarbij wel het uitgangspunt.

Fase	Provinciale rol	Afsluiting (mijlpaal)
Beleidsfase (1–3)	Kaderstellend regisseur	Gebied vastgesteld — start projectfase
Projectfase (4–10)	Actief regisseur — één plan, één gebied	Toetsing vergunningaanvraag door bevoegd gezag en vergunningverlening – start realisatiefase
Realisatiefase (11–12)	Controlerend — initiatiefnemer(s) in de lead	Project gerealiseerd — start exploitatiefase
Exploitatiefase (13–14)	Bewakend — duidelijk aanspreekpunt	Einde exploitatieperiode — start nazorgfase
Nazorgfase (15–18)	Afrondend — evaluatie en overdracht	Project afgerond — nazorg afgesloten

Tabel 2: Overzicht van fases en rollen provincie

3.3 Verschillende rollen van de provincie

De provincie vervult in het gebiedsproces drie rollen tegelijk:

- **Rol 1: Bevoegd gezag.**
Omvat het opnemen van een locatie voor grootschalige energieopwek in de Omgevingsverordening, de projectbesluitprocedure, de vergunningverlening en de formele toetsing van samenwerkingsafspraken en participatieplannen.
- **Rol 2: Procesbegeleiding.**
Omvat het organiseren en bewaken van het gebiedsproces per project: het bijeenbrengen van partijen, het bewaken van voortgang en kwaliteit, en het signaleren van knelpunten richting bestuur.
- **Rol 3: Beleid en ondersteuning energiegemeenschappen.**
Het brede beleidswerk rond lokaal eigendom: van de beleidsfase tot ondersteuning, advisering en het volgen van de voortgang. Alles wat niet onder de vorige rollen valt.

Relatie met de formele projectbesluitprocedure

Naast het gebiedsproces dat in dit hoofdstuk wordt beschreven, doorloopt een project in de meeste gevallen ook de formele projectbesluitprocedure. Meer informatie over de projectprocedure staat op de website van het [Informatiepunt Leefomgeving \(IPLO\)](#).

3.4 Fase A — Beleidsfase

Fase A — Beleidsfase: provincie als kaderstellend regisseur

In de beleidsfase onderzoekt de provincie welke locaties geschikt zijn voor grootschalige energieprojecten. De omgeving wordt geïnformeerd en geraadpleegd, niet om instemming te verkrijgen, maar om acceptatie te bevorderen via een transparant en zorgvuldig proces.

1	Gebiedsselectie De provincie selecteert zoekgebieden op basis van milieuonderzoek (planMER), netaansluitbaarheid en overige criteria.
Verantwoordelijk: Provincie (intern besluit)	

2	Vroege netwerkscan De provincie brengt het sociale landschap in kaart: sleutelpersonen, informele netwerken, actieve energiegemeenschappen, grondeigenaren en de voorgeschiedenis. De netwerkscan wordt bewust vroeg uitgevoerd zodat deze factoren niet halverwege het proces als verrassing opduiken.
Verantwoordelijk: Provincie	

3	Omgeving informeren en peilen De provincie informeert de omgeving tijdig over het procesverloop, de mogelijkheden voor lokaal eigendom en uitleg over de overige instrumenten (zoals omgevingsprofiel en sociale grondvergoedingen). De omgeving kan eventuele aandachtspunten meegeven. Er wordt gecommuniceerd in toegankelijke taal.
Verantwoordelijk: Provincie	

◆ **Mijlpaal:** Gebied vastgesteld — start projectfase

3.5 Fase B — Projectfase

Fase B — Projectfase: provincie als actief regisseur	
De projectfase is de kern van het gebiedsproces: de provincie regisseert en faciliteert samenwerking tussen de initiatiefnemer(s) onderling en de omgeving. De fase volgt het principe 'één plan – één gebied': de provincie stuurt per gebied op slechts één plan, zodat de initiatiefnemers worden gestimuleerd tot samenwerking in plaats van onderlinge concurrentie. Daarnaast wordt in fase B de gebiedskeuze uit fase A vertaald naar concrete samenwerkingsafspraken.	
Het zwaartepunt verschuift gedurende deze fase geleidelijk. Aan het begin bewaakt de procesbegeleider namens de provincie het proces en brengt partijen samen; naarmate de fase vordert, komt het voortouw voor de inhoudelijke uitwerking steeds meer bij de initiatiefnemers.	
4	Procesbegeleider aanstellen

	De provincie stelt een onafhankelijke procesbegeleider aan met mandaat over timing van processtappen en samenstelling van de overlegtafel. De procesbegeleider is het centrale aanspreekpunt voor alle partijen.
--	--

Verantwoordelijk: Provincie

De procesbegeleider is onder andere verantwoordelijk voor:

- Het organiseren en begeleiden van het participatieproces in fase B
- Het bewaken van voortgang op basis van mijlpalen
- Het helder houden van rollen voor alle partijen
- Het signaleren van knelpunten richting bestuur
- Het afstemmen van communicatiestrategie met projectleider en communicatieafdeling

5	Contextanalyse De procesbegeleider vertaalt de uitkomsten van de netwerkscan naar een concrete aanpak voor het gebied: welke onderwerpen om extra aandacht vragen, en welk tempo en welke vorm van betrokkenheid het beste passen bij de lokale situatie. Hierin worden zowel de directe omgeving als andere relevante stakeholders in de bredere omgeving meegenomen. De procesbegeleider bepaalt voorafgaand aan de volgende stappen het proceskader, zoals de thema's en de frequentie van de gesprekken.
---	--

Verantwoordelijk: Provincie (procesbegeleider).

6	Verdeelsleutel grondvergoedingen De initiatiefnemers stellen wanneer mogelijk met de grondeigenaren in het gebied vroegtijdig een verdeelsleutel op, vóórdat de exacte locatie is bepaald. De procesbegeleider stuurt erop dat dit tijdig gebeurt. Dit voorkomt dat individuele optieovereenkomsten de locatiekeuze gaan sturen, en geeft duidelijkheid vóór de aftrapbijeenkomst.
---	---

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

7	Aftrapbijeenkomst: spelregels, begrippen en rollen Aan de start van de projectfase organiseert de provincie een aftrapbijeenkomst per gebied. Hierbij worden alle stakeholders in de omgeving breed uitgenodigd. Begrippen worden expliciet gedeeld, het
---	---

procesverloop uitgelegd en rollen geïntroduceerd. Aan het eind wordt expliciet gecheckt: verstaan we elkaar?

Verantwoordelijk: Provincie (Procesbegeleider)

Belangrijke onderdelen van een aftrapbijeenkomst:

1. Toelichting op het besluit m.b.t. locatie/gebied
2. Uitleg procesverloop, mijlpalen en vastgelegde kaders
3. Uitleg lokaal eigendom en omgevingsprofiel
4. Introductie procesbegeleider en rolverdeling
5. Instellen omgevingsraad en/of klankbordgroep als vast overlegorgaan voor de rest van het proces
6. Ruimte voor vragen en begripscheck.

8

Het uitwerken van samenwerkingsafspraken

De procesbegeleider brengt alle relevante partijen samen om gezamenlijk toe te werken naar één set samenwerkingsafspraken voor het gebied. Dit gebeurt in werkgroepen per thema (bijvoorbeeld lokaal eigendom, ruimtelijke inpassing en gezondheid), gecoördineerd via de omgevingsraad of klankbordgroep die bij de aftrapbijeenkomst is ingesteld.

De verantwoordelijkheid van dit proces ligt in beginsel bij de procesbegeleider, maar kan verschuiven naar initiatiefnemer(s) wanneer dat voor het verloop van het proces logischer is. De procesbegeleider blijft in beide gevallen bewaken of het proces op koers blijft en de kwaliteit op orde is.

Verantwoordelijk: Procesbegeleider i.s.m. initiatiefnemer(s)

9

Het vaststellen van samenwerkingsafspraken

De uitkomst van het gebiedsproces wordt vastgelegd in samenwerkingsafspraken. De klankbordgroep/omgevingsraad en omgeving worden nauw betrokken bij de totstandkoming van de afspraken. Deze worden ondertekend door de partijen die samen de afspraken aangaan. Dit zijn in ieder geval de initiatiefnemer(s) en een vertegenwoordiging van de omwonenden (klankbordgroep of omgevingsraad).

De initiatiefnemers geven hierbij ook aan wat hun overeenstemming is over het percentage lokaal eigendom (of zeggenschap) en lichten de wijze toe waarop de energiegemeenschap invulling geeft of gaat geven aan hun eigendom.

Deze afspraken worden ambtelijk getoetst en zijn kaderstellend voor het vervolg.

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

In de samenwerkingsafspraken worden verschillende onderdelen vastgelegd:

- Invulling omgevingsfonds en/of omwonendenregeling (bij wind). Bij het fonds betekent dit inclusief governance: beheer, besluitvorming, stemprocedure en rapportage;
- Vorm en tijdlijn van betrokkenheid omgeving;
- Afspraken over eventuele aanpassingen aan de afspraken in de realisatie en exploitatiefase als omstandigheden daartoe aanleiding geven;
- Eventuele onderbouwing grondvergoedingen;
- Aandachtspunten voor nog uit te voeren onderzoeken (natuur, gezondheid, landschap, geluid) en hoe wordt omgegaan met de uitkomsten hiervan;
- Borging tijdens de exploitatiefase: hoe blijven de afspraken (o.a. fondsen en regelingen) gedurende de looptijd geborgd, en wie is waarvoor verantwoordelijk (bijvoorbeeld bij hinder, of bij de uitvoering van fondsen/regelingen);
- Overige afspraken (desgewenst).

10

Vergunningaanvraag en toetsing

Het bevoegd gezag toetst bij de vergunningaanvraag of de participatie voorafgaand aan de aanvraag is uitgevoerd en of de afspraken over de verdere procesparticipatie (participatieplan) zijn vastgelegd. Daarnaast wordt getoetst of de initiatiefnemer(s) hebben voldaan aan de inspanningsverplichting ten aanzien van lokaal eigendom (verordening lokaal eigendom, zie 4.1).

Verantwoordelijk:

- Initiatiefnemer(s)
- Provincie (bevoegd gezag) toetst

◆ **Mijlpaal:** Toetsing vergunningaanvraag door bevoegd gezag en vergunningverlening – start realisatiefase

3.6 Fase C — Realisatiefase

Fase C — Realisatiefase: initiatiefnemer(s) in de lead, provincie controleert

In de realisatiefase voeren de initiatiefnemers het project uit. Het zwaartepunt dat in de projectfase al geleidelijk verschoof, ligt nu volledig bij de initiatiefnemer(s): zij is primair verantwoordelijk voor de uitvoering en voor het contact met de omgeving, doorgaans via een eigen omgevingsmanager. De provincie blijft betrokken, maar in een lichtere, controlerende rol.

11

Overdracht van provinciaal procesbegeleider naar aanspreekpunt

De procesbegeleider uit fase B draagt het stokje over aan een vast aanspreekpunt van de provincie. Deze rol is lichter dan de procesbegeleider: gericht op bereikbaarheid en het op afstand volgen of de samenwerkingsafspraken worden nageleefd, niet op de dagelijkse aansturing van het proces. Het eerste aanspreekpunt voor de omgeving blijft de initiatiefnemer(s).

Verantwoordelijk: Provincie

12

Uitvoering samenwerkingsafspraken

De initiatiefnemer is het eerste aanspreekpunt voor de omgeving en voert de samenwerkingsafspraken uit. De provincie verwacht dat zij toegankelijk en tijdig communiceert met de betrokkenen. Wanneer gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven, kunnen de samenwerkingsafspraken worden aangepast, mits dit zorgvuldig wordt onderbouwd en besproken met de betrokken partijen.

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)◆ **Mijlpaal:** Project gerealiseerd — start exploitatiefase**3.7 Fase D — Exploitatiefase****Fase D — Exploitatiefase: initiatiefnemer exploiteert, provincie bewaakt via een vast aanspreekpunt**

Tijdens de exploitatiefase ligt het dagelijkse omgevingsmanagement bij de initiatiefnemer(s), via de eigen omgevingsmanager. Het vaste aanspreekpunt van de provincie (aangesteld bij de start van de realisatiefase) volgt op afstand of de samenwerkingsafspraken worden nageleefd en blijft bereikbaar voor signalen uit de omgeving.

13

Uitvoering omgevingsfonds en omwonendenregeling

De initiatiefnemer keert de afgesproken bijdragen aan omgevingsfonds en omwonendenregeling uit, conform de samenwerkingsafspraken.

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

14

Periodieke evaluatie samenwerkingsafspraken

Gedurende de exploitatiefase wordt periodiek geëvalueerd of de samenwerkingsafspraken worden nagekomen.

Verantwoordelijk: Provincie i.s.m. initiatiefnemer(s)

3.8 Fase E — Nazorgfase

Fase E — Nazorgfase: provincie en betrokken partijen ronden het project zorgvuldig af

Aan het einde van de exploitatieperiode wordt het project zorgvuldig afgerond. Dit gebeurt via ontmanteling, overdracht of een repoweringtraject.

15

Tijdige signalering

De initiatiefnemer signaleert tijdig dat de exploitatieperiode of vergunningstermijn afloopt en informeren de omgeving over het vervolgtraject.

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

16

Evaluatie samenwerkingsafspraken

Provincie, initiatiefnemer(s) en energiegemeenschap evalueren gezamenlijk of de samenwerkingsafspraken over de looptijd van het project zijn nagekomen, en welke leerpunten dit oplevert voor volgende projecten.

Verantwoordelijk: Provincie

17

Overdracht, afbouw of repowering

Afhankelijk van de situatie: overdracht van het project aan een andere partij, ontmanteling van de installatie, of een repoweringtraject waarbij opnieuw wordt beoordeeld welke participatie- en eigendomsafspraken van toepassing zijn.

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

18

Afwikkeling omgevingsfonds en omwonendenregeling

Bij afbouw of overdracht wordt vastgelegd wat er gebeurt met eventueel resterende middelen in het omgevingsfonds en met lopende verplichtingen uit de omwonendenregeling: worden deze afgerond, overgedragen, of ingezet voor een laatste gezamenlijk project in het gebied?

Verantwoordelijk: Initiatiefnemer(s)

4. Overige instrumenten en maatregelen

De provincie zet verschillende instrumenten in om lokaal eigendom en participatie te bevorderen. Deze instrumenten helpen enerzijds om juridisch en organisatorisch lokaal eigendom te borgen, en anderzijds om het proces van participatie te sturen.

4.1 Verordening Lokaal Eigendom

De Energiewet geeft de provincie de mogelijkheid om een inspanningsverplichting voor lokaal eigendom op te leggen aan een initiatiefnemer (producent). Met de verordening lokaal eigendom legt de provincie aan commerciële partijen een inspanningsverplichting op om 50% lokaal eigendom te realiseren. De initiatiefnemer zal moeten aantonen hoe en wanneer zij energiegemeenschappen hebben benaderd en dat zij een realistisch financieel aanbod hebben gedaan aan de gemeenschap. De processtappen uit dit kader vormen de toetsingsgrondslag voor die inspanningsverplichting. De verordening hanteert 50% als inspanningsnorm, omdat deze alleen van toepassing is wanneer het 90%-uitgangspunt niet haalbaar blijkt.

4.2 Ondersteuning energiegemeenschappen

De provincie ondersteunt energiegemeenschappen. Beschikbare middelen zijn onder andere:

- Ontwikkelfonds voor Energiecoöperaties: risicoloze leningen voor ontwikkelkosten
- LEI-subsidie: voor vroegtijdige capaciteitsopbouw van lokale energie-initiatieven
- Energie Samen Zuid-Holland (ESZH): kennisondersteuning, professionalisering en begeleiding bij oprichting. De provincie ondersteunt ESZH met een begrotingssubsidie.
- EnergieGenerator: stimuleert lokale samenwerking tussen coöperaties en gemeenten
- Publiekscampagne: vergroot de bekendheid van en betrokkenheid bij energiegemeenschappen

Naast deze vaste instrumenten beoordeelt de provincie welke aanvullende ondersteuning nodig is, afgestemd op de specifieke situatie van een project en/of energiegemeenschap.

4.3 Jaarlijkse monitor lokaal eigendom

Vanaf 2025 wordt jaarlijks de voortgang van lokaal eigendom in Zuid-Holland gemonitord. De monitor biedt hiernaast inzicht in kansen, belemmeringen en goede voorbeelden.