

## Rolbepaling gemeenten bij zon op parkeerplaatsen

### Gemeente Heemstede & Zandvoort

---

**Betreeft:** Rolbepaling van de gemeente bij het ontwikkelen van zon op parkeerplaatsen.

**Aan:** Gemeente Heemstede; Mireille Middendorp & gemeente Zandvoort; Robert Atkins

**Van:** APPM management consultants; Etienne Budde, Douwe van Langelaar & Gijs Eikmans

**Datum:** Januari 2021

---

### Inleiding

In het RES traject zijn door de gemeenten Heemstede en Zandvoort parkeerplaatsen aangewezen als mogelijk kansrijke locaties voor duurzame energie opwek. Hiervoor heeft APPM een beoordelingskader opgesteld om ervoor te zorgen dat per parkeerplaats een weloverwogen keuze gemaakt kan worden of de bewuste parkeerplaats een kansrijke projectlocatie is. In het beoordelingskader wordt ook ingegaan op de rol die de gemeente kan innemen bij zo'n project. In deze notitie zijn de mogelijke rollen die de gemeenten kunnen innemen nader uitgewerkt.

Op basis van de rolbeschrijving kan de gemeente in een later stadium kiezen welke rol zij bij zon op parkeerplaatsen wil innemen. Notie hierbij is dat het wenselijk is om als gemeenten eerst een beeld te vormen van haar rol ten aanzien van de energietransitie in algemene zin. Dit biedt een kader en de handvatten voor een consistente en breed gedragen rolbepaling ten aanzien van specifieke thema's en projecten.

### Mogelijke rollen

Om haar doelen te bereiken kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten. Deze instrumenten kunnen worden geclusterd in de vier rollen die een gemeente kan innemen: faciliteren, stimuleren, risicodragend participeren en ondernemen. Bij elke volgende rol neemt de directe invloed van de gemeente op de energietransitie toe. Dit wordt in de tabel nader toegelicht.

Als het een gemeente niet lukt haar doelstellingen te realiseren met de door haar gekozen rol, zijn er voor inwoners en bedrijven blijkbaar nog te veel belemmeringen. Om dan toch de doelstellingen te realiseren, zou de gemeente een zwaardere rol kunnen kiezen.

#### Faciliteren

Faciliteren houdt in dat de gemeente initiatieven vanuit haar inwoners en bedrijven mogelijk maakt en eraan meewerkt, maar daar geen extra middelen voor inzet. Faciliteren werkt als er een functionerende markt is, met hooguit enkele beperkte belemmeringen die de gemeente eenvoudig weg kan nemen, bijvoorbeeld door het delen van kennis. Bij faciliteren zijn de belangrijkste instrumenten:

- sectoraal beleid;
- ruimtelijke ordening;
- vergunningverlening;
- beschikbaar stellen van gronden en/ of objecten (passief);

- communicatie (feitelijk).

Bij faciliteren loopt de gemeente geen financieel risico, maar of ze haar doelstellingen zal bereiken, is sterk afhankelijk van de initiatieven die vanuit haar inwoners en bedrijven komen.

### Stimuleren

Onder stimuleren wordt verstaan het bevorderen dat inwoners en bedrijven de gewenste initiatieven realiseren of informatie tot zich nemen. Stimuleren is geschikt als de belemmeringen substantieel zijn, maar er niet heel veel financiële middelen nodig zijn om deze weg te nemen. De rol van de gemeente kan dan bijvoorbeeld zijn gericht op het motiveren van partijen om hun bijdrage te leveren aan de energietransitie, het actief delen van kennis en het samenbrengen van partijen (de gemeente als 'aanjager'). De businesscase van de initiatieven moet positief zijn. Bij stimuleren zet de gemeente wel extra middelen in, maar dit blijft beperkt in verhouding tot de totale investering die benodigd is. Bij stimuleren zijn de belangrijkste instrumenten:

- communicatie (beïnvloedend);
- procesmanagement en -ondersteuning;
- intentie- en samenwerkingsovereenkomsten, convenanten;
- subsidie (van proceskosten);
- actief beschikbaar stellen van eigen gronden en/ of objecten;
- financiële instrumenten met een laag risico (zoals een lening of garantstelling).

Daarnaast zullen de instrumenten die horen bij faciliteren veelal ook worden ingezet. Bij stimuleren moet de gemeente meer capaciteit en andere middelen inzetten en loopt ze (wat) meer risico dan bij faciliteren. Tegelijkertijd is ze voor het bereiken van haar doelstellingen nog steeds sterk afhankelijk van de bereidheid van haar inwoners en bedrijven. Het aanbieden van geschikte gronden of objecten is daarbij wellicht de meest effectieve methode om initiatieven te ontlokken.

