

# Faciliteit Ontwikkeling Energiecoöperaties

Auteur  
Jan Coen van Elburg  
Eline Kleiweg

Datum  
09.12.2016

Status  
Definitief

**Rebel Energy, Water & Climate**  
Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam

T 010 275 59 95  
F 010 275 59 99  
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com  
KvK 56 67 43 41  
IBAN: NL45 RABO 0175 4108 44

# REBEL

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Doelstelling: wat wordt beoogd?	4
1.2	Perspectief: professionele coöperaties	5
<b>2</b>	<b>Het speelveld van coöperaties</b>	<b>7</b>
2.1	Definitie van coöperaties	7
2.2	Type coöperaties	7
2.3	Type en grootte van coöperatieve projecten	8
2.4	De pijnlijn	9
2.5	Belangrijkste stakeholders voor coöperaties	11
2.6	Samenvattend: het speelveld in relatie tot het handelingsperspectief	13
<b>3</b>	<b>Ondersteuningsbehoefte van coöperaties</b>	<b>15</b>
3.1	Professionaliteit van coöperaties	15
3.2	Projectontwikkeling bij coöperatieprojecten	16
3.3	Kosten in ontwikkelfase	18
3.4	Samenvattend: ondersteuningsbehoefte	20
<b>4</b>	<b>Voorstel ontwikkelfaciliteit</b>	<b>22</b>
4.1	Uitgangspunten voor het instrument	22
4.2	Voorstel faciliteit	22
4.2.1	Scope van financiering	23
4.2.2	Bundeling van projecten	25
4.2.3	Expert pool	26
4.2.4	Eigen bijdrage	27
4.2.5	Betrokkenheid lokale en regionale overheid	27
4.3	Beoogde effecten en impact	28
4.3.1	Effect faciliteit op realisatie van projecten	28
4.3.2	Impact voor stakeholders	31
4.4	De financiering en beheer van de faciliteit	33
4.4.1	De bron van financiering	34
4.4.2	Het beheer van de faciliteit	35
4.4.3	Revolverend karakter en multiplier	36
4.5	Aanvraagproces	38
4.6	Ervaren en evalueren	39
4.7	Staatssteun	40
<b>5</b>	<b>Vervolgstappen</b>	<b>42</b>
	<b>Bijlage A: Stakeholders en initiatieven</b>	<b>44</b>
	A.1 Overzicht stakeholders	44
	A.2 Initiatieven vanuit gemeenten en provincies	45
	<b>Bijlage B: Projectbegeleiding en interviews</b>	<b>47</b>

## 1 Inleiding

Het aantal energiecoöperaties in Nederland is groeiende. Hoewel nog altijd beperkt in totale omvang neemt de hoeveelheid geproduceerde duurzame energie vanuit coöperaties toe.<sup>1</sup> De nationale energieverkenning 2016 benoemt energiecoöperaties als een van de belangrijkste ontwikkelingen in de energiesector en energiecoöperaties spelen dan ook een belangrijke rol in de realisatie van het energieakkoord. Niet alleen door duurzame-energiecapaciteit te realiseren, ook het draagvlak dat daarmee bereikt wordt is van groot belang om de afspraken uit het Energieakkoord te bereiken. Niet voor niets is het activeren van burgerinitiatieven als een van de pijlers in het Energieakkoord opgenomen.

### Een bewijs van draagvlak en opschaling: windpark Krammer

In oktober 2016 zijn de definitieve handtekeningen gezet onder de totstandkoming van windpark Krammer, 34 molens, 102 MW, in Zeeland. Een initiatief gedreven vanuit de coöperaties Zeeuwind en Deltawind met 4000 leden die participeren in het park. Het park is ontwikkeld in nauwe samenwerking met de omgeving wat onder meer tot uiting is gekomen door een fonds voor zonnepanelen en extra beschermingsmaatregelen voor fauna. De juridische adviseurs van het project hebben de initiatiefnemers geroemd vanwege de relatief beperkte procesgangen op en rondom het project. Niet in de laatste plaats vanwege het draagvlak wat het project heeft in de directe omgeving.

Met eigen middelen en veel vrijwilligersuren krijgen zijn de afgelopen jaren al verschillende coöperatie-initiatieven gerealiseerd. Afwisselend of op eigen kracht of gesteund door gemeente en/of provincie. Een enkele coöperatie "verliest zich" in de interne structuur waarbij het feitelijke project (panelen, windmolens) niet van de grond komt. Een aanzienlijk deel van de coöperatieve projecten worden echter, ondanks het feit dat het voorliggende projectinitiatief goed is, niet gerealiseerd vanwege een gebrek aan specifieke kennis, professionaliteit en/of financiële middelen op het juiste moment: het momentum gaat verloren, betrokken burgers verliezen het enthousiasme, projecten verzanden.

Op 25 januari 2015 werd deze constatering onderstreept tijdens een High Level Sessie over decentrale duurzame energie door verschillende betrokkenen uit het Energieakkoord, in aanwezigheid van Hare Majesteit de Koningin. Niet alleen worden lokale energieprojecten te vaak niet goed doorontwikkeld tot – voor financiers – kwalitatief goede projecten, ook blijven reeds beschikte subsidieregelingen (SDE+) ongebruikt liggen. Zowel voor de initiatieven zelf als voor betrokken financiers en overheden is dit inefficiënt en teleurstellend.

Op initiatief van ODE-Decentraal, de branchevereniging voor energiecoöperaties, in samenwerking met het ministerie van EZ, RVO, banken en provincies is Rebel gevraagd hoe er meer professionele ondersteuning voor lokale energieprojecten (zon en wind) kan worden georganiseerd. Met als doel het slagingspercentage van coöperatieve projecten toe te laten nemen, potentieel tegen lagere kosten, daarbij de ontwikkeling van deze projecten te versnellen en de betrokkenheid van actieve burgers vast te houden.

---

<sup>1</sup> NEV 2016: " In 2016 wordt een toename van 13 MW naar 20 MW [collectieve] zon PV verwacht. Het opgestelde vermogen van collectieve windprojecten groeit naar verwachting van 82 MW in 2015 naar 232 MW in 2018."

De beoogde faciliteit<sup>2</sup> moet lokale energie-initiatieven bevorderen door enerzijds de professionaliteit te verbeteren en anderzijds financiering voor uitgaven beschikbaar te stellen. De kennis en vaardigheden die coöperaties opdoen in het ondersteuningstraject helpt hen om na succesvolle realisatie ook vervolprojecten zelfstandig te ontwikkelen en/of andere coöperaties te ondersteunen en zo bij te dragen aan de professionalisering van de lokale energiecoöperatiesector en meer duurzame energie in Nederland.

**Een geslaagd coöperatief project: windpark Nijmegen**

Dit jaar is de bouw van windpark Nijmegen – De Betuwe begonnen. Vijf molens van, voor en door de omgeving. De belangstelling om te participeren was overweldigend en ruim overtekend. In de aanloop zou het project niet tot stand zijn gekomen zonder steun van de Gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland, waardoor onder meer professionele projectontwikkeling kon worden georganiseerd.

**1.1 Doelstelling: wat wordt beoogd?**

Het onderliggend idee achter dit onderzoek is om een faciliteit voor ondersteuning van projectontwikkeling vanuit coöperaties nader uit te werken. De beoogde faciliteit is daarbij echter slechts de vorm, het gaat er in de eerste plaats om wat er met het instrument beoogd wordt: het versterken van het project realiserend vermogen van energiecoöperaties. Met behulp van deze faciliteit zouden coöperaties in staat moeten worden gesteld om:

- Duurzame-energiecapaciteit te realiseren;
- Opbrengsten uit projecten (lokaal) opnieuw in te zetten voor volgende projecten;
- Kennis uit projecten (lokaal) opnieuw in te zetten voor volgende projecten en zodoende transactiekosten te verlagen;
- Lokaal draagvlak voor duurzame energie vergroten.

Het doel van het instrument is daarbij zeker niet alle coöperatieve projecten in wording te laten slagen. Zoals gebruikelijk in projectontwikkeling, valt een gedeelte af: initiatieven met onvoldoende kwaliteit of die te sterk naar binnen toe gericht zijn, hoeven niet tot een project te komen. Echter, een deel van de coöperaties loopt niet zozeer vast op de kwaliteit van een project, maar op een gebrek aan beschikbare risicodragende middelen in combinatie met professionele ontwikkelcapaciteit. Deze bottleneck zit met name in de organisatie van de ontwikkelfase. Als een project goed uitgewerkt is en een redelijk rendement weten te realiseren dat het risico weerspiegelt, is financiering en exploitatie doorgaans geen probleem. Als coöperaties vastlopen is dit veelal voorafgaand aan financial close. Financiers kunnen of willen niet betrokken worden bij een project in wording waar nog te veel aan moet gebeuren. Maar ook voor leden geldt dat op substantiële investeringsmiddelen slechts aanspraak kan worden gemaakt als het project voldoende in de steigers staat. Het instrument richt zich daarom nadrukkelijk op de ontwikkelfase, het moment tot financial close.

**De behoefte aan risicodragend kapitaal in de energietransitie: ETFF**

Exact vanwege de te geringe beschikbaarheid van risicodragend kapitaal is voorzien dat BNG met hulp van een overheidsgarantie eind 2016 een "energietransitie financieringsfaciliteit" in het leven zal roepen op basis

<sup>2</sup> In deze rapportage wordt gesproken van een ontwikkelfaciliteit of instrument. Het woord 'fonds' wat in de aanloop ook wel is gebruikt roept sterke associaties op met bestaande en in ontwikkeling zijnde instrumenten die zich over het algemeen richten op de fase na ontwikkeling en die een speciaal opgezet beheer kennen.

waarvan kansrijke investeringsprojecten een achtergestelde lening kunnen krijgen. Vanwege de ondergrens die gehanteerd gaat worden ten aanzien van de omvang van de projecten zal het overgrote deel van de coöperatieve projecten geen gebruik kunnen maken van deze faciliteit. In zekere zin hanteert dit rapport een vergelijkbare insteek, maar dan voor "kleine coöperatieve projecten".

Deze bottleneck in de ontwikkelfase vertaalt zich in belangen voor financiers en overheden om coöperatieve initiatieven te versterken:

- Zowel private financiers, als publieke energiefondsen, beogen duurzame projecten te financieren. Ze zien echter veel onvoldoende professionele financieringsaanvragen waardoor deze financieringscapaciteit nog onvoldoende benut wordt. Daarnaast wordt er risicodragend kapitaal gevraagd waar weinig zekerheden en rendementsperspectief kunnen worden verstrekt.
- Coöperaties dragen bij aan het draagvlak voor duurzame energie, draagvlak dat met name voor wind-op-landprojecten zeer gewenst is om aan de landelijke duurzame-energie doelstelling te voldoen. Tevens kan professionalisering van coöperaties kan bijdragen aan een efficiëntere en effectievere benutting van de SDE+ regeling. Veel coöperaties maken dienen een aanvraag voor de SDE+ in. Vanuit het Rijk wordt voor deze projecten geld gereserveerd. Echter een groot aantal projecten wordt vervolgens niet benut omdat projecten geen vervolg krijgen.
- Het professionaliseren van de energiecoöperaties helpt – vanuit het lokale karakter van de coöperatieve projecten – gemeenten en provincies in het bereiken van hun duurzaamheidsambities.

## 1.2 Perspectief: professionele coöperaties

Startende coöperaties kunnen nog niet bogen op eerdere projectervaring. Tevens kunnen ze de risico's van een individueel project niet verdelen over meerdere projecten. Dat maakt een coöperatie kwetsbaar.

De oudere windcoöperaties, als Deltawind en Zeewind, tonen echter hoe dergelijke organisaties kunnen groeien tot belangrijke spelers in de duurzame energiemarkt. Dat toont ook het perspectief waaraan de ontwikkelfaciliteit een bijdrage beoogt te leveren. Niet alleen kleine projecten mogelijk maken maar ook meehelpen aan het vermogen van coöperaties om nieuwe grote projecten neer te zetten zoals het eerder genoemde "Krammer project".

Met hulp van de faciliteit kunnen coöperaties die op bescheiden schaal werken, de eerste projecten realiseren. Deze eerste projecten zorgen ervoor dat de coöperaties ervaring opdoen met projectontwikkeling en de stappen die daarvoor genomen moeten worden. Tevens zorgen de projecten ervoor dat een cash flow op gang komt. Als de coöperaties zorgdragen dat een deel van deze cash flow ten goede komt aan de coöperatie, kan op termijn een buffer worden opgebouwd van waaruit ze nieuwe projecten kunnen ontwikkelen. Deze projecten kunnen nieuwe zon- en windprojecten betreffen, maar ook staan professionele coöperaties sterker om hun leden te adviseren over energiebesparing, of kunnen ze op termijn aan de slag met warmteontwikkeling. Hiervoor is schaalgrootte van coöperaties wel van belang, voor een deel van de coöperaties betekent dat dit perspectief dat ze zullen moeten samenwerken met andere coöperaties. Door risicospreiding binnen grotere coöperaties en koepelcoöperaties ontstaan gezonde organisaties van waaruit burgerinitiatieven kunnen worden opgezet.

De doelstelling van de faciliteit is deze coöperaties in de eerste fase te ondersteunen om deze initiatieven op termijn zelf projecten te laten ontwikkelen. Met als doel de maatschappelijke meerwaarde van de coöperatieve projecten – een verhoogd draagvlak voor duurzame energie – te realiseren.

## 2 Het speelveld van coöperaties

### 2.1 Definitie van coöperaties

Een coöperatie is in de basis een rechtsvorm voor een organisatie. De rechtsvorm coöperatie zegt echter niet per definitie iets over participatie van burgers (niet iedere coöperatie bestaat uit actieve burgers). Tevens kan een samenwerkingsverband tussen burgers ook een andere rechtsvorm hebben dan coöperatie (vereniging, stichting, BV). Daarom sluiten wij voor de definitie van coöperaties (in eigen bewoordingen) aan bij de omschrijving van de Lokale Energie Monitor (2015). Een energiecoöperatie is in deze definitie:

- Een juridische entiteit, ingeschreven bij KvK, maar niet noodzakelijkerwijs coöperatie;
- Het primaire doel is de verduurzaming van de energievoorziening;
- De entiteit treedt op als initiatiefnemer, projectontwikkelaar, financier, exploitant en/of eigenaar van een installatie;
- Burgers zijn in de organisatie de belangrijkste dragers;
- De zeggenschap ligt bij de leden en het initiatief is in substantiële mate in eigendom van burgers.

Verdere aanknopingspunten voor het duiden van coöperatieve bewegingen kunnen worden ontleend aan het Charter van verenigingen en coöperaties van burgers voor hernieuwbare energie in Nederland. Ondertekenaars onderschrijven 7 principes van de coöperatieve beweging:

1. Open en vrijwillig lidmaatschap
2. Democratische controle door de leden
3. Economische participatie van de leden
4. Autonomie en onafhankelijkheid
5. Onderwijs, vorming en informatieverstrekking
6. Samenwerking tussen coöperaties
7. Engagement voor de gemeenschap

In de verdere tekst zullen we de term coöperaties blijven hanteren, maar deze moet dus niet vereenzelvigd worden met de rechtsvorm. Daarnaast zijn er ook omstandigheden denkbaar waar de samenwerking wordt gedragen door bedrijven, waarbij er reden kan zijn te voorzien in extra ondersteuning vanuit de beschreven faciliteit. Daarbij valt specifiek te denken aan gezamenlijke investeringen van MKB bedrijven op een bedrijventerrein. De kern ligt echter bij burgers die zich verenigd hebben in coöperatief verband.

### 2.2 Type coöperaties

Bovenstaande omschrijvingen betreffen nog steeds een breed scala aan coöperaties. Van grote coöperaties met een portfolio aan projecten door heel Nederland, tot een kleine lokale coöperatie van buurtbewoners met één projectidee om te realiseren.

De Lokale EnergieMonitor 2015 onderscheidt drie typen coöperaties:

- **Lokale coöperaties** zijn gericht op verduurzaming van de omgeving, via duurzame opwek en energiebesparing. De groep lokale coöperaties bestaat veelal uit een doelstelling voor een wijk, buurt of dorp/stad. Vanuit lokale coöperaties kunnen meerdere projecten

ontstaan. Lokale coöperaties hebben over het algemeen een beperkt budget en worden gerund door een kleine groep actieve leden.

- **Projectcoöperaties** gericht op realisatie van een enkel project. Een deel van deze projectcoöperaties is onderdeel van een lokale coöperatie. Een uitdaging voor een projectcoöperatie is dat het risico van de coöperatie volledig afhankelijk is van het enkele project.
- **Windcoöperaties** zijn primair gericht op windproductie. Er bestaan in Nederland van oudsher verschillende windcoöperaties. Windcoöperaties hebben over het algemeen een groter aantal leden dan andere type coöperaties en zijn minder lokaal georganiseerd. Windprojecten hebben dit grotere ledenaantal ook nodig omdat ze substantieel kapitaalintensiever zijn dan zonprojecten. Een aantal windcoöperaties hebben dusdanige ervaring dat ze zelf in staat zijn op professionele wijze nieuwe projecten te ontwikkelen.

Naast deze drie typen, vinden er ontwikkelingen plaats van waaruit andere type coöperaties kunnen worden onderscheiden:

- Een deel van de lokale coöperaties verenigen zich in een **koepelcoöperatie** of **coöperatie van coöperaties**. Deze samenwerking tussen coöperaties wordt opgezet om professionaliteit van individuele coöperaties te vergroten. De ontwikkeling wordt deels gestuurd door gemeenten of provincies.
- Niet alle coöperaties worden van onderaf opgericht. De postcoderoosregeling en gedragscode wind op land stimuleren **initiatiefnemers** om bij projectontwikkeling burgers te betrekken en coöperaties op te richten. De zeggenschap van de betrokken burgers kan in dergelijke coöperaties beperkter zijn dan bij de eerder genoemde coöperaties. Echter kijkend naar de doelstelling, dragen dergelijke coöperaties eveneens bij aan een verhoogd draagvlak van bewoners voor duurzame energie. Wel is het zaak kritisch te kijken naar de daadwerkelijke invulling die wordt gegeven aan burgerparticipatie.
- Coöperaties hoeven niet per definitie uit burgers te bestaan, er kunnen ook **bedrijvencoöperaties** ontstaan. Zo verenigen boeren zich in coöperaties om windparken te realiseren, en opereren (MKB-) bedrijven op bedrijventerreinen zich om gezamenlijk het gebied te verduurzamen.

Dit brede palet roept de vraag op wie de doelgroep van de ontwikkelingsfaciliteit is en hoe scherp deze zou moeten worden afgebakend. In hoofdstuk 4 zullen we hier nader op ingaan.

### 2.3 Type en grootte van coöperatieve projecten

Vanuit de opdrachtgever is voorgehouden in eerste instantie te focussen op wind- en zonprojecten, aangezien hier de grootste vraag naar ontwikkelbudget speelt. Op termijn kunnen ook andere technologieën (bijvoorbeeld warmte en energiebesparing) aanspraak maken op het instrument. Onderstaande beschrijving geeft een beeld van het type en de grootte van coöperatieprojecten, op basis van de Lokale Energiemonitor (LEM):

- 167 **zonneprojecten** zijn sinds 2010 gerealiseerd met een totaal vermogen van 23 MWp. Hierin is in totaal EUR 30 miljoen (grotendeels vanuit burgers) geïnvesteerd. Hieruit kunnen we afleiden dat totale investeringsbedragen (niet te verwarren met ontwikkelkosten) ongeveer EUR 100.000 per project bedragen.



- Collectieve **windprojecten** met een totaal vermogen van 115 MW (in 2016), een aanzienlijk deel daarvan is reeds voor 2012 gerealiseerd. Investeringsbedragen voor wind bedragen ongeveer EUR 1,2 miljoen per MW.
- Enkele coöperaties houden zich bezig met de ontwikkeling van **warmteprojecten**. Eén warmtebedrijf (zowel productie, levering als distributie) is momenteel in coöperatieve handen en twee coöperaties beschikken over een biomassaketel voor warmteproductie. Andere projecten zijn nog in planvorming. Warmteprojecten ondervinden echter nog een bottleneck van financiële haalbaarheid: onder huidige marktomstandigheden is de businesscase nog niet rendabel.
- Zo'n 70% van alle energiecoöperaties houdt zich bezig met **energiebesparing** van haar leden. De rol van de coöperatie verschilt daarbij sterk; van informeren tot de oprichting van een ESCo die de verduurzaming, inclusief financiering, uit handen van de leden neemt. De eerste rol is beperkt kapitaalintensief en vaak niet op concrete projecten gericht. In de basis zullen deze activiteiten maar met beperkte ontwikkelkosten te maken hebben. Als ESCo krijgt een coöperatie wel met forse investeringen te maken, zowel in de ontwikkeling, als in de realisatie. Voor zover bekend zijn er nog geen succesvolle coöperatie-ESCO's voor energiebesparing.

#### Toekenningen SDE+

Wind- en een deel van de zonprojecten maken gebruik van SDE+. Een grove analyse van de gepubliceerde toezeggingen (juli 2016), toont onderstaande karakteristieken van coöperatieve projecten. *NB: voor zonprojecten biedt dit overzicht geen volledig beeld, omdat daar naast SDE+ ook gebruik wordt gemaakt van de postcoderoosregeling en saldering. Deze projecten zijn over het algemeen kleiner dan de zon-SDE+-projecten.*

- In aantallen is ruim 90% van de coöperatieve projecten een zonproject, qua vermogen is ongeveer 80% wind en slechts 20% zon.
- Van de coöperatieve projecten is het aandeel in aantallen gerealiseerd sinds 2013 ongeveer 55%. In vermogen betreft het gerealiseerde aandeel ongeveer 10% (dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een aantal grote zonprojecten die op korte termijn wel gerealiseerd zullen worden).

De focus van het instrument zal in eerste instantie liggen bij zon- en windprojecten. We zullen echter ook een doorkijk geven naar opties voor warmte en energiebesparing.

## 2.4 De pijplijn

De Lokale Energie Monitor 2016 toonde een forse groei van coöperatieve projecten in 2016 ten opzichte van 2015. Tevens schat de LEM in dat er voor 2017 en daarna nog veel projecten in de pijplijn zitten. Deze paragraaf geeft voor zon- en windprojecten (waar in eerste instantie de focus op ligt) het aantal projecten in de pijplijn weer en bottlenecks waar deze projecten tegenaan (kunnen) lopen.

### Wind

De lokale Energie Monitor schat in dat tussen 2017 en 2019 een gepland vermogen van 87 MW wordt gerealiseerd. Deze projecten hebben reeds planprocedures gestart of afgerond. Voor ruim 60 MW van deze pijplijn geldt dat het gaat om projecten (bijv. windpark Krammer) die in een dusdanig verre fase zijn dat ondersteuning niet langer noodzakelijk is. Voor 2018/2019 zijn nog 27 projecten gepland, in een later stadium nogmaals 10 initiatieven. Van veel van deze projecten is nog niet bekend hoe groot ze exact worden, of welk aandeel van de beoogde parken in collectieve handen zal komen.

Voor coöperatieve windprojecten geldt dat ze te maken krijgen met complexe projectontwikkeling. Uit LEM 2016 blijkt dat 11 collectieve windprojecten van de in 2015 ruim 20 geïdentificeerde locaties (voorlopig) zijn stopgezet. Redenen voor uitval van coöperatieve windprojecten betreffen o.a.:

- Het project wordt onvoldoende concreet of krijgt de businesscase niet rond;
- Grondeigenaar gaat niet akkoord met de voorwaarden of vraagt te hoge grondprijzen;
- Het project krijgt geen medewerking van het bevoegd gezag;
- Het project krijgt geen SDE+.

De huidige gerealiseerde coöperatieve windprojecten hebben allen gebruik gemaakt van professionele ontwikkelaars om het project te realiseren. Deze ontwikkelaars werden gefinancierd door de grotere coöperaties (Deltawind, Zeeuwind)<sup>3</sup>, gemeenten, of door private partijen die in ruil daarvoor een deel van het zeggenschap hebben overgenomen.

Ondersteuning vanuit een ontwikkelfaciliteit kan enerzijds een coöperatie ondersteunen in het behoud van zeggenschap en het vormen van een professionele tegenpartij voor andere initiatiefnemers. Hiervoor komt de geschatte 20 MW geplande projecten na 2018 in aanmerking.

Tevens kan een faciliteit helpen om windprojecten concreter te maken en daarmee uitval in een vroege fase voorkomen of een aantrekkingskracht hebben voor coöperaties om met wind aan de slag te gaan. Daarmee komt een nog onbekend potentieel aan nieuwe projecten in beeld.

### Zon

Er zijn voor 2017 reeds 107 projecten in beeld, met een totaal vermogen van 36,7 MWp. Deze projecten zijn concreet en hebben al een SDE+ aanvraag ingediend (tweede ronde 2016). Nog niet bekend is bij hoeveel van deze projecten de SDE+ daadwerkelijk zal worden toegekend, maar de projecten zijn met een SDE+ aanvraag al dusdanig concreet dat ze geen gebruik meer zouden hoeven te maken van een additionele ontwikkelfaciliteit. Na 2017 is op dit moment nog eens 46 MWp (voor 72 projecten) in voorbereiding. Deze projecten zijn minder concreet en zouden baat kunnen hebben bij een ontwikkelfaciliteit. De LEM benoemt dat zonnedaken ondervertegenwoordigd zijn in het overzicht, omdat deze projecten relatief klein – en daarom wellicht nog niet zichtbaar – zijn. In werkelijkheid is de pijn wellicht dus nog groter. Een deel van de zonprojecten zal zelf in voldoende mate concreetheid aan kunnen brengen en stappen kunnen zetten dat er geen ondersteuning nodig is. Wanneer een coöperatie bijvoorbeeld al eens eerder een zonproject heeft ontwikkeld, zal het daaropvolgende project gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd.

De uitval van zonprojecten worden met name veroorzaakt door:

- Het project wordt onvoldoende concreet of de vrijwilligers hebben onvoldoende tijd om de stappen te zetten;
- De dakeigenaar gaat niet akkoord met de voorwaarden (bijv. huurprijzen, toegang tot pand, recht van opstal) of het dak blijkt niet geschikt;
- Het project krijgt geen vergunning (als van toepassing);
- Het project krijgt geen SDE+ of PCR;
- Het project heeft onvoldoende deelnemers om de financiering rond te krijgen.

---

<sup>3</sup> Deze coöperaties zijn gezien hun omvang en kasstroom vanuit projecten uit het verleden zelf in staat projecten te ontwikkelen.

De exacte uitval van projecten is moeilijk exact in te schatten. Uit de LEM blijkt dat van de 25 MW zonprojecten die in 2015 als vrijwel zeker werd ingeschat, 16 MW is gerealiseerd<sup>4</sup>. Hoeveel van de projecten die minder concreet waren zijn afgevallen is niet bekend.

Wanneer voor een zonneproject de dakeigenaar geëngageerd is, is het risico voor een zonneproject nog relatief beperkt. Het project kan gebruik maken van drie soorten stimuleringsregelingen (SDE+, Postcoderoosregeling of salderen). Er is daarmee enige flexibiliteit om het project te realiseren. De uitdaging bij zon ligt er echter in dat de projecten klein zijn waardoor er geen ruimte is voor inhuur van professionele partijen die het project kunnen trekken of sturen.

De verwachting is dan ook dat een ontwikkelfaciliteit een grote bijdrage kan leveren aan de realisatie van coöperatieve zonprojecten, ofwel door ze te realiseren waar dat anders niet mogelijk was geweest, of door het traject significant te versnellen. Naar verwachting zal dan ook een significant aandeel van de projecten voor de 46 MWp aanspraak willen maken op een ontwikkelfaciliteit.

## 2.5 Belangrijkste stakeholders voor coöperaties

Tal van organisaties, zowel publiek als privaat, zijn reeds betrokken bij de ontwikkeling van coöperatieprojecten. Een van de uitgangspunten van de faciliteit is om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande rollen en instrumenten in de sector. Deze paragraaf geeft daarom op hoofdlijnen een overzicht van de belangrijkste stakeholders waar energiecoöperaties mee te maken hebben. Een uitgebreidere beschrijving is terug te vinden in de bijlage.

- Leden: actief dan wel financieel participierend in projecten.
- Gemeenten en provincies: vanuit het bevoegd gezag (voor vergunningen) en vanuit lokale of regionale duurzaamheidsdoelstellingen en energiestrategieën. Deze doelstellingen en strategieën bieden een kader voor verschillende ondersteuningsinitiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld.
- Rijksoverheid: stimuleert duurzame-energieproductie via de SDE+, postcoderoosregeling of saldering. Deze regelingen ondersteunen de coöperatieve projecten na realisatie (dus niet in de ontwikkelfase).
- HierOpgewekt: kennisplatform voor energiecoöperaties
- ODE Decentraal: belangenvereniging voor burgers en coöperatieve opwekkers van duurzame energie
- REScoopNL: koepelcoöperatie die ondersteuning biedt aan haar leden door onder meer een projectleider beschikbaar te stellen.
- Energieleveranciers: nemen stroom af van de energieproducerende coöperaties. Enkele leveranciers steunen actief coöperaties en 2 koepelcoöperaties zijn zelf leverancier.
- Publieke energiefondsen en private (groen-)banken: verstrekken leningen en/of eigen vermogen aan duurzame-energieprojecten, over het algemeen pas na financial close.
- Private projectontwikkelaars: ontwikkelen grotere duurzame-energieprojecten (met name wind) en trekken hier regelmatig in op met een lokale coöperatie. Professionele ontwikkelaars ontwikkelen projecten ofwel in ruil voor een aandeel in een park, of als dienst tegen betaling.

---

<sup>4</sup> Gedeeltelijk is dit vermogen wel gerealiseerd, maar niet in collectief eigendom meegerekend

De stakeholders bieden al verschillende instrumenten voor coöperaties (nadere omschrijving te vinden in de bijlage):

- Kennisuitwisseling via HierOpgewekt en REScoopNL.
- Landelijke subsidieregelingen (SDE+, postcoderoos, saldering) voor projecten vanaf financial close.
- Financiering vanuit leden, publieke energiefondsen en private financiers voor projecten vanaf financial close.
- Vanuit provincies en gemeenten worden ontwikkelfondsen of -instrumenten opgezet voor coöperaties (zie tekstbox en bijlage A.2) om daarmee invulling te geven aan energiestrategieën. Sommige van deze instrumenten zijn of worden gestructureerd, maar vaker wordt ondersteuning op ad hoc basis verleend. Dit maakt verlening van steun zeer afhankelijk van de betrokkenen en locatie van het project en vertraagd de ontwikkeling enorm.
- Ondersteuning van het ontwikkeltraject door REScoopNL (zie tekstbox) of private projectontwikkelaars.

#### Ondersteuningsinitiatieven voor projectontwikkeling vanuit gemeenten en provincies

Vanuit provincies en gemeenten wordt onder meer de volgende ondersteuning verstrekt *(voor een uitgebreider overzicht, zie bijlage)*:

- De provincie Friesland subsidieert sinds 2014 de Energiewerkplaats. Vanuit de energiewerkplaats worden de dorpen en wijken geholpen met visie, organisatie en financiën. Er zijn in Friesland meer dan 40 coöperatieve initiatieven actief.
- De provincie Gelderland heeft plannen om een budget van 5 miljoen euro vrij te maken voor het helpen ontwikkelen van coöperatieve initiatieven. Zij heeft al een subsidieregeling lopen voor ondersteuning van "kleinere" projecten (tegemoetkoming kosten).
- Individuele gemeenten in Limburg hebben op ad hoc basis steun verleend aan coöperatieve projecten.

#### Ondersteuning vanuit REScoopNL

REScoopNL, met meer dan veertig leden, ondersteunt coöperaties in de ontwikkeling van projecten door onder meer een projectleider beschikbaar te stellen. Leden van de coöperatie REScoopNL kunnen hiervan gebruik maken. Momenteel ondersteunt REScoopNL 11 windprojecten. REScoopNL doet dit vanuit een budget (390k) dat beschikbaar is gesteld door Stichting DOEN. Per fase stelt REScoopNL een budget beschikbaar: in de voorfase betreft dit maximaal EUR 2.500, in de ontwikkelfase maximaal EUR 25.000 voor de uren van de projectleider. De bijdrage van REScoopNL moet bij financial close met een multiplier worden terugbetaald.

Evenals de regionale ondersteuning vanuit gemeenten en provincies is het landelijk instrumentarium in beweging: de postcoderoosregeling is recentelijk verruimd, het voortzetten van saldering is ter discussie en de toekenning van SDE+ is vanwege de vormgeving van het instrument zelf onzeker, met name voor het grote aantal zonprojecten.<sup>5</sup> Eerder is aangegeven dat er voor projecten met een grotere omvang dan in deze rapportage wordt besproken een landelijk fonds in het leven wordt geroepen – "het ETFF" – om te voorzien in risicokapitaal van energietransitieprojecten. Er is op dit moment geen landelijk instrumentarium wat voorziet in het al dan niet gedeeltelijk afdekken van ontwikkelrisico's voor energiecoöperaties.

<sup>5</sup> Ter illustratie: voor de ronde najaar 2016 is ingetekend voor 11,5 mld, er is 5 mld beschikbaar (bron: RVO).

## 2.6 Samenvattend: het speelveld in relatie tot het handelingsperspectief

De wens bestaat om een instrumentarium in te richten om coöperaties in de ontwikkelfase te ondersteunen (voor specificering ondersteuningsbehoefte: zie hoofdstuk 3). De wens wordt gedreven door:

- het energetisch potentieel: het PBL (NEV 2016) voorziet een veelvoud van coöperatief opgesteld wind- en zonvermogen in de komende jaren ten opzichte van 2015. De voortgangsrapportage van het Energieakkoord (2016) spreekt ook uitdrukkelijk de wens uit dat het lokale initiatief de ruimte krijgt in de energietransitie.
- het op projectniveau aantoonbare extra draagvlak dat wordt gerealiseerd door de betrokkenheid van burgers. Voor windprojecten kan dit het verschil betekenen tussen het wel en niet realiseren van de doelstellingen op land. Ook voor zonneweides bestaat – gegeven de ruimtelijke impact – het risico dat het draagvlak afneemt. Via zonnedakprojecten worden een groot aantal lokale initiatieven betrokken worden bij de energietransitie. Dit heeft op termijn het effect dat deze betrokken burgers actief raken in de gehele energietransitie en ook vaker investeren in wind en energiebesparing.

### Publiek-privaat

De drijfveren hebben een publiek karakter. Er zullen van private zijde typisch geen ontwikkelkosten worden gedragen met het oog op de specifieke wens op coöperatieve projecten te realiseren. Wel kunnen private financiers door een waarneembaar toegenomen professionaliteit van coöperaties worden gestimuleerd om sneller over te gaan tot financiering van bouw van coöperatieve projecten. Private investeringen worden als het ware naar voren gehaald of vergemakkelijkt.

Het publiek gewenste effect (“meer kwalitatief goede coöperatieve projecten” en geleidelijke opschaling”) zou moeten kunnen worden bewerkstelligd met een in absolute zin beperkte inleg van middelen. Gegeven de investeringssommen zoals die worden gememoreerd in het LEM en het feit dat er bij exploitatie voldoende bronnen voor financiering zijn, kan worden volstaan met een instrument van bescheiden omvang dat zich helemaal richt op de ontwikkelfase. De totale investeringssommen alsmede de bescheiden omvang van individuele projecten rechtvaardigen niet dat op dit moment een grote som geld moet worden vrijgespeeld. Het gaat over een inleg van “miljoenen” .

### Regionale en lokale initiatieven

Op gemeentelijk en provinciaal niveau bestaan reeds verschillende initiatieven om coöperaties in de ontwikkelfase te ondersteunen. Dat is passend. Gezien het lokale karakter van coöperatieve projecten zijn gemeenten en provincies tenslotte ‘natuurlijke’ partners voor coöperaties. Coöperaties voelen zich gesteund door lokale doelstellingen, maken in sommige gevallen gebruik van gemeentelijke daken of gronden en krijgen (in een andere rol) te maken met de bevoegde gezagen voor vergunningen. Vanuit die positie hebben lokale overheden het beste zicht op de coöperatie, wat het project inhoudt en beoogd en of ondersteuning zinvol is.

De decentrale initiatieven bieden echter momenteel nog geen landelijke dekking. Een lokale coöperatie in Friesland wordt in grote mate ondersteund door de provincie, terwijl een coöperatie in Zuid-Holland afhankelijk is van eventuele ad hoc ondersteuning van een gemeente. Een landelijk instrument kan daarom helpen decentrale initiatieven minder ad hoc te maken en zorgen voor een landelijke dekking. Daarmee kan ook veel effectiever worden gezorgd voor het delen van kennis en het geleidelijk aan minder afhankelijk maken van coöperaties van publieke ontwikkelingsmiddelen.

Een vorm van stimulering is bijvoorbeeld het organiseren van nationale cofinanciering van regionale middelen. Zodoende weten partijen die lokaal aan een project trekken (de coöperatie) of dit actief ondersteunen (gemeente, provincie) dat ze er niet alleen voor staan. Ook kan de landelijke faciliteit op bepaalde punten richting geven aan een effectief lokaal beleid: bijvoorbeeld door geen leges te financieren (te stimuleren dat hier ruimte is voor lokaal maatwerk) en alleen substantiële middelen ter beschikking te stellen voor projecten die vanuit het oogpunt van participatie toegevoegde waarde hebben (lokaal te beoordelen) en aan de slag gaan met kansrijke locaties.

Kortom, een landelijke faciliteit is logisch, zolang deze wordt ingericht in interactie met regionaal en lokaal instrumentarium. Het ligt niet voor de hand dat alleen het Rijk middelen inlegt.

### **Scope verbreden**

Ter overweging voor een landelijke regeling zouden aan de doelgroep samenwerkingsverbanden van partijen –zoals bedrijven met burgers alsmede bedrijven onderling (bijvoorbeeld op bedrijventerreinen) kunnen worden toegevoegd aan de traditionele burgercoöperaties. De crux is wel dat het draagvlak van de energietransitie is gediend met het projectinitiatief.

De scope kan tevens worden verbreed rondom technologieën. In eerste instantie wordt het instrument ingericht voor zon- en windprojecten. Juist een landelijke regeling kan daarnaast het perspectief bieden dat nieuwe richtingen zoals warmte en energiebesparing ook worden verkend omdat het risico in de ontwikkelfase ten dele wordt gemitigeerd. Het is dan ook zaak de faciliteit niet techniek specifiek te maken, maar de coöperatieve ontwikkeling op energiegebied te laten evalueren.

### 3 Ondersteuningsbehoefte van coöperaties

Verschillende partijen hebben vanuit uiteenlopende hoedanigheden een beeld omtrent hetgeen (bepaalde) lokale coöperaties missen ten einde hun project tot realisatie te brengen. Betrokkenen betreffen de initiatiefnemers zelf, koepelorganisaties maar ook lokale en regionale overheden, dienstverleners (adviseurs) en financiers. Onderstaande analyse is gebaseerd op gesprekken met deze partijen (zie bijlage).

#### 3.1 Professionaliteit van coöperaties

De charme van een coöperatief initiatief is dat deze ontstaat vanuit een groep enthousiastelingen die lokaal relatief veel tijd en aandacht besteden aan de ontwikkeling van een project. De betrokkenheid zal veelal afhangen van de affiniteit met duurzaamheid, de saamhorigheid tussen de mensen die het initiatief oppakken, de kennis waarover deze mensen beschikken en de mate waarin men ziet dat er stappen worden gezet naar een concreet project. Hoewel een coöperatie daar vaak ver mee komt, wordt de projectontwikkeling in de tijd complexer, moeten er onderhandelingen worden gevoerd en contracten worden afgesloten. Dit vraagt een zekere mate van professionaliteit van de groep betrokkenen die ze in veel gevallen niet zelf kunnen leveren.

Onderstaande beschrijving gaat in op welke professionaliteit van een coöperatie gevraagd wordt:

1. Ervaren **projectmanagement** en een relevant operationeel en lokaal netwerk (technisch, financieel, juridisch). Ontwikkelen is een vak: keuzen maken, onderhandelen, schakelen tussen verschillende partijen, projectplan volgen en stapsgewijs op weg naar de volgende fase. Vaak zijn bij lokale coöperaties verschillende expertises aanwezig (al dan niet vanuit kennisuitwisselingsplatforms), maar ontbreekt het integrale overzicht. Professionele coöperaties huren een professionele ontwikkelaar of projectleider in.
2. **Technische expertise** inclusief zicht op risico's en beheer. De technische expertise is onder meer relevant voor beoordeling van de haalbaarheid en het aangaan van contracten. De coöperatie moet keuzes maken tussen type technologie, en producenten en inzicht hebben in de gevolgen die dat heeft voor de energieproductie en omgevingseffecten. Daarnaast is inzicht in technische risico's tijdens de bouwfase, en effecten op de omgeving van belang.
3. **Financieel inzicht** in de kasstromen, businesscase en rendementen voor financiers. Projectontwikkeling gaat vaak samen met optimistische aannamen in de planning, geen of onvoldoende zicht op risico's, overschatting van de participatiebereidheid en een te optimistische blik op inkomsten. Daarbij dient de coöperatie te begrijpen hoe financiers naar projecten aankijken. Een eigen businesscase is niet automatisch financieringswaardig vanuit de optiek van externe vermogensverschaffers, zelfs niet als dit de eigen leden zijn. Kortom; maatwerk bij financiële documentatie is nog steeds een vereiste: de markt is dynamisch, subsidies en fiscaliteit zijn complex, kosten gaan omlaag (techniek) en stimuleringsregelingen gaan daarin mee.
4. **Bestuurlijk/juridische expertise**, zijnde privaatrechtelijke expertise en planologische expertise inclusief ervaring met vergunningstrajecten. Linksom of rechtsom komen de coöperaties in aanraking met wet- en regelgeving. Eerst waar het gaat om de 'interne

governance'; de opzet van de eigen organisatie en de participatiewijze van leden en aandeelhouders. Bij zonneweideprojecten en zeker bij windprojecten komen daar nog milieu effectrapportages, studies (geluid, slagschaduw, locatie specifieke elementen) bij. Deze regelgeving is niet alleen complex maar vaak ook kostbaar en langdurig, met een overheid die vele petten op heeft: vergunningverlener, subsidieverschaffer, innen van leges, verhuurder van gronden.

Los van deze expertises dient een coöperatie voor een vervolg te beschikken over langdurige commitment van een stabiele groep dragers van het initiatief die met voldoende gezag intern en extern kunnen optreden en een project tot wasdom kunnen brengen. Dit laatste kan nooit "van buitenaf" worden georganiseerd. Het ligt ook niet voor de hand bij een eventuele ondersteuning hierop in te zetten. Een initiatief dient geen externe afhankelijkheid te hebben op dit punt. Immers; de hulp is gericht op het (tijdelijke) project. Wanneer deze wegvalt moet de coöperatie verder kunnen.

Het lastige voor lokale coöperaties is dat ze niet of beperkt gebruik kunnen maken van kennis en middelen uit een portfolio van projecten. Naarmate een coöperatie groeit, ontstaat er kennis en expertise die de coöperatie voor nieuwe projectontwikkeling kan benutten en kasstromen van waaruit projectontwikkeling kan worden gefinancierd (denk aan de projectontwikkelcapaciteit van de 'oude' windcoöperaties Deltawind en Zeeuwind). Voor de eerste paar projecten heeft een lokale coöperatie deze ervaring en middelen nog niet.

Door middel van kennisdeling en beschikbare kennis van leden deze coöperaties een redelijk eind, er zijn verschillende formats voor businesscases, contracten en reglementen beschikbaar. Hierop gewekt speelt hierin voor veel coöperaties een belangrijke rol. Echter door coöperaties wordt ook aangegeven dat de juiste informatie niet altijd direct te vinden is en dat losse handleidingen onvoldoende zijn om een project te realiseren. Hoe bijvoorbeeld onderdelen van het project samenhangen en hoe je onderhandelingen aangaat, kun je niet uit handleidingen afleiden, maar komt met ervaring. Professionele – veelal grotere – coöperaties huren hier iemand voor in (bijv. REScoopNL of een professionele projectleider/ontwikkelaar), kleinere coöperaties hebben vaak niet de middelen of mogelijkheden om hier gebruik van te maken.

Ook kennissessies worden, hoewel nuttig, niet als voldoende ervaren om dit gat te dichten. Coöperaties geven aan dat het lastig is om bij algemene kennisdelingsessies aan te sluiten, de beschikbare tijd voor vrijwilligers is vaak beperkt en gezien de geografische spreiding van coöperaties is de reistijd vaak lang. De keuze tussen een dag besteden aan stappen zetten in de projectrealisatie, of een dag besteden aan training en kennisuitwisseling valt vaak uit richting de eerste optie. Om daadwerkelijk verschil te maken, is veelal maatwerk, dichtbij de coöperatie noodzakelijk. Afhankelijk van de regio wordt hier nu al op ingespeeld. Het landelijk instrument zou een stimulans kunnen vormen voor een actieve regio.

### 3.2 Projectontwikkeling bij coöperatieprojecten

Projectontwikkeling bestaat uit verschillende fases, met verschillende transactiekosten en risicoprofielen. Daarom zullen we hieronder ingaan op projectfases die door coöperaties doorlopen worden en nader specificeren waar binnen deze fasering ondersteuning het meeste waarde kan toevoegen.



De scope voor de faciliteit die wij uitwerken beperkt zich tot de fases voor financial close, dus tot de realisatiefase. Een project dat op basis van "financial close" toekomt aan realisatie en exploitatie vindt reeds subsidie of fiscale instrumenten (postcoderoos, saldering, SDE+) om de businesscase rond te krijgen en leden, crowdfunding, energiefondsen, ontwikkelmaatschappijen en banken bereid te financieren. Grofweg zijn nog de volgende projectfases te onderscheiden:

<i>Initiatie</i>	Definitie	Ontwerp	Vorbereiding	<i>Realisatie</i>	<i>Exploitatie</i>
------------------	-----------	---------	--------------	-------------------	--------------------

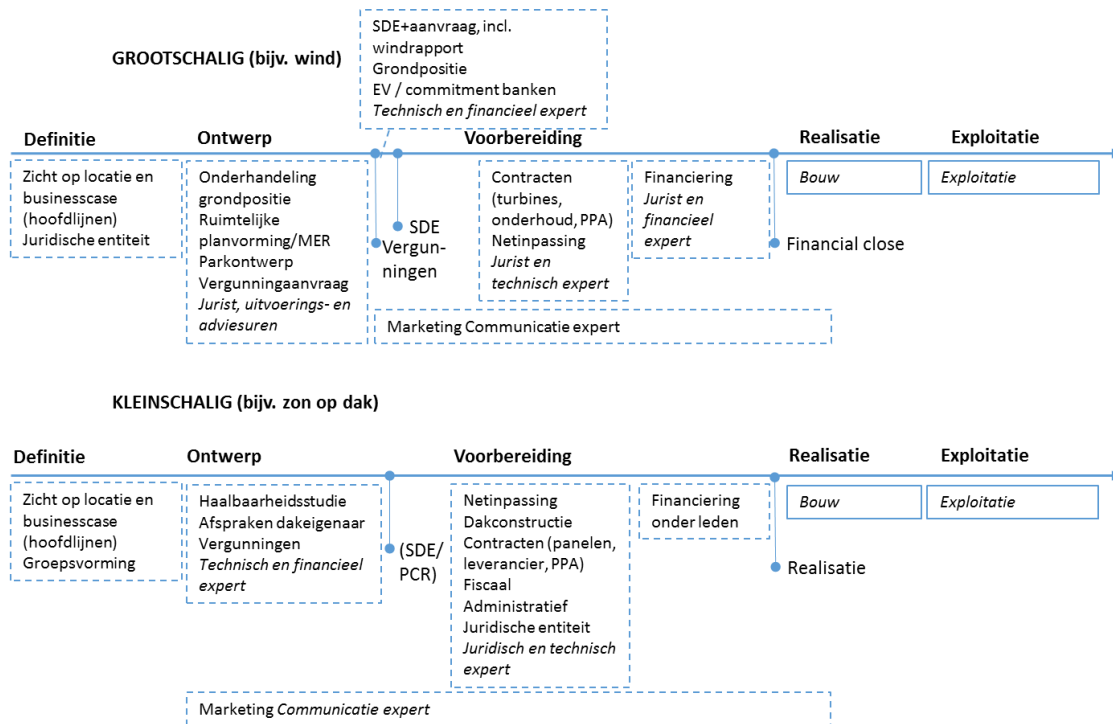
Zoals tevens benoemd in Lysias (RVO, 2016), ontbreekt het coöperaties vaak aan een strak projectmanagement, waardoor de fases niet volgordeijk doorlopen worden. Hierdoor zijn doorlooptijden lang en hebben coöperaties vaak geen realistisch beeld van welke stappen nog genomen moeten worden.

#### Ondersteuning start na eerste initiatiefase

Wanneer we de activiteiten van de fases nader bekijken, zien we dat coöperaties veelal in staat zijn om, met behulp van specifieke kennis van leden of kennisuitwisseling het idee (na initiatie) uit te werken tot een grof ontwerp. Het gaat dan bijvoorbeeld om ideeën voor een locatie, type technologie, grootte en eerste financiële inzicht. Deze fases worden grotendeels op vrijwilligersuren gedraaid en kennen een lange doorlooptijd van vaak meerdere jaren. Het bieden van ondersteuning in deze fase zou leiden tot zeer hoge transactiekosten, die mogelijk weinig impact realiseren. Daarnaast kan externe ondersteuning in deze fase leiden tot een lagere betrokkenheid vanuit de initiatiefnemers; zolang ze zelf aan de touwtjes zitten in de uitwerking van het idee, is het eigenaarschap (een van de grote waardes van lokale coöperaties) zeer hoog. Actieve ondersteuning van opzet en ontwikkeling van coöperaties zelf kan eventueel, indien dat als gewenst wordt ervaren, door de gemeente of provincie worden opgepakt. Op dat niveau kan vanuit lokale ambities extra aandacht worden besteed en kunnen de lokale situatie en kansen van de coöperatie beter worden ingeschat.

Op een zeker moment tijdens de projectontwikkeling, worden de activiteiten echter groter en substantiëler. Er vinden onderhandelingen plaats over participatieplan, grondposities/daken, vergunningen moeten worden aangevraagd, leveranciers gecontracteerd. Bij wind en zonneweiden, is tevens een Milieu Effectenrapportage (MER) dan wel in ieder geval juridisch advies (m.b.t. omgevingswet) noodzakelijk. Uit gesprekken en eerdere ervaringen leiden we af dat veel coöperaties vastlopen op het moment waarop de omslag moet worden gemaakt tussen globale ideeën naar een serieus project dat aan partijen kan worden voorgelegd voor bekostiging (SDE+) en financiering. In deze fase dient een coöperatie voldoende professioneel te zijn om als tegenpartij op te kunnen treden.

Onderstaande figuren zoomen verder in op de activiteiten die coöperaties na de eerste ideevorming, inclusief de benodigde expertise. Deze activiteiten zijn gebaseerd op de activiteiten benoemd door REScoopNL, aangevuld vanuit projectervaring en gesprekken. De activiteiten starten met een eerste zicht op locatie en businesscase onder de aanname dat het project zelf al uitgedacht is in de eerdere projectfases. In de praktijk zal de exacte timing van de verschillende stappen verschillen.



Hoewel veel van de stappen tussen het wind- en zonproject overeenkomen, verschilt de grootte en complexiteit sterk en daarmee de mate van expertise die benodigd is.

Vanwege de complexiteit wordt bij windprojecten een professionele ontwikkelaar betrokken. Deze ontwikkelaar neemt vaak een deel van het risicokapitaal op zich. In veel gevallen wordt dit risicokapitaal ingebracht in ruil voor een aandeel in het park. Een professionele ontwikkelaar kan dit ontwikkelrisico wel dragen in het geval het een portfolio van projecten heeft. Vanuit het perspectief van een coöperatie bestaat daarbij het risico dat ze zeggenschap verliezen, omdat ze zelf geen risicokapitaal kunnen of willen inbrengen. Voor een coöperatie is het daarom van belang dat ze een voldoende professionele partner voor deze ontwikkelaar zijn om zeggenschap in het project te behouden, bijvoorbeeld door zelf risicokapitaal in te brengen.

Voor zonprojecten ligt de complexiteit in het feit dat projecten vaak te klein zijn om professionele ontwikkelaars bij te schakelen. Tevens zijn ze vaak te klein om externe financiering (anders dan van de leden) op te halen. De uitdaging voor zonneprojecten is daarom op deze zoveel mogelijk te bundelen zo dat de grootte professionele ondersteuning kan dragen en externe financiering mogelijk maakt.

### 3.3 Kosten in ontwikkelfase

Zoals in voorgaande paragraaf benoemd, wordt een groot deel van de activiteiten op basis van vrijwilligersuren verricht. Hoewel dit transactiekosten betreft, worden ze door het vrijwillige karakter niet te gelde gemaakt en is vaak niet zichtbaar hoe hoog deze kosten zijn.

Zichtbare ontwikkelkosten komen om de hoek kijken wanneer professionele partijen, intern (inhuur) dan wel extern (adviseurs, financiers) betrokken raken bij een initiatief. Het gaat dan bijvoorbeeld over integrale projectontwikkeling, MER-studies en juridische advisering. Tevens speelt bij windprojecten het bevoegd gezag een belangrijke rol. Leges voor vergunningaanvragen vormen een forse kostenpost (en tijd) in de projectontwikkeling. Sommige gemeenten rekenen een percentage van de investeringskosten die al in de ontwikkelfase dient te worden betaald, waardoor de totale rekening in deze fase sterk op kan lopen. Een deel van de gemeenten is bereid betalingen van leges uit te stellen tot financial close. Daarmee kunnen de ontwikkelkosten beheerst blijven.

### Hoogte van ontwikkelkosten

Over het algemeen betreffen ontwikkelkosten ongeveer 5-10% van het totale investeringsbedrag. De kosten voor coöperaties verschillen of het een wind- of zonneproject betreft:

- Voor een windturbine van 2,5 MW bedraagt het investeringsbedrag naar schatting EUR 3 miljoen en zijn ontwikkelkosten van EUR 200-300.000 zeker denkbaar. Doordat windprojecten te maken hebben met complexe omgevingsvraagstukken, bestaat een groot deel hiervan uit een participatieplan, MER-studie (±EUR 30-50k per turbine), leges (zeer wisselend per gemeente) en juridische ondersteuning (zeer locatie afhankelijk). Daarnaast is door de lange doorlooptijd en complexiteit de uren voor een projectontwikkelaar een grote kostenpost. De relatieve kosten zullen bij grotere projecten afnemen, aangezien slechts een deel van de kosten oplopen met het aantal turbines. Mede hierdoor zijn de (relatief) kleine coöperatieprojecten duurder in ontwikkeling dan grootschalige projecten. Een vergelijkbare opbouw geldt voor grote zonneweides, dergelijke projecten hebben eveneens te maken met omgevingscomplexiteit.
- Voor zonneprojecten liggen de absolute out-of-pocket expenses lager dan bij windprojecten, omdat MER-studies en uitgebreide juridische ondersteuning niet noodzakelijk zijn. Echter, vaak zijn de totale investeringsbedragen voor zonnedakprojecten aanzienlijk lager, waardoor de totale ontwikkelkosten voor zonneprojecten relatief nog altijd hoog zijn (eerder 10% dan 5%). Met name omdat het aantal uren te besteden aan het opstellen van businesscases, onderhandelingen, het verkrijgen van vergunningen, oprichten of wijzigen van de juridische entiteit stijgen niet lineair mee met de omvang van het project. Tegenover deze hoge totale ontwikkelkosten staat juist deze initiatieven grotendeels op vrijwilligersuren worden opgebouwd, waardoor de ontwikkelkosten niet altijd terug te zien zijn. Dit aantal vrijwilligersuren kan zeer hoog oplopen, maar de vraag is of dat altijd erg is. De avonden waarin projectdoelstellingen worden bediscussieerd en projecten worden uitwerkt, dragen bij aan de binding van de coöperatie met elkaar en met het project.

Indien externe bestedingen gedaan moeten worden, kan dat tot conflicten leiden: de vrijwilligers worden niet betaald, terwijl de adviseur er "met hoge tarieven vandoor gaat". Vanuit het perspectief van het initiatief zijn adviseurs out of pocketkosten die moeten opwegen tegen de potentiële baten. Dat geldt indien de middelen door initiatiefnemers bij elkaar worden gebracht maar ook indien voor de ondersteuning vanuit de adviseur extern middelen verstrekt worden.

Bij het inrichten van een ondersteuningsinstrument is het daarom van belang de balans te vinden in het effectief ondersteunen van de coöperaties, terwijl de betrokkenheid van vrijwilligers geborgd

blijft. De totale ontwikkelkosten moeten daarbij ten alle tijden in verhouding staan tot de omvang van de totale investeringen (ordegrootte maximaal 10%, aflopend bij grotere projecten).

#### **Flexibiliteit van ontwikkelkosten**

Hoewel adviseurs (juristen, of t.b.v. de MER) zich normaal gesproken direct laten betalen voor de advisering en begeleiding van trajecten, kunnen daar andere afwegingen worden. Bij windprojecten laat een deel van de adviseurs en ontwikkelaars zich bijvoorbeeld pas bij succes betalen, of neemt de organisatie in ruil voor het genomen risico een aandeel in het windpark. Aangezien de organisaties daarmee een aanzienlijk risico aangaan, nemen ze daarvoor wel een deel van het zeggenschap in handen. In veel gevallen wordt ook van de coöperatie gevraagd een deel van het risico op zich te nemen. Omdat veel coöperaties dat niet kunnen of willen leveren, verliest een coöperatie in die gevallen ook aan zeggenschap.

Ook een deel van de bevoegde gezagen biedt de flexibiliteit om pas bij financial close de leges te betalen, maar hier wordt heel verschillend mee omgegaan. Het ligt hier voor de hand om niet over te gaan tot de nationale publieke financiering van leges, maar eerder om een prikkel te geven om coöperaties op dit punt tegemoet te komen.

#### **Leerkosten**

Omdat veel coöperaties (in ieder geval in het begin) zich beperken tot één of enkele projecten, hebben deze coöperatie relatief hoge leer- en daarmee ontwikkelkosten: ze moeten allemaal opnieuw 'het wiel uitvinden'. Dit vertaalt zich in een zeer hoog aantal vrijwilligersuren, maar ook in externe advisering over businesscases, techniek, organisatieoprichting, etc. Idealiter zou de ontwikkelfaciliteit kennis en ervaring tussen de coöperatie kunnen verspreiden, waardoor de ontwikkelkosten lager zullen uitvallen. Door bij de ondersteuning goede samenwerking met de leden van de coöperatie aan te gaan, kunnen de coöperaties daarnaast ook zelf lerend vermogen opbouwen en hun eigen ontwikkelkosten verlagen.

### **3.4 Samenvattend: ondersteuningsbehoefte**

Op basis van bovenstaande analyse, komen we tot onderstaande ondersteuningsbehoefte:

#### **Behoefte aan professionele projectontwikkeling en financiering ontwikkelkosten**

Veel coöperaties lopen vast in de complexiteit van de projectontwikkeling. Ze hebben daarom met name behoefte aan een professionele projectleider of -ontwikkelaar die integraal overzicht heeft over wat er moet gebeuren en kan ondersteunen in onderhandelingen met grond- of dakeigenaren, energieleveranciers, etc..

Windprojecten hebben, naast een behoefte aan professionele ondersteuning, te maken met significante uitgaven. Dit betreft grofweg financiering voor de MER en juristen voor eventuele omgevingsconflicten. De omvang van windprojecten staat toe dat deze kosten bij financial close kunnen worden meegefinancierd of gedurende de exploitatie kunnen worden terugbetaald.

Afhankelijk van het project kan behoefte zijn aan het opstellen van een professioneel businessplan met een businesscase welke het vertrouwen en inzicht aan banken en andere financiers (regionale energiefondsen bijvoorbeeld) biedt om tot financiering van bouw over te gaan. Ook complexere financieringen (warmte, ESCO) kunnen hier 'gekraakt' worden.

Door de coöperaties op deze vlakken te ondersteunen ontstaat expertise en financieel draagvlak om op eigen benen nieuwe projecten te kunnen ontwikkelen.

**Focus op ontwikkelfase, met minimale professionaliteitseis voor coöperatie**

In de initiatiefase van een project, worden door coöperaties hoge (vaak onzichtbare) ontwikkelkosten gemaakt. Sommige coöperaties ontwikkelen zich niet verder dan tot een overlegforum zonder zicht op projecten. Dat is niet bezwaarlijk, maar het ligt niet voor de hand hiervoor via een faciliteit middelen beschikbaar te stellen. Hoewel professionele ondersteuning projectontwikkeling voor sommige coöperaties kan versnellen, heeft het vrijwillige karakter in de beginfase ook een belangrijke waarde voor het project, aangezien het voor de coöperatie leidt tot een hoge mate van eigenaarschap van projecten. Hoge mate van externe ondersteuning in die fase is vanuit het eigenaarschap en beperking van publieke middelen dan ook niet aan te bevelen. Ondersteuning moet gericht zijn op het versnellen van de projectontwikkeling door de coöperatieleden zelf. De ondersteuning kan daarbij beperkt van omvang en gericht zijn op bijvoorbeeld een gestructureerd stappenplan waarmee de coöperatie zelf verder kan.

Naar mate het project concreter wordt en er afspraken met de grondeigenaren moeten worden gemaakt, is ondersteuning wel gewenst: de kosten worden substantieel, coöperaties zelf kunnen of willen deze vaak niet opbrengen en steun vanuit gemeente en/of provincie is lang niet altijd voorhanden en zeker niet in de gewenste orde grootte. Een faciliteit die kan handelen op basis van een onderbouwd projectidee kan een portfolio creëren waarin kennis en risico gedeeld worden.

Een minimale professionaliteitseis moet echter geen grote drempels opwerpen voor aanvraag van de regeling. Een simpele aanvraagprocedure is gewenst om projectontwikkeling niet nog complexer te maken dan het al is.

## 4 Voorstel ontwikkelfaciliteit

### 4.1 Uitgangspunten voor het instrument

Op basis van de analyse uit voorgaande hoofdstukken achten wij een instrument kansrijk dat de volgende uitgangspunten hanteert:

1. De middelen worden ingezet daar waar ze impact kunnen bereiken in het kader van draagvlak en realisatie van duurzame-energiecapaciteit. Daarbij gaat het niet om organisatiekosten, maar om de coöperatie te helpen projecten te realiseren.
2. Het budget wordt revolverend ingezet, zodat zoveel mogelijk coöperaties gebruik kunnen maken van het beschikbare budget. Echter het revolverend karakter is geen doel op zich. De condities voor terugbetaling verhouden zich redelijk tot het risico dat wordt gelopen in de ontwikkelfase en de mogelijkheden voor terugbetaling vanuit het coöperatief initiatief.
3. Het instrument ondersteunt de ontwikkelfase. Om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten, worden er eisen gesteld aan fase/voortgang, besteding van middelen en wijze waarop invulling wordt gegeven aan participatie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine bedragen voor kleine projecten of om grotere projecten in een vroeg stadium op gang te helpen, en grotere bedragen voor bijv. MER en juridische, financiële of technische ondersteuning.
4. Vanwege de bestaande vraag focust het instrument in eerste instantie op zon- en wind, maar is het ook open voor warmteontwikkeling of energiebesparingsprojecten.
5. Het aanvraag- en toekenningsproces is eenvoudig om geen additionele drempels voor de coöperaties op te werpen. Tegelijk wordt het instrument zo ingericht dat vooraf en achteraf zekerheden worden ingebouwd om te controleren dat de middelen rechtmatig worden ingezet.
6. Het instrument dient de professionaliteit van coöperaties te versterken, niet projectontwikkeling volledig over te nemen. Via de regeling opgedane kennis en ervaring wordt verplicht gedeeld en adviezen worden openbaar gemaakt, zodat ook andere initiatieven profijt kunnen hebben van positieve en negatieve ervaringen elders.
7. Het instrument zorgt voor een landelijke dekking, maar maakt zoveel mogelijk gebruik van bestaande lokale of regionale regelingen via een cofinancieringsmechanisme.
8. Het instrument bevat een prikkel voor decentrale overheden om maatwerk te leveren bij de totstandkoming van decentrale initiatieven; duidelijkheid omtrent grondposities, ruimtelijke mogelijkheden, vergunningstrajecten en betalingsregelingen voor leges om deze aan te wenden voor energieprojecten is randvoorwaardelijk (want worden niet vanuit de faciliteit gefinancierd).
9. De transactiekosten voor het uitvoeren van de regeling wegen op tegen de baten. De maximale hoogte van de bijdrage verhoudt zich niet onredelijk tot de omvang van het totale project (uitgangspunt is 5% administratiekosten van de totale uitgezette middelen).

### 4.2 Voorstel faciliteit

Gegeven bovenstaande uitgangspunten, stellen wij voor om vanuit een ontwikkelfaciliteit twee tranches uit te zetten:

1. **Faciliteit I:** Een lening van minimaal EUR 10.000 en maximaal EUR 30.000 ter ondersteuning van de coöperatie om projecten te ontwikkelen. De lening dekt maximaal 60% van het ontwikkelbudget voor het betreffende project, de coöperatie draagt zelf de rest aantoonbaar bij of vraagt de gemeente of provincie hiervoor een bijdrage te doen. Dit ontwikkelbudget is 10% van de totale investeringsom van de projecten. Projecten die in aanmerking komen zijn ofwel kleine projecten met een investeringswaarde van 100.000-500.000 euro (typisch zonnedaken) of grotere projecten die deze lening voor de eerste fase kunnen aanvragen (en bij succes in latere fase de 2<sup>e</sup> faciliteit).
2. **Faciliteit II:** Een lening van minimaal EUR 30.000 en maximaal 200.000 ter ondersteuning van de coöperatie voor grotere projecten. Deze lening dekt maximaal 50% van de betreffende kosten tot een bedrag van maximaal EUR 200.000 en kan als vervolg op het eerste deel worden aangevraagd. Bij succesvolle financial close wordt de lening met een opslag van 25% terugbetaald. Projecten die in aanmerking komen voor deze faciliteit hebben een investeringswaarde van EUR 1 miljoen en hoger (typisch windprojecten, zonneweiden en eventueel warmte of ESCo-constructies voor energiebesparing).

In onderstaande paragrafen gaan we nader in op de uitwerking en scope van de leningen.

#### 4.2.1 Scope van financiering

##### Concrete projecten tot financial close

De lening wordt beschikbaar gesteld aan concrete projecten in wording. Dat betekent dat de initiatiefase van een project niet gedekt wordt. Oprichting, ledenwerving en initiële planvorming is aan de coöperatie zelf. De ontwikkelfaciliteit stimuleert indirect dat deze horde genomen wordt, doordat duidelijk is dat in een latere ontwikkel fase financiering voor de kosten kan worden verkregen. Tevens bieden de eisen om aanspraak te kunnen maken op de lening een handvat om de eerste stappen te doorlopen.

De faciliteit speelt "aan de achterkant" geen rol in financiering van bouw of exploitatie. Financiering in deze fase kan plaatsvinden door leden, (groen-)banken of publieke energiefondsen. Voor exploitatie zijn bestaande nationale regelingen voorhanden (SDE+, saldering, postcoderoos) in combinatie met private financiering.

##### Eigen bijdrage van coöperatie

De leningen vormen maximaal 60% (faciliteit I) tot 50% (faciliteit II) van het totale ontwikkelbudget van het project. Het totale ontwikkelbudget bedraagt weer maximaal 10% van het totaal beoogde investeringsbedrag. De laatste eis wordt beoogd om de ontwikkelkosten in relatie tot de totale impact van het project te borgen en expliciet te maken dat het om project gerelateerde kosten moet gaan en niet om organisatiekosten. Voor zover de ontwikkelkosten hoger zijn, is dit geen belemmering vanuit de regeling. Echter de initiatiefnemer kan niet terecht bij de regeling voor het hogere deel van die meerkosten.

Dit zal zich naar verwachting met name voordoen in faciliteit II. EUR 200.000 zal niet voor alle windontwikkeling voldoende zijn om het gehele ontwikkeltraject te doorlopen. De beperkte omvang is gekozen om te voorkomen dat het budget te snel door een klein aantal projecten wordt 'leeggetrokken' en te borgen dat de landelijke regeling geen regionale en lokale regelingen verdringt. De coöperaties staan er vrij in om andere aanvullende financiering op te halen. Echter mocht het

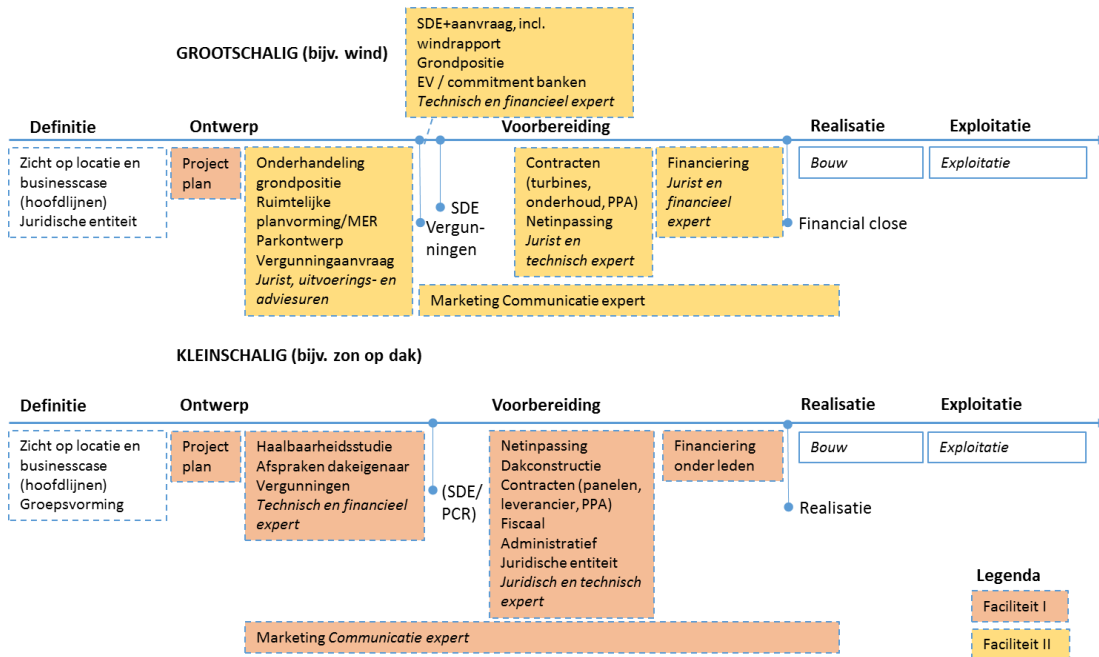
maximum uiteindelijk toch belemmerend blijken te zijn, waardoor het fonds bijvoorbeeld beperkt benut wordt, kan het maximum bij evaluatie worden opgehoogd. Daarbij ligt het echter ook voor de hand kritisch te kijken naar de effectiviteit van de lokale en regionale ondersteuning.

**Gefinancierde externe ondersteuning en expertise**

De twee tranches van financiering dekken verschillende typen ontwikkelkosten af:

- Voor 'kleine' projecten, nu overwegend zon, biedt faciliteit I integrale ondersteuning om het project te realiseren. Dat betekent dat het project ondersteuning krijgt van een projectmanager die helpt met het opstellen van een concreet businessplan (welke stappen zijn nodig om het project te bereiken) en eventueel specifieke financiële, technische, communicatie of juridische expertise.
- Voor grote projecten, nu overwegend wind, maar ook zonneweides, biedt faciliteit II de financiering voor out-of-pocket expenses van de coöperatie t.b.v. MER, inhuur van een ontwikkelaar/projectleider of specialisten voor de realisatie van grootschaliger projecten. Grote projecten kunnen faciliteit II eventueel aanvragen nadat ze faciliteit I hebben benut voor het opstellen van een gedegen plan van aanpak. De lening uit faciliteit I wordt in dat geval in mindering gebracht op de ruimte om onder faciliteit II te lenen. Dit om te voorkomen dat er een prikkel bestaat om volgtijdelijk te handelen.

Onderstaand figuur toont de activiteiten op de projectfases uit paragraaf 3.2 waarvoor ondersteuning kan worden aangevraagd vanuit de faciliteiten.



**Scope technologie en doelgroep**

De regeling focust zich in eerste instantie op zon- en windprojecten, omdat deze activiteiten op dit moment het meest voorkomen en de grootste ondersteuningsbehoefte vanuit deze activiteiten lijken te komen. In paragraaf 2.3 is echter al beschreven dat ook op het gebied van energiebesparing en



warmte een ontwikkeling van coöperatieve projecten gaande is en dat coöperaties niet altijd alleen uit burgers hoeven te bestaan.

De faciliteiten staan daarom wel degelijk open voor andere technologieën (warmte, ESCo-constructies voor energiebesparing), mits aan dezelfde voorwaarden kan worden voldaan (eigen bijdrage en ontwikkelbudget van maximaal 10% van de totale investeringssom). De verwachting is dat dergelijke projecten ondersteuning kunnen krijgen voor de uitwerking van een gedegen plan, waarna nader bekeken kan worden of van faciliteit II gebruik kan worden gemaakt.

Tevens stellen we voor om ook coöperaties van bedrijven toe te staan, mits de samenwerking tussen die bedrijven centraal staat in de realisatie van het project. We richten ons daarbij specifiek op samenwerking van bedrijven op bedrijventerreinen. Bij deze ontwikkelingen is de samenwerking vaak complex en kan met externe projectondersteuning grote stappen worden gezet. Het achterliggende doel om coöperaties te ondersteunen is tenslotte om draagvlak voor duurzame energie te vergroten en dat is niet alleen onder burgers, maar ook onder lokale bedrijven van belang. Bij de ondersteuning van bedrijven gelden dezelfde voorwaarden als burgercoöperaties (eigen bijdrage en maximaal 10% ontwikkelkosten), daarnaast geldt de eis dat de in te huren expert of projectleider niet uit de gelederen van een van de betrokken bedrijven mag komen.

Beide scopebepalingen kunnen bij de eerste evaluatie worden herijkt.

#### 4.2.2 Bundeling van projecten

Bij de inrichting van de faciliteit is het altijd van belang om de transactie en beheerskosten van de regeling in ogenschouw te houden. Voor kleine projecten kunnen beheerskosten naar verhouding van de totale projectgrootte sterk oplopen. Tegelijkertijd is juist de coöperatiemarkt gekenmerkt door kleine projecten en de wens bestaat om ook deze projecten te ondersteunen. Daarom wordt gekozen voor een lage drempel bij aanvraag van EUR 10.000. Bedacht moet worden dat dit investeringsbedrag nog altijd correspondeert met projecten met een minimaal investeringsbedrag van EUR 170.000 (inclusief eigen bijdrage en maximaal 10% ontwikkelkosten van totale investering).

Kleinere projecten kunnen gebundeld een aanvraag in te dienen. Praktisch betekent dit dat bijvoorbeeld 2 projecten van beiden EUR 90.000 investeringswaarde samen een aanvraag kunnen indienen voor een in te huren projectontwikkelaar die ondersteunt in de ontwikkeling van projecten op 2 verschillende locaties. Dit is mogelijk via bestaande koepelorganisaties (zoals de Energiewerkplaats in Friesland of REScoopNL), maar kan ook door de coöperaties zelf worden georganiseerd.

##### **Energiewerkplaats Friesland**

De provincie Friesland stimuleerde Ûs Kooperaasje, de Friese milieu federatie en doarpswurk samen te werken in de ondersteuning van coöperaties door voor het samenwerkingsverband budget beschikbaar te stellen.

Uit de samenwerking ontstond de energiewerkplaats. Deze werkplaats helpt coöperaties opzetten en projecten te realiseren, vanuit het beschikbaar stellen van tools, kennisavonden en wanneer nodig maatwerk per coöperatie. De werkplaats heeft een belangrijke rol gespeeld in het opzetten van 40 lokale, Friese coöperaties en de realisatie van meerdere coöperatieve zonnepanelen en -daken.

De Energiewerkplaats kan door projecten te bundelen een vehicle worden voor de aanvraag van een lening. Tevens kunnen de huidige experts van de Eenrgiewerkplaats eventueel onderdeel vormen van de expert pool om – gefinancierd door het ontwikkelfonds – coöperaties te ondersteunen.

Een positief neveneffect van de drempelwaarde is dat door bundeling automatisch kennisdeling tussen de projecten ontstaat en dat gebundelde projecten ook voor andere financiële partijen aantrekkelijker zijn om na realisatie te financieren.

#### 4.2.3 Expert pool

Om kennisdeling te borgen en de hand te houden in de kwaliteit van de geboden ondersteuning stellen wij voor een expert pool van ontwikkelaars, projectleiders en specialisten in te stellen. De kosten die de experts maken voor projectontwikkeling kunnen (voor 60% of 50%) via de lening uit worden betaald. De coöperatie kan voor het geleende bedrag meerdere experts inhuren.

De experts in de pool kunnen hun kennis en ervaring van de ene naar de andere coöperatie overdragen en daarmee enerzijds maatwerk leveren en anderzijds met iedere ervaring projectontwikkeling of advisering efficiënter uitvoeren. De experts zijn dan ook verplicht om enige informatie, expertise en tools die wordt opgebouwd actief te openbaren en te delen, ook uit trajecten die niet slagen. HierOpgewekt heeft al een belangrijke rol in kennisdeling door en tussen coöperaties. We stellen daarom voor om hierop aan te sluiten en HierOpgewekt een faciliterende rol te geven voor de expert pool, in samenwerking met RVO.nl.

#### Selectie van projectleiders of ontwikkelaars

Om te voorkomen dat certificering voor deelname aan de pool belangrijker wordt dan de kennis zelf, worden er geen strikte eisen aan deelname van deze pool gesteld. De enige strikte eis is dat er geen uren en diensten vergoed van coöperatieleden zelf vergoed worden. Initiatiefnemers kunnen wel eigen kandidaten aandragen, deze zullen dan indien goedgekeurd, worden toegevoegd aan de lijst. De bestaande expert pool toetst vervolgens of een expert mag worden toegevoegd. HierOpgewekt, REScoop, RVO.nl en enkele huidige experts zullen de eerste lijst met experts opstellen. Hierop wordt in hoofdstuk 5 (Stappenplan) nader ingegaan.

Voor faciliteit I kan bij evaluatie mogelijk blijken dat de eis om geen coöperatieleden te financieren te zwaar is. Er kan in dat geval voor een lichtere procedure worden gekozen. Hierin kunnen coöperanten zelf wel actief zijn in de (betaalde) uitvoering van de voorbereiding, zolang zij geen zitting hebben in het bestuur. Het bestuur moet aanspreekbaar kunnen zijn op een effectieve besteding van de middelen in relatie tot de projectontwikkeling en daarom, althans waar het gaat om betaling, geen onderdeel uitmaken van het uitvoeringsapparaat.

#### Beheerder van de expert pool

Het beheer van de pool is in de basis zeer 'lean and mean' en omvat:

- het up to date houden van de lijst met experts inclusief hun expertise en ervaring;
- goedkeuren van nieuwe kandidaten door middel van enkele simpele criteria (bijvoorbeeld: geen lid van de coöperatie, ervaring in projectontwikkeling, lokaal netwerk);
- het faciliteren van kennisuitwisseling tussen de experts en het actief delen van deze kennis naar buiten.

Gezien de kennisrol van HierOpgewekt, is hierin voor hen een rol weggelegd. Zij kunnen via bestaande kennisclusters en kennissessies de experts aan coöperaties voorstellen en hen faciliteren kennis te delen en op hun website de lijst met experts en eventueel ontwikkelde tools publiceren. De ingehuurd experts zijn verplicht bij te dragen aan de kennisontwikkeling binnen het bestek van HierOpgewekt als onderdeel van hun betaalde opdrachten.

Om de eerste lijst met experts op te stellen, inclusief bijbehorende criteria, raden wij aan om HierOpgewekt, REScoop en actieve coöperaties personen aan te laten dragen. In het stappenplan wordt dit nader uitgewerkt.

#### 4.2.4 Eigen bijdrage

Aangezien de wens bestaat om de aanvraagprocedure eenvoudig te houden, dient de selectie van de kansrijke projecten op andere wijze plaats te vinden. Wij stellen voor om prikkels voor kostenbewustzijn in te bouwen. Dit kan relatief eenvoudig door van de coöperaties een (beperkte) eigen bijdrage ("skin in the game") te vragen. Bij faciliteit I betreft de eigen bijdrage 40% van de lening, bij faciliteit II is dat 50%.

De eigen bijdrage heeft twee effecten:

1. coöperaties zullen slechts een aanvraag indienen wanneer ze zelf geloven in het project;
2. een eigen bijdrage stimuleert kostenbewustzijn, ook in de omvang, en voorkomt dat aanvragen worden gedaan eenvoudigweg omdat de middelen toch kosteloos beschikbaar zijn.

Bij faciliteit I zijn de bedragen beperkt en is de verwachting dat coöperaties zelf de eigen bijdrage kunnen inbrengen. De coöperaties worden daarnaast (met name voor faciliteit II) gestimuleerd om andere partijen te betrekken. Denk aan gemeenten, provincies, of private financiers. De bereidheid tot cofinanciering door derden getuigt van geloof in het project door partijen die een belangrijke rol spelen in de beslissing om het project tot uitvoering te laten komen. De betrokkenheid van de gemeente heeft bijvoorbeeld het doel dat zij als bevoegd gezag of grondeigenaar zicht hebben op de ruimtelijke inpasbaarheid van het plan.

Een in te voegen optie voor de coöperatie in faciliteit II is om de projectleider of ontwikkelaar te vragen een deel van de diensten op eigen risico uit te voeren. Daarmee kan de coöperatie een deel van het overige budget ophalen en tegelijkertijd een prikkel voor de projectleider of ontwikkelaar inbouwen om op efficiënte wijze kwaliteit te leveren.

Het is lastig ex ante te bepalen wat het optimum is qua eigen bijdrage. Beide percentages kunnen eventueel jaarlijks worden aangepast aan de hand van de ervaringen met de regeling met als uiteindelijk doel om meer projecten te kunnen helpen met schaarse middelen.

#### 4.2.5 Betrokkenheid lokale en regionale overheid

Veel lokale en regionale overheden hebben reeds lopende initiatieven om coöperaties te ondersteunen. Gegeven de variëteit van bestaande lokale en regionale instrumenten (zie bijlage A.2), is het praktisch onmogelijk om optimaal aan te sluiten bij alle lokale initiatieven. Gegeven de beperkte omvang van de beoogde faciliteit, is een simpele structuur echter aan te bevelen. In de opbouw van de faciliteit wordt daarom uitgegaan van een cofinanciering door lokale en regionale overheden op projectniveau. Hiermee wordt gestimuleerd dat deze overheden de huidige middelen

blijven inzetten en wellicht zelfs op meer structurele basis. De cofinanciering door deze overheden wordt echter niet als eis gesteld omdat niet alle gemeenten of overheden over een dergelijke regeling beschikken. Daarmee zou een landelijk dekkende regeling in gevaar komen.

Ondanks deze opzet bestaat er een risico dat de landelijke middelen regionale middelen gedeeltelijk 'verdrukken'. Een optie zou zijn om alle regionale en lokale overheden te vragen om in te leggen in een landelijke regeling onder de voorwaarden dat die middelen alleen in de betreffende gemeente of provincie kan worden ingezet. De kansrijkheid van deze optie wordt echter beperkt geacht, omdat deze inleg niet kan worden opgelegd en de initiatieven zeer verschillende scope en voorwaarden hebben. Hieraan voldoen is procesmatig zeer uitdagend en zou kunnen leiden tot een zeer complexe structuur waarbij de transactiekosten niet opwegen tegen de omvang van het fonds. De gekozen cofinancieringsconstructie bewerkstelligt hetzelfde en is op een relatief eenvoudige wijze in te zetten. Gemeenten of provincies die wel bij de faciliteit willen aansluiten kunnen er in de huidige opzet voor kiezen om automatisch (onder dezelfde voorwaarden) tot cofinanciering over te gaan wanneer een project een lening vanuit de faciliteit ontvangt. Daarmee hoeven ze geen (nieuw) instrumentarium op te zetten en kunnen ze tegelijkertijd borgen dat hun budget alleen voor projecten in de regio wordt ingezet.

Voor faciliteit II is nog een extra betrokkenheid vanuit lokale en regionale overheden gewenst, aangezien zij een belangrijke rol spelen in de vergunningverlening voor windprojecten (of zonneweiden). De betreffende gemeente of provincie is vanuit de rol van bevoegd gezag in belangrijke mate bepalend voor het slagen van een collectief windproject. Het heeft daarom weinig zin om aanzienlijke middelen te garanderen voor onderzoek naar locaties die bij voorbaat kansloos zijn, omdat het bevoegd gezag geen planologische medewerking verleent. Bij de aanvraag voor de faciliteit II wordt daarom verplicht een letter of commitment te leveren voor medewerking van het bevoegd gezag. In deze letter of commitment staat in elk geval opgenomen:

- De intentie van planologische medewerking voor het project;
- Beoogde afspraken over betalingsregelingen voor leges (deze worden niet vanuit de faciliteit worden gedekt).
- Bevestiging dat het daadwerkelijk gaat om een coöperatief project (dit is op afstand moeilijker verifieerbaar).

Regulier zal het gaan om betrokkenheid van de gemeente, projectafhankelijk kan ook de provincie betrokken zijn bijvoorbeeld bij grotere projecten in het buitengebied.

#### 4.3 Beoogde effecten en impact

Zoals in bovenstaande paragraaf benoemd, is het ex ante moeilijk te voorspellen welke impact en verloop het instrument exact zal hebben. Onderstaande paragrafen maken een inschatting van het effect op de realisatie van projecten en het revolverend karakter op basis van verschillende aannames<sup>6</sup>.

##### 4.3.1 Effect faciliteit op realisatie van projecten

De faciliteit is in de basis technologie-neutraal. Zowel zon, wind, warmte als energiebesparing kunnen aanspraak maken op de leningen. Echter, de verwachting is dat in beginsel met name zon- en

---

<sup>6</sup> Deze aannames zijn gebaseerd op gesprekken met de sector (zie bijlage B) en data over toekenning van de SDE+.

windprojecten gebruik zullen maken van de regeling. Daarom zullen we hieronder ingaan op deze type projecten om een schatting te kunnen maken van de impact van de faciliteit op de realisatie van projecten.

### Windprojecten

In de eerste fase van het project kan een lening uit faciliteit I een coöperatie ondersteunen om windprojecten concreter te maken en een schifting te maken tussen kansrijke en minder kansrijke projecten. Tevens kan de lening een aantrekkingskracht hebben voor coöperaties om met wind aan de slag te gaan. Faciliteit II zal de coöperaties met name ondersteunen in het behoud van zeggenschap en het vormen van een professionele tegenpartij voor andere initiatiefnemers.

Om een indruk te krijgen van de impact van het fonds op projectontwikkeling, is het relevant hoeveel projecten uiteindelijk gerealiseerd worden en hoe deze door de faciliteit beïnvloedt wordt. In 2011 concludeerde Bosch en van Rijn dat windprojecten een gemiddelde verwachte slagingskans van 52% hadden. Dit getal geeft een richtlijn, maar enkele nuances zijn van belang voor deze faciliteit.

Het rapport maakt duidelijk dat de slagingskans met de tijd sterk is veranderd (in 2008 was de kans nog 37%) en dat deze in grote mate afhankelijk is van de medewerking van lokale overheden. Deze medewerking wordt gedeeltelijk ondervangen in een letter of commitment bij aanvraag van faciliteit II. Tevens speelt het lokaal draagvlak een rol in de slagingskans van de projecten, deze bottleneck zal bij voldoende leden voor de coöperatie lager liggen dan bij professionele projectontwikkeling. De verwachting is dan ook dat projecten die ondersteund worden door het fonds een hogere slagingskans hebben. Het is daarbij echter wel van belang een onderscheid te maken tussen de projectfase waarin een coöperatie faciliteit I of faciliteit II aanvraagt.

Het rapport van Bosch en van Rijn gaat in op concrete windprojecten. Projecten die in aanmerking komen voor faciliteit I zijn hierbij nog niet volledig in beeld. Aangezien de kans op uitval van projecten afneemt naar mate het project verder vordert, verwachten we de slagingskans van deze vroege-faseprojecten aanzienlijk lager in. De verwachting is wel dat met behulp van faciliteit I in de vroege fase (concretiseren van het project) een stijging van het aantal coöperatieve windprojecten zal ontstaan. Uit het LEM bleek dat er vanuit de huidige coöperaties ten minste 20 MW aan concrete ontwikkeling in 2018 en 2019 te verwachten is. Een grotere vraag is te verwachten, aangezien dit slechts concrete projecten (die reeds planvormingsprocedure zijn gestart) betreft. Van deze projecten zal naar verwachting 25% daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Wanneer coöperaties faciliteit II aanvragen, bevinden projecten zich in een latere ontwikkelfase. Gegeven het feit dat ze voor de aanvraag reeds planologische medewerking van het bevoegd gezag moeten kunnen tonen, is de verwachting dat de success rate voor deze projecten hoger zal liggen. We schatten de succes rate momenteel op 75%.

### Zonneprojecten

Faciliteit I zal naar verwachting de slagingskans van coöperatieve zonprojecten vergroten en met name versnellen door projectenontwikkeling professioneler aan te pakken.

Om een schatting te kunnen geven van het aantal succesvolle projecten, geeft het overzicht van toegekende SDE+ beschikkingen enige houvast. Hierin zien we dat van de toegekende SDE-beschikkingen aan coöperatieve projecten 50% nog niet gerealiseerd is, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de laatste 2 jaar (een redelijke termijn om het project daadwerkelijk te realiseren). Projecten die een SDE+ aanvragen, zijn al relatief concreet en hebben al een dak gecommitteerd.

Voor die tijd valt reeds een groot deel van de projecten af. Naar verwachting is de totale success rate daarom (zonder ondersteuning) 25%.

Bij de ondersteunde projecten verwachten we een aanzienlijk hoger percentage succesvolle projecten. Allereerst omdat de aanvraag een eerste schifting van geschikte projecten oplevert (er moet bijv. al een intentieovereenkomst met de dakeigenaar kunnen worden voorgelegd) en omdat de projectleider de coöperaties kunnen helpen om de benodigde stappen te zetten. Naar schatting slaagt bij de ondersteunde projecten 50% en slagen deze met name in een kortere doorlooptijd dan zonder ondersteuning.

Zowel voor zon- als windprojecten betreffen de success rates zeer grove schattingen, aangezien ex ante moeilijk vast te stellen is wat het exacte effect van ondersteuning zal zijn. Daarom raden we aan de effecten regelmatig te evalueren (zie paragraaf 4.6).

### Totaal aantal projecten

De verwachting is dat in aantallen faciliteit I met name zal worden aangevraagd voor zonnepanelenprojecten en faciliteit II voor windprojecten. Een deel van de windprojecten zal voorafgaand aan een lening vanuit faciliteit II ook een lening uit faciliteit I aanvragen. Echter zullen deze in aantallen beperkt zijn. Voor de grove schatting van de effecten van het totale fonds wordt daarom er daarom van uitgegaan faciliteit I puur voor zon- de faciliteit II puur voor windprojecten wordt benut. Bij een totale fondsgrootte van EUR 5 miljoen in het eerste jaar, met EUR 1 miljoen voor faciliteit I en EUR 4 miljoen voor faciliteit II is onderstaande realisatie bij de **eerste uitzet** denkbaar:

Faciliteit I	
Budget	EUR 1 mln
Aanvraag	EUR 10.000 - 30.000, gemiddeld EUR 20.000
Ontwikkelbudget	Aanvraag is 60%, een gemiddeld zonproject heeft EUR 10.000 ontwikkelbudget nodig (een deel van de projecten wordt gebundeld in een grotere aanvraag).
Projectrealisatie	Met een success rate van 50% worden <b>83 projecten</b> gerealiseerd Aangenomen dat dit met name zonprojecten betreft à 250 panelen per project en 250 Wp per paneel, betreft dit 5 MW duurzame en coöperatieve energiecapaciteit <sup>7</sup>
Aantal leden	Bij een gemiddelde van 50 leden per zonproject, worden ruim 4.000 burgers dankzij de lening eigenaar van een zonneproject.

Faciliteit II	
Budget	EUR 4 mln
Aanvraag	EUR 30.000-200.000, gemiddeld EUR 115.000
Ontwikkelbudget	Aanvraag is 50%, totaal ontwikkelbudget EUR 230.000 (dit is tevens een redelijk ontwikkelbudget voor een turbine à 2,5 MW).
Projectrealisatie	Met een success rate van 75% worden <b>26 windturbines</b> gerealiseerd Met een vermogen van 2,5 MW per turbine, betreft dit 65 MW duurzame en coöperatieve energiecapaciteit. <sup>8</sup>
Aantal leden	Bij een gemiddelde van 250 leden per windturbine, worden ongeveer 6.500 burgers lid van een windpark.

<sup>7</sup> Dit aantal zal in de praktijk niet alleen zonnepanelenprojecten, maar ook enkele windprojecten bevatten.

<sup>8</sup> Dit aantal zal in de praktijk niet alleen windprojecten, maar ook enkele zonneveldprojecten bevatten.

Bovenstaande resultaten volgen uit het eenmalig inzetten van de middelen. De middelen worden echter niet slechts een maal uitgezet, we gaan er vanuit dat het fonds gedurende 10 jaar actief is met het uitzetten van middelen. De eerste jaren zal het fonds – bij gebleken succes – worden aangevuld en daarna worden tevens de terugvloeiende middelen benut. De verwachting is dat de resultaten door het revolverend inzetten in totaal ongeveer zullen verdubbelen (er van uitgaande dat zonprojecten binnen 2 jaar en windprojecten binnen 4 jaar worden terugbetaald). Door het aanvullen van de faciliteit in jaar 2 en jaar 3 wordt de realisatie eveneens ongeveer verdubbeld. In dat geval levert de faciliteit:

- De realisatie van ongeveer 260 MW aan coöperatieve windprojecten en 20 MW aan coöperatieve zonprojecten.
- Met een deelname van 40.000 leden aan deze projecten.
- Deze projecten zouden zonder ondersteuning niet, later, of met minder zeggenschap voor burgers worden gerealiseerd.

Uit de LEM blijkt dat de verwachte opkomst voor zonneprojecten significant hoger is (46 MWp na 2017) dan waar via faciliteit I in voorzien kan worden. De pijplijn van concrete windprojecten (27 MW) uit de LEM suggereert dit nog niet, al is het potentieel aan minder concrete projecten waarschijnlijk wel groter. Bezien moet worden hoe de uitzet van middelen daadwerkelijk zal verlopen. Mogelijk zal een deel van de coöperaties zonprojecten zelf blijven ontwikkelen, gezien de gestelde voorwaarden (minimaal bedrag en eigen bijdrage), mede omdat ze van eerdere ontwikkeling in het proces hebben kunnen leren. Mogelijk blijken veel windprojecten in de ideeënfase gestrand en heeft de faciliteit aantrekkende werking om hiermee opnieuw aan de slag te gaan. In elk geval is het van belang de uitzet van middelen goed te blijven monitoren en waar nodig bij te sturen (zie paragraaf 4.6).

#### 4.3.2 Impact voor stakeholders

Zoals in bovenstaande paragraaf geschetst, vertaalt de faciliteit zich in eerste instantie door in een versnelling van en een groter aantal coöperatieve duurzame-energieprojecten. Tevens borgt de faciliteit coöperatief zeggenschap. Voor de financiering van het fonds is het van belang te bepalen welke impact deze projecten hebben op de belangrijkste stakeholders. Hieronder beschrijven we daarom de effecten van de coöperatieve projecten, dus in feite de indirecte effecten van de faciliteit, waarna we deze relateren aan de stakeholders die hiervan profiteren. Voor deze effecten geldt tevens dat het een eerste inschatting van verwachte effecten betreft die nader gemonitord dienen te worden.

#### Realisatie additioneel duurzame-energievermogen door professionele coöperaties

De schatting van de realisatie van projecten in paragraaf 4.3.1 laat zien dat een inzet van EUR 5 miljoen 260 MW wind en 20 MW zonne-energie kan realiseren. Projecten die anders niet, later, of met minder zeggenschap vanuit lokale betrokkenen gerealiseerd zouden zijn.

Tevens zal er een indirect effect ontstaan vanuit de ondersteuning. De faciliteit draagt tenslotte bij aan de professionalisering van coöperaties; door de inzet van de expert pool worden individuele coöperaties ondersteunt en kennisdeling gefaciliteerd. Hierdoor worden coöperaties in stelling gebracht om op termijn projecten te blijven ontwikkelen (ook zonder ondersteuning van de faciliteit). Hierdoor zal op de langere termijn een veelvoud aan deze projecten gerealiseerd kunnen worden. Lokale coöperaties die zich in eerste instantie op kleine zonprojecten focussen, kunnen daarmee ook aan de slag met grootschaliger projecten zoals wind.

Deze ontwikkeling helpt in de realisatie van de duurzame-energiedoelstellingen van het Rijk, maar ook lokale en regionale overheden. Tevens leidt een verhoogd aantal projecten tot meer financierbare projecten voor private financiers en publieke energiefondsen. Specifiek voor zon-op-dak-projecten kan de faciliteit bijdragen aan de gewenste bundeling van kleine projecten om ze te kunnen financieren (wat nu bij kleine projecten te veel transactiekosten met zich meebrengt).

#### **Dankzij coöperatieve projecten een groter draagvlak voor duurzame energie**

Coöperatieve energieprojecten vergroten het draagvlak van de leden van de coöperatie voor de energietransitie. De deelnemers supporten duurzame energie niet alleen via de projecten waaraan ze deelnemen ook wordt het draagvlak voor andere projecten groter. De ledenaantallen zoals hierboven geschetst ( $\pm 40.000$ ) zijn wellicht niet wereldschokkend, maar de verwachting is wel dat naar mate projecten worden gerealiseerd en succesverhalen gedeeld worden meer burgers zich zullen aansluiten bij een coöperatieve beweging, dan wel hier positief tegenover zullen staan. Casuïstiek van projecten laat dit ook zien.

Het draagvlak is van belang voor de realisatie van de duurzame-energiedoelstellingen zoals vastgelegd in het Energieakkoord. Uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat de realisatie van wind op land achter blijft bij de doelstelling. Een belangrijke oorzaak hiervoor is het negatieve sentiment onder omwonenden dat zich bijvoorbeeld vertaalt in rechtszaken of een negatief sentiment onder het lokale bestuur. Energiecoöperaties kunnen een belangrijke rol spelen in het vergroten van draagvlak doordat de deelnemers zelf positief tegenover de ontwikkeling staan, beter rekening houden met lokale omstandigheden, de winsten in de regio behouden blijven en druk op het lokale bestuur kan worden uitgeoefend om windprojecten toe te staan.

Van belang is bij draagvlak niet alleen te kijken naar wind. In de SDE aanvraag van 2016 zien we ook verschillende zonneweides terug. De ruimtelijke impact van zonneweides is – hoewel anders dan bij wind – fors. Een zekere mate van weerstand is dus wel te verwachten. Coöperaties kunnen daarom ook een belangrijke rol spelen bij het behouden van draagvlak voor deze grootschalige zonprojecten.

Tot slot heeft – zoals aangetoond door Ecofys en Wageningen Universiteit - de collectieve opwek ook een effect op energiebesparing<sup>9</sup>.

#### **Lagere kosten voor meer realisatie: besparing binnen de SDE+**

De SDE+ is momenteel het belangrijkste stimuleringsinstrument voor de Nederlandse Energietransitie. De SDE+ is erop gericht om de duurzame-energiedoelstellingen op een zo kostenefficiënt mogelijke wijze te realiseren. Goedkopere technologieën (als wind op land) krijgen binnen de SDE+ voorrang op duurdere technologieën (zoals zonnepanelen).

De realisatie van het (relatief het goedkope) wind op land blijkt zeer uitdagend. Grote windparken zijn het meest kosteneffectief, maar de locaties waar grote parken geplaatst zouden worden zijn reeds grotendeels benut. De uitdaging is om wind ook op complexere locaties dichtbij bewoond gebied te realiseren. Coöperaties kunnen vanwege het draagvlak een belangrijke rol spelen in de realisatie van wind op land, waardoor het aandeel van wind op land in het totale SDE-portfolio op peil kan blijven (of zelfs toenemen). Hierdoor kan binnen de totale SDE+ een groter vermogen worden gerealiseerd voor een lager bedrag, dan wanneer de realisatie verschuift richting zon.

#### **Het effect op de SDE+**

<sup>9</sup> Ecofys, Wageningen UR (2014). Energiebesparing: De relatie tussen verbruiksgedrag en investeren.



De beoogde faciliteit ondersteunt de ontwikkeling van projecten. De orde grootte van die ondersteuning is significant lager dan de ondersteuning die vanuit de SDE+ wordt verleend (aangezien de ontwikkelkosten maximaal 10% van de totale investeringskosten mogen bedragen). Onderstaande berekening toont de orde grootte van het effect op de SDE+ ten opzichte van de middelen voor de ontwikkelfaciliteit.

	Wind	Zon
SDE+ bijdrage per MWh (EUR/MWh) <sup>10</sup>	55	84
SDE+ bijdrage voor 60 MW per jaar (EUR/jaar) <sup>11</sup>	6,3 mln	9,7 mln
in 15 jaar (EUR)	95 mln	145 mln

Het verschil tussen de SDE+ bijdrage voor 60 MW windenergie, ten opzichte van de situatie waarin dit door zonne-energie wordt geproduceerd, bedraagt EUR 50 mln. Op voorhand kan niet worden gesteld dat dit verschil geheel toe te rekenen is aan de faciliteit. Een deel van deze projecten was anders wellicht later, of vanuit een professionele ontwikkelaar (met minder zeggenschap door lokale betrokkenen) gerealiseerd. Echter verondersteld kan worden dat zelfs als de faciliteit slechts 10% hiervan realiseert, de EUR 5 miljoen voor de faciliteit kan worden verantwoordt vanuit deze middelen.

Bovenstaande redenering suggereert dat het belang van coöperaties alleen op windontwikkeling ligt. Dit is echter niet het geval. Veel lokale coöperaties beginnen in eerste instantie met het ontwikkelen van een zonprojecten (vanuit de SDE+, dan wel postcoderoosregeling). De ontwikkeling van een project op kleine schaal, zorgt voor de opbouw van professionaliteit die later benut wordt om grotere projecten (zoals wind) te realiseren. Bovendien: om de duurzame-energiedoelstellingen te bereiken, zijn alle ontwikkelingen noodzakelijk.

#### Samenvattend: de impact voor stakeholders

Onderstaande tabel toont de drie bovengenoemde indirecte effecten van de faciliteit en welke partij voordeel aan deze effecten heeft.

Indirect effect	Rijk	Regionale en lokale overheden	Financiers
Vergroten duurzame-energiecapaciteit	x	x	x
Verhoogd draagvlak	x	x	
Lagere kosten binnen SDE+	x		

#### 4.4 De financiering en beheer van de faciliteit

Gegeven de benoemde impact ligt betrokkenheid van verschillende stakeholders voor de hand. Echter gegeven de beperkte omvang van het fonds, zal een complexe financierings- en beheerstructuur leiden tot voorbereiding- en beheerskosten die niet meer in verhouding staan tot de waarde van de faciliteit. Onderstaande voorstel voor financiering en beheer geeft daarom invulling aan deze afweging: de verschillende stakeholders betrekken bij de faciliteit, waarbij het beheer simpel en betaalbaar blijft.

<sup>10</sup> Uitgaande van een basisbedragen: zon 12,8 ct/kWh, wind: 9,3 ct/kWh, correctiebedrag: zon 4,4 ct/kWh, wind 2,8 ct/kWh.

<sup>11</sup> Uitgaande van vollasturen: wind 1920 uur, zon 950 uur.

#### 4.4.1 De bron van financiering

Het idee achter de opsplitsing in 2 faciliteiten is onder meer gelegen in het verschillende risicoprofiel. Dit stelt ons in staat om voor faciliteit 2 naar andere bronnen van financiering te kijken:

##### Faciliteit I: publiek

Faciliteit I omvat een zeer hoog risico. Omdat de ruimte voor risico-opslagen in de businesscase van de kleine zonprojecten beperkt is, moet de revolverendheid conservatief worden ingeschat. Het ligt daarom niet voor de hand hier private financiers bij te betrekken anders dan de vereiste cofinanciering van de coöperatie zelf op projectniveau. We stellen daarom voor om publieke middelen in te zetten om deze faciliteit te vullen. Gedacht kan worden aan een bijdrage van het Rijk, waarbij een bijdrage vanuit provincies en/of gemeenten op projectniveau wordt bijgedragen om de regeling simpel te houden (zie paragraaf 4.2.5). Tevens stellen we voor het bedrag in eerste instantie te maximaliseren op 1 miljoen en om – bij gebleken succes – na 2017 opnieuw EUR 1 miljoen in te leggen. Met deze beperkte grootte worden de uitgaven begrensd.

Cofinanciering vindt bij faciliteit I plaats op projectniveau, vanuit de initiatiefnemer en/of gemeenten en provincies. Hoewel dit geldelijk wordt vastgelegd op 40% (ledenbijdragen) is bekend vanuit de praktijk dat leden van coöperaties veel meer vrijwillige tijd in de ontwikkeling stoppen. Ergo de verhouding ligt in de praktijk veel sterker richting een eigen bijdrage.

##### Faciliteit II: publiek en privaat

De leningen in faciliteit II kennen gezien de latere ontwikkelfase een lager risicoprofiel. Tevens wordt voor deze leningen een risico-opslag gevraagd bij financial close. Voor deze faciliteit is daarom private financiering denkbaar, onder specifieke voorwaarden. Er is belangstelling vanuit de bancaire sector getoond om geld in te leggen in de faciliteit, onder de voorwaarde dat het Rijk een first loss garantie afgeeft en de middelen vervolgens door dezelfde partij beheerd kan worden. Een voordeel van een dergelijke opbouw is dat daarmee een groter budget beschikbaar komt, tevens zal de toetsing vanuit een bank bijdragen aan de zakelijkheid van de in te zetten middelen. Bij de inzet van private middelen moet echter wel aan bovenstaande eisen voldaan worden vanuit de publieke partners. De beslissing of het Rijk aan deze voorwaarden wil en kan voldoen dient nog te worden genomen. Wij voorzien daarom twee reële opties voor faciliteit II:

- Een publieke faciliteit van in eerste instantie EUR 2 miljoen, bij succes aangevuld met EUR 2 miljoen op basis van daadwerkelijke uitzettingen.
- Een private faciliteit, waar het Rijk EUR 2 miljoen first loss beschikbaar stelt, wat aangevuld wordt met EUR 2 miljoen privaat geld.

Ongeacht de keuze op fondsniveau, vindt op projectniveau cofinanciering plaats. Provincies en gemeenten kunnen vanuit het zicht op de eigen regelingen en de achtergrond van het initiatief, voor aanvullende cofinanciering zorgen op decentraal niveau. Zodoende wordt een decentrale multiplier op de inleg van de Rijksmiddelen verzekerd.

##### Bron van publieke middelen

Voor zowel faciliteit I als II zal (een deel van) de middelen van publieke bronnen dienen te komen. Hiervoor zijn enkele bronnen denkbaar:

- SDE+: gegeven de potentiële besparing op SDE+ bedragen (zie paragraaf 4.3.2)
- Middelen Energieakkoord; gegeven de directe relatie met de doelstellingen
- Gemeenten en provincies: cofinanciering vanuit gemeenten en provincies wordt op projectniveau opgezocht door de coöperaties te vragen een eigen bijdrage in te leggen die tevens van een

gemeente of provincie kan komen. Hiermee wordt voorkomen dat de complexiteit van de faciliteit toeneemt (zie paragraaf 4.2.5).

- BMKB: voor de garantstelling van private financiering is de BMKB geopperd. Uitgezocht dient te worden of deze toepasbaar is op de uitgangspunten van de ontwikkelingsfaciliteit.

#### 4.4.2 Het beheer van de faciliteit

Zoals in paragraaf 4.4.1 benoemd, ontstaat bij de opsplitsing van ondersteuningsmiddelen in 2 faciliteiten de optie om private financiering op te halen voor faciliteit 2. De inzet van deze private middelen heeft als voordeel dat de faciliteit een grotere omvang heeft dan wanneer er slechts publieke middelen worden ingezet. Tevens verwachten we met private inbreng een strakkere toetsing van de inzet van de middelen en daarmee een verbeterde revolverendheid van het fonds.

Wij zien daarom twee reële varianten voor de uitvoering welke verband houden met de financiering.

##### Beheer door private instelling

Bij cofinanciering door een private instelling is beheer vanuit de betreffende bank denkbaar. Immers een private deelnemer op faciliteitsniveau zal grip willen hebben op de verstrekking van leningen. Concreet heeft een bank een voorstel gedaan voor cofinanciering van faciliteit II als dit wordt gecombineerd met het beheer van de faciliteit en het Rijk voor 50% achtergestelde first loss afgeeft, bijvoorbeeld vanuit de BMKB-regeling. De bank geeft aan dit beheer te kunnen uitvoeren vanuit de afdeling Klein Zakelijk die op dergelijke kredieten is ingericht. Eventueel kan ook faciliteit I worden beheerd, wanneer hier een vergoeding voor de beheerskosten tegenover staat. Mogelijk zijn ook andere banken bereid om onder dezelfde voorwaarden middelen te verstrekken.

Met het extern beleggen van het beheer wordt de overheid ontlast in de uitvoering en kan worden meegevoerd op bestaande systemen bij kredietverlening. Bij deze vorm van beheer zal wel een extra waarborg moeten worden ingebouwd omtrent verantwoording van de middelen en het bewaken van een gelijk speelveld met andere banken.

##### Beheer door publieke instelling

Het beheer van de ontwikkelingsfaciliteit kan ook in zijn geheel worden ondergebracht bij de RVO. Aard en omvang van de regeling rechtvaardigen in principe geen complexe en dure aparte fondsstructuur. De RVO is een partij die neutraal kan staan ten opzichte van de initiatieven. Tevens is de RVO in staat om de samenhang met de SDE+ te monitoren en het ontwikkelinstrument eventueel aan te passen indien dit de synergie met overig instrumentarium zou verbeteren. RVO is echter niet direct ingericht op het verstrekken van kleine leningen. Mogelijk dienen hier nog systemen (bijvoorbeeld IT of protocollen) te worden ingericht, dit kost zowel tijd als geld.

##### Kosten voor het beheer

Met betrekking tot kosten voor het beheer is het relevant onderscheid te maken in beheerskosten en inrichtingskosten. Het eerste betreft kosten voor het beheer van het fonds, die jaarlijks, dan wel bij uitgifte van de middelen worden gemaakt. Het tweede betreffen kosten die eenmalig moeten worden gemaakt op het moment dat het instrument wordt opgestart.

De inrichtingskosten zijn afhankelijk van de mate waarin bestaande organisatie al in staat is om dat in te vullen. Dit is naar verwachting meer het geval bij een afdeling Klein Zakelijk van een bank, dan bij de RVO.

De beheerskosten zullen sterk verschillen voor faciliteit I en II. Daarnaast zijn (beperkte) kosten verbonden aan het beheer van de expert pool.

- Bij faciliteit verwachten we een tijdsbesteding van ongeveer een ½ dag bij aanvraag en een ½ dag voor de afhandeling van projecten (administratie en monitoring). In totaal dus ongeveer 1 dag per project. Bij de eerste uitzet van de middelen worden naar verwachting 83 projecten vanuit faciliteit I ondersteund. Dat betreft dan ongeveer 80 dagen, waarvan 40 bij aanvang en 40 bij afhandeling na 2 jaar. De beheerskosten bedragen dan ongeveer EUR 35.000 op de eerste inleg van EUR 1 mln, oftewel 3,5%<sup>12</sup>
- Bij grotere fondsen, waar projecten uitgebreid(er) worden getoetst, zien we beheerskosten van tussen de 1,5-5%. Aangezien faciliteit II nog relatief klein is, verwachten we – zeker in de opstartfase – beheerskosten van 5%. Ongeacht of het beheer door RVO of privaat wordt uitgevoerd zal het voor de beherende partij de uitdaging worden om binnen deze 5% te blijven. Met hogere beheerskosten kun je de vraag stellen in hoeverre de transactiekosten opwegen tegen de baten.
- De kosten voor het beheer van de expert pool zullen naar verwachting zeer beperkt zijn. De inhuur van de experts verloopt tenslotte op projectbasis, gefinancierd uit faciliteit I en II. Kosten voor het beheer van de pool betreft slechts het bijhouden van de lijst, beantwoorden van vragen en de organisatie van enkele kennissessies per jaar. De totale tijd bedraagt naar schatting 10-20 dagen per jaar, ofwel 5.000-10.000 EUR/jaar.

#### 4.4.3 Revolverend karakter en multiplier

##### Revolverend karakter

De faciliteit is deels revolverend in die zin dat bij de succesvolle projecten de leningen worden terugbetaald bij financial close. Het voordeel van een revolverend karakter is dat dit opnieuw inzetten van middelen toestaat en een zekere zakelijkheid inbrengt in het uitzetten van middelen.

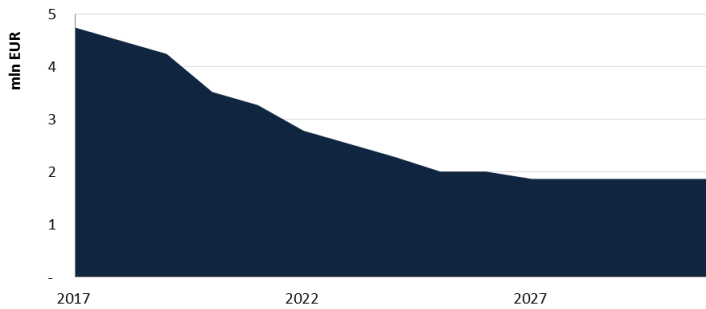
Echter, in een volledig revolverende faciliteit zouden succesvolle projecten de risico's van de niet succesvolle projecten plus beheerskosten moeten dragen door hoge vergoedingen voor de borgstelling te vragen. In de kleinere coöperatieprojecten (faciliteit I) lijkt er momenteel onvoldoende ruimte in de businesscases om dit risico op te vangen. Het gevaar van een volledig revolverende faciliteit is dan ook dat wanneer rentes en opslagen de risico's weerspiegelen, de projecten geen financiering kunnen krijgen en de doelstelling niet behaald wordt. Hiermee zou de faciliteit voorbij gaan aan het doel, namelijk de markt van energiecoöperaties ondersteunen en projecten versnellen om draagvlak voor duurzame energie te vergroten. Ons voorstel is daarom om bij faciliteit I niet te werken met een opslag voor de lening. Bij de grotere projecten uit faciliteit II is wel degelijk sprake van ruimte in de businesscase om ontwikkelkosten met opslag te financieren. Daarom stellen we voor

---

<sup>12</sup> Uitgaande van totale loonkosten van ongeveer EUR 100.000 per fte en 220 werkdagen per fte

bij faciliteit II wel een opslag te vragen, te starten met een opslag van 25% en deze bij financial close van projecten te evalueren.

Aangezien de risico's van faciliteit I en de beheerskosten niet worden afgedekt, bouwen de middelen langzaam af.



Na 10 jaar is van de initiële EUR 5 miljoen nog bijna EUR 2 miljoen over. Deze berekening is gebaseerd op de volgende aannames:

- De succesvolle projecten bereiken na 2 jaar (zon) of 4 jaar (wind) financial close en het ontwikkelbudget kunnen terugbetalen;
- De faciliteit bestaat 10 jaar (en dus 8 jaar middelen uitzet);
- 25% van de projecten kan de lening niet terugbetalen en bij faciliteit II wordt na aflossing een opslag van 25% gevraagd;
- De beheerskosten bedragen 5%;
- Er wordt gerekend met een eenmalige storting van EUR 5 miljoen, op het moment dat er sprake is van grote toeloop, stellen we voor dat de faciliteit meerjarig in stand wordt gehouden en er dus wordt bijgestort. In dat geval ziet de fondsgrootte er anders uit.

De initiële fondsgrootte gaat uit van een kleine start (pilot) met regelmatige evaluatie. We stellen daarom voor om de faciliteit na de eerste ervaringen verder aan te vullen in 2018 en 2019. Dit stelt de beheerder en financier in staat om van de eerste projecten te leren en waar nodig de condities van de leningen bij te stellen (zie paragraaf 4.6 Ervaren en evalueren).

### Multiplier

Zoals eerder benoemd, vraagt de faciliteit van de initiatiefnemers, dan wel andere financiers een (eigen) bijdrage in de ontwikkeling van het project. Hiermee wordt op instrumentniveau een multiplier van 1,7 (faciliteit I) en 2 (faciliteit II) gerealiseerd.

De verwachting mag echter zijn dat vanwege dit instrument meer groenbanken en regionale fondsen over zullen gaan op financiering van coöperatieve projecten. De echte multiplier is dus gelegen in de realisatie van de projecten, wanneer ze door leden, groenbanken of regionale fondsen financiering voor de bouw en realisatie krijgen. Uitgaande van EUR 1 mln voor faciliteit I en EUR 4 mln voor faciliteit II en gegeven het feit dat de ontwikkelkosten maximaal 10% van de totale projectkosten bedragen, is de totale gerealiseerde waarde met eerder genoemde succes rates:

$$Projectwaarde\ gerealiseerd = \frac{50\% * \frac{1\ mln}{60\%} + 75\% * \frac{4\ mln}{50\%}}{10\%} = EUR\ 68\ miljoen$$

Wat betekent dat er met de eerste uitzet van middelen een multiplier van 14 wordt gerealiseerd. Aangezien in een periode van 10 jaar, de middelen ongeveer 2 maal kunnen worden uitgezet is, bedraagt over 10 jaar de multiplier 28.

Als we indirecte effecten ook meerekenen in de inschatting, ontstaat een nog groter perspectief op de impact. De ondersteuning voor projectontwikkeling stelt de coöperaties in staat om te professionaliseren. Op termijn zal een deel van de coöperaties (al dan niet in samenwerking) door deze professionalisering in staat worden gesteld om zelf projecten te realiseren waarmee op de lange termijn een veelvoud aan investeringen mogelijk wordt gemaakt.

Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt dat dit een zeer grove schatting betreft en dat deze realisatie niet volledig aan de faciliteit toegerekend kan worden, aangezien meerdere stimuleringsmiddelen (SDE+, postcoderoos, lokale/regionale middelen) bijdragen aan de realisatie van deze projecten.

#### 4.5 Aanvraagproces

De afweging in het aanvraagproces is om enerzijds met de aanvraag geen zware administratieve last op de coöperatie te leggen en anderzijds te voorkomen dat misbruik van middelen gemaakt worden of de middelen te makkelijk worden ingezet op projecten met een lage slagingskans. Daarom wordt gekozen voor:

- Een afsluitprovisie;
- Beperkte toetsing op documentatie;
- Verantwoording door bestuur rondom financiële afrekening.

##### Afsluitprovisie

Een beperkte afsluitprovisie (bijv. 1%, minimum bedrag EUR 150) zorgt ervoor dat er niet te lichtvaardig wordt overgegaan tot een aanvraag. Dit is overigens niet kostendekkend voor het beheer.

##### Toetsing van documentatie

In zowel faciliteit I als II dienen bij aanvraag in ieder geval de volgende gegevens te worden verstrekt:

1. Algemene gegevens aanvragende organisatie (altijd een rechtspersoon, veelal maar niet uitsluitend coöperaties) dan wel samenwerkende organisaties:
  - a. Datum oprichting, statutair doel met kopie KvK
  - b. Bestuur: voorzitter en penningmeester
  - c. Invulling coöperatief element (participatie leden bij investeringen)
  - d. Besluit ALV tot aanvragen lening
2. Korte beschrijving project of projecten:
  - a. Omschrijving (aard en omvang project)
  - b. Locatie inclusief intentieverklaring van de grond-/dakeigenaar
  - c. Beoogde start en realisatie
3. Ontwikkelkosten
  - a. Te maken ontwikkelkosten (waarvoor wordt financiering gevraagd)
  - b. Wijze van ophalen eigen bijdrage
  - c. Gevraagde bedrag lening: bedrag, % van totale ontwikkelkosten, % van beoogde investeringskosten

Aanvullende eisen bij faciliteit II:

1. Bewijs gebruiksrechten grond
2. Businesscase met zicht op haalbaarheid en % ontwikkelkosten van totale investeringskosten
3. Offertes voor de betreffende out-of-pocket expenses
4. Businesscase met financieringsplan
5. Aantal leden (minimaal 50 natuurlijke personen of minimaal 10 rechtspersonen)

### Verantwoording door bestuur

Om de verantwoording soepel te laten verlopen kunnen wij ons voorstellen dat er in alle gevallen een aparte bankrekening moet worden aangemaakt waardoor vereiste cofinanciering eenvoudig aantoonbaar en zichtbaar is en budgettaire verantwoordelijkheden duidelijk belegd kunnen worden (typisch de penningmeester van de coöperatie).

Het bestuur kan nimmer tewerk worden gesteld op basis van de verstrekte lening maar moet toe kunnen zien op effectieve besteding die direct verband houdt met voorbereiding van projectrealisatie. In principe geldt dat de lening ook niet ingezet mag worden voor de inzet van leden van de coöperatie. Dit om een extra slot op te deur te houden ten aanzien van het in rekening brengen van interne kosten en ook om te voorkomen dat er een prikkel bestaat om een coöperatie op te richten vanwege de mogelijkheid ingehuurd te worden. Voor faciliteit I kan deze eis wellicht te strikt zijn en kan worden overwogen de inzet van coöperanten (niet-bestuursleden) toe te staan. Daarbij stellen wij wel voor in ieder geval verplicht te stellen dat betaalde krachten zijn opgenomen op de landelijke lijst van projectontwikkelaars.

## 4.6 Ervaren en evalueren

De energiesector verandert snel en energiecoöperaties veranderen nog sneller mee. Het is daarom een illusie dat aan de voorkant voorspeld kan worden hoe de portefeuille van projecten zich zal ontwikkelen en welke impact dat heeft.

Daarom stellen we voor om relatief klein te beginnen, te ervaren en evalueren hoe het gaat en met name om niet bang te zijn om de regeling aan te passen op basis van de evaluatie. Voor de financieringszekerheid is het daarbij van belang dat bestaande projecten gebruik kunnen blijven maken van de regeling die ze is toegekend, maar nieuwe projecten kunnen van de gewijzigde regeling gebruik maken.

Evaluatie zou in ieder geval na een half jaar en een jaar plaats moeten vinden. Na een half jaar zullen projecten nog niet zijn gerealiseerd, maar kan al wel worden gekeken welk type aanvragen er komen en of de condities van de leningen daarmee overeenstemmen.

Evaluatieonderwerpen kunnen daarom betreffen:

- Kwantiteit en kwaliteit aanvragen (separaat voor faciliteit I en II):
  - Aantal aanvragen
  - Aantal toegekende leningen
  - Aantal en redenen van afgewezen leningen
  - Risicoprofiel van de toegekende aanvragen
- Meerwaarde van faciliteit I en II ten opzichte van andere instrumenten
- Effect van percentage eigen bijdrage (en mogelijke herziening):

- Op de mogelijkheid en bereidheid van coöperaties om zelf bij te dragen
- Op het benutten van andere ondersteuningsmiddelen (o.a. gemeente en provincies)
- Op de leegloop van de faciliteit
- Effect van minimale en maximale grenzen van financiering:
  - Aansluiting bij behoefte van leningen van EUR 10.000-30.000 en EUR 30.000-200.000.
- Effectiviteit van expert pool:
  - Effect van eisen aan deelname
  - Aansluiting van expertise op vraag coöperaties
- Betrokkenheid lokale partijen
- Gerealiseerde projecten:
  - Duurzame-energiecapaciteit gerealiseerd (MW)
  - Draagvlak gerealiseerd (aantal leden)
- Externe ontwikkelingen met directe impact op functioneren nationale faciliteit:
  - Lokale en regionale ondersteuning energiecoöperaties
  - Dekking ontwikkelkosten door, en samenhang met, Energietransitiefaciliteit (BNG/Rijk; aangekondigd 14 oktober 2016, voorzien voor 2017)

#### 4.7 Staatssteun

Uitgangspunt bij de staatssteunrechtelijke beoordeling aan ondernemingen (toets: economische activiteiten) is dat er enkel sprake kan zijn van steun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU indien:

- A. er bekostigd wordt met/vanuit overheidsmiddelen;
- B. op een wijze die een (niet marktconform) economisch voordeel oplevert;
- C. de begunstiging van bepaalde ondernemingen leidt tot (een dreiging van) vervalsing van de mededinging of van bepaalde producties (selectiviteit);
- D. het handelsverkeer tussen de lidstaten hierdoor ongunstig wordt beïnvloed.

Indien Europese middelen worden doorgezet aan een nationale/regionale autoriteit is 'A' aan de orde. In de opzet van het financieel instrument staat selectiviteit centraal (C). Juist de selectiviteit vormt de kracht van het fonds (scheiden van kaf en koren) ten opzichte van bijvoorbeeld een regulier subsidiemechanisme waar minder handvaten zijn om de kwaliteit van de initiatiefnemer te beoordelen. Van 'B' zal sprake kunnen zijn afhankelijk van de omstandigheden. Niet uitgesloten kan worden dat er voordelen worden verstrekt die als "niet marktconform" worden beschouwd.

In de afgelopen decennia is door het Hof van Justitie een jurisprudentie ontwikkeld die er kort gezegd op neerkomt dat impact op het handelsverkeer (D) wordt snel aangenomen. Ten aanzien van 'D' kan gewezen worden op een nieuwe ontwikkeling in het kader van de modernisering van het staatssteunbeleid. Een recent uitgebrachte mededeling van de Europese Commissie<sup>13</sup> biedt enige ruimte om bij bepaalde casuïstiek wel degelijk te redeneren dat beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten niet in het geding is (ergo dan is er geen sprake van staatssteun).

Beïnvloeding van het handelsverkeer

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/notice\\_of\\_aid\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_nl.pdf)



Paragraaf 196 van genoemde mededeling luidt als volgt: " in een aantal besluiten heeft de Commissie geoordeeld dat, gezien de specifieke omstandigheden van de betrokken zaken, de maatregel een zuiver lokaal karakter had en het handelsverkeer tussen de lidstaten dus niet beïnvloedde. In die zaken heeft de Commissie zich met name ervan vergewist dat de begunstigde goederen of diensten aan een beperkt gebied binnen een lidstaat leverde en dat er weinig kans was dat deze klanten uit andere lidstaten zou aantrekken, en dat niet viel te voorzien dat de maatregel meer dan een marginaal effect zou hebben op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of grensoverschrijdende vestiging."

De interpretatie is casus gebonden, maar voor faciliteit 1 valt er absoluut iets te zeggen om deze lijn te volgen. De communautaire impact is er feitelijk niet, te meer daar betrokken coöperaties typisch niet gericht zijn op het ontwikkelen van projecten buiten de eigen regio. Het lijkt op zijn minst onwaarschijnlijk dat er een belanghebbende zou zijn die zich tegen een dergelijke lijn zou verzetten.

Ten aanzien van faciliteit 2 is er reden iets verder te kijken, te meer daar de bedragen hoger zijn. Bij realisatie van het project bedraagt de staatsteun het verschil –netto contant – tussen de hoogte van de gehanteerde rente/vergoeding ten opzichte van de marktrente. Gezien de maximale hoogte van de bijdrage die mogelijk is, zal het rentevershil (gehanteerde rente, eventueel van nihil en marktrente) onder de-minimisverordening (maximaal 200.000 euro over 3 boekjaren)<sup>14</sup> kunnen worden ondergebracht. Daarmee is sprake van geoorloofde steun. Dit moet in het bijzonder voor faciliteit 2 actief worden getoetst, mede in verband met mogelijke cumulatie. In het geval de minimis geen oplossing biedt, zou kunnen worden teruggevallen op de toepassing van de algemene groepsvrijstelling verordeningen.

Men zou nog kunnen zeggen dat indien het project niet gerealiseerd wordt, vindt er uiteindelijk geen economische activiteit (randvoorwaardelijk voor staatssteun) plaats. Daarnaast wordt een extra waarborg gevormd door het feit dat alleen maar daadwerkelijke kosten worden vergoed verbonden aan de ontwikkeling van het betreffende project.

De conclusie is dat staatsteun wel een aandachtspunt is, maar geen belemmering vormt voor de opzet van beide faciliteiten.

---

<sup>14</sup> Een alternatief zou zijn dat de steun wordt gebaseerd op artikel 25 van de AGVV (risicosteun haalbaarheidsonderzoek). Toepassing van de minimisverordening is echter beduidend eenvoudiger.

## 5 Vervolgstappen

In paragraaf 4.4.2 hebben we 2 varianten beschreven voor het beheer van de faciliteit, die van publiek en privaat beheer. De inleg van middelen is verbonden aan de gekozen beheerder, enerzijds bepalen de voorwaarden van de beschikbare publieke middelen of en onder welke voorwaarden private middelen mogelijk zijn, anderzijds zijn het private beheer en de private middelen tevens bepalend voor de criteria waaronder financiering aan coöperaties beschikbaar zal worden gesteld.

We stellen voor om beide beheersopties parallel nader te onderzoeken, hierdoor wordt de snelheid behouden en kan het fonds begin 2017 worden opgestart. Onderstaande planning is haalbaar indien betrokken partijen hier vanaf december in investeren, gedreven door de wens om het huidige momentum te benutten en begin 2017 van start te kunnen.

De faciliteiten kunnen er dan per 1 februari of 1 maart staan.

### **1. Specificeren van middelen en opdracht (december)**

Hoewel dit rapport een voorstel doet voor de faciliteit, zal op een aantal vlakken een definitieve keuze moeten worden gemaakt (denk aan fondsgrootte, verdeling tussen faciliteit I en II, financieringscriteria). Deze keuzes hangen sterk samen met de in te zetten publieke middelen voor de faciliteit. Allereerst zal het totaal vrij te maken budget een grote invloed hebben. Tevens zullen bij de inzet van BMKB bijvoorbeeld mogelijk aanvullende eisen gelden ten opzichte van de SDE+. De eerste stap betreft daarom om de haalbaarheid van het inzetten van SDE+ en BMKB nader uit te zoeken.

Ongeacht of RVO of een private partij de middelen zal beheren, dient daarna een opdracht te worden gespecificeerd voor de uitvoering van het beheer. Deze opdracht omvat in elk geval de fondsgrootte en criteria voor financiering (aan hand van het voorstel uit paragraaf 4.2). Tevens dient het Rijk voor eventuele uitvoering door een private financier minimale wensen te specificeren waaraan het fonds moet voldoen, aangezien moet worden bekeken in hoeverre overeenstemming kan worden bereikt over de randvoorwaarden vanuit beide kanten.

### **2. Haalbaarheid van uitvoering (december)**

Voor RVO geldt dat zij voor de uitvoering van de opdracht een inschatting dienen te maken voor inrichtings- en beheerskosten.

Voor de uitvoering door een bank geldt dat de concept opdracht moeten worden besproken om te bezien of overeenstemming kan worden bereikt over de randvoorwaarden vanuit de bank enerzijds en het Rijk anderzijds. Hierbij speelt tevens de vraag of de dienst aanbesteed zal moeten worden, of dat op een andere wijze een gelijk speelveld kan worden gecreëerd. Of er onder deze omstandigheden mogelijkheden zijn om een andere vorm van opdrachtverlening te volgen, zou in overleg met aanbestedingsjuristen bekeken moeten worden. Duidelijk is dat het animo vanuit beheerders van wie ook wordt gevraagd in te leggen in het fonds, sterk minder wordt indien er een complexe en tijdrovende procedure moet worden gevolgd. Dergelijke transactiekosten lijken op voorhand niet op te wegen tegen de baten van het beheer van het fonds.

### **3. Keuze en uitzetten van opdracht (januari)**

Op basis van bovenstaande dient de keuze te worden gemaakt voor privaat, of publiek (RVO) beheer van de middelen en bijbehorende mogelijkheden voor cofinanciering. In de afweging dient naast vanzelfsprekend de haalbaarheid van de optie, te worden afgewogen:

- De kosten voor het inrichten en beheren;
- De wijze waarin de instelling de afweging maakt tussen zakelijkheid (terugbetalen van de leningen) versus maatschappelijke waarde;
- De mogelijkheden voor cofinanciering;
- Of faciliteit I en II separaat of gezamenlijk kunnen worden beheerd;
- De flexibiliteit van de beheerder om de aanpak te wijzigen na de eerste ervaringen.

Een snelle opstart van het beheer door RVO is geen gegeven. Er zal evenzogoed een opdracht moeten worden geformuleerd (inbesteding) en er moeten processen speciaal worden ingericht voor de faciliteiten.

Het doorzetten van de opdracht naar een private partij zou mogelijk aanbesteed moeten kunnen worden. In dat geval zou het innovatiepartnerschap wellicht een geschikte procedure zijn, gegeven de aard van de opdracht en de gewenste snelheid richting implementatie. Typisch kost het doorlopen van een aanbesteding enige tijd, echter een reële vergelijking is alleen mogelijk indien de RVO aan zou kunnen geven hoeveel tijd zij nodig zou hebben voor inrichting.

### **4. Nadere invulling expertpool (januari)**

Voor de invulling van de expertpool stellen we voor een expertbijeenkomst te organiseren over de samenstelling en criteria voor de expert pool. In deze bijeenkomst kunnen de ervaringsdeskundigen voorstellen aandragen voor criteria en de samenstelling van de expert pool. Verdere aanvulling zal op termijn vanuit de coöperaties zelf komen die hiervoor experts kunnen aandragen. Voor de eerste bijeenkomst voorzien we de aanwezigheid van in elk geval HierOpgewekt, REScoop, RVO.nl en enkele ervaringsdeskundigen (projectontwikkelaars voor zon en wind).

## Bijlage A: Stakeholders en initiatieven

### A.1 Overzicht stakeholders

*De meeste coöperaties krijgen met de volgende stakeholders te maken:*

**Leden** vormen de basis voor een coöperatie. Het aantal leden per coöperatie verschilt sterk, van enkele tientallen, tot duizentallen<sup>15</sup>. Er is grofweg een onderscheid te maken in actieve leden en leden die financieel participeren in projecten. De actieve leden nemen het initiatief, steken vaak veel vrijwilligersuren in het opzetten en instandhouden van de organisatie en projectontwikkeling. Kleinere coöperaties draaien veelal op deze actieve leden. Grotere, professionele coöperaties doen dat in mindere mate, want draaien op betaald personeel. De totale groep leden zorgen voor (een deel) van de financiering van het project. Hoewel dit in alle fases van het project mogelijk is, participeren de leden veelal pas na financial close, als de risico's van het project beperkt zijn.

**Gemeenten en provincies** zijn vanuit twee 'petten' betrokken bij coöperatieve projecten. Enerzijds zijn de bevoegde gezagen betrokken bij vergunningverlening en ruimtelijke inpassing (in geval van wind en zonneweides). Deze procedures zijn vaak complex en de leges kunnen aanzienlijk zijn. Anderzijds ondersteunen veel gemeenten en provincies de opkomst van coöperaties, omdat het bijdraagt aan lokale energietransitiedoelstellingen en het draagvlak van bewoners vergroot. Veel gemeenten en provincies hebben daarom de afgelopen jaren een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van projecten door coöperaties, door middel van subsidies, leningen of in kind bijdrages. Enkele provincies en gemeenten zijn bezig met de oprichting van specifieke ontwikkelfondsen, of ondersteuningsorganisaties voor coöperaties.

**Rijksoverheid** stimuleert duurzame-energieprojecten via de SDE+, postcoderoosregeling of salderingsregeling. Coöperaties vormen een belangrijke groep initiatiefnemers voor duurzame-energieprojecten, aangezien ze niet alleen productie realiseren, maar daarnaast het draagvlak voor duurzame energie vergroten. In tal van publicaties onderstrepen het Ministerie van EZ alsmede I&M het belang van draagvlak en (burger-) participatie.

**HierOpgewekt** is een kennisplatform voor energiecoöperaties. Het platform heeft online kennisdossiers opgezet waarin bijvoorbeeld businesscases, handleidingen en contracten tussen coöperaties worden gedeeld. Daarnaast organiseert HierOpgewekt bijeenkomsten waarin thema's als governance, businesscases en wet- en regelgeving centraal staan en publiceert ze jaarlijks de lokale energiemonitor (LEM).

**ODE Decentraal** is de belangenvereniging voor burgers en coöperatieve opwekkers van duurzame energie. ODE Decentraal is onder meer initiatiefnemer van HierOpgewekt en REScoopNL.

**REScoopNL** is een coöperatie waar meer dan veertig coöperaties lid van zijn. REScoopNL biedt ondersteuning in projectontwikkeling van energiecoöperaties die lid zijn/worden van de coöperatie REScoopNL. Deze ondersteuning betreft onder meer het beschikbaar stellen van een projectleider en kennis die de coöperatie onder andere helpt in het maken van keuzes, samenwerking met andere coöperaties, overleg met provincies, gemeenten, grondeigenaren en energiebedrijven.

---

<sup>15</sup> Bron: Lokale Energiemonitor 2015

**Energieleveranciers** zijn er in verschillende vormen. DE Unie en Noordelijk Lokaal Duurzaam zijn coöperaties van coöperaties met een leveringsvergunning. Deze verenigde coöperaties leveren basisfaciliteiten voor energielevering, maar laten veel van de organisatie (bijvoorbeeld backoffice) bij de coöperaties zelf. Grotere leveranciers als Eneco, Greenchoice en Current ondersteunen coöperaties ook door energielevering te faciliteren, in verschillende mate van ontzorging. Sommige energieleveranciers richten ook zelf een coöperatie op, bijvoorbeeld om een postcoderoos-project mogelijk te maken.

**Financiers ((groen-)banken en publieke energiefondsen)** verstrekken leningen en/of eigen vermogen aan duurzame projecten, waaronder coöperatieprojecten. Vrijwel alle provincies en enkele grote steden beschikken over een publiek energiefonds van waaruit leningen en eigen vermogen wordt verstrekt. Deze fondsen stappen, evenals private financiers veelal in na financial close van een project. Hoewel deze financiering waardevol kan zijn voor coöperaties, vullen ze niet direct het gat voor ontwikkelkosten voorafgaand aan financial close.

**Private projectontwikkelaars** ontwikkelen ofwel op eigen initiatief, of ingeschakeld door andere partijen grotere duurzame-energieprojecten (veelal wind). Hierin trekken ze steeds vaker op met een lokale coöperatie. Gezien de complexiteit van een grootschalig project is betrokkenheid van een professionele ontwikkelaar (al dan niet ingehuurd door een coöperatie) gewenst. De projectontwikkelaars doen dit in ruil voor een aandeel in het windpark of gedeeltelijke at risk betaling (worden pas betaald als project succesvol is). Ze houden integraal overzicht en doen onderhandelingen met stakeholders. Ontwikkelaars opereren ofwel vanuit grotere organisaties, of als ZZP'er en in veel gevallen voor een gedeelte at risk (worden pas betaald bij financial close). Kleinere (zon-)projecten hebben vaak onvoldoende ruimte in de businesscase om professionele partijen voor langdurige begeleiding in te schakelen.

## A.2 Initiatieven vanuit gemeenten en provincies

*Onderstaand overzicht is o.a. samengesteld op basis van een inventarisatie vanuit het IPO.*

De provincie Friesland subsidieert sinds 2014 de Energiewerkplaats. Vanuit de energiewerkplaats worden de dorpen en wijken geholpen met visie, organisatie en financiën. Er zijn in Friesland meer dan 40 coöperatieve initiatieven actief. De energiewerkplaats is een samenwerking van lokale en regionale partijen zodat maatwerk geleverd kan worden richting deze initiatieven.

De provincie Gelderland heeft plannen om een budget van 5 miljoen euro vrij te maken voor het helpen ontwikkelen van coöperatieve initiatieven. Zij heeft al een subsidieregeling lopen voor ondersteuning van "kleinere" projecten (tegemoetkoming kosten). AGEM, een actieve coöperatie op het vlak van biomassa, zon en wind, heeft een forse impuls gekregen van de samenwerkende gemeenten in De Achterhoek, en heeft mede daardoor een professionele organisatie kunnen opbouwen.

De provincie Groningen wordt vanuit het programma Lokale Energietransitie een significante impuls gegeven aan het ontwikkelen en professionaliseren van coöperatieve initiatieven in het aardbevingsgebied. Het programma biedt o.a. een startsubsidie, het leveren van expertise en ondersteuning en een leningsfaciliteit voor projectinvesteringen. Uitvoerende partijen zijn de stadscoöperatie Grunneger Power, coöperatieve Groninger Energiekoepel en Natuur en Milieufederatie Groningen (met Servicepunt Lokale Energie Voorwaarts). Initiatieven buiten het

aardbevingsgebied kunnen een beroep doen op daarvoor bestemde provinciale financieringsregelingen. Het programma loopt tot 2019.

De provincie Overijssel heeft de periode 2017-2023 de doelstelling 15 projecten per jaar te realiseren met een budget van ca € 1 miljoen per jaar. De activiteiten richten zich op het vergroten van de realisatiekracht van lokale initiatieven, zodat zij hun rol in de energietransitie kunnen vervullen. De ondersteuning wordt aangeboden via:

- een makelaardij voor lokale energie-initiatieven. De 9 makelaars zijn ervaringsdeskundigen op het gebied van lokale energie-initiatieven en werken in opdracht van de provincie. De makelaardij is inmiddels betrokken (geweest) bij 30 Overijsselse initiatieven;
- een subsidieregeling gericht op de (1) voorbereiding en (2) uitvoering van een haalbaar lokaal energieproject en (3) de doorontwikkeling naar een professionele organisatie (maximaal € 100.000). Inmiddels ontvangen 15 initiatieven subsidie (totaal € 1.250.000);
- informatiebijeenkomsten/training gericht op professionalisering, kennisoverdracht en netwerkontwikkeling (Energiecafés, excursies, Energy Pitch). Natuur en Milieu Overijssel organiseert deze in opdracht van de provincie Overijssel. In 2016: vier cafés, twee excursies en één Energypitch met 9 deelnemende initiatieven.

Provincie Utrecht heeft in de energieagenda 300.000 euro gereserveerd voor ondersteuning windmoleninitiatieven. De vorm van de ondersteuning is maatwerk en dus afhankelijk van de behoefte van het initiatief. Ondersteuning wordt via opdrachten aan initiatiefnemers verstrekt.

Binnen het uitvoeringsprogramma van Noord Brabant worden lokale initiatieven ondersteund vanuit sociale innovatie. Dit zal worden opgehangen aan het Brabantse energie Alliantie (BEA). Daarnaast zet de provincie in op innovaties en nieuwe vormen van sociale participatie, bijvoorbeeld rondom de dorpsmolen in Moerdijk. Daarin wil de provincie een beperkt aantal innovatieve projecten (bijv. livinglabs) steunen, een kennisagenda bouwen en een Gideonsbende organiseren die projecten kan bijstaan. Deze kennis moet gaan landen bij het brede achterveld. Plan is nog in ontwikkeling.

Individuele gemeenten in Limburg hebben op ad hoc basis steun verleent aan coöperatieve projecten. De provincie Limburg staat welwillend tegenover een voorstel van REScoop Limburg, het Servicepunt Energie Lokaal Limburg en de natuur en milieufederatie om een ontwikkelfonds in het leven te roepen voor de financiering van ontwikkelkosten van burgerinitiatieven. Ook de provincie Zuid Holland denkt erover hier middelen voor vrij te spelen.

Tientallen gemeenten lokale duurzame energie coöperaties. Dit gebeurt via een fonds (Gemeente Amsterdam) tot en met het zelf oprichten van een coöperatie en initiëren van projecten (Dordrecht, Alkmaar, Haarlemmermeer). Andere gemeenten sturen met de uitkomst van inkooptrajecten/het beschikbaar stellen van grond op coöperatieve oplossingen (Breda, Groningen, Lochem, Nijmegen). Sommige gemeenten staan open voor afspraken over leges (voorfinanciering hiervan is knelpunt voor realisatie).

Het complete beeld krijgen van deze lokale ondersteuning is vrijwel onmogelijk te meer daar dit sterk beweegt. En uiteindelijk is dit ook niet het meest belangrijke. De bottom line is dat regionale en lokale overheden op zeer uiteenlopende wijze ondersteuning verlenen aan coöperatieve initiatieven. Zij doen dit naar eigen inzicht vanuit het overzicht wat zij lokaal hebben. De mate waarin deze steun effectief is, daar is niet al te veel over te zeggen. Maar hoe dan ook biedt deze ondersteuning voor lokale projecten de mogelijkheid om de decentrale context waarin de projecten tot ontwikkeling komen, mee te nemen in de afwegingen.

## Bijlage B: Projectbegeleiding en interviews

Onderhavige opdracht is verstrekt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (OV). De kern van de opdracht omvatte "het opstellen van een nadere uitwerking opzetten van een revolverend fonds voor projectontwikkeling zon- en wind projecten". Uiteindelijk doel was dat de markt een goed onderbouwde aanzet zou krijgen om een ontwikkelingstool op te zetten dat energiecoöperaties helpt bij de financiering van de ontwikkeling van hun projecten (ISDE160064). Ten bate van de invulling van de opdracht is een begeleidingsgroep ingesteld. Wij zijn de begeleidingsgroep veel dank verschuldigd voor de constructieve inbreng tijdens de gesprekken aan de hand van tussenresultaten. Rebel zelf is verantwoordelijk voor de inhoud van de rapportage, dat wil zeggen dat ingenomen standpunten niet noodzakelijkerwijs overeen komen met de standpunten van de individuele leden van de begeleidingsgroep dan wel de organisatie die zij vertegenwoordigen. De begeleidingsgroep heeft bestaan uit:

- Erik ten Elshof, Ministerie Economische Zaken
- Arnout Potze, Provincie Overijssel/Inter Provinciaal Overleg
- Karin Keijzer, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- Sharon van Ede, Nederlandse Vereniging van Banken
- Siward Zomer, ODE Decentraal
- Foppe de Haan, SER Energieakkoord

Voorts zijn wij dank verschuldigd aan de mensen die ons in het kader van deze opdracht te woord hebben gestaan. Hieronder het overzicht.

Datum	Persoon en organisatie	Onderwerp
5-9	Matti van der Gronde ( <i>One Planet Crowd</i> )	Crowdfunding & coöperaties
8-9	Begeleidingscommissie	Opstarten
19-9	Anne Mieke Schwencke ( <i>o.a. LEM</i> )	Speelveld coöperaties
20-9	Katrien Prins, Merjan Koekkoek ( <i>HierOpgewekt</i> )	Rol HierOpgewekt, ondersteuningsbehoefte coöperaties
20-9	Nick Waltmans, Felix Olthuis ( <i>REScoopNL</i> )	Ondersteuningsbehoefte coöperaties, rol REScoopNL
22-9	Jelte Boeijenga ( <i>Blijstroom</i> )	Behoefte lokale coöperaties
22/24-9	NIA, NII tijdens Springtij	Organisatie kleinschaligheid
26-9	Erik ten Elshof ( <i>EZ</i> ), Jurgen Geelhoed ( <i>EZ/NIA</i> )	Ontwikkelfonds initiatief EZ
27-9	Pim de Ridder ( <i>o.a. windpark Nijmegen</i> )	Ondersteuningsbehoefte windcoöperaties
27-9	<i>Publieke energiefondsen</i> Specifiek: Jemy Pauwel ( <i>PPM Oost</i> ); Michel Hendriks ( <i>FSFE</i> ); E. Theissing ( <i>Amsterdam</i> )	Uitleg doelstellingen project Follow up met : FSFE, PPM Oost en Gemeente Amsterdam
28-9	Sybrand Frietema de Vries ( <i>Ûs Kooperaasje, EnergieWerkplaats Friesland</i> )	Rol koepelcoöperaties, ondersteuningsbehoefte coöperaties

<b>29-9</b>	Itske Lulof, Anne Marit Popma ( <i>Triodos, expertisecentrum</i> ), Sharon van Ede ( <i>NVB</i> ), Willem Enklaar ( <i>Triodos</i> )	Relatie met groenbanken en expertisecentrum
<b>3-10</b>	Gerwin Venema, Richtstje van Berkum ( <i>Provincie Friesland</i> )	
<b>5-10</b>	Tijmen Keesmaat ( <i>Greentrust/Krammer</i> )	Rol ontwikkelaars
<b>6-10</b>	Sybrand de Boer ( <i>WindCentrale</i> )	Ondersteuningsbehoefte windcoöperaties
<b>11-10</b>	Theo Voskuilen ( <i>Alliander DGO</i> )	Warmtecoöperaties
<b>13-10</b>	Hans Wouters (provincie Overijssel)	Ondersteuning in Gelderland
<b>14-10</b>	Daphne Pit ( <i>DOEN</i> )	Rol en bijdrage Stichting Doen
<b>14-10</b>	Guus Ydema	Ervaringen ondersteuning en projectontwikkeling AGEM
<b>20-10</b>	Henk Doorenspleet (Rabobank)	Systematiek borgstelling, rol bank
<b>11-11</b>	Suzanne Ootes, Antje Jordan (provincie Zuid Holland)	Plannen voor ondersteuning vanuit provincie Zuid Holland