### Risicodragend participeren

Bij participeren ontplooit de gemeente eigen initiatieven en/of stimuleert die van anderen en werkt risicodragend mee aan initiatieven van derden. Participeren past bij een situatie dat er wel kennis en investeringsbereidheid bij inwoners en bedrijven is, maar er nog veel belemmeringen zijn, bijvoorbeeld veel risico's of knelpunten ten aanzien van de financiering. Bij participeren werkt de gemeente samen met een (markt)partij om haar doelstellingen te realiseren of draagt zij alleen substantieel en risicodragend bij aan de benodigde investering.

Concreet zijn er twee varianten:

1. de gemeente neemt deel in een samenwerkingsverband (publiek-publiek of publiek-privaat) waarmee ze gezamenlijk een onderneming voert;
2. de gemeente verstrekt financiële instrumenten met een hoog risico (achtergestelde lening, aandelen, etc.) aan een derde die daarmee een onderneming voert.

Daarnaast kunnen de instrumenten die horen bij stimuleren en faciliteren nog steeds worden ingezet.

Bij risicodragend participeren moet de gemeente beduidend meer financiële middelen inzetten en loopt ze aanmerkelijk meer risico dan bij stimuleren. Daar staat tegenover dat ze er vrij zeker van kan zijn dat haar doelstellingen worden bereikt, mits ze goede afspraken heeft gemaakt met of voorwaarden heeft gesteld aan de partner(s) waarmee ze samenwerkt.

### Ondernemen

Bij ondernemen richt de gemeente een eigen bedrijf op om het initiatief te realiseren en te exploiteren. Ondernemen past bij situaties waarbij er nog onvoldoende investeringsbereidheid onder inwoners en

bedrijven is, bijvoorbeeld omdat de risico's nog te hoog zijn. Maar het kan ook dat een gemeente juist voor deze rol kiest omdat zij maximale sturing wil hebben en/of een versnelling in de energietransitie wil brengen. Ze heeft hier maximale invloed op het bereiken van haar doelstellingen: de mate waarin, de manier waarop en met welke middelen. Zij staat hier immers aan het roer. Tegelijkertijd vraagt dit wel de meeste financiële middelen en loopt ze relatief gezien het meeste financiële risico. Het risico is mede afhankelijk van de activiteiten die worden ontplooid. Daarnaast is het risico afhankelijk van de wijze waarop de onderneming (juridisch en financieel) is gestructureerd. Kiest de gemeente ervoor om de onderneming volledig in eigen beheer te houden, zoals bij het Grondbedrijf en het Woningbedrijf, dan loopt ze het direct (en verhoudingsgewijs het grootste) risico, maar heeft ze ook het meest directe invloed. Als de gemeente de onderneming in een B.V. onderbrengt, dan loopt ze theoretisch gezien minder risico: ze kan maximaal het geïnvesteerde kapitaal verliezen. In de praktijk zien we echter vaak dat een overheid de eigen B.V. overeind houdt en eventuele tekorten aanvult. Een B.V. staat meer op afstand van de eigen organisatie en de politiek waardoor haar invloed minder direct is.

## Samengevat

In de volgende tabel zijn de kenmerken van de verschillende rollen nog eens opgesomd. Aanvullend is een score op financiële participatie en inzet opgenomen.

Rol	Instrumenten	Invloed op	Score financiële participatie/inzet <sup>1</sup>
<b>Faciliteren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectoraal beleid</li> <li>• Ruimtelijke ordening</li> <li>• Vergunningverlening</li> <li>• Beschikbaar stellen van gronden (reactief)</li> <li>• Communicatie (feitelijk)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Locatie en ruimtelijke inpassing energieopwekking</li> <li>• Kennis inwoners van duurzame energie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkte mogelijkheden voor financiële participatie inwoners</li> <li>• Nauwelijks tot geen opbrengsten voor gemeente en benodigde personele en financiële inzet<sup>2</sup> gemeente</li> </ul>
<b>Stimuleren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicatie (beïnvloedend)</li> <li>• Procesmanagement en -ondersteuning</li> <li>• Intentie- en samenwerkingsovereenkomsten, convenanten</li> <li>• Subsidie (van proceskosten of voor onderzoek)</li> <li>• Beschikbaar stellen van gronden (actief)</li> <li>• Financiële instrumenten met een relatief laag risico (zoals een lening of garantstelling)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houding inwoners ten opzichte van duurzame energie</li> <li>• Ontwikkeling van energieopwekking door inwoners, bedrijven en instellingen</li> <li>• Betaalbaarheid van energieopwekking (gebruik en investering)</li> <li>• Snelheid van ontwikkeling van energieopwekking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel mogelijkheden voor financiële participatie inwoners en benodigde personele inzet vanuit de gemeente</li> <li>• Beperkte financiële inzet gemeente</li> <li>• Nauwelijks tot geen opbrengsten voor gemeente</li> </ul>
<b>Risicodragend participeren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële instrumenten met een hoog risico, zoals aandelenkapitaal of achtergestelde lening</li> <li>• Een gezamenlijk bedrijf met (een) andere partij(en)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling van energieopwekking (meer dan bij stimuleren)</li> <li>• Betaalbaarheid van energieopwekking (gebruik en investering)</li> <li>• Snelheid van ontwikkeling van energieopwekking</li> <li>• Inkomsten uit energieopwekking deels voor gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeer veel mogelijkheden voor financiële participatie inwoners en benodigde personele en financiële inzet gemeente</li> <li>• Veel opbrengsten voor gemeente</li> </ul>
<b>Ondernemen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een eigen bedrijf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling van energieopwekking (meer dan bij participeren)</li> <li>• Betaalbaarheid van energieopwekking (gebruik en investering)</li> <li>• Snelheid van ontwikkeling van energieopwekking</li> <li>• Inkomsten uit energieopwekking voor gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeer veel mogelijkheden voor financiële participatie inwoners, benodigde personele en financiële inzet gemeente en opbrengsten voor gemeente</li> </ul>

<sup>1</sup> Let op: Zeer veel betekent 'meer' en dus niet 'beter' dan nauwelijks tot geen

<sup>2</sup> Kapitaal en risico's

## Lokaal eigendom

In het klimaatakkoord is opgenomen dat bij de opwekking van hernieuwbare energie op land de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Lokaal eigendom gaat over financieel eigendom, maar ook over zeggenschap over het project én over besteding van de baten. Dat gaat over zelf investeren en ondernemen en impliceert ook risico nemen.

*Het 50% lokale eigendom is een belangrijk aspect bij dit soort projecten. Het is daarom van belang om de te realiseren eigendoms-ambitie mee te nemen bij de rolbepaling van de gemeente.*

Wat is nodig voor succes:

- Goed beleid en goede spelregels (met oog voor een haalbare businesscase), zie gaan voor:
  - Het te doorlopen proces en de betrokkenheid van de omgeving hierin.
  - Randvoorwaarden locatiekeuze (bijv. hinder geluid/ uitzicht, natuur/ landschap, omwonenden).
  - Financiële participatie/ lokaal eigendom/ zeggenschap.
- Gedragen locaties.
- Voldoende lokale initiatieven (coöperaties) van voldoende statuur (of met externe ondersteuning).
- Een goed proces met voldoende ruimte voor financiële participatie en zeggenschap door de omgeving (burgers en bedrijven).

## Vervolgstappen

Met het opgestelde beoordelingskader én deze notitie is het van belang om de rol van de gemeente voor deze projecten ook daadwerkelijk te bepalen. De gekozen rol heeft ook gevolgen voor de manier van aanpak van de potentiële projecten.

Idealiter wordt allereerst duidelijk welke rol de gemeente wil innemen in de algehele energietransitie, om vervolgens in te zoomen op (de projecten rondom) zon op parkeerplaatsen. Dit is zowel een ambtelijk als bestuurlijke gesprek. Wij stellen voor deze thematiek op te delen in vier overzichtelijke onderdelen:

- Welke rol wil de gemeente innemen in de energietransitie in het algemeen?
- Welke rol zal de gemeente aannemen ten aanzien van de zon op parkeren projecten? Wat zijn voor haar daarbij de belangrijkste criteria?
- Welke instrumenten gaat de gemeente inzetten voor 1. en 2.?
- In welke specifieke situaties gaat de gemeente een actievere positie aannemen om grootschalige duurzame energieopwekking te realiseren? Wanneer is een hoger risico aanvaardbaar?

Om de antwoorden op de hierboven gestelde vragen te krijgen stellen wij voor de volgende aanpak te hanteren:

1. Verzamelen van informatie over gemeentelijk vastgestelde ambities en aanpak energietransitie;
2. Inventarisatie welke ondersteuning samenwerkingspartners nodig hebben om belemmeringen waar zij tegenaan lopen bij de energietransitie weg te nemen;
3. Gemeentelijke werksessie om uitgangspositie, ambitie en bestuurlijke richting te bepalen; Deelnemers zijn betrokken beleidsmedewerkers en ambtenaren met zeggenschap.
4. Opstellen van het conceptadvies van de gemeentelijke rolbepaling. Dit concept bestuurlijk toetsen en vaststellen